

Gazdag Ferenc

Három évtized magyar külpolitikája (1989–2018)



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Gazdag Ferenc
Három évtized magyar külpolitikája (1989–2018)



Vákát

Gazdag Ferenc

Három évtized magyar külpolitikája (1989–2018)



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Budapest, 2021

Szerzők
Balogh István
Csiki Tamás
Gazdag Ferenc
Hettyey András
Marsai Viktor
Tongori Zsófia

Szakmai lektorok
Bába Iván
Kern Tamás
Nagyné Rózsa Erzsébet

Kiadja a Nemzeti Közzolgálati Egyetem
Ludovika Egyetemi Kiadó
A kiadásért felel: Koltay András rektor

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

Felelős szerkesztő: Pordány Katalin
Olvasószerkesztő: György László
Korrekter: Pokorádi Zsófia
Tördelőszerkesztő: Stubnya Tibor

Nyomdai kivitelezés: Pauker Nyomda
Felelős vezető: Vértes Gábor

Második, javított kiadás

DOI: https://doi.org/10.36250/00893_00

ISBN 978-963-531-585-7 (nyomtatott)
ISBN 978-963-531-586-4 (PDF) | ISBN 978-963-531-587-1
(ePub)

© A szerzők, 2021
© A kiadó, 2021

Minden jog védve.

Tartalom

Előszó	9
Fogalmak	11
A rendszerváltozás geopolitikai dimenziója: a periféria centrumából a centrum perifériájára	11
Szuverenitás, függetlenség	12
Bipoláris, posztbipoláris, integrációs pozíció	14
Elméleti kitekintés a magyar külpolitika értelmezéséhez	15
A nemzeti érdekek definiálásáról	17
Lehetséges magatartásstratégiák a magyar külpolitika számára	18
A Kádár-rendszer külpolitikája (1957–1988)	23
Az izoláció évei (1957–1963)	23
Elvhűség és pragmatizmus	28
A kádári külpolitika fénykora	31
Szocialista tervgazdaság kényszerpályán	34
A határon túli magyar kisebbségek a kádári politikában	37
Alpok–Adria Munkaközösség	41
A magyar rendszerváltozás nemzetközi környezete	43
A szovjet birodalom hanyatlása	46
A német egység (1990)	55
Az európai integráció és a bipoláris rendszer vége	60
Szocialista végjáték Magyarországon. A tárgyalásos rendszerváltozás (1988–1989)	67
A szocialista tervgazdaság végnapjai Magyarországon	67
A tárgyalásos rendszerváltozás	72
Külpolitika a rendszerváltozás árnyékában	80
Opciók, programok és a kényszerek	87
Külpolitikai opciók a rendszerváltozás után	87
A rendszerváltó pártok külpolitikai elképzelései	89
A CFE-szerződés – a hagyományos fegyverek korlátozása	91
A Nyitott Égbolt Szerződés	97
Rögös út a piacgazdaság felé	97
Az Antall- és a Boross-kormány külpolitikája (1990–1994)	101
A kormányzati struktúra	102
Külpolitikai útkeresés	103
Új külpolitikai stratégia: a hármas prioritás	104
A honvédelem átalakítása és a civil kontroll	106
Az Antall-kormány külpolitikáját meghatározó külső tényezők	107
Védelempolitikai válaszok a megváltozott környezetre	112
Biztonság- és védelempolitikai alapelvek (1993)	113

A Magyar Honvédség és rendőrség békefenntartó tevékenysége (1990–1994)	116
Öt szomszédból hét – szomszédságpolitika, bilaterális kapcsolatok, nemzetpolitika és regionalizmus	117
Az euroatlanti integráció lépései az Antall- és Boross-kormányok alatt	126
 A Horn-kormány külpolitikája (1994–1998)	133
Piacgazdasági lejtmenet	134
A Bokros-csomag	134
Privatizáció	135
Nemzetpolitika, szomszédságpolitika	136
A magyar–szlovák alapszerződés	137
A román–magyar alapszerződés	139
A visegrádi együttműködés	141
Az EU-integráció és a külgazdasági helyzet	141
A WTO- és OECD-tagság	144
Közeledés a NATO-hoz	145
Konkordátum a Vatikánnal	148
 Az első Orbán-kormány külpolitikája (1998–2002)	151
Gazdaságpolitika	151
EU-integráció: csatlakozási tárgyalások	153
A NATO-csatlakozás: 1999. március 12.	158
A koszovói szerepvállalás	158
Magyarország és a 2001. szeptember 11-i támadások	161
Szomszédságpolitika	162
A visegrádi együttműködés	163
Nemzetpolitika és a státustörvény	164
 A Medgyessy-kormány külpolitikája (2002–2004)	169
Gazdaságpolitika – a költségvetés megroppanása	170
Az EU-csatlakozás	172
Magyarország a NATO-ban	174
Az afganisztáni szerepvállalás	174
Magyarország az Irak elleni hadműveletben	176
Magyar szerepvállalás ENSZ- és EBESZ-műveletekben 1994–2004 között	178
Nemzetpolitika, szomszédságpolitika	179
Magyar–orosz kapcsolatok 1994–2004 között	180
Magyar–német kapcsolatok 1994–2004 között	182
Magyar–amerikai kapcsolatok 1994–2004 között	183
 Az első Gyurcsány-kormány külpolitikája (2002–2004)	185
Rendhagyó miniszterelnök-váltás	185
Ismerkedés az Európai Unióval belülről: a fejlesztési forrásokban rejlő lehetőségek	186
Bővülő szerepvállalás a NATO-ban	189
Új keretben a nemzet-, a regionális és a szomszédságpolitika	191
Magyar–orosz kapcsolatok	194

A gazdaság dominanciája a magyar–német kapcsolatokban	195
Összehangolt magyar–amerikai válságkezelési feladatok	195
A második Gyurcsány-kormány és a Bajnai-kormány külpolitikája (2006–2010)	197
Választási győzelem és erkölcsi bukás	197
Hatalmas kölcsön az IMF-től, az EU-tól és a Világbanktól	201
Európai Unió: makrogazdasági egyensúlytalanság	204
Új 7 éves költségvetés és bővülő fejlesztési források	205
A kül- és biztonságpolitika	208
Kosзовó elismerése	209
Védelmi költségvetés, közös harccsoport	210
NATO: a válságkezelő feladatok kibővülése	211
Regionális és szomszédságpolitika	214
Szomszédsági kapcsolatok	215
Kapcsolat Oroszországgal	218
Magyar–német kapcsolatok	220
Magyar–amerikai kapcsolatok	220
A második Orbán-kormány külpolitikája (2010–2014)	223
A rendszerváltás továbbvitele – a többségidemokrácia-modell	223
Magyar külpolitika az európai integráció keretében	229
15 éve a NATO-ban: megbízható szövetséges fokozódó nehézségekkel	240
Nemzetpolitika, szomszédságpolitika	244
Regionális és szomszédságpolitika	249
Orosz–magyar kapcsolatok	256
Német–magyar kapcsolatok	257
Amerikai–magyar kapcsolatok	258
Új gazdasági külpolitika és a keleti nyitás	259
A harmadik Orbán-kormány külpolitikája (2014–2018)	263
Ismételt kétharmad	263
Kormánystruktúra	263
A Fidesz-kormányzás néhány általános jellemzője	264
Tusnádfürdő (2014)	269
Migrációs válság és Magyarország	273
A magyar külpolitika gazdasági dimenziója	279
Az EU-tagság eredményei. Viták. A külső belpolitika dimenziói	291
Jogállamiság-viták – a külső belpolitika	295
Értékek – kettős mérce, kettős beszéd	298
Merre menjen az integráció? A V4-ek ötletei	299
Védelempolitika – a NATO szerepe	301
Nemzetpolitika, szomszédságpolitika	309
V4-együttműködés	312
Országimázs	315
Felhasznált és ajánlott irodalom	321

Vákát

Előszó



Az 1989-es rendszerváltozás óta 3 évtized telt el, ami történelmi léptékkal mérve csupán egy pillanat, mégis különleges helyet fog kapni a magyar történelemben. 1989-ben Magyarország még a bipoláris világ, a szovjet befolyási zóna része volt, tervgazdasági rendszerrel, s a társadalmat a kommunista párt diktatórikus rendszere irányította. 2018-ban Magyarországon piacgazdaság van, az ország a világ fejlett államainak csoportjában az alsó harmadhoz tartozik, államformája köztársaság, politikai rendszere többpárti demokrácia. Az ország tagja vagy részese a nemzetközi életben meghatározó szerepet játszó nyugati intézményeknek és szerződéseknek. Reális remény van arra, hogy a magyar történelemből sokszorosan visszaköszönő, oszcilláló fejlődési pályát az ország a fejlett országok oldalán horgonyozva rögzítse.

Jelen tankönyv az 1989–2018 között megtett út külpolitikai vonatkozásairól szól. Rövid áttekintést ad az 1956 után történekről, a bipoláris nemzetközi rendszer összeomlásáról, a Kádár-rendszer végnapjairól. A rendszerváltás utáni időszakban kronologikusan követi az egymást váltó kormányok lépéseit, ugyanakkor mindegyik időszakban hangsúlyosan vizsgálja az Antall-kormány alatt formát öltött *hármass prioritás* – azaz az euroatlanti integrálódás, a szomszédságpolitika és a nemzetpolitika – stratégiáját, illetve azok utóéletét. Külön szálként szövi be a bemutatásba a szuverenitáskorlátozás modern kori megjelenését, az eladósodás folyamatát és a magyar gazdaság küzdelmét az adósságspirál megszakítására.

A tankönyv oktatási célra szánt kiadvány. A krónika műfajához közelítő forma, döntően eseménytörténeti megközelítésekkel. Szándékoltan nem célja a vizsgált terület szakmai és politikai viták alatt álló problémáinak megoldása, helyette a különféle megközelítések párhuzamos bemutatására törekszik. Ha úgy tetszik: a kötet narratívájának középpontjában a magyar külpolitikához kapcsolódó azon információ-mennyiség áll, amely elvárható egy mesterszakos egyetemi hallgatótól. A tankönyv műfajából következik a tudományos munkáknál kötelező jegyzetelési rend elhagyása, amely a legnagyobb jó szándék mellett is nehezíti az anyag elsajátítását. Részben ennek pótlására szolgál a szövegben zárójelben szereplő szerzők munkáit is tartalmazó, további tájékozódást segítő bibliográfia.

A Nemzeti Közzolgálati Egyetem képzési rendszerében a magyar kül- és biztonságpolitika tantárgy több vonatkozásban is érintett: a közös modulon keresztül az egyetem valamennyi hallgatója találkozott vele, és a szakos képzések keretében alaptantárgy mind a biztonsági tanulmányok, mind a nemzetközi tanulmányok oktatásában. Standard tankönyv híján 2012 végétől több oktató részvételével indultak meg egy jegyzet összeállításának munkálatai. Ennek nyomán 2014-ben jelent meg a *Magyar külpolitika 1989–2014* című egyetemi jegyzet, amelynek jelen írás szerves folytatása mind tartalmi, mind módszertani szempontból. Tartalmi tekintetben az anyag egy teljes fejezettel bővült, bemutatva a 2014–2018-as periódust,

metodológiai vonatkozásban pedig elkerülhetetlen nemcsak az adatsorok újbóli összeállítása, hanem az előző kézirat lezárása után történtek figyelembevétele is. Ezúton mondok ismételten köszönetet az első kiadásba különböző formákban és változatokban beszállított anyagokért és tanulmányokért kollégáimnak: Balogh Istvánnak, Csiki Tamásnak, Hettyey Andrásnak, Marsai Viktornak és Tongori Zsófiának, továbbá a kéziratot bíráló Bába Ivánnak, Kern Tamásnak és Nagyné Rózsa Erzsébetnek jól hasznosítható megjegyzéseikért.

Budapest, 2020. július 5.

Gazdag Ferenc

Fogalmak



A rendszerváltozás geopolitikai dimenziója: a periféria centrumából a centrum periferiájára

Az 1990-es évek egyik leggyakrabban használt közhelye, hogy a kétpólusú világrend összeomlásával radikálisan átalakult a nemzetközi politika struktúrája, s a közép-kelet-európai régió ennek az átalakulásnak nemcsak katalizálója, hanem kedvezményezettje is volt. A térség országai, köztük Magyarország is, éltek a történelem kínálta lehetőséggel. Miután a Szovjetunió érdekszférájába való betagozódását 1945 után a magyar társadalom kényszerpályának érezte, a szocialista rendszer eltűnése után az ország a nyugat-európai modellek irányába fordult. A fordulatnak egyidejűleg vannak történelmi, geopolitikai és politikai-intézményi vetületei, amelyek egyaránt meghatározó szerepet játszottak a döntésekben.

A történelmi és geopolitikai vonatkozások mindenekelőtt a magyar történelem folyamatos peremhelyzetére vonatkoznak, arra, hogy Magyarország kultúrák, vallások, ideológiák, gazdaság- és társadalomszervezési minták metszéspontjában fekszik. Bár tisztán földrajzi szempontból nézve közvetlenül Európa közepén található, történelmi fejlődése során azonban folyamatosan birodalmak (török, Habsburg, szovjet) szélén volt található (Szűcs 1984; Bibó 2011), s nem vonhatta ki magát a befolyásuk alól. A birodalmi peremhelyzet természetesen önmagában még nem jelenti a mindenoldalú függési helyzetek kialakulását, de a magyar esetben a peremhelyzet centrális geopolitikai fekvéssel párosult. Így az ország sohasem vonhatta ki magát a különböző fejlődési modelleket képviselő birodalmak – különösen a II. világháború utáni, globális kelet–nyugati szembenállássá transzformálódott befolyások – hatása alól. Ugyanez a helyzet magyarázza, hogy Magyarország függése a nemzetközi környezettől – különösen az I. világháború időszakától – jóval erősebb volt, mint a hozzá hasonló méretű, de szerencsésebb geopolitikai fekvésű európai országoké. A mai országhatárokat kijelölő trianoni szerződés eredményeként ugyanis alig vagy egyáltalán nem védhető országhatárok alakultak ki, a magyar revíziós törekvések ellen szerveződő utódállamok mindegyike jelentősen erősebb katonai potenciállal rendelkezett, továbbá minden kormány kezét megkötő kényszert alakított ki a magyar nyelvű lakosság jelentős hányadának a szomszédos országokhoz való csatolása.

1990 után az európai fejlődési centrumhoz való csatlakozás intézményi szinten lépésről lépésre megtörtént: Magyarországot 1990-ben az Európa Tanács, 1996-ban az OECD, 1999-ben a NATO és 2004-ben az Európai Unió fogadta tagjai közé. Másfél évtizeddel az utolsó intézményi csatlakozás után a társadalomnak is meszesemenően több információ és tapasztalat áll rendelkezésére a Nyugat melletti

lehorgonyzás előnyeiről és menet közben napvilágra került hátrányairól. Azonban ekkortól a kérdés nem az, hogy miként lehet taggá válni a nagy, működő nyugati szervezetekben, hanem az, hogy miként lehet élni az általuk nyújtott lehetőségekkel. A centrum perifériáján az út egyaránt nyitva áll a centrum és a periféria felé. A Nyugathoz való kötődés geopolitikai megfogalmazásban azt jelenti, hogy az ország a periféria centrumából a centrum perifériájára került. Az új helyzet is traumák sorozatát hozta a magyar társadalom számára, feldolgozásuk a remélténél jóval hosszabb időt vesz igénybe. A leginkább sokkoló felismerésnek a nyugati demokráciával és a piacgazdasággal önkéntelenül is azonosított jólét és gazdagság fogalmainak szétválása tekinthető. A magyar társadalom rendkívül nehezen barátkozik meg az új helyzettel: a fejlett Nyugat félperifériáján az ország összeszerelő-üzem szintjére sorolódott, s a 2008-as világválság tovább növelte az uniós magországok és a periférián található tagállamok közötti távolságot. A felzárkózást olyan, nem szándékolt, s korábban előrejelezhetetlen tényezők is gátolják, mint a – 4 alapszabadság egyikeként ismert – személyek szabad mozgásának megvalósulása. A személyek szabad mozgása és a schengeni rendszer működése nyomán ugyanis az EU magországi tömegesen szivattyúzzák át a képzett munkaerőt a 2004-ben csatlakozott tagállamokból, szinte lehetetlenné téve a gyors felzárkózást.

Szuverenitás, függetlenség

Egy ország életében a szuverenitás az az állapot, amikor önállóan, külső befolyástól mentesen intézheti belső ügyeit (nemzeti akaratérvényesítés, politikai rendszer) és külső kapcsolatait (függetlenség, nemzeti érdekek érvényesítése). A szuverenitás külső vonatkozásai minden esetben korlátozásokkal értendők, azaz abszolút szuverenitás csak fogalmilag létezik. A nagyhatalmaknak és szuperhatalmaknak is vannak külső korlátaik. Gyakorlati érvényesülésében a szuverenitás elválaszthatatlan a nemzetközi hatalmi viszonyoktól. Fogalmához szinte mindig jelző kapcsolódik: birodalmi, abszolút, korlátozott, részleges, állami, jogi stb. A korlátozások különösen a globalizálódó világban sokasodnak. A nemzetközi rendszerben még különlegesebb eset az Európai Unió, ahol a tagállamok nemzeti szuverenitását az uniónak átadott állami hatáskörök tovább apasztják. Folyik a vita arról, hogy ezekben az esetekben a tagállam szuverenitása csökken-e vagy épp fordítva: a közösen gyakorolt szuverenitás felerősíti és hatékonyságban megnöveli a tagállamok törekvéseit.

A geopolitikai adottságok és a fejlettség különbözőségei okán külön vizsgálandó a globális hatalmak, a középhatalmak és a kisállamok (10 millió lakosig) szuverenitáskategóriája. Magyarország ez utóbbihoz tartozik.

A 21. századi, alakulóban lévő multipoláris világrendben a kisállamok szerepét nehéz pontosan körülírni. Ezek alkotják a világ államainak többségét, ami azt jelenti, hogy az ENSZ-ben és azokban a nemzetközi szervezetekben, amelyek az „egy állam, egy szavazat” elvén működnek, együttesen jelentős szerepet játszanak.

A kisállamok tehát arra építhetnek, hogy a nemzetközi intézmények politikai fórumai felhangosítják véleményüket, s így befolyásuk nagyobb a tényleges képességüknél. Nyitott kérdés, hogy a világpolitika és a világgazdaság mai feltételei között a multipoláris elrendeződés jobb lehetőségeket kínál-e nekik az alkalmazkodásra és szuverenitásuk megőrzésére, mint a bipoláris vagy az unipoláris rendszer tette.

Magyarország történeti szuverenitáspályája ugyancsak hányatott. A 16. század elején az ország 3 részre szakadt, a viszonylag leginkább önálló Erdély is vazallsállam volt. A törökök kiűzése után a magyar területeket a Habsburg Birodalom kebelezte be, a függetlenség visszaszerzésére indított két próbálkozás (1701, 1848) elbukott. Az utóbbi esetben a bécsi udvarnak az orosz cár sietett segítségére. A dualizmus időszakában a magyar állam belügyeiben csaknem szuverén volt, a 3 kivétel (hadügy, külügy, pénzügy) azonban rendkívül fontos területnek számított. Az ország nem köthetett nemzetközi szerződéseket, nem csatlakozhatott nemzetközi szervezethez, nem volt magyar külügyi hálózat, és a magyar honvédségnek is csak hazai feladatokat szántak. Ugyanakkor a dualizmus 5 évtizede a magyar fejlődés aranykora, jelentős gazdasági, infrastrukturális, oktatási és egészségügyi fejlődéssel.

Az I. világháborúban való részvétel nem Tisza István magyar miniszterelnökön múlt. A háború alatti háttérdiplomáciában viszont a magyar fél – eltérően a Monarchia területén élő valamennyi nemzeti kisebbségtől – egyszerűen nem érzékelte a nagyhatalmakhoz vezető lobbidiplomácia megjelenését és fontosságát. A trianoni szerződés előkészítéséről folytatott tanácskozásokon sokszor tárgyaltak Magyarországról, de minden esetben a magyar fél nélkül. A magyar delegációnak csak a kész szerződés aláírása jutott. Az ország a trianoni szerződéssel ugyan teljes szuverenitást kapott, ennek ára azonban a nemzet tragikus szétszabdálása lett.

A két világháború közötti magyar külpolitikát a korlátozások alóli menekvés és a revíziós törekvések uralták. Az elérendő revíziós célok automatikusan vitték az országot Németország felé, amelynek jóvoltából az elcsatolt területek egy része ismét magyar fennhatóság alá került. Ez a részleges siker azonban egyúttal a kiszolgáltatottság felé mutatott, s a magyar állam önmagát állította olyan pályára, „amely a szuverenitást fokról fokra csorbította, már jóval azelőtt, hogysem a Wehrmacht megszállta az országot” 1944. március 19-én (Ormos 2013).

1944 őszétől a szovjet hadsereg foglalta el az országot, de még a legborúlátóbb magyar politikusok sem vetítették előre azt a szisztematikus és kegyetlen forgatókönyvet, amellyel a győztes nagyhatalom Szovjetunió a magyar szuverenitás minden elemét magához vonta. A szocialista Magyarország szuverenitása csak azon szerződésekkig, azon szervezeti tagságokig, azon kapcsolatokig terjedt, amelyeket Moszkva hasznosnak vélt (ENSZ, UNESCO), vagy legalábbis nem tartott károsnak. A szocialista külpolitika fogalmát tehát csak a súlyos korlátozást jelentő jelzőkkel használhatjuk. 1956 után a korlátozások valamelyest enyhültek, de Kádár ugyanúgy a szovjet helytartó szerepét töltötte be, mint Rákosi. Brezsnyev nevéhez kötődik a szovjet befolyási övezet országait Moszkvához láncoló *korlátozott szuverenitás* doktrínája, valamint alkalmazása is (1956, 1968).

A bipoláris világrend összeomlása, de mindenekelőtt a Szovjetunió szétesése és a német egység megvalósulása a magyar szuverenitás szempontjából történelmileg rendkívül ritka helyzetet teremtett: zöld út nyílt a nemzeti törekvések újbóli megvalósítása előtt. Történelmi büszkeségünk egyik építőeleme lehet, hogy jelentősen hozzájárultunk ehhez a világtörténelmi folyamathoz.

1991-ben, a szovjet csapatok kivonulásakor Magyarország visszanyerte függetlenségét. Szuverenitásának és biztonságának garantálása érdekében azokhoz a szervezetekhez fordult, amelyek az elmúlt fél évszázadban sikerrel őrizték tagjaik szuverenitását, aminek a kereteit az euroatlanti közösség biztosítja. 1999 óta a magyar biztonság sarokköve a NATO-alapokmány 5. cikkelye, amely a kollektív védelem alapja.

A 21. század körülményei között a nemzeti szuverenitás teljessége okán további tényezőt kell számba venni: a globalizáció kihívásait, különös tekintettel a gazdaságra és a pénzügyekre. Ezek közül a leginkább érzékelhető korlátot az eladósodás jelenti a szuverenitásra.

Még a Kádár-rendszer idején fordult a magyar gazdaság a nagyméretű hitelek felvétele felé, s néhány év leforgása alatt elérte azt a szintet, amikor a gazdaság már nem tudta kitermelni a törlesztéseket. Az adósságspirál azóta folyamatosan béklyóban tartja Magyarországot.

Az ország eladósodottsága egyszerre oka és okozata is a gazdasági növekedés stagnálásának. Ezt fejezi ki az *adósságcsapda* kifejezés. Jelenleg a magyar szuverenitás legnagyobb korlátját az államadósság, a nyomában járó alacsonyabb gazdasági teljesítőképesség, valamint a nemzetközi pénzügyi intézményektől való függés jelenti. Gazdasági teljesítmény nélkül az adóssághegyet csak továbbgörgögtetni lehet, s az ország továbbra is ki van téve a nemzetközi pénzügyi mozgások kénye-kedvének. 2010 óta a kormányok szisztematikusan folytatnak az adósságot csökkenteni óhajtó politikát.

Bipoláris, posztbipoláris, integrációs pozíció

A bipoláris nemzetközi rendszer jobbára informális szabályokon alapuló struktúra volt. Jellemzői: átmeneti (a hatalmi egyensúly rendszereitől a globális szövetségi rendszerekig); hierarchizált (a két szuperhatalom köré szövetségi rendszerek szerveződnek, a szuperhatalmak nukleáris ernyővel védik magukat, a rendszert és szövetségeseit); zéró összegű játék elve alapján működnek (minden mindennel összefügg, az egyes kérdések külön-külön tárgyalására nincs mód, az értékhierarchiában tisztán elkülöníthetők a jók – miénk – és a rosszak – ők –, a semlegesek pedig gyanúsak). A bipolaritás tartós torzulásokat okozott a nemzetközi intézményekben, ugyanakkor Európában fél évszázados hideg békét eredményez.

A bipolaritás körülményei között a szovjet érdekszférához tartozó Magyarország a Szovjetunió külpolitikai érdekeinek hűségese kiszolgálója volt. Nemzetközi

fórumokon a szocialista tábor, azaz a Szovjetunió álláspontját védelmezte. Saját nemzeti érdekeit óvatosan és kevés sikerrel a nemzetpolitika dimenziójában próbálta képviselni. Nemzetközi pozícióját, de elsősorban a nyugati hatalmakhoz való viszonyát a szocialista táborhoz tartozás, a moszkvai háttér biztosította. Külkapcsolati tevékenységének respektusa döntően ebből a pozícióból fakadt.

A bipoláris rendszer összeomlása után Magyarország egy másfajta szövetségi rendszerbe, a NATO-ba, az ET-be, az EU-ba került. A közösen vallott értékeken alapuló nyugati intézmények a nemzeti keretek között hagyott külpolitika számára gyökeresen más utat jelöltek ki, amelynek szignifikáns gyakorlati formáit a NATO és az EU szolgáltatja. A NATO-ban és az EU-ban taggá vált közép-európai országok, köztük Magyarország is, jó néhány leckét kaptak már az EU-s keretek közötti külpolitizálásban nekik jutó helyről. A szövetségi rendszer keretei között és a tagállamok formális, jogi egyenlősége mögött ugyanis restaurálódott a történelmi magyállam-kisállam aszimmetrikus viszonyrendszere.

Elméleti kitekintés a magyar külpolitika értelmezéséhez

A modern magyar külpolitika stratégiai kontextusához igen nehéz elméleti kereteket társítani. A nemzetközi kapcsolatok elméletének klasszikus hármásából (realizmus, liberalizmus, konstruktivizmus) ugyanis egyik elmélet sem érvényesül a maga teljességében, „tisztán”. Magyarország kisállam, így sokféle különböző hatás egyidejűsége és az ezekre adott válaszok „eklekticizmusa” jellemzi külpolitikáját. Ebből fakadóan az egyes elméleti keretek különböző elemei érvényesülnek egyszerre, időről időre pedig az egyik elmélet által feltételezett viselkedésmód kerül előtérbe a többi rovására, hogy aztán egy újabb szituációban egy újabb konfiguráció érvényesüljön.

A magyar külpolitika elméleti kereteinek meghatározásában ezért dilemmák adódnak. Mégpedig nemcsak elméleti, hanem gyakorlati-politikai vonatkozásban is, hiszen a koherens keretek megalkotása, a rendszerező jelleg a politikum számára is kihívásokat jelent. A dilemmák egyúttal két fontos következménnyel járnak. Az egyik, hogy a magyar külpolitika elméletének megalkotása mindenképpen valamiféle elméleti eklekticizmust, „teoretikus hibridet” feltételez. A másik, amely szorosán összefügg az elsővel, hogy egy ilyen elméleti alapvetés legjobb esetben is csak a magyar külpolitikai viselkedésmód legjellemzőbb tulajdonságait, karakterét tudja megragadni, de semmiképpen sem lesz letisztult és minden helyzetre automatikusan alkalmazható sablon. A dilemmák továbbá kijelölik az elméleti címkézés módszertani és gyakorlati határait, vagyis azt, hogy semmilyen elmélet nem érvényesül a maga tökéletességében, még a nagyhatalmak esetében sem, ahol a politikai realizmus „vezérmotívum” szintén számos más elemmel vegyülve jelenik meg. A magyar külpolitika jellemzésénél azonban az elméleti vegytisztaságnak ez a hiánya még erősebben jelentkezik, és így módszertanilag jóval bonyolultabb a magyar külpolitika elméletének megragadása.

Magyarország külpolitikájában a legfontosabb és legalapvetőbb elem a nemzeti érdekek kategóriája, amely fogalom a politikai realizmus sajátja. Ez a kisállami keretekre értelmezett realizmus azonban nem azonos a nagyhatalmak esetében helytálló „hatalompolitizálás” klasszikus hagyományaival. Magyarország számára az érdekek ütköztetésének elsődleges síkja a stratégiai környezetét is meghatározó Európai Unió. Bár az unió valóban kialakította a viták békés rendezési mechanizmusainak posztmodern politikai kultúráját, az uniós tanácsi szavazási rendszer és az intézményi döntéshozatali logika továbbra is a nemzeti érdekek előtérbe helyezését feltételezi. A realizmus magyarázó ereje tehát nem veszít a kisállami keretek között, csupán arról van szó, hogy az ilyen kisállami realizmus esetében hangsúlybeli eltolódásokkal, eltérő horderejű és volumenű folyamatokról beszélhetünk. A legfontosabb különbség a klasszikus nagyhatalmi *realpolitik* és a kisállami realizmus között az eszközrendszerben rejlik. Míg a nagyhatalmi változatban a bismarcki és kissingeriánus hagyományoknak megfelelően a diplomácia „erővel történő megtámogatása” az egyik legfontosabb vezérlő elv, addig a kisállami realizmus nem ebben a koordinátarendszerben gondolkodik. A nemzeti érdekek érvényesítésének eszközei az uniós környezetben átértékelődnek, és sok tekintetben szofisztikáltabbak. Ilyen a megfelelő tárgyalási stratégia megválasztása, az ad hoc jellegű koalícióalkotás, a puha hatalmiság kulturális és társadalmi elemeinek kihasználása és a külgazdasági és kereskedelmi kapcsolatok kiterjesztése. A katonai elem ebben a rendszerben leginkább a missziós szerepvállalásból fakadó megnövekedett presztízs és az ott gyűjtött katonai tapasztalatok későbbi kiaknázása kapcsán jelenik meg. Ez a *posztmodern kisállami realizmus* egészében az unió politikai fejlődéséből és kialakított politikai kultúrájából is következik.

A liberális elméletekre jellemző magatartásmód, annak is leginkább integrációelméleti és institucionalista változatai szintén megtalálhatók a magyar külpolitikai gondolkodásban. Magyarország egy nagyobb keretrendszerben, az Európai Unió és más nemzetközi intézmények (NATO, ENSZ, EBESZ, Európa Tanács, OECD stb.) különböző szervezeteiben működik együtt más államokkal, illetve ezen intézmények keretei között próbálja érdekeit érvényesíteni. Mindemellett pedig a demokratikus értékeknek, a jó kormányzásnak, az emberi jogok és alapvető szabadságok érvényesülésének főszerepet szánó liberális gondolkodás érhető tetten az európai uniós és a NATO által hangsúlyozott értékekhez való ragaszkodásban. Magyarország esetében ez egyértelműen kiegészül a kisebbségek védelmének kardinális kérdésével, amelyek nemzetközi jogi védelme szintén inkább a liberális nemzetközi kapcsolatok elméletével hozható összefüggésbe. Ugyanígy ragadható meg az a markáns gazdasági, kereskedelmi és egyéb vonatkozásokban fennálló interdependencia, amely nyilvánvalóan az uniós fejlődési és integrációs logikából, az egységes piac intézményeiből következik. Ki kell azonban emelni az aszimmetrikus interdependencia kategóriáját, amely az egyenlőtlen, ám mégis kölcsönös függőségre hívja fel a figyelmet. E tekintetben számos, Magyarországra vonatkozó példát találunk – elég a német–magyar gazdasági viszonyra gondolni.

Figyelmet érdemel továbbá az egyoldalú függés, a dependencia, amely a magyar energiaszektor kapcsán merülhet fel.

Kiemelendő továbbá, hogy a nemzeti érdek „konstruálása” és annak közbeszédben történő megjelenése a konstruktivista elméleti elemek jelenlétét is feltételezi a magyar külpolitikában. Minden politikai elit és kormány meghatározza a saját percepciói szerinti nemzeti érdekrendszerét, azt, hogy mit és mit nem kezel biztonsági fenyegetésnek, és ez természetesen a magyar kormányzatok történetének elmúlt negyedszázadára is igaz. A nemzeti érdekek euroatlanti keretrendszerben történő megragadása és a magyar kisebbségek ügyének felvállalása kapcsán majdnem konszenzus uralkodik, ám az eltérő színezetű kormányzatok más hangsúlyokat fogalmaztak meg ezen érdekek kapcsán. Így tehát a nemzeti érdek „narratívájának” felépítése során az eltérő politikai erők eltérő kommunikációs elemeket, fogalmakat és kategóriákat helyeztek előtérbe a nemzeti érdek tartalmának körülhatárolásakor.

Összegezve a magyar külpolitika elméleti dimenzióját: a magyar külpolitika olyan posztmodern kisállami realizmust tükröz, amely ugyanakkor komoly szerepet szán az értékközpontú gondolkodásnak is. Ez utóbbi feltételezi az értékek liberális és konstruktivista elméletekben játszott meghatározó szerepét is, ami ugyanakkor nem zárja ki a nemzeti érdekek előtérbe helyezésére épülő realista logikát sem. Az elméleti vizsgálódások gyakorlati politikára való lefordítása viszonylag egyszerű: a kisállamok külpolitikai arénáját alkalmazkodásnak nevezik, hatékonyságát pedig a gyorsaságon mérik.

A nemzeti érdekek definiálásáról

A külpolitika par excellence az adott ország érdekeinek hatékony érvényesítése minden olyan vonatkozásban, amely túlmutat az ország határain. Magyarország esetében sincs ez másként. Annak eldöntése a külpolitika értékrendszerén alapszik, hogy mi az ország, a nemzet érdeke, milyen célok megvalósítását és milyen elképzelések megakadályozását tartja célszerűnek, mit tart támogatásra érdemesnek és mit nem. Az értékelvű külpolitika hátterét az ország nemzetközi beágyazottsága adja, az értékek leírását azon szervezetek dokumentumai tartalmazzák, amelyeknek Magyarország tagja (ENSZ-alapokmány, lisszaboni szerződés, NATO-alapokmány). A 2011-es Alaptörvény ezért tartozik a magyar külpolitika legfontosabb forrásai közé. A források között említeni szükséges továbbá a különböző kül- és biztonságpolitikai stratégiákat is.

A külpolitikai alapértékek: béke, biztonság, demokrácia, emberi jogok, az egyéni szabadság és annak csoportosan érvényesíthető formája, a közösségi/kollektív jogok, a szociális felelősség, a fenntartható fejlődés, a piacgazdaság, a sajtószabadság, a kulturális sokszínűség tisztelete. Az univerzális, egymásból is következő értékek kiegészülnek a nemzeti értékekkel: Magyarország szuverenitása, területi integritása, a nemzet határok felett átnyúló összetartozása, a gazdasági fejlődésért, a magyar

kultúráért, a magyar nemzetiségek kultúrájáért, illetve az ország környezeti állapotáért való felelősség.

Az értékekből következnek a külpolitikai célok, s az elérendő célokból lehet meghatározni a konkrét, mindenkori érdekeket. Nemzeti érdek mindaz, amely a külpolitikai célok elérését elősegíti. A nemzeti érdekek figyelembevétele és érvényesítése nem jelentheti a nemzetközi kötelezettségek figyelmen kívül hagyását, az értékek és érdekek összhangjának megőrzése a mindenkori politika felelőssége.

A nemzeti érdekek az értékeken alapulnak, s közvetve vagy közvetlenül, de meghatározó befolyásuk van az államok politikájának irányaira. A nemzeti érdekek a körülmények alakulásának függvényében folyamatos megújuláson mennek keresztül. Legismertebb formulája e tételnek lord Palmerston brit miniszterelnök híressé vált mondása: „Angliának nincsenek örök barátai, Angliának nincsenek örök ellenségei, Angliának érdekei vannak.” A konkrét esetekben a nemzeti érdek meghatározása konkrét elemzéseket kíván. Segíti az egyedi elemzéseket, ha bizonyos alapkérdéseket azonnal társítunk az értékek elvi dimenziójához. Az alapkérdések között a leggyakoribbak: Hol található magyar állampolgárok? Hol vannak magyar katonák? Honnan érkezik a külföldi tőke Magyarországra? Hova irányulnak a magyar tőkeberuházások? Milyen relációkban és miként alakul a magyar export/import mérlege? Honnan biztosítják a magyar gazdaság nyersanyag- és energiaellátását? Minél szélesebb a konkrét elemzésben vizsgált információk köre, annál nagyobb biztonsággal határozható meg a nemzeti érdek tartalma.

A magyar érdekek speciális területét jelentik a határon kívül élő magyar közösségek. Az Alaptörvény felelősség viselését rója az anyaországra a nemzeti kisebbségek tekintetében. Érdekünk, hogy ezek a közösségek szülőföldjükön maradvá élvezhessék az önkormányzatiság és az autonómia sajátos helyzetüknek leginkább megfelelő formáit, amelyek egyébiránt nem választhatók el azon országok konkrét viszonyaitól, amelyekben élnek. A határon túli magyar közösségekkel ápolott kapcsolatokat Magyarország mint a térségünket stabilizáló tényezőket értelmezi.

Lehetséges magatartásstratégiák a magyar külpolitika számára

Milyen magatartástípust vehet fel egy Magyarország méretű kisállam a nemzetközi és az európai hatalmi struktúrában a bipoláris struktúrák összeomlása után? Milyen tanulságokat nyerhetünk a modern kori európai és magyar történelemből? A történelmi tapasztalatok miként alkalmazhatók napjainkban?

Elméletileg egy kis ország is többféle magatartás között választhat.

- a) *Regionális nagyhatalom mellett betöltött kisebbik partner szerepe.* Az ilyen kapcsolat alapja, hogy a kis ország elfogadja az adott régiót/kontinenst uraló nemzetközi rendet, támogatja a status quót, s a regionális nagyhatalomnak felkínálja biztonsági, gazdasági, politikai, lokális pozícióját a rend fenntartásában.

A magyar történelemben ilyennek tekinthető az Osztrák–Magyar Monarchia 1867 után. Ekkor a Habsburg Birodalom kiegészített a térség legnagyobb és legerősebb nemzetével, a magyarral. A közös hadügyet, külügyet és pénzügyet magában foglaló szerkezetben a kisebbik, magyar partner a Monarchia politikájának befolyásolásában a legmesszebbre Andrássy Gyula külügyministersége révén jutott. Ez a bő 4 évtized egyúttal a gyors gazdasági növekedés időszaka a magyar történelemben.

Az I. világháború után Csehszlovákia és Lengyelország ugyanerre a pozícióra aspirált Franciaországgal kapcsolatban. A versailles-i békerendszerben meghatározó szerepet játszó Franciaország a német újrakezdés megakadályozása céljából a németek hátában, Közép-Európában kívánt ellensúlyt kiépíteni. Az *alliance de revers* (hátvédszövetség) meghatározó állama lett mindkét ország, amelyek mind a felfegyverzésben, mind a katonai kiképzésben jelentős francia támogatást kaptak.

A II. világháború után Tito Jugoszláviája szeretett volna a kisebbik stratégiai partner lenni a Szovjetunió számára. A Bulgáriát és Albániát is magában foglaló, jugoszláv vezetésű Balkán-föderáció javaslatát azonban Sztálin gorombán visszautasította.

- b) *Különutas stratégia*. A különutas stratégia előfeltétele egy olyan geopolitikai adottság (földrajzi helyzet, energiaforrás, nyersanyagforrás, katonai képesség) megléte, amelyet az adott kis vagy közepes ország a saját kivételességének igazolására, pozíciójának felértékelésére képes felhasználni. Ebben az esetben a régiót uraló nagyhatalom kalkulálja az eltérés kockázatait, beméri határait és összeveti a kivételesség várható hasznával, s felméri a zsarolási potenciál erejét. Eldönti, hogy neki mennyit ér a kis ország lojalitása, a versengő nagyhatalom pedig azt dönti el, hogy neki mennyit érhet az illojalitás felkeltése és támogatása. A különutas politika további feltétele, hogy a kis partner nem kérdőjelezi meg olyan mértékben a regionális nagyhatalom befolyását, hogy kilépjen a szövetségi rendszeréből, vagyis fenyegetse a rendszergazda alapvető biztonsági érdekeit.

A kivételesség, de akár csak a látszata is belpolitikai haszonnal és külpolitikai hozadékkal is járhat. Erre a magatartásra a közepes méretű országok közül klasszikus példának tekinthető Franciaország magatartása de Gaulle tábornok elnökké választása után (1958). A franciák kiléptek a NATO katonai szervezetéből, önálló nukleáris ütőerőt fejlesztettek ki, s enyhülési politikát alakítottak ki a Szovjetunióval. De minden függetlenségi allűr mellett Franciaország a Nyugat részének tartotta magát, s kritikus helyzetekben Washington mellé állt.

Régióinkból Románia nemzeti kommunista különutas politikája volt a legláthatóbb. Ceaușescu az 1956-os magyar forradalomból megtanulta, hogy a Szovjetunió biztonsági érdekei mindenek felett valók, s a Varsói Szerződést és a KGST-t sem lehet egyoldalúan elhagyni. Viszont e keretekben belül lehet más irányokat keresni. A VSZ

1968-as csehszlovákiai bevonulását hangosan ellenző Ceaușescu ugyanakkor tudta, hogy a rendszeren belül az állami tulajdon és az állampárt ideológiai monopóliuma is kötelező. Belpolitikában ezért az ortodox kommunista megoldásokat erőltette, hogy szabadabb keze legyen a külpolitikában, s különutas román kapcsolatokat kezdeményezhessen Kínával és az USA-val. Beléphetett a Nemzetközi Valutaalapba (1972), megkapta az USA-tól a legnagyobb kereskedelmi kedvezményt is. De míg Franciaország a különutaságából tartós nemzetközi pozíciót épített ki, Románia az 1980-as évekre a brutális diktatúra és Ceaușescu személyi kultusza miatt elvesztette a nemzetközi közösség, de mindenekelőtt a Nyugat szimpátiáját.

A közép-európai térség különutas politikájára egy másik példa Ausztria. Az 1999. őszi választások után Wolfgang Schüssel osztrák kancellár nem folytatta az addigi nagykoalíciós gyakorlatot, hanem 2000 elején Jörg Haider szélsőjobboldali, ámde gazdaságpolitikájában radikálisan liberális Szabadság Pártjával lépett koalícióra. A rasszizmusra érzékenyen reagáló Európai Unió bojkottot hirdetett Ausztria ellen. Schüsselt azonban nem sikerült megbuktatni, mert támasztékul a globális tőke, elsősorban az angolszász hatalmak támogatását kereste és kapta meg. Ausztria túlélte az európai bojkottot, és a külön út sikert hozott az országnak: a bevezetett reformok után felgyorsult a gazdasági növekedés. A kellemetlen szélsőjobboldali partner Haider egyébiránt gyorsan marginalizálódott a politikai életben.

c) *Önálló kishatalmi régiós stratégia.* A rendszerváltás óta a magyar külpolitikai gondolkodásban különböző formákban visszatérő elem a régiós hatalmi felelősség képze. Antall József Magyarországot a Kárpát-medence vezető országaként gondolta el, amely mindenekelőtt a visegrádi együttműködésben játszhat irányító szerepet. Erre a szerepre az országot gazdasági kapacitása, a piaci reformok előrehaladott volta, s a rendszerváltás során Németországgal kiépült stratégiai kapcsolata predesztinálja. Óvatosabban, de az irányító szerepet a Nyugat-Balkán irányába is megpendítette, s Magyarország elsőként csatlakozott a Horvátországot és Szlovéniát elismerő német lépéshez. Antallnak csalódnia kellett, látva, hogy a nyugat-balkáni relációban az országnak egyszerűen nincsenek képességei a vélelmezett szerephez, a visegrádi csoportban pedig a partnerek nem fogadják el a magyar vezető szerepet.

A régiós magyar vezető szerep gondolata később is előkerült, elsősorban a szlovák, román, horvát, jugoszláv relációkban. A törekvés alapja a magyar NATO-tagság, az integrációs beágyazottságban lévő előny, a magyar tőke terjedésének lehetőségei, illetve összességében a magyar modell vonzása volt. E stratégia keretében értelmezhető a büntetés és jutalmazás páros alkalmazása a határon túli, kisebbségi magyarokkal való bánásmódtól függően.

Ide sorolhatjuk Sólyom László 2005. augusztus 20-i beszédét, amelyben Magyarország középhatalmi felelősségéről beszélt. Gyurcsány Ferenc miniszterelnök ezt azonnal gazdasági középhatalommá válásra fordította le, s a befolyás irányát a Nyugat-Balkán felé jelölte meg. Erősítette ezt az elképzelést a nyugat-balkáni

külgyminiszterek 2005. októberi budapesti tanácskozása, majd a kormány kezdeményezése román–magyar, osztrák–magyar, horvát–magyar közös kormányülések tartására is. A magyar gazdaság válságba fordulása oka fogyottá tette a kezdeményezéseket, amelyek tényleges képességek híján elhaltak (Lengyel 2006).

- d) *Rejtőzködő stratégia.* Az alkalmazkodás gyorsasága mint mérték. A rejtőzködő kisállami magatartás tipikusan a semleges kisországok útja. Finnország a két világháború határán rendkívül eredményesen alkalmazta a konfrontációra okot adó helyzetek előli kitérés politikáját. A nagy keleti szomszéd irritálásának elkerülése érdekében távol maradt az Északi Tanács minden biztonsági-katonai programjától.

A rendszerváltó országok közül Szlovénia és Észtország alkalmazták leghatékonyabban az önérdek észszerű kalkulációját. Ez a két kicsi nemzet viharos gyorsasággal lépett át a posztindusztriális társadalom szintjére, s a társadalmi elitek a hatalom klasszikus jellemzőit (terület, lakosság nagysága, katonai képességek) egyszerűen hátrasorolták politikájukban.

A magyar külpolitikai gondolkodásban a trianoni szerződés óta találjuk meg a rejtőzködő attitűdöket. A II. világháború után a párizsi békeszerződést a magyar társadalom a háború előtti területgyarapodás miatt kapott büntetésként élte meg, ahogy a forradalom miatt a szovjet megszállást és az 1956 utáni megtorlást is. A Rákosi-féle „bűnös nemzet” minősítés csak erősítette ezt. Kádár és környezete belenyugodott, hogy Magyarország tartós függési helyzetbe került, s kifejezetten törekedtek a rejtőzködő szerep eljátszására. A társadalmat arra ösztönözte, hogy a magyar önazonosságot az individuális ambíciók megvalósításában, a szocialista körülmények között kivételszámba menő belső ellátásban találja meg, s nyitott egy korlátozott lehetőséget a magánszféra számára. A jelenséget a környezetünk *gulyás-kommunizmusként* azonosította.

A láthatatlan, senkit nem zavaró, minden kívülről érkező elvárásnak megfelelni akaró külpolitikai iránnyal a Horn-kormány külgyminisztere, Kovács László próbálkozott 1994–1998 között (Lengyel 2006). Nem beszélt sem 15 millió magyarról, sem kisebbségi jogokról, sem az ország specifikus érdekeiről. Magyarországról a kis kereskedő és szolgáltató ország képét sugallta, amelynek sem igényei, sem érdekei nincsenek a térségben. Lépésenként kihátrált a visegrádi együttműködésből is, arra is ügyelve, nehogy megsértse bármelyik felet is. A szocialista-liberális politika az országgal kapcsolatba hozható kockázatok mérséklését és semlegesítését célozta. Ez a politika volt érezhető mind a NATO, mind az EU irányában.

A magyar külpolitika vizsgálatának elméleti keretei – miként fentebb láttuk – meglehetősen képlékenyek, s néhány felettébb óvatos kísérlettől eltekintve máig kimunkálatlanok. Az okok minden jel szerint nem abban keresendők, hogy kutatóink híján lennének az elméleti iskolákkal kapcsolatos ismereteknek. Sokkal valószínűbb, hogy a kisállamok külpolitikájának óhatatlanul pragmatikus vonalvezetése nehezíti a klasszifikációt. A képességek hiánya, illetve redukált megléte

a kisállamokat nemcsak a fent vázolt eszköztár változatos alkalmazására készíti, hanem a pragmatista politizálás elemi változatának, az alkalmazkodásnak a követésére. A kisállami sikeresség a regionális vagy globális hatalomhoz igazodás gyorsaságán mérhető.

A Kádár-rendszer külpolitikája (1957–1988)



Az izoláció évei (1957–1963)

Még folyt a fegyveres harc Budapest egyes részein, amikor 1956. november 4-én a Moszkvából hazatért Kádár János vezetésével megalakult a Forradalmi Munkás-Paraszt Kormány. Nagy Imre és közvetlen munkatársai a jugoszláv követségre, Mindszenty József hercegprímás az amerikai követségre menekült. A nyugati határon át tízezrek hagyták el az országot.

A Kádár-kormány névsorát, a kormány programját és minden jelentősebb lépését Moszkvában döntötték el. A szovjet vezetés napi, operatív kapcsolatban állt Budapesttel, s a fővárosban tartózkodó képviselői (Malenkov, Szuszlov, Arisztov) révén ellenőrizte az utasítások végrehajtását.

A Magyar Szocialista Munkáspárt 1956. decemberi értekezletén ellenforradalomnak minősítette a történeteket, s megkezdte a párt hatalmának konszolidálását. A szovjet csapatok jelenlétére és az újonnan megszervezett karhatalomra („pufajkások”), valamint a munkásőrségre támaszkodva a hatalom megtörte a társadalom ellenállását, s ezután brutális megtorlás indult a forradalom vezetői és résztvevői ellen. 1959 végéig 22 ezer főt ítélték börtönbüntetésre, 13 ezret internáltak, s 229 halálos ítéletet hajtottak végre. Nagy Imrét, Maléter Pált és Szilágyi Imrét 1958. június 16-án végezték ki.

A megtorlással párhuzamosan, a Szovjetuniótól, Kínától és a többi szocialista országtól kapott gazdasági segélyekre építve, az új hatalom sorban hozta a konszolidációt szolgáló, az előző, Rákosi-vezetéstől elhatárolódó belpolitikai intézkedéseket (az ÁVH feloszlása, törvény az államigazgatás szabályairól stb.).

Az új hatalom számára a nemzetközi mozgástér rendkívül szűk volt, gyakorlatilag a kommunista világra korlátozódott. Az 1955-ben elnyert ENSZ-tagság csak még jobban érzékelhetővé tette az elszigeteltséget, mert a világszervezet nem fogadta el a magyar delegáció mandátumát, s 1963-ig egy különbizottság folytatott vizsgálatokat. A nyugati államok ugyan nem szakították meg, de minimálisra korlátozták a diplomáciai kapcsolatokat Magyarországgal, érzékeltetve, hogy illegitimnek tartják a rendszert.

Hűség a Szovjetunióhoz

A szocialista táboron belüli kapcsolatokban értelemszerűen a Szovjetunió állt az első helyen: Kádár János kormánya onnan nyerte legitimitását, a szovjet haderő biztosította a fennmaradását. A Szovjetunióhoz való hűség, a mindenkor szovjet külpolitika

támogatása a továbbiakban a szocialista magyar külpolitika alaptétele lett és maradt. Kádár fogalmazásában (1959. június 15.): „Azt hiszem, hogy a szovjet elvtársak tudják, hogy a magyar nép tömegei nem állnak még a politikai öntudatnak olyan magas fokán, mint a Szovjetunió polgárai, és mi kötelességünknek tartjuk, hogy ezt fejlesszük, mert az egész internacionalizmus lényege: a Szovjetunió barátsága.”

A szocialista országok kommunista pártjainak 1957. novemberi, moszkvai tanácskozásán meghatározták „a szocialista építés közös törvényszerűségeit”, vagyis azon kereteket, amelyek áthágása esetén a szocialista rendszer veszélybe kerül, és szükségessé válik a Varsói Szerződés segítségnyújtása. A rendezvény fontos eleme volt Kádár beszéde, amely igazolni akarta a szovjet beavatkozást.

Kádár János moszkvai mentora Hruscsov volt, aki több ízben is ellátogatott Magyarországra. 1958. tavaszi útja alkalmával minden beszédében kitért arra, hogy az 1956-os eseményekbe való beavatkozás célja mindössze Magyarország megsegítése volt. Hruscsov még a szovjet csapatkivonás lehetőségét is felkínálta Kádárnak, bár a gesztus nem annyira a két ország kapcsolatának, hanem a Nyugat megbékítésének szólt. Kádár elutasította a javaslatot, mondván, hogy a stabil belső helyzet miatt a lépés ugyan megvalósítható, de a külső veszélyekkel szemben Magyarország egyedül nem képes védekezni.

1. táblázat: A szovjet csapatok magyarországi állomásozásának jogi alapjai

1944. szeptember 23. – 1947. február 10.:	Háborús megszállás
1947. február 10. – 1955. május 15.:	A párizsi békeszerződés alapján az Ausztriában állomásozó egységekkel való összeköttetés biztosítása
1955–1957:	Jogalap nélkül
1957. március 27. – 1991. június 18.:	Kétoldalú megállapodás alapján

Forrás: a szerző szerkesztése

1957. március 27-én Moszkvában megállapodást kötöttek a Magyarországon tartózkodó szovjet csapatok jogi helyzetéről. A megállapodás előszavában indokként az szerepel, hogy így biztosítható legcélszerűbben az esetleges nyugati agresszió elleni közös védekezés.

Kádár több alkalommal tett nyíltan bizonyosságot Moszkva iránti hűségéről, mint például 1963-ban, amikor Peking ellenében támogatta a szovjet álláspontot. Ezek után a Kínával való kapcsolatok lehűltek, Peking hazarendelte ösztöndíjas diákjait is.

1964. október 14-én leváltották Hruscsovot az SZKP éléről, s több levélváltásra is szükség volt Moszkva és Budapest között, amíg tisztázódott, hogy ez nem jelenti a két ország szoros viszonyának megromlását, sem pedig Rákosi reaktiválását. Kádár igyekezett Brezsnyevet megnyerni politikájának, s a szovjet politika irányához való feltétlen alkalmazkodás továbbra is irányvonal maradt. Ez fejeződött ki 1967-ben, az izraeli–arab háború után, amikor Magyarország és a többi szocialista ország moszkvai kezdeményezésre – Románia kivételével – megszakította a diplomáciai kapcsolatokat Izraellel. Kádár 1968-ban újabb bizonyítékát adta

lojalitásának. Bár rokonszenvezett a reformkommunista csehszlovák vezetőkkel, sőt még a Moszkva és Prága közti közvetítéssel is megpróbálkozott, végül azonban csatlakozott a Varsói Szerződés Csehszlovákia elleni intervenciójához. Románia ekkor is távol maradt.

Magyarország a szocialista táborban

A magyar forradalom hatalmas visszhangot keltett a szocialista országokban, s már 1957 januárjában küldöttségek (bolgár, csehszlovák, román, szovjet) érkeztek Budapestre, hogy a kialakult helyzetről tárgyaljanak. Csou En-laj kínai miniszterelnök is beiktatta hazánkat kelet-európai körútjának állomásai közé.

A szocializmus útjára való visszatérés bebizonyítása és a „testvérpártok” bizalmának elnyerése volt a célja a szomszédos országokban tett látogatásoknak. 1958 februárjában Kádár Romániába, Münnich Ferenc miniszterelnök pedig decemberben Csehszlovákiába látogatott. E két országban 1956 októbere nemcsak amiatt okozott riadalmat, mert a kommunista párt hatalmát vonták kétségbe, hanem amiatt is, hogy ez a forradalom magyar forradalom volt. A nagy létszámú magyar kisebbség miatt mind a román, mind a csehszlovák reláció nagyon érzékeny volt. A látogatások alkalmából a magyar vezetők kijelentették, hogy Magyarországnak semmiféle területi követelése nincs, s megfelelőnek ítélték a román, illetve csehszlovák nemzetiségi politikát. Az ott lakó magyarok helyzetét belügynek tekintették. Ettől kezdve mindkét országban erőteljesen romlott a magyar kisebbségek helyzete, Csehszlovákiában a közigazgatás átszervezése, Romániában pedig elsősorban az anyanyelvi oktatás szűkítése miatt.

1957 szeptemberében Kádár kormánydelegációt vezetett Kínába. A látogatásról kiadott közös nyilatkozatban a kínai vezetők szigorú fellépést sürgettek az ellenforradalom bűnösei ellen. 1959-ben a két ország barátsági és együttműködési szerződést kötött, amely azonban néhány év múltán, a szovjet–kínai vitában Moszkvát támogató magyar magatartás miatt kiüresedett.

A magyar kérdés az ENSZ-ben

A nyugati világ – a Szabad Európa Rádión keresztül sugárzott propaganda ellenére – nem akart közvetlen segítséget nyújtani a magyar forradalomnak, azonban diplomáciai akciókkal jelentős nyomást gyakoroltak Moszkvára és Budapestre egyaránt. Az ENSZ Biztonsági Tanácsa a magyar ügyet a Közgyűlés elé terjesztette, s a testület megszavazta a Szovjetunió magyarországi katonai beavatkozását elítélő amerikai határozati javaslatot, valamint különbizottságot küldött ki a magyar kérdés kivizsgálására. A bizottság 1957. június 20-án terjesztette be jelentését – ebben az októberi felkelést a magyar nép szabadságvágya elemi erejű, spontán megnyilvánulásának

minősítette –, aminek vitájára az 1957. szeptember 10–14. közötti rendkívüli ülészakán került sor. A Szovjetuniót elmarasztaló és a szovjet csapatok kivonását sürgető újabb határozatra 60 ország szavazott, a 10 szocialista ország ellenezte, 10 másik ország tartózkodott. A közgyűlés által kiküldött ENSZ-megfigyelőket a magyar hatóságok nem engedték belépni az országba. Az ENSZ 1957 februárjától felfüggesztette a magyar képviselő mandátumát.

A különbizottság folytatta munkáját a következő években, azonban a Közgyűlésben a szavazati arányok folyamatosan változtak a magyar kormány javára: 1962-ben már csak 43–19–34 volt az arány, s látható volt, hogy hamarosan nem lesz meg a magyar kérdés napirenden tartásához szükséges többség.

1962 őszén, alig néhány héttel a kubai rakétaválság kitörése előtt kapta meg a magyar kormány azt az amerikai jegyzéket, amelyben az 1956-os eseményekben való részvétel miatt elítéltek szabadon bocsátása fejében azt ígérte, hogy kezdeményezi a magyar ügy levételét az ENSZ napirendjéről. A kubai rakétaválság természetesen minden más nemzetközi ügyet háttérbe szorított, de annak befejeződése után, 1962. novemberi moszkvai látogatásán Kádár megbeszélte az ajánlatot Hruscsovval, s az SZKP főtitkára kifejezetten biztatta az ajánlat elfogadására. Kádár így az MSZMP VIII. kongresszusán már nemcsak azt fejtegette, hogy a magyar kormány kész az USA-val való kapcsolatok rendezésére, hanem közölte azt is, hogy a politikai elítéltek 95%-a szabadlábon van. 1962 decemberében az ENSZ 17. közgyűlésén megszüntették a magyar ügyben eljáró különbizottság megbízatását, így a magyar kérdés 5 év után lekerült a szervezet napirendjéről. A következő közgyűlésen pedig – U Thant ENSZ-főtitkár 1963. júliusi magyarországi látogatása után – a mandátumvizsgáló bizottság elfogadta a magyar delegáció megbízólevelét.

A Kádár-kormány 1963. március 22-én általános kegyelmi rendeletet adott ki, amely elvileg valamennyi politikai elítéltet amnesztiában részesített. Azt a külföldiek természetesen nem tudhatták, hogy időközben tömegesen minősítették át a politikai ítéleteket köztörvényesekké, sem pedig azt, hogy a szabadon bocsátottak egészen az 1980-as évekig miféle „utókezelésben” részesültek.

A külpolitikai nyitás irányai

A nemzetközi elszigeteltség enyhítésére a magyar kormány először a harmadik világ felé próbálkozott, támaszkodva a szovjet diplomácia enyhülési, a két rendszer békés egymás melletti létezését elfogadtatni igyekvő politikájára. A két szövetségi rendszeren kívül álló, a gyarmati sorból függetlenné váló országok felé való nyitás kézenfekvőnek mutatkozott. Az elgondolás beváltotta a reményeket. 1957. június 13-án Egyiptom és Magyarország állapodott meg külképviseleteik nagyköveti szintre emeléséről. Ez év augusztusában egy magyar „jószolgálati küldöttség” utazott Egyiptomba és Indiába. Az Erdélyi Károly külügyminiszter-helyettes vezette küldöttséget fogadta Nasszer egyiptomi és Nehru indiai elnök. Az el nem kötelezett országok

1961-ben Belgrádban alakult szervezetében vezető szerepet játszó két ország nem kis mértékben segítette a magyar kormánynak a nemzetközi életbe való visszatérését. A magyar küldöttség felkereste Burmát, Indonéziát, Nepált, Ceylont, Szíriát és Szudánt is. A következő évben Egyiptom és India vezetője viszonzta a látogatást, 1960-ban Sukarno indonéz, 1961-ben pedig Nkrumah ghánai elnök látogatott Budapestre. Nagy publicitást kapott a magyar–japán diplomáciai kapcsolatok felélesztése 1959 folyamán, amely 1960 elején kölcsönösen követségek létesítéséhez, 1964-ben pedig nagykövetségek felállításához vezetett.

A harmadik világ felé történt nyitásnak tudható be, hogy 1962-re az 1955-ös 36 helyett Magyarországnak már 57 állammal volt diplomáciai kapcsolata.

A Kádár-rendszer nemzetközi befogadása felgyorsult az 1960-as évek közepétől: 1963-ban Anglia, Franciaország és Belgium, 1964-ben pedig Svédország, Olaszország, Svájc és Kanada emelte nagyköveti szintre magyarországi képviselőjét.

Nehezebb és bonyolultabb volt a kapcsolatfelvétel a Nyugat többi országával, amelyek pedig a gazdaság és a technológia modernizálásának, illetve a tervgazdaság hatékonyabb működtetésének szempontjából messzemenően fontosabbak voltak.

Az első lépések a két európai semleges ország, Ausztria és Finnország felé történtek. 1967-ben Josef Klaus osztrák kancellár, 1969-ben pedig Urho Kekkonen finn elnök látogatott Magyarországra. Tárgyalásaik Kádár Jánossal hatalmas publicitást kaptak, s azt voltak hivatottak illusztrálni, hogy a különböző társadalmi rendszerek között is kiépíthetők baráti kapcsolatok. A látogatások nyomán mindkét relációban fellendültek a kereskedelmi és kulturális kapcsolatok. Ausztriával egy évtizeddel később (1979. január 1.) megszűnt a vízumkötelezettség is.

Még bonyolultabb volt a magyar gazdaság szempontjából legfontosabbnak tekinthető NSZK-reláció. A diplomáciai kapcsolatok felvételéről már 1967-ben megkezdett tárgyalások csak 1973-ra vezettek eredményre. A folyamat elhúzódásában nagy szerepet játszott a szocialista országokkal való szolidaritás (a Hallstein-doktrína miatt, amely szerint az NSZK nem létesít kapcsolatokat az NDK-t elismerő államokkal), a kurrens szovjet álláspont (a kapitalista országokkal való kapcsolat fellazítja a szocialista tábor egységét) és a két német állam ugyancsak 1973-as ENSZ-tagságának ügye. A diplomáciai kapcsolatok 1973-as helyreállítása után a magyar–nyugatnémet gazdasági, tudományos és kulturális kapcsolatok rohamos fejlődésnek indultak. Az 1980-as évekre az NSZK vált Magyarország második legfontosabb gazdasági partnerévé, megelőzve Ausztriát és az NDK-t is. Segítette a bilaterális kapcsolatok fejlődését, hogy 1966-ban olyan nagykoalíciós kormány alakult az NSZK-ban, amelynek Willy Brandt személyében szociáldemokrata külügyminisztere lett. Az új kormány hirdette meg az *Ostpolitik* stratégiáját, amely a status quo alapján kívánt megegyezni a keleti tömb országaival.

A Vatikánnal való kapcsolatok rendezését elsősorban Mindszenty József bíboros ügye gátolta, aki 1956 novemberétől az amerikai nagykövetségen tartózkodott. Hosszú és a nyilvánosság kizárásával folyó háromoldalú (USA, Vatikán, Magyarország) tárgyalások után az Elnöki Tanács 1971-ben kegyelemben részesítette

Mindszentyt, aki ezután távozhathott az országból (1971. szeptember 28.). A Vatikán ígéretet tett, hogy a következő évben lemondásra bírja a 80. életévét elérő főpapot, aki azonban nem kívánt lemondani. VI. Pál végül egyoldalúan nyugállományba helyezte, s 1973 végén üresnek nyilvánította az esztergomi érseki széket. Miután Mindszenty 1975. május 6-án meghalt, az Elnöki Tanács hozzájárulásával a pápa esztergomi érsekké nevezte ki Lékai László püspököt (1976. február 10.). A Szent-szék és Magyarország viszonyában új fejezet kezdődött. Ennek egyik első lépéseként Kádár látogatást tett a Vatikánban (1977. július 8.).

Elvhűség és pragmatizmus

Kádár János a nemzetközi kapcsolatok alapvető kérdésének a szocialista és a kapitalista világrendszer közötti küzdelmet tekintette. A nemzetközi kommunista mozgalom iránymutatását követve arra törekedett, hogy a két rendszer küzdelme békés úton – politikai, gazdasági és ideológiai versenyben – dőljön el. Az ideológiát illetően hitt a szocializmus fölényében, politikai-katonai vonatkozásban egyensúlyt látott, egyedül a gazdaság terén látta úgy, hogy jelentős lemaradás van a kapitalista országokkal szemben.

Brezsnyev hatalomra kerülése után a szovjet–magyar kapcsolatok alapvetően nem változtak. Kádár külpolitikájának vezető elve a Szovjetunió iránti konstruktív lojalitás volt. Hűségesen követte a szovjet vonalat, nemzetközi és multilaterális fórumokon (ENSZ, Varsói Szerződés) mindig a szovjet igényekhez igazodott. Ugyanakkor maximálisan igyekezett kihasználni mozgásterét a kétoldalú kapcsolatokban.

A szocialista tábor vonatkozásában Kádár a döntések előtti egyeztetés fontosságát hangsúlyozta, hogy demonstrálni lehessen a tömb egységét, ám azt a nemzetközi munkásmozgalom szintjétől (Kína) a szomszédságpolitikáig számos megoldatlan kérdés, vita terhelte, s ezek leggyakrabban a kommunista pártok tanácskozásain jelentkeztek.

Kádár János a magyar külpolitika törekvéseiről 1971-ben így nyilatkozott:

„Külpolitikánk következetes harcot jelent a szocializmusért, a nemzetek szabadságáért, a békéért. Szocialista elveinknek, az új társadalmi rendet építő magyar nép nemzeti érdekeinek megfelelően a nemzetközi küzdőtéren mindenhol a haladás oldalán állunk. A Magyar Népköztársaság minden állammal rendszeres viszonyra, békés egymás mellett élésre törekszik, ami egyben a kölcsönösen előnyös kapcsolatok építését jelenti.”

A külpolitikai lojalitásért cserébe Moszkva nagyobb szabadságot hagyott a belpolitikában és a gazdaságpolitikában. A forradalom utáni belpolitikai konszolidációt a tervgazdaság hatékonyságának kérdése követte. A közgazdászok ismételten jeleztek, hogy az extenzív gazdaságfejlődés tartalékai az országban kimerültek, s a minőségi fejlődésnek kell előtérbe kerülnie. Az új gazdasági mechanizmus előkészítése 1963–1964 folyamán kezdődött Fock Jenő miniszterelnök és Nyers Rezső

pénzügyminiszter vezetésével, s a kormány 1968. január 1-jétől vezette be. Az 1960-as években hasonló reformokon gondolkozott a csehszlovák, a keletnémet és a bolgár vezetés is, azonban a reformellenes Brezsnyev hatalomra kerülése miatt kezdeményezéseik elhaltak. A szocialista blokk országai közül csak Magyarország tett kísérletet a tervgazdálkodás radikális átalakítására, piacgazdasági elemek beillesztésére.

Az új gazdasági mechanizmus keretében csökkentették a központi tervezés szerepét, növelték a vállalatok önállóságát a termelés és a beruházások terén, egyes termékek árát liberalizálták, rugalmasabb és teljesítményre ösztönzőbb bérrendszert vezettek be. Az új gazdaságpolitikai irányvonal egyébként erősen megosztotta az MSZMP vezetését. Az ortodox kommunista vonalat követő Komócsin Zoltán és Biszku Béla elleneztek. Ebben Moszkvából is támogatták őket, mivel az SZKP túl soknak találta a piacgazdasági elemeket. Brezsnyev és Koszigin 1967. szeptemberi budapesti látogatásakor azonban végül zöld utat adtak a gazdasági reformok bevezetésének, és ugyanekkor aláírták az új magyar–szovjet barátsági, együttműködési és kölcsönös segítségnyújtási szerződést. A szovjet pártfőtitkár ugyanakkor figyelmeztetett arra, hogy a gazdasági kapcsolatok bővítésének leple alatt az imperialisták letéríthetik a szocializmus útjáról és fellazíthatják a szocialista társadalmakat.

Az új gazdasági mechanizmus bevezetése előtt, 1967-ben Magyarország tárgyalásokat kezdeményezett az IMF és a Világbank képviselőivel a két szervezetbe való belépés lehetőségeiről. Mivel Moszkvában attól tartottak, hogy egy ilyen lépéssel Magyarország függő viszonyba kerül, Kádár nem erőltette a dolgot, s a tárgyalások abbamaradtak.

Az elvhűség és a pragmatizmus együttes érvényesülésének eredménye a kádári külpolitika hármas meghatározottsága lett: a Szovjetuniótól való függés, a többi csatlós országgal folytatott versengés a szocialista tömbön belül az érdekek érvényesítéséért, valamint a ráutaltság a nyugati gazdasági kapcsolatokra, technológiára, majd hitelekre. A konkrét külpolitikai kérdésekben való állásfoglalások ezt jól illusztrálják. Magyarország 1949 óta folyamatosan arabbarát álláspontot foglalt el az egymást követő izraeli konfliktusokban, s 1967-ben, a hatnapos háború után – követve a szovjet lépést – azonnal megszakította a diplomáciai kapcsolatokat Izraellel. Ez a lépés sem társadalmi, sem más tekintetben nem állt Magyarország érdekében, de a Moszkvához való lojalitás kényszere felülírt minden más tényezőt.

A másik példa a prágai tavasz ügye volt. A csehszlovák kommunista párt reformista és demokratikus változásokat vezetett be 1968 januárjától, s Kádár óvatosan bár, de védelmezte a csehszlovák reformokat. A szovjetek viszont kezdetektől veszélyesnek, a szocializmustól eltérőnek minősítették Alexander Dubček „emberarcú szocializmus”-politikáját. Május elején Moszkvában már a csehszlovákok nélkül egyeztetett az 5 szocialista állam, s a vitában a csehszlovákok mellett érvelő Kádár egyedül maradt. Mégis közvetíteni próbált, mert Prágában a magyar reformok egyik lehetséges támogatóját látta. Tisztában volt azzal is, hogy a prágai kudarc negatív hatással lesz a magyar politikára is. A tábor fegyelme ezúttal is erősebbnek

bizonyult: Brezsnyev sürgetésére Kádár beleegyezett a magyar részvételbe a Prága elleni fegyveres intervencióban.

A Duna hadművelet 1968. augusztus 21-én indult: szovjet vezetéssel keletnémet, lengyel, bolgár és magyar részvétellel 200 ezres hadsereg rohanta le Csehszlovákiát. Magyarország mintegy 10 ezres kontingenssel vett részt az akcióban, amelynek Nyitra környékét kellett megszállnia. A hadosztály nem keveredett fegyveres összecsapásokba, akciója nem járt atrocitásokkal. A magyar egységeket 1968 őszén vonták ki.

A letartóztatott csehszlovák vezetőket Moszkvába szállították, ahol visszavonatták velük addigi reformjaikat, s jegyzőkönyvben szentesítették a megszállást. Népszerűsége miatt Alexander Dubčeket csak 1969-ben mondatták le. A szovjet egységek az 1968. október 16-i kétoldalú egyezmény alapján az országban maradtak.

A Brezsnyev-doktrína

Bár már a magyar 1956 a bizonyágát adta, hogy a moszkvai vezetők számára a szocializmus építésének csak egy útja létezik, a szovjet út, s ha szükségét érzik, ezt fegyverekkel is kikényszerítik, a prágai tavasz eltiprása után ezt nyíltan meg is fogalmazták. A Brezsnyev-doktrína értelmében a szocialista tábor vezető hatalmának (Szovjetunió) kötelessége beavatkozni a testvéri országok belügyeibe, ha ott veszély fenyegeti a szocializmust. Brezsnyev 3 hónappal a prágai intervenció után a Lengyel Egyesült Munkáspárt (LEMP) 1968. novemberi kongresszusán így fogalmazott:

„A szocialista építésnek [...] vannak közös törvényszerűségei is, amelyektől az eltérés a szocializmustól való eltérést jelentené. Amikor a belső és külső szocialistaellenes erők valamely szocialista országban a kapitalista rend visszaállítására törekednek, amikor ebben az országban a szocializmus ügye veszélybe kerül, akkor az egész szocialista közösség biztonsága kerül veszélybe, így ez a probléma nemcsak az adott országé, hanem általános probléma, amellyel minden szocialista országnak törődnie kell. [...] Egy testvéri országnak nyújtott katonai segítség a szocialista rendszer veszélyeztetésének megakadályozására rendkívüli kényszerintézkedés, amelyet kizárólag csak a szocializmus ellenségeinek nyílt tevékenysége válthat ki az országon belül és határain túl, mely veszélyeztette a szocialista tábor közös érdekeit.”

Kádár jól gondolta, hogy a prágai tavasz bukásának lesznek következményei Magyarországra nézve is. Az új gazdasági mechanizmus folyamata lelassult, belső ellenzői mind több kritikát fogalmaztak meg. 1972 februárjában Kádárt Moszkvába hívták. Brezsnyev erősen kritizálta a magyar gazdaságpolitikát, s személycserét igényelt a párt vezetésében. A nyílt nyomás hatására a gazdasági reformot visszafogták, fő képviselőit (Fock Jenőt, Nyers Rezsőt) pedig eltávolították a vezetésből.

A kapcsolatok rendezése az Egyesült Államokkal

Bár a diplomáciai képviselőket 1967-ben nagykövetségi szintre emelték, a magyar–amerikai kapcsolatok rendezését az ideológiai-politikai szembenállás mellett leginkább a háború után államosított amerikai javakról folyó vita hátráltatta. Közel 10 év után (az első tárgyalásokra 1964-ben került sor) csak 1973-ban született megállapodás a vagyoni jogi kérdésekben. A tárgyalások tétje nem annyira a fizetendő kártérítés mértéke volt, hanem az, hogy lezárásuk nélkül a magyar fél nem kaphatta meg a legnagyobb kereskedelmi kedvezményt az USA-val való kereskedelemben. Amerikai részről a kérdés iránt nagyobb figyelem csak a SALT-I-szerződés aláírása (1972. május 26.), valamint a vietnámi háború lezárása (1973. január) után került sor. Rogers külügyminiszter budapesti tárgyalásai eredményeként megnyílhettek az amerikai magyar konzulátusok, illetve egy kereskedelmi kirendeltség New Yorkban. 1973 márciusában pedig Vályi Péter miniszterelnök-helyettes washingtoni útja során aláírta a vagyoni jogi követelések zömét. Az egyezmény értelmében Magyarország 20 év alatt 18,9 millió dollár összegű kártérítést fizetett az államosított amerikai javakért. Ekkortól fokozatosan javultak a kapcsolatok, aminek az egyik legjelentősebb mozzanata Carter elnök döntése volt a magyar koronázási ékszerek visszaszolgáltatásáról (1978. január 6.). Ugyanebben az évben (július 7.) megállapodás született a legnagyobb kereskedelmi kedvezmény alkalmazásáról is.

A kádári külpolitika fénykora

Az 1960-as évek második fele új elemeket hozott Nyugat-Európa két meghatározó országában. De Gaulle francia elnök kétségeit fogalmazta meg a Nyugat-Európát védő amerikai nukleáris ernyőt illetően, s önálló atomműtőerő fejlesztésébe kezdett. Emellett kezdeményezte a vasfüggönyön átnyúló, Európa két felének kapcsolatait a *détente–entente-cooperation* (enyhülés–egyetértés–együttműködés) koncepció értelmében javító politika elindítását. Az enyhülési politika kezdeményezői egyébként jól illeszthetők voltak a békés egymás mellett élés szocialista koncepciójához, s az 1970-es évek elejétől megindultak az úgynevezett helsinki folyamat tárgyalásai. Jelentős mértékben járult hozzá az enyhülési/békés egymás mellett élési politika sikeréhez az 1969-ben kormányra került nyugatnémet szociáldemokrata kormány. Willy Brandt kancellár szerette volna lezárni a világháború óta rendezetlen kérdéseket a szocialista országokkal, s egyúttal javítani a két német állam kapcsolatait. Az *Ostpolitik* jegyében születtek meg 1970–1973 között a *keleti szerződések*, amelyekben az NSZK elfogadta a háború után kialakított csehszlovák és lengyel határokat. E szerződések egyrészt megnyitották az utat a két német állam ENSZ-felvétele előtt (1973), másrészt – megszüntetve a német kérdés permanens feszültséget gerjesztő jelenlétét – hozzájárultak egy szélesebb európai biztonsági rendszer kiépítéséhez.

Az enyhülési folyamat az 1975 augusztusában megtartott Helsinki Biztonsági és Együttműködési Értekezletben kulminált, amelyen a világháború befejezése óta első ízben – Albánia kivételével – valamennyi európai ország vezetője jelen volt. Az előkészítő tárgyalásokon 3 nagy témakörben („kosárban”) folytak a viták: az európai (katonai, politikai) biztonsági rendszerről, a kelet–nyugati gazdasági együttműködésről, valamint a humanitárius kapcsolatokról (emberek és eszmék szabad áramlása). A szocialista országok az első kettőre, míg a Nyugat a harmadik kosárra helyezte a hangsúlyt. Az elért kompromisszumos megoldások, illetve a helsinki záróokmány betartását áttekintő utókonferenciák rendszere jelentősen javította a nemzetközi légkört.

Magyarország kezdettől aktív részese volt a helsinki folyamatnak, a tárgyalás-sorozat a VSZ Politikai Tanácskozó Testületének 1969. március 17-i budapesti ülése után indult el. Péter János külügyminiszter több országban (Belgium, Svédország, NSZK, Norvégia, Olaszország) folytatott e célból tárgyalásokat, de a magyar diplomácia további külügyminisztériumokkal is konzultált. Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ) előkészületi tárgyalásai rengeteg tapasztalatot hoztak a magyar politika számára a nyugati kapcsolatok fejlesztésében, s a magyar diplomáciai kar működése egyre szakszerűbbé vált. Kádár Jánosnak a konferencián elmondott beszéde nagy visszhangot váltott ki, kommunista magyar vezető első ízben szólt nemzetközi fórumon az ország történelméről és területi veszteségeiről.

„Meggyőződésünk, hogy Európa minden népének legfőbb kívánsága a béke. Ha lehetséges, még fokozottabban így van ez a magyar nép esetében, amely évszázadokon át a hadak útjának kereszteződési pontján élt, és mérhetetlen véráldozatokat hozott, hogy fennmaradhasson és megőrizze államát. [...] Századunkban, az első világháború hiábavaló áldozatainak után a vesztes Magyarország területe a korábbiak egyharmadára csökkent, a második világháborúban, urai bűnétől a rossz oldalon vérezve, elvesztette felnőtt lakosságának 8 százalékát, és az ország romhalmazzá vált.

A magyar nép sorsa harminc évvel ezelőtt [...] új, jó fordulatot vett. Azóta békében él, visszanyerve nemzeti függetlenségét és állami szuverenitását, szilárdan és eltökélten halad a maga választotta útján, s ma a fejlett szocialista társadalmat építi. [...]

Az emberiség fejlődésének jelen szakaszában a világháború elkerülésének nincs más reális és elfogadható alternatívája, mint a békés egymás mellett élés, a vitás kérdések tárgyalások útján való rendezése, a fegyverkezési verseny megállítása, [...] a közös érdekek kérdéseiben az együttműködés, a népek közeledése és barátsága.

A Magyar Népköztársaság ennek tudatában és szellemében építi nemzetközi kapcsolatait, tevékenykedik az ENSZ-ben, s csaknem hatszáz más nemzetközi szervezetben. [...] Magyarország kész a hátrányos megkülönböztetésektől mentes, kölcsönösen előnyös, hosszú távú megegyezőesekkel is szabályozott gazdasági együttműködésre mindazon országokkal, amelyek maguk is érdekelték ebben. [...]

A kulturális együttműködés, az információk cseréje kapcsán jelentkeznek különösen az ideológiai különbségek. Mi is, akik itt tanácskozunk, különböző ideológiájú pártokat, különböző politikai rendszerű országokat képviselünk. De nem azért jöttünk össze, hogy elfogadjuk egymás ideológiáját vagy politikai rendszerét. Népeink, amelyeket képviselünk,

azt várják tőlünk, hogy a valóban létező ideológiai és politikai különbségek ellenére szót értsünk, összefogjunk és megállapodjunk azokban a közös tennivalókban, amelyeket el kell végeznünk, hogy Európában béke és biztonság legyen, hogy az államok, az országok hasznosan együttműködjenek a közös érdekű dolgokban népeink javára.”

Az enyhülési folyamat mellett a nemzetközi munkásmozgalomban játszott szerep is jelentősen tágította a magyar külpolitika mozgásterét az 1970-es években. A világ kommunista, szociáldemokrata és munkáspártjainak belső kapcsolatrendszere a nemzetközi viszonyok sajátos területe, ahol az egyik fő kérdés a Szovjetunió születése óta a szocialista világrendszer irányítását betöltő szovjet politika megítélése volt. A vita az 1970-es években a szovjet modell általános érvényét elfogadó – főként a szovjet tömbhöz tartozó – kommunista pártok, valamint a szocializmushoz vezető utak különbözőségét hangoztató nyugat-európai kommunista pártok között folyt. Elsősorban a spanyol és az olasz kommunista párt képviselte azt az álláspontot, hogy a magántulajdont, a piacgazdaságot és a pluralista politikai demokráciát össze lehet egyeztetni a szocializmus elveivel. Az úgynevezett eurokommunista megközelítést a szovjet és a legtöbb kelet-európai kommunista párt vezetője mereven elutasította. Az MSZMP-ben is voltak hívei az ideológiai tisztaságnak. Kádár viszont nyíltan kimondta, hogy nem helyes a szovjet megoldások mechanikus másolása, s hangsúlyozta, hogy az egyes pártoknak joguk van a nekik legmegfelelőbb út kiválasztására. A vitában képviselt mérsékelt álláspontja révén az MSZMP nemzetközi mozgástere jelentősen nőtt.

Az 1970-es évek második felétől a nemzetközi szintén felértékelődött a mérlegelő és óvatos lépésekkel operáló kádári külpolitika. Az okok jobbára a nemzetközi környezet változásaiban keresendők és lelhetők fel. A Szovjetunió az enyhülést a harmadik világban történő terjeszkedésre használta fel (Vietnám, Etiópia, Angola, Kuba, Nicaragua, Afganisztán), s az expanzió miatt a szovjet–amerikai kapcsolatok gyors ütemben romlani kezdtek. Afganisztán lerohanása (1979. december) után „mini hidegháború” és újabb fegyverkezési hullám indult el. A csatlós országok finanszírozása és az amerikaiak által bejelentett hadászati fegyverkezési tervek ellensúlyozása hatalmas pénzügyi terheket rótt a Szovjetunióra. Az olajválságokból kinövő világgazdasági korszakváltáshoz a lakosság ellátását is egyre nehezebben megoldó szovjet gazdaság nem tudott megújulni, s a két rendszer közötti versenyfutásban a Szovjetuniót a technológiai leszakadás fenyegette. Az USA európai szövetségesei ugyanakkor vonakodtak a frissen kialakított összeurópai kapcsolatok újbóli lehűtésétől. A nyugati államok azonban a szocialista táborban egyre kevesebb tárgyalópartnert találtak: ekkorra mindenütt láthatóvá vált, hogy Ceaușescu korábban rokonszenvet keltő függetlenségi politikája bizánci jellegű és sztálini mértékű represszív belpolitikát takar, Lengyelországban 1981-ben szükségállapotot vezettek be a szakszervezeti mozgalom, a Szolidaritás (*Solidarność*) gyors terjedése miatt, Csehszlovákiában, Bulgáriában és az NDK-ban pedig a kommunista mozgalom dogmatikus irányzata volt hatalmon. A békés egymás mellett élés kitaró hangoztatása, s a háttérben a szovjet blokkon belül példátlanul számító gazdasági

liberalizáció Kádárnak széles körű tiszteletet hozott, s a keleti blokk mindenütt elfogadott képviselőjeként tekintettek rá. Kádár sorban bonyolította le külföldi látogatásait Ausztriában (1976), Olaszországban (1977), az NSZK-ban (1977, 1982), Jugoszláviában (1977), Franciaországban (1978), Nagy-Britanniában (1985). Hasonlóan nagy diplomáciai vendégjárás volt Budapesten is, ahova tárgyalásokra érkezett Raymond Barre francia miniszterelnök (1977), Helmuth Schmidt nyugatnémet kancellár (1979), Agostino Casaroli bíboros, vatikáni államtitkár (1980), François Mitterrand francia elnök (1982), George H. W. Bush amerikai alelnök (1983), Margaret Thatcher brit miniszterelnök (1984) és Helmuth Kohl nyugatnémet kancellár (1984). Sem a magyar vezetőkkel tárgyaló külföldi partnerek, sem az ünneplő média által félretájékoztatót magyar társadalom nem tudta, hogy a sikeres külpolitikai imázs mögött a magyar gazdaság aggasztó irányba tartott.

Szocialista tervgazdaság kényszerpályán

A magyar gazdaság szerkezeti, modernizációs és növekedési válságát a tervgazdaság ernyője, valamint az 1970-es évek elejétől kezdődő hitelfelvételek sokáig elfedték. Az új gazdasági mechanizmus bevezetésének köszönhetően folytatódott a magyar gazdaság növekedése: 1966 és 1970 között évi 6,8%-kal, majd 1971 és 1975 között évi 6,3%-kal nőtt a nemzeti jövedelem. Leglátványosabban a háztáji és kisüzemi gazdálkodást, valamint az iparszerű növénytermelést bevezető mezőgazdaság növekedett, amely néhány területen elérte a világszínvonalat. A magyar gazdaság teljesítménye a szocialista országok csoportján belül átlagos volt.

Az 1968-as gazdasági reform szovjet nyomásra történt leállítása, valamint az 1973-as olajárrobbanás nyomán keletkezett cserearányromlás (a nyersanyagárak meredek emelkedése következtében a magyar exportteljesítmény leértékelődött) az évtized második felére visszavetette a fejlődést. A GDP átlagos növekedése 1976 és 1980 között már csak évi 2,9% volt, amely 1981 és 1985 között 1,6%-ra lassult. A 20–30% közötti cserearányromlás – különösen az energiahordozók világpiaci áron történő szállítása a Szovjetunió részéről – a magyar külkereskedelmet deficitessé tette.

A piacgazdaságok az olajárrobbanásra az energiaigényes ágazatok leépítésével, takarékosági intézkedésekkel, innovációval, a bérek befagyasztásával reagáltak. A kádári politikának viszont 1956-tól legitimációs eszköze volt az életszínvonal folyamatos emelése és a teljes foglalkoztatottság biztosítása. A gazdasági reform visszafordítása még a lehetőségét is elvette, hogy a magyar gazdaság sikeresen alkalmazkodjon az új helyzethez. Helyette kölcsönök felvételére került sor a nemzetközi pénzpiacról, ahol ekkor nagyon olcsó hitelekhez lehetett jutni. A szocialista táborból elsősorban Magyarország és Lengyelország élt a hitelfelvétel lehetőségével. A magyar adósságállomány 1970-ben 800 millió dollár volt. 1975-re ez 3,1, 1980-ra 9,1, 1985-re 11,8 milliárd dollárra nőtt. A felvett kölcsönök felhasználása

3 irányú volt: egy részüket új beruházásokra, másik részüket veszteséges vállalatok finanszírozására, harmadik részüket pedig közvetlenül az életszínvonal emelésére fordították. Az utóbbi két jogcímen elköltött hitel felelőtlenség volt. A veszteségeket tovább fokozta, hogy a szocialista, illetve szovjet piacra szállított termékek importvonzata folyamatosan növekedett, azaz minél többet termelt egy vállalat, annál nagyobb lett a beszerzési ár és az eladási ár közötti különbség, azaz a veszteség. A költségvetési deficit 1985-re elérte az 5%-ot, s ekkor fordult elő első ízben, hogy az exportbevételek nem fedezték az adósságszolgálati terheket. Ezeknek a fedezetére újabb hiteleket kellett felvenni. Ezt a jelenséget nevezik adósságspirálnak, amely ekkortól gőzerővel beindult.

2. táblázat: A magyar adósságspirál

	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Bruttó adósság (millió USD)	10 507	11 455	10 740	10 216	10 745	10 983
Nettó adósság	7 123	7 571	7 477	7 267	6 994	6 549
Éves adósságszolgálat	1 590	2 014	2 492	2 312	2 265	2 610
Nettó kamatteher	460	863	967	1 118	875	814
GDP-növekedés (%)	1,5	0,1	2,9	2,8	0,7	2,7

Forrás: Szabó Gergely: *A magyar államadósság keletkezése 1973–1989*. Pénzriport, 2016

Változtak a magyar külkereskedelem relációs arányai: az import részaránya 1960 és 1980 között a KGST-országokkal 63%-ról 47%-ra csökkent, ugyanekkor a piacgazdaságokkal való forgalom 24%-ról 40%-ra nőtt. Az export tekintetében a KGST részaránya 61%-ról 51%-ra mérséklődött, a nyugati relációban pedig 22%-ról 35%-ra nőtt.

A tőke- és technológiahányos magyar gazdaság érdekei kívánatosá tették a nyitást a fejlett piacgazdaságok, valamint azok intézményei felé. 7 évnyi megfigyelői státusz után 1973-ban Magyarország csatlakozott a GATT-hoz (Általános Vámtarifa- és Kereskedelmi Egyezmény). Ugyancsak kívánatos lett volna a kontinens nyugati felében mind nagyobb szerepet játszó Európai Gazdasági Közösséggel (EGK) való kapcsolatok kiépítése is, a közösség azonban csak egyes államokkal volt hajlandó megállapodásokat kötni, s elutasította azt a szovjet inspirációjú javaslatot, hogy a KGST-vel mint szervezettet kössön megállapodást. A szocialista tábor döntését Magyarország betartotta, s csak 1988-ban került sor megállapodásra az Európai Közösséggel (EK).

Az 1970-es évek végére a politikai vezetésben a válság elmélyülése a pragmatista irányvonal megerősödését eredményezte, s drasztikus gazdaság- és szociálpolitikai intézkedéseket vezettek be. Tarthatatlannak minősült az életszínvonal folyamatos emelésének politikája, visszatért a piacgazdasági elemek engedélyezése, s eltávolították a vezetésből a reformokat ellenző politikusokat (Biszkú Béla, Apró Antal). Szabadabbá vált a munkaerőpiac, a nagyvállalati rendszert decentralizálták, a falvakban az eddig is virágzó második gazdaság további könnyítéseket kapott,

s a szocializmus éveiben eddig ismeretlen árreformot, azaz a belső áraknak a világpiaci árakhoz való közelítését kezdték meg.

A Kelet és Nyugat közötti kapcsolatoknak az afganisztáni szovjet intervenció utáni lehülése közvetlenül érezte a hatását a magyar gazdaság finanszírozásában. A dollárhitelek felvételének beszűkülése és a Magyar Nemzeti Bankban tartott rövid lejáratú betétek gyors kivonása 1981–1982 fordulójára olyannyira súlyos helyzetet teremtett, hogy az ország fizetési kötelezettségeinek gyakorlatilag a teljes arany- és devizatartalék felhasználásával lehetett csak eleget tenni. Az MNB 1981-es 2,2 milliárd dollárnyi tartaléka 1982 áprilisára 100 millió dollárra csökkent.

A fizetéseképtelenség elkerülése érdekében az MSZMP vezetése a szocialista országok gyakorlatában példátlan lépésre szánta el magát: a tőkés rendszer szimbólumaihoz, a Világbankhoz és a Nemzetközi Valutaalaphoz fordult. Hivatalosan Magyarország 1982. május 6-án lett az IMF és június 24-én a Világbank tagja. A lépésről Lázár György miniszterelnök levélben tájékoztatta Moszkvát és közvetlenül utána a többi szocialista ország kommunista pártvezetőit.

A megállapodás értelmében Magyarország IMF-kvótája 407 millió dollár, ami az alaptőke 0,6%-a. Ugyanekkor a Világbank alaptőkéjéből való részesedése is, azonban ennek az összegnek csak 1%-át kellett valutáért megvásárolható SDR-ben befizetnie. Az IMF-kvóta 21,7%-át (88 millió dollár) konvertibilis valutában, a maradékot az MNB-nél vezetett számlára forintban kellett átutalni. A tragikus magyar pénzügyi helyzetet jól mutatja, hogy a kevesebb mint 100 millió dolláros összeget a kormány csak egy kínai hitelből tudta befizetni.

A moszkvai engedély utólag, Andropov 1982-es hatalomra kerülése után érkezett meg, s az MSZMP Központi Bizottsága 1984-ben megfogalmazta az új irányt: irányított piacgazdaság kiépítése, ahol az állami, szövetkezeti és magántulajdon egymás mellett működik. Megkezdődött a piacgazdaság monetáris működtetéséhez szükséges kétszintű bankrendszer (nemzeti bank és kereskedelmi bankok) bevezetésének előkészítése. A második gazdaság újbóli legalizálása, illetve a piacgazdasági alapintézmények bevezetése egyértelműen a külső hitelezők elvárásainak való megfelelési kényszerből fakadt. A pártvezetés ideológiai megfontolásokból megfogalmazott ellenvetéseit a társadalmi ellentmondások kiéleződésének megelőzése írta felül.

A csatlakozás után Magyarország azonnal kapott egy 100 millió dolláros hitelt, s folytatódtek a tárgyalások a további hitelekéről. 1996-ig összesen 8 hitelmegállapodást írt alá Magyarország az IMF-fel, amelyek keretében több mint 3 milliárd dollárhoz jutott az ország. Lényeges megemlíteni, hogy a Világbank csak azoknak az országoknak adott kölcsönt, ahol az egy főre jutó GDP 2650 dollár alatt volt. Ekkoriban a magyar GDP/fő mutató 2600 dollár volt. Ugyancsak lényeges, hogy az IMF a készenléti hitelek nyújtásához olyan feltételek teljesítését szabja meg a hitelt felvevő államnak, amelyek összességükben az érintett gazdaság

egyensúlyának helyreállítását, illetve a fizetőképesség megtartását eredményezik, továbbá garanciákat tartalmaznak a hitelezők számára.

A magyar IMF-csatlakozás megkezdését okozott a szocialista világban, s a magyar pártvezetők folyamatosan magyarázkodtak, hogy az adott helyzetben a fizetési képtelenséget csak a csatlakozás révén sikerült elkerülni. A megállapodás eredményeként kidolgozott gazdaságpolitika egyébként sikeres volt, javult a külső egyensúly, a konvertibilis fizetési mérleg 1983-ban és 1984-ben is némi többlettel zárult.

Az IMF által szorgalmazott, megszorításokkal járó gazdaságpolitikáról azonban Kádár úgy vélekedett, hogy az tovább nem tartható, mert „akkor nem tudunk a dolgozó népnek perspektívát mutatni. A párt, a hatalom, a rendszer nem tud perspektívát mutatni” – érvelt Kádár a KB 1984. április 17-i ülésén. Az 1985. márciusi XIII. pártkongresszus minden elemzéssel és javaslattal szemben kiadta a jelszót a növekedés gyorsítására, a gazdaság dinamizálására. Mivel az IMF a hitelekre támaszkodó jövedelem túlosztását, a megalapozatlan és a reálgazdasági oldalról teljesen indokolatlan fogyasztásemelést nem fogadta el, az 1985-re tervezett készletlíti hitel-megállapodás nem jött létre.

1985–1986-ban a konvertibilis fizetési mérleg újra jelentős (ebben a két évben 2,3 milliárd dollár) hiánnyal zárt, nagyságrendekkel nőtt a költségvetés hiánya, és a reformok is lefékeződtek. Az ország hitelképessége gyorsan romlott, a devizatartalékok 1987-ben több mint 1 milliárd dollárral csökkentek. Magyarország konvertibilis bruttó adóssága az 1980. évi 9 milliárd dollárról 1987 végére csaknem 18 milliárd dollárra nőtt, miközben tőkés exportja változatlan szinten (évi 5 milliárd dollár) mozgott. A fizetőképesség megőrzése csak újabb átfogó reformprogram meghirdetése révén vált lehetségessé. Ezt a reformcsomagot az MSZMP KB 1987 júliusában, az Országgyűlés pedig szeptemberben fogadta el.

A szocialista tervgazdaság utolsó hónapjai következtek Magyarországon.

A határon túli magyar kisebbségek a kádári politikában

A magyar kormányzatok számára közel 100 esztendeje a megoldhatatlan kérdések közé számít a határon túl élő magyar kisebbségek kérdése. A trianoni békeszerződés (1920. június 4.) óta a magyar nemzet és a magyar állam határai nem esnek egybe. A szerződés értelmében Magyarország területe 283 ezer négyzetkilométerről 93 ezerre, lakossága 18,2 millióról 7,6 millióra csökkent. A II. világháború utáni párizsi békeszerződés (1947. február 10.) ezt csak tetézte: további 3 falut csatolt el Magyarországtól (Oroszvár, Horvátjárfalú, Dunacsún), és annullálta az 1920-as szerződés nemzeti kisebbségi jogokra vonatkozó paragrafusait: már csak egyéni emberi jogokról esik szó benne.

A II. világháború után a szomszédos országokban a kisebbségek kollektív bűnösneként való kezelése nyomán mindenütt retorziókat alkalmaztak a magyar

kisebbségek ellen. A jugoszláv partizánok 1944 őszétől kiterjedt, sok ezernyi áldozatot követelő etnikai tisztogatást hajtottak végre a magyar és német lakossággal szemben. A győztesek közé került Csehszlovákia a homogén nemzetállam kiépítése érdekében nagyhatalmi egyetértéssel egyszerűen megfosztotta állampolgárságuktól német és a magyar lakosait, Magyarországgal pedig lakosságcserét erőszakolt ki. Kárpátalját a háború végén Csehszlovákia egyszerűen átengedte a Szovjetuniónak.

A magyar kisebbségekkel kapcsolatos budapesti kormányzati politika palettája rendkívül széles: a történelmi Magyarország teljes visszaállítását követelő revizionista „Mindent vissza!” jelszavától a kisebbségi kérdés teljes tagadásáig terjed. A revízió követelése a két világháború közti időszak jellemzője volt, a szocializmus időszaka a nemzeti kisebbségek létének teljes negligálását képviselte. Az érv felettébb egyszerű volt: a szocialista/kommunista rendszer számára a tőkés és a munkás ellentéte a meghatározó, ehhez képest a nemzeti hovatartozás szinte lényegtelen. A marxizmus győzelmével a nemzeti konfliktusok rendeződni fognak, hiszen azokat a burzsoázia és a feudális uralkodó rétegek osztályelnyomása idézte elő. Az adott ország belügyének minősített nemzeti kisebbségi kérdés nem létezett többé. A Szovjetunió formálisan elvárta, hogy a tábor országai ne diszkriminálják a náluk élő kisebbségeket, de a gyakorlatban ezt csak Magyarország tartotta be. A Rákosi-rendszer szolgáiban követte az internacionalista sablont, a propagandában a kisebbségek ügyéről nem, csak a szocializmust építő népek testvériségéről lehetett hallani.

A Kádár-korszakban a határon túli magyar kisebbségek kérdése bonyolultabbá vált. Egyik oldalról folytatódott a proletár internacionalizmus hagyománya, azzal az eltéréssel, hogy az 1956-os eseményeket a szomszédos államok kommunista vezetése nemcsak ellenforradalomnak, hanem magyar ellenforradalomnak is tekintette, s ez az értelmezés a pártok közötti együttműködés formájában a két világháború közötti kisantant reflexeit élesztette újra. Olyannyira, hogy a magyar forradalmat leverni készülő Hruscsovnak román és csehszlovák részről is felkínálták, hogy szívesen részt vesznek a rendteremtésben. A hatalomra segített Kádár-vezetésnek, a szocialista országok bizalmát elnyerendő, körbe kellett utazni a szomszédos országokat, köszönetet mondva a rendcsináláshoz nyújtott támogatásokért. A látogatásokat követően mindkét országban mind igazgatási, mind anyanyelvi oktatási szempontból tovább romlott a magyar kisebbségek helyzete. Csehszlovákiában egy közigazgatási átszervezéssel úgy alakították ki a területi egységeket, hogy a felszabdalt magyar etnikumi területekhez észak-szlovákiai megyéket kapcsoltak, s a sávós megoldással mindenütt meg tudták szüntetni a magyar többségű, megyei szintű igazgatást. Szűkítették az anyanyelvi oktatási lehetőségeket. Romániában felszámolták az 1952-ben szovjet nyomásra létrehozott Magyar Autonóm Tartományt, ahol a közigazgatásban lehetett a magyar nyelvet is használni. A magyar forradalom ürügyén Romániában hatalmas megtorlási hullám indult el, amelynek célpontjai jórészt a magyar közösségek és személyiségek voltak.

1959-ben bezárták az addig magyar nyelven oktató Bolyai Tudományegyetemet, összeolvasztva a Babeş Tudományegyetemmel.

3. táblázat: A magyarok számának változása a Kárpát-medence egyes területein (1880–1990)

Év	Kárpát-medence (a történeti Magyarország) területe		Mai Magyarország területe		Magyarország mai területén kívül a Kárpát-medencében	
1880	6 419 146	100,0%	4 354 613	67,8%	2 064 533	32,2%
1910	10 047 605	100,0%	6 730 299	67,0%	3 317 306	33,0%
1930	10 650 737	100,0%	8 000 335	75,1%	2 650 402	24,9%
1941	11 912 284	100,0%	8 655 798	72,7%	3 256 486	27,3%
1949	11 547 626	100,0%	9 076 041	78,6%	2 471 585	21,4%
1960	12 567 714	100,0%	9 786 038	77,9%	2 781 676	22,1%
1970	12 969 985	100,0%	10 166 237	78,4%	2 803 748	21,6%
1980	13 412 752	100,0%	10 579 898	78,9%	2 832 854	21,1%
1990	12 929 048	100,0%	10 225 529	79,1%	2 703 519	20,9%

Év	Szlovákia	Kárpátalja	Erdély	Vajdaság	Horvátország	Muravidék	Őrvidék (Burgenland)
1880	574 862	105 343	1 045 098	265 287	49 560	13 221	11 162
1910	881 320	185 433	1 658 045	425 672	119 874	20 737	26 225
1930	585 434	116 548	1 480 712	376 176	66 040	15 050	10 442
1941	761 434	233 840	1 711 851	465 920	64 431	16 510	2 500
1949	354 532	139 700	1 481 903	428 554	51 399	10 246	5 251
1960	518 782	146 247	1 616 199	442 560	42 347	9 899	5 642
1970	552 006	151 949	1 625 702	423 866	35 488	9 064	5 673
1980	559 801	158 446	1 691 048	385 356	25 439	8 617	4 147
1990	567 296	155 711	1 604 266	339 491	22 355	7 637	6 763

Forrás: KSH: 1880–1990. évi magyar népszámlálások

Az MSZMP feltétlen szovjetbarátsága, a határon túli nemzeti kisebbségekkel szembeni érzéketlensége egy olyan ideológiai alapvetésből fakadt, amely a legfőbb veszélyt a nacionalizmusban jelölte meg. A párt 1959. augusztusi határozata (*A burzsoáz nacionalizmusról és a szocialista hazafiságról*) célul tűzte ki a magyar történelemszemlélet, illetve történetírás teljes áthangolását, hogy megszabadítsák azt a „hungarocentrizmustól”, s alapot teremtsenek a „testvéri szocialista népek” további közeledésének. A magyar párt osztályharcos álláspontja még a szocialista táborban is unikálisnak számított. Csak az NDK pártsajtója mutatott hasonló vonásokat. A többi szocialista országban a nemzetfejlődésért folytatott történelmi programokat beépítették a kommunista pártok által vállalható hagyományokba. De nemcsak beépítették, hanem a szocializmus diktatórikus eszközeivel kiegészítve folytatták is az egységesnek vizionált nemzetállam építését, a nemzeti kisebbségek erőszakos asszimilálását.

A kisebbségi kérdés újrafelfedezése

A kádári politika az 1960-as évek végén újra „felfedezte” a magyar nemzeti kisebbségek problémáját. Nem annyira a társadalomban folyamatosan élő, a határon túli magyarokat számontartó aggodalom miatt, hanem mert Moszkvából indirekt bátorítást kapott. Az 1965-ben hatalomra került Nicolae Ceaușescu egy sajátosan román, a szocialista tábor egységes irányvonalától eltérő külpolitikát kezdett folytatni, s e törekvéseiben odáig merészkedett, hogy felvetette Besszarábia román jellegét, miként annak eshetőségét is, hogy a terület Románia részeként is építhetné a szocializmust. A pusztá gondolatától felháborodott Moszkva egyik reakciója az erdélyi magyarságra vonatkozó hallgatás részbeni oldására adott engedélyt Budapestnek. A Moszkvából kapott ösztönzés után a magyar sajtóban hirtelen írások kezdtek megjelenni, amelyek a párt hivatalos vonalával mintegy polemizálva azt fejtegették, hogy a határon túl élő magyarokért érzett anyaországi felelősséget nem lehet nacionalizmusnak nevezni, valamint, hogy a nemzeti kisebbségeknek joguk van megőrizni és ápolni nyelvüket és kultúrájukat. Sőt, olyan témákat is felvetettek, hogy a szomszédos szocialista országok asszimilációs politikát folytatnak, s szűkítik, illetve felszámolják a magyar anyanyelvű oktatási intézményeket.

Bár a nemzeti kisebbségi kérdés újrafelfedezése nem általában, hanem csak román relációban történt meg (ekkor nem esett szó a csehszlovák, a szovjet és az ezeknél összehasonlíthatatlanul jobb jugoszláv példákról), de a proletár internacionalizmus ideológiáján rés keletkezett, különösen, amikor 1968-ban a Hazafias Népfront egy különbizottságot állított fel a szomszédos országokban élő magyar kisebbségek helyzetének felmérésére. A sajtófigyelési és más forrásokból származó információk gyűjtése robbanásszerűen vetette felszínre a kérdést, ami előrevetítette, hogy az MSZMP politikája a nemzeti kérdésben irányt fog váltani.

Amikor a Művelődésügyi Minisztériumban 1969-ben újrászervezték a nemzetiségi osztályt a hazai nemzetiségek oktatás- és művelődésügyének előmozdítására, az általános indoklásban a lépést a nemzetiségek hídszerepével, kettős kötődésük elismerésével indokolták. Ennek értelmében a pártpolitika azt az értelmezést tette magáévá, amely szerint a nemzeti kisebbségek egyaránt kötődnek a többségi nemzet kultúrájához, amelyekkel egy államkeretben élnek, de saját anyanemzetükhöz is. Ily módon összekapcsolják, hídként kötik össze anyanemzetük államát és azt az országot, amelynek állampolgárai. Az új értelmezéssel a nemzetiségi kérdés belügyként való kezelésében nem állt be ugyan változás, de a nyilvánosság kizárásával folytatott pártközi és külügyi megbeszéléseknek növekvő számban váltak tárgyává a határon túli magyar kulturális, oktatási intézmények ügyei.

A párt a Művelődési Minisztériumot a kulturális export bővítésére, a Külügy-minisztériumot pedig annak vizsgálatára utasította, hogy melyek a határon túl élő magyar nemzetiségek sorsának támogatásával kapcsolatos problémák. 1969-ben a párt Agitációs és Propaganda Bizottsága értékelte a kapott anyagokat.

A viszonyokat Jugoszláviával látták a legjobbnak, Csehszlovákia és a Szovjetunió felé bővülőnek, Románia tekintetében merevnek és elzárkózónak. Az anyaországi támogatások tekintetében a legfontosabbnak az anyanyelvű iskoláztatás kérdését tartották. A nemzetiségtörténeti kutatások koordinálására a Tudományos Akadémia keretein belül egy különbizottságot hoztak létre.

1976 decemberében az MSZMP megállapította, hogy a nemzetiségi kérdés ugyan minden ország belügye, de a „marxizmus–leninizmus normáitól” való eltérést jelezni lehet. „Figyelemmel kell kísérni a magyar nemzetiségek helyzetének alakulását a szomszédos szocialista országokban. [...] A magyar nemzetiségek helyzetét a szomszédos országok vezetőivel való tárgyalásokon [...] tartsuk napirenden [...], és a negatív jelenségeket [...] tegyük szóvá.”

Külön pikantériája az ügynek, hogy a helsinki záróokmány harmadik (emberi jogi) kosarának elveiről emiatt nem kelet–nyugat, hanem kelet–kelet relációban kezdődött vita.

Az 1980-as évek során a magyar közéletben és a politikában 3 dimenzióban is folyamatosan és bővülően napirenden volt a határon túli magyarok kérdése. A népi írók hagyományait folytató Illyés Gyula, Csoóri Sándor, Fekete Gyula és mások foglalkoztak a kérdéssel, előtérbe állítva annak kulturális (összmagyar kultúra és irodalom) és demográfiai („fogy a magyar”) összetevőit. A formálódó demokratikus ellenzék rendszerkritikájában a kérdésnek elsősorban az emberi jogi dimenziói álltak előtérben. Jó nyugati kapcsolataikkal nemzetközi publicitást tudtak adni a kisebbségeket ért sérelmeknek. 1985-ben állították fel a Magyarságkutató Intézetet. Az uralkodó párton belül pedig Szűrös Mátyás vezetésével épült ki egy csoport (Szokai Imre, Tabajdi Csaba) az összmagyar érdekek politikai képviseletére. A helsinki folyamat utótálalkozóin a magyar diplomácia – 1985-ben Ohridban, 1987-ben Madridban – Jugoszláviával közös álláspontot foglalt el a kisebbségi kérdésben, majd ugyanilyen markáns véleményt képviselt a bécsi utótálalkozón is. A formálódó ellenzéken belül a népi-nemzeti vonulat folyamatos ösztönzése nagyban hozzájárult, hogy a nemzetfogalom új értelmezése a kormánypolitika szintjére emelkedett. 1987-től ugrásszerűen nőtt a Romániából Magyarországra menekülők száma, decembertől egy tárcaközi bizottság foglalkozott a kérdés kezelésével. Szűrös Mátyás 1988 januárjában nyilatkozott úgy, hogy a határon túl élő magyarok a magyar nemzet részei, majd egy hónappal később fogalmazták meg, hogy a határon túli magyarsággal kapcsolatos kérdések a szomszédsági kapcsolatok megkerülhetetlen részét képezik.

Alpok–Adria Munkaközösség

Még az 1970-es évek végére datálódik egy újszerű regionális kezdeményezés, az Alpok–Adria Munkaközösség megalakulása. Az 1978-ban Velencében útjára indult szerveződés a Keleti-Alpok térsége köztársaságainak, régióinak, tartományainak és megyéinek az együttműködése, amelynek célja a tagok érdekeit érintő

kérdések közös, informatív és szakszerű megtárgyalása és egyeztetése, közös projektek készítése. Tartalmát a közlekedési összeköttetések, az energiatermelés, a mezőgazdasági, erdőgazdasági, vízgazdálkodási együttműködés, a településfejlesztés, a kulturális és a tudományos intézmények közötti kapcsolatok ápolásának és fejlesztésének kérdései adták.

Újdonsága elsősorban az együttműködés szintjének kiválasztásában ragadható meg: nem államok egyezményéről, hanem az állami szint alatti struktúrákról volt szó. Ráadásul nemcsak országhatárokon, hanem tömbhatárokon is átnyúlt, magába foglalva 2 NATO-tag (Bajorország, két olasz régió), egy semleges (3 osztrák tartomány) és egy el nem kötelezett (horvát és szlovén tagköztársaság Jugoszláviából) ország régióit.

Vas megye 1986 óta megfigyelő státuszú, majd 1988. november 26. óta teljes jogú tagja lett az Alpok–Adria Munkaközösségnek.

A magyar rendszerváltozás nemzetközi környezete



A nemzetközi kapcsolatok történetében közhely a hosszú 19. század fogalma, amely azt illusztrálja, hogy a nemzetközi rendszer működése szempontjából ez a század 1914-ig, az I. világháborúig tartott. Napjainkra közel ugyanilyen közhely a rövid 20. század fogalma, amely viszont azt fejezi ki, hogy a bipoláris nemzetközi rendszer összeomlása 1989–1991 között, még az ezredforduló előtt egy újabb korszak beköszöntét hozta el. Amíg azonban a hosszú 19. század véres világháborúval ért véget, a hidegháborús nemzetközi rendszer „puskalövés nélkül” omlott össze. A fordulat a közép-európai országok számára is történelmi lehetőséget nyitott. A térség országai a rendszerváltozás folyamata mindenütt azonos irányba, a demokratikus intézmények kiépítése és a piacgazdaságra való áttérés felé mutatott. A magyar rendszerváltozás és a magyar külpolitika radikális fordulatának értelmezéséhez tehát célszerű egy pillantást vetni a szélesebb, nemzetközi folyamatokra, az úgynevezett *posztbipoláris világ* kiépülésére. A folyamat rendkívül összetett volt, s természetesen az egyes elemek eltérő hatással voltak a nemzetközi élet különféle szereplőire.

A II. világháború után kialakult nemzetközi rendszer két pólus, a hatalmas nukleáris fegyverezéssel kiépített Egyesült Államok és a Szovjetunió körül szerveződött. A két tábor minden szinten (ideológia, társadalmi modell, gazdaság, fegyverkezés) megnyilvánuló versengése határozta meg a nemzetközi rendszer alakulását, a centrum és a periféria fejlődését, a vasfüggönnyel kettéválasztott Európában az egyes államok mozgásterét. Mivel a két rendszer küzdelme Európában nem terjedt ki a katonai dimenzióra, hidegháborúnak is nevezik ezt az időszakot. A két világrendszer közötti versengés konfliktusai, fegyveres összecsapásai más kontinenseken (Ázsia, Afrika, Latin-Amerika) folytak.

A stratégiai fegyverkezési verseny a Szovjetunió és az Egyesült Államok között hatalmas erőforrásokat emésztett fel, s alapjaiban torzította a gazdasági és társadalmi fejlődés irányait. A növekvő terhelést a Szovjetunió tervgazdaságra alapozott rendszere nem bírta, és a szocialista világrendszer rendkívül rövid idő alatt összeomlott.

1. Felbomlottak a szocialista világ nemzetközi struktúrái. A Varsói Szerződés (1991), a KGST (1991), sőt maga a Szovjetunió sem élte túl a változásokat: 1991 végén leváltak róla az önálló állami létre vágyó területek. A kétpólusú nemzetközi rendszer keleti pillérének szétesése után szuperhatalomként csak az Egyesült Államok maradt porondon, mivel csak ez az ország rendelkezett érdekei globális érvényesítéséhez szükséges politikai, gazdasági és katonai képességekkel. A 2001-es New York-i terrortámadásig úgy tűnt, hogy a 21. század nemzetközi rendszere unipoláris lesz. A Szovjetunió megszűnése és az örökébe lépő Oroszországi Föderáció tartós hanyatlása megváltoztatta a lehetséges globális konfliktusok jellegét, valamint kialakulásuk és kezelésük mechanizmusait. Megszűnt a kölcsönös nukleáris elrettentésen alapuló

stabilitás, a „nagy kockázat – kis valószínűség” elve, s helyette megjelent a „kisebb kockázat – nagyobb valószínűség” elve, amely új típusú kockázatok sorát vetette felszínre, elsősorban az európai kontinensen. Az orosz térség fejlődésének kiszámíthatatlansága, Moszkvának a kialakított új struktúrákban való ambivalens részvétele, illetve nagyhatalmi ambícióinak újraéledése tartós bizonytalansági kihívást jelent.

2. A piacgazdaság világméretű térnyerése messzemenő következményekkel járt. A kommunizmus és a tervgazdaság megbukott. Leértékelődtek a harmadikutas kísérletek. Mindemellett megmaradtak a kérdőjelek a piacgazdaság kibontakozásának előfeltételei tekintetében: a centrum országai által kínált történeti modell megismételhetetlenségét a globális problémák gyarapodása és az ázsiai fejlődési centrum megerősödése is mutatja. Az átfogó, teoretikus magyarázatok közül Samuel Huntingtonnak a civilizációk közötti konfliktusokat előrejelző modellje látszik visszaigazolódni többek között a militáns iszlám Nyugat-ellenességében. Közelebbi térségünk, azaz Közép- és Kelet-Európa vonatkozásában a kulcskérdés az lett, hogy mely társadalmak képesek a centrumhoz és intézményeihez való csatlakozás feltételeinek teljesítésére, s ily módon fejlődésük feltételeinek optimalizálására. Közép-Európa és benne Magyarország a történelem folyamán többször váltott fejlődéstörténeti pozíciót: hol a Keletnek volt nyugati pereme, hol a Nyugatnak a keleti végvára. A rendszerváltozással ismét stratégiai léptékű a választás: hogyan lehet a periféria centrumából (a szocialista táboron belüli helyzet) a centrum periferiájába (a Nyugathoz viszonyított helyzetünk) való átlépést felhasználni az ország érdekében?

3. Európa közepén a német egység megvalósulása szimbolizálta leglátványosabban a hidegháborús megosztottság végét, s vele együtt az Európán belüli belső egyensúlyok elmozdulását. Történeti dimenzióit tekintve lineárisnak tűnik az összefüggés: egy identitásproblémák nélküli Németország erős Európát, míg egy belsőleg zavart fejlődésű Németország gyenge Európát fog jelenteni, vagyis a német egység realizálása közvetlenül függ össze az európai integráció jövőjével. Bizonyos félelmek ismételt felbukkanása és a hajdani NDK reintegrálási nehézségei ellenére Németország az 1990-es években is az európai integráció élharcosa maradt: ebben a tekintetben a Helmut Kohl – Gerhard Schröder – Angela Merkel kancellár-váltások nem okoztak törést. Gazdasági adottságai és politikai kultúrája okán Németország továbbra is a kontinens egyik meghatározó és vezető hatalma, az egység létrejötte óta határozottabb nemzeti érdekérvényesítési hajlamokkal, anélkül azonban, hogy Berlin lazítaná korábbi szövetségi kötelezettségeit.

4. Az Európa nyugati felén megindult integrációs folyamatot a lehető legrosszabb pillanatban, közvetlenül a gazdasági és a pénzügyi unió létrejötte előtt érte a kommunista rendszerek összeomlása. A maastrichti egyezményvel megszületett az Európai Unió, megteremtve a jogi kereteket a tagállamok minden eddiginél mélyebb gazdasági, pénzügyi és politikai integrációjára. Sőt, a tagállamok az integráció egyik

pilléreként definiálták a közös kül- és biztonságpolitikát, az újjáélesztett Nyugat-európai Uniót jelölve meg annak egyik végrehajtójaként. Azonban a maastrichti szerződés még a bipoláris rendbe illeszkedő Európa fogalmára támaszkodott, s nem nagyon volt mondanivalója sem a keleti kibővülésről, sem pedig a második pillér kereteinek megrajzolásával az európai válságok kezeléséről. Mint csakhamar kiderült, ez a hiányosság messze fontosabb, mint bárki korábban hitte volna.

5. A fő katonai ellenfél nélkül maradt USA kivételes történelmi lehetőséget kapott stratégiájának kiteljesítésére és megvalósítására. Európai szerepe, különösen, ami a válságok kezelését illeti, nem csökkent, sőt inkább növekedett. A koszovói válság (1999) felgyorsította az új világrend formálódásának egyébként is hektikus folyamatát, s a nemzetközi élet szereplői számára nem az a kérdés, hogy az USA képes-e az érdekeit távoli régiókban is érvényesíteni, hanem inkább az, hogy a jelenleg egyedüli szuperhatalom mikor, hol és hogyan hajlandó érvényesíteni erőketítő képességét (*power projection*) azokban az esetekben, amikor nem közvetlen és létfontosságú érdekeiről van szó. A szocialista tábor szétesésével és a hidegháborús fő ellenfél eltűnésével megkezdődött az európai térség privilegizált státuszának erodálódása az amerikai külpolitikában, helyébe fokozatosan az ázsiai és a csendes-óceáni térség került.

6. Robbanásszerűen került felszínre a bipoláris nemzetközi rendszert keretek közé fogó nemzetközi intézmények és az alapul szolgáló nemzetközi jog diszfunkcionalitása. Az ENSZ-nek fennállása legsúlyosabb válságával kellett szembenéznie. Bár békemissziói és intervenciói megsokszorozódtak – egy évtized alatt hatszorosára nőtt az ENSZ-keretekben indított békefenntartó akciók száma –, azonban a világ-szervezet legfőbb feladata, azaz a világbéke és a nemzetközi biztonság megóvása mindinkább kétségessé válik. A szervezetnek elvileg monopóliuma van a kényszerítő intézkedések alkalmazására, azonban a Biztonsági Tanács összetétele és döntéshozatali rendje ezt a gyakorlatban sokszor lehetetlenné teszi. A szervezeti és a mögötte található politikai anomáliákat legpontosabban a jugoszláv konfliktus és kezelése illusztrálja. A szuverenitás, a belügyekbe való be nem avatkozás, illetve a humanitárius/emberi jogok védelme egyre gyakrabban került ellentétbe, elég megemlíteni Koszovó (1999) és a második iraki háború (2003) példáját. Fokozta a problémákat a nemzetközi élet szereplőinek (multinacionális vállalatok, pénzügyi minősítő intézmények) gyarapodása, valamint jelentőségük növekedése. Ki kell emelni közülük a hálózatszerűen működő, nemzetközi, nem kormányzati szervezeteket (Greenpeace, Amnesty International).

7. Szűkebb régiók vonatkozásában a közvetlen következmény, hogy Közép- és Kelet-Európa országai megszabadultak a rájuk kényszerített, mesterséges politikai-katonai keretektől, amelyek évtizedeken keresztül nemzeti érdekeiket sértő, a természetes gazdasági fejlődést akadályozó-torzító kötöttségben tartották őket.

A rendszerváltozásokkal formailag Európa keleti felén is megteremtődtek a parlamenti demokráciák kiépítésének, a jogállamiság létrehozásának s a piacgazdaságon alapuló fejlődésnek a keretei. A demokratikus értékek terjedésével széleskörűen tudatosodott, hogy a demokratikus berendezkedés fontos követelménye a nemzetiségi és kisebbségi jogok elismerése és biztosítása. Sajnálatos módon azonban épp a nemzeti önrendelkezés érvényesítése járt együtt egy sor kedvezőtlen folyamat felerősödésével, a nacionalizmus fellángolásával. Ezt nagymértékben elősegíti, hogy a térség konfliktusai immár nem a bipolarizmus rendszervitájaként vetődnek fel, hanem olyan lokális konfliktusként, amelyhez egyik nagyhatalomnak sem fűződnek követlen és létfontosságú érdekei.

Arra a kérdésre tehát, hogy Magyarország a rendszerváltozással kedvezőbb vagy kedvezőtlenebb helyzetbe került-e, a válasz egyidejűleg tartalmaz igenlő és tagadó elemeket. A szűkebb és tágabb környezetünkben lezajlott változások lehetővé tették szuverenitásunk helyreállítását és az önálló magyar kül- és biztonságpolitika kifejlesztését, ugyanakkor egy nagyon keskeny és csak kevés manőverezési lehetőséget nyújtó kényszerpályára terelték az országot. Egyik oldalon integráltságunk gyors ütemben mélyült, s lehetővé vált közeledésünk a kontinens fejlett részéhez, nyugati integrációs szervezetekhez, másfelől a vasfüggöny leomlása láthatóvá tette az egykori szocialista államok történeti eredetű, meg nem oldott problémáit, az évszázados valós vagy vélt sérelmeket, a kölcsönös gyanakvást. A nemzetállami fejlődés eltérő szintjein álló közép-kelet-európai társadalmak érthető módon mindenekelőtt a nemzetfejlődési folyamatok kiteljesítésében voltak érdekelték, de az is csakhamar kiderült, hogy a 20. század végi körülmények között nehezen vagy egyáltalán nem illeszthetők egymáshoz a renacionalizálódás és az integráció, illetve a globalizáció követelményei. Holott nemcsak a magyar politika, hanem térségünk minden országa számára a globalizáció–integráció–renacionalizáció hármassága vetette fel a legnehezebb kérdéseket. A nemzetfejlődés folyamata egyáltalán nem fejeződött be a 20. század végére, s a posztszovjet térség további sorsának egyik legfontosabb összetevői maradtak.

A magyar külpolitika számára a rendkívül összetett folyamatok 3 legfontosabb tényezőjének a szovjet birodalom, illetve a Szovjetunió összeomlását, a német egység megvalósulását és a nyugat-európai integráció fejlődését tekinthetjük.

A szovjet birodalom hanyatlása

Afganisztán szovjet „megsegítése” 1979 karácsonyán heves nemzetközi tiltakozást váltott ki, s a szovjet–amerikai kapcsolatokban az enyhülés éveit követően egy „mini hidegháború” indult. Amerikai részről ennek legfontosabb eleme a fegyverkezési verseny új, immár az ürfegyverkezésre is kiterjedő hullámának elindítása lett. A Ronald Reagan amerikai elnök nevéhez fűződő Stratégiai Védelmi Kezdeményezés (Strategic

Defense Initiative – SDI) egy nagyjából az űrbe telepített, interkontinentális ballisztikus rakéták elleni védelmet nyújtó rendszer kiépítését célozta. A tervezetnek része volt az a megfontolás is, hogy ezzel a lépéssel az USA „halálra fegyverkezi” a gazdaságilag mind mélyebb válsággal küzdő Szovjetuniót.

Moszkva az 1980-as évek elejétől a kommunista párt előregedett vezetésének cseréivel volt elfoglalva – 1982-ben Leonid Brezsnyevet Jurij Andropov követte a főtitkári székben, őt pedig 1984-ben Konsztantyin Csernyenko, aki egy évvel később ugyancsak meghalt. 1985-ben aztán az 54 éves Mihail Gorbacsovot választották meg az SZKP főtitkárának, s a kinevezését jóváhagyó párttestület egyúttal hozzájárult a szovjet intézményrendszer és a tervgazdaság radikális reformjához is.

Látva a szovjet gazdaság lassuló fejlődését, s felismerve, hogy a túl szélesre sikeredett nemzetközi kötelezettségvállalások, valamint az újabb fegyverkezési verseny terheit az ország már nem tudja elviselni, Gorbacsov véget kívánt vetni a „mini hidegháborúnak”, s érdemi enyhülésre törekedett a nemzetközi életben. Radikálisan szakítva elődeivel, úgy látta, hogy a biztonságot elsősorban nem katonai, hanem politikai eszközökkel kell biztosítani. 1985–1987 között erőfeszítései arra irányultak, hogy a rendszerben meglévő eszközökkel, vagyis jobbra adminisztratív intézkedésekkel mozdítsa ki a gazdaságot pangó helyzetéből. Egyik első főtitkári beszédében az ipari és mezőgazdasági üzemek nagyobb önállóságáról, az enyhülés és a békés egymás mellett élés politikájának folytatásáról, illetve a rend és fegyelem megszilárdításáról beszélt. 1987-től újabb fordulatot hajtott végre a szovjet politikában: a reformer politikusok és közgazdászok javaslatára a *peresztrojka* (átépítés) és a *glasznoszty* (nyilvánosság) jelszavak jegyében olyan gazdasági reformot hirdetett, amely piaci mechanizmusok felhasználásával és az öngazgatás lehetőségeinek kiaknázásával, összességében tehát az intézmények demokratizálásával kívánta a gazdaságot mobilizálni. A gazdasági reform érdekében kész volt a politika és a hatalom intézményeihez is hozzányúlni.

A Szovjetunió külpolitikáját a belső célok érdekében kívánta átrendezni: a nemzetközi erőviszonyokkal és a szovjet állam korlátozott teherbíró képességével számot vetve kész volt lemondani a korábbi expanzív és a Nyugattal konfrontáló politikáról. A biztonságot döntően fegyverkezéssel biztosító állásponttól továbblépve a kölcsönös biztonság, valamint a szemben álló fél biztonsági érdekeit számba vevő álláspont felé közeledett. Egyik új javaslata a *közös európai ház*, amely a Szovjetunió és az Egyesült Államok egyenlő partnersége mellett fel tudná számolni a kontinens megosztottságát, s garanciákat tartalmazna a világrend stabilitására.

Csúcsdiplomácia

Az 1980-as évek első felének kiélezett és incidensekkel tarkított szovjet–amerikai viszonyában Gorbacsov belépése és Reagan második elnöksége (1984–1989) a két ország csúcstalálkozóinak rendszerét hozta. 1985 és 1988 között Reagan

és Gorbacsov, 1989-től idősebb Bush és Gorbacsov gyakorlatilag minden évben találkoztak, hogy a közös érdekeltségű témákról tanácskozzanak. A kérdések között első helyen a közepes és nagy hatótávolságú rakéták korlátozásának, illetve leszerelésének ügyei, valamint a globális és európai egyensúly változásai szerepeltek.

Hat év szünet után az újabb csúcstalálkozót Genfben tartották (1985. november 21.), ahol a központi kérdés a csillagháborús amerikai tervezet volt. Az amerikai álláspont szerint az SDI összeegyeztethető az 1972-es ABM-szerződéssel, s Reagan szerint a két államnak együtt kellene működnie a stratégiai támadás és a stratégiai védelem közötti egyensúly megtalálásában. A szovjetek viszont hallani sem akartak a nukleáris fegyverkezés újabb hullámának eshetőségéről, s szerintük az amerikai tervezetek nyíltan ütköznek a hatályban lévő fegyverzetkorlátozó szerződésekkel. A találkozó végén a két vezető közös nyilatkozatban vetítette előre a stratégiai fegyverek mennyiségének drasztikus korlátozását.

ABM-szerződés. A SALT-I-egyezmény (1972. május 26.) része volt a rakétaelhárító védelmi rendszerek korlátozását rögzítő úgynevezett ABM-szerződés (Anti Ballistic Missile Treaty). Ennek értelmében az USA és a Szovjetunió 2-2 ellenrakéta-rendszert építhet ki, illetve működtethet. Az egyiket a főváros körül, a másikat pedig az interkontinentális ballisztikus rakéták indítósilóinak 150 km sugarú térségében. A szerződés megtiltotta olyan rakétavédelmi rendszerek kifejlesztését és hadrendbe állítását, amelyek a tengerről, a levegőből vagy a kozmikus térből működnének, illetve amelyek helyváltoztató indítóállással rendelkeznének, valamint teljes egészében tiltja a két ország területének egészét oltalmazó rakétaelhárító védelmi rendszer kialakítását.

A Reykjavíkban tartott következő találkozón (1986. október 11–12.) folytatódott az SDI-rendszer amerikai kifejlesztésének vitája, de második témaként napirendre került az Európában telepített közepes hatótávolságú rakéták leszerelésének kérdése is. Az utóbbiban Gorbacsov elfogadta azt a korábban még ellenzett nulla megoldást, miszerint ezt a fegyverfajtát 10 éven belül kivonják a rendszerből és megsemmisítik. Egyetértés mutatkozott a stratégiai kategóriához sorolandó interkontinentális nukleáris hordozóeszközök és robbanófejek számának ideiglenes maximalizálásában is (1600 rakéta és 6000 robbanófej mindkét oldalon). Az egyetértés ellenére a találkozó kudarccal végződött, mert a felek különbözőképpen látták az űrfegyverkezés tervezetét. Gorbacsov nem értette, hogy miért van szükség a tervezett komplex amerikai elhárító rendszerre, ha úgyis a rakéták leszereléséről kívánnak megállapodni. Reagan viszont arra hivatkozott, hogy a Szovjetunió olyan fegyvereket ellenez, amelyek fizikailag még nem is léteznek. A csúcstalálkozó eredménytelensége miatt különösen az európai államok éreztek csalódást, mivel a kudarccal az SS–20 és Pershing–II közepes hatótávolságú rakéták már elvileg elfogadott leszerelése is lekerült a napirendről.

A közepes hatótávolságú rakéták ügyében meglévő egyetértés azonban mégis jó alap volt a tárgyalások továbbvitelére, s az INF-szerződést (Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty) egy évvel később (1987. december 8.) a Washingtonban tartott újabb csúcstalálkozón aláírták.

Az INF-szerződés. Az eurohadászati (azaz 500–5500 km, közepes és rövidebb hatótávolságú), szárazföldi telepítésű atomfegyverek teljes megsemmisítéséről szóló szerződés (a publicisztikában nevezeték dupla nulla megoldású szerződésnek is) kötelezte a feleket a megjelölt kategóriához tartozó eszközök 3 éven belül történő megsemmisítésére. A megállapodás abszolút újdonság abban a tekintetben, hogy egy teljes fegyverkategóriát vont ki a felek arzenáljából, s abban is, hogy az ellenőrzést nem csupán a szokásos felderítő műholdas megfigyeléssel, hanem helyszíni ellenőrzéssel is kiegészítették.

A washingtoni találkozáson továbbá megállapodtak a felek által rendszerben tartott robbanófejek számának radikális csökkentésében 10 000-ról 4900-ra (Szovjetunió), illetve 8000-ről 4900-ra (USA). A képességek ilyen mértékű csökkentése alapján többen a washingtoni csúcstalálkozót tekintik a legfontosabb mérföldkőnek a bipoláris szembenállás megszüntetésében.

A washingtoni csúcstalálkozó után is megmaradtak azonban az amerikai és szovjet megítélésbeli különbségek az ABM-szerződés, az afganisztáni szovjet kivonulás, a regionális kérdések, valamint az emberi jogok értelmezése tekintetében.

A következő csúcstalálkozóra Moszkvában került sor (1988. május 29.), közvetlenül azután, hogy a szovjet hadsereg megkezdte kivonulását Afganisztánból. Ez a kétoldalú találkozó bővelkedett ugyan látványos gesztusokban (például Reagan előadása a Moszkvai Állami Lomonoszov Egyetemen, illetve az INF-szerződés okmányainak kicserélése), de érdemi kérdésekben kevés előrelépés történt. E kevesek közé tartozik az Európában állomásozó szárazföldi csapatok létszámának csökkentéséről kötött megállapodás.

A Málta szigetén rendezett csúcspont már a frissen beiktatott George Bush és Gorbacsov között zajlott (1989. december 3.), s a találkozót közvetlenül befolyásolták a megelőző hónapok közép-európai történései. A két elnök egyetértett abban, hogy le kívánják zárni a fegyverzetellenőrzési, valamint az európai hagyományos fegyverek és a szárazföldi erők csökkentéséről szóló tárgyalásokat, s deklarálták, hogy a Közép-Európában folyó változások eredményeként ezek az országok lehetőséget kapnak, hogy a többpártrendszer és a piacgazdaság irányába fejlődjenek. Nem volt ilyen nagy az egyetértés Közép-Amerika kapcsán. Gorbacsov megerősítette ugyan, hogy Moszkva nem szállít a térségbe fegyvereket, de Bush ismételt aggodalmát fejezte ki, hogy a Nicaraguából kiáramló fegyverek a szomszédos országokban, különösen Salvadorban okoznak instabilitást. Gorbacsov úgy vélte, hogy a továbbiakban

a NATO és a Varsói Szerződés ne maradjon katonai szövetség, hanem csak politikai együttműködés. Gorbacsov ekkor még hallani sem akart a német újraegyesítésről.

Bush és Gorbacsov 1990. május 30-án Washingtonban találkozott ismét. A háromnapos találkozáson 24 egyezményt írtak alá, többek között a vegyi fegyverek gyártásának tilalmáról, a Szovjetunióknak nyújtandó amerikai segély feltételeiről, a legnagyobb kereskedelmi kedvezmény megadásáról és a Szovjetuniót elhagyni kívánó zsidók kivándorlásáról. A német egység ügyében Gorbacsov itt már a reális biztonsági garanciák kérdését vetette fel.

Végül említeni kell az 1991. július 30–31-én lezajlott moszkvai csúcstalálkozót. Ekkor írták alá az első START-szerződést, amelynek értelmében mindkét fél maximalizálta a hadászati hordozóeszközök számát (USA: 2016; SZU: 2399), s csökkentette a nukleáris töltetek számát (USA: 10 370; SZU: 10 271). A rendszer verifikációs része műholdas és helyszíni ellenőrzésből, illetve kölcsönös adatszolgáltatásból áll. Az egyezmény végrehajtását erősen bonyolította, hogy fél évvel később Fehéroroszország, Kazahsztán és Ukrajna függetlenné váltak, s a területükön található nukleáris eszközök sorsáról külön tárgyalásokat kellett kezdeni. Az egyezmény végül 1994-ben lépett életbe.

A Szovjetunió szétesése

Gorbacsov a szovjet rendszer radikális megreformálására, de távolról sem a felszámolására törekedett. A reformok elsősorban a gazdaságot érintették, de óvatos lépésekkel társadalompolitikai intézkedéseket és politikai reformokat is magukban foglaltak. Az 1989. márciusi választásokon a Népi Küldöttek Kongresszusára a testület tagjait listákról, de szabadon lehetett választani, a maradék egyharmadot jelölte ki csak az SZKP és az érdekvédelmi szervezetek. Ilyen még nem történt a Szovjetunió történetében. E választások során tűnt fel a szovjet közéletben Borisz Jelcin. 1990 elején az SZKP hozzájárult az egypártrendszer formális felszámolásához. Egy héttel később a népi küldöttek rendkívüli kongresszusa módosította az alkotmányt, s Gorbacsovot a Szovjetunió elnökének választották (március 15.). Az új tisztség erős elnöki pozíciót jelentett (hatáskörébe tartozott a védelem, a külpolitika, a kormány és a párt működéséért való felelősség), két testület, a tanácsadókából álló elnöki és a tagköztársaságok képviselőiből álló szövetségi tanács támogatása mellett. Az új állami struktúra lényegesen csökkentette az SZKP Központi Bizottságának és a Politikai Bizottságnak a hatásköreit. A hatalmi struktúra átalakítása kétélű lépésnek bizonyult: korlátozta ugyan a korábbi hatalmi centrumok képességeit, ugyanakkor radikálisan csökkentette a szovjet rendszert összetartó hatalmi kötelékek erejét is. Lehetővé vált, hogy bármelyik köztársaságban többpárti választásokat tartsanak. A Szovjetunió legnagyobb köztársaságának küldöttei 1990 májusában Borisz Jelcint választották meg az Oroszországi Föderáció Legfelső Tanácsa elnökének. Az új orosz parlamentben nagyjából egyforma erőt képviseltek a konzervatívok

és a radikálisok. Ez utóbbiak vezetője volt Jelcin, aki Gorbacsovtól eltérően úgy vélte, hogy a Szovjetunió további egyben maradásához csak azokra a tagköztársaságokra van szükség, amelyek hajlandók is erre. Az elsősorban a balti államok kiválásáról folyó vita eredményeképp végül az Orosz Kommunista Párt lépett ki elsőként az SZKP-ból. Egy évvel később Oroszország elnökévé Jelcint választották (1991. június 12.), aki nyíltan a piacgazdaság és a demokrácia kiépítésével képzelte el Oroszország jövőjét.

A széthullás felé sodródó Szovjetunió megmentésére Gorbacsov 1991. március 17-én népszavazást kezdeményezett, ahol a jogosultak 81%-a vett részt, s 76,4%-uk szavazott a Szovjetunió megmaradása mellett. De a kommunista rendszer politikai válsága, a szocialista rendszer gazdasági hanyatlása és az ország szervezeti irányításának kudarcai következtében a felbomlási folyamat már megállíthatatlan volt. Bár Gorbacsov vezetésével 1991 nyarára elkészült az úgynevezett egyesülési szerződés a tagköztársaságok között, azonban a politikai élet centrumába nem ez, hanem a Gorbacsov ellen 1991. augusztus 19-én kirobbant sikertelen puccskísérlet került. Bár Gorbacsovot még megmentették, de augusztus 24-én lemondott főtítkári posztjáról, az SZKP-t pedig betiltották, vagyonát elkobozták.

A három balti tagköztársaság, Lettország, Litvánia és Észtország 1990 nyarán proklamálta függetlenségét. Hasonló erejű függetlenedési mozgalmak indultak el a Szovjetunió másik periferiáján, a Kaukázusban található soknemzetiségű területeken is.

December 8-án Borisz Jelcin orosz, Leonyid Kravcsuk ukrán és Sztanyiszlav Suskevics belorusz elnök megegyeztek abban, hogy a Szovjetuniót felszámoltnak tekintik, és létrehozzák a Független Államok Közösségét (FÁK). Ezt követően Oroszország is kilépett a Szovjetunióból (december 12.). A FÁK alapító szerződésének aláírására december 21-én Alma-Atában került sor, amelyen a 3 balti állam és Grúzia kivételével a Szovjetunió összes volt tagköztársasága részt vett. Az új politikai entitás „közös” problémái közé tartozott a Szovjetuniótól örökölt – Oroszország, Ukrajna és Fehéroroszország területén található – nukleáris arzenál kérdése, a Vörös Hadsereg haditechnikájának és készleteinek a független államok közötti szétosztása, illetve bizonyos területi viták és határkérdések megoldatlansága. A FÁK létrehozását követően pár nappal, december 25-én Gorbacsov bejelentette, hogy lemond a Szovjetunió elnöki tisztéről, amely így 7 évtized után, 1991. december 31-én államként megszűnt létezni. A bipoláris nemzetközi rendszer egyik pólusa, a globális képességekkel rendelkező szuperhatalom belső feszültségei és inkoherenciája okán, történelmileg példátlan módon összeomlott.

A szovjet befolyási övezet leválása

Az 1980-as évek második felére mind nagyobb gazdasági nehézségekkel küzdő Szovjetunió fokozatosan kezdte leépíteni nemzetközi elkötelezettségeit. Szinte

valamennyi kontinensen jelen voltak azok a „forradalmi rendszerek”, amelyek – ideológiai alapozással – gyakorlatilag a szovjet geopolitika érdekeit szolgálták. A leglátványosabb elem kétségkívül az afganisztáni kivonulás volt (1989. február), de jelentőségét tekintve messzemenően fontosabbnak bizonyult a II. világháború óta szovjet érdekszférának tekintett közép-európai országok elengedése.

Az 1989-es esztendőt a nemzetközi kapcsolatok történetében „csodálatos évnek” (*annus mirabilis*) nevezik, s joggal. Egy év leforgása alatt annyi és olyan mértékű változás történt, amelyet senki nem látott előre. Sőt, elképzelni sem tudott: történelmileg rendkívül rövid idő alatt sorra megbuktak a kommunista rendszerek Közép- és Kelet-Európában. A folyamatban jelentős szerepet játszott a bipoláris világ két vezető hatalma, az USA és a Szovjetunió. A két fél céljai természetesen egyáltalán nem estek egybe: a szovjetek a kommunista rendszerek modernizált fenntartásán, míg az amerikaiak a megbuktatásukon dolgoztak. Azonban a gorbacsovi reformok hatására, valamint a Nyugat által sok csatornán támogatott demokratikus ellenzéki csoportok fellépése nyomán az események nem várt fordulatot vettek. Különösen azután, hogy Gorbacsov előbb az ENSZ Közgyűlésén (1988. december) bejelentette, hogy a Szovjet Hadsereg létszámát Közép-Európában és a kínai határ mentén két év alatt félmillió fővel csökkentik. Fél év múlva (1989. július 6.) pedig az Európa Tanács ülésén kijelentette, hogy a továbbiakban sem az erőszak alkalmazása, sem pedig az azzal való fenyegetés nem lehet a külpolitika eszköze. A strasbourgi beszédet az elemzők többsége a Brezsnyev-doktrína feladásának formális bejelentéseként értelmezte. Gorbacsov ugyanis úgy folytatta, hogy bármilyen, a belügyekbe való beavatkozás, illetve az állami szuverenitás korlátozására irányuló kísérlet megengedhetetlen.

Az események az elemzőket igazolták: 1989 júniusában a LEMP (a lengyel kommunista párt) beleegyezett, hogy a kommunista országokban megszokottól eltérő, relatíve szabad választásokat tartsanak. Pár hónappal később (1989. augusztus 23.) az 1939-es Molotov–Ribbentrop-paktum évfordulóján (a paktum a balti államokat átengedte a Szovjetuniónak) hatalmas demonstrációt szerveztek, élőláncsal kötötték össze a 3 balti fővárost, Tallinnt, Rigát és Vilniust. Aligha túlzás azt állítani, hogy a 20. század történetének egyik legmagasztosabb pillanata volt ez. Groteszk fintora a történelemnek, hogy a szovjet tömb két leginkább dogmatikusnak tekinthető országa – Románia és az NDK – azonnal felajánlotta Moszkvának, hogy készek katonai segítséget nyújtani a szocializmus megvédéséhez. Gorbacsov azonban a legkevésbé sem kívánta megismételni az 1968-as csehszlovákiai intervenciót.

A szovjet zóna közép-európai szocialista rendszerei néhány hónap leforgása alatt sorra összeomlottak.

Lengyelországban, a szocialista tábor geopolitikai helyzetét, méretét, hadseregét tekintve egyik legfontosabb országában voltak a legrégebbiek a rendszerváltozások előzményei, tekintve, hogy a Szolidaritás szakszervezeti mozgalom megalakulását (1980. szeptember 17.) jó évtizeddel megelőzték már ellenzéki megmozdulások. Ráadásul a szakszervezeti mozgalom gyors sikerei a hatalmat kézben tartó Jaruzelskit előbb a szakszervezeti vezetők letartóztatására, majd szükségállapot kihirdetésére

ösztönözték (1981. január). A válságos 1980-as évtized az uralkodó kommunista párt és a Szolidaritás küzdelmével telt, amelynek egyik döntő mozzanata a kétkamaras parlament bevezetése, illetve a Szolidaritás részvétele volt a szenátust felállító választásokon. A kormányzat nagy döbbenetére a felsőházi választásokat elsőprő többséggel nyerte az ellenzék, amely azonban a parlamenti választásokon még csak részsikert érhetett el, mivel egy korábbi megállapodás szerint az alsóház helyeinek 35%-át a kommunista pártnak tartották fenn. Az átalakulás sokáig tartott: az 1989-es szenátusi választásokat csak 1991 végén követték a korlátozás nélküli, teljesen szabad parlamenti és elnökválasztások, amelyek eredményeként Lengyelország elnöki székébe Lech Wałęsa, a Szolidaritás vezetője került, a kormányfő pedig Tadeusz Mazowiecki lett.

Csehszlovákiában a VSZ katonai erőinek 1968-as prágai bevonulása eredményeként a régió egyik legortodoxabb kommunista vezetése (Gustáv Husák államelnök, Miloš Jakeš pártfőtitkár) volt hatalmon, akik Gorbacsov reformjait túl radikálisnak látták. A permanens represszió nyomán a társadalom passzivitása is érthető volt, a sporadikus ellenzéki mozgalmakat pedig a rendszer kíméletlenül elnyomta. A prágai tavasz során is meghatározó cseh és szlovák ellentétet az állami és pártvezetők igyekeztek úgy feloldani, hogy a szlovákok számára szélesebb mozgásteret biztosítottak. A lengyel, magyar és keletnémet események hatására az első jelentősebb demonstrációra 1989. november 17-én került sor Prágában. Václav Havel vezetésével két nap alatt létrehozták azt a Polgári Fórumot, amely a megelőző évtizedekben elhallgatott ellenzéki gondolkodókat és mozgalmakat tömörítette. Néhány napon belül Prágába érkezett Alexander Dubček is. A tüntetések hamarosan országos méretűvé váltak. A fejleményeket látva a kommunista törvényhozás saját elhatározásából törölte az alkotmányból az egypártrendszerre vonatkozó cikkelyt, és felajánlotta az elsősorban cseh Polgári Fórumnak, illetve szlovák megfelelőjének (Nyilvánosság az Erőszak Ellen), hogy vegyenek részt egy közös koalíciós kormányban. Az ellenzék ezt elutasította, ám a december elejére meghirdetett általános sztrájkra már nem került sor: a kormány magától lemondott. Ezt követően az új kormányt Gustáv Husák államfő nevezte ki, a törvényhozás (nemzetgyűlés) elnökének Dubčeket választották meg, Csehszlovákia 10. elnöke pedig Václav Havel lett. Ha nem is „10 nap” alatt, de a „bársonyos forradalom” mindenképpen rövid idő alatt felszámolta a kommunista rendszert. Az állam nevében a „szocialista” jelzőt 1990 márciusában „szövetségre” cserélték. Az 1946 óta első szabad választásokra júniusban került sor, s ezt követően szinte azonnal napirendre került Csehszlovákia szétválásának kérdése.

Az európai szovjet érdekszféra legrégebbi vezetőjének a bolgár Todor Zsivkov számított, aki a Bolgár Kommunista Pártot 1954-től, a bolgár államot pedig 1958-tól vezette. Az ortodox kommunista balkáni vezér 1989. május 20-án beszédet tartott az esti tévéhíradóban. Ebben azzal vádolta meg Törökországot, hogy a Bulgáriában élő török kisebbség befolyásolásával lázít a bolgár állam ellen, s ezért felszólította Ankarát, hogy nyissa meg a határt a bolgár muzulmánok előtt. A hónap elején életbe lépett új útlevéltörvény és a nemzetközi kapcsolatokban meglehetősen példátlan

beszéd hatására a bolgár muzulmánok megrohanták az útleveleket kiállító hatóságokat, s június végéig mintegy 350 ezer kivándorló lépte át a török határt. Először a dohányipar, azután az építő- és élelmiszeripar, majd gyakorlatilag az egész bolgár munkaerőpiac összeomlott, s a helyzet kezelésére gazdasági szükségállapotot vezettek be. A politikai vezetés még 1989 nyarán sem érzékelte helyzete megrendülését, sőt éles bírálattal illették a csehszlovák és a keletnémet párt politikáját. Zsivkovot végül – „korára és egészségi állapotára” való tekintettel – a párt Politikai Bizottságának november 9-i ülésén lemondatták.

Románia a szocialista táboron belül az autark, nemzeti kommunista utat járta, amelyhez jelentős mértékben hozzájárult, hogy az országból 1958-ban kivonultak a szovjet csapatok. Nicolae Ceaușescu vezetésével a román külpolitika több kényes kérdésben eltért a Szovjetunió vonalától: 1967-ben nem szakította meg diplomáciai kapcsolatait Izraellel, 1968-ban nem vett részt a VSZ csehszlovákiai intervenciójában, 1981-ben elítélte a Szovjetunió nyomásgyakorlását Lengyelországra, s a kínai–szovjet vitában Peking mellé állt. Az autark gazdaságpolitika miatt az ország 1980-as években súlyos gazdasági válságba került, s az ellátási nehézségek társadalmi tiltakozásokhoz vezettek. A hatalmas elnyomó apparátus (Securitate) miatt azonban csak a párton belül jött létre Ion Iliescu vezetésével egy változásokat követelő csoport. A román rendszerváltás egyébként egy Temesvárott kialakult incidenssel vette kezdetét: a népszerű református lelkész, Tőkés László felettese egy távoli kis faluba szerette volna áthelyeztetni. A lelkész lakását ezután a hívek éjjel-nappal őrizték. Miután a temesvári hatóságok 1989. december 15-én erőszakkal végrehajtották a döntést, az összegyűlt tömeg rendszerellenes jelszavakat kezdett hangoztatni. A rendfenntartó szervek, majd katonai alakulatok beavatkozása nyomán a temesvári felkelés gyorsan terjedt, s csakhamar véres fordulatot vett: 58 halott, közel 100 sebesült, s majdnem 1000 letartóztatott volt az első hullám eredménye. A felkelés áttért más városokra is. Bukarestben a felkelés ugyancsak véres összecsapásokba torkolt. A Ceaușescu házaspár a december 21-ére megszervezett nagygyűlésről helikopterrel menekült el. Elfogták, majd december 24-én kivégezték őket. Az új hatalmat megtestesítő Nemzeti Felszabadítási Front ideiglenes miniszterelnöknek Petre Romant nevezte ki, az államfő Ion Iliescu lett. A választásokra 1990 májusában került sor, amelyen a Nemzeti Megmentési Front elsőprő többséggel győzött.

Az európai enyhülési politika kínálta lehetőségeket a szovjet vezetés a helsinki konferencia után a harmadik világban, Ázsiában, Afrikában és Latin-Amerikában való térnyerésre használta ki. Brezsnyev az SZKP XXV. kongresszusán (1976. február) úgy fogalmazott, hogy a „szovjet kommunisták mindig szolidárisan viselkednek azokkal a népekkel, amelyek szabadságukért és a haladásért harcolnak”, a kongresszus határozata pedig még egyértelműbben fogalmazott: „Pártunk támogatást nyújt és fog nyújtani a jövőben is a szabadságukért küzdő népeknek.” Henry Kissinger amerikai külügyminiszter viszont úgy értelmezte, hogy a szovjetek a békés egymás mellett élés tételét folyamatosan a terjeszkedésre használják. Az 1980-as évek elejére a tőkés világ periferiáján a harmadik világ országaiból kialakult az úgynevezett *szocialista*

orientációjú országok csoportja. A legszegényebb fejlődő országok közé tartoztak ugyan, de a nemzetközi kommunista ideológiában ők voltak hivatottak illusztrálni a szocializmus vonzerejét. Angola, Mozambik, Etiópia, Bissau-Guinea révén formálódott egy szovjet orientációjú országcsoport Afrikában. Rajtuk kívül a Szovjetunió ellenőrizte a Bab el Mandeb-szorost és a Vörös-tenger bejáratánál fekvő Ádent és Dél-Jement is. A szocialista orientációjú fejlődő országok a *létező szocializmus pártállami modelljét* vették át, s ugyan jelentősebb gazdasági teljesítményt nem voltak képesek felmutatni, viszont erőfeszítéseiket az NDK-beli, kubai és szovjet tanácsadók segítségével az adott államok társadalmának és politikai rendszerének átprogramozására használták. Az amerikai elemzők úgy értékelték, hogy a szovjetek a centrumországokat a periféria felől kívánják bekeríteni, s veszélyeztetik a Nyugat vezető országainak ellátását szolgáló tengeri útvonalakat.

A szovjet expanziós törekvések érintették Délkelet-Ázsiát (Vietnám, Kambodzsa) és Közép-Amerikát is (Kuba, Nicaragua), s utolsó eleme Afganisztán lerochanása volt 1978. december végén. Ez utóbbi közvetlenül érintette a II. világháború utáni geopolitikai helyzetet, s a Nyugat egy új, globális status quo létrehozására irányuló fenyegető lépésnek értékelte. Carter elnök 1979. június 18-án Bécsben még aláírta Brezsnyevvel a SALT-II-megállapodást, de az „afgán sokk” hatására meghirdette a Carter-doktrínát (1980. január).

Gorbacsov a Szovjetunió nemzetközi elkötelezettségeinek csökkentését első lépésben a perifériákon kezdte meg. Megszüntette a támogatott államok segélyezését és katonai felszerelésekkel való ellátását, s radikálisan csökkentette az ott állomásoztatott szovjet katonai egységek létszámát. Angolában 700 szovjet, 18 000 kubai, 450 keletnémet, Etiópiában 2400 szovjet, 5900 kubai, 550 keletnémet, Mozambikban 500 szovjet, 1000 kubai, 100 keletnémet katona tartózkodott. Szovjet katonai kontingens volt továbbá Algériában (3000), Líbiában (2000), Szíriában (2000), Dél-Jemenben (1500) és Nicaraguában (1000).

A leglátványosabb lépés e téren az afganisztáni kivonulás volt. Az 1979. karácsonyi intervenciót a szovjet hadsereg 40 ezres létszámmal kezdte. Ez a létszám fokozatosan nőtt, 1980-ra 100 ezer, 1985-re 120 ezerre emelkedett. A fővárost, Kabult és a központokat ugyan mind elfoglalták, de a vidéki területeket képtelenek voltak ellenőrzésük alatt tartani. A háborús mérleg: 26 ezer orosz halott, az afgánok veszteségét 1,5 millióra becsülik, s mintegy 5 millióan menekültek el a harcok elől. Becslések szerint a Szovjetuniónak a háború évi 5 milliárd dollárjába került. Moszkva 1987-ben hozott döntést a kivonulásról, s az 1988. április 15-i, genfi Afganisztán-konferencián született egyezmény értelmében a kivonulást 1989. február 15-ig kellett befejeznie.

A német egység (1990)

A szocialista tábor német részének, az NDK-nak a rendszerváltását külön kell tárgyalni. Az ok felettébb egyszerű: az NDK ugyanúgy csak részlegesen volt szuverén

ország, mint az NSZK. A II. világháború után a szövetséges hatalmak nem kötöttek békét a legfőbb ellenséggel, s az 1947-től kezdődő hidegháború a továbbiakban sem tette ezt lehetővé. A szövetségesek jaltai (1945. február) és potsdami (1945. július) konferenciáján hozott – ideiglenesnek szánt – döntései prolongálódtak, s az egymással szembehelyezkedő nagyhatalmak (az USA, az Egyesült Királyság, Franciaország), illetve a Szovjetunió a saját megszállási zónájából kialakított rész-Németországot integrálta a saját rendszerébe. Három kérdésben – a német határok, a német békeszerződés és Berlin mint főváros ügyében – azonban a szövetséges hatalmaknak csak együttesen volt joguk határozni, a két német utódállam önállóan nem dönthetett. 1989 végén ezek a kérdések is napirendre kerültek.

Az NDK megszűnése

Az NDK léte és fennmaradása a Szovjetunió nélkül (valamint az NDK területén állomásozó 400 ezres szovjet katonai kontingens nélkül) elképzelhetetlen lett volna, így érthető, hogy az NDK a szocialista táborban mindig is a leginkább dogmatikus, a kommunista ideológiához legszorosabban kötődő formáció volt. Ezt a pozícióját az 1980-as évek második felétől sem adta fel, olyannyira, hogy az Eric Honecker-i vezetés a Gorbacsov által bevezetett reformokat mély gyanakvással fogadta.

A keleti tömb gazdaságilag legfejlettebb államának számító NDK-ban 1989 nyarán a szokottnál jóval többen igényeltek vízumot Lengyelország, Csehszlovákia és főként Magyarország felkeresésére. Az utazás be nem vallott motívuma volt, hogy valamiképp átjussanak az NSZK-ba, ahol a hatályos szabályozás értelmében azonnal állampolgárságot kaphattak. Magyarország területét, de főképp a Balaton környékét a keletnémet turisták korábban is felhasználták arra, hogy a nyugat-németországi rokonokkal és ismerősökkel találkozzanak, ezúttal azonban szélesebb nyilvánosságot nem kapó, egyéb információk is ösztönözték a döntést. Például az, hogy 1989 tavaszán Magyarország megkezdte az Ausztriával közös határ mentén húzódó vasfüggöny „javítását”, amelynek során a javításra leszerelt részeket nem állították vissza a helyükre. A Moszkvában tiltakozó keletnémet vezetők nem kaptak támogatást, viszont a magyar kormány tárgyalni kezdett az NSZK hatóságaival a magyar kempingtáborokból és szállodákból hazatérni egyáltalán nem szándékozó keletnémet turisták Ausztrián keresztül történő átengedéséről.

Horn Gyula, a Németh-kormány külügyminisztere mind nemzetgazdasági, mind politikai megfontolások okán arra az álláspontra helyezkedett a tárgyalások során, hogy a keletnémet menekültek ügye alapvetően a két német állam belügye. Első lépésként 1989. augusztus 19-én a Sopron melletti Fertőrákoson szervezett *páneurópai piknik* alkalmából jutott át néhány száz keletnémet turista Ausztriába, szeptember 19-én pedig a magyar fél hivatalosan is lehetővé tette, hogy az NDK-állampolgárok nyugat felé elhagyják az országot. A magyar fél lépése szinte felrobbantotta a kelet-

német társadalmat, amelynek hivatalosan október 6-án kellett ünnepelnie az NDK fennállásának 40. évfordulóját.

Az ünnepségek azonban országszerte nyílt tiltakozó akciókba és tüntetésekké torkolltak, amelyeket a megzavarodott vezetés már nem mert a korábbi keménységgel leverni. Sőt: október 18-án lemondott Honecker főtitkár (utódja Egon Krenz lett), november 7-én pedig a kormány és a kommunista párt (NSZEP) politikai bizottsága is. A társadalom az új vezetéstől a korlátozások és feltételek nélküli külföldre utazást követelte, s november 9-én megnyíltak a kapuk a berlini falon. Az ünneplő tömeg pedig azonnal nekilátott a várost akkor már 28. éve kettéválasztó, a megosztottságot szimbolizáló fal szétverésének.

Bár december elejétől létrejöttek a keletnémet rendszerváltás levezénylésére hivatott testületek (kerekasztal), az egyesülési folyamat lépéseit azonban ekkortól az NSZK és az európai nagyhatalmak közötti alkuk határozták meg.

A két Németország egyesítése

A német megosztottság, azaz a két német állam létezése a hidegháborús Európa egyik biztonságpolitikai axiómája volt, s a viszonyuk is alapvetően a nagyhatalmak álláspontja szerint alakult.

A két német állam kapcsolatai 1949-től az egyesülésig döntően a Kelet és Nyugat közötti mindenkori kapcsolatok függvényében alakultak. Az 1980-as évekre a bilaterális „belnémet” viszony kiegyensúlyozottnak volt tekinthető, sőt az NDK kifejezetten profitált abból, hogy az NSZK kérésére a két német állam közötti „belnémet kereskedelem” az Európai Közösségek belső szabályozása alapján vámmentesen s más terhek nélkül folyhatott.

A fal megnyitásával gyakorlatilag egy időben hangzott el az első újraegyesítési javaslat, amely szerint a megoldás az lehetne, ha a két német állam között valamiféle konföderáció jönne létre. Kohl kancellár 1989. november 28-án ismertette 10 pontos javaslatát, amelyben az NSZK azonnali segítséget ígért az NDK-nak a konföderációs intézményi struktúrák kiépítésében, s elengedhetetlennek tartotta egy legitim keletnémet kormány létrejöttét. A tervezet óvatosan nem tartalmazta az egység fogalmát, amelyhez – és ezt pontosan tudták az NSZK-ban is – szükséges volt a Szovjetunió és a 3 nyugati hatalom hozzájárulása. Az amerikaiak (Bush elnök) támogatták a tervet, Párizs és London azonban inkább vonakodónak tűnt. Margaret Thatcher brit miniszterelnök az európai egyensúly megbomlásától tartott, François Mitterrand pedig a francia külpolitika egyik legerősebb európai adujának (a német kérdésben viselt „felelősségének”) elvesztését látta benne. Az NDK-vezetés támogatta a javaslatot (december 4.). Két héttel később, Kohl kancellár és Hans Modrow keletnémet miniszterelnök drezdai találkozásánál megállapodtak a „szereződésközösség” létrehozásában és a vízummentes határforgalom bevezetésében. Az események azonban ismét csak túlfutottak a politikusok alkudozásain, s elébe

menve a folyamatoknak, az NSZK vezetői közvetlenül – ha úgy tetszik, az NDK vezetésének feje fölött – fordultak a keletnémet társadalomhoz. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy az 1990. márciusra kiírt keletnémet választásokon indulni kívánó (ellenzéki) pártok, mozgalmak egy része egyszerűen nyugatnémet „klón” volt, vagyis a CDU (Kereszténydemokrata Unió), az FDP (Német Szabaddemokrata Párt) és az SPD (Német Szociáldemokrata Párt) nyugatnémet forrásból működő helyi megfelelője, amelyek mind politikai programjuk, mind anyagi támogatásuk tekintetében az NSZK-hoz kötődtek.

A szovjet vezetéssel természetesen az NDK vezetői (Modrow miniszterelnök) is tárgyaltak. Az 1990. február 1-jei moszkvai találkozó után Modrow a német egység megteremtésének fokozatosságra épülő tervét (4 szakasz: konföderáció, választások, új, egységes államforma, egység) vázolta fel. Az NSZK elégedetten vette tudomásul a javaslatot, hiszen – a leendő Németország semlegességének kivételével – minden ponton egyetértettek vele. Ekkortól a két német állam közötti tárgyalások felgyorsultak.

A döntő áttörés Kohl kancellár Gorbacsov főtitkárnál 1990 februárjában tett moszkvai látogatása során következett be, amikor a szovjet vezető elvi beleegyezését adta a két német állam egyesüléséhez. Gorbacsovnak fel kellett ismernie, hogy a kelet-közép-európai demokratikus átalakulások feltartóztathatatlanok, egyben remélte, hogy az általa a Szovjetunióban folytatott, egyre több gonddal küzdő *peresztrojka* folyamata nyugati politikai és gazdasági támogatással még megszilárdítható, ha az amúgy is vesztesre álló határon túli „peremterületeken” engedményeket tesz. A német egységhez való hozzájárulást szovjet részről mindazonáltal 3 feltételhez kötötték: a II. világháború után létrejött határok sérthetlenségének elismeréséhez, a Szovjetuniónak nyújtandó jelentős gazdasági segítség (utólagos jóvátétel?) nyújtásához, valamint ahhoz, hogy az egyesült Németország ne legyen tagja a NATO-nak. Nyugatnémet részről az első 2 feltétel teljesítése nem jelentett gondot, a katonai szövetség kérdésében viszont nem voltak készek kompromisszumra.

1990. február 10-én Moszkvában immár a két német állam küldöttsége együtt tárgyalt Gorbacsovval, aki megismételte, hogy Moszkvának nincs kifogása a német egység ellen. A zöld jelzés után megkezdődtek az úgynevezett 4 + 2 (az USA, az Egyesült Királyság, Franciaország, a Szovjetunió, valamint az NSZK és az NDK közötti) tárgyalások (február 14.), amelyek során a világháborús győztes hatalmak és a két német állam képviselői egyeztették az újraegyesítés feltételeit. A 6 ország külügyminiszterei vezetésével zajló megbeszélések 1990. szeptember 12-én zárultak. Ekkor írták alá Moszkvában – a békeszerződés funkcióját is betöltő – szerződést a „Németországra vonatkozó záró rendelkezésekről”. Ez kimondta többek között, hogy egész Németország a NATO tagja lehet, ugyanakkor tömegpusztító fegyvereket, valamint más NATO-országok csapatait nem lehet a volt NDK területén állomásoztatni, a német hadsereg, a Bundeswehr létszámát pedig 370 ezer főre kell csökkenteni. A szerződésben garantálták Lengyelország nyugati határait, valamint rögzítették a Németország keleti felében állomásozó szovjet haderők kivonását 1994 végéig.

1990. március 18-án tartották az NDK-ban az egyesülés előtti utolsó választásokat, ahol a keletnémet CDU nyert, de az új, Lothar de Maizière vezette kormányba beléptek a szociáldemokraták is. A két német állam egyesülését kimondó szerződést 1990. augusztus 31-én kötötték meg, amelyet mindkét német állam parlamentje nagy többséggel elfogadott. Az NDK parlamentje október 3-án tartotta utolsó ülését, s éjfélkor az NDK megszűnt létezni. A német újraegyesítés nemzetközi jogi szempontból október 3-án következett be.

A két német állam közötti tárgyalásokkal párhuzamosan folytak a világháború győztes hatalmainak egyeztetései is a német egységről. Ennek oka részint a II. világháború utáni német békeszerződés megkötésének elmaradása, részint pedig az egység megvalósulását kísérő politikai aggodalmak voltak. A folyamatot bátorítólag kezelő amerikai diplomácia a 4 győztes hatalom egyeztetéseit a 2 német állam közötti tárgyalások lépéseihez igazította. Ellenvetései Moszkvának és Párizsnak voltak. Moszkva az NDK-partnerrel egyeztetve a leendő német állam semlegességét forszírozta, a franciákat pedig láthatóan megrendítette az a lehetőség, hogy az egyesült Németország fölött elveszítik a II. világháború után gyakorolt „speciális felelősségüket”. Az EU-n belüli hatalmi egyensúlyok megbomlásával kapcsolatos aggodalmaikat a britek is osztották.

Kohl kancellár és Hans-Dietrich Genscher külügyminiszter szívós diplomáciai erőfeszítéseinek, a különféle nyugatnémet segélyszállítmányoknak köszönhetően, valamint a Szovjetunió belüli dezintegrációs folyamatok erősödésének nyomasztó hatására Gorbacsov az 1990. július 15–16-i emlékezetes kaukázusi találkozón végül feladta Németország semlegességének követelését, és feltételekkel bár, de hozzájárult az egységes német állam NATO-tagságához. A döntést közvetlenül befolyásolta, hogy a NATO egy héttel korábbi, londoni nyilatkozatában kimondta, hogy a Varsói Szerződést a továbbiakban nem tekinti ellenfélnek (július 5–6.). Bonn vállalta az NSZK-haderő létszámának 590 ezerről 370 ezerre csökkentését, illetve megerősítette, hogy lemond a biológiai, vegyi és nukleáris (úgynevezett ABC-) fegyverek kifejlesztéséről, megszerzésük lehetőségéről. Moszkva részéről Gorbacsov bejelentette, hogy az NDK területén állomásozó mintegy 400 ezer szovjet katonát 1994-ig hazarendelik. A kaukázusi találkozón megszületett megállapodás azt is egyértelművé tette, hogy az egyesült Németország határai az NDK-t, az NSZK-t és Berlint egyaránt magukban foglalják, de a külső államhatárokon változás nem következik be. A kaukázusi megállapodás után egy nappal az Egyesült Királyság és Franciaország is áldását adta a német egység létrehozására (Párizs, július 17.). A franciákat az NSZK-nak az európai integrációba való még szorosabb bekötése (maastrichti szerződés) nyugtatta meg.

Az egységes Németország a Szovjetunióval bilaterális szinten is rendezte kapcsolatait. Az egyesülés után néhány nappal Theodor Waigel szövetségi pénzügyminiszter és Vlagyiszlav Tyerehov bonni szovjet nagykövet pénzügyi megállapodást írtak alá az 1994-ig a keleti német tartományokban tartózkodó szovjet csapatok kivonásának pontos feltételeiről. A megállapodás értelmében Bonn 15 milliárd német márkát

bocsátott Moszkva rendelkezésre; ebből 12 milliárd támogatás, 3 milliárd márka pedig hitel volt.

A német–szovjet kétoldalú kapcsolatok rendezésének megkoronázásaként Kohl és Gorbacsov 1990. november 9-én (a berlini fal „leomlásának” évfordulóján) Bonnban jószomszédi, barátsági és együttműködési szerződést írt alá – 20 év időtartamra.

Az európai integráció és a bipoláris rendszer vége

A bipoláris világ szétesése az európai integrációt fejlődésének kritikus állapotában érte. Az 1980-as évek europesszimizmusa után hosszú tárgyalások eredményeképp a tagállamok az integráció mélyítése, a belső piacra ráépülő gazdasági és pénzügyi unió felé fordultak. Az integráció mélyítését illetően az Európai Közösségeknek a nemzetközi környezet gyors átalakulásával is számolniuk kellett. 3 hatalmas kihívás keletkezett: a 100 ezer négyzetkilométer területtel és 16 millió lakossal megnövekedett Németország egysége, a bővülések, illetve az integráció előrelépését szimbolizáló maastrichti szerződés.

A német egység és az integráció

A nyugati közvélemény hangos ünnepléssel, de nem kis meghökkenéssel fogadta a szovjet rendszer felbomlásáról szóló híreket, s mind a berlini fal leomlása (1989. november 9.), mind a keletnémet menekültek NSZK-ba történő befogadása hatalmas publicitást kapott. A kezdetektől lelkesen támogató amerikai és a vonakodva, de kényszerűen beletörődő szovjet hozzáállás mögött érdemes figyelmet fordítani az európai reakciókra is, tekintve, hogy az ünneplő felszín mögött mást is láthatunk. Brit és francia titkos tárgyalók – alkalmasint a legmagasabb szinteken – adták egymásnak a kilincset Moszkvában, azt sugallva az SZKP akkori vezetőinek (mindenekelőtt Mihail Gorbacsovnak), hogy ne siessen annyira az általuk évtizedeken át ostromozott vasfüggöny teljes elbontásával. És végképp „legyen óvatos” a német kérdés kezelésekor.

Franciaország és Nagy-Britannia gyanakvó hozzáállásának történeti okai számosak. Mind Thatcher, mind Mitterrand a II. világháborúban szocializálódott, s a nemzetközi kapcsolatokról alkotott felfogásukat a hitleri agresszió formálta. Igaz, az amerikaiak kikényszerítették a francia–német kibékülést, de a megszállás, a német brutalitás, a terrorbombázás emléke még nem halványult el. Az 1980-as évek végének francia biztonságpolitikája csak részben irányult Moszkva ellen. Anélkül, hogy nyíltan kimondták volna, a kiterjesztett elrettentés doktrínája, illetve az önálló francia ütőerő fenntartása a nagyhatalmi státus és hiteles elrettentő erő mellett arra is szolgált, hogy a német biztonságot Franciaország is garantálja. Mindenekelőtt attól tartottak, hogy Kelet-Európában felélednek a németek nagyhatalmi ambíciói:

egy német Mitteleuropa nem lenne semmivel jobb vagy biztonságosabb a gorbacsovi békénél. Nem véletlen, hogy Mitterrand örömmel vette volna, ha két Németország marad. Francia részről szerepet játszott a hagyományos *politique de grandeur*, a nagyhatalmi státusz igénye is. Párizs jó viszonyt ápolt Moszkvával, és a német egyesülés kikezdhetette azt a nagyhatalmi pozíciót, amit a francia–szovjet tengely garantált. Úgy tűnt, a német egyesülés megerősítheti az amerikaiak európai befolyását is: mondani sem kell, hogy ez a kilátás sem töltötte el különösebb örömmel a franciákat. Nem véletlen, hogy Mitterrand még 1989. október 26-i kelet-berlini útja során is igyekezett támogatni az NDK nemzetközi helyzetét.

Az amerikai támogatás, Helmut Kohl elszántsága és Gorbacsov reálpolitikája ellenében a francia politika nem látott esélyt az ellenállásra, s egy már évtizedek óta bevált recepthez folyamodtak: a túlságosan fenyegetőnek érzett német képességnövekedések lekötéséhez az integráción belül. Jacques Delors bizottsági elnök eredetileg az 1986-ban szentesített egységes piacból kinövő, logikus integrációs lépésnek tekintette a monetáris uniót és az ezen alapuló európai pénz bevezetését. Az akkor sokak által túl merésznek tartott kezdeményezés részben a német egység fontos alkutényezőjévé is vált. Mitterrand belátta, hogy aligha lehet a német egységfolyamatot megállítani, de ennek árul nem kevesebbet szabott, mint az addig szentnek és érinthetetlennek tekintett *Deutsche Mark* feladását, a német valuta integrálását egy leendő közös európai pénzbe. De a dolog megfordítva is igaz: a német kancellár meg azzal tudta végképp leszerelni a francia elnök ellenérzéseit, hogy elfogadta, Berlin kész lesz az újabb integrációs fokozatnak tekintett pénzbevezetés élére állni. Helmut Kohlról egyébként köztudott volt, hogy mélységesen hitt az európai integrációban, és maga is félt a német múlt liderceitől. Ő még azt a német iskolát képviselte, amely azért is akarta mind mélyebben integrálni Németországot az Európai Közösségekbe, hogy visszafordíthatatlanul új sínekre helyezze hazája haladását. Ezért is volt hitvallása, hogy „ami jó Európának, az jó Németországnak”, tehát nem is annyira vele szemben szükségeltettek a történelmi léptékű fejlemények a német márka feladásához, hanem inkább neki jött mindez kapóra, hogy az eurót illetően tamáskodó honfitársait meggyőzze. Visszafelé is alkalmazva az iménti alapvetést: ami jó volt Németországnak, az például e téren jó lett az európai integrációnak is.

Angol oldalról Thatcher egészen 1990 februárjáig hitt abban, hogy legalábbis elodázhathatják az újraegyesítés folyamatát. Egyfajta átmeneti megoldásra törekedett, amely még 5 éven át fenntartotta volna a két külön német államot. Ebben a tekintetben nem osztotta Mitterrand optimizmusát, aki úgy vélte, hogy a németek „megfékezhetők”, ha szorosabban bekapcsolják őket az európai intézményrendszer vérkeringésébe.

Gorbacsov az SZKP Politikai Bizottsága előtt 1989 novemberében mindenesetre így fordította le az üzenetet: „A Nyugat nem óhajtja a német egységet, de azt akarja, hogy mi akadályozzuk meg azt, mégpedig azért, hogy ez összeütközéshez vezessen az NSZK-val – így kiküszöbölve egy jövőbeni »összeesküvés« lehetőségét a Szovjet-unió és Németország között.”

A bővítések kérdése az 1980-as évek második felére háttérbe szorult, elsősorban a déli államok csatlakozásakor szerzett vegyes tapasztalatok miatt. Az europesszimizmus évei után a 12 tagállam számára megoldandó legfontosabb területnek az integráció belső fejlődése, azaz a mélyítés kérdése tűnt. A szovjet tömb összeomlása azonban gyökeresen új helyzetet teremtett, amely 3 irányból is (EFTA-országok, a mediterrán világ, Kelet-Európa) az integrációhoz való csatlakozás igényét termelte ki. A hármas bővülési kihívásra az EU meglepően különböző válaszokat adott.

1. Az EFTA-országok (Norvégia, Izland, Liechtenstein) már korábban is szorgalmazták a készülő egységes piachoz való hozzáférés igényét, amely értelemszerűen szorosabb kapcsolatokat jelentett az EU-val. 1989-től intenzív tárgyalások kezdődtek, amelyek eredményeként 1992. május 2-án az EK és az EFTA megállapodást írtak alá az Európai Gazdasági Térség létrehozásáról, amely 1994-ben lépett életbe. Az EGT az egységes belső piac vívmányainak jelentős részét ténylegesen kiterjesztette az EFTA-ra, az EFTA-országok pedig belső jogrendjük részévé tették a vonatkozó uniós jogszabályokat.

Az egyezmény 1994-es hatálybalépése előtt Ausztria (1989), Finnország (1992), Svédország (1991), Norvégia (1992) csatlakozási szándékukat jelentették be.

A maastrichti szerződés aláírásával megnyílt az út a csatlakozási tárgyalások megkezdése előtt, amelyeket 1993. február 1-jén nyitottak meg. Mivel az *acquis* átvételének jelentős részét (4 szabadság, versenypolitika stb.) már az EGT keretében megtárgyalták a felek, a teljes jogú tagság feltételeiről körülbelül egy év leforgása alatt sikerült megegyezni. A semleges Svédország, Finnország és Ausztria esetében a legnehezebb kérdések közé tartozott a közös kül- és biztonságpolitikába való betagozódás, továbbá Ausztriában az alpesi tranzitforgalom szabályozása, Svédországban és Finnországban az állami alkoholmonopólium, Norvégiában pedig a halászat. Végül minden kérdésben (leginkább az új tagoknak kedvező) kompromisszum született. A 4 szerződés ratifikációja viszonylag gyorsan zajlott le. Legutolsóként Norvégiában rendeztek népszavazást, mintegy kívárva a szomszéd skandináv országok polgárainak véleményét. A pozitív eredményű referendumok azonban nem hozták meg a várt lélektani hatást: Norvégia szavazópolgárai immár másodszor utasították el az ország EU-tagságát.

Ez volt az EU 4., s egyben legkevesebb gonddal járó bővítése.

2. A mediterrán országok esete teljesen más. Ciprus és Málta 1990-ben nyújtották be csatlakozási kérelmüket. Ciprussal a tárgyalások az északiakkal együtt kezdődtek, s valószínűleg be is fejeződtek volna, ha Ciprus görög-török megosztottsága nem váltott volna ki heves vitákat. Az ország végül a keleti bővítési csomagba került, s 2004-ben lett az EU tagja. Kormányváltás után Málta 1996-ban visszavonta kérelmét, s azt csak 1998-ban nyújtotta be ismét, ezzel ő is a kelet-európai csoportba került.

A török tagság sorsa teljesen más. Bár Ankara 1963-ban már társult tagsági státuszt kapott, azonban a teljes jogú tagság kérdése mindmáig megosztja a tagállamokat. Nemcsak az vita tárgya, hogy 5%-nyi terület okán Törökország egyáltalán európai országnak számít-e, hanem aggodalmakat okoz muzulmán volta és az EU egész intézményrendszerére és működési módjára való hatása is méretei miatt. (A gyorsan növekvő lakosságú Törökország a jelenlegi működési szabályok szerint az EU legnagyobb tagállama lenne, megelőzve Németországot!) Ankara 1987-ben nyújtotta be tagsági kérelmét, de csak 1999-ben kapott hivatalos tagjelölti státuszt.

3. A szovjet befolyás alól kiszabadult, a demokráciát és a piacgazdaságot választó közép-európai országok egyöntetűen a Nyugat felé fordulás politikáját (közös jelszó: „Vissza Európába!”) és a hatékonynak tekintett intézményeikben való tagság igényét hirdették meg. Amennyire öröndetes hír volt a közép-európai piac megnyílása az integráció belső vitáival elfoglalt tizenketek számára, olyannyira tanácstalanok voltak a tagsági igények tekintetében.

Az Európai Uniót a kelet-európai országok jelentkezése váratlanul és felkészületlenül érte. Egyik oldalról a régi tagállamok azt a morális kötelezettséget vetették fel, hogy a fejlettebb Nyugat-Európa nem lehet közömbös a kelet-európai országok jövője iránt. Az Európai Tanács 1989. december 8-i strasbourgi ülésén hangzott el, hogy „a Közösség és a tagállamok teljes mértékben tudatában vannak annak a felelősségnek, amely rájuk nehezedik Európa történetének ezen döntő pillanatában”.

Azonban a morális felelősségvállalás emlegetése, a közös történelmi és kulturális gyökerek felidézése nem tudta elrejteni, hogy az EU-nak nem állt érdekében a keleti bővítés. Az 1990-es évek elején olyan kérdések álltak a közösség figyelmének előterében, mint a gazdasági recesszió, a valutaválság, az integráció céljának meghatározása, a közös külpolitika kiépítése. Konkrét lépésként annyi történt, hogy a G7-országok 1989-ben létrehozták a közép- és kelet-európai országok gazdasági átalakulásának segítésére a PHARE-programot. A program irányítását az Európai Bizottság végezte. A francia elnök, François Mitterrand javaslatára 1990-ben felállították az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bankot, amely kifejezetten a kelet-közép-európai országok piacgazdasági áttérését volt hivatva támogatni.

1991-től az EU Európai Megállapodásokat kötött Magyarországgal, Lengyelországgal, később Bulgáriával, Romániával, a balti államokkal és Szlovéniával. Ezek olyan aszimmetrikus társulási megállapodások voltak, amelyek az ipari termékek szabad kereskedelmére terjedtek ki oly módon, hogy az unió gyorsabban bontja le a kereskedelmi korlátokat, mint a társult ország. A megállapodásokban szerepelt az integráció alapját jelentő 4 alapszabadság további 3 eleme (tőke, munkaerő, szolgáltatás) szabad áramlásának fokozatos megteremtése is. A társulási megállapodásokban viszont egyáltalán nem szerepelt a tagság lehetősége. Az EU az 1993-as koppenhágai kritériumok megfogalmazásával tett érdemben először ilyen lépést.

A kihívásokra a tizenkettek a gazdasági és monetáris unió, valamint a politikai unió kialakításának szándékával reagáltak. Az 1990-es kormányközi konferencia egyértelműen a mélyítés mellett tette le voksát, még mielőtt Brüsszel akár a fejlett EFTA-országokkal, akár a rendszerváltás után azonnal tagnak jelentkező volt szocialista országokkal tárgyalt volna. A lépés érthető, s ez tekinthető az egyik fő érvnek: ha az integráció az események forgatagában nem mélyül tovább, hanem megáll a belső piac szintjén, akkor a külső nyomás hatására maga az integráció kerül veszélybe. Egy európai piac kialakulhat ugyan, de elveszne maga az európai gondolat, s vele az integráció történelmi és eszmei jelentősége is. Ezért az integráció megerősítéseként fontosnak találták a belső piacra ráépülő gazdasági és pénzügyi unió megteremtését, valamint az integráció politikai dimenziójának kialakítását. A közös kül- és biztonságpolitika kialakításának tragikus aktualitást adott a kibontakozó jugoszláv válság, valamint az első öbölháború is, a belbiztonság megerősítése pedig a határok megnyitása és ezzel összefüggésben a közös határellenőrzés, valamint a közös bűnüldözés igénye miatt vált fontossá.

Hosszú előkészületek után két egymással párhuzamos kormányközi konferencián tanácskoztak a tagállamok képviselői a gazdasági és monetáris integrációról, valamint a politikai együttműködési területekről. Az alapító szerződések második érdemi módosítására, sőt tulajdonképpen az integráció új alapokra helyezésére 1991 decemberében a hollandiai Maastricht városában került sor. Elfogadták és 1992 februárjában aláírták az Európai Unióról szóló Szerződést (EUSZ) vagy más néven maastrichti szerződést, amely az Európai Uniót 3 nagy szakterületre, úgynevezett pillérre helyezi.

Az első pillér fedi le mindazon területeket, amelyeket az addigi szerződések közösségi hatáskörbe utaltak. Jobbára gazdasági területekről volt szó. Az EUSZ rendelkezik többek között az európai polgárságról, amely az unió bármely országából egy másik országba áttelepülő polgárának politikai jogokat biztosít. A belső piac hatékonyabb működése érdekében a szerződés érinti a transzeurópai infrastruktúra-hálózatok fejlesztését. Az általános infrastruktúra-fejlesztés mellett a szerződés kiemelten kezeli a 4 legkevesbé fejlett ország (Írország, Görögország, Spanyolország és Portugália) felzárkózását. Ebből a célból állítottak fel számukra egy külön kohéziós pénzalapot. A kohéziós alaphoz elsősorban környezetvédelmi és infrastruktúra-beruházásokat hajthatnak végre a kedvezményezett államok, a végső cél pedig ezeknek az országoknak a felkészítése a monetáris unió harmadik szakaszára, a közös pénz bevezetésére. Az első pillérben továbbá megjelentek egy leendő közös vízümpolitika alapelemei is, de a határellenőrzéssel és a személyek forgalmával kapcsolatos kérdések döntő része a harmadik pillérbe került. Fontos újítás, hogy Maastricht integrációs elvként bevezette a szubszidiaritást, amely az EU és a tagállamok közötti észszerű hatáskörmegosztást írta elő. A szubszidiaritás elvéhez kapcsolható a szerződésnek a Régiók Bizottsága (konzultatív testület) megteremtéséről szóló rendelkezése

is, amely utal a régiók helyzetének megerősödésére és az integrációban betöltött szerepük felértékelődésére. Új közösségi együttműködési területként jelent meg a fogyasztóvédelem, az iparpolitika vagy az oktatás és a kultúra is. Intézményi szempontból kiemelendő, hogy az Európai Parlament szerepe tovább erősödött az úgynevezett együttdöntési eljárás révén, amelynek értelmében az EP a Tanáccsal majdnem egyenrangú döntéshozó fellé vált egy sor – elsősorban a gazdasági integráció területére vonatkozó – kérdésben. Az első pillér tényleges újítása természetesen a gazdasági integráció továbbfejlesztése a gazdasági és monetáris unió – végső soron a közös pénz legkésőbb 1999-es bevezetése – felé. A monetáris unió menetrendjét, intézményes, illetve gazdasági, valamint monetáris feltételeit a szerződés rendkívül precízen határozta meg.

A második pillér a közös kül- és biztonságpolitika jogi alapjait teremtette meg, lehetővé téve az EU külpolitikai identitásának kialakítását. A közös külpolitika célja az unió alapvető érdekeinek és függetlenségének, valamint integritásának védelme. Ezt a célt az Egyesült Nemzetek Alapokmánya alapelveinek megfelelően kívánja elérni, további célként jelölve meg az unió és tagállamai biztonságának minden módon való erősítését, a béke megőrzését és a nemzetközi biztonság erősítését az ENSZ alapokmányában foglalt alapelveknek, a helsinki záróokmányban foglalt alapelveknek és a párizsi charta célkitűzéseinek megfelelően. A közös külpolitika célja továbbá az EU külső határainak védelme, a nemzetközi együttműködés előmozdítása; a demokrácia és a jogállamiság fejlesztése és erősítése, valamint az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok tiszteletben tartása is.

A közös külpolitika fogalma azonban a formai hasonlóság dacára nem ugyanaz, mint például a közös agrárpolitikáé. A külpolitika terén ugyanis az EU megmaradt a kormányköziség szintjén, azaz a külpolitikában nem rendeletek és irányelvek, hanem közös álláspontok születhetnek, illetve közös fellépésről dönthetnek a nemzetközi politikai eseményekkel kapcsolatban. A szerződés szövege utal a közös biztonságpolitika mellett a közös védelmi politika kialakítására is, amely idővel elvezethet a közös védelem megteremtéséhez. A maastrichti szerződés az 1954-ben létrehozott Nyugat-európai Uniót nevesíti mint az EU védelmi karját, amelyre adott esetben EU-döntések végrehajtását lehet bízni. A szerződés hangsúlyozza, hogy az EU közös biztonsági és védelmi politikája nem sértheti a NATO-tagok kötelezettségeit, és törekedni kell a NATO és az EU közötti összhangra.

A harmadik pillér együttműködést irányoz elő a bel- és igazságügy területén. Elsősorban az EU külső határain történő ellenőrzések, az EU-n belüli tartózkodás, a bevándorlás, a letelepedés, a menekültügy, valamint az igazságszolgáltatás, a bűnüldözés (elsősorban a kábítószer-kereskedelem, a terrorizmus és az embercsempészet elleni harc) és a vámügyek területén szólítja fel a tagállamokat együttműködésre, tevékenységeik összehangolására.

A harmadik pillért ugyanúgy kormányközi alapokra helyezték, mint a másodikat. A döntés oka mindkét esetben az e kérdések közösségi szintre emelésében mutatkozó egyet nem értés volt a tagállamok között, s ugyanezen egyetértés hiánya miatt volt

szükség a „pillérszerkezetre”. A tárgyalások során ismételten kiderült, hogy ezekben a politikailag érzékeny kérdésekben a tagállamok többsége (ellentétben a gazdasági és a monetáris kérdésekkel) egyelőre nem hajlandó szuverenitásáról lemondani vagy azt jelentősen korlátozni. A kormányközi együttműködés lényege, hogy az nem céloz meg teljes körű jogharmonizációt, csupán az együttműködés kereteit alakítja ki, amelyben alapelveként megmarad a Tanácsban az egyhangú döntéshozatal. Azaz a közösségi intézmények meghatározó szerepe helyett a tagállami alkudozások és egyeztetések nyomán születnek döntések.

1992 után az Európai Unió tehát e 3 pilléren, a közösségi és a 2 kormányközi pilléren nyugszik. Mindez természetesen bonyolultabbá tette az integráció struktúráját, ugyanakkor olyan kompromisszumos megoldást tükrözött, amely egyszerre elégítette ki az euroszeptikus országok igényeit és hordozta magában a föderáció irányába történő továbblépés lehetőségeit.

A maastrichti szerződés ratifikációja sem ment könnyen. Németországban például olyan alkotmányos kérdéseket vetett fel, amelyekben meg kellett várni a szövetségi Alkotmánybíróság döntését. Franciaországban népszavazásra került sor, ahol csak igen csekély (51%-os) többséggel fogadták el, Dániában pedig a szavazók elvetették a szerződést.

A nehezen kialakított eredményt később egy kompromisszummal mentették meg: 1992 decemberében az Európai Tanács mindhárom pillérre vonatkozóan elfogadta a dán kormány speciális feltételeit, s ennek tudatában a második népszavazáson Dánia szavazópolgárai már az EUSZ elfogadása mellett döntöttek. A várhatóan hasonló helyzetet az Egyesült Királyság már a szerződés tárgyalásakor megelőzte: úgynevezett *opt-out* záradékot kért ugyanis a monetáris unióval kapcsolatban, és a harmadik pillérre vonatkozóan is jelezte fenntartásait, amelyeket így még időben beépítettek a dokumentumba. A brit konzervatív kormányzat ellenállásán hiúsult meg továbbá, hogy az 1989-es szociális charta a közösségi joganyag (*acquis communautaire*) része legyen.

A maastrichti szerződés végül 1993. november 1-jén lépett hatályba, és ezzel az integráció minőségileg új szakaszába lépett.

Szocialista végjáték Magyarországon A tárgyalásos rendszerváltozás (1988–1989)



A szocialista tervgazdaság végnapjai Magyarországon

Pártállam gazdasági-pénzügyi kényszerpályán

A megszorításokkal járó, az IMF által 1982-től folyamatosan szorgalmazott gazdaságpolitikát Kádár úgy értékelte, hogy az tovább nem tartható, mert „akkor nem tudunk a dolgozó népnek perspektívát mutatni. A párt, a hatalom, a rendszer nem tud perspektívát mutatni” – érvelt Kádár a Központi Bizottság (KB) 1984. április 17-i ülésén. Az MSZMP 1985. márciusi XIII. pártkongresszusán minden más javaslattal szemben kiadta a jelszót a növekedés gyorsítására, a gazdaság dinamizálására. A kongresszusi döntés alapján készített 1985. évi VII. törvény szerint „[a]z elért eredményekre alapozva és a változatlanul nehéz külgazdasági körülményeket figyelembe véve, az 1986–1990 közötti évekre szóló népgazdasági terv fő céljai: a termelés hatékonyságának erőteljes fokozása, a műszaki haladás gyorsítása, a gazdaság külső és belső egyensúlyának további megszilárdítása, a gazdasági fejlődés ezeken alapuló élénkülése, a lakosság életszínvonalának érzékelhető növelése és az életkörülmények további javítása”.

Mivel az IMF a hitelekre támaszkodó életszínvonal-növelést, a megalapozatlan és a reálgazdasági oldalról teljesen indokolhatatlan fogyasztásemelést nem fogadta el, az 1985-re tervezett készenléti hitel-megállapodás nem jött létre. Az eredmény előre látható volt: 1985–1986-ban a konvertibilis fizetési mérleg újra jelentős (e két évben 2,3 milliárd dollár) hiánnyal zárt, nagyságrendekkel nőtt a költségvetés hiánya, a reformok is lefékeződtek. Az ország hitelképessége gyorsan romlott, a devizataralékok 1987-ben több mint 1 milliárd dollárral csökkentek. Magyarország konvertibilis bruttó adóssága az 1980. évi 9 milliárd dollárról 1987 végére csaknem 18 milliárd dollárra nőtt, miközben tőkés exportja változatlan szinten, évi 5 milliárd dollár körül mozgott. A fizetőképesség megőrzése (azaz az IMF-hitelhez való hozzájutás) csak újabb átfogó reformprogram meghirdetése révén vált lehetségessé. Ezt a reformcsomagot *A gazdasági-társadalmi kibontakozás cselekvési programja* névvel az MSZMP KB 1987 júliusában, az Országgyűlés pedig szeptemberben fogadta el. Bár a válság kifejezés használatát Kádár következetesen kerülte, az év végére be kellett ismernie, hogy a magyar gazdaság folyamatai egyáltalán nem a kongresszuson elhatározottak irányába haladnak. Az ötéves terv céljai nem teljesíthetők, elkerülhetetlen egy stabilizációs szakasz beiktatása.

A program finanszírozásához szükséges többéves hitelmegállapodás aláírását a Valutaalap 1987 őszén a teljes 3 éves időszakra kiterjedő, a reformdöntések időpontját

is tartalmazó koncepció kidolgozásához kötötte. Mivel Magyarország ilyen programmal akkor nem rendelkezett, a Valutaalappal 1988 januárjában egyéves hitelmegállapodást írtak alá. Az IMF szakértői a fizetési mérleg hiányának és a költségvetés kiadásainak csökkentését, valamint a forgalomban lévő pénzmennyiség mérséklését javasolták. A program szerves részét képezte az új adórendszer kidolgozása és bevezetése, az ár- és bérmechanizmus liberalizálása, a társasági törvény elfogadása, a két-szintű bankrendszer továbbfejlesztése is. A piacgazdaság felé mutató csomag első elemét, az adórendszert 1988. január 1-jén vezették be. A költségvetés legfontosabb bevételi forrása ettől kezdve az akkor még háromkulcsos (0, 10 és 20%-os) általános forgalmi adó lett, amely 5–7%-kal emelte a fogyasztói árszínvonalat, és egyúttal megváltoztatta a fogyasztói árarányokat is. Az általános áfakulcs 20%-os lett. Az áfa bevezetéséből adódó áremelést csak a családostok és az alacsony nyugdíjjal rendelkezők esetében kompenzálták, az egyéb lakossági csoportoknál a reálbér 3–4%-kal csökkent.

A kibontakozási program összeállításával párhuzamosan több más javaslat is született a párton belüli reformértelmiségiék és az ellenzékhez tartozó szakemberek tollából. Közülük legnagyobb hatását a *Fordulat és reform* című dolgozat volt. Összeállításában többek között részt vett Antal László, Csillag István, Lengyel László, Matolcsy György és Bokros Lajos. Az IMF szakértői a dolgozatot szakmaisága okán üdvözölték, s észrevételezték azt is, hogy a megfogalmazott javaslatok „jóval túlmutatnak a gazdaság szféráján, s valójában egy sor politikai, közjogi és társadalmi kérdést érintenek”. A gazdaság mélyreható, s már a tervgazdaság kereteit túllépő reformjavaslataival szinte egy időben az alakuló ellenzék közzétett egy másik, kizárólag a társadalomra és a politikára koncentráló programot is – *Társadalmi szerződés* címmel. A *Beszélő* című kiadványban megjelent dokumentumot Kis János jegyezte, s a szöveg tartalmazta a később politikai jelszóvá vált fordulatot: „Kádárnak mennie kell.” Ezek a reformprogramok még az ország geopolitikai adottságaiból indultak ki, azaz nem kérdőjelezték meg a szocialista rendszert magát, de radikális átalakításokat és személycseréket követeltek.

1988-ban a magyar gazdaság helyzete tovább romlott. Ennek egyik oka a szocialista országokból származó import minden várakozást felülmúló csökkenése volt, a konvertibilis fizetési mérleg pedig a tervezettnél nagyobb áruforgalmi aktívum ellenére is több mint 1 milliárd dollár hiányt mutatott. A hiány kialakulásához hozzájárult a világútlevél bevezetése (1988. január 1.), pontosabban az útlevéllel személyenként igényelhető 60 dollár.

A világútlevél. Külföldre ekkor a magyar állampolgárok kétfajta útlevéllel utazhattak. A piros színű a szocialista országokba, a kék pedig a kapitalista országokba volt érvényes, de csak azt követően, ha külön kérvényeztek és kaptak engedélyt (ablakot) a Belügyminisztériumtól. Az Elnöki Tanács 1987. november 27-én döntött arról, hogy 1988. január 1-jétől az „útlevél a világ összes országába többszöri beutazásra jogosít”. Az év első 5 munkanapján több mint 24 ezer kérelmet adtak

be, az év közepéig pedig 1,5 milliónál is több úti okmányt adtak ki. A kiutazáshoz nemcsak útlevelemmel, hanem valutával is rendelkezni kellett – 1988-ban legalább 60 dollárnak megfelelő 3 ezer forinttal. Sokan emiatt készítették el idős, szinte mozgásképtelen szüleik útlevelet is, hogy a hátsó ülésre betuszkolt mamával-papával együtt azok valutakeretét is magukkal vihessék. Az 1988-as kiutazási láz november 7-én tetőzött, gyakorlatilag megbénítva Bécs forgalmát. Az abszolút rekordot 1989. április 4-én állították fel, amikor becslések szerint félmillió magyar járt – a Híradó szerint „kétnapos videó- és hűtőláda-fesztiválon” – Ausztriában. Becslések szerint a magyar turisták 50 milliárd forintnyi schillinget költöttek.

A gazdaságpolitikai prioritások élére az ország fizetőképességének fenntartása mellett az exportorientált szerkezetváltás felgyorsítása, az ár- és bérgazdálkodás liberalizálása, a piacgazdaság működéséhez szükséges jogszabályok, intézmények és infrastruktúrák kiépítése, valamint a költségvetési dotációk lebontása került. A megteendő intézkedéseket lényegében pontonként tartalmazták a Budapesten szinte havonta járó IMF-szakértők jelentései, lett légyen szó akár a kétszintű bankrendszer továbbfejlesztéséről, az ár- és bérreformról vagy a tőkepiac kiépítéséről. Marjai József miniszterelnök-helyettes az IMF-től 1988 februárjában újabb egyéves készenléti hitelt kérő levelében egy olyan program támogatásához kért segítséget, amely már a gazdasági rendszerváltás előképének tekinthető: a kormány megígérte a veszteségtermelő szocialista vállalatok támogatásának radikális csökkentését, 1988 áprilisától a szabadáras termékek arányának 50%-ra, majd 1989. január 1-jétől 62,5%-ra emelését, a vállalati alkalmazottak bérének szabad meghatározását, az import további liberalizálását és a társasági törvény megalkotását. A KB júliusi ülésén a döntések meg is születtek, s októberben a parlament elfogadta a gazdasági társaságokról szóló 1988. évi VI. törvényt, amely lehetővé tette az állami vállalatok társaságokká (kkt., bt., kft.) átalakulását. A piacgazdaságba való átmenetben ez a lépés tekinthető fordulópontnak. Hatására a magyar gazdaságban láncreakció-szerűen indult meg a (szocialista) állami tulajdon leépítése és magántulajdonná való átalakulása. A folyamatot spontán privatizációnak nevezték, amely a gyakorlatban a szocialista állam politikai és gazdasági elitjének átmentését jelentette.

A szocialista tervgazdaság működésképtelensége a társadalom számára is egyre érezhetőbbé vált. A csak bérből és fizetésből élők helyzete a fogyasztói árszínvonal növekedése miatt gyorsan romlott. Az évtized utolsó éveire nyilvánvalóvá vált, hogy az egész gazdaság strukturális átalakulása, benne a bérreform, a szociálpolitikai háló kiépítése, a nyugdíjjogosultság korhatárának felemelése nélkül a társadalmi terhek maguk alá temetik a gazdaságot, s a társadalmi robbanás hosszú távon elkerülhetetlen. Az adósságcsapda, az életszínvonal drasztikus visszaesése mindinkább kétségessé tette a rendszer legitimitását. A társadalmi nyomás az ideológiai tisztasághoz ragaszkodó kommunisták párton belüli elszigeteléséhez vezetett, másfelől pedig a reformerők térnyerését eredményezte.

Az MSZMP Politikai Bizottsága (PB) 1989 nyarára beismerte, hogy a politikai hatalom gazdasági mozgásterét „rendkívül korlátozott”, s alapvető változtatások nélkül az „átfogó krízis elkerülésére már nincs esély”. Az évtizedek óta halogatott szerkezetváltást, a veszteséges tevékenységek leépítését immár a piacgazdasági fordulattal egy időben kell végrehajtani, ami tovább fokozta a már meglévő társadalmi feszültségeket. A lehetséges alternatívák mindegyikéhez (modernizáció a még vállalható társadalmi feszültségekkel együtt, az infláció visszaszorítása lassú modernizációval, sokkterápia) stabil belpolitikai háttér és külső gazdasági kapcsolatok kellettek volna. Azonban már ezek mindegyike hiányzott. Németh Miklós kormánya (1988. november 24. – 1990. május 23.) a magyar gazdaság válságos helyzetén nem javított, csak az egyre romló helyzetet menedzselte. Nevéhez fűződik az államadóságra vonatkozó – addig szigorúan titkolt – adatok nyilvánosságra hozatala is.

A Parlament Vadásztermében 1989. június 13-án a Nemzeti Kerekasztalon megkezdett tárgyalások fő témája ugyan a demokratikus politikai átalakulás elveinek tisztázása volt, de ugyancsak napirenden volt az országban kialakult gazdasági és szociális válság rendezése. A politika szférájában a folyamatok az 1990-es szabad választások felé mutattak, a gazdaságban pedig a privatizáció, a liberalizáció és egyéb piacgazdasági intézmények életre hívásával megkezdődött a piacgazdaságra való átállás.

A piacgazdasági fordulat

Lech Wałęsa lengyel elnöknek tulajdonítják azt a hasonlatot, amelyben megpróbálta ábrázolni a tervgazdaságból a piacgazdaságra történő átlépés nehézségét, mondván, hogy mindenki ismeri az eljárást, amellyel halból halászlét lehet készíteni, de még senki nem írta le, miként lehet a halászléből halakat visszaállítani, azaz egy tervgazdaságból piacgazdaságot csinálni. A rendszerváltó országok mindegyike számára ezt a kérdést tette fel a történelem. A közép-európai országok azonos irányba, de eltérő megoldásokkal próbálták a választ megtalálni.

Közkeletű vélekedés, hogy a közép-európai országok rendszerváltása során a piacgazdaságra való áttérés azonos sablon, az úgynevezett washingtoni konszenzus tézisei mentén történt. Az eredetileg a kelet-ázsiai fejlődő országok számára szánt gazdaságpolitikai intézkedéscsomag azt fogalmazta meg, hogy mit kell tenniük a fejlődésben elmaradt országoknak a sikeres felzárkózás érdekében. Az IMF és a Világbank szakmai műhelyeiben összeállított programjavaslat a külpiaconyitás, a dereguláció és a privatizáció 3 liberális pillérére épült. A washingtoni konszenzus 10 pontja a következő előírásokat tartalmazza:

- fiskális fegyelem;
- a közkiadások prioritásainak megváltoztatása;
- privatizáció;
- a gazdaság egészében, de különösen a közmű- és pénzügyi szektorban történő dereguláció;

- az adózási bázis kiszélesítése;
- külkereskedelem liberalizálása;
- pénzügyi liberalizáció;
- külföldi működő tőke belépésének liberalizációja;
- exportösztönző árfolyam-politika;
- a tulajdon biztonsága.

Magyarország esetében a piacgazdaság felé haladás megelőzte a politikai rendszerváltást, viszont speciális, gyakorlatilag megoldhatatlan körülményként jelentkezett az ország súlyos eladósodottsága. Az adósságcsapda a kommunista vezetést olyan kettős függőségbe szorította, ahol egyidejűleg kellett megfelelni a Szovjetunió elvárásainak és a hitelezők igényeinek. A társadalmi ellentmondások kiéleződésének megelőzését az 1980-as évektől a „második gazdaság” legalizálásával, a külső hitelezői elvárásoknak való megfelelést a piacgazdaság alapvető intézményeinek (adórendszer, kétszintű bankrendszer) megteremtésével és a gazdaság liberalizálásával biztosította. A magyar gazdaságpolitika a politikai rendszerváltás előtt elkezdte megteremteni a washingtoni konszenzus elvei érvényesítésének feltételeit, hiszen a gazdasági társaságokról szóló törvény, a jogi dereguláció, illetve a nemzetközi kereskedelmi könnyítések és befektetővédelmi szabályok a külkereskedelmi és pénzügyi liberalizáció feltételeit jelentették. Döntően ebben rejlik az oka annak, hogy a békés politikai átmenet hátterében a gazdasági elitváltás sem erőszakos úton, hanem a privatizációnak is nevezett folyamatok révén zajlott.

Az 1980-as évek közepén elindult rendszerváltó gazdasági reformok úgy próbálták a piacgazdaság intézményeit bevezetni, hogy azok az addig kialakult gazdasági szerkezet – adott körülmények közötti – versenyképességét erősítsék. A rendszerváltás során azonban a radikális lépések verbális tagadásának formulája mögött sokkszerű gazdasági szerkezetváltás és ezt szolgáló intézményépítés zajlott. A magas eladósodottság miatt a folyamat jelentős külső intézményi ellenőrzés (IMF, Világbank, később EBRD, majd OECD) mellett zajlott, amit kiegészített a nem intézményi szereplők (hitelminősítő cégek, nemzetközi tanácsadó és könyvvizsgáló társaságok, befektetési és kereskedelmi bankok) által biztosított felügyelet. A szoros nemzetközi kontroll az ország külpolitikai mozgásterét a rendszerváltozás éveiben és a továbbiakban is alapvetően korlátozta.

A piacgazdaságra való átmenet további specifikuma Magyarországon, hogy az állampárt és holdudvara – a társadalom többségével ellentétben – ki tudta használni helyzeti előnyeit, s azokat gazdasági előnyökké konvertálta. Az új politikai hatalomnak tehát a választások után azonnal egy olyan helyzettel kellett szembenéznie, ahol a gazdaság, a társadalom, az államigazgatás és főképp a tömegkommunikáció terén meghatározó szereplők az előző rendszerhez kötődtek.

A tárgyalásos rendszerváltozás

A szocializmus diktatórikus rendszeréből a többpárti, parlamentáris demokráciába való átmenet magyarországi változata unikális mind a magyarság, mind a szocializmusok történetében. A szovjet blokk rendszereinek összeomlása az egyes országokban más-más úton következett be. Magyarországon a diktatórikus szocializmus lebontását és a pluralista demokrácia megteremtését sajátos magyar, egyedi vonásokat mutató megoldásnak tekinthetjük. Az egyediség a következő jellemzőkben ragadható meg.

1. A magyarországi átalakulás békésen, rendezetten, tárgyalásos formában, az ország kormányozhatóságát és a központi hatalom kormányzóképességét megőrizve, alkotmányos, jogi keretek között zajlott le. Nem forradalomról van szó: nem került sor az államgépezet és az intézményes politikai hatalom szétzúzására, a rendszert működtető politikai osztály eltávolítására, de a változtatás dimenziói a teljes rendszert érintették. A leendő demokratikus struktúra kialakításáról azonban úgy tárgyalt az állampárt és az ellenzék, hogy egyiküknek sem volt demokratikus legitimációja, s leendő társadalmi támogatottságukról is csak becsléseik lehettek. Emiatt a kölcsönös bizalmatlanság mindkét oldalt egy kompromisszumos és ideiglenesnek tekintett alkotmánymódosítás felé vitte. A tárgyalásoknak nem volt témája sem az adósságcsapdából kivezető út, sem a gazdasági átalakulás kérdésköre.

2. Példa nélkülinek tekinthető a magyarországi átalakulás azért is, mert eltérően a keletnémet vagy a csehszlovák esettől, a rendszert átalakító változások egyik legfontosabb cselekvő résztvevője és tárgyalásokba bocsátkozó hatalmi tényezője maga az uralkodó állampárt, az MSZMP volt. A Nemzeti Kerekasztal- (NEKA-) tárgyalásokon kialakult kompromisszum értelmében az 1990 utáni versengő, demokratikus rendszerben részt vehettek az állampárt működtetői is. A NEKA résztvevői közül a Fidesz emiatt nem írta alá a békés átmenetről szóló nyilatkozatot. Orbán Viktor úgy vélte, hogy az új rendszer teljes megmérgezése lenne, ha elfogadnák, hogy a diktatúra korábbi működtetői együtt építsék az új magyar demokráciát a rendszer-váltókkal. Rövid időn belül bebizonyosodott, hogy aggodalma nem volt alaptalan.

3. A vizsgált időszakban a kommunista párt lényeges politikai metamorfózisokon ment át (utódpártokra esett szét), és békés úton, demokratikus választások után adta át a központi hatalmat a demokratikus választásokon többséget szerzett pártoknak. Korábbi tagjai nagy számban jelentek meg az új politikai alakulatokban. A pártvagyonot a jogutód MSZP tartotta meg. A NEKA-megállapodások értelmében az új, demokratikus hatalom nem indított eljárásokat az előző rendszer politikusai ellen.

4. A változásokban és a magyar modell kialakításában kulcsszerepet játszott a reformértelmiség, amelynek mintegy egyharmada az addig monopolhelyzetben

lévő MSZMP tagja volt. A 8–10 ezer fős párt- és az 50 ezer fős államigazgatási apparátusban, továbbá a 60–80 ezer fős gazdasági vezetésben egyre inkább domináló réteggként működtek a reformértelmiségiek. Nem váltak meghatározó politikai tényezővé, de növekvő létszámuk következtében egyre határozottabban befolyásolták a gazdasági, ideológiai és kulturális vezetést. A nagyszámú reformértelmiség a politikai-társadalmi átalakulás legfontosabb személyi feltétele volt.

5. Az ötödik sajátosság az újonnan szerveződő, ellenzéki csoportokkal és pártokkal kapcsolatos. Ezen a ponton azonban nagyon sok a párhuzam a többi rendszerváltó közép-európai országgal. A magyar esetben az ellenzéki formációk megszületése és kibontakozása az állampárt háttérrészevétele, valamint a pártállami titkosszolgálatok felügyelete mellett zajlott. Az ellenzéki erők együttműködése a közös ellenség, a szocialista rendszer bukásáig tartott. 1989 utolsó hónapjaitól az új pártok és csoportosulások közötti választóvonalak mind láthatóbbá váltak.

MSZMP-ből MSZP

A Magyar Szocialista Munkáspártot több mint 3 évtizedig Kádár János vezette, főtitkári posztjáról az 1988. május 20–22-i pártértekezlet mozdította el. A hetvenes éveinek közepén járó politikus különösen Gorbacsov 1985-ös színre lépése után vesztítette el tájékozódó képességét a nemzetközi és belpolitikai ügyekben, s óvatos, egyensúlyozó politikája a felgyorsult irányváltások között sorozatban rossz döntéseket (gazdasági válság kezelése, társadalmi bizalomvesztés, nemzetközi kérdések) eredményezett. A főtitkári posztot Grósz Károly vette át, aki már 1987 júniusától 1988 novemberéig a miniszterelnöki posztot is betöltötte.

Grósz Károly az MSZMP-n belül a technokrata, a gazdasági reformokat lényeges politikai reformok nélkül támogató irányvonalhoz tartozott. Az 1980-as évek közepétől az MSZMP-n belül megindult utódlási helykeresésben Grósz elsősorban a pártapparátusban szerzett támogatókat, míg riválisa, Pozsgay Imre a nemzeti vonal irányába nyitott.

A szocialista rendszerben a kormány gyakorlatilag a mindenkori pártakat végrehajtója volt, így Grósz nevéhez köthetők a válságkezeléshez kapcsolódó különféle intézkedések. Számos, radikálisnak tekinthető lépése között említhető a fogyasztói árak szubvencionálásának teljes leépítése, a veszteséges nagyvállalatok támogatásának megnyirbálása és a személyi jövedelemadó bevezetése.

Az 1988. május 20–22-i pártértekezlet megszervezése és lebonyolítása során Grósz – figyelmen kívül hagyva Kádár elképzeléseit – a párt vezető szerveinek radikális átalakítását hajtotta végre: a Politikai Bizottságból kikerültek a régi garnitúra emberei, viszont beválasztották a reformszárnny politikusait és értelemszerűen Grósz támogatóit, Nyers Rezsőt, Pozsgay Imrét és Tatai Ilonát.

A kormányzati és pártbeli kettős funkcióval Grósz Károly kezében jelentős hatalom koncentrálódott, azonban koncepciójának – gazdasági reformok igen, de politikai változások nem – gyakorlati átültetésére nem maradt ideje. A politikai vezetés energiáinak javarészt a mélyülő válság menedzselése emésztette fel, s áthághatatlan korlátokat jelentett számára az MSZMP-n belül megindult belső erjedés, a nemzetközi kommunista mozgalom, de mindenekelőtt a Szovjetunió által nyújtható háttér felmorzsolódása, s a magyar társadalom belső mozgásai.

Az MSZMP-n belül az intézményrendszer reformja volt az egyes számú téma, azonban a korábbi évtizedektől eltérően ezúttal már a társadalom aktív részvételével. A *szocialista pluralizmus* mibenlétét tisztázni hivatott vitákban az ellenzék a pártot a társadalom, a kormányt pedig a parlament alá kívánta rendelni. Az MSZMP-n belüli reformkörök hajlottak a többpártrendszer elfogadására, míg Grósz és a technokrata vonal továbbra is az egypártrendszerből kívánt kiindulni. Az engedélyezett és nem engedélyezett (június 16., október 23.) társadalmi megmozdulások előrevetítették, hogy a folyamatokat a párt nem lesz képes mederben tartani, főként miután Pozsgay Imre november 25-én bejelentette, hogy az MSZMP párbeszédet kezd az ellenzéki szervezetekkel. A párton belül mutatkozó ellentétek jelzése volt, hogy Pozsgay bejelentése után 4 nappal Grósz egy sportcsarnokbeli pártgyűlésen azt fejtegette, hogy az utca továbbra is a párt kezében van, s hogy az MSZMP a politikai pluralizmust csak az egypártrendszeren belül tudja elképzelni. A „fehérterror” és az „ellenforradalom” veszélyének emlegetése, az anarchiával szemben a rend követelése heves reakciókat váltott ki.

Grósz 1988. november 24-én a kormány irányítását egy fiatal közgazdászra, az ekkor 40 éves Németh Miklóstra bízta. Döntésében szerepet játszott, hogy a pártapparátusban nevelkedett utódtól a gazdasági reformok továbbvitelét remélte a hatalmi struktúra érintése nélkül. Az ekkor már felbolydult magyar társadalom felől érkező nyomás azonban a politikai reform kérdéseit helyezte előtérbe. A vitákban Németh Miklós a párton belüli reformszárnyhoz csatlakozott, a kormánya döntéseinek előkészítésében és lépéseiben távolodott a párt szerveitől.

Németh Miklós kormánya (1988. november 24. – 1990. május 23.)

1988. november 24-én lépett hivatalba a kommunista időszak utolsó kormánya Németh Miklós vezetésével. A Németh-kormány összetételét tekintve – Kulcsár Kálmán igazságügyi és Czibere Tibor művelődésügyi miniszter kivételével – ugyan csupa MSZMP-s politikusból állt, azonban deklarált módon arra törekedett, hogy a kabinet tevékenységét leválassza a párt vezető szerveiről, s önállóan, szakértői kormányként tevékenykedjen. Törekvése részben eredményes volt, de ez alapvetően nem változtatott az alaphelyzetben, vagyis azon, hogy Németh Miklós kormánynak sem volt demokratikus legitimitása. Másfél éves működése alatt radikálisan megváltoztak a kormányzati munka korábbi feltételei: egyfelől fokozatosan fogyott

az MSZMP részéről kapott támogatás, másfelől az intézményesülő ellenzéki pártok befolyása rohamosan növekedett. 1989 januárjától egy sor, a jogállamiság kialakulását és a gazdaság piacgazdaság felé való fejlődését célzó intézkedést hoztak. A kormány parlament előtti felelősségét a bizalmatlansági intézményről szóló 1989. évi VIII. törvény mondta ki, megteremtve ezzel politikai elszámoltathatóságának alapjait. Az MSZMP megszűnése (1989. október 9.) után Németh Miklós kormánya „kvázi” szakértői kormányként tevékenykedett.

Hivatalba lépésének napján vitatta meg a parlament a politikai intézményrendszer korszerűsítését célzó munkálatokról, valamint az ahhoz kapcsolódó törvényjavaslatok és intézkedések ütemtervéről szóló tájékoztatót, amit a sajtó egyszerűen csak demokráciacsomag-tervnek nevezett. A még 1985-ben megválasztott parlament 1989 folyamán – nem kis részben a friss nyilvánosság és a nyomában járó társadalmi nyomás hatására – kezdett túllépni a pártállamban neki szánt fejbólíntó szerepen, s nyitottá vált a társadalmi kezdeményezésekre. 1987-ben 12, 1988-ban 26, 1989-ben 58, 1990-ben 104 törvényt alkotott az Országgyűlés. Bár az ekkori parlamenti képviselők túlnyomórészt a pártállami struktúrákból jöttek, a társadalom nyomása erőteljesen lazította a korábbi pártfegyelmet, s a képviselők mind nagyobb számban támogatták a parlamentben a magyar társadalom átalakulási igényét. Sőt, a forrongó társadalom nyomása több helyen az MSZMP-s képviselők lemondását eredményezte, s az időközi választásokon kivétel nélkül a rendszerváltás harcosaiként ismert politikusok kerültek be a parlamentbe. Megjelenésük és fellépésük alapjaiban kavarta fel a szocializmus idején a párt döntéseit automatikusan megszavazó Országgyűlés tevékenységét. Ez a jelenség alapvető fontosságú a békés történelmi átmenet nézőpontjából, ez adott legalitást a rendszerátalakítás tömegméretű megmozdulásainak, ez tette lehetővé, hogy nem az utcán döltek el a rendszerváltozás nagy kérdései.

Sorban születtek meg az egyesülési jogról (1989. évi II. törvény), a gyűlekezési jogról (1989. évi III. törvény), a sztrájkokról (1989. évi VII. törvény), a népszavazásról és a népi kezdeményezésről (1989. évi XVII. törvény) szóló törvények, amelyek 1990 után is hatályban maradtak.

A kormány és a parlament nekilátott egy új alkotmány előkészítésének is: a koncepciót a parlament március 8–9-i ülésén vitatták meg. A tervezetben az alkotmányos jogállam sok ismérve megtalálható volt (parlamenti kormányzás, hatalommegosztás, emberi jogok stb.), de benne volt a hatalom megtartásának igénye is. A formálódó ellenzék azonban arra szorította a kormányt és az MSZMP-t, hogy a mandátuma legvégén járó parlament csak az átmenet szabályait és az átmeneti alkotmányt alkossa meg.

A magyar belpolitikát 1989. január 28-án Pozsgay Imre rádiónyilatkozata bolygatta fel. A nyilatkozatban egy történészbizottság megállapításaira hivatkozva az 1956-ban történetek népfelkelésnek minősítette, s állást foglalt a többpártrendszer bevezetése mellett. Ez utóbbira jogilag már lehetőséget adott az egyesülési jogról (pártalapítás) szóló 1989. évi II. törvény (január 11.), de a népfelkelés-minősítés lépéskényszerbe hozta az MSZMP vezetését. Heves viták után a KB úgy határozott,

hogy bizalmat kap a párton belüli reformpolitika vezetője, s a határozat kimondta (február 11.), hogy az adott helyzetben a politikai rendszer pluralizálása a többpárt-rendszer keretei között valósítható meg. Külön párthatározattal engedélyezték Nagy Imre és társai újratemetését.

Az ellenzék belépése/bevonása a rendszerváltozás folyamatába

A magyarországi átmenet politikai tényezői közül ki kell emelnünk a megszerveződő új politikai erőket. A többi közép-kelet-európai szocialista országtól eltérően Magyarországon az ellenzéki politikai erőknek viszonylag hosszú előélete volt: az 1977-es prágai Charta '77 aláírói mellett szolidaritást vállaló magyar értelmiségiek tevékenysége indította el fokozatosan megszerveződésüket.

Az ellenzéki politikai erők kezdettől fogva plurális erőként jelentek meg, vagyis nem tömörültek egy olyan egységes szervezetbe vagy mozgalomba, mint például a lengyel ellenzékiek a Szolidaritásba. 1987-től kezdve önálló, liberális politikai erőként szerveződött meg a Hálózat és a Szabad Demokraták Szövetsége, konzervatív gyűjtőpártként a Magyar Demokrata Fórum, a radikálisan liberális Fiatal Demokraták Szövetsége, az integrációra törekvő radikális baloldaliakat magába foglaló Új Márciusi Front, az érdekvédelmi autonómiára törekvő Liga. A választásokon indulni tudott továbbá a Független Kisgazdapárt, a Kereszténydemokrata Néppárt, a Magyarországi Szociáldemokrata Párt, az Agrárszövetség, a Vállalkozók Pártja, a Hazafias Választási Koalíció és még további 17 kisebb politikai párt.

Az ellenzéki erők megszerveződésében és társadalmi elfogadottságában meghatározó szerepet játszott a március 15-i nemzeti ünnep eddig nem látott megünneplése. Külön megemlékezést szerveztek, amelyen százezres tömeg vett részt, míg a hivatalos ünnepségen csak pár ezren. A magyar társadalom számára az ellenzéki megemlékezésen felolvasott 12 pontos követelés – többek között: szabad választások, jogállamiság, demokrácia, függetlenség, semlegesség, nemzeti címer, hiteles történelemoktatás, a Munkásőrség feloszlata, a szovjet csapatok kivonása – jelentette a rendszerváltozás kezdetét. Az ünneplő százezres tömeg a társadalom változtatási igényét mutatta meg, s új lendületet adott a szerveződésüknek. A külön-külön még gyenge ellenzéki erők, felismerve az MSZMP-nek a tárgyalásokon megmutatkozó megosztó taktikáját, 1989. március 22-én a Független Jogász Fórum felhívására létrehozták az Ellenzéki Kerekasztalt (EKA).

Az EKA véleménye az volt, hogy egy új alkotmány elkészítésének ugyan napirendre kell kerülnie, de az ne a jelenlegi, hanem a választások után létrejövő országgyűlés feladata legyen, ezért az 1985-ben választott országgyűlés csak a békés hatalomátadás szabályait és az átmeneti alkotmányt alkossa meg. Az EKA április 19-én javaslatot tett az MSZMP-nek, hogy kezdjenek érdemi megbeszéléseket, s az MSZMP, illetve a Németh-kormány elfogadta az ajánlatot.

Közel egy hónapig tartó előkészítés után, június 10-én született megállapodás az MSZMP és az EKA közötti tárgyalások megkezdéséről. 2 fő napirendi pontban állapodtak meg: a demokratikus politikai átmenet megvalósítását szolgáló elvek és szabályok meghatározása, valamint a gazdasági és szociális válság leküzdésével kapcsolatos feladatok. A megegyezés rögzítette, hogy a tárgyaló feleket azonos jogok illetik meg a tárgyalások során, amelyeken konszenzusra kell jutni. Az EKA elfogadta, hogy az MSZMP szatelliteszervezetei harmadik oldalként részt vegyenek a tárgyalásokon.

A Nemzeti Kerekasztal megalakulása. Az első ülést 1989. június 13-án tartották az Országgyűlés Vadásztermében az MSZMP, az EKA és a harmadik oldal részvételével. Ez utóbbit a Baloldali Alternatíva Egyesülés, a Hazafias Népfront, a Magyar Demokratikus Ifjúsági Szövetség, a Magyar Ellenállók, az Antifasiszták Szövetsége, a Magyar Nők Országos Tanácsa, a Münnich Ferenc Társaság és a Szakszervezetek Országos Tanácsa alkotta. A tanácskozást Szűrös Mátyás, az Országgyűlés elnöke nyitotta meg, majd Grósz Károly (MSZMP), Kónya Imre (EKA) és Kukorelli István (harmadik oldal) üdvözölte a tárgyalások megkezdését. Az MSZMP részéről a későbbiekben Fejti György és Pozsgay Imre, míg az EKA oldaláról Antall József, Szabad György, Orbán Viktor és Tölgyessy Péter játszott vezető szerepet.

A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások június 13-tól folytak, s első eredményükként az MSZMP ígéretet tett, hogy a Németh-kormány törvényelőkészítő munkája nyomán nem terjesztenek be olyan törvényjavaslatokat, illetve alkotmányra vonatkozó kezdeményezéseket, amelyek szerepeltek a kerekasztal témái között.

A június 21-i második ülésen a felek megállapodtak a további tárgyalások tematikájában, 26-án pedig a politikai témaköröket áttekintő bizottságok felállításában. Ezek feladata volt megvitatni az alkotmány módosítását (beleértve a köztársasági elnök jogkörét és az alkotmánybíróság felállítását), a párttörvény és a pártfinanszírozás, a választójogi törvény, a Btk. és a büntetőjog módosítását, a tájékoztatáspolitikát és a nyilvánosság kérdéseit, valamint kidolgozni az erőszakos megoldásokat kizáró jogi garanciákat. Június 29-én a 3 oldal megegyezett a gazdasági témákkal foglalkozó munkabizottságok létrehozásában is, amelyek a gazdasági válságkezelés, a szociálpolitika, a tulajdonreform, a földtulajdon és a szövetkezeti törvény, a költségvetési reform, valamint a verseny- és monopolszabályozás témakörével foglalkoztak üléseiken. Az EKA eredetileg csak a békés átmenet politikai feltételeivel kívánt volna foglalkozni, a gazdasági kérdések napirendbe vétele az MSZMP nyomására történt. A gazdasági témájú tárgyalások a Nemzeti Kerekasztal végkimenetelét illetően nem játszottak meghatározó szerepet, s még a politikai egyeztetéseket lezáró megállapodást követően is folytatódtak.

Egyetértés volt a felek között a demokrácia megvalósítását, a békés átmenetet és az esélyegyenlőséget illetően, ugyanakkor eltérően látták a köztársasági elnöki intézmény, az alkotmány, az MSZMP vagyona, a Munkásőrség megszüntetése, valamint a választójogi törvény lehetséges megoldásait.

A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások jelentősége

Kezdeményezéseivel, ötleteivel a NEKA igazi „lendkereke” az Ellenzéki Kerekasztal volt, az MSZMP defenzívája és a harmadik oldal formális részvétele mellett. Az EKA politikai pozícióit és kezdeményező szerepét hatalmas erővel nagyította fel a Kádár-rendszer erő kegyelemdőfés: 1989. június 16., Nagy Imre és mártírtársainak temetése. Érezhetően az EKA mellett állt a változást akaró magyar társadalom túlnyomó többsége is.

A NEKA tevékenységének történelmi eredménye, hogy az alkotmányosság, a legalitás, a békés átmenet, a jogállamiság kérdéseiben – feszültséggel teli vitákban – konszenzus teremődött, s azt egyetlen tárgyaló fél sem vétózta meg (bár az SZDSZ és a Fidesz nem írta alá). A NEKA tevékenysége gyakorlatilag felhatalmazás nélküli közjogi funkciókat, kvázi alkotmányozó szerepet mutatott. 1989 nyarán a NEKA olyan közjogi fórummá vált, ahol a rendszerváltozás legfontosabb sarokpontjai formálódtak ki.

A békés hatalomátadás feltételeit rögzítő tárgyalásokat – ezeket nevezték később tárgyalásos forradalomnak – szeptember 18-án fejezték be. A békés átmenet sarkalatos kérdéseiben létrejött a résztvevők politikai egyetértése, s ez 6 törvényjavaslatban öltött testet (az országgyűlési képviselők választásáról, a pártok működéséről és gazdálkodásáról, az Alkotmánybíróságról, a Btk. módosításáról, a büntetőeljárásról, valamint az alkotmány módosításáról). Nem sikerült megállapodni ugyanakkor egy sor egyéb kérdésről (a köztársasági elnök választásának rendje, a választások etikai kódexe, a választások nyilvánosságának szabályai, az új tájékoztatási törvény, az informatikai törvény, a közszolgálati törvény, a munkahelyi diszkrimináció tiltása a Munka Törvénykönyvében, a Munkásőrség átalakítása, a politikai kérdések erőszakos megoldásának kizárása). A NEKA a javaslatait a miniszterelnöknek továbbította azzal a felkéréssel, hogy terjessze be azokat a parlament elé.

Ennek megtörténte után az Országgyűlés október 17–20. között gyakorlatilag változtatás nélkül hagyta jóvá a rendszerváltó törvénycsomagot, majd 1989. október 23-án kihirdették az alkotmány módosítását, s kikiáltották a Magyar Köztársaságot. Aznap első ízben emlékeztek meg legalisan a fővárosban és az országban az 1956-os forradalomról. A kerekasztal-tárgyalások tehát alapvetően járultak hozzá az új, demokratikus, az állampolgárok szabadságjogait széles körben biztosító alkotmányos rendszer létrejöttéhez Magyarországon, s megteremtődtek a szabad választások megrendezésének feltételei.

A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalásokon ugyanakkor megbomlott az ellenzéki erők addigi egysége. A megállapodást az SZDSZ és a Fidesz nem írta alá, sőt a szabad demokraták szeptember végén népszavazást kezdeményeztek. Bár a november 26-án megrendezett népszavazáson 4 kérdésről nyilvánítottak véleményt, a valódi cél annak megakadályozása volt, hogy Pozsgay Imre köztársasági elnök lehessen.

A NEKA egyik legnagyobb teljesítményének az 1989. évi XXXI. törvény, vagyis az 1949-es Rákosi-féle alkotmány módosítása tekinthető. Mindenekelőtt azért, mert a formai elemek mögött koncepcionálisan, szerkezetileg és tartalmilag egyaránt új normaszöveg született. Ennek értelmében 1989 októberében a parlamenti köztársaság, a független, demokratikus jogállam, a hatalommegosztás, a népszuverenitás, a többpártrendszer, az emberi jogok, a törvények uralmának elveit rögzítették az alkotmányban. A magyar alkotmányfejlődés visszatért a hagyományos európai alkotmányos eszmékhez, fogékonyságot mutatva ugyanakkor a modern jogállam intézményei iránt is. Így került német mintára az alkotmányba többek között az alkotmánybíróság és az állampolgári jogok országgyűlési biztosa hivatalának létrehozása. Az alkotmány nemzeti jellegét mutatja, hogy abban megjelentek a magyar progresszív közjogi hagyományok is, a kormányformán erősen érződik az államformáról hozott 1946. évi I. törvény hatása.

A Nemzeti Kerekasztal résztvevői ugyanakkor tisztában voltak legitimitásdeficitjeikkel is: az alkotmánymódosítás hatályát nem tekintették véglegesnek. A törvény preambuluma egyértelműen ideiglenesnek minősítette a szöveget, amelynek véglegesítését, illetve egy új alkotmány elkészítését az újonnan választandó parlamentre testálta. Az új alkotmány azonban csak több mint 2 évtized elteltével, 2011-ben született meg.

Az októberi alkotmánynak nevezett alaptörvényt 1989. október 23-án hirdették ki, utalva az 1956-os forradalomra, s ugyanezen a napon a parlament erkélyéről Szűrös Mátyás kiáltotta ki a köztársaságot. Ettől a naptól ő lett a köztársaság ideiglenes elnöke. Jogi értelemben ekkor szűnt meg a pártállam Magyarországon. A pártállamot megtestesítő MSZMP utolsó, XIV. kongresszusát két héttel korábban, október 6–8-án tartotta. A kongresszus kimondta az MSZMP megszűnését. A párton belüli reformpártiakból létrehozták a Magyar Szocialista Pártot, amely önmagát a magyar progresszió örököseként és a demokratikus szocializmus elveit követő baloldali szocialista mozgalomként definiálta. A párt elnökének a 65 éves Nyers Rezsőt választották. A fordulattal egyet nem értők Munkáspárt néven folytatták tevékenységüket Thürmer Gyula vezetésével.

Közvetlenül az alkotmánymódosítást követte az Alkotmánybíróság szervezetéről és feladatairól szóló 1989. évi XXXII. törvény. A német alkotmánybírósági minta alapján készült törvény széles körű hatalmat adott az Alkotmánybíróságnak az alkotmány védelmére. A testület, amelynek tagjait 9 évre az Országgyűlés választja, széles hatásköröket, s a demokratikus intézmények (parlament, kormány, bíróságok) közötti egyensúlyok fenntartásában meghatározó szerepet kapott. Az Alkotmánybíróság – 5 taggal – 1990. január 1-jén kezdte meg működését Sólyom László

elnökletével. A formálódó magyar demokrácia gyorsan változó körülményei között az Alkotmánybíróság tevékenysége az alkotmányos jogrend általános védelméről csakhamar a szubjektív jogvédelem területére tevődött át. Túlságosan szélesre szabott jogkörei alapján a testület a következő két évtizedre a magyar politikai élet meghatározó szereplője lett.

Az országgyűlési képviselők választásáról az 1989. október 30-án kihirdetett 1989. évi XXXIV. törvény rendelkezett. A nagy rendszerváltó törvények sorában említhető választójogi törvény vegyes – többségi és arányos – választási rendszert vezetett be: 176 képviselőt egyéni választókerületekben közvetlenül választanak meg, 152 mandátum területi (megyei) pártlistákon, 58 mandátum pedig az aránytalanságokat kiegyenlítő országos listán szerezhető.

Az 1989. évi XXXVIII. törvény az Állami Számvevőszék létrehozásáról rendelkezett.

Külpolitika a rendszerváltozás árnyékában

A szocialista világrendszer szétbomlásának folyamata hatalmas hullámokat keltett a nemzetközi életben, s gyökeresen átalakította a szocialista országoknak a nyugati világhoz való viszonyát. Az addig monolitiként viselkedő szocialista országok saját lábra álltak, külpolitikájukban nyitást hajtottak végre, s országaikban a piacgazdaság felé tett lépések, valamint a parlamentáris demokrácia kiépülése rendkívüli nemzetközi/nyugati jelenlétet generált. A szocializmus utolsó éveiben a magyar külkapcsolatok is rendkívüli mértékben kiszélesedtek: a tradicionális külpolitikai tevékenység mellé kell sorolnunk a külgazdasági kapcsolatokat, az adósság-külpolitikát, a nemzetpolitikát, valamint a politikai rendszer átalakulását befolyásolni akaró nemzetközi tevékenységet is. A „csodák évében” e komplexitás miatt gyakorlatilag megoldhatatlan a bel- és külpolitikai folyamatok elválasztása. Magyarországot a nemzetközi életben élenjárónak tekintették az átalakulás folyamatában.

John Lewis Gaddis, a Yale Egyetem professzora a hidegháborúról szóló könyvének (*Most már tudjuk*. Európa, 2001) záró fejezetében azon elmélkedik, kinek köszönhető, hogy az évtizedes kelet–nyugati konfrontáció békés és szabadságot hozó véget ért. Okként megnevez néhány tényezőt, nevezetesen a lengyelek és a keletnémetek szabadságra való törekvését, valamint – és itt Gorbacsovot idézi – általában véve az „egyszerű emberek” hozzájárulását. Ám a felsorolást, a választ arra a kérdésre, hogy mi is idézte elő a hidegháború végét, a professzor a következőképpen kezdi: „Lehetséges, hogy mindezt [...] a magyarok hajtották végre, akik idejétmúlttá nyilvánították a szögesdrótkerítést, majd tömegesen vettek részt annak az embernek a temetésén, aki már 31 éve meghalt.”

A bipoláris nemzetközi rendszer átalakulásának nagyhatalmi dimenzióiról első kézből kapott tájékoztatást az MSZMP új főtitkára. Grósz legelső külföldi útja (1988. július 4–5.) Moszkvába, Gorbacsovhoz vezetett. Magyar részről az elérendő célok között szerepelt a két ország export-import volumenének további biztosítása. A gyakorlatban ez a szovjet energiahordozók (kőolaj és földgáz) és a korszerű gépipari termékek importját jelentette, s a magyar kívánságok között szerepelt még a szovjet relációban felhalmozott külkereskedelmi többlet csökkentése, valamint kedvezőbb feltételek biztosítása a kárpátaljai magyarság kultúrájának és nyelvének megőrzéséhez. Gorbacsov csak annyit ígért, hogy megvizsgálják a magyar kéréseket, cserébe arra ösztönözte Grósz, hogy tegyen lépéseket a mélyponton lévő magyar–román kapcsolatok javítására. Bő egy hónap után (július 19.) Grósz már Washingtonban fogadták, ahol találkozott mind Reagan elnökkel, mind George Bush alelnökkel. Az amerikai tárgyalások során Grósszal több formában érzékeltették, hogy a nemzetközi rendszerben hatalmas változások várhatók, amelyeknek Magyarország is érintettje lesz. Ugyanakkor csalódást keltőnek tűnt, hogy az átalakulás politikai támogatásán kívül az USA sem gazdasági segílyt, sem kölcsönt nem kívánt nyújtani. Grósz nem értette, illetve nem érzékelt pontosan a jelzések horderejét, miszerint az USA csak úgy támogatta a keleti tábor országainak átalakulását, hogy közben ne gerjesszen feszültséget Gorbacsov Szovjetuniójával. Grósz abban bízott, hogy a folyamatok „kézben tarthatók” lesznek. Az amerikai kormányzaton belül is komoly viták folytak a követendő politikáról. Úgy ítélték meg, hogy a régió gazdasági feltételei annyira rosszak, hogy a segílyek hatékonysága is nagyon korlátozott lesz, s ezért a novemberben elnökké választott Bush úgy döntött, hogy minden támogatást konkrét reformokhoz kell kötni. Grósz azt nem tudhatta, hogy az amerikaiak a szovjet tömbön belüli változások támogatásában Magyarországra és Lengyelországra koncentrálnak, anélkül, hogy közvetlenül beavatkoznának.

A közvetlen beavatkozás látszatának elkerülése nem nagyon sikerült. Az amerikai követség munkatársai, élükön Mark Palmer nagykövettel, a diplomáciai eljárások szabályain túllépve közvetlen módon folytak bele a magyar belpolitikába: a nagykövet személyes részvétellel tüntette ki az ellenzéki (elsősorban liberális) rendezvényeket, s közvetítő szerepet is vállalt a Magyarországon a piaczgazdasági folyamatokban érdekelt amerikai állampolgárok és a magyar partnerek között.

Eleget téve Gorbacsov kérésének, nyár végén Grósz Károly Aradra utazott, hogy a román vezetővel, Nicolae Ceaușescuval találkozzon (1988. augusztus 28.). A két szocialista ország viszonya ekkorra mélyponton volt. Romániában küszöbön állt a nemzetiségi arányokat a magyar kisebbségek rovására radikálisan megváltoztató falurombolási terv végrehajtása, mind nagyobb számban jelentkeztek a magyar hatóságoknál a Romániába visszatérni nem akaró, túlnyomórészt magyar nemzetiségű turisták, s a két ország közötti zöldhatáron is növekvő számban hagyták el a romániai magyarok az országot. A találkozó előkészítése során a külügyi szakemberek előre jelezték, hogy sikertelen lesz a megbeszélés. Így is történt: a magyar szempontból teljes kudarccal végződött találkozót Ceaușescu saját helyzetének

erősítésére fordíthatta. A magyar politikában pedig a találkozó a nemzeti érdekek feladásának egy jelképe lett, erősen megtépázva Grósz politikai hitelességét. Az aradi kudarcnak szerepe lehetett abban, hogy a romániai falurombolás ellen szervezett több tízezres tüntetést 1988. június 27-én a hatóságok engedélyezték, s hasonlóképp felvonulhattak a bős–nagygyarosi vízlépcső ellen tiltakozók szeptember 12-én. Grósz maga az erőmű folytatása mellett állt, s a parlament október 7-én támogatta az erőmű megépítését.

A gabčíkovo (bős) – nagygyarosi vízlépcsőrendszer egy több célt (energiatermelés, a hajózhatóság folyamatos biztosítása, árvízvédelem) egyidejűleg megvalósítani hivatott tervezet volt. A létesítmény fontosabb elemei a Dunakiliti mellett épülő mederzáró duzzasztómű, a Csallóközön végighúzódó mesterséges üzemvízcsatorna, végén a bős (gabčíkovi) erőmű, valamint a Nagygyaros térségében kialakítandó vízlépcső. A szerződés szerint az építkezést 1990-ig kellett volna befejezni. A magyar oldalon a kormány 1989-ben leállította az építkezést, csehszlovák oldalon pedig folytatták. 1992-ben magyar részről felmondták a szerződést. Ezt követően csehszlovák oldalon 1992 októberében elterelték a Dunát, vizét 83%-ban csehszlovák oldalon fekvő üzemvízcsatornába vezették. A két ország a hágai Nemzetközi Bírósághoz fordult, amely 1997-ben mindkét felet elmarasztalta, s kötelezte Magyarországot és Szlovákiát a helyzet államközi szerződéssel való rendezésére. Ez azóta sem történt meg. A bős erőmű energiáját Szlovákia használja, a Duna elterelése miatt pedig a magyar oldalon jelentős környezeti károk jelentkeztek.

Grósz Károly miniszterelnökségének idejére esett néhány további jelentős külpolitikai lépés megtétele, amelyek egyébiránt illeszkedtek Kádár többirányú filozófiájához. Magyarország Izraellel helyreállította, Dél-Koreával pedig felvette a diplomáciai kapcsolatokat.

1987 szeptemberében megkezdődtek a magyar–izraeli kapcsolatok újrafelvételére irányuló tárgyalások, amelyek 1989. szeptember 17-én zárultak. Moszkvában nem ellenezték a diplomáciai kapcsolatok helyreállítását. A nagykövetek kölcsönös cseréjére 1989 őszén került sor.

A dél-koreai esetben a két fél a szöuli olimpia alatt (1988. szeptember 17. – október 2.) egyezett meg a kapcsolatok hivatalos felvételéről. A magyar fél kérte, hogy ez két lépcsőben történjen, hogy a többi szocialista országgal egyeztettesse az ügyet. Az állandó külképviseletek az év végén kezdték meg működésüket. A lépésnek Dél-Korea szempontjából volt nagyobb politikai jelentősége (a szocialista táborból Magyarország volt az első hivatalos kapcsolat), a magyar fél oldaláról pedig az adósságkezeléshez tartozó permanens hiteligény volt a fő motiváció. A koreai fél 600 millió dolláros kölcsönt nyújtott, továbbá mintegy 1,5 milliárd dollár tartós betétet nyitott a Magyar Nemzeti Bankban.

Grósz külföldi útjai közül pénzügyileg a legsikeresebb az NSZK-ban 1987. október elején tett látogatása volt: Magyarország az ipari szerkezet korszerűsítésére 1 milliárd márka szabad felhasználású hitelt kapott, amit a magyar kormány gyakorlatilag a költségvetés hiányának fedezetére fordított.

A Brezsnyev-doktrína vége

A szovjet hadsereg Afganisztánból való kivonulása a szocialista világrendszer periferiájának elengedését jelentette 1989 elején. Gorbacsov külpolitikájában ekkor még nem volt egyértelmű, hogy a közép-európai befolyási zóna is leválik-e a Szovjetunióról. A Brezsnyev-doktrína érvényességét az év első felében még „lebegtette” a szovjet külpolitika, nem nyilatkozva arról, hogy beavatkozna-e katonailag, ha egy szocialista országban a szocializmus ügye veszélybe kerül. Az MSZMP KB még 1989 júniusában sem látta át a kérdést, amely egyértelműen csak Gorbacsov és Bush elnök 1989. december 2–3-i máltai találkozásán tisztázódott. Gorbacsov a Varsói Szerződés országainak 2 nappal később (december 4-én) tartott moszkvai tanácskozásán tudatta, hogy a Szovjetunió nem szándékozik visszatéríteni a kelet-európai folyamatokat korábbi medrükbe.

Magyarország és az Európai Közösség kereskedelmi egyezménye

Magyarország több alkalommal is próbált az Európai Közösséghez (EK) közeledni, amit Brüsszel ismételten elutasított. A valódi probléma nem Magyarországgal, hanem a szovjet inspirációra született közös szocialista állásponttal volt: Moszkva azt szerette volna, ha az EK és a KGST kölcsönösen elismerik egymást. Brüsszel viszont a tagállamokkal csak egyenként lett volna hajlandó tárgyalni. A magyar közeledések közül a legtovább a görög csatlakozás utáni konzultáció, illetve az 1982. novemberi GATT miniszteri értekezlet utáni kísérlet jutott. Ekkor Magyarország a GATT-szabályzat 6. szakasza alapján kártérítést követelt a görög EK-csatlakozás következtében elszenvedett károkért. A magyar igényeket az EK elutasította.

Miután a Szovjetunió hozzájárult, hogy a KGST-országok közvetlen bilaterális kapcsolatra lépjenek az EK-val, Magyarország 1987. június elején tárgyalásokat kezdett egy átfogó kereskedelmi és gazdasági együttműködési megállapodásról.

A szovjet hozzájárulás feltétele egy közös nyilatkozat aláírása volt a 2 szervezet között (1988. június 25.), s ezután 1988. szeptember 26-án írták alá az EK és Magyarország közötti kereskedelmi és gazdasági együttműködési megállapodást. A december 1-jei hatálybalépés után Magyarország diplomáciai viszonyt létesített az EK-val. A többi KGST-ország néhány hónapos késéssel tette meg ugyanezt.

A megállapodás nem preferenciális jellegű, legfőbb érdeme, hogy megszüntette az EK oldaláról addig gyakorolt diszkriminációt (legnagyobb kedvezmény

megtagadása) Magyarországgal szemben. Az EK 3 szakaszban 1995-ig vállalta a mennyiségi korlátozások lebontását, amelyek egyébiránt az EK Magyarországról származó importjának mindössze 3–4%-ára vonatkoztak. Az EK felettébb szűkkeblű volt a megállapodás szövegezésekor: a jegyzőkönyvben szerepelt egy végső záradék, amelynek értelmében piaczavarás esetén 10 munkanapon belül visszaállíthatók a korábbi korlátozások, s a magyar fél kiszolgáltatót helyzetére jellemző, hogy lemondott minden ellenintézkedésről. Az Európai Közösséget láthatóan az vezette, hogy az elsőként elkészített magyar jegyzőkönyv példa lehessen a többi KGST-orsszággal kötendő megállapodáshoz, s minél simább piacokhoz való jutást biztosítson az EK-orsszágok cégeinek.

A szűkkeblű kereskedelmi egyezmény életbelépése után azonban a szervezet és Magyarország kapcsolatainak fejlődése, párhuzamosan a szocialista rendszer erodálásával, radikálisan felgyorsult. Az EK először a demokratizálódási folyamatban élen járó Lengyelországgal és Magyarországgal kapcsolatban lépett túl az addigi távolságtartó politikáján.

A PHARE-program

1989. július 14-én, a 7 iparilag legfejlettebb ország (G7) párizsi csúcscrtekezletén a 2 ország számára rendkívüli gazdasági segítség nyújtását határozták el, hogy támogassák és stabilizálják a demokratizálódási folyamatot. A kezdeményezéshez rövidesen csatlakozott az OECD 24 tagállama is. Az EK-program neve PHARE lett, amely a program angol elnevezésének (Poland and Hungary Assistance with Restructuring the Economy) rövidítése. Az 1990. január 1-jétől induló programmal az EK megadta azokat a kedvezményeket a 2 országnak (preferenciális piacra jutás, diszkriminációmentesség, mennyiségi korlátok eltörlése), amelyeket egy évvel korábban még megtagadott. A programmal a 2 ország az EK kapcsolatrendszerében az úgynevezett nem társult fejlődő országok által élvezett elbánás szintjére emelkedett.

Az EK a PHARE-programot csakhamar kiterjesztette Csehszlovákiára, Jugoszláviára és Bulgáriára (1990. szeptember), majd a többi volt szocialista országra, s a 3, a Szovjetunióból kivált balti államra is. A KGST-piacok összeomlásának folyamatában a PHARE tényleges, bár nem túlságosan jelentős támogatás volt Magyarországnak. A program futásának idejére ez Magyarországnak évi 100 millió ECU keretet engedélyezett.

A keletnémet menekültek átengedése

A bipoláris nemzetközi rendszer végjátékában 1989-ben a rendszerváltó közép-európai országok szinte mindegyike a kommunista államhatalom összeomlásának

híreivel került a nemzetközi figyelem előterébe. A magyar Nemzeti Kerekasztal tárgyalásai ebből a szempontból nem számítottak szenzációnak. Magyarország azonban más oknál fogva került a nemzetközi figyelem középpontjába 1989 nyarán. Az okot a Magyarországra üdülni – no és a nyugatnémet rokonokkal, barátokkal találkozni – érkező NDK-turisták szolgáltatták, akik augusztustól egyszerűen nem kívántak az NDK-ba hazatérni.

A tömeges vízumigénylést Lengyelország, Csehszlovákia és főként Magyarország felkeresésére ezúttal az a szándék motiválta, hogy valamiképp átjussanak az NSZK-ba, ahol azonnal állampolgárságot kaphattak. A szocialista sajtóból ugyan nem, de a nyugatnémet hírforrásokból tudhatták, hogy Magyarország 1989. március 14-én csatlakozott a genfi menekültügyi konvencióhoz, amely tiltja a menekültek visszatoloncolását hazájukba. A másik hír pedig az volt, hogy 1989. február 28-án Budapesten döntés született a nyugati határon lévő vasfüggöny megszüntetéséről, s a május 2-án megkezdett bontást – Horn Gyula magyar és Alois Mock osztrák külügyminiszter drótvágása vezető hír volt – június 27-én befejezték. A műszaki zár felszámolásának indoka jórészt gazdasági volt (a felújítás és modernizálás hatalmas összegbe került volna), de tartalmazta a politikai racionalitást is: az előző év végén bevezetett világútlevél után értelmetlen volt feltételezni, hogy a zöldhatáron kellene feltartóztatni a külföldre utazni kívánókat. Az NDK lakosságát felkavarta a vasfüggönyön támadt résről szóló hír, és ezrek özönlöttek Magyarországra abban a reményben, hogy Ausztrián keresztül továbbutazhatnak a Német Szövetségi Köztársaságba. A magyar hatóságok azonban ekkor még kitartottak azon szándékuk mellett, hogy megerősített őrséggel próbálják meggátolni a *zöldhatár* létrejöttét.

Budapesten a nyugatnémet nagykövetség kertje, a menekültek számára megnyitott csillebércei tábor és más nyári turistaszállások sorban megteltek a hazatérni nem akarók tízezreivel. Az NDK-hatóságok az 1969-ben kötött vízummentességi megállapodásra hivatkozva – az egyezmény kimondta, hogy mindkét fél köteles megakadályozni a partnerország állampolgárainak egy harmadik országba való továbbutazását – követelték a magyar hatóságoktól az NDK-turisták kitoloncolását.

A nyár folyamán egy összetett diplomáciai lépéssor következett a Bonn–Berlin–Moszkva–Budapest-relációkban. A határnyitást megelőző óvatos diplomáciai tisztázó lépések ugyan azt sugallták, hogy a Szovjetunió elfogadja ezt az intézkedést, ezt azonban mégsem volt képes senki sem teljes biztonsággal előre megjósolni. A magyar kormány végül nyilvánosan kijelentette, hogy emberi jogi okokból kellett cselekednie, ám az nyilvánvaló volt, hogy a Német Szövetségi Köztársaság és az NDK egymással ellentétes kívánságát tekintve – a határok megnyitása, illetve a menekültek visszatoloncolása Kelet-Németországba –, Magyarország Bonn javára és Kelet-Berlin ellen döntött a belnémet viszályban. Egy ilyen állásfoglalás rendkívüli tett volt a Varsói Szerződés egyik tagjától. Horn Gyula, a Németh-kormány külügyminisztere mind nemzetgazdasági, mind politikai megfontolások okán arra az álláspontra helyezkedett a tárgyalások során, hogy a keletnémet menekültek ügye alapvetően a 2 német állam belügye.

A főpróba 1989. augusztus 19-én történt Sopronpusztán, ahova magyar civil szervezetek úgynevezett páneurópai pikniket szerveztek. A határok nélküli Európa eszméje népszerűsítésének gondolata jegyében 3 órára megnyitották a határt, amelyen egy magyar delegáció átment az osztrák oldalra, s onnan együtt érkezett vissza az ünnepségre osztrák résztvevőkkel. Az ünnepségen hangzott el Habsburg Ottó, az Európai Parlament képviselője, a Páneurópai Unió elnöke, és Pozsgay Imre államminiszter üzenete, valamint a találkozót rendező Magyar Demokrata Fórum és a Páneurópai Unió felhívása. A néhány órára nyitva lévő határon mintegy 600 NDK-turista rohant át osztrák oldalra. A magyar határőrség nem avatkozott be.

A magyar–osztrák határra akkora nyomás nehezedett, hogy szeptember 11-én a magyar kormány lehetővé tette az NDK-s állampolgárok távozását Ausztrián keresztül az NSZK-ba. November 9-ig, azaz a berlini fal lerombolásáig mintegy 50 000 személy élt ezzel a lehetőséggel.

A keletnémet menekültek kiengedéséről hozott magyar döntés közvetlenül hozzájárult a német egység megvalósulásához, és radikálisan felgyorsította az NDK szétesését. A német egység megvalósulása hatalmas politikai hullámokat vert Európa-szerte. Ennek árnyékában el szokott sikkadni, hogy ezzel egy időben Magyarország vált a szovjet zsidók izraeli kivándorlásának fő tranzitútvonalává. A magyar és az izraeli kormány megállapodása alapján 1989 közepétől 1991-ig mintegy 125 ezer zsidó távozott Magyarországon keresztül Izraelbe.

Opciók, programok és a kényszerek



Külpolitikai opciók a rendszerváltozás után

Az 1990-es évek elején az új magyar külpolitika lehetőségeiről folyó vitákban számos, egymásnak gyakran ellentmondó opció merült fel.

1. A gyors ütemben erodálódó, de még meglévő keretek átalakítása, s a Szovjetunióval/Oroszországgal való, esetleg módosított formájú és tartalmú szövetség fenntartása tekinthető az egyik opciónak. A rendszerváltó országok közül többen is éltek e lehetőséggel (Fehéroroszország 1992-től, Szlovákia 1993–1998, Szerbia 1991–2000 között), azonban a magyar politikai erők közül csak az MSZMP kisebbik utódpartja, a Munkáspárt orientálódott ebbe az irányba.

2. Egy másik lehetőségnek egy közép-európai regionális biztonsági struktúra kiépítése mutatkozott. Csehszlovákia, Lengyelország és Magyarország 1990–1991 folyamán eredményesen egyeztetett, és közösen lépett fel a Varsói Szerződés és a KGST lebontása érdekében. Itt keresendő a visegrádi együttműködés eredete is. A cseh és szlovák szétválással 4-re növekedett visegrádi csoport együttműködése a továbbiakban életképes kezdeményezésnek bizonyult, de korlátozott képességeik miatt ez az opció nem helyettesíthette a térségben általánosan választott euroatlanti integrálódást. Ezt egyrészt a tagok közt jelentkező feszültségekre (szlovák–magyar ellentétek), másrészt a gyenge gazdasági és katonai potenciálokra vezethető vissza: a rendszerváltásokat követő megrázkódtatások, a KGST által biztosított piacok elvesztése hosszú távon csak az Európai Unióval kiépített szorosabb kapcsolatokon keresztül tűnt orvosolhatónak, illetve helyettesíthetőnek.

3. Viták folytak a harmadik út, a semlegesség lehetőségéről. Ebben fontos szerepet játszott, hogy a rendszerváltó pártok előszeretettel nyúltak vissza az 1956-os forradalom hagyományaihoz, azon belül pedig a Nagy Imre által szorgalmazott semlegességhez. Szintén ösztönzőleg hathatott, hogy számos európai „sikertörténet” (Finnország, Ausztria, Svájc) járt együtt a külpolitikai semlegesség gyakorlásával. További elem, hogy a magyar politikai gondolkodásban fel-felbukkanó elképzelés volt a Magyarország által betöltött/betöltendő hídszerep Kelet és Nyugat között. Mindezek ellenére gyorsan nyilvánvaló vált, hogy a semlegesség csábítása nem járható út: egyrészt a bipoláris világ felbomlása rövid úton megszüntette a koncepció létjogosultságát, másrészt nem mutatkoztak olyan nagyhatalmak, amelyek garantálták volna a semlegességi státuszt. Így ez az opció hamar lekerült a napirendről, és csak 1997 őszén, a NATO-tagságról rendezett népszavazás előtt vált rövid időre ismét a külpolitikai viták tárgyává.

4. A negyedik elméleti lehetőségnek az önerőre való támaszkodás opcióját tekinthetjük. Ez a lehetőség tulajdonképpen kényszerű opció volt minden olyan ország számára, amely korábban a Varsói Szerződés tagja volt. A függetlenség visszanyerése és a célul kitűzött NATO-tagság elérése közötti években a közép-európai országok mindegyikének számot kellett vetnie saját erőforrásaival, tágabb és szűkebb környezetével, a függetlenség megtartásának minden más kötelezettségével. A nemzeti elemzések szinte mindegyike az euroatlanti integráció választásával végződött, de a csatlakozásig hátralevő bizonytalan években az önerő maradt a közép-európai országok biztonságának egyik fő garanciája. Ennek a koncepciónak a keretében hangzott el Für Lajos honvédelmi miniszter hírhedtté vált „körkörös védelem” kifejezése, ami szinonimája lett a honvédség élére kinevezett civil vezető szakmai inkompetenciájának. Ugyanakkor Für Lajos védelmében meg kell említenünk, hogy 1991 bizonytalan nemzetközi légkörében, a szomszédokkal való tisztázatlan és a magyar kisebbségek ügyével terhelt viszony közepette, a küszöbönálló délszláv háborúval a horizonton nemigen mondhatott mást az ország védelempolitikai elképzeléseiről.

5. Az ötödik lehetőségnek az összeurópai (kollektív) biztonsági rendszer tekinthető, amelyhez a kereteket az EBEÉ/EBESZ (1990–1995) biztosítja. A Varsói Szerződés kötelékeiből való kiszabadulásnak és a bipoláris európai szembenállás meghaladásának eufóriája táplálta ezt az irányzatot, amelyhez alapot az EBEÉ 1990. november 21-i *Párizsi charta az új Európáért* dokumentuma szolgáltatta. A chartában az állam- és kormányfők ünnepélyesen deklarálták Európa megosztottságának végét, s megkezdődött a szervezet saját intézményekkel való átalakítása is. Az optimizmus légkörét erősítette, hogy a konferencia előtt sikerült megegyezni a hagyományos fegyverek számának korlátozásáról is (CFE-szerződés), ami jelentősen csökkentette a kontinensen felhalmozott fegyverrendszerek és alakulatok mennyiségét. A laza, kormányközi szervezethez fűződő illúziók azonban hamar szertefoszlottak, amikor kiderült, hogy a jugoszláv válság kezeléséhez az EBEÉ/EBESZ érdemben nem tud hozzájárulni.

6. A politikai döntéshozók számára hosszú távon egyetlen reális opció maradt: a nyugat-európai és az észak-atlanti integrációs intézményekhez való csatlakozás. A döntésnek nem csupán kül- és biztonságpolitikai okai voltak: a gazdasági indokok legalább olyan fontos szerepet játszottak benne. A „Visszatérés Európába” jelszava a gazdasági fejlődés és a modernizáció ugrásszerű növekedését ígérte. Ennek alapján érthető, hogy a létrejövő többpártrendszer szereplői valamiképpen mind összekapcsolták az euroatlanti integrációt a demokrácia és a jóléti társadalom ígéretével. Végül, de nem utolsósorban a nyugati civilizációt a II. világháború óta egy jól működő és a hidegháborúból győztesen kikerülő intézményi és szövetségi háló fűzte össze, amely egyúttal magában foglalta az egyetlen talpon maradt szuperhatalmat, az Egyesült Államokat is. Ezen tényezők mindegyike a hatodik opció támogatása mellett hatott.

A rendszerváltó pártok külpolitikai elképzelései

1989 tavaszától sorra jelentek meg a pártprogramok, amelyek vázolták az egyes formációk elképzeléseit hazánk jövőjéről. A legtöbb dokumentumban a külpolitikai koncepciók is helyet kaptak. Ezek általánosságban – különböző részletességgel és hangsúlyokkal – a szuverenitás teljes visszaszerzésére (a Varsói Szerződés és a Szovjetunióhoz való viszony felülvizsgálata, esetleges semlegesség, szovjet csapatok kivonása), Nyugat-Európához való közeledés szükségességére, illetve a határainkon túli magyarságért való felelősségvállalásra helyezték a hangsúlyt.

A Magyar Demokrata Fórum 5 fejezetre osztott 1989. március 12-i programjának utolsó része foglalkozik az MDF külpolitikai célkitűzéseivel és kisebbségvédelmi programjával. A dokumentum hangsúlyozza, hogy „az MDF külpolitikája az európai egység eszméje jegyében nemzeti érdekeink érvényesítésére törekszik”. A program nem rejt véka alá, hogy változásokat szorgalmaz az eddig folytatott nemzetpolitikában, és határozottan képviseli a Kárpát-medencei magyar kisebbség ügyét. „A »nemzeti érdek« fogalma természetesen a határainkon túl élő magyarság egészének érdekeit is jelenti. A magyar kisebbséggel való törődésnek külpolitikai stratégiánk részévé kell válnia.” Ugyanakkor az MDF hasonló biztosítékokat garantál a hazai kisebbségeknek is: „nem tagadunk meg semmilyen olyan jogot hazai kisebbségeinktől, amelyet a kisebbségi magyarságnak követelünk.” Célként sejlik fel az euroatlanti integráció, „hazánknak a közös európai házba történő visszavezetése”. Ugyanakkor konkrét szövetségi elkötelezettségről nem esik szó (ne feledjük, a szovjet csapatok még az ország területén tartózkodnak), és az MDF még csak addig megy el Moszkvával szemben, hogy kijelenti, „megvalósíthatónak tartja a semlegesség elnyerését, melynek következtében a Szovjetunió Magyarországon egy politikailag kiegyensúlyozott, biztonsági érdekeit nem veszélyeztető országot tudhat közvetlen szomszédságában”. Mindennek érdekében szükségesnek tartja egy védelmi célokat szolgáló, ütőképes honvédség működtetését.

A Független Kisgazda-, Földmunkás- és Polgári Párt programja szintén külön fejezetben foglalkozik a párt védelmi és biztonságpolitikai követeléssel. A szöveg a nagyobb formációk hasonló programjainál erőteljesebb hangnemet üt meg. A Kisgazdapárt követeli „a megszálló szovjet csapatok mielőbbi kivonulását és a kivonulás mielőbbi időpontjának nemzetközi megállapodásban történő rögzítését”. A párt „elutasítja a pacifizmust, amíg velünk szemben ellenséges »szövetségesek« is vannak a szomszédjaink között. Kisebb létszámú, de modern, ütőképes honvédségre van szükség.” Ezen túlmenően, „a Kisgazdapárt szükségesnek tartja a NATO és a Varsói Szerződés egyidejű, egyszerre vagy fokozatosan történő megszűnése mellett egy új, közös európai biztonsági rendszer megvalósítását”. Az integrációs gondolat és a határon túli magyarság ügye nem tűnik fel a szövegben.

A Kereszténydemokrata Néppárt csak általánosságokban nyilatkozott külpolitikai elképzeléseiről, és a program meglehetősen passzív hozzáállást sugall. Mint fogalmaz, „tudjuk, hogy a magyarság létét meghatározza geopolitikai helyzete, a nemzetközi

helyzet, s ehhez külpolitikánknak igazodnia kell. Az adott külpolitikai viszonyok között kell megkeresnünk és megtalálnunk független létünk lehetőségeit. Ezért arra kell törekednünk, hogy legfőbb céljainkkal a népek egyetemes béke-erőfeszítéseibe és a nagyhatalmak harmonikus érdekeibe kapcsolódjunk be.” A szöveg említést tesz az „európaiság gondolatának” szolgálatáról, ami jelzi, hogy a KDNP elképzeléseiben is felsejlik valamiképp az európai integráció. A program fontosnak tartja a szomszédjainkkal való jó viszonyt, mert „ezt kívánja az ott élő magyarság érdeke is”. Konkrét, aktív lépések megfogalmazására azonban nem kerül sor.

A Szabad Demokraták Szövetségének 1989. májusi programjában nincs külön külpolitikai fejezet, ilyen elemek elszórtan vannak jelen a szövegben. A *Három kulcsszó* című rész második pontja hangsúlyozza, hogy hazánk fő külpolitikai feladata „az Európához való felzárkózás”. Nincs harmadik utas megoldás a nyugati kapitalizmus és a keleti despotizmus között – előbbinek vannak különféle modelljei, és Magyarország ezek felé kell tartania. „Amennyiben létezik »magyar út«, az nem a két ismert társadalmi rendszer között vezet, hanem egyikből a másikba visz át.” Ezenkívül azonban nagyon kevés konkrétumot találunk a szövegben a párt külpolitikai elképzeléseiről: a dokumentumban mindössze arról olvashatunk, hogy az SZDSZ elutasítja „a más népekkel szemben ellenséges nacionalizmust és rasszizmust”, valamint, hogy „szorgalmazza a szovjet csapatok kivonását Magyarország területéről, de nem kezdeményezi a Varsói Szerződés egyoldalú felmondását”. A határon túli magyarságról a dokumentum nem ejt szót.

A Fidesz II. kongresszusán, 1989 októberében elfogadott pártprogram külön fejezetben, a többi pártprogramnál nagyobb részletességgel foglalkozott a nemzetpolitikával, illetve a külpolitikával. A dokumentum kijelenti, hogy „a határainkon kívüli magyar kisebbségeket a magyar nemzet szerves részének tekintjük, amelyek fennmaradásáért és sorsáért a mindenkori magyar állam felelősséggel tartozik”. Ennek ellenpontjaként – hasonlóan az MDF-hez – a Fidesz programja is megfogalmazza, hogy Magyarország „hasonlóan felelősséggel tartozik a hazai nemzetiségekért is”. A program azt is megfogalmazza, hogy a „határainkon belüli nem magyar és az azokon túl élő magyar kisebbségek létszámkülönbségét nem tekintjük megfelelő indoknak arra, hogy ne azonos elvek alapján kezeljük a két kérdést. Alapelvnek tekintjük, hogy a nemzeti kisebbség és többség viszonyát nem a viszonyosság, hanem a kisebbség előjoga kell jellemezze.” A Fidesz hangsúlyozta, hogy az alapvető emberi jogok mellett a kisebbségek számára kollektív jogok biztosítására is szükség van. Ennek kialakítását Magyarországnak a helyi politikai erők támogatásával kell segítenie, hangsúlyozva, hogy a helyi politikai szervezetek „minden döntésben a legilletékesebbek. A külpolitika feladata, hogy megkeresse a nemzetiségek véleményformáló köreit, kezdeményezze velük a párbeszédet, kiszolgálja igényeiket, támogassa kezdeményezéseiket.” Ezen túlmenően a program szorgalmazta egy közös nyilatkozat kiadását a nemzetiségek védelmében, valamint egy nemzetiségi minisztérium és egy nemzetiségi intézet létrehozását. A párt azt is szükségesnek tartotta, hogy az oktatásban helyet kapjon mind a hazai kisebbségek, mind a határon túli magyarság kultúrájának, történelmének, nyelvének megismertetése.

Külpolitikai céljaiban az elsődleges feladatnak az ország szuverenitásának visszaszerzését tekintette. Ennek keretében javasolja a Varsói Szerződés és a Szovjetunióhoz való viszony azonnali felülvizsgálását, illetve a szovjet csapatok azonnali kivonását. A Fidesz elképzelései – hasonlóan a többi párthoz – még óvatosak. Ahogy a szöveg fogalmaz, „maximális célkitűzésként a Varsói Szerződésből való kilépés és az ország semlegességének deklarálása képzelhető el, minimális célként pedig a Varsói Szerződés átalakítása egy valóban védelmi jellegű, a tagországok egyenjogúságát és szuverenitását egy új szerződés által is biztosító szövetséggé”. A párt ebben a fejezetben is hangsúlyozza, hogy „a nemzeti önrendelkezés és a kisebbségvédelem elvéből kiindulva a mindenkori magyar kormánynak minden politikai eszközt fel kell használnia a határainkon kívül rekedt magyar kisebbségek védelme érdekében”.

A nagy pártok közül az MSZMP legnagyobb utódpartja, a Magyar Szocialista Párt a múlt lezárásával és új identitása kialakításával volt elfoglalva, így nem adott ki pártprogramot. Az MSZP erőfeszítései elsősorban arra irányultak, hogy megtalálja helyét az új, demokratikus rendszerben, így a belpolitikai folyamatok mellett nem sok energiája maradt külpolitikai elveinek kidolgozására.

A CFE-szerződés – a hagyományos fegyverek korlátozása

A hagyományos fegyvereket érintő leszerelésre irányuló kelet–nyugati tárgyalások kezdete még 1973-ra nyúlik vissza. A NATO 12 tagállama és a Varsói Szerződés 7 tagja részvételével 1973 első felében megtartott bécsi konzultációk olyan megegyezésre vezettek, hogy a leendő csökkentés a 2 német állam (az NDK és az NSZK), a 3 Benelux ország (Belgium, Hollandia és Luxemburg), továbbá Csehszlovákia és Lengyelország területét, az ott állomásoztatott saját és idegen haderőket érintette volna. A szerződésnek részesei lettek volna az adott térségben fegyveres erőkkel rendelkező államok. A NATO ragaszkodott Magyarország bevonásához a tárgyalások által érintett térségbe, de a VSZ tagállamai ehhez csak azzal a feltétellel járultak volna hozzá, ha Olaszország is bekerül a csökkentési övezetbe. Ezt viszont az északatlanti szövetség elutasította, így hazánk kimaradt a közvetlenül érintett országok sorából. A bécsi tárgyalások „érdemi résztvevője” ezek után az említett 11 ország lett, további 8 – a 2 katonai-politikai tömbhöz tartozó – ország „különleges státusszal”, lényegében tanácskozási joggal kapott meghívást (e csoportba tartozott Bulgária, Dánia, Görögország, Magyarország, Norvégia, Olaszország, Románia és Törökország).

A tárgyalások 1973 novemberétől 1989 februárjáig folytak, érdemi eredmény nélkül. A felek kölcsönösen valótlannak minősítették a másik fél adatait, sőt még a tárgyalások elnevezésében sem tudtak megállapodni. Az egyetlen eredmény a tárgyalások ténye volt. A hagyományos fegyverzet csökkentésére és a felek közötti biztonság és bizalom erősítésére vonatkozó tárgyalásokat az EBEÉ vette át az 1989. január 14-i stockholmi döntés értelmében.

Több szakaszban – 1989–1990-ben – lebonyolított tárgyalássorozat után született meg a megegyezés a Varsói Szerződés és a NATO tagországai Európában állomásoztatott hagyományos fegyverzeteinek csökkentéséről. A CFE-szerződés (Conventional Forces in Europe – Szerződés a hagyományos fegyveres erőkről Európában) 1990. november 19-én írták alá a 2 katonai-politikai szövetség tagállamai Párizsban (a dokumentumot a NATO 16 és a Varsói Szerződés 6 tagállama írta alá, az NDK a német újraegyesítés eredményeképpen egy hónappal korábban megszűnt létezni). A szerződésben meghatározott csökkentési előírásokat 1995 végéig kellett teljesíteni. A szerződés, amelyet tehát alapvetően meghatároz a hidegháborús tömbszemlélet, alapvető rendeltetése az, hogy az európai katonai szembenállást felváltsa a biztonsági kapcsolatok rendszere, a kölcsönös bizalom és a békés együttműködés. Ezt a változást a szerződés úgy kívánta elérni, hogy megcélózta

- a hagyományos fegyverek korábbinál alacsonyabb szintű egyensúlyát;
- a kialakult egyenlőtlenségek felszámolását, de legalábbis csökkentését;
- a meglepetésszerű támadás lehetőségének és a nagyarányú támadó hadműveletek kezdeményezése képességének megszüntetését.

A szerződés természetesen pontosan definiálta a fegyverfajtákat, a csökkentési kötelezettség végrehajtására pedig 40 hónapot írt elő. Ezt a 40 hónapos időszakot 3 szakaszra osztották. A szerződés hatálybalépésétől számított 16 hónapon belül a csökkentési kötelezettség legalább 25%-át, 28 hónapon belül legalább 60%-át, 40 hónapon belül pedig 100%-át kellett teljesíteni. Nagyon fontos eleme a szerződésnek, hogy a csökkentésen szinte kizárólag megsemmisítés értendő. A CFE-szerződés pontosan szabályozta a végrehajtás létező valamennyi aspektusát (információsolgáltatás, megsemmisítés, elhelyezés, ellenőrzés stb.) vagy magában a dokumentumban, vagy a hozzá csatlakozó 8 jegyzőkönyvben.

A tárgyalások folyamán megállapodás született arról, hogy a dokumentum a szerződés alkalmazási területét az Atlanti-óceántól az Urál hegységig jelöli ki, amelyen belül 4 zónában határozza meg a megtartható fegyverzetek mennyiségi korlátait, valamint biztosítja, hogy egyetlen részes állam se birtokolhasson a megtartható összes fegyverek egyharmadánál (például páncélozott harcjárműből 20 ezer darabnál) többet.

Fegyverzeti szintek

Az 1989–1990-es rendszerváltások után nyilvánvalóvá vált, hogy a VSZ tovább már nem tartható össze, következésképp a tagállamoknak dönteniük kellett a rájuk eső kvóták meghatározásáról. 1990. november 3-án létrejött a 6 tagállam között az úgynevezett budapesti megállapodás, amely felosztotta a CFE-szerződésnek a VSZ-re vonatkozó maximális szintjeit. A Varsói Szerződés katonai szervezetét a tagállamok 1991 márciusában Budapesten, majd politikai testületét 1991 júliusában Prágában fel is oszlatták.

4. táblázat: A budapesti megállapodásban meghatározott fegyverzeti szintek

Ország	Harcokcsi	Páncélozott harcjármű	Tüzérségi eszköz	Harci repülőgép	Támadó helikopter
Bulgária	1 475	2 000	1 750	235	67
Csehszlovákia	1 435	2 050	1 150	354	75
Lengyelország	1 730	2 150	1 610	460	130
Magyarország	835	1 700	840	180	108
Románia	1 375	2 100	1 475	430	120
Szovjetunió	13 150	20 000	13 175	5 150	1 500
Összesen	20 000	30 000	20 000	6 800	2 000

Forrás: CFE: *Conventional forces in Europe treaty*. Online: <https://fas.org/nuke/control/cfe/index.html>

1991 végén felbomlott a Szovjetunió, és helyén 15 önálló állam alakult. Szükségessé vált, hogy megállapodás jöjjön létre az eredetileg a Szovjetunió számára meghatározott maximális szintek felosztásáról az érintett volt szovjet köztársaságok között. Ez 1992. május 15-én megszületett a taskenti megállapodás megkötésével, amelyet a következő államok írtak alá: Azerbajdzsán, Fehéroroszország, Grúzia, Kazahsztán, Moldova, az Oroszországi Föderáció, Örményország és Ukrajna. Észtország, Lettország és Litvánia nem írta alá a megállapodást, így ezen államok kikerültek a CFE alkalmazási területéből.

5. táblázat: A taskenti megállapodásban meghatározott szintek

Ország	Harcokcsi	Páncélozott harcjármű	Tüzérségi eszköz	Harci repülőgép	Támadó helikopter
Azerbajdzsán	220	220	285	100	50
Fehéroroszország	1 800	2 600	1 615	615	80
Grúzia	220	220	285	100	50
Kazahsztán	0	0	0	0	0
Moldova	210	210	250	50	50
Oroszország	6 400	11 480	6 415	3 450	890
Örményország	220	220	285	100	50
Ukrajna	4 080	5 050	4 040	1 090	330
Összesen	13 150	20 000	13 175	5 150	1 500

Forrás: *Agreement on the principles and procedures for the implementation of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe*. Tashkent, 15 May, 1992. Online: <https://fas.org/nuke/control/cfe/text/tashka.htm>

Közben Bécsben folytak a CFE–1/A-tárgyalások a fegyveres erők személyi állományáról. A megbeszélések befejeztével, 1992. július 10-én az EBEÉ Helsinkiben tartott utótálálkozóján a 29 ország aláírta a záróokmányt, amely tartalmazta a szárazföldi telepítésű csapatok személyi állományának korlátozási szintjeit és sok más, pontosan konkretizált intézkedést (például információcseré, stabilizációs intézkedések stb.).

A Cseh és Szlovák Köztársaság kettéválásával (1993. január 1.) további változtatást kellett végrehajtani. 1993. február 5-én a Cseh Köztársaság és a Szlovák Köztársaság megállapodott a szerződésben meghatározott fegyverfajták és a személyi állomány maximális szintjeinek 2 : 1 arányú felosztásáról Csehország javára.

A szárnyszabályok

A megállapodás kidolgozása során az érintett államok egyetértettek abban, hogy a kontinens területét a fegyverzetek maximált szintjeinek szempontjából zónákra osztják, és ezzel korlátozzák az eszközök átcsoportosításának, koncentrálásának lehetőségét. Ennek megfelelően a részes államok teljes érintett területe – beleértve a Szovjetunió teljes európai részét és Törökország ázsiai területének nagy részét – képezi az 1. zónát. A 2. zóna ennél valamivel szűkebb térséget ölel fel, mivel leválasztja a „szárnyakat” (Izlandot, Norvégiát, Görögországot és Törökországot, Romániát és Bulgáriát, valamint a Szovjetunió odesszai, kaukázusi és leningrádi területeit, az itt kialakított katonai körzeteket). A példa kedvéért érdemes megemlíteni, hogy a 2 katonai tömb részére megszabott 20-20 ezer harckocsiból a 2. zónában 15 300-15 300 tartható. Ugyanakkor a szerződés külön is kiköti, hogy az ily módon leválasztott térségben, a „szárnyzónában” legfeljebb 4700-4700 harckocsi lehet, az átcsoportosítás tehát nem megengedett.

A CFE-szerződés további területkorlátozással alakította ki a 3. zónát, amelyen kívül maradt Spanyolország és Portugália, valamint a Szovjetunió moszkvai és attól keletre eső térsége. Az előbbi példánál maradva, a 3. zónában elhelyezhető, illetve megtartható harckocsik mennyiségét a szerződés 10 300-10 300 darabban határozta meg. Végül a 4. zóna a következő országok területét öleli fel: az egyesült Németországot, a Benelux államokat, Lengyelországot és Magyarországot, valamint a Cseh Köztársaságot és a Szlovák Köztársaságot. A harckocsik megengedett mennyisége a 4. zónában 7500-7500.

Az előzőekben feltüntetett belső plafonok kialakítása jelentős mértékben elősegítette a megengedett mennyiségek országokra történő lebontását a VSZ, illetve a Szovjetunió összeomlása után. Ugyanakkor az átcsoportosítási lehetőségek korlátozásával – mindenekelőtt az úgynevezett szárnyszabályokkal – már az első pillanattól komoly gondokat okozott Oroszországnak, több okból is. Először: a kelet-közép-európai országokból kivont csapatok elhelyezése önmagában is problematikusnak bizonyult, a helyzetet pedig tovább súlyosbította a túlzott csapatkoncentráció egyes érzékeny térségekben (északi szárny). Másodszor: Oroszország széleskörűen vállalt fel békefenntartási, illetve béketeremtési feladatokat a volt szovjet köztársaságokban (például Tádzsikisztánban és Grúziában), amelyek végrehajtásához szükségessé válhatott csapatok és eszközök átcsoportosítása. Harmadszor: a Kaukázus térségében, de mindenekelőtt Csecsenföldön Moszkva jelentős katonai erőt igénylő háborúba bonyolódott (1994–1996 között, illetve 1999-től).

Bár a szerződés már említett 3 célkitűzése szorosan összefügg egymással, azt látni lehet, hogy közülük az első speciálisan a bipolaritás erőviszonyaira vonatkozik, hiszen az „egyensúly” szónak igazi értelme 1990-ben csak a tömbök között volt. A második és harmadik célkitűzés azonban értelmezhető az új biztonságpolitikai környezetben is, például a kelet-közép-európai régióra, és ezen belül Magyarország és szomszédjai viszonyára.

A csökkentési kötelezettségen kívül óriási szerepet játszik az információszolgáltatási és ellenőrzési rendszer is. A helyszíni ellenőrzés lehetősége – a csökkentésekkel együtt – lehetetlenné teszi nagyobb arányú csapatösszevonások és más támadási előkészületek végrehajtását, meglepetésszerű támadás indítását. Már önmagában ez jelentős módon növeli Európa és ezen belül Magyarország biztonságát.

Clausewitz klasszikus meghatározása szerint egy nem meglepetésszerű támadás sikeres végrehajtásához a támadóknak legalább háromszoros fölényben kell lenniük a védőkkel szemben. A hadtudomány azóta sokat változott, az azonban továbbra is igaz, hogy minél kisebb a támadók fölénye, annál rosszabbak a kilátások a támadás sikeres végrehajtására. Az erőviszonyok kiegyenlítődése tehát magának az agresszióknak a valószínűségét is jelentős mértékben csökkenti. A szerződés aláírásának pillanatában (1990. november 19-én) Magyarország 5 szomszédja közül egy (a Szovjetunió) mindegyik kategóriában, 3 (Csehszlovákia, Románia és Jugoszlávia) pedig néhány kategóriában rendelkezett a támadáshoz elméletileg szükséges túlerővel. Természetesen nem a szerződés érdeme, hogy Csehszlovákia kettéválásával északi szomszédunk fölénye teljesen eltűnt, Ukrajna fölénye pedig a Szovjetunióéhoz képest jelentősen csökkent. Az viszont a szerződés következménye, hogy 1995 végére Románia fölénye is elviselhető mértékűre olvadt.

Az alábbi táblázat a CFE-szerződés csökkentési rendelkezéseinek végrehajtása előtti (1992. július 17-i) állapotokat mutatja országonként és kategóriánként, a felső sorban az eszközök abszolút számával, alatta zárójelben pedig ennek arányával Magyarország eszközeihez viszonyítva. (Szlovákia adatai némiképp fiktívek, hiszen Csehszlovákia de jure ekkor még nem vált szét.)

A táblázatból kiolvasható, hogy Szlovákia fegyverzeti szintje közel ugyanolyan volt, mint Magyarorszáé, de az igazsághoz hozzátartozik, hogy az eszközök egy része exportra várt, így nem volt rendszerben. Ukrajna az összes kategóriában többszörösen felülmúlta Magyarországot, ezen belül különösen a repülőeszközök fölénye volt nyomasztóan nagy. Románia 5 kategóriában volt mennyiségi fölényben hazánkkal szemben, és ez a fölény a tűzérségi eszközök és harci repülőgépek terén aránytalanul nagy volt.

A szárnyak helyzetéhez képest a közép-európai térség országainak, közöttük hazánknak is sokkal nagyobb gondot jelent az a tény, hogy az el nem kötelezett Jugoszlávia kezdettől kívül maradt a szerződésen, vagyis nem vonatkoznak rá sem az információszolgáltatási, sem a fegyverzetcsökkentési előírások. Éppen ezért Magyarország

elsősorban abban volt érdekelt, hogy a hagyományos fegyverzetek további csökkentéséről folyó tárgyalások hatálya kiterjedjen Európa minden országára.

6. táblázat: Magyarország és a CFE-t aláíró szomszédjainak adatai a csökkentés végrehajtása után

Ország	Harcosci	Páncélozott harcjármű	Tüzérségi eszköz	Harci repülőgép	Támadó helikopter	Személyi állomány
Magyarország	835	1 540	840	144	59	66 051
Szlovákia	478	683	383	114	19	45 832
Ukrajna	4 039	4 896	3 727	1 008	270	367 879
Románia	1 375	2 073	1 471	373	16	214 468

Forrás: A Magyar Köztársaság és környezetében elhelyezkedő államok fegyveres erőinek létszáma, hagyományos fegyverzete és harci technikájának mennyisége. Budapest, HM Fegyverzet-ellenőrzési Hivatal, 1999

A szerződés által nem érintett 4 szomszédunk közül – amelyek emiatt nem is szerepelnek a táblázatban – Ausztria, Szlovénia és Horvátország egyértelműen kisebb fegyverzettel rendelkezett Magyarországnál, Jugoszlávia viszont jelentős fölényben volt.

A jugoszláv utódállamok hagyományos fegyverzeti szintjeit a daytoni szerződés (1995. november 21.) alapján Bécsben kezdődött tárgyalások során állították be. A tárgyalások során a CFE-szerződés eljárásait és módszereit követték. 1996. június 14-én Firenzében írták alá a szubregionális fegyverzet-ellenőrzési megállapodást, amely a jugoszláv utódállamok fegyverzeti szintjeit meghatározta.

7. táblázat: A firenzei megállapodásban előírt fegyverzeti szintek

Ország	Harcosci	Páncélozott harcjármű	Tüzérségi eszköz	Repülőgép	Helikopter
Bulgária	1 475	2 000	1 750	235	67
Jugoszlávia	479	500	5 294	212	83
Horvátország	192	200	2 117	85	33
Bosznia	192	200	2 117	85	33

Forrás: A Magyar Köztársaság és környezetében elhelyezkedő államok fegyveres erőinek létszáma, hagyományos fegyverzete és harci technikájának mennyisége. Budapest, HM Fegyverzet-ellenőrzési Hivatal, 1999

A jugoszláv utódállamoknak jelentős fegyvermennyiséget kellett megsemmisíteniük. A csökkentési határidő 1997. november 1-je volt.

Összefoglalásképpen elmondható az, hogy a CFE-szerződés, illetve a firenzei megállapodás végrehajtása igen nagy jelentőségű volt Magyarország számára. Szomszédainkkal összehasonlítva egyértelműen javította az ország katonai-biztonsági paramétereit, és előnyösen befolyásolta biztonságpolitikai környezetünket. A szerződés évi adatszolgáltatási rendszere, valamint az ellenőrzés mechanizmusai lehetővé teszik, hogy a részes államok – így Magyarország is – közvetlenül ellenőrizhessék a részes államok hagyományos fegyverzeteinek mindenkori szintjét és fejlesztésük irányait. A CFE-szerződés az európai biztonság egyik tartópillére.

A Nyitott Égbolt Szerződés

A Nyitott Égbolt Szerződést (Treaty on Open Skies) 27 ország írta alá Helsinkiben 1992. március 24-én. A szerződés 20 aláíró ország ratifikációja után, 2002. január 1-jén lépett hatályba. A szerződés határozatlan időre szól, de lehetőséget biztosít a kilépésre, amit 6 hónappal korábban be kell jelenteni. Minden felmondáshoz előzetes konferenciára van szükség, amely felméri az esetleges hatásokat. A szerződés letéteményesei Kanada és Magyarország.

A Nyitott Égbolt Szerződés feljogosítja a feleket, hogy egymás területe fölött légi ellenőrzéseket végezzenek. Ez nyitottságot és átláthatóságot biztosít, valamint azt, hogy a felek kölcsönösen hozzáférjenek az egymás katonai erejéről, illetve létesítményeiről, tevékenységéről szóló információkhoz. A szerződés minden fél számára előír úgynevezett aktív és passzív kvótákat. Az aktív kvóta a részes állam által végezhető ellenőrző repülések számát jelzi, míg a passzív kvóta azon ellenőrző repülések számára vonatkozik, amelyeket köteles fogadni. Egyetlen részes állam aktív kvótája sem haladhatja meg passzív kvótáját, amit földrajzi nagysága határoz meg. Egy részes állam átadhatja aktív kvótájának egy részét egy másik részes államnak, attól függően, hogy a másik részes állam hozzájárul a berepüléshez. A berepülés végrehajtását az ellenőrző részes államnak 72 órával korábban be kell jelentenie az ellenőrzendő részes államnak. A szerződés alkalmazási területe Vancouvertől Vlagyivosztokig terjed.

Minden repülőgépet és érzékelőberendezést, amelyet a megfigyelő repülések során használnak, igazoló ellenőrzésnek (*verification*) kell alávetni. Az alkalmazott repülőgépet adhatja a megfigyelést végző vagy belátása szerint a megfigyelendő állam. A megfigyelés során alkalmazott eszközök – optikai, panoráma- és sorozatfelvevő videokamerák egyidejű megjelenítéssel, infravörös vonalas pásztázó műszerek, oldalra néző szintetikus nyílású radarok – képfelbontása korlátozás alá esik. Az infravörös pásztázó műszereket csak a megfigyelt fél hozzájárulásával lehet alkalmazni. Minden összegyűjtött adat az összes aláíró fél részére rendelkezésre áll, amennyiben megtérítik a másolási költségeket. A bécsi székhelyű Nyitott Égbolt Konzultatív Bizottság (Open Skies Consultative Commission – OSCC) azzal a céllal jött létre, hogy megkönnyítse a szerződés végrehajtását. A bizottság fórumként szolgál a szerződés teljesítésével és betartásával összefüggő kérdések megvitatására, s megtárgyalhatja a szerződés hatékonyságának javítását célzó módosításokat.

Rögös út a piacgazdaság felé

Az adósságkönnyítés lehetősége

Csak lassan tudatosult társadalmi méretekben, hogy a rendszerváltás nemcsak a szabadságot, hanem a múltból cipelt örökségeket is jelenti. Az ország eladósodása az egyik leg súlyosabb tétel volt, amely az ország külpolitikai mozgásterét is jelentősen szűkítette.

Sokakban felmerült, hogy Magyarországnak kérnie kellene adósságai vagy adósságai egy részének elengedését: a gondolatnak itthon és külföldön egyaránt voltak hívei. A rendszerváltás ebben az értelemben valóban „kegyelmi pillanat” volt, hogy a bruttó 21,2 milliárd, nettó 16 milliárd dollár adósságot (ez a GDP mintegy 80%-a volt) csökkentették.

A rendszerváltás első kormánya ugyanis joggal hivatkozhatott volna arra, hogy az ország adósságait egy korábbi rendszer halmozta föl, amellyel a demokratikus Magyarország semmiben sem vállal közösséget, semmilyen tekintetben nem tartja magát örökösének, jogutódjának. Valószínű, hogy ennek a kérésnek lett volna erkölcsi jogosultsága – a szép elvek ellenére ugyanakkor az ország külső hitelezői nyilván nehezen nyeltek volna le az óriási anyagi veszteséget. Miközben a politika habozott, a nemzetközi pénzügyi körök álláspontja teljesen egyértelmű volt: büntette már a gondolatot is. 1990 áprilisában egy küldöttség utazott a leendő pénzügyminiszter, Rabár Ferenc vezetésével Londonba, hogy kipróbálja, van-e lehetőség adósságkönnyítésre, de a vállalkozás nem járt sikerrel. A magyar adósságtörténet érdekessége, hogy Soros György, majd Andrew Sarlós magyar származású befektetők is tettek javaslatot a kormánynak egy vállalati részvényátadáson alapuló adósságkiváltó konstrukcióra (adósság felvásárlása), de a javaslatot mind Antall József, mind néhány évvel később Horn Gyula visszautasította.

Az adósságfelhalmozásban a GDP 147%-áig jutó Lengyelország másik utat választott: tárgyalásokba kezdett adósságának (1989-ben 41,4 milliárd dollár) könnyítéséről. Sikerrel. 1995-re a lengyel államadósság a GDP 49,6%-ára csökkent. Az eljárás sikere igazán az 1990-es évek második felétől lett érezhető, amikor a lengyel költségvetés hiánya tartósan alacsonyabban maradt, mint a magyar, s a tehertől megszabadult lengyel gazdaság gyorsabb fejlődési pályára állt.

A piacgazdaságra való áttérés néhány tanulsága

A piacgazdaságra való áttérés a rendszerváltó közép-európai országok mindegyikében súlyos gazdasági visszaeséssel járt együtt. A visszaesés mértéke a balkáni és a poszt-szovjet térségben jelentősen nagyobb, mint Közép-Európában. A visegrádi államok visszaesésében a különbség magyarázata az eladósodás mértékében keresendő. Nagyobb mértékben csökkent a korábban eladósodott Lengyelországban és Magyarországon (18%), és kevésbé a kisebb államadóssággal rendelkező Csehországban és Szlovákiában. Alig van különbség abban a tekintetben, hogy az áttérés során sokterápiát (Lengyelország) vagy fokozatos átmenetet alkalmaztak (Magyarország).

Az 1990-es években a visegrádi országok különböző ütemben haladva, de sikereket mutattak fel a piacgazdasági átmenetben. Felszámolták a hiánygazdaságot, kialakították a piacgazdaság alapintézményeit, radikális liberalizációt és privatizációt valósítottak meg. Egyik országban sem alakult ki kezelhetetlenül magas infláció, a külkereskedelmüket át tudták terelni a nyugati piacokra, s elviselhető mértékű

munkanélküliséggel kellett szembenéznük. Fizetőképességüket fenn tudták tartani, az 1990-es évekre európai piacgazdaságokká váltak. A tartós növekedés feltételeinek megteremtése viszont elhúzódó és felettébb fájdalmas, bonyolult folyamattá vált.

8. táblázat: A GDP alakulása 1990–1997-ben (összehasonlító áron, előző év = 100)

	Magyarország	Csehország	Szlovákia	Lengyelország
1990	96,5	99,6	88,4	
1991	88,1	85,8	85,5	92,4
1992	96,9	93,6	93,5	102,6
1993	99,4	99,1	96,3	103,8
1994	102,9	102,6	104,9	105,2
1995	101,5	104,8	106,8	107,0
1996	101,3	103,9	106,6	106,1
1997	104,4	101,0	106,5	106,9
1997 (1989 = 100)	90,4	89,4	97,5	111,1

Forrás: World Bank: *World Development Indicators*, 2000

A magyar piacgazdasági áttérés

A magyar eladósodás első szakaszában, az 1970-es években a hitelek összességében a növekedés finanszírozását szolgálták, de ez az 1980-as években már csak a stagnáláshoz volt elégséges. A modernizáció elmaradása rövid idő alatt adósságcspadába fordította az országot. Az 1990-es években, amikor az eladósodás növelése nem volt fenntartható, a gazdaság teljesítményének nagyarányú visszaesése következett.

A rendszerváltozás utáni transzformációs veszteség 3 összetevőt tartalmaz: a világpiacon leértékelődést, az átalakulást kísérő visszaesést és a gazdaságpolitikai hibákat. Csak becslések állnak rendelkezésre, amelyek azt valószínűsítik, hogy ez a leértékelődés elérhette a magyar gazdaság 30–40%-át. A veszteség tényleges nagyságát azért is nehéz megbecsülni, mert azt nem a bruttó hazai termék (GDP), hanem a felhasználható nemzeti jövedelem (GNI) mutatószáma méri. A GNI-t legegyszerűbben úgy lehet kiszámolni, hogy a GDP-ből levonjuk az országban működő, külföldi tulajdonban lévő cégeknél keletkezett jövedelmet, majd hozzáadjuk a magyar cégek külföldön keletkezett jövedelmét. Magyarországon a GDP és a GNI közti különbség nagyon magas (1997-ben a GNI 8,5%-kal volt alacsonyabb, mint a GDP). Lóránt Károly számításai szerint az 1990-es évek végéig (amikor a magyar GDP a visszaesés után elérte az 1980-as évek végének szintjét) az ország transzformációs vesztesége elérte a 271 milliárd dollárt, azaz egy lakosra vetítve a 27 ezer dollárt.

A kérdés az, hogy a transzformációs veszteség miért volt általános a volt európai szocialista országokban, és miért nem jelentkezett az ugyancsak piacgazdaságra áttért Kínában. További kérdés, hogy ez a veszteség miért volt ennyire magas.

Lóránt véleménye az, hogy „Magyarország és a többi közép- és kelet-európai ország gazdasági összeomlásában nemcsak elkerülhetetlen kényszerek játszottak közre, hanem igen jelentős szerepe volt az átalakuló országok által követett gazdaságpolitikának is, amelyet nem kis mértékben a Nemzetközi Valutaalap és a Világbank tanácsai, sőt sok esetben kemény nyomásgyakorlása hatására alakítottak ki” (Lóránt 2013).

Hasonló konklúzió olvasható Patrick Hamm, Lawrence King és David Stuckler cikkében (Hamm–King–Stuckler 2012) térségünk egészéről: a neoliberális sokkterápia egyfelől az állam lebontásával és az intézmények meggyengítésével járt, másfelől ennek következtében paradox módon aláásta a magántulajdonra alapozó szektor fejlődését. A gyors privatizáció negatív hatással volt a gazdasági növekedésre, az állami feladatok stabil ellátására és a tulajdonosi jogok érvényesítésére. A remélt felzárkózás helyett a magyar gazdaság – amely a régió éltanulója volt 1989-ben – 2010-re a közép-európai országok sorában az utolsó helyekre került.

A gazdaságtörténet nem ismer olyan eseteket, amikor elmaradottabb országok azzal kezdték volna felzárkózásukat, hogy piacaikat megnyitják a náluk sokkal erőteljesebb országok cégei előtt. Anglia például az úgynevezett hajózási törvénnyel (és más hasonló törvényekkel) 2 évszázadon át védte iparát, és a múlt század második felében csak akkor „liberalizált”, amikor már vitathatatlanul a világ vezető ipari hatalmának, a világ műhelyének számított. A múlt század második felében a német felzárkózás is hasonló elveket követett, és a második világháború után felzárkózó távol-keleti országok is keményen védtek és még ma is védik piacaikat. Megemlíthetnénk a mai Európai Uniót is, amely a külső versenytársakkal szemben az „érzékeny” gazdasági szegmensekben mennyiségi korlátokat vagy dömpingvámokat alkalmaz, és csak ott kívánja a szabad versenyt, ahol nemigen akad versenytársa.

A történelmi példák természetesen ismertek voltak, de a rendszerváltás éveiben a nyugati szakértők és tanácsadók mintha elfelejtkeztek volna róluk. Tanácsaik úgy szóltak, hogy annál hamarabb lendülnek fel az átalakuló országok gazdaságai, minél gyorsabban vezetik be a piacgazdasági reformokat, minél hamarabb nyitják meg áru- és tőkepiacaikat a fejlett ipari országok vállalkozói előtt. Ezt a néhány éven belül végrehajtott liberalizálást nevezték *sokkterápiának*. Magyarország így is tett: úgy nyitotta meg piacait a fejlett országok cégei előtt 3 év alatt, hogy egyáltalán nem védte a hazai vállalatokat. A következményeket ismerjük: a tőkeerős külföldi cégek „lerohanták” a rendszerváltó országok gazdaságait, a privatizált állami tulajdon Magyarországon döntő mértékben került a külföldiek kezére, sőt az 1990-es évek közepétől ez történt az alapvető infrastruktúrával is. A pénzügyi szektorban az állami tulajdon az összes banktőkében néhány év alatt egyötödre csökkent, a külföldi befektetők kezében összpontosuló tulajdon aránya 60% fölé emelkedett. A külföldi tulajdon ilyen magas aránya a magyar gazdaságpolitika és ezzel együtt a magyar külpolitika mozgásterét példátlan módon korlátozza.

Az Antall- és a Boross-kormány külpolitikája (1990–1994)



A szabad választások és az Antall-kormány

4 évtizednyi pártállami diktatúra után az első szabad parlamenti választásokat 1990. március 25-én, illetve április 8-án tartották. A választásokon induló pártok számát jelentősen szűkítette az 1989. évi XXXIV. törvény, amelynek az ajánlási rendszere, listaállítási feltételei, 4%-os limitszába (ez később 5%-ra módosult) alaposan megrostálta a frissen alakult pártokat. Végül 6 párt jutott be a parlamentbe, s az élen a 2 rendszerváltó formáció, az MDF és az SZDSZ végzett.

9. táblázat: Az 1990. évi országgyűlési választások eredménye

Párt	A listán szerzett szavazatok (%)	Mandátumok száma	Mandátumok százaléka
MDF	24,7	164	42,7
SZDSZ	21,4	94	23,6
FKgP	11,7	44	11,4
MSZP	10,9	33	8,5
Fidesz	8,9	22	5,4
KDNP	6,5	21	5,4
Független	–	8	3,0
Összesen		386	100,0

Forrás: Nemzeti Választási Iroda: Országgyűlési választások, 1990. Online: www.valasztas.hu/valasztasok-szavazasok

A választások első fordulóján a választópolgárok közel kétharmada (65%), a második fordulóban közel fele (45,5%) vett részt. A választások eredményeként közel fél évszázad után végre megalakulhatott egy vitathatatlan legitimitású, szabadon választott parlament, amely a többpártrendszert kifejező politikai képviselet lett.

Az új Országgyűlés 1990. május 2-án tartotta meg alakuló ülését, amelynek során az 1945–1947-es nemzetgyűlés elnökének, Varga Bélának beszéde hűen kifejezte, hogy a magyar történelem visszatért az 1945–1947-es demokratikus kísérlet útjára. Az alakuló ülésen megválasztott házelnök, egyben ideiglenes köztársasági elnök, Göncz Árpád a választási eredmények ismeretében a legnagyobb párt elnökét, Antall Józsefet kérte fel a kormányalakításra. Antall József az MDF, az FKgP és a KDNP parlamenti frakcióira támaszkodva, 59,58%-os kormánytöbbséggel rendelkezve alakította meg kabinetjét. A külügyminiszter Jeszenszky Géza, a honvédelmi miniszter Für Lajos lett.

Az Antall-kormány előtt hatalmas, szinte megoldhatatlan méretű feladatok tornyosultak: a pártállami rendszer lebontása, az új, többpárti demokrácia megszilárdítása és a tervgazdaságról a piacgazdaságra való áttérés. A belpolitikai átalakuláshoz képest a külpolitikai függetlenség visszanyerése szinte másodlagosnak tűnt, és lassabban is ment végbe. Az első szabad választások idején még létezett a Varsói Szerződés és a KGST is, amivel a kormánynak is számolnia kellett. Az ország szuverenitásáról érdemben nem lehetett beszélni, amíg szovjet csapatok állomásoztak a területén, annak ellenére sem, hogy már a választások előtt fontos lépések történtek: az utolsó pártállami kormány vezetője, Németh Miklós 1990. március 10-én Moszkvában megállapodott a szovjet csapatok kivonásáról. Annak ellenére, hogy az amerikai és a nyugat-európai kormányzatok közül sokan a liberálisok győzelmét várták, az Antall-kormány külpolitikai indulásának feltételei összességében kedvezőek voltak, ami részben az előző évek sikeres magyar külkapcsolati tevékenységének (páneurópai piknik, keletnémet menekültek hazaengedése, IMF-fel való szoros kapcsolat) volt köszönhető. Így 1990-ben Magyarország a közép-európai átalakulások, rendszerváltások élén haladt, és külpolitikai lépéseinek megtétele rendkívül pozitív volt.

A kormányzati struktúra

Az 1990-ben létrehozott kormányzati szerkezetről az 1990. évi XXX. törvény rendelkezett. A törvény egy olyan struktúra kialakítását célozta, amely egyszerre épít a magyar közjogi hagyományokra és törekszik a korszerű európai minták átvételére. A végrehajtó hatalom legfőbb koordinációját a Minisztertanács Hivatala helyett megalkuló Miniszterelnöki Hivatal (MeH) vette át, amely egyben a miniszterelnök munkaszervévé is vált. Ugyanakkor feladatai ennél jóval kiterjedtebbek voltak. Az Antall-kormány idején kialakított szervezeti struktúra szerint, amely lényegében változatlan maradt a Boross-kormány alatt is, a MeH-ben zajlott a politikai, gazdasági elemzés és döntés-előkészítés, a kormányzati döntések koordinációja. A kormány ügyrendje alapján ugyanis a tárcaegyeztetés során minden kormányzati előterjesztést meg kellett küldeni a MeH számára, így a miniszterelnök a hivatali szervezetén keresztül közvetlen kontroll alatt tudta tartani a tárcaszintű kormányzati döntéshozatalt. A MeH részét képezte a Nemzeti Etnikai és Kisebbségi Hivatal, valamint a Határon Túli Magyarok Hivatala is, ami jelezte a miniszterelnök nemzetpolitikai ügyek iránti elkötelezettségét.

A Külügyminisztériumot Jeszenszky Géza, a Honvédelmi Minisztériumot Für Lajos irányította. A Kereskedelmi Minisztérium kikerült a belső kereskedelmet is ellenőrző Kereskedelmi Minisztérium felügyelete alól, és Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Minisztériuma néven, Kádár Béla vezetésével önálló tárcává vált. Az eredetileg 16 – köztük 3 tárca nélküli – miniszter mellé hamarosan egy újabb tárca nélküli miniszter csatlakozott a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok felügyelete céljából, ami a hírszerzésen keresztül szintén bírt külügyi dimenziókkal. A ciklus során 1990 decemberében és 1993 februárjában került sor a kabinet átalakítására. Ezek

a változások a külpolitikában illetékes miniszterek közül egyedül a titkosszolgálatok felügyeletéért felelős tárca nélküli miniszter személyét érintették: a posztot Boross Péter, Gálszécsy András és Füzessy Tibor töltötték be. Az Antall József halálát követően, 1993. december 13-án megalakult Boross-kormány a felsorolt tárcák vezetésén nem változtatott.

Külpolitikai útkeresés

A belső szuverenitás visszaállítása az Antall-kormány számára nem jelentette automatikusan a külső függetlenség helyreállítását is. Az ország 1990 tavaszán formálisan még tagja volt a Varsói Szerződésnek és a KGST-nek, Magyarország területén pedig szovjet csapatok állomásoztak. Bár a szocialista blokk hagyományos kereteinek fellazulása nyilvánvalóvá vált, továbbra is kérdéses volt, hogy meddig tart az átmeneti időszak: amikor az első szabadon választott országgyűlés 1990. május 23-án bizalmat szavazott Antall József kormányának, a német egység – többé-kevésbé ugyan, de – eldöntött kérdés volt, azonban Moszkva még ragaszkodott Berlin semlegességéhez, illetve a Szovjetunió szétesése sem tűnt reális opciónak. A Magyar Köztársaságnak ebben a zűrzavaros nemzetközi környezetben kellett visszaszereznie teljes szuverenitását.

Az új kabinet számára az elsődleges feladatot az új közjogi rendszer megszilárdítása és konszolidációja, valamint a kétségbeejtő gazdasági helyzet javítása jelentette. A külpolitika a prioritási sorban csak mindezek után következett, illetve azon szegmensei kaptak kitüntetett figyelmet, amelyek elősegíthették az ország gazdaságának talpra állítását.

Mindezt mutatta a miniszterelnök 1990. május 22-én ismertetett kormányprogramja is, amely egyben jól szemléltette hazánk gazdasági kiszolgáltatottságát is.

„Ez a kormány a gazdasági fordulat kormánya kíván lenni, és tisztában van azzal, hogy a legnehezebb feladatok ezen a téren várnak rá. [...] Az közzismert, hogy az infláció mértéke meghaladja az évi húsz százalékot. Az is, hogy nemzeti adósságunk több mint huszonegy milliárd dollár, s ez a legmagasabb fejenkénti összeget jelenti Közép- és Kelet-Európában.”

Mindezek után konkrét külpolitikai elképzelések csupán a program negyedik alapelvében sejlettek fel:

„Végül, negyedik alapelvként, az új kormány európai kormány lesz a szónak nem csak földrajzi értelmében. A demokrácia, a pluralizmus, a nyitottság hagyományát valljuk. Az elmúlt 40 év törést jelentett nemzetünk történelmében. Most vissza akarunk térni az európai örökséghez, de egyben mindazokhoz az újabb értékekhez is, amelyeket Európa az elmúlt 40 év alatt, a második világháború szörnyű élményei és tapasztalatai nyomán és után alkotott meg. Az európaiság másik kérdése a visszatérés a kontinens történelmileg megbontott egységébe. A kormány elkötelezi magát az európai integráció gondolatának. Az integráció első fejezete a szabad Magyarország felvétele lesz az Európa Tanácsba. [...] A kormány célja a tagság elnyerése az Európai Közösségben, az elkövetkező évtized során.”

A kormány későbbi magyarságpolitikáját előrevetítette az a megjegyzés is, hogy „a magyar államnak különleges felelőssége a magyar nemzet mint kulturális és etnikai közösség megmaradásának támogatása”. Ez a mondat azonban ekkor még kevés figyelmet kapott, így az egyetlen külpolitikai elem, ami az európai értékekhez való visszatérésen kívül markánsan megjelent a beszédben, az integrációs gondolat volt. Utóbbi, a miniszterelnök külpolitikai elképzeléseiről árulkodó megjegyzés csak az MDF III. országos gyűlésén, 1990. június 2-án elhangzott híres mondatok fényében nyert jelentőséget: „Törvényes értelemben, a magyar közjog alapján minden magyar állampolgárnak, ennek a tízmillió országának a kormányfőjeként – lélekben, érzésben tizenötmillió magyar miniszterelnöke kívánok lenni.” A rendszerváltás utáni magyar külpolitika kapcsán ezt a mondatot idézték fel leggyakrabban, különösen a szomszédos országokban. Az Antall-kormánnyal egyet nem értő bel- és külpolitikai ellenfelek a formulából „a magyar irredentizmus, a szomszéd államokkal szembeni területi követelések programját olvasták ki. Jó adag rosszhiszeműsége volt hozzá szükség, valamint a miniszterelnök mondatának hiányos, pontatlan idézésére” – írta jó 10 évvel később az ekkori külügyminiszter (Jeszzenszky 2013). Sokkal inkább arról volt szó tehát, hogy az immáron a külpolitika terén is a szuverenitás felé tartó ország a szocialista blokkból és Moszkva öleléséből kikerülve – s szembe-menve az addigi, blokkfegyelem diktálta elhallgatási politikával – nyíltan felvállalta a környező országokban élő magyar kisebbségekkel való közösséget.

Mindezek az elemek azonban csupán részeit képezhették egy átfogó külkapcsolati stratégia megalkotásának, amely elengedhetetlen volt ahhoz, hogy Magyarország regionális, kontinentális és globális perspektívában újrapozicionálja a helyét.

Új külpolitikai stratégia: a hármas prioritás

A kül- és biztonságpolitikai opciókról folytatott vita eredménye egy új, a magyar állami és nemzeti érdekek követését tartalmazó és egy jó évtizedre többé-kevésbé belpolitikai konszenzust élvező stratégia kialakulása lett. Az Antall-kormány egyértelműen rögzítette a kormányprogramban a teljes szuverenitás helyreállításának és az euroatlanti irányba fordulásnak a célját. A külpolitikai program újdonsága volt továbbá az állam és nemzet viszonyának újbóli beemelése a magyar külpolitika feladatai közé, összekapcsolva az ország érdekeit megfogalmazó állampolitika és a magyar nemzet (benne a határon túli magyarság) érdekeit követő nemzetpolitika vonulatát.

Az új stratégia 3 pillére a következő irányokat tartalmazta:

- mielőbbi csatlakozás az euroatlanti intézményekhez, integrálódás az európai folyamatokba;
- a jószomszédi és regionális kapcsolatok új alapokra helyezése;
- a határon túl, elsősorban a szomszédos államokban élő magyar kisebbségekkel kapcsolatban új nemzetpolitika megfogalmazása.

A hármas prioritásnak is nevezett stratégiai célkitűzések elválasztása egymástól jobbra csak elméletben lehetséges, politikai gyakorlattá való lefordításuk pedig összefonódások sűrű hálóját mutatja. A magyar stratégiai gondolkodás kezdetlegességét mutatta, hogy az irányelvek pontos kibontására és definiálására releváns dokumentum (külügyi, külkapcsolati stratégia) keretében nem került sor, annak feljtésére csak a nyilatkozatok és a gyakorlati alkalmazás elemzésében van lehetőség.

A hármas prioritás első eleme a nyugati integráció lett. Magyarország a történelme, kultúrája és törekvései okán is a nyugati civilizáció része, az ide történő visszatérés politikai megfogalmazása magától értetődő volt. A Nyugat intézményei a biztonsági garanciák, a centrum államainak fejlődési mintája a demokrácia, míg a piacgazdaságra való áttérés a jóléti társadalom ígérétét hordozták. Az Európai Unió és a NATO-n kívül más szervezetek, az Európa Tanács, az OECD és az 1994-ben épp Budapesten szervezetté alakuló Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet is a „célkeresztben” voltak. A rendszerváltást követő másfél évtizedben Magyarország valamennyi szervezetnek tagja lett. Bár formailag ezek önálló nemzetközi szervezetek, a tagságuk jórészt ugyanazon államokból áll, s jól azonosítható munkamegosztás alakult ki közöttük. A tagságot illetően a NATO esetében is csak kevés kivétel található, tehát az euroatlanti integrációs törekvéseknek érdemi alternatívája nem volt.

A jószomszédi kapcsolatok külpolitikai célként való megjelölése evidencia: a világ valamennyi állama hasonló formulákat alkalmaz külpolitikai stratégiáiban. Legfeljebb azt tehetjük hozzá, hogy egy nagyhatalom a szomszédságpolitikát globális, míg egy kis ország legfeljebb regionális méretekben fogalmazza meg. Nehezítette a regionális megközelítések alkalmazását, hogy a rendszerváltás nyomán Magyarországnak az 1990-es évek elején új, a friss államiság minden problémájával küszködő szomszédjai lettek (Ukrajna, Szlovákia, Szlovénia, Horvátország, Szerbia), és számuk 5-ről 7-re változott. Szétesett 3 államszövetség, dúlt a délszláv polgárháború.

A határon túli magyar kisebbségekkel kapcsolatos felelősség kinyilvánítása a magyar külpolitika számára megkerülhetetlen feladat volt, hiszen a magyar etnikum mintegy harmada az államhatárokon kívül, döntő részben a szomszédos országokban élt. A szocializmus évtizedeiben a probléma hivatalosan sokáig nem is létezett, és csupán az 1980-as években történtek óvatos kormányzati kísérletek az ügy felkarolására. A rendszerváltás után az anyaország elemi társadalmi igényt öntött formába, amikor a határon túli magyar közösségek iránti felelősségét az alkotmányba illesztette. Az alkotmány rögzítette ugyan az anyaország felelősségvállalását, azonban nem rendelkezett a felelősségviselés tartalmi és módszerbeli kérdéseiről. A politikai spektrum jobb-, illetve baloldalához tartozó pártok nem is értelmezték egyformán a felelősségvállalás kérdését.

A hármas prioritás nem tekinthető specifikusan magyar stratégiának. Mint láttuk, az euroatlanti integráció különféle vonatkozásokban valamennyi rendszerváltó országban felmerült, és az ezredforduló utánra mind a NATO, mind az EU vonatkozásában meg is valósult. A jószomszédi viszonyra való törekvés is evidenciának

tekinthető, egyetlen specifikumnak a határon túli magyarok ügyét tekinthetjük. Mindebből az következik, hogy a fő nehézséget a jószomszédi és a nemzetpolitika együttes alkalmazása jelentette és jelenti mind a mai napig. Az azonnal látható volt, hogy a kettő nehezen vagy egyáltalán nem lesz összehágható, mert a revíziótól tartó és a magyar kisebbségeket Trianon óta asszimilálni (vagy elűldözni) próbáló szomszédos államok rendkívüli érzékenységgel viszonyulnak a kérdéshez, különösen az államszocialista rendszer elhallgatási politikája után. Az Antall-kormánynak a határon túli magyarság és az anyanemzet közötti kapcsolatokat illető minden megnyilvánulása eleve gyanút, esetenként heves reakciókat ébresztett.

Az Antall-kormány a külpolitika terén is új intézményi struktúrát alakított ki hivatalba lépése után. A külpolitika stratégiai irányát a miniszterelnök, végrehajtását pedig a miniszterelnök és a külügyminiszter kettőse, azaz Antall József kormányfő és Jeszenszky Géza külügyminiszter határozta meg. A magyar diplomáciai karban jelentős változások történtek a nagykövetek szintjén, a külügyminisztérium állománya azonban egy rendelkezésre álló, alternatív külügyi bürokrácia híján csak részben cserélődött ki.

A honvédelem átalakítása és a civil kontroll

A magyar rendszerváltás 2 legfontosabb területe a piacgazdaságra való áttérés és a demokratikus jogállam intézményeinek kiépítése volt. A biztonság és védelem területén a szovjet érdekszférából való kiszabadulás, valamint az önálló kül-, biztonság- és védelempolitika megteremtése állt a legelső helyen. A védelempolitikában a Varsói Szerződés kötelékeinek elhagyása után a legsürgetőbb feladat egy nemzeti haderőstruktúrára való áttérésben, valamint a fegyveres erők irányításának új rendszerében jelentkezett.

A hadsereg depolitizálásának legfontosabb eleme (1989. július 21.) a néphadsereg Politikai Főcsoportfőnökségének megszüntetése és a politikai tiszti rendszer felszámolása volt. 1989. október 20-án feloszlatták a Munkásőrséget, amely 1957-től az MSZMP belső fegyveres erejeként működött. 1990. március 15-től a hadsereg elnevezését az addigi Néphadseregről Magyar Honvédségre (MH) változtatták. Az Antall-kormány hivatalba lépése után folytatta ezeket a szimbolikus változtatásokat: a „bajtárs” megszólítást az „úr” váltotta. Átszabták az egyenruhát is, amely több elemében is visszatérést jelentett a két világháború közti uniformishoz.

Az 1989. októberi alkotmánymódosítás új alapokra helyezte a honvédelem irányítási rendszerét is. A hadsereg főparancsnoka az Országgyűlés által 5 évre választott államfő lett, a hadiállapot kihirdetéséről és a békekötésről pedig a parlament lett jogosult dönteni. Míg háborús helyzetben a Honvédelmi Tanács bírt az irányítás jogával, amelynek vezetője a köztársasági elnök lett, békeidőben a miniszterelnök és a kormány látta el a fegyveres erők kontrollját. Az új irányítást létrehozó védelmi reform 1989. december 1-jén, a köztársaság kikiáltását követően lépett

életbe. Ennek első lépéseként a minisztériumot – finn példa alapján – két részre osztották: a miniszterelnöknek felelős Honvédelmi Minisztériumra, illetve a Magyar Honvédség Parancsnokságára, amely a köztársasági elnök alárendeltségébe került. Az alkotmánymódosítás értelmében a polgári védelem a hadseregtől átkerült a Belügyminisztériumhoz.

Az Antall-kormány a honvédelmi tárca élére Für Lajost nevezte ki, aki a rendszerváltó közép-európai országok első civil védelmi minisztere lett. Ellenőrzési jogköre jóval szűkebb és korlátozottabb volt cseh és lengyel kollégájánál. A leglényegesebb probléma abból fakadt, hogy a kormányzat lényegében kívül rekedt a parancsnoksági vonalon: nem volt világos felügyeleti viszonyrendszer a kormányfő, a tárcavezető és az MH-parancsnok között, hiszen a köztársasági elnöktől kiinduló kontroll a honvédség parancsnokán keresztül érte el a hadsereg vezetését. A hadsereg irányításának kérdése az 1990. október végi taxisblokádnál idején vetődött fel igen élesen. Antall József miniszterelnök és Für Lajos honvédelmi miniszter ugyanis a honvédséggel kívánta megoldani a blokádnál felszámolását, de Göncz Árpád köztársasági elnök mint a hadsereg főparancsnoka ezt megghiúsította. Bár végül a miniszterelnök és a honvédelmi miniszter elállt a tervétől, a blokádot követően a Kormány az Alkotmánybírósághoz fordult a köztársasági elnök hadsereggel kapcsolatos irányítási jogkörével összefüggésben. A bíróság úgy döntött, hogy a köztársasági elnök békeidőben csak irányelveket fogalmazhat meg, de a hadsereg funkcionális irányítása a Honvédelmi Minisztérium feladata. Az irányítással összefüggő viták miatt a kormány haderőreformja valójában csak az 1991. szeptemberi alkotmánybírósági döntést követően, 1992 elején indulhatott el. A Magyar Honvédség irányításának átalakulását meggyorsította a délszláv válság, amely megkövetelte, hogy az egymással hatásköri és jogértelmezési vitákban levő szereplők nézeteltéréseiket félretéve az ország védelmi képességeinek növelésére helyezték a hangsúlyt.

Az Antall-kormány külpolitikáját meghatározó külső tényezők

A Varsói Szerződés felbomlása és a szovjet csapatok kivonása

1989 júliusában a Varsói Szerződés bukaresti csúcsértekezlete már elismerte a tagállamoknak azt a jogát, hogy saját politikát valósítsanak meg (hivatalosan is túlélve a Brezsnyev-doktrínát), ennek korlátai azonban nem voltak világosak. Ezért az MDF által vezetett új kormány és külügyminisztere, Jeszenszky Géza a túl radikális és a szovjeteket provokáló megoldás helyett a fokozatosságot helyezte előtérbe, s 1991. december végére tartotta kivitelezhetőnek a katonai szervezetből való kiválást. Csehszlovákia és Lengyelország még a magyar álláspontnál is óvatosabban viszonyult a kérdéshez. Prága és Varsó hozzáállása csak 1991 januárjában, a litvániai összecsapások hatására változott meg, amikor Prága és Varsó megriadt egy esetleges konzervatív kommunista fordulat lehetőségétől. Szerencsére a Varsói Szerződés

felbomlási folyamata gyorsabbnak bizonyult a vártnál, s ebben a magyar diplomácia kezdeményező szerepet vállalt. 1990 februárjában a NATO és a VSZ megállapodott arról, hogy a közép-európai övezetben egyik szuperhatalom sem állomásoztathat 195 ezernél több katonát. 1990 júniusában a Varsói Szerződés Politikai Tanácskozó Testületének moszkvai ülésén Antall József konkrét javaslatot tett a szövetség katonai szervezetének felszámolására, ami – tekintettel az akkori csehszlovák és lengyel tartózkodásra – nem volt kockázatmentes vállalkozás. A találkozó résztvevői végül csak abban állapodtak meg, hogy a VSZ egyenlő és szuverén államok, demokratikus elvekre épülő szerződésévé alakuljon. A hónap végén az Országgyűlés határozati javaslatot fogadott el, hogy a magyar kormány kezdjen tárgyalásokat a Varsói Szerződésből való kilépés előkészítésére, illetve Magyarország addig is szüneteltesse részvételét a VSZ katonai szervezetében.

A VSZ koporsójába a következő szöveget az 1990. október 3-i német újraegyesülés ütötte, amely miatt az NDK 9 nappal korábban kilépett a szervezetből, a szovjet fél pedig megígérte, hogy 4 éven belül hazaszállítja a keletnémet területeken állomásozó valamennyi katonáját. Ezután már folyamatosan napirenden szerepelt a VSZ katonai szervezetének feloszlása.

A balti államok függetlenségi törekvéseire a moszkvai vezetés először represszív válaszokat adott: 1991. január 12–13-án a függetlenségi törekvések megállítására és a szovjet alkotmány helyreállítása céljából szovjet csapatok foglalták el a litván fővárost. A vilniusi tévétorony ostroma során 15 ember meghalt, több százan pedig megsebesültek. Tartva attól, hogy a kelet-közép-európai változások is hasonló sorsra juthatnak, a térség államai összefártak, és a VSZ felszámolását célzó magyar álláspont mellé Prága és Varsó is felsorakozott. Elsőként előbbi lépett, a csehszlovák országgyűlés 3 nappal a litvániai események után, január 16-án határozatban szólította fel a kormányt, hogy gyorsítsa meg a tárgyalásokat a Varsói Szerződés katonai szervezetének azonnali felszámolásáról, a megállapodás felmondásáról. A hónap közepén a visegrádi együttműködés tagállamai, Magyarország, Lengyelország és Csehszlovákia külügyminiszterei közös nyilatkozatban nyilvánították ki: érdekelték abban, hogy a Szovjetunióval folytatott tárgyalások alapján, a dolgok természetes alakulásához igazodva építsék le a Varsói Szerződést. Amennyiben azonban a szovjet vezetés továbbra is halogatja a már novemberre tervezett és általa elhalasztott csúcstalálkozó összehívását, akkor a 3 főváros 1991 júniusáig lezárja a paktum katonai részét. Moszkva végül engedett a nyomásnak, és a Varsói Szerződés Politikai Tanácskozó Testületének 1991. február végi, budapesti ülésén megszületett a döntés a VSZ katonai szervezetének 1991. április 1-jei hatállyal történő megszüntetéséről. Mivel az egyeztetés e testületben már igencsak akadozott, a döntés gyakorlatilag a Varsói Szerződés tevékenységének végét jelentette. A szervezet formális feloszlására ugyanezen év július 1-jén került sor.

A KGST alig 3 héttel élte túl katonai megfelelőjének megszűnését. A szocialista országok gazdasági szervezetét gyors ütemben züllesztette szét a dollárelszámolásra való áttérés és a tagállamok gazdasági növekedésének leállása.

A KGST összeomlásával a termelés – és vele együtt a külkereskedelem is – lényegében összeomlott. A visszaesést jól jelzi, hogy a külkereskedelem volumene csak 1995-ben érte el ismét az 1989-es szintet, és ebben is komoly eltolódás volt megfigyelhető az import javára.

Elszámolási vita és kivonulás

A Magyarországon állomásozó szovjet csapatok kivonása nem várt bonyodalmakkal járt. A felek között még a rendszerváltás előtt létrejött egyezmény az 1991. június 30-ig végrehajtandó teljes kivonulásról függőben hagyta a kivonulás anyagi vonatkozásait. A szovjet fél a magyar területen általa épített létesítményekért összesen mintegy 50 milliárd forint (körülbelül 250 millió dollár) kártérítési igényt terjesztett elő. A magyar fél viszont be kívánta vonni az elszámolásba a szovjetek által használt objektumok állagmegóvásának elmulasztásából és a környezetszennyezésből fakadó összegeket is, amelyeket összesítve 75 milliárd forintos igényt támasztott a szovjet féllel szemben. A vita nem szűkölködött drámai fordulatokban. Mint a rendszerváltás folyamatában nemegyszer, az események itt sem vártak a döntéshozókra: a szovjet csapatok szakaszos kivonulása ugyanis már 1989 áprilisában megkezdődött, az 1990. márciusi megállapodás után pedig felgyorsult. Az országban tartózkodó Déli Hadseregcsoporthoz naponta 4-5 szerelvényt indított útnak a záhonyi átrakó pályaudvarról. Az első, szovjet katonákat hazaszállító katonavonat, amely a Veszprém megyében szolgálatot teljesített harckocsiezred egy gépesített lövészászlóalját vitte a Szovjetunióba, 1990. március 13-án hagyta el Magyarország területét, és 1991. június 19-én úgy fejeződött be a csapatkivonás, hogy a felek nem állapodtak meg az anyagi kérdésekről. A szovjet csapatok távozásával 47 év után megteremtődtek a független magyar külpolitika fizikai feltételei: az ország területén 1944. március 19. óta először nem állomásoztak idegen csapatok.

Maga a kivonulás hatalmas logisztikai teljesítmény volt: 1500 vasúti szerelvény szállította ki a 27 ezer járművet, a 230 ezer tonna lőszert, 100 ezer tonna üzemanyagot és 230 ezer tonna egyéb felszerelést. Velük együtt 50 ezer katona, 19 ezer polgári alkalmazott és 32 ezer családtagjuk hagyta el Magyarországot. Az 1991. június 16-án – a tervezettnél 2 héttel előbb – elindult utolsó szerelvény a felszámolt rakodóbázis eszközeit vitte magával. Az utolsó szovjet katona, Viktor Silov altábornagy, a Déli Hadseregcsoporthoz parancsnoka 1991. június 19-én 15 órakor a záhonyi csapi hídnál lépte át a magyar–szovjet határt. Antall József az altábornagy június 13-i, a köztársasági elnöknel és a miniszterelnöknel tett búcsúlátogatása után ezt nyilatkozta: „A szovjet csapatok magyarországi kivonulása egyben a szovjet hadsereg erkölcsi megújódását is jelenti. Az esemény, amellyel hazánk függetlenné válik, a Szovjetunió számára óriási presztízsnyereséget hoz a világpolitikában.” Göncz Árpád pedig így fogalmazott: „Jelentős ez a mai nap. Mind a mi hazánk, mind az önök hazája számára, és joggal állíthatom – Európa számára is. Ez a nap, amikor

őszinte baráti kézfogással búcsúznak önöktől, a Magyarországon állomásozó szovjet haderők parancsnoki állományától, legénységétől, és köszönetet mondunk azért, hogy a Szovjetunió kétoldalú megállapodás alapján saját elhatározásából csapatait kivonja Magyarországról, s ezzel helyreáll Magyarország szuverenitása.”

Bár 3 évtized távlatából nézve a kivonulás problémamentesen zajlott, a kortársakat a fél évszázados szovjet megszállás – nem utolsósorban az 1956-os invázió – élménye, a szovjetek taktikázásai, illetve az elszámolási vita megoldatlansága komoly bizonytalanságban tartotta a tekintetben, hogy valóban teljesen bízhatnak-e Moszkvában. Silov már a búcsútalálkozó másnapján visszatért a fővárosba egy tárgyalódelegáció vezetőjeként, és a 13-i találkozón is „sajnálatosnak nevezte”, hogy a „pénzügyi elszámolás kérdésében még nem sikerült megegyezni, mindazonáltal bízik benne, hogy a június 30-i határidőig megoldódik a kérdés”.

Az elszámolási vita végül csak 1992 őszén, Borisz Jelcin orosz államfő budapesti látogatása alkalmával, az úgynevezett nulla megoldással zárult le, miután mindkét fél lemondott követeléseiről. A megállapodást kiegészítő jegyzőkönyvek szerint „Magyarország vállalta, hogy 10 millió dollár értékben humanitárius gyógyszersegélyt nyújt Oroszországnak”.

A délszláv háború kitörése

A délszláv háború kitörése komoly kül- és biztonságpolitikai kihívást jelentett a magyar kormány számára. Az utolsó szovjet csapatok épphogy elhagyták az ország területét, amikor 1991. június 25-én Szlovénia és Horvátország függetlenségének kikiáltásával megkezdődött az I. világháború után mesterségesen létrehozott Jugoszlávia több mint másfél évtizedig tartó felbomlása. A konfliktus jelentette fenyegetés súlyát növelte, hogy Jugoszlávia az el nem kötelezett országok egyik vezető államaként – és tekintettel a Moszkvával nem minden esetben kiegyensúlyozott viszonyára – jelentős fegyverarzenált halmozott fel. A Magyarország déli szomszédjánál, túlnyomórészt szerb kézen levő eszközök 2 : 10 arányban haladták meg a Magyar Honvédség fegyverzetét. Különösen súlyos volt az aránytalanság a légierő (légtérvédelem) és a tüzérségi eszközök területén. Mindez kérdésessé tette, hogy hazánk hatékonyan tud-e reagálni abban az esetben, ha a konfliktus az ország területére is áttérjedne.

Szlovénia a függetlenségét egy 10 napos háború, Horvátország azonban csak 4 évig (1991–1995) tartó fegyveres küzdelem után nyerte el. Macedónia harmadiként vált ki Jugoszláviából (1991. szeptember 8.). Bosznia-Hercegovina ugyanezt szintén csak 3 évig tartó heves harcok után érte el az 1995-ös daytoni egyezmény révén.

A jugoszláv háborúk során Magyarország felettébb óvatos magatartást tanúsított, amely összességében igazodott a nyugati államok politikájához. Arra törekedett, hogy távol maradjon a konfliktustól, s megakadályozza a harcok áttérjedését

Magyarország területére, ami elsősorban szerb részről fenyegetett. Ezt az eredményt elsősorban politikai és csak felettébb szerény katonai válaszlépésekkel sikerült elérni. A magyar magatartást mindenekelőtt az a felismerés vezette, hogy Magyarország a konfliktus bármely kimenetele esetén is szomszédja marad Szlovéniának, Horvátországnak és Szerbiának is, azaz hosszabb távon elemi érdek az egyenlő távolság megtartása, még akkor is, ha a magyar közvélemény nyíltan horvátpárti volt. Minden, Belgráddal kapcsolatos lépés hátterében ott munkált továbbá a kisebbségi aszimmetria tudata, a vajdasági magyarság léte, s annak elkerülése, hogy a magyar kisebbség tússzá váljék egy eszkalálódó konfliktusban.

Mindezek ellenére a napi politika szintjén nem minden esetben sikerült elkerülni a konfliktusokat. Ezek közül a legjelentősebb az úgynevezett Kalasnyikov-ügy volt, amelynek keretében Magyarország – máig nem teljesen tisztázott körülmények között – több ezer Kalasnyikov típusú gépkarabélyt és nagy mennyiségű hozzá tartozó lőszert szállított Horvátországnak. A szerb napilapok felkapták az ügyet, és óriási botrány kerekedett, amelynek elsimításában nem segítettek az egymásnak ellentmondó hazai nyilatkozatok.

A jugoszláv konfliktus eszkalációval leginkább fenyegető korai szakaszában a magyar védelmi intézkedéseknek szembe kellett nézniük azzal a problémával, hogy a szovjet csapatok távozását követően a magyar haderő, különösen a légvédelem, képtelen volt felőni a feladatához. Az első 4 hónap – 1991. június–október – során légtérsértések sora érte az országot, azonban a magyar légierő egy alkalommal sem tudta sem megakadályozni, sem ténylegesen tetten érni a berepülő gépeket. Végül 1991 novemberében megállapodás született a határ két oldalán létesítendő 20-20 kilométer széles sáv létrehozásáról, amelyben a felek megszüntetnek minden légi katonai tevékenységet.

A NATO felderítő repülőgépei (AWACS) a magyar légteret használták a Bosznia feletti repülési tilalom betartatása érdekében, ami ellen Belgrádból több ízben tiltakoztak, sőt fenyegetések is elhangzottak. Ezekre reagálva ígérte meg Manfred Wörner NATO-főtítkárnak 1992 decemberében, hogy ha Magyarországot jugoszláv támadás éri, a NATO azt nem fogja tétlenül szemlélni.

A Magyarországot ért kihívások további vetületét a menekültek okozták. Már a konfliktus kezdetén érkeztek az országba menekültek, azonban számuk jelentősen csak akkor nőtt meg, amikor a harcok áttevéődtek Horvátország és Bosznia-Hercegovina területére. Pontos adatok máig nem állnak rendelkezésre, mert a menekülteknek csak egy részét tudták nyilvántartani (1992-ben több mint 50 ezer fő). Becslések szerint ennél jóval magasabb lehetett a nem regisztrált, magyar nemzetiségű menekültek száma. A magyar kormány átmeneti táborokat létesített a befogadásukra, s a menekültek többsége a fegyveres harcok után visszatért szülőföldjére.

Végül meg kell említeni a jugoszláv háborúk gazdasági következményeit is. A Jugoszlávia elleni embargóban való részvétel mind közvetlen (a kétoldalú gazdasági kapcsolatok megszakadása és az ebből fakadó termelés kiesés), mind közvetett

módon (például tranzitforgalom, dunai hajózás leállása stb.) jelentős veszteséget okozott Magyarországnak.

Védelempolitikai válaszok a megváltozott környezetre

Az Antall-kormány 1991 nyarán két olyan külpolitikai eseménnyel is szembe-sült, amelyeknek komoly hatása volt a magyar politikai elit biztonságfelfogására: 1991. június–júliusban Szlovéniában, majd egy hónappal később Horvátországban kezdetét vette a délszláv polgárháború (1991 októberében bombatalálat érte Barcsot), augusztusban pedig puccskísérletre került sor Moszkvában. A magyar kormány a Für Lajos által megfogalmazott körkörös védelem doktrínájával és az 1992–1993-as haderőreformmal próbált reagálni a megváltozott biztonságpolitikai környezetre. A Varsói Szerződés felbomlása után valamennyi korábbi – immár független – tag-államnak újra kellett fogalmaznia biztonság- és védelempolitikai szándékait, tehát az önerőre való támaszkodás kényszerű és erőltetett opciója nem csak magyar külön-legesség volt. A magyar döntés a gyakorlatban a hadsereg földrajzilag aránytalan eloszlását korrigálta. Mivel a VSZ-tagságból fakadóan a hadsereg alakulatainak jelentős hányada (gépesített és páncélos dandárok) az ország nyugati részén állomásozott, változtattak az alakulatok elhelyezésén, a honvédség létszámát pedig az 1990-es 121 ezer főről 100 ezer főre csökkentették, így növelve meg a honvédelmi költségvetés létszámmal korrigált reálértékét. A honvédelmi költségvetés azonban így is igen szűkös maradt, s mivel az előirányzatok nagy részét továbbra is a napi fenntartás költségeire kellett fordítani, 1992–1993-ban a haditechnikai fejlesztést csupán a korábbi keletnémet haderő felszerelése (elektronikai eszközök, helikop-terek, repülőgép-alkatrészek), illetve az 1,6 milliárd dollárnyi orosz államadósság egy részének (800 millió dollár) fejében érkező haditechnikai eszközök (28 darab MiG–29-es repülőgép) jelentették.

A szükséges honvédelmi reformokat nehezítette, hogy miközben a jugoszláv válság egyértelműen azok szükségességét indokolta, a Magyarország környezetében történtek összességükben az ország geopolitikai pozícióit erősítették. Ahogy Lengyel László rámutat:

„[A] rendszerváltás előtti Magyarország a térség legkisebb és legvédtelenebb országa volt a szovjet övezetben. A tízmilliós, fogyó népességű, katonailag gyenge, stratégiai szövetség-szel nem rendelkező országgal egy középhatalmi vágyakkal, erős hadsereggel rendelkező Jugoszlávia, egy huszonkétmilliós, fegyverkező Románia és egy tizenötmilliós Csehszlovákia nézett szembe. Magyarország minden biztonsági versenytársával szemben, külön-külön is alulmaradt volna. [...] Tíz évvel később, Magyarország már közepes országnak számított, az ötmilliós Szlovákia, a kétmilliót el nem érő Szlovénia, a négy és fél milliós Horvátország és a tízmillió alá zuhant Szerbia–Montenegró mellett.” (Lengyel 2006, 147.)

Ugyancsak alapvető geopolitikai változást jelentett, hogy az Oroszországgal szembeni Kelet-Közép-Európa pufferezónájából Magyarország kikerült, s a helyét a Baltikum, Belarusz, Ukrajna, Románia és Moldávia vette át.

A nemzeti önerőre támaszkodás időszakában (1990–1999) világos politikai célok és egyértelmű nemzeti érdekek (a szuverenitás megteremtése, a fegyveres erők depositizálása és védelmi jellegű nemzeti intézménnyé történő átalakítása, euroatlanti orientáció) jellemezték a magyar biztonság- és védelempolitikát. E célok elérése tekintetében konszenzus állt fenn a magyar parlamenti pártok között. A politikai egyetértés tette lehetővé, hogy a parlament 1993. március 12-én elfogadja a Magyar Köztársaság biztonságpolitikai, április 23-án pedig honvédelmi alapelveit. A dokumentumok célja az volt, hogy az integrációs folyamat lezárulásáig kijelöljék az ország fő biztonság- és védelempolitikai elképzeléseit, illetve rögzítsék az értékek, érdekek, célok és eszközök rendszerét.

Biztonság- és védelempolitikai alapelvek (1993)

A 11/1993. (III. 12.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonságpolitikájának alapelveiről a következő célokat határozta meg:

- a függetlenség, a szuverenitás és a területi integritás védelme;
- a belső stabilitás, beleértve a demokratikus intézmények és a piacgazdaság zavartalan működésének garantálása; a politikai, polgári, emberi jogok – köztük a vallási, etnikai, nemzeti és egyéb kisebbségek jogainak – teljes érvényesülése; a Magyar Köztársaság területén élők élet-, vagyon- és szociális biztonságának szavatolása;
- hazánk nemzetközi gazdasági, politikai, kulturális és egyéb kapcsolatainak, együttműködéseinek megszervezése és művelése;
- a nemzetközi béke fennmaradása és az európai stabilitás erősítése.

A biztonságpolitikai alapelvek hangsúlyozzák a biztonság egy és oszthatatlan voltát, illetve a koppenhágai iskola szektoriális, tágan értelmezett biztonságfelfogását követik:

„Európában ma egyetlen állam, intézmény sem képes egyedül, önmaga a biztonságot szavatolni, vagy azt mások rovására garantálni. A Közép- és Kelet-Európa bizonytalan, átmeneti helyzetéből eredő kockázatokat a biztonság komplex gazdasági, politikai, katonai, emberi jogi, környezeti és egyéb dimenzióit is kifejező intézményrendszer, és valamennyi érintett állam együttműködése képes megfelelő módon kezelni. [...] Biztonságunkat szembenállás, elzárkózás vagy egymás rovására történő vetélkedés nem erősíti, annak garantálása csak a szomszédjainkkal, térségünk országaival, valamint Európa más államaival történő együttműködés által lehetséges.”

Mindezekből kiindulva a dokumentum leszögezi, hogy Magyarországnak nincs ellenségsége. Az ország biztonságára „elsősorban az európai helyzet alakulása és a térségünkben (mindenekelőtt a szomszédos államokban) végbemenő változások gyakorolnak hatást”. Szembetűnő a gazdasági és szociális szektor elsődlegessége:

„[A] legtöbb veszélyforrás régióink gazdasági elmaradottságából, a piacgazdaságra való áttérés nehézségeiből, évszázados megoldatlan problémákból, a diktatúrák pszichikai örökségéből, az újonnan létrejött demokratikus társadalmak fejlődési problémáiból, a térség országai közötti kapcsolatok kezdetleges állapotából, a nemzetek közötti konfliktusokból, a nemzeti, etnikai és vallási kisebbségek rendezetlen helyzetéből és a mindezekkel szoros összefüggésben lévő politikai, társadalmi instabilitásból ered. Ezen veszélyforrásokkal összefüggésben a magyar biztonság komplex tényezői a klasszikus elemek – így a politikai, gazdasági, katonai, környezeti, humanitárius-ember jogi – mellett olyan újakkal egészültek ki, mint a nemzetközi szervezett bűnözés, migráció, menekültprobléma.”

A dokumentum hangsúlyozza, hogy a Magyarország belső biztonságára is közvetlenül kiható kihívások kezelésére elsősorban az illetékes nemzetközi szervezetekkel közösen kíván lépéseket tenni, „de bizonyos esetekben, a nemzetközi jog előírásaival összhangban, ideiglenes jelleggel, egyoldalú intézkedések is szükségessé válhatnak”. Mindezek tükrében nem csoda, hogy a dokumentum úgy fogalmaz: „a nagyhatalmak katonai szembenállásának megszűnésével a biztonság katonai tényezői visszaszorultak.”

Az ország legfőbb érdeke mindezen szempontok figyelembevételével „azon nyugat-európai integrációkhoz való, a későbbi teljes betagozódás érdekében történő közeledésnek a folytatása, amelyek hosszabb távon biztosítják az ország biztonságát”. Emellett alapvető fontosságú a szomszédokkal kialakítandó jó viszony, amelyhez „megfelelő alapot teremthetnek az új alapszerződések és a [...] kétoldalú megállapodások”.

A képet ugyanakkor árnyalja a hármas prioritás második és harmadik eleme közötti összetett kapcsolat. Ahogy a nyolcadik pont kifejti:

„Térségünkben jelentős destabilizációs faktorként jelentkezik a nemzeti kisebbségek jogainak tagadásán alapuló politika, az intoleráns nacionalizmus. A nemzeti kisebbségi problémát a nemzetközileg is kodifikált, jogilag kötelező érvényű normák, elvek alapján, aktív nemzetközi együttműködéssel kell megoldani. Ezzel kapcsolatban lényeges szempont, hogy a nemzeti-etnikai kisebbségek problémaköre [...] nem tekinthető az adott állam kizárólagos belügyének, s nem is csak regionális jellegű, hanem az egész EBEÉ-térség biztonságát érintő biztonsági-emberi jogi kérdés.”

A biztonságpolitikai alapelvek külön is említést tesznek a határon túli magyar kisebbségekről:

„[M]agatartásunknak tükröznie kell azon elvet, hogy a magyar kisebbségek jogainak biztosítását a szomszédos országokkal kívánatos jószomszédi kapcsolatok alapvető követelményének

tekintjük. E kérdés megoldásában nemcsak a Kárpát-medencében, de az egész közép- és kelet-európai térségben elutasítjuk mind a meglévő határok erőszakos megváltoztatását, mind a lakosság etnikai összetételének bármilyen eszközökkel történő mesterséges megváltoztatását.”

A 27/1993. (IV. 23.) OGY határozat a honvédelmi politika alapelveit, céljait és a honvédelem politikai stratégiáját, továbbá a magyar biztonságot veszélyeztető tényezőket rögzítette, összefoglalta a honvédelmi rendszer és a fegyveres erők főbb jellemzőit, ez utóbbi fejlesztési követelményeit, az elégséges védelem és az arányos haderő kialakítását jelölve meg a fejlesztések fő céljának. A dokumentum szerint:

„Magyarország azzal számol, hogy az európai kontinensen csak hosszabb idő múlva alakulhat ki az államok és népek közötti bizalom és együttműködés olyan új rendje, amely szilárdan garantálja minden ország biztonságát. Ebben a helyzetben egyetlen állam, így Magyarország sem mondhat le az ENSZ Alapokmányával összhangban lévő fegyveres védelem lehetőségéről. A fegyveres erőket az országvédelem legvégső eszközének tekinti.”

Ez a határozat is tartalmazza, hogy hazánknak nincs ellenséggépe, a „Magyar Köztársaságnak függetlensége, szuverenitása és területi sérthetatlensége megvédésén, valamint az ENSZ Alapokmánya értelmében vállalt kötelezettségeken kívül nincsenek egyéb, katonai erővel elérendő céljai”. Bár a fennálló keretek között az ország csak saját katonai erejére tud támaszkodni a honvédelmi alapelvek teljesítésében, hosszabb távon ezt szeretné kiegészíteni szövetségi támogatással.

A fenyegetéseket illetően a dokumentum az államok közti totális háborút a legvalószínűlenebb, legnagyobb rossz kategóriájába sorolja.

„Ugyanakkor térségünkben a gazdasági és társadalmi instabilitásból, a demokráciába való átmenet nehézségeiből és ellentmondásaiból, az újonnan felszínre került, területi vitákkal párosuló etnikai-nemzeti-nemzetiségi ellentétekből adódóan megnőtt a nehezen prognosztizálható konfliktusok valószínűsége, amelyek megelőzésére, illetve elhárítására fel kell készülni.” Továbbá „katonai természetű veszélyt jelenthetnek a környezetünkben kirobbanó belső konfliktusok, polgárháborús események, amelyek következtében fegyveres csoportok üldözés, menekülés, átcsoportosítás miatt Magyarország területére kerülhetnek, vagy provokációt követhetnek el az ország ellen, repülőeszközök megsérthetik az ország légtérét. Számolni kell a háborús küszöb alatti, nem állami szintű erőszak alkalmazásának különféle formáival. Félkatonai szervezetek, fegyveres terrorista csoportok tranzit- vagy célországnak szemelhetik ki Magyarországot.”

Közvetett fenyegetésként említi a szöveg az Európa vagy a világ más részein kirobbanó konfliktusokat, amelyek kezelése az ENSZ keretein belül akár hazánk részvételét is igényelheti. A védelempolitikai dokumentum is hangsúlyozza az integráció fontosságát a különböző nyugat-európai kollektív védelmi szervezetekbe (NATO, WEU). Ahogy a szöveg 18. pontja fogalmaz:

„A magyar honvédelmi politika gyakorlati megvalósítása az együttműködés, a visszatartás és a védelem egységén és egymásra épülésén alapul.

Az együttműködés elve kifejezi, hogy a Magyar Köztársaság biztonságának garanciáit elsősorban a kétoldalú és regionális kapcsolatok fejlesztésével, az európai biztonsági és együttműködési intézményrendszer erősítésével kívánja elérni.

A visszatartás és a védelem elve kifejezi a Magyar Köztársaság akaratát a nemzetközi egyezményekkel összhangban álló védelmi képességének fenntartására.

A visszatartás elve azt jelenti, hogy a magyar fegyveres erőket olyan szinten és készségi fokon kell tartani, hogy az tegye kockázatosná az ország ellen irányuló fegyveres agressziót, számottevő veszteséggel, a kudarc veszélyével fenyegetse az ország területére betörni szándékozó ellenséges erőket, és ezáltal járuljon hozzá a fegyveres konfliktus elkerüléséhez.

A védelem elve azt fejezi ki, hogy eltökélt szándékunk az országot ért fegyveres támadás esetén a fegyveres ellenállás és önvédelem, az ország lakosságának, területének és légtérének védelmére irányuló harci tevékenységek végrehajtása.”

A Magyar Honvédség és rendőrség békefenntartó tevékenysége (1990–1994)

Magyar katonák és rendőrök – korlátozott mértékben – már a hidegháború éveiben is vettek részt békefenntartó missziókban (iraki–iráni konfliktus, Vietnám). A rendszerváltáshoz közeledve a magyar politikai elit fontosnak tartotta, hogy erősítse az országról kialakult pozitív képet és növelje hazánk nemzetközi láthatóságát, így igyekezett fokozni Magyarország részvételét a műveletekben (ennek része volt például a namíbiai ENSZ békefenntartó műveletbe [UNTAG] kiküldött 25 fős rendőri csoport 1989 áprilisa és 1990 márciusa között). Az Antall-kabinet korlátozott erőforrásaihoz mérten igyekezett folytatni ezt a hagyományt. Ezek zömükben még mindig első generációs békeműveletek voltak, ami azt jelenti, hogy a telepített erők feladata a harcok lezárulása utáni tűzszünet és csapatmozgások ellenőrzése, a választások megfigyelése, a fegyverek összegyűjtése, illetve a békeszerződés elősegítése volt.

1991 első felében hazánk egy orvosi csoportot küldött ki Szaúd-Arábiába a Kuvait felszabadításáért harcoló nyugati koalíciós erők támogatására. A magyar szakemberek a Sivtagi Vihar elnevezésű hadművelet sebesültjeit látták el. Az MH a hadművelet lezárása után is képviseltette magát a térségben az ENSZ által vezetett Irak–Kuvait Megfigyelő Misszió (UNIKOM) kötelékében. 1991 júliusától hazánk 15 fős katonai csoporttal vett részt a másfél évtizedes angolai polgárháború lezárását segítő UNAVEM I munkájában. 1992 őszén azonban kiújultak a harcok a felek között, így a misszió létszámát csökkenteni kellett. Az afrikai kontinens másik magyar szerepvállalása Mozambikhoz köthető. Itt Angolához hasonlóan közel 20 évnyi polgárháború után kellett megteremteni a békét és a stabilitást. A misszió különlegessége volt, hogy a katonai és rendőri megfigyelők mellett (hazánk összesen 43 főt küldött Délkelet-Afrikába) 4 zászlóaljnyi felfegyverzett ENSZ-békefenntartó már kifejezetten a nemzetközi erők biztonságáért felelt.

A korszak legnagyobb magyar kontingensét a kambodzsai UNITAC-misszióba küldték ki 1992–1993 során: itt 129 magyar rendőr vett részt a választások megszervezésében és lebonyolításában, a törvényes rend fenntartásában, a fegyverek összegyűjtésében, valamint a menekültek és kitelepítettek hazatérésének

biztosításában. Nem sokkal maradt el ettől a ciprusi ENSZ-műveletbe kiküldött magyar békefenntartók létszáma sem. Mindezekon kívül az MH és a rendőrség több más ENSZ- és EBESZ-misszióban (Libéria, Grúzia, Libanon) is képviseltette magát néhány fővel.

Öt szomszédból hét – szomszédságpolitika, bilaterális kapcsolatok, nemzetpolitika és regionalizmus

Kapcsolatok Ukrajnával és Oroszországgal

A Szovjetunió 1991. decemberi 31-i megszűnése több szempontból is alapvető változást hozott a magyar külpolitikában. Egyrészt Moszkva ideiglenesen középhatalommá süllyedt, s akut belső problémáival kellett megküzdenie, ami nem tette lehetővé, hogy a korábbiakhoz mérhető külpolitikai aktivitást fejtse ki. Ráadásul Ukrajna megalakulásával hazánk és Oroszország közé egy új államalakulat ékelődött be. A Varsói Szerződés, illetve a KGST felbomlása, valamint a szovjet csapatkivonás kapcsán láthattuk, hogy az Antall-kormány sikeresen alkalmazkodott a kialakult helyzethez, és abba illeszkedve képes volt érvényesíteni akaratát. Budapest és Moszkva kapcsolatát a későbbiekben is a pragmatizmus jellemezte.

Az Oroszországgal kialakított pozitív viszonyt nagyban elősegítette, hogy Antall jó érzékkel lavírozott a Szovjetunió szétesése körüli, meglehetősen bonyodalmas időkben, megalapozva ezzel az új orosz vezetés és a magyar fél kiegyensúlyozott, már-már baráti kapcsolatát. Ennek egyik leglátványosabb eleme az volt, hogy az 1991. augusztus 19-i szovjet puccskísérlet nehéz napjaiban a magyar kormány, és személyesen a kormányfő, kiállt a gorbacsovi reformok és a puccsisták ellen fellépő Borisz Jelcin orosz elnök mellett. A magyar miniszterelnök „már a puccskísérlet első napján kijelentette, hogy minden politikai átalakulás csak alkotmányos módon, demokratikus eszközökkel történhet. [...] Magyarország a hivatalos kapcsolattartás során az alkotmányos szovjet vezetést tekinti partnerének. Az augusztusi napokban Antall – a külföldi államférfiak közül elsőként – telefonon biztosította támogatásáról Borisz Jelcin orosz elnököt és a köré tömörült demokratikus reformerőket.” Az események ismeretében ez ma már nem tűnik különlegesnek, az akkori rendkívül bizonytalan helyzetben azonban kivételesen bátor – és sikeres – lépésnek bizonyult a magyar külpolitika részéről. Mindez nagyban hozzájárult olyan kérdések rendezéséhez, mint például a szovjet csapatkivonást követő anyagi követelések vagy az orosz államadósság mindkét fél számára kielégítő rendezése. A két politikus, Jelcin és Antall jó viszonya megkönnyítette a Budapest és Moszkva közti átmenetet a vazallusi státusból a kölcsönös előnyökön alapuló együttműködés felé.

Az 1991. december 6-i moszkvai látogatás során Mihail Gorbacsov és Antall József által aláírt szovjet–magyar alapszerződésnek – alig 3 héttel a Szovjetunió megszűnése előtt – már inkább csak elvi és szimbolikus jelentősége volt: a találkozó

utáni sajtótájékoztatón Gorbacsov elítélte az 1956-os magyarországi szovjet beavatkozást, illetve döntés született a hadifogság és az internálás során életüket veszttet magyarok emlékhelyének létrehozásáról. Antall egyúttal találkozott Jelcinnel is, akivel sor került az orosz–magyar alapszerződés aláírására (igaz, a Magyar Országgyűlés – tekintettel néhány rendezetlen kérdésre, például a hazánkban elhurcolt műkincsek ügyére – csak 1995-ben ratifikálta a megállapodást). A két fél között közvetlen diplomáciai kapcsolat létesült, az orosz elnök a csapatkivonás kapcsán pedig már ekkor felvetette a *nulla megoldás* lehetőségét. Jelcin az államadósság kapcsán megerősítette, hogy Moszkva vállalja a szovjet részből rá eső 61%-nyi összeg visszafizetését. Szóba került, hogy a törlesztés egy része haditechnikai eszközökben történjen. 1992. október 20–22. között Göncz Árpád nem hivatalos látogatást tett Oroszországban, amelynek keretében – a magyar kormány tudtával és beleegyezésével – meghívást adott át az orosz elnöknek. Jelcin elfogadta a meghívást, sőt ragaszkodott hozzá, hogy az hivatalos szinten folyják le, legalább 6 egyezményt írjanak alá, kapjon felszólalási lehetőséget a magyar parlamentben, valamint kapjon lehetőséget Nagy Imre sírjának megkoszorúzására. Így az 1992. november 11–12-i látogatással új fejezet kezdődött a magyar–orosz kapcsolatok történetében. Megszületett a megállapodás az orosz adósság mértékéről és a törlesztés ütemezéséről, valamint a nulla megoldás elfogadásáról. Ennek értelmében az adósság mértékét 1,6 milliárd dollárban állapították meg, amelyből 800 milliót Oroszország a 28 db MiG–29-es vadászpilóta repülőgéppel szállításával törlesztett. Az adósság kamatairól itt még nem, csak egy 1993. januári Antall–Jelcin-telefonbeszélgetésen született egyezés, 3,5% értékben. A felek Budapesten aláírtak egy kisebbségi megállapodást is, valamint lépések történtek a Magyarországról hadizsákmányként elhurcolt műkincsek visszaszolgáltatása – az úgynevezett restitúció – ügyében. Ennek kölcsönösségét mindmáig nehezíti, hogy a hadizsákmányként kezelt magyar értékek visszaadásához az orosz parlament jóváhagyása kell, továbbá az is, hogy Budapest – érthető okokból – nem nagyon tud mit adni Moszkvának a magyar műtárgyakért cserébe.

A kulturális kapcsolatok fontos momentuma volt, hogy hazánk fokozott tudományos és politikai érdeklődéssel fordult a posztsovjett térségben élő finnugor népek felé, aminek a csúcspontját Göncz Árpád 1993-as finnugor körútja jelentette. Bár egyes nacionalista körök ebben az Orosz Föderáció egységének bomlasztási kísérletét látták, Jelcin elnök védőszárnyai alá vette a kezdeményezést, és a magyar államfővel való találkozóján személyesen üdvözölte a magyar törekvéseket.

A harmonikus magyar–orosz viszonyt jelezte, hogy 1994 márciusában az orosz miniszterelnök, Viktor Csernomirgyin hazánkba látogatott. Az Antall József halála után a miniszterelnöki posztot betöltő Boross Péter kifejtette, hogy hazánk érdekelt az orosz reformfolyamatok és a demokratikus átalakulás fenntartásában. Döntés született az orosz államadósság törlesztésének második üteméről is, amelynek értelmében 1996-ig Moszkva törleszti minden kötelezettségét, elsősorban gépgyártó és haditechnikai eszközök, valamint a magyar szereplőknek az orosz privatizációba való bekapcsolódása révén. Bár a találkozó légköre barátnak volt mondható, Boross jelezte,

hogy a NATO-hoz való közeledés miatt a jövőben Magyarország egyre kevesebb keleti haditechnikai eszközre tart igényt, miközben Csernomirgyin ragaszkodott az orosz pozíciók megtartásához. Oroszország vállalta a paksi erőmű kiegészítő-fűtő-elemeinek visszafogadását (ez kimaradt az 1966-os megállapodásból), illetve kijelölték a következő találkozók során tisztázandó kérdéseket (hadisíregyezmény, műkincsek kölcsönös visszaszolgáltatása). A legmagasabb szintű találkozók mellett sor került több külügyminiszteri szintű megbeszélésre: Jeszenszky Géza 1991 augusztusában Budapesten, 2 évvel később Moszkvában, 1994 februárjában pedig ismét a magyar fővárosban találkozott az orosz külügyminiszterrel, Andrej Kozirjevvel.

A magyar külpolitika fontosnak tartotta, hogy a Moszkvával való kapcsolatok mellett jó viszonyt alakítson ki a frissen államisághoz jutott Ukrajnával. Erősítette a szándékot a Kárpátalján élő jelentős magyar népesség. Ennek apropóján került sor Göncz Árpád köztársasági elnök 1990. szeptember 27–29-i ukrainai utazására, amelynek keretében a magyar államfő biztosította támogatásáról a függetlenségért küzdő ukrán elitet, valamint ellátogatott a magyarok lakta határ menti területekre is. Az igazi áttörésre aztán 1991 májusában Leonyid Kravcsuknak, az Ukrán Legfelső Tanács elnökének magyarországi látogatásán került sor, amikor 9 különböző – többek között kisebbségvédelmi – dokumentum aláírásával megkezdődött a magyar–ukrán szerződések rendszerének kiépítése. A kapcsolatok fejlődését mutatta, hogy ez év augusztusában Jeszenszky Géza külügyminiszter megnyitotta az ungvári magyar konzulátust. 1991. december 1-jén, a függetlenségről tartott népszavazást követően hazánk Lengyelország után másodikként ismerte el az új államalakulatot, és elsőként nyitotta meg kijevi nagykövetségét az addigi főkonzulátus átminősítésével. Egy héttel később sor került a magyar–ukrán alapszerződés aláírására is. A komoly belpolitikai vitákat kiváltó lépés biztosította keleti határaink békéjét és nyugalmat, illetve legnagyobb szomszédunk jóindulatát. Emellett megerősítette a már korábban aláírt kisebbségvédelmi megállapodásokat, illetve az ukrán fél garanciát vállalt, hogy az adósság terén teljesíti a Szovjetunió szétesése után rá eső hányadot. A felek elvi egyetértésre jutottak egy 3 oldalú magyar–ukrán–orosz vegyesbizottság felállításáról, amely többek között a 3 ország közötti energetikai kérdésekben volt illetékes.

Csehszlovákia, Szlovákia

A magyar–csehszlovák kapcsolatokat alapvetően meghatározta, hogy mindkét főváros fontosnak tartotta az euroatlanti integrációt, illetve a regionális együttműködés fokozását, valamint a teljes kül- és belpolitikai szuverenitás visszaszerzését. Az 1991. február 15-én aláírt visegrádi együttműködés keretében a közös célok elérésére szoros együttműködés alakult ki Csehszlovákia és Magyarország között, és a 2 ország közti koordináció jól működött. Ugyanakkor bizonyos ügyek jelentősen megterhelték a 2 ország viszonyát, amelyeket aztán az 1993-ban függetlenné vált Szlovákia örökölt meg.

Az egyik ilyen téma az alapszerződés és a kisebbségvédelem volt. Az Antall-kabinet – hasonlóan az ukrán modellhez – Prágával is tárgyalásokat kezdett, ám azok zátonyra futottak, mivel Csehszlovákia nem volt hajlandó érdemi kisebbségvédelmi garanciákat beemelni a dokumentumba. Szlovákia függetlensége (1993) után a helyzet tovább romlott, a Vladimír Mečiar vezette, erősen nacionalista kabinet még maguktól a tárgyalásoktól is elzárkózott. A Duna innenső partján ugyanakkor az ellenzék az Antall-kormány túlzott nacionalizmusával magyarázta a találkozók kudarcát.

A jugoszláv utódállamok

Jugoszlávia felbomlása után Budapestnek a leginkább problémamentes kapcsolatokat Szlovéniával sikerült kialakítania. 1992 januárjában – követve az EK és az európai nagyhatalmak döntését – addigi óvatos tartózkodását feladva Magyarország is elismerte Horvátország, Szlovénia, Bosznia-Hercegovina és Macedónia függetlenségét. Ljubljánának sikerült elkerülnie, hogy belesodródjon a délszláv háborúba, területén pedig nem élt nagy létszámú magyar kisebbség. A 2 ország delegációi – köztársasági elnöki, miniszterelnöki, külügyminiszteri szinten – gyakran találkoztak egymással, és mindig elismerően nyilatkoztak partnereikről. A 2 fél 1992-ben nagykövetsi szintűre emelte kapcsolatait, és még ebben az évben sor került egy kisebbségvédelmi, illetve egy barátsági szerződés megkötésére.

Hasonlóan jó volt a viszony Horvátországgal. 1992 elején itt is sor került egy kisebbségvédelmi megállapodás, illetve a magyar–horvát alapszerződés aláírására. Zágráb nem felejtette el az országnak juttatott magyar fegyvereket sem.

Rengeteg problémát vetett fel ugyanakkor a magyar–szerb viszony. Belgrád tisztában volt vele, hogy Budapest már csak a közös történeti hagyományok miatt is jó viszonyt ápol a horvátokkal és a szlovénokkal, miközben a szerbek felé a magyar külpolitika inkább csak a „korrektségre” törekedett. Ugyanakkor a több százezres vajdasági magyar kisebbség védelme – és a szerb haderő jelentette fenyegetés – rákényszerítette a külügyminisztériumot, hogy ne feszítse túl a húrt Milošević rezsimjével szemben. 1992 elején Göncz Árpád arról biztosította déli szomszédunkat, hogy Szlovénia és Horvátország elismerése nem irányul senki ellen. Hazánkat a menekülthullám mellett különösen súlyosan érintették a délszláv háború gazdasági következményei: a Jugoszláviával szembeni embargóból 1994 elejére már 1,3 milliárd dollár kára származott az országnak, miközben a konfliktus a hazai turizmusban is éreztette hatását, a kedvezőtlen háborús hírek miatt sokan ugyanis Magyarországot is elkerülték.

A német–magyar kapcsolatok alakulása

A magyar–német kapcsolatok szempontjából meghatározó volt az a gesztus, amelynek keretében hazánk megnyitotta határait a keletnémet menekültek számára, nagyban

hozzájárulva ezzel a vasfüggöny erodálódásához és a német egyesítés folyamatához. Emellett a kapcsolat fő alapját a szoros gazdasági együttműködés jelentette. Peisch Sándor akkori nagykövetünk szerint:

„A magyar vezetésen belül a nyolcvanas évek második felére megerősödött az a gazdaság-politikai irányzat, amely az ország felemelkedésének zálogát az Európai Közösségekhez fűződő kapcsolatok erősítésében látta, s ennek a magyar érdeknek az érvényesítésében fontos szerepet szánt az NSZK-nak. [...] A rendszerváltáskor Magyarország a német kormányzati modellt vette át (kancellári típusú kormányzás, parlamenti/politikai és közigazgatási államtitkárok), s ugyancsak a német minta alapján törekedett a szociális piacgazdaság kiépítésére.” (Peisch 2009, 49.)

Antall József az 1990. júniusi bonni látogatása során megbeszélést folytatott a magyar–német kapcsolatok jövőjéről Helmut Kohl kancellárral és Richard von Weizsäcker szövetségi elnökkel. Egy évvel később ismét találkozóra került sor a német kancellár és a magyar miniszterelnök között. Az Antall-kabinet időszakának – és valószínűleg egyben az 1990-es éveknek – az egyik leginkább meghatározó dokumentuma a 2 ország kapcsolatában az 1992 februárjában aláírt, 10 évre szóló német–magyar alapszerződés, illetve a 2 ország baráti együttműködéséről és az európai partnerségről szóló megállapodás volt. A megállapodások a kultúrától kezdve a gazdaságon át a politikai szféráig a kooperáció rendkívül széles körét érintették. Az NSZK vállalta, hogy támogatja Magyarország közeledését az EK-hoz, illetve segíti a piacgazdaság kialakítását. A 2 német állam egyesülése, de főleg az alapszerződés aláírása után dinamizálódtak a kapcsolatok: rendszeressé váltak a felső szintű politikai konzultációk, delegációs utazások. A 2 országban gyorsan fejlődött a diplomáciai és konzuli képviseleti hálózat. A bonni nagykövetség mellett Berlinben létrejött a bonni nagykövetség berlini hivatala, megnyílt a müncheni, a stuttgarti és a drezdai főkonzulátus, a stuttgarti kulturális intézet, illetve Pécsen megkezdte működését a német főkonzulátus. A német tőke a magyar gazdaság átalakulásának mindhárom meghatározó folyamatában – a tulajdonos-, a szerkezet- és az orientációváltásban – döntő szerepet játszott: a becslések szerint a hazánkban a rendszerváltástól 2009-ig beruházott 50 milliárd eurónyi összeg 30%-a német cégektől származott. Ez az arány az 1990-es években még magasabb volt. A beruházások egyik fő elősegítője az 1991 óta rendszeresen ülésező Magyar–Német Fórum lett.

A felső szintű találkozók a következő években is intenzíven folytatódtak. 1993 júniusában Antall újabb hivatalos látogatásra érkezett Kohlhoz, amelynek keretében 25-én Aachenben, az ottani dóm magyar kápolnájánál felavatta Szent István szobrát. Ugyanekkor von Weizsäcker elnök az NSZK érdemrendjének nagykeresztjét adományozta a magyar kormányfőnek. 1994. március 1-jén az új kormányfő, Boross Péter Bonnban találkozott a német kancellárral, ahol 5 évre szóló, megújítható kormányközi kulturális keretmegállapodást írtak alá. Ez év áprilisában pedig Kohl utazott Budapestre, ahol a miniszterelnökkel és Göncz Árpád köztársasági elnökkel találkozott.

A magyar–amerikai kapcsolatok alakulása

Az Egyesült Államokkal az Antall-kormány – folytatva a korábbi évek hagyományát – jó kapcsolatot tartott fenn. A miniszterelnök kétszer is járt Washingtonban, ahol George Bush amerikai elnökkel tárgyalt. Az USA a térség átalakulási folyamatai élharcosának tekintette Budapestet, és támogatta politikai, illetve gazdasági céljainak elérésében. Emiatt 2 részletben mintegy 250 millió dollár hitelt, illetve gazdasági segítyt folyósított az országnak. 1990-ben magyar konzulátus nyílt Kaliforniában. Hazánk geostratégiai jelentőségét felértékelte a délszláv háború is. Az idő múlásával ez csak növekedett, különösen miután Washingtonban felismerték, hogy az európai államok önmagukban képtelenek lesznek kezelni a kialakult helyzetet. A magyar külpolitika szempontjából az is kiemelt fontossággal bírt, hogy az átmeneti bizonytalanság után az Egyesült Államok a NATO keleti bővítésének egyik legfontosabb támogatója lett.

A mérleg másik serpenyőjét vizsgálva ugyanakkor hangsúlyoznunk kell, hogy az USA számára a térség – és benne hazánk – mindig is másodlagos jelentőséggel bírt. Bár a G8 hatalmak párizsi találkozásán Washington egy pénzügyi keret létrehozására tett javaslatot a régió támogatására, az amerikaiak a megszülető Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank törzstőkéjének mindössze 10%-át voltak hajlandók fedezni, „az összeg nagysága egyben az amerikai elkötelezettség mértékét is jelezte a közép-európai térség iránt. Ráadásul az Öböl-háború még inkább elfordította az amerikaiak figyelmét Közép-Európától” (Magyarics 2004, 252–253.).

Magyarságpolitika

A diktatúrától megszabadulni igyekvő kelet-közép-európai társadalmakban általános volt az a meggyőződés, hogy a demokrácia orvosság lesz a társadalmi, ezen belül a kisebbségi problémákra is. Magyarországon is sokan hitték, hogy a szabadság eljövetele megszünteti, de legalábbis enyhíti a határon túli magyar kisebbségekkel kapcsolatos konfliktusokat. Hamar kiderült azonban, hogy a szomszédos országok – különösen, ahol nagyobb számú magyarság él – a visszaszerzett szabadságot az egységes nemzetállam továbbfejlesztésére kívánják használni.

A marosvásárhelyi magyarok elleni 1990. március 20-i pogrom drasztikusan ébresztette rá a magyar társadalmat, hogy a romániai rendszerváltásban játszott magyar kezdeményező szerep (Tőkés László temesvári lelkész áthelyezése indította be a romániai megmozdulásokat) nem a 2 nép közötti örök barátság kiindulópontja lesz. Az Antall-kormány kiemelt jelentőséggel kezelte a határainkon túli magyarság sorsát, és az mind párt-, mind kormányprogramjában, mind a hármas prioritásban kiemelt helyen szerepelt. Több évtized után ismét megjelent a politikai kommunikációban a nemzetpolitika fogalma, az összmagyar nemzeti érdekek képviselete pedig külpolitikai céllá vált. A kabinet elkezdte kiépíteni ennek intézményi hátterét.

A Miniszterelnöki Hivatal felügyelete alatt hozták létre a Határon Túli Magyarok Titkárságát, ami hamarosan hivatallá, önálló, országos hatáskörű szervvé alakult, saját államtitkár felügyelete alatt. Másik fontos lépésként a kormányzat 1992-ben létrehozta a műholdról fogható Duna Televíziót, amelynek elsődleges feladata a magyar kultúra ápolása és megőrzése, a hazai és határokon túli magyar közösség virtuális összekapcsolása lett. A különféle alapítványok – mint az Illyés Alapítvány, illetve a Kézfogás – szintén ezeket a célokat igyekeztek szolgálni. A kabinet számára fontos volt, hogy a határon túli magyar közösségek szülőföldjükön maradhassanak, és ott is megélhessék magyarságukat. Ahogy egyik utolsó beszédében Antall kifejtette, „minden célunk csak az lehet, hogy a magyarság, a magyar kisebbségek a helyükön maradjanak, [...] a szülőföldjükön, ott, ahol a magyar történelem emlékei vannak, ott, ahol a magyar történelemhez kötődik annyi esemény” (Győri 2011, 356.).

Alapvető kérdés volt azonban, hogy miként jelenik ez meg a gyakorlati politika szintjén, és a kabinet mennyire tudja összeegyeztetni ennek képviselését a szintén prioritásnak tekintett jószomszédi viszonytal – különösen, hogy az Antall-doktrínaként elhíresült megközelítés értelmében a kétoldalú szomszédsági kapcsolatok alapfeltétele az ott élő magyar kisebbségek védelmének szerződéses garanciája volt. A doktrína értelmében a kabinet csak olyan szomszédokkal írta alá a kétoldalú kapcsolatokat rendező, komplex, átfogó „alapszerződéseket”, amelyek a fentebbi garanciát megadták (például Ukrajna). Ez egyébként korántsem volt magyar találmány: a mintát az egyesült Németország szolgáltatta, amely Lengyelországgal és Csehszlovákiával kötött hasonló, a határok elismerését a kisebbségi jogok garantálásához kötő megállapodásokat.

Az Antall-kabinetnek ráadásul nem csupán a doktrína külső ellenzőivel, illetve a magyar ellenzék ellenállásával kellett szembenéznie, hanem saját pártja szélsőségeivel, akik ismételten felvetették a trianoni határok kérdését.

A már említett ukrán–magyar alapszerződés körüli viták jól szemléltetik ezeket a dilemmákat. Az alapszerződés keretében Magyarország kisebbségvédelmi garanciákat kért és kapott Kijevtől a kárpátaljai magyarság számára. Ugyanakkor a dokumentum 2. cikkelye kimondta, hogy „a Felek tiszteletben tartják egymás területi épségét, és kijelentik, hogy egymással szemben nincs és nem is lesz területi követelésük”. Mindez nem csupán a különféle pártok között, de magán az MDF-en belül is késhegyre menő vitákat váltott ki. A párt jobboldala Csurka István vezetésével élesen támadta a kormányfőt, azzal vádolva Antallt, hogy indokolatlanul engedékeny volt, és végleg lemondva az ukrainai magyarságról, a fejük fölött egyezett meg Kijevvel (ez a vita egyébként rövidesen az MDF szétszakadásához és a MIÉP megalakulásához vezetett). A valóság azonban az volt, hogy az Antall-kormány többször is egyeztetett a kárpátaljai magyarság legfontosabb szervezeteivel, a 2. cikkelyben pedig – szigorúan jogi szempontból – csupán a terület fegyveres visszafoglalásáról mondott le, és nem zárta ki a békés megegyezés elvi lehetőségét.

Ennél is fontosabb ugyanakkor, hogy Budapest az árgus szemekkel figyelő szomszéd államok és a szélesebb külvilág felé egyértelművé tette, hogy – túllépve

a két világháború közötti külpolitikán – nem törekszik a fennálló határok erőszakos megváltoztatására, és a határon túli magyarok helyzetét nem katonai úton, hanem kölcsönösen elfogadható kisebbségvédelmi egyezményekkel igyekszik biztosítani. Az más kérdés, hogy a szomszédos államok ebben mennyire bizonyultak partnernek. A 3 leginkább érintett ország, Szlovákia, Románia és Jugoszlávia esetében a MIÉP radikális nacionalizmusával vetekedő politikai vezetőkkel (Mečiar, Iliescu, Milošević) kellett volna egyezségekre jutni, ami a lehetetlennel tűnt határosnak. Mindezek után az a vád, hogy Antall határrevízióra törekedett volna, könnyen visszautasítható.

„A főleg retorikája miatt bírálható Antall annál többet, mint hogy a magyar kormány felelősséggel tartozik a határ túloldalán élő magyarok iránt, sohasem állított, s a kisebbségi magyar szervezetek sem követeltek kulturális vagy területi autonómiánál többet. Ezzel szemben tény, hogy a szlovák, a román és a szerb vezetés egyaránt elzárkózott a magyarokat államalkotó tényezőként felfogó és a szubszidiaritás elvét érvényesítő – svájci, belga, spanyol vagy olasz jellegű – társnemzeti megoldások alkalmazása elől.” (Romsics 2005, 580.)

Végül a 3 ország egyikével sem sikerült a kabinetnek megkötnie az alapszerződést, mivel azok nem garantálták a magyar kisebbségek jogait, sőt Szlovákia még a konkrét tárgyalásoktól is elzárkózott.

A magyarságpolitika egyik civil, a kormánytól független szerve az 1991-ben, a II. világháború előtti Magyarok Világkongresszusa mintájára megalakult Magyarok Világszövetsége (MVSZ) lett, amelynek „feltámadása” Csoóri Sándor 1991–2000 közti elnökségéhez köthető. Csoórinak az 1992-ben, az MVSZ szervezésében megrendezett Magyarok III. Világtalálkozóján elhangzott felvetése nagyban hozzájárult a Duna Televízió megszületéséhez. Ugyanakkor az MVSZ és a későbbi kormányok viszonyát a szervezet önjáró volta miatt gyakran terhelték konfliktusok is.

Regionális kezdeményezések

A rendszerváltozás utáni magyar külpolitikai elképzelésekben fontos szerepet kapott a regionalizmus gondolata. A kelet-közép-európai térség államai felismerték, hogy önállóan túl kis súlyt képviselnek a világpolitika színpadán ahhoz, hogy eredményesen érvényesíthessék érdekeiket. Ráadásul, mivel fő stratégiai prioritásaik (integráció) egybeestek, eleve érdemesnek tűnt azok eléréséért közös platformon küzdeniük. Ugyanakkor – amint azt például a cseh–szlovák–magyar viszony kapcsán láthattuk – a térség államai közt meglevő vitás ügyek gyakran gyengítették ezeket a törekvéseket.

A legrégebbi előzményei az Olaszország, Ausztria, Jugoszlávia és Magyarország határ menti tartományait, területeit tömörítő 1978-as kezdeményezésnek, az Alpok–Adria Munkaközösségnek voltak, amely a felek közti kulturális és társadalmi kooperáció elősegítését célozta. 1989 novemberében az érintettek állam-, illetve

kormányközi szintre emelték az együttműködést. A szervezet ezt követően folyamatosan bővült, 1992 májusában Csehszlovákia (Pentagonálé), 2 hónappal később Lengyelország (Hexagonálé) csatlakozott a kezdeményezéshez. 1992–1993 során a jugoszláv utódállamok kérték felvételüket, s ekkortól a csoportosulás Közép-európai Kezdeményezésre változtatta nevét. 1993-ban megalakult az első kelet-közép-európai multilaterális kooperáció, a Kárpátok-Eurorégió, amelyhez hazánk mellett Szlovákia, Lengyelország és Ukrajna határ menti régiói csatlakoztak. A hatalmas kiterjedésű terület a határokon átnyúló gazdasági, kulturális és információs együttműködést célozza.

Visegrádi együttműködés

A regionalizmus leglátványosabb és máig ható formáját az úgynevezett visegrádi országok együttműködése jelenti. A középkori gyökerekhez visszanyúló kezdeményezés Magyarország, Csehszlovákia és Lengyelország részvételével Antall József kezdeményezésére tartotta első találkozóját 1991. február 15-én, a visegrádi királyi palotában. A magyar miniszterelnök elképzelése az volt, hogy megerősítse a partnerállamok közötti 3 oldalú katonai és biztonságpolitikai kapcsolatokat. A felek itt – a baltikumi események kapcsán a visszarendeződéstől tartva – megállapodtak abban, hogy rendszeres találkozókon összehangolják politikájukat a Varsói Szerződés és a KGST lebontásában, valamint az európai integrációs politikában. Hamarosan a NATO-csatlakozás is felkerült a Szlovákia függetlenné válásával 4 tagúvá vált visegrádi csoport (vagy más néven visegrádi négyek – V4) napirendjére. Az 1991. februári nyilatkozat tartalmazta a nemzeti kisebbségek jogainak „teljes körű biztosítását” is. A zárónyilatkozatban a 3 aláíró, Antall József, Václav Havel csehszlovák és Lech Wałęsa lengyel államfő megállapították, hogy „nemzeteink történelmi együvé tartozásának tudata és igénye immár akadálytalanul, népeink valóságos érdekeivel összhangban nyilvánulhat meg a politikai akarat legmagasabb szintjén”.

A hangzatos szövegek túl azonban tény, hogy nem került sor a visegrádi együttműködés intézményesítésére, elsősorban a magyar–csehszlovák ellentétek miatt. A csehszlovák kormány ugyanis törölni kívánta a megállapodásból a nemzeti kisebbségekre vonatkozó részt, amit viszont magyar oldalról nem fogadtak el. Így a felek különféle kétoldalú (magyar–lengyel, csehszlovák–lengyel) megállapodásokban erősítették egymás közötti kapcsolataikat. Így, miközben sikerült elhárítani a kisantant esetleges újjáalakulásának – valószínűleg erősen eltúlzott – veszélyét, a visegrádi csoport hatékonysága komoly kívánnivalókat hagyott maga után.

A közép-európai regionális együttműködés gazdasági dimenziója lett a Közép-európai Szabadkereskedelmi Megállapodás (*Central European Free Trade Agreement* – CEFTA, 1992. december 21.). A megállapodásból nem lett mély együttműködés, de a visegrádi kooperációt jól kiegészítette. Csehszlovákia felbomlásával (1993. január 1.) a kooperációnak 4 tagja lett, a későbbiekben a CEFTA-hoz egy

sor más ország is csatlakozott (Szlovénia, Horvátország, Románia), s Magyarország szempontjából ez kedvező fejlemény volt: 2000-ben a magyar export 9%-a irányult ebbe a térségbe.

A regionális integrációk különféle formáihoz a magyar kormányzat nagy reményeket fűzött, mivel azt feltételezte, hogy földrajzi helyzetéből és kezdeményező szerepéből adódóan Budapest a térség centrumává válhat. Pár év alatt kiderült azonban, hogy ennek az elképzelésnek nincs realitása.

Az euroatlanti integráció lépései az Antall- és Boross-kormányok alatt

Magyarország tagsága az Európa Tanácsban

A rendszerváltást követő első látványos lépést Európa felé Magyarország az Európa Tanácsba történő 1990. novemberi felvétellel tette meg. Ezzel Budapest a szocialista tömb országai közül elsőként csatlakozott a szervezethez, egy évvel megelőzve a másodikként belépő Lengyelországot. Mindez komoly presztízsgyőzelmet jelentett hazánk – és az Antall-kormány – számára, hiszen a tagság jelezte, hogy a nyugati államok Magyarországra olyan államként tekintenek, amely elkötelezett a jogállamiság, a demokrácia és az emberi és kisebbségi jogok védelme mellett. Magyarország különösen utóbbi terén várt gyakorlati eredményeket a tagságtól: a kormány minden szóba jöhető fórumon igyekezett ugyanis felhívni a külföld figyelmét a határon túli magyar kisebbség sok esetben rendezetlen státuszára. Budapest – a rendszerváltó országok jellemző naivitásával – túlságosan bízott az Európa Tanács jogi normáiban és előírásaiban. Éppen ezért, amikor Románia és Szlovákia benyújtotta csatlakozási kérelmét, a magyar delegáció felhívta a figyelmet a mečiarai Szlovákia és az Iliescu vezette Románia kisebbségellenes politikájára. Ennek során az Antall-kabinet abban bízott, hogy az ET nyomást fog gyakorolni a 2 országra, hogy módosítsanak kisebbségpolitikájukon. Kisebbségi látszatgesztusok és -intézkedések azonban elegendőnek bizonyultak Bukarest és Pozsony részéről az ET tagállamainak meggyőzésére arról, hogy a 2 országban „jó irányba” mennek a dolgok a kisebbségvédelem terén. Hazánk mindkét ország felvétele során tartózkodott a szavazáskor.

Közeledés a NATO-hoz

A biztonsági garanciák keresése a magyar külpolitikában közvetlenül a rendszerváltás után került előtérbe, s az irány egyértelműen az euroatlanti szervezetekhez való csatlakozás lett. Ennek megfelelően Magyarország – miután hosszas diplomáciai csatározások után elérte, hogy Moszkva a szovjet–magyar alapszerződést ne kösse egy, a hazánk NATO-csatlakozását kizáró biztonsági záradék szövegbe emeléséhez – már a szovjet csapatkivonásokkal párhuzamosan megkezdte

tapogatózását a „régí ellenség” felé. 1991 októberében Antall József immár egy független és szuverén ország miniszterelnökeként tett látogatást Brüsszelben, s mondott beszédet az Észak-atlanti Tanács ülésén. Ennek keretében kifejtette, hogy bár tudja, a magyar tagságról még nem reális beszélni, elvárja, hogy a NATO a kis kelet-közép-európai államok védelmében lépjen fel egy esetleges külső agresszió esetén. Hangsúlyozta, hogy véleménye szerint a visegrádi hármas különleges elbánást érdemelnek a térség államai közül, és kifejezte reményét, hogy az észak-atlanti szövetség és hazánk között intézményesített együttműködés alakul ki.

Magyarország (és vele együtt a többi közép-európai ország) aspirációira a NATO az 1991. novemberi, római csúcstalálkozóján reagált, amelyen intézményesített formában szabályozták a kelet-közép-európai országokkal kiépítendő kapcsolatokat. Az Észak-atlanti Együttműködési Tanács (NACC) nevű szervezet felállításához meghívták Jeszenszky Géza magyar külügyminisztert is. A szervezet egy többcsatornás konzultációs rendszert épített ki, amely Euroatlanti Partnerségi Tanács néven máig működik.

A közeledést gátolta, hogy maga a NATO is a helyét kereste az új, posztbipoláris rendszerben. A Varsói Szerződés szétesésével egyesek részéről megfogalmazódott a szövetség megszüntetésének terve is: sokan úgy vélték, hogy a Kelet-Európában meginduló demokratikus folyamatok maguktól is megoldják a még megmaradt problémákat. Az 1991. augusztusi moszkvai puccskísérlet, az egyes posztszovjet államokban kialakuló instabilitás vagy épp Kozirjev orosz külügyminiszter 1992. december 14-én Stockholmban elmondott, már-már a hidegháborút idéző beszéde – az egyre szélesedő délszláv válsággal együtt – azonban hamar kijózanította a döntéshozókat. Bár a kelet-közép-európai államok csalódással realizálták, hogy az integráció folyamata a vártnál lassabb lesz (ezt mutatta az 1991-ben az Európai Közösséggel megkötött társulási egyezmény is), bíztak benne, hogy hosszú távon eléri a kívánt eredményt.

1992 áprilisában Horn Gyula a parlament külügyi bizottságának elnökeként sürgette, hogy az országgyűlés kötelezze a kormányt a csatlakozási kérelem beadására, amit Antall ekkor még azzal utasított el, hogy „egy ilyen lépésre még nem érett meg a helyzet”. Ettől függetlenül 1992 tavaszától a magyar NATO-tagság ügye napirenden maradt. A visegrádi országok 1992. májusi, krakkói találkozójáról kiadott közös nyilatkozatban már a teljes jogú NATO-tagságot jelölték meg végcéljukként. A szövetséggel való együttműködés szándékát erősítette az is, hogy 1992 októberében a parlament engedélyezte, hogy a Bosznia feletti repülési tilalom ellenőrzése céljából a NATO-kötelékekbe tartozó AWACS-gépek a magyar légeret igénybe vegyék.

Bár hosszú távon a délszláv válságban játszott magyar szerepvállalás jótékonyan segítette Budapest közeledését a szövetséghez, a NATO továbbra is rendkívül óvatosan reagált a volt szocialista országok csatlakozási szándékára. Mivel az Észak-atlanti Együttműködési Tanács csak nagyon kis részben elégítette ki a tagságra aspiráló országok igényeit, a szervezet kénytelen volt újabb formát

találni a kapcsolatok elmélyítésére. A kelet-közép-európai államok reményei ellenére azonban ez még csak egy újabb kezdeményezés, a Partnerség a Békéért (PfP) program lett (1994. január 11.). A program a benne részt vevő országok számára egyéni lehetőségeket kínált a szövetséggel való politikai és katonai együttműködés terén. A visegrádi országok számára kedvező előjel volt, hogy Bill Clinton amerikai elnök a 3 tagállam vezetőivel történt 1994. januári találkozón biztosította őket arról, hogy az Egyesült Államok kiáll a szövetség keleti bővítése mellett, így lényegében már csak az maradt kérdéses, hogy mikor és mely államok lesznek a bővítésre meghívottak között.

A Boross-kormány is a tagságra való felkészítés egy lehetséges formájának tekintette a PfP-t, s a legelsőik között készítette el felajánlási dokumentumát (1994. február 8.), amelyben konkrét lépéseket ígérhetett a NATO-elvárások teljesítésére (katonai költségvetés tervezése, civil kontroll építése, békefenntartó képességek kiépítése, a NATO-erőkkel való interoperabilitás erősítése). A magyar fél igyekezett aktív lenni a partnerek közti együttműködést erősítő programokban, mindenekelőtt a NACC és a PfP tevékenységének koordinálását segítő eseményekben. Ennek keretében olyan gyakorlatokra került sor hazánk területén, mint a Cooperative Light (többnemzetiségű, dandárszintű törzsvezetési gyakorlat) és a Trimigrant (osztrák–szlovák–magyar vezérkari gyakorlat).

Közeledés az Európai Közösséghez

Az európai integráció és Magyarország kapcsolatai még a rendszerváltás előtti időszakra nyúlnak vissza, ugyanis az EK és Magyarország közötti kereskedelmi és gazdasági együttműködési megállapodás 1988. december 1-jén lépett életbe. A dokumentum keretében a felek megállapodtak a *legnagyobb kedvezmény elvének* alkalmazásában. A szerződés az ipari termékek kölcsönös kereskedelmére vonatkozott. Kivételt képeztek azonban az acél- és textilipari termékek (a magyar gazdaság legversenyképesebb termékei), amelyekre a korábban megkötött ágazati megállapodások maradtak érvényben. Szintén kivételt képeztek a mezőgazdasági termékek – újabb magyar hátrány –, amelyek esetében továbbra is az EK agrárrendtartása maradt érvényben. A megállapodáshoz csatoltak egy kétélű védelmi intézkedést, amely abban az esetben lépett volna életbe, „ha a Közösség és Magyarország közötti kereskedelem bármely termékét olyan megnövekedett mennyiségben vagy olyan körülmények között hoznak be, hogy az komoly kárt okoz, vagy komoly kár okozásával fenyegeti a hasonló vagy azzal közvetlenül versenyző termékek hazai termelőit”. Ebben az esetben az EK visszaállítja a korábbi állapotokat. Az egyezmény szövege szerint a magyar fél eltekint a viszonyossági intézkedésektől. A megállapodás azt is előírta, hogy a felek megvizsgálják, milyen kölcsönös kedvezményeket nyújthatnak egymásnak a mezőgazdasági termékek kereskedelmében.

Míg 1988-ban a fennálló keretek miatt a megállapodásnál többre nem lehetett számítani, 1989–1990 történései megnyitották az utat a további változások előtt. 1990. január 1-jétől az Európai Közösség megszüntette a büntető jellegű, az állami kereskedelmű országokkal szemben fennálló korlátozásokat, megkönnyítve ezzel a magyar termékek bejutását a közös piacra. 1989-ben a piacgazdaságra való átállás elősegítésére elindították a PHARE-programot (Pologne–Hongrie: Assistance pour la Réconstruction Économique – Lengyelország–Magyarország: Segítség a Gazdasági Újjáépítéshez). A PHARE-program 1991-ben kibővült Csehszlovákiával, Bulgáriával, Jugoszláviával (amely a gyors dezintegráció miatt nem jelentett érdemi részvételt), illetve Romániával. Egy évvel később a balti államok, Albánia és Szlovénia is csatlakozott a kezdeményezéshez.

A kormányközi jelleggel működő PHARE elsősorban tanulmányok, stratégiai tanácsadás, szakmai segítségnyújtás és képzések formájában támogatta az átmenettel küszködő kelet-közép-európai államok gazdaságpolitikáját. A PHARE magyarországi koordinálását a Segélykoordinációs Tárcaközi Bizottság végezte. A támogatás összegéről az Európai Parlament évente hozott döntést. A kedvezményezett kör bővülésével az egyes részt vevő államoknak jutó összeg jelentősen csökkent: 1990-ben a két részes tagországra még 400 millió ECU támogatás jutott, 1994-re viszont már a 11-re növekedett tábornak kellett 900 millió ECU-n osztoznia.

Az ECU – European Currency Unit – 1979-től 1999-ig az európai integrációban részes államok egymás közötti elszámolásának egysége. Az Európai Monetáris Rendszer azon az elgondoláson alapult, hogy stabil valutaárfolyamokat állapítanak meg, azaz egy valutakosarat hoznak létre, amely a nemzeti fizetőeszközök súlyozott átlagán alapul. Az EMR keretein belül az árfolyamok ingadozását egy külön mechanizmus szabályozta, és a középárfolyamhoz képest 2,25%-os ingadozást engedett meg.

A PHARE-programok mellett az Európai Beruházási Bank is nyújtott forrásokat hazánk számára különféle hitelkonstrukciók formájában. Ezek többségét az infrastruktúra fejlesztésére fordította az Antall-kabinet.

Mindezek az intézkedések – párhuzamosan a keleti piacok összeomlásával – gyorsan éreztették hatásukat a magyar külkereskedelem szerkezetében: 1989-ben az EK-exportunkból és importunkból egyaránt 25%-kal részesedett. 1990-re a kiviteli részarány 32%-ra, 1991-re 44%-ra emelkedett. A növekedés mértékében persze szerepet játszott a keleti piacvesztés is, de a kivitel nominális értéke is növekedett: 1990-ben 35%-kal, 1991-ben pedig 41%-kal. Ugyanakkor azt is hangsúlyoznunk kell, hogy a PHARE-programok által nyújtott összegek messze nem voltak elegendők a szükséges reformok véghezviteléhez.

A közép-európai országok gazdasági és politikai átalakulásának gyorsasága eredményezte, hogy az EK 1990. április 28-i dublini csúcstalálkozóján felmerült

a Magyarországgal, Csehszlovákiával és Lengyelországgal kötendő társulási megállapodás javaslata. Az Antall-kormány üdvözölte a kezdeményezést, és 1990 júliusában átadta az Európai Közösségek Bizottsága elnökének, Jacques Delors-nak a társulás tartamára vonatkozó magyar javaslatokat, majd 1990 decemberében megkezdte a konkrét tárgyalásokat. Az 1991. december 16-án megkötött társulási megállapodást mind magyar, mind csehszlovák és lengyel részről az integrációhoz való közeledés motiválta, míg Brüsszel első lépésként egyszerűen a közép-európai piaci pozíciók minél gyorsabb elfoglalására törekedett. A társulási egyezmények szövegéből kitűnik az is, hogy az Európai Közösségek a magyar és a lengyel piacra történő belépés mellett hatékonyan védték a saját piacukat az olcsó kelet-európai konkurenciától (mezőgazdasági, acél- és textilipari termékek). Bár a felek által elfogadott kereskedelmi egyezmények már 1992 márciusától működtek, maga a társulási megállapodás – a ratifikációkat követően – 1994 februárjában, a Boross-kormány alatt lépett életbe (a magyar parlament már 1992 novemberében jóváhagyta a szerződést).

Az EU 1993. április 14-én tette közzé feltételeit az unióhoz csatlakozni kívánók számára. A koppenhágai dokumentum értelmében azon európai államok számíthattak tagságra, amelyek teljesíteni képesek a tagsággal járó kötelezettségeket, s eleget tudnak tenni a megkívánt politikai és gazdasági feltételeknek. Eszerint a belépni kívánó országnak

- rendelkeznie kell a demokráciát, a jogrendet, az emberi jogokat és a kisebbségek védelmét biztosító intézményekkel;
- rendelkeznie kell olyan működő piacgazdasággal, amely állja a versenyt az unión belül;
- vállalnia kell a politikai unióval, valamint a gazdasági és monetáris unióval járó kötelezettségeket.

Kvázi negyedik feltételként az EU azt is kinyilvánította, hogy magának az integrációnak is készen kell állnia az új tagok felvételére, ami előre jelezte, hogy hosszadalmas folyamat következik.

A közép-európai országok közül elsőként Magyarország nyújtotta be csatlakozási kérelmét (1994. március 31.), majd néhány nappal később Lengyelország követte. Az előzetes tárgyalások során egy rövid ideig (1995–1997) úgy tűnt, hogy az EU a legfelkészültebb és a piacgazdaság kiépítésében legelőrébb jutott államokkal kezdi a bővítést (az úgynevezett 5 + 1 körbe Csehország, Lengyelország, Észtország, Szlovénia és Magyarország, valamint Ciprus tartozott). A folyamat azonban más irányt vett.

Magyarország az ENSZ Biztonsági Tanácsának nem állandó tagjaként (1992–1993)

Hazánk 1955-ös ENSZ-tagságát követően először 1968–1969-ben került a BT nem állandó tagjai közé. A hidegháború időszakában összesen 9 állam versenyzett

a posztért, amelyet a VSZ tagállamai egymás között osztottak el. A Szovjetunió, Csehszlovákia és Jugoszlávia felbomlása után ez a szám rövid időn belül 22-re emelkedett. 1992-re azonban ezek az államalakulatok még nem léteztek vagy nem szilárdultak meg kellően, így hazánk negyed évszázad után ismét bekerülhetett a Biztonsági Tanácsba. Ennek különösen a déli határainknál dúló délszláv válság miatt volt óriási jelentősége. Ahogy Erdős André ENSZ-nagykövetünk fogalmazott:

„A magyar diplomácia számára különleges kihívás volt, hogy a kétpólusú világ megszűnésekor hirtelen egy korábban ismeretlen, dinamikusan változó, az addigi paraméterrendszereket elsöprő instabil nemzetközi színtér »boszorkánykonyhájában« találta magát. Emellett – és legfőképpen – egy olyan konfliktus kezelése szakadt rá a szó szoros értelmében, melyben rendkívül érintett volt, és a BT többi tagjához képest a legtöbb helyi ismerettel rendelkezett. Habár »csak« nem állandó tagja volt a testületnek (ahol azért az öt állandó tagra sokkal inkább figyelnek), informális, tehát zárt ajtók mögötti és hivatalos megnyilvánulásaival végig azon volt, hogy pontosítsa, kiegészítse, ha kell, »helyre tegye« a BT-ben kifejtett véleményeket, az elfogadandó határozatok, elnöki nyilatkozatok megfogalmazásait, illetve újra és újra szembesítse a világszervezetet felelősségével.” (Erdős 2009, 193.)

Ennek keretében hazánk – Ausztriával karöltve – az elsők között szorgalmazta ENSZ-kéksisakosok horvátországi, majd boszniai telepítését. Budapest arra is kihasználta pozícióit, hogy elősegítse a frissen függetlenné vált Szlovénia és Bosznia külpolitikai tájékozódását a nemzetközi térben.

Vákát

A Horn-kormány külpolitikája (1994–1998)



Az 1994. május 8-án és 29-én megtartott országgyűlési választásokon az MSZP a parlamenti mandátumok 54%-át szerezte meg, így egyedül is többsége volt a parlamentben. A rendszerváltozáshoz fűződő társadalmi illúziók szertefoszlását a választók tömeges proteszt szavazattal fejezték ki. A belpolitikai erőviszonyok gyökeres megváltozását mutatja, hogy az MDF-nek csak 37 képviselője maradt a parlamentben. Az abszolút többség miatt az MSZP egyedül is kormányt alakíthatott volna, a szocialisták mégis úgy döntöttek, hogy a mandátumok 17%-ával második helyen végzett SZDSZ-szel együtt fognak kormányozni. A döntés mögött többféle megfontolás is volt: szerették volna a párt utódpartíj jellegét halványítani, mindenképp el kívánták kerülni, hogy a 2 rendszerváltó nagy párt (MDF és SZDSZ) esetleg szövetséget kössön, és a főként a sajtón keresztül érkező nemzetközi „ajánlások” is ebbe az irányba mutattak. A szabaddemokraták kormányba vonása széles nemzetközi politikai legitimitást hozott a hatalomba visszatérő baloldali számára. Az SZDSZ ugyanakkor politikai és ideológiai szempontból is rendkívül nehezen értelmezhető lépést tett, amikor elfogadta a koalíciós ajánlatot, hiszen néhány évvel korábban még épp a liberálisok voltak a leghevesebb antikommunisták. Kormányra lépésükkel nemcsak legitimálták és nemzetközileg szalonképpé tették a korábbi állampárt örököseit, hanem retorikájukban a politikai ellenség helyére a kommunisták helyett a konzervatív, nemzeti (MDF, FKgP) és keresztény (KDNP) pártokat tették. A szívesség ára a kormányzatban és a döntéshozatalban az SZDSZ-nek juttatott, a parlamenti súlyát messze meghaladó jogosítványok biztosítása volt. A szabaddemokraták 3 miniszteri tárcát kaptak a 14 tagú kabinetben, a miniszterelnök koalíciós helyettese, Kuncze Gábor lett a belügyminiszter, Fodor Gábor kapta az oktatási tárcát (1995 decemberétől Magyar Bálint), és Lotz Károly vezette a Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztériumot.

10. táblázat: Az 1994. évi országgyűlési választások eredménye

Pártok	Mandátum	%
MSZP	209	54,15
SZDSZ	69	17,62
MDF	38	9,84
FKgP	26	6,74
KDNP	22	5,70
Fidesz	20	5,18

Forrás: Nemzeti Választási Iroda: Országgyűlési választások 1994. Online: www.valasztas.hu/valasztasok-szavazasok

Megszüntették a Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Minisztériumát, hatásköreit az Ipari és Kereskedelmi Minisztérium vette át. A nemzetiségi és a határon túli magyarság ügyei továbbra is a Miniszterelnöki Hivatal hatáskörében maradtak.

Horn Gyula miniszterelnök Kovács Lászlót nevezte ki külügyminiszterré. A honvédelmi tárcát Keleti György kapta.

Piacgazdasági lejtmenet

Az 1994-es választások után a magyar gazdaság negatív folyamatai tovább erősödtek, a washingtoni konszenzus mindhárom elemének (liberalizáció = piacok feltétel nélküli megnyitása; privatizáció = az állami javak magánkézbe adása; dereguláció = a nemzetközi tőke működését gátló akadályok eltüntetése) egyidejű alkalmazása az úgynevezett *sokkterápia* egyik példája volt a régióban. A hivatalba lépett Horn-kormány több problémát is megörökölt az előző ciklustól. Az infláció 1995-ben 29% volt, amit csak 1997-ben sikerült 20% alá csökkenteni, a munkanélküliségi ráta 10% körül mozgott, a bruttó külföldi adósságunk pedig 1995-re 32 milliárd dollárra nőtt. A gazdaság egyéb fontosabb mutatói is igen kedvezőtlenek voltak: 1989 és 1993 között a GDP mintegy 20%-kal, az ipari termelés 35%-kal, a mezőgazdasági termelés pedig 45%-kal csökkent. A reálbérek és a magánfogyasztás szintén zsugorodott, és 1990–1994 között közel 1,5 millió munkahely szűnt meg. A kormány számára mindezekén túl komoly gondot okozott, hogy a költségvetési deficitet csak rövid lejáratú állampapírokkal tudták finanszírozni, a hiány mértéke pedig 1994–1995-ben már veszélyeztette a lejáró hitelek visszafizetését és új kölcsönök felvételét. 1995-re az ország a fizetéseképtelenség határára került. A kormány nem kis részben az IMF ajánlásait követve a már ismert korábbi recepthez, a megszorítások politikájához nyúlt.

A Bokros-csomag

Az államháztartási hiányt, valamint a gazdaságban kialakult igen kedvezőtlen helyzetet a kormány egy megszorító – vagy másként stabilizációsnak nevezett – intézkedéscsomaggal próbálta kezelni. A program kidolgozója, Bokros Lajos bekerült a kormányba (Békesi Lászlót váltotta a pénzügyminiszteri poszton), és rendkívül energikusan átvitte a stabilizációs programot.

Hatására – a forint jelentős leértékelésével – az export-import szerkezet egyensúlya helyreállt, korábban ugyanis a túl erős nemzeti valuta az importot erősítette, s az exportra kedvezőtlen hatást gyakorolt. Az intézkedés fordított ezen a negatív tendencián, és kedvező helyzetbe hozta az exportra dolgozó magyar vállalatokat. Hasonló hatást váltott ki a vámpótlék bevezetése is, hiszen jelentős gátjává vált az importnak, és nem utolsósorban jelentős bevételhez juttatta a költségvetést.

A csomag második pillére a jövedelmek és a szociális juttatások jelentős visszavágása volt. A csomag próbálta ugyan érvényesíteni a rászorultság elvét a különböző szociális támogatásokkal kapcsolatban, mégis visszafogták a gyógyszerek költségvetési támogatását, valamint megszüntették a fogászati ellátás ingyenességét. A felsőoktatásban bevezették a tandíjat és megemelték a nyugdíjkorhatárt. A gyermekgondozási segélyre, családi pótlékra vagy gyermeknevelési támogatásra jogosultak köre mintegy tizedével szűkült. A kormány befagyasztotta a közszférában dolgozók fizetését, hatására tehát csökkent a reálbér, a reáljövedelem, és mérséklődött a beruházások volumene is. Különösen a bérből és fizetésből élők nettó keresetének értéke, illetve a nyugdíjak reálértéke csökkent jelentős mértékben. Ugyanakkor javult az államháztartás egyensúlya, és megnőtt a külföldi tőkebefektetők bizalma.

Mindezek nyomán 1998-ra egy konszolidált nemzetgazdaság képe rajzolódott ki: a belső fogyasztás drasztikus csökkentésének hatására nagymértékben javult az államháztartás egyensúlya, nőtt a külföldi tőkebefektetések aránya is, a gazdaság növekedési pályára állt és sikerült visszaszerezni az ország hitelképességét. A privatizációból származó bevételek, továbbá a csomag hatására 1997-re javult a nemzetgazdaság egyensúlyi helyzete, növekedett a gazdaságpolitika mozgástere, javult a gazdaság struktúrája, megkezdődött a gazdasági kibontakozás. 1997-ben a GDP 4,4%-kal nőtt – utoljára 1987-ben volt hasonló nagyságrendű a növekedés mértéke. A 4% körüli GDP-növekedés még éveken át fennmaradt. A csomag társadalmi következményei ugyanakkor súlyosak voltak, a lakosság életszínvonala jelentősen csökkent.

Privatizáció

A privatizáció terén a Horn-kormány szakított az előző kormány által követett stratégiával. 1995-ben elfogadták az új privatizációs törvényt, megalakult az Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Rt., amely az Állami Vagyonügynökség utódaként folytatta a privatizációt és kezelte az állami vagyont. Az új törvény megnyitotta az utat a gyors és tömeges privatizáció előtt. Kimondta az állam vállalkozói vagyónára vonatkozó mielőbbi privatizációs kötelezettséget, s meghatározta az állami tulajdonban maradó társaságok körét. A privatizáció fő módszere a készpénzes és tőkeemeléses privatizáció lett, visszaszorultak a kedvezményes konstrukciók (e-hitel), vagyis a hazai befektetők lehetőségei korlátozottabbakká váltak, és egyre nagyobb arányban vonták be a külföldi tőkét. Megtörtént a stratégiai magyar nagyvállalatok privatizációja a villamosenergia-, a gáz- és olajipari, a telekommunikációs, a távközlési, a bank- és a biztosítási szférában. A felgyorsult eljárások eredményeként a bevételek megnövekedtek: 1996 végéig a Horn-kormány 720 milliárd forintnyi vagyont privatizált, 2,5-szer annyit, mint az Antall- és a Boross-kormány. Sor került az úgynevezett természetes monopóliumok egy részének eladására és az állami tulajdonú nagybankok külföldi befektetők általi privatizálására. A méretek okán nevezi

a szakirodalom ezt az időszakot nagyprivatizációnak. Összességében a privatizáció kezdete óta befolyt tőke 86%-a származott külföldi befektetésekből, a hazai részesedés ebben az időszakban 14%-ra szűkült, ami igen rossz arányt jelentett. A magyar gazdaságban a magántulajdon abszolút dominanciát ért el, az állam kezében maradó vagyon 15–16%-ra csökkent.

A külföldi tőke az iparban, a távközlésben, az energiaszektorban és a banki szférában jelentős túlsúlyra tett szert Magyarországon, ebben az időszakban értékesítették a nagy magyar szolgáltatók többségi tulajdonát, valamint 50%-os tulajdonhányad alatt a menedzsmentjogokat. A Magyar Olaj- és Gázipari Rt. (MOL), amely a magyar olajipar 30%-át felügyelte, a gáz- és áramszolgáltató társaságok, vagyis az energiaszektor szinte teljes egészében külföldi tulajdonúvá vált. A Matáv-részvények 37%-át, valamint a gyógyszer- és vegyipar jelentős részét szintén privatizálták. Amennyire jót tett a több mint 700 milliárd forint bevétel a költségvetésnek, olyannyira megnövelte az ország kitettségét a külföldi befektetőknek. Az energia- és közműcégek külföldi kézbe adásával az ország jelentős biztonsági kockázatokat vállalt a kritikus infrastruktúra terén.

A Horn-kormány privatizációs stratégiájának legfontosabb eleme a költségvetés hiányának enyhítése volt, a tulajdonszerzés hazai jellege háttérbe szorult, erőteljes külföldi működőtőke-beáramlás jellemezte ezt az időszakot. A multinacionális vállalatok megjelenése azt jelentette, hogy számos iparágban – például gépjárműgyártás, elektronikai ipar – világszínvonalú termelés települt be Magyarországra. Az ipar fejlődése szempontjából lényeges volt, hogy az 50 külföldi nagyvállalat közül 35 valósított meg közvetlen befektetést Magyarországon (General Electric, Siemens, Unilever stb.) A zöldmezős beruházások előnye a korszerű technika közvetlen telepítése és a szigorú minőségi követelmények érvényesítése volt.

Nemzetpolitika, szomszédságpolitika

A szocialista kormányzat változtatott a nemzetpolitika irányán is. Míg az Antall-kormány idején a szomszédos országokban élő magyarság szervezeteinek gyakorlatilag vétőjoga volt a szomszédságpolitika alakításában, addig az új kormány külügyminisztere, Kovács László hamar kijelentette, hogy a vétőjog a múlté, és a magyar kormány csupán „konzultálni” fog a határon túli magyar szervezetekkel. A Horn-kormány a határon túli magyarok érdekeit és kívánságait alárendelte az euroatlanti integráció prioritásának. Ezt az új megközelítést az 1994-es kormányprogram a következőképpen fogalmazta meg: „A szomszédjainkhoz fűződő viszony normalizálása, javítása nélkül nincs esély az ott élő magyar kisebbség helyzetének javulására.” Míg tehát az Antall-kormány attól tette függővé a szomszédos államokkal való jobb kapcsolatokat, hogy azok javítanak-e az ott élő magyarok helyzetén, a Horn-kormány megfordította a gondolatmenetet, és abban bízott, hogy ha jobbak az államközi kapcsolatok, akkor ennek köszönhetően a határon túli magyarok helyzete is javulni

fog. A Horn-kormány idején került sor az alapszerződések megkötésére Szlovákiával és Romániával, ahol a 2 legnagyobb lélekszámú magyar kisebbség él.

A magyar–szlovák alapszerződés

A magyar–szlovák alapszerződést – Édouard Balladur francia miniszterelnök jelenlétében – 1995. március 19-én írta alá Horn Gyula magyar és Vladimír Mečiar szlovák kormányfő, az Európai Stabilitási Egyezmény zárókonferenciáján, a francia miniszterelnöki hivatal párizsi épületében. A szerződés megkötése kapcsán több körülményt is meg kell említenünk. Az egyik az Európai Unió nyomásgyakorlása volt. Brüsszel az 1993-as koppenhágai bővítési kritériumokkal egyértelművé tette: a kelet-európai államok csatlakozásának az egyik előfeltétele, hogy rendezniük kell a szomszédos államokkal meglévő problémáikat. Balladur tervezete a hivatalos megfogalmazás szerint arra szolgált, hogy megerősítse azon közép-kelet-európai országok stabilitását, amelyek már társultak vagy a jövőben társulni fognak az Európai Unióhoz. Ezt úgy lehet elérni, ha az érintett országok jószomszédi kapcsolatokat építenek ki, és – megelőzendő az esetleges nemzetközi feszültségeket – kölcsönösen garantálják egymás határait, s kielégítően oldják meg a területükön élő nemzeti kisebbségek problémáit. Balladur – érezhetően a jugoszláv konfliktust alapul véve – azt vélelmezte, hogy a létszámát tekintve legnagyobb számú magyar kisebbség problémája lesz a következő konfliktus forrása, ezért erőteljesen sürgette a kétoldalú szerződések megkötését. Washington részéről is olyan jelzések érkeztek, amelyek siettetették a megállapodást. Mindez arra készítette a magyar, szlovák és román politikai elitet, hogy a korábbinál rugalmasabban tárgyaljanak, és céltudatosabban keressék egymással a megegyezés lehetőségét.

A magyar–szlovák alapszerződésben a szerződő felek már a preambulumban elismerték, hogy „a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek azon Szerződő Fél társadalmának és államának integráns részét képezik, amelynek a területén élnek, s egyben hozzájárulnak annak élete gazdagításához, valamint az országaik közötti bizalom, barátság és együttműködés elmélyítéséhez”, és kimondták azt is, hogy „felelősséget éreznek azért, hogy védelemben részesítsék és előmozdítsák a területükön élő kisebbségek nemzeti vagy etnikai, kulturális, vallási és nyelvi identitása megőrzését és elmélyítését” (Katona 2011). A mindössze 4 évvel korábban függetlenné vált Szlovákia számára fontos volt a 3. cikk, amely szerint a „Szerződő Felek a nemzetközi jog alapelveivel és normáival összhangban megerősítik, hogy tiszteletben tartják közös államhatáruk sérthetetlenségét és egymás területi integritását. Megerősítik, hogy egymással szemben területi követelésük nincs, és ilyet a jövőben sem támasztanak.”

A kisebbségekre vonatkozó megjegyzések a 14–15. pontban találhatók. Itt először is megerősítették, hogy „a nemzeti kisebbségek védelme [...] a nemzetközi együttműködés keretébe tartozik, ebben az értelemben tehát nem az államok kizárólagos belügye”. Megállapították a valamely nemzeti kisebbséghez való tartozáson alapuló

diszkrimináció tilalmát, és kijelentették, hogy a nemzeti kisebbséghez tartozó személyeknek „joguk van egyénileg vagy csoportjuk más tagjaival együtt szabadon kinyilvánítani, megőrizni és fejleszteni saját etnikai, kulturális, nyelvi vagy vallási identitásukat, és megőrizni, illetve fejleszteni kultúrájukat”. Megígérték továbbá azt, hogy „tartózkodni fognak a kisebbségekhez tartozó személyek akaratuk elleni asszimilációját célzó politikától vagy gyakorlattól”.

A cikk tovább folytatódik a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek különféle jogainak felsorolásával, mint például az arra vonatkozó joguk említésével, hogy saját szervezeteket, egyesületeket, politikai pártokat, valamint oktatási, kulturális és vallási intézményeket hozzanak létre. A szerződés szerint a kisebbségeknek ezen túlmenően joguk van „használni anyanyelvüket a hivatalokkal való kapcsolatokban, beleértve a közigazgatást, és a bírósági eljárásokban, anyanyelven feltüntetni azon települések neveit, amelyekben élnek, az utcák és egyéb közterületek neveit, helyrajzi adatokat, feliratokat és közterületi információkat, bejegyezni és használni keresztes vezetékneveiket ezen a nyelven, az állami nevelési-oktatási rendszer keretén belül adekvát lehetőségre anyanyelvük oktatására [...], ugyanígy joguk van a nyilvános tömegtájékoztatási eszközökhöz való diszkriminációmentes hozzájutásra és saját tömegtájékoztatási eszközökre”. A szerződő felek továbbá azt is elismerték, hogy alkalmazzák az Európa Tanács kisebbségek védelméről szóló nyilatkozatát (1201-es ajánlás). A tárgyalások során a szlovák fél elzárkózott a csoportos jogok szerződésbe foglalásától (például autonómia), így azok nem is szerepelnek benne.

A szerződésnek inkább szimbolikus, mint gyakorlati jelentőséget tulajdoníthatunk. A friss államisággal rendelkező Szlovákia számára a határok garantálása volt alapvető fontosságú, míg a magyar félnek inkább a kisebbségek jogainak biztosítása. Az előbbi célt maradék nélkül sikerült elérni, míg a kisebbségpolitika esetében a szerződés végrehajtását – szankcionálás hiányában – az érintett állam belátására bízták. A megállapodás tehát nem hátráltatta, hogy Szlovákia egységes nemzetállamot építsen, s alapvetően nem javított a 2 ország kapcsolatán sem, sőt a helyzet több szempontból rosszabbra fordult. A szerződést csak egy évvel az aláírása után, 1996. március 26-án ratifikálta a szlovák törvényhozás, ezt megelőzően és követően pedig „a szerződés szellemével és szövegével több ponton is tökéletesen ellentétben álló” törvényeket hozott. 1995 novemberében például elfogadták a magyar kisebbségre nézve különösen sérelmes nyelvtörvényt, amely lényegesen kiszorította a közéletből a kisebbségek nyelvét. 1996 júliusában pedig új területi-közigazgatási törvényt fogadtak el, amely Mečiar miniszterelnök megfogalmazása szerint „egyszer s mindenkorra megakadályoz mindenfajta magyar autonómiatörekvést” Szlovákiában.

A reform eredményeként „az érintett közigazgatási egységekben élők véleményét meg sem hallgatva a dél-szlovákiai magyarlakta területeken 13-ról 18-ra nőtt azoknak a járásoknak a száma, amelyekhez olyan magyarlakta települések is tartoznak, ahol a magyarok aránya meghaladja a 20 százalékot. [...] Ez a kerületi és járási beosztás számos esetben teljes mértékben megfelel annak a közigazgatási földrajzban gerrymandering kifejezéssel jelölt jelenségnek, amikor a hatalom

birtokosai saját politikai céljaik érdekében figyelmen kívül hagyják a felosztandó terület természetes adottságait, s a felosztást saját hatalmi érdekeiknek megfelelően, a kritikus esetekben önkényesen és az ország más részein érvényesített kritériumokat felejtve hajtják végre” (Szarka 2001).

Mindehhez a megterhelt magyar–szlovák viszonyhoz járult még a bős–nagy-marosi vízlépcső körüli lezáratlan vita is. A Hágai Nemzetközi Bíróság 1997-ben hozott ítéletében mindkét országot elmarasztalta, eszerint Magyarország jogtalanul szüntette meg a szerződést, Szlovákia pedig jogtalanul helyezte üzembe az erőművet.

Paradox módon azt lehet tehát megállapítani, hogy az alapszerződés megkötése után egyre inkább elhidegültek a magyar–szlovák kapcsolatok. Változást csak az 1998. szeptemberi szlovákiai parlamenti választások hoztak, amikor az ország irányítását a kisebbségi kérdést illetően megértőbb, Mikuláš Dzurinda miniszterelnök vezette kormánykoalíció vette át. Az új kormánynak tagja lett a szlovákiai magyarok képviselőjét felvállaló Magyar Koalíció Pártja (MKP).

A román–magyar alapszerződés

A magyar–román alapszerződés aláírására Horn Gyula és Nicolae Văcăroiu kormányfők részéről 1996. szeptember 16-án, Temesváron került sor. Megkötését – akár csak a magyar–szlovákét – hosszú vita előzte meg. Nézeteltérés alakult ki például a kisebbségek anyanyelvhasználati jogai és a politikai pártok alapításának feltételei miatt is. A szerződést végül a Romániai Magyar Demokrata Szövetség (RMDSZ) és a magyar ellenzék véleménye ellenére kötötték meg. A kritika főleg arra irányult, hogy a szerződés nem foglalkozott „a kisebbségek kollektív jogaival, az autonómiával, illetve az egyházak vagyonának visszaszolgáltatásával sem” (Kántor–Illyés 2012). A szerződés megkötéséhez nagyban hozzájárult, hogy a Nyugat Ion Iliescu elnöktől és a román kormánytól egy pozitívabb kisebbségpolitikát várt, ami egyben feltétele volt az ország NATO-hoz való közeledésének is.

Az alapszerződés hasonlóan épül fel, mint a magyar–szlovák. A szerződés a 4. cikkben kimondja, hogy a felek „tisztetben tartják közös határuk sérthetlenségét és a másik fél területi integritását. Ügyszintén megerősítik, hogy egymással szemben területi követelésük nincsen, és ilyet a jövőben sem támasztanak.” A kisebbségekről szólva a 15. cikk kimondja: a felek megerősítik, hogy a kisebbségeknek „egyéni vagy csoportjuk más tagjaival együtt gyakorolva joguk van etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásuk szabad kifejezésére, megőrzésére, fejlesztésére. Ennek megfelelően joguk van saját oktatási, kulturális, vallási intézmények, szervezetek, egyesületek létrehozásához és fenntartásához.” A szerződés biztosítja a jogot, hogy a kisebbségek pártjai vagy szervezetei részt vegyenek az ország életében; biztosítja azokat a feltételeket, amelyek lehetővé teszik az anyanyelv használatát is a helyi közigazgatási és bírói hatóságokkal való kapcsolataikban; lehetővé teszi, hogy anyanyelvüket szabadon használhassák a magánéletben és a nyilvánosság előtt,

szóban és írásban egyaránt; és azon területeken, ahol jelentős számban élnek az illető kisebbségekhez tartozó személyek; lehetővé teszi, hogy a kisebbségek nyelvén is kifüggeszék a hagyományos helyi elnevezéseket, utcanevet. Az autonómia lehetőségét a magyar–román alapszerződés sem biztosítja. Az Európa Tanács 1201-es ajánlásával kapcsolatban kompromisszum alakult ki: a szerződés mellékletébe beiktatták ugyan az ajánlást mint jogilag kötelezően alkalmazandó dokumentumot, de ugyanakkor a következő lábjegyzetet fűzték hozzá: „A Szerződő Felek egyetértének abban, hogy az 1201-es ajánlás nem hivatkozik a kollektív jogokra, és nem kötelezi a feleket arra, hogy az említett személyek számára biztosítsák a jogot az etnikai alapú területi autonómia speciális státuszára.”

A magyar–román viszony szempontjából komoly jelentősége volt annak, hogy az 1996. novemberi romániai parlamenti választásokat követően az RMDSZ is helyet kapott az új kormánykoalícióban. Az addigi román ellenzék hatalomra kerülésével és a nacionalista Ion Iliescu (1990–1996) elnök választási vereségével kedvezőbb feltételek alakultak ki. „A két állam viszonya tehát egyértelműen javult az 1990–1996 közötti időszakhoz képest, ám ehhez az alapszerződés mellett az RMDSZ kormányzati pozíciója és az új kormánykoalíció »nyugatosabb« irányultsága is hozzájárulhatott. A két ország több fontos egyezményt is kötött ebben az időszakban, köztük a vendégmunkásokra és az új határátkelők megnyitására vonatkozó megállapodást” (Kántor–Illyés 2012).

A többi szomszédos állammal Magyarországnak többnyire kiegyensúlyozott, jó kapcsolatai voltak a Horn-kormány idején. Különösen igaz ez Szlovéniára. 1996-ban jött létre Olaszország, Szlovénia és Magyarország részvételével az úgynevezett 3 oldalú együttműködés. Ennek legfőbb célja Szlovénia és Magyarország euroatlanti integrációjának elősegítése volt, s ez még inkább elmélyítette Budapest és Ljubljana kapcsolatát. A szlovénok elégedettségét fejezte ki az a tény, hogy 1997-ben Göncz Árpádot, a Magyar Köztársaság elnökét tüntették ki a Szlovén Köztársaság Szabadság emlékérmének arany fokozatával. Magyarország 1997-ben viszonzta a gesztust, Milan Kučan államelnöknek a Magyar Köztársaság nagykeresztjét adományozta.

A magyar–horvát kapcsolatok is intenzívek maradtak: volt arra példa, hogy Horn Gyula fél éven belül kétszer is Zágrábba látogatott. A miniszterelnök egy alkalommal úgy nyilatkozott, hogy „Budapest elégedetlen a horvát–magyar gazdasági kapcsolatokkal, s ezért szeretné, ha azok a politikai viszonyhoz hasonló kiváló szintre emelkednének”. A jó kapcsolat jegyében ezen túlmenően horvát konzulátus nyílt Pécsen.

A Milošević-féle Szerbiával nyilvánvalóan nehezebb volt a helyzet, bár a magyar diplomácia alapvetően pragmatizmusra törekedett Belgráddal. Magyarországot nemcsak az 1992 óta zajló délszláv háború, hanem a Szerbia elleni ENSZ-embargó is sújtotta: becslések szerint 2–3 milliárd dollárnyi kár keletkezett a magyar gazdaságban (Szilágyi 2004). A háború a vajdasági magyarok helyzetét is nehezítette: 1995-ben a külügyminisztérium kénytelen volt aggódalmát kifejezni amiatt, hogy a vajdasági magyarok lakta településekre erőszakosan szerb menekülteket telepítenek be. Ugyan

a délszláv háború az 1995-ös daytoni békeszerződéssel lezárult, de a betelepítések és az 1996-os szerbiai választási csalások miatt a magyar–szerb reláció a Horn-kormány időszakának második felében feszült maradt.

A visegrádi együttműködés

A visegrádi együttműködés az 1994 és 1998 közötti időszakban kétségkívül veszített a lendületéből. Ennek jelentős részben személyi okai voltak: Václav Klaus cseh miniszterelnök (1993–1998) alatt Csehország nem tulajdonított nagy jelentőséget a visegrádi projektnek, Szlovákia pedig Vladimír Mečiar szlovák miniszterelnök (1992–1994; 1994–1998) idején külpolitikájában Oroszország felé fordult. Tovább nehezítette a regionális együttműködést az alapszerződés megkötése ellenére is feszültségekkel terhelt szlovák–magyar viszony.

Ez az állapot maradt fenn egészen 1998-ig, amikor több országban kormányváltásra került sor. Eközben a gazdasági dimenzió, azaz a CEFTA működése sikeresnek bizonyult. Jellemző erre az időszakra, hogy nőtt az egymással folytatott kereskedelem volumene és az egymás közötti külkereskedelmi részesedés is.

Az EU-integráció és a külgazdasági helyzet

A magyar csatlakozási kérelem 1994. április 1-jétől az Európai Bizottság asztalán feküdt. Az MSZP–SZDSZ-koalíció kormányprogramja az EU-csatlakozással kapcsolatban így fogalmazott: „Megkülönböztetett jelentősége van annak, hogy Magyarország a lehetséges legközelebbi időpontban és az elérhető legkedvezőbb feltételekkel az Európai Unió tagja legyen. [...] A kormány arra fog törekedni, hogy Magyarország csatlakozásáról a most kezdődő parlamenti ciklusban meginduljanak a tárgyalások.”

A Horn-kormány idejére eső első fontos integrációs lépés az volt, amikor az Európai Tanács 1994. júniusi korfui értekezlete megbízta az Európai Bizottságot egy olyan stratégia kidolgozásával, amely előkészíti a közép- és kelet-európai országokat a csatlakozásra. 1994 decemberében Essenben a tagállamok arról döntöttek, hogy a társult államok, így Magyarország belső piachoz történő felkészüléséhez kiadnak egy iránymutató ajánlásgyűjteményt, az úgynevezett *Fehér könyvet*, amelyet az Európai Bizottság 1995 első felében dolgozott ki, és az Európai Tanács 1995 júniusában hagyott jóvá a cannes-i csúcson. A *Fehér könyv* túlnyomórészt a jelölt államok törvényhozása számára készült orientációs összeállítás, amelynek prioritásait az egységes belső piacra való felkészülés és a jogharmonizáció irányainak kijelölése adta.

A magyar csatlakozási folyamatban minőségileg új szakasz vette kezdetét, amikor az Európai Tanács az 1995 decemberében Madridban megtartott ülésén felkérte az Európai Bizottságot, hogy terjessze be hivatalos országértékelő jelentéseit

a tagságra jelentkező közép-európai társult államokról, és egyúttal nyújtson be átfogó jelentést a leendő bővítés várható következményeiről, különös tekintettel annak pénzügyi vonzataira.

1996 áprilisában átadták a felvételét kérő 10 közép- és kelet-európai országnak az Európai Bizottság által összeállított 150 oldalas kérdőívet. Az arra adott mintegy 3000 oldalas magyar válasz teljes áttekintést adott a kormányzati-igazgatási, a szakterületi és minden más olyan terület állásáról, amelyek az EU-csatlakozás szempontjából fontosak voltak. A válaszok és az Európai Bizottság által begyűjtött más információk alapján kidolgozott országvéleményt (*avis-t*), valamint az EU következő években követendő stratégiáját az *Agenda 2000* című dokumentumban, 1997 júliusában hozták nyilvánosságra. Az Európai Bizottság a jelentésben Magyarországot Ciprussal, Észtországgal, Lengyelországgal, Csehországgal és Szlovéniával együtt alkalmasnak ítélte a csatlakozási tárgyalások megkezdésére, és javasolta, hogy a csatlakozási tárgyalásokat kezdjék meg velük. Az Európai Bizottság véleménye szerint Lettország, Litvánia, Szlovákia, Bulgária és Románia még nem volt kész a tárgyalások megkezdésére.

Az Európai Bizottság 1997-es értékelése Magyarországról:

- Magyarország stabil demokratikus intézményekkel rendelkezik, tiszteletben tartja az emberi és kisebbségi jogokat;
- Magyarországon működő piacgazdaság van, amely képes lesz az uniós versenyben helytállni;
- Magyarország képes lesz az *acquis* (a közösségi joganyag) átvételére, de további reformok szükségesek, különösen a környezetvédelem, az energiagazdálkodás és a vámellenőrzés terén.

Az Európai Bizottság javaslatáról a tagállamoknak 1997 decemberében, az Európai Tanács luxemburgi ülésén kellett dönteniük. A döntés értelmében az EU megkezdte a csatlakozási tárgyalásokat az említett 6 országgal, de a másik 6 tagjelöltet is bevonták a csatlakozási folyamatba, és velük „csatlakozási tárgyalásokat előkészítő konzultációkat” kezdtek.

A Horn-kormány első éveiben alapvetően megmaradt a konszenzus az európai integráció kérdésében az ellenzék (és annak is legerősebb pártja, a Fidesz) és a kormánypártok között. Ez az 1998-as választások közeledtével változott csak meg, amikor a Fidesz elsősorban amiatt bírálta a kormányt, hogy az nem áll ki elég határozottan a magyar érdekek mellett. Az egyik ilyen vitás kérdés a derogációk, azaz az uniós tagságból fakadó bizonyos követelmények alóli átmeneti mentesség vagy könnyítés kérdése volt. A kormány Kovács László külügyminiszter szavai szerint alapvetően szeretne volna a derogációkat „a legszükségesebbek körére és a lehető legrövidebb időtartamúra” korlátozni, míg az ellenzék több derogációt is elfogadhatónak tartott volna, akár még több területen: egy „határozott tárgyalási technika azt követelné, hogy csakis a magyar gazdaság érdekeitől szabad függővé tenni a derogációk számát és tárgyát” – nyilatkozta egy magas rangú fideszes politikus 1998 elején.

Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy Magyarország már jóval a csatlakozási tárgyalások előtt, az 1990-es évek eleje óta részesült uniós támogatásokban, elsősorban a PHARE-programon keresztül, és ez folytatódott a Horn-kormány éveiben is. A támogatás nagy része, legalábbis a kezdeti szakaszban, technikai segítségnyújtásban valósult meg, s tanácsadást és szakértők biztosítását jelentette. A PHARE-programokon belül 1995-től nagyobb hangsúlyt kaptak a pénzügyi és beruházási támogatások, a környezetvédelem és a privatizáció elősegítése. A PHARE magyarországi működésének másfél évtizede alatt 1,5 milliárd euró forrást használhatott fel Magyarország különböző fejlesztések finanszírozására.

Fontosabb PHARE-programok

- Intézményfejlesztési programok: segítették a közösségi joganyag átvételét, és támogatták azon intézmények kiépítését és megerősítését, amelyek a harmonizált magyar jogszabályok és a közvetlenül érvényesítendő uniós normák alkalmazásáért, betartásáért és ellenőrzéséért felelősek.
- Beruházási programok: az EU-joganyag alkalmazásához jelentős technikai háttérre, berendezésekre, esetenként még új épületekre is szükség volt. A programok keretében főként számítógépes hálózatok, speciális laboratóriumi és mérőberendezések, kommunikációs eszközök beszerzésére nyílt lehetőség. Az építési projektek között 1998 óta a határellenőrzéshez kapcsolódó fejlesztések (vám-, állat- és növényegészségügyi létesítmények) szerepeltek kiemelt helyen.
- A határ menti együttműködés programja: az unión belül sikeresen működő INTERREG mintájára nyílt meg az EU külső határain. E programok fő feladata a határ menti területek gazdasági és kulturális kapcsolatainak erősítése, a területfejlesztési elképzelések kölcsönös összehangolása volt. A programok keretében többek között a határ menti területek közös környezet- és természetvédelmére, turisztikai, infrastrukturális beruházásokra és humán erőforrás-fejlesztésre nyílt lehetőség.

Tovább gyorsították hazánk európai gazdasági integrációját az erősödő kereskedelmi kapcsolatok. Magyarország még 1991-ben írta alá társulási szerződését az Európai Közösségekkel, amely 1994-ben lépett életbe. A megállapodások elsősorban az ipari termékekre vonatkozó szabad kereskedelem teljes megvalósítását tűzték ki célul, aminek köszönhetően megélné a kereskedelem Magyarország és az Európai Unió országai között. Ez a trend folytatódott a Horn-kormány éveiben is. A Központi Statisztikai Hivatal (KSH) adatai szerint 1994-ben kereskedelmünk 48%-a bonyolódott az EU államaival. 1996-ra, köszönhetően többek között Ausztria uniós csatlakozásának, ez az arány 61%-ra nőtt, míg 1998-ban már 68%-ot tett ki. Ezzel a mutatóval Magyarország integrálódott leginkább a visegrádi (sőt a balti és egyéb kelet-európai) államok közül az unió kereskedelmébe. Ezzel párhuzamosan

1990–1996 között a CEFTA-n kívüli volt szocialista országokkal folytatott kereskedelmünk a felére esett vissza.

1997-től az EU-ba irányuló kivitel növekedési üteme meghaladta az onnan származó behozatalét, s ennek eredményeként 1997–1998-ban pozitív lett a külkereskedelmi mérlegünk az EU-val szemben. A stabilizálódó kereskedelmi aktívum a magyar gazdaság alkalmazkodóképességét, modernizálódását, erősödését jelezte. A Horn-kormány éveiben a legfontosabb kereskedelmi partner – exportunk 28–29%-ával, importunk 21–23%-ával – Németország volt. Szintén fontos partner volt Ausztria (kereskedelmünkéből 10–12%-kal részesedett), Olaszország (7–8%), Nagy-Britannia (3–4%), Franciaország (3–4%) és az Egyesült Államok (4–5%). A volt keleti blokk államai (Oroszországgal együtt) 25%-kal, a fejlődő országok pedig 3–5%-kal részesedtek a magyar külkereskedelemből.

Az EU országai a magyarországi befektetések terén is komoly szerepet vállaltak, tovább erősítve hazánk európai integrációját. A külföldi befektetések 1994-től kezdve futottak fel igazán, főleg az új kormány privatizációs tevékenysége miatt. A legnagyobb befektetők között az Egyesült Államok, Németország, Hollandia, Ausztria és Franciaország szerepel. 1994 végéig a Magyarországon befektetett külföldi működőtőke-állomány megközelítőleg 25%-a Németországból származott. 1997-re a Magyarországon befektetett mintegy 17 milliárd dollár egyharmada az Egyesült Államokból, egyharmada Németországból érkezett. A külföldi befektetések értéke a kelet-közép-európai térségben egy főre vetítve Magyarországon volt a legmagasabb ezekben az években.

A WTO- és OECD-tagság

Magyarország világgazdasági integrációját erősítette az a tény is, hogy hazánk 1995 januárjában alapító tagja volt a WTO-nak, 1996-ban pedig – Csehország után második kelet-európai orszádként – csatlakozott a legfejlettebb piacgazdaságokat tömörítő OECD-hez is.

WTO: Az 1995. január 1-jén létrehozott Kereskedelmi Világszervezet (World Trade Organisation – WTO) az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezményt (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT) helyettesíti a nemzetek közötti kereskedelmet irányító, multilaterális szabályokkal foglalkozó egyetlen nemzetközi szervezetként. Jóllehet a WTO nem szakosított intézmény, az ENSZ-szel és a világszervezet ügynökségeivel szoros együttműködési megállapodása és gyakorlata van. A WTO célja, hogy segítse a kereskedelem zökkenőmentes áramlását a valamennyi tagja által elfogadott, multilaterális szabályokra épülő rendszerben, kormányok közötti kereskedelmi vitákat részrehajlás nélkül megoldjon, valamint a kereskedelmi tárgyalások fóruma legyen. Mintegy 60 WTO-egyezmény alkotja a nemzetközi

kereskedelem és kereskedelempolitika jogi alapszabályait. Ezek az egyezmények az alábbi alapvető elvekre épülnek: diszkriminációmentesség (a legnagyobb kedvezményre és a nemzeti bánásmódra vonatkozó rendelkezés), szabad kereskedelem, a verseny ösztönzése, valamint külön rendelkezések a legkevésbé fejlett országok számára. A WTO legfőbb célja a korlátozások nélküli kereskedelem mindenki hasznára. A szervezetnek 151 tagja van.

OECD: Az OECD (Gazdasági Együtműködési és Fejlesztési Szervezet – Organisation for Economic Co-operation and Development) 1961-ben jött létre az OEEC (Európai Gazdasági Együtműködési Szervezet – Organisation for European Economic Co-operation) jogutódjaként, amely eredetileg 1948-ban a Marshall-segély kezelésére, irányítására és a háború utáni európai gazdasági konszolidáció elősegítésére jött létre. Az európai újjáépítés lezárulásával, 1961-ben a szervezet átalakult és kibővült az Egyesült Államokkal, valamint Kanadával. Az OECD székhelye Párizs. A fejlett piacgazdasággal rendelkező országokat tömörítő szervezet a tagországok egyik legfontosabb gazdaságpolitikai szakmai fóruma. A szervezetben kialakított elemzői, kutatói bázis sajátos tudásával, a globális gazdasági folyamatok folyamatos elemzésével és a szakpolitikai irányok kijelölésével segíti a tagállamok nemzeti gazdaságpolitikájának formálását és megújítását, szükség esetén új típusú válaszok kialakítását. Tevékenységét tekintve koordinatív szervezet, sem pénzforrásokkal, sem nemzetek feletti jogkörrel nem rendelkezik. Döntéseit konszenzussal hozza, semmilyen szankcionálási joga nincs. Az OECD-nek 34 tagállama van.

Közeledés a NATO-hoz

Magyarország 1994 februárjában az elsők között csatlakozott a NATO Partnerség a békéért programjához. A Horn-kormány a NATO-csatlakozás feltételeinek további megteremtését tűzte ki célul:

„A magyar külpolitikának stratégiai célja, hogy az országot az euroatlanti térséghez kapcsolja. Ebben a folyamatban kiemelkedően fontos szerepe van Magyarországnak és a NATO kapcsolatainak, politikai és katonai együttműködésének. Hazánk részvétele az Észak-atlanti Együtműködési Tanács (NACC) munkájában, valamint a Partnerség a békéért programban nemcsak biztonságunkat erősíti, de hozzájárul ahhoz is, hogy létrejöjjenek a NATO-hoz csatlakozás feltételei. A kormány Magyarország NATO-hoz történő csatlakozására vonatkozó döntését a feltételeket meghatározó tárgyalásokat követően népszavazással kívánja megerősíttetni.”

A kapcsolatok fejlődésének fontos állomását jelentette, hogy 1995 januárjában nagyköveti vezetéssel létrejött a szövetség központjának területén működő, NATO melletti önálló magyar Atlanti Összekötő Hivatal. A NATO 1995 kora őszen tette közzé a jelentkező államok által már várt csatlakozási feltételeket (NATO Enlargement Study). A feltételek részint politikai, részint katonai természetűek voltak:

1. Politikai feltételek: demokratikus, többpárti politikai berendezkedés, parlamentarizmus (demokratikusan választott parlament alkotja a törvényeket), a haderő feletti civil kontroll. Magyarország számára külön politikai feltétel volt a szomszédos országokkal való viszonyának azonnali rendezése is – ezért is volt fontos, hogy Magyarország 1995–1996 folyamán megkötötte az alapszerződéseket Romániával és Szlovákiával. Érthető módon a NATO nem kívánta importálni az újonnan csatlakozók megoldatlan problémáit.
2. Katonai feltételek: minimális kompatibilitás a NATO-tagállamok haderőivel. A technikai együttműködés terén a NATO hazánktól nem várta el az eszközök teljes, azonnali cseréjét. Az akkori értéken 1500 milliárd forintot érő fegyverzet esetén erre a Magyar Köztársaság nem is lett volna képes. Megfelelő fontossági sorrendek kijelölésére viszont sor került, a légvédelmi eszközök lecserélése hazánk geostratégiai helyzetéből adódóan elsőbbséget élvezett, korszerűsíteni kellett a légtérellenőrző rendszereket, biztosítani kellett továbbá a korszerű légtér-szuverenitási, légtérirányítási és radarrendszereket.
3. A csatlakozni kívánó országoknak ki kellett nyilvánítniuk, hogy aktívan hozzá kívánnak járulni a szövetség céljainak megvalósításához, ahogy ezt az Észak-atlanti Szerződés 10. cikkelye tartalmazza.

Magyarország hamar bebizonyíthatta, hogy ezt az utóbbi feltételt teljesíteni tudja. Az ENSZ Biztonsági Tanácsa ugyanis 1995 nyarán megbízta a NATO-t, hogy a harci repülőgépeivel bombázást hajtson végre a boszniai szerb állások ellen, amire a Deliberate Force művelet keretében, 1995 szeptemberében sor is került. Jórészt a bombázások hatására született meg novemberben a daytoni békeszerződés. A NATO ezt követően 1995 decemberében hívta életre az IFOR (Implementation Force) békefenntartó műveletet Bosznia-Hercegovina területén. E misszió kapcsán merült fel a magyar közreműködés lehetősége is, és a Magyar Országgyűlés 1995 végén úgy döntött, hogy kész bekapcsolódni a NATO műveletébe.

Magyarország végül 3 területen vállalt szerepet Boszniában:

1. Átvonulást biztosított az akcióban részt vevő államok számára. 1995 decemberében írták alá a NATO-csapatok átvonulását engedélyező úgynevezett *tranzítegyezményt*. Ennek értelmében Magyarország területét végül 12 ország egységei használták, ami összességében 126 ezer katonát, 3600 légi járművet és mintegy 50 ezer harci jármű átutazását jelentette 1996 decemberéig. Az 1999-es magyar csatlakozásig ezek a számok jelentősen nőttek: 500 ezer katona, 17 ezer légi jármű, 2 ezer vasúti szerelvény és 210 ezer harci jármű érintette hazánkat.
2. Magyarország egy műszaki zászlóaljjal közvetlenül is hozzájárult az akció sikeréhez. A zászlóalj 1996. január végétől 416 fővel vett részt a NATO (IFOR, majd az 1997-es átnevezés után SFOR) boszniai tevékenységében. Az alakulat feladata a megsérült hidak és közutak rendbetétele, illetve az aknamentesítés

volt. A magyar közreműködés egyik legnagyobb eredménye a Neretva két partját összekötő, több mint 500 éves kőépítmény, a világhírű mostari Öreg híd használható elemeinek kiemelése volt, amely a harcok során pusztult el.

3. Az IFOR-erők számára Magyarország állomáshelyet biztosított.

A Magyar Honvédség befogadó nemzeti támogatás jellegű részvétele az IFOR-műveletben különböző katonai laktanyák, objektumok, lőterek teljes vagy részleges rendelkezésre bocsátását jelentette Taszár, Kaposvár, Pécs és Táborfalva területén.

Az IFOR/SFOR-műveletekben való részvétel Magyarország számára rendkívül fontos volt. Az ország bebizonyította, hogy képes konkrét lépésekkel hozzájárulni egy európai válság kezeléséhez. Azt is demonstrálta, hogy Magyarország politikailag felelősséggel viseltetik a kontinens békéje iránt, és kész ennek érdekében együttműködni más államokkal. Technikai és katonai szempontból pedig a Magyar Honvédség része lehetett egy „élesben” lejátszódó, NATO-vezetésű katonai hadműveletnek. A gyakorlati együttműködés rengeteg tapasztalatot hozott mind a katonáknak, mind a politikusoknak.

A boszniai műveletekkel párhuzamosan tovább folyt Magyarország közeledése a NATO-hoz. 1997 októberében Magyarország teljes értékű diplomáciai kapcsolatra lépett a szövetséggel, ettől a ponttól kezdve az Atlanti Összekötő Iroda nagykövetségként működött tovább. A NATO-tagországok állam- és kormányfőinek 1997. július 8–9-i madridi értekezletén született meg a döntés, hogy Csehországot, Lengyelországot és Magyarországot hívják meg a NATO-hoz való csatlakozásra. A tárgyalások még ugyanebben az évben megkezdődtek, de ezúttal már konkrét szakkérdésekről: katonai, gazdasági, pénzügyi és szervezési kérdésekről szóltak. Ekkor határozták meg azt is, hogy mennyit köteles védelmi kiadásokra fordítani Magyarország, és pontosan rögzítették a magyar erők bevetésének körülményeit, illetve a kötelezően fenntartott magyar sereg létszámát is.

A pénzügyi kérdéseket illetően a felek abban egyeztek meg, hogy a NATO közös költségeihez való magyar hozzájárulás a szervezet mindenkori költségvetésének 0,65%-át fogja kitenni. Ezzel párhuzamosan a magyar kormány vállalta, hogy a védelmi kiadásokat évente mintegy 10%-kal emelni fogja, az 1997-es GDP-arányosan 1,44%-ról 2001-re 1,81%-ra. Ezen túlmenően Magyarország a vállalás értelmében a következő módon járul hozzá a csatlakozás után a NATO közös védelmi erőihez:

- „1. A honvédség főerejét az ország határain belül a NATO-erők főparancsnoksága alá rendeli.
2. A NATO reagáló erőihez rendel a szárazföldön: egy gépesített dandárt, egy gépesített zászlóaljharccsoportot, egy műszaki zászlóaljat és kisebb támogató, kiegészítő elemeket.
3. A NATO reagáló légierijéhez rendel nyolc harci repülőgépet, egy harci helikopterszázadot, egy szállító helikopterszázadot, továbbá kis magasságú légvédelmi rakétákat, és támogató, kiegészítő elemeket.”

A Magyar Honvédség korszerűsítésében is fontos szerepet játszott a NATO, elsősorban a Pfp-programon keresztül. Az első években olyan gyakorlatoknak adott helyet Magyarország, mint a Cooperative Light (többnemzetiségű, dandárszintű törzsvezetési gyakorlat) vagy a Trimigrant (osztrák–magyar–szlovén vezérkari gyakorlat), de fontos előrelépés volt a veszprémi légtérelenőrző központ felállítása is. Emellett a Honvédség önerőből is korszerűsítette a felszerelését: a Horn-kormány kiírta a pályázatot 2 századnyi korszerű vadászpilóta repülőgép beszerzésére, amelyről a döntés a következő ciklusra tolódt. A hazai légvédelem földközeli és kis magasságú oltalmazási képességének megerősítése céljából a Kormány a francia Mistral-2 rakétarendszert vásárolta meg. A francia MATRA Défense S.A. cég 45 rakétaindító állványt, 180 rakétát, illetve tűzvezetési pontokat szállító járműveket, gyakorló berendezéseket adott át a Magyar Honvédségnek a mintegy 100 millió dollár összértékű fegyvervásárlási megállapodás értelmében. 1997. szeptember 1-jén pedig létrejött az egyesített Honvéd Vezérkar, és felálltak a haderőnemi vezérkarok, amelyek immár klasszikus vezérkari funkciókat látnak el, összhangban a NATO-tagállamok gyakorlatával és struktúráival.

A kormányprogramban tett ígéretnek megfelelően 1997. november 16-án népszavazásra került sor Magyarország NATO-csatlakozásáról. A népszavazást megelőzően az összes parlamentben szereplő párt a részvételre szólította fel a lakosságot. A csatlakozást ellenzők két fő pártja a Munkáspárt, amely a szocialista örökségből adódóan az Oroszországhoz fűződő viszonya alapján nem mondhatott igent, illetve a MIÉP volt, amely erőteljesen nemzeti beállítottságú pártként vetette el a csatlakozást. E pártok és egyéb szervezetek (például a Semleges Magyarorszáért Mozgalom) azonban túlságosan kicsik voltak ahhoz, hogy valóban megakadályozhassák a történelmi jelentőségű csatlakozást. A népszavazáson végül a Magyarországon magasnak számító 49,2%-os részvétel mellett a szavazók 85,3%-a mondott igent.

Magyarország 1997. november 17-én, a népszavazás pozitív eredményének birtokában, elküldte csatlakozási szándékát Brüsszelbe, a NATO központjába. Az akkori 16 tagállam már 1997 decemberében aláírta a csatlakozási jegyzőkönyvet, és ezzel megkezdődhetett az úgynevezett ratifikációs eljárás, amikor minden tagállamon belül parlamenti szavazásra vagy népszavazásra bocsátják az adott szerződést. Ez az eljárás igen hamar, 1998 decemberében, vagyis már az Orbán-kormány ideje alatt sikeresen lezárult.

Konkordátum a Vatikánnal

Horn Gyula 1997. június 20-án egyezményt kötött a Vatikánnal, amely fordulatot jelent a rendszerváltás utáni magyar egyházpolitikában. A Vatikánnal megkötött szerződés ugyanis minta lesz a többi történelmi egyházzal való megállapodáshoz. Az egyezmény értelmében az állam jelentős támogatást ad a történelmi egyházaknak hitéleti, kulturális, oktatási és szociális tevékenységéhez. Az előzmények

okán – 1945-ben államosították az egyház földjeit és ingatlanjait, 1950-ben feloszlatták a szerzetesrendeket – a megállapodást az egyházi javak államosításáért járó visszamenőleges kárpótlásnak tekintik. A kormányon belül az SZDSZ ellenezte a megállapodást, szerintük a konkordátum sérti az állam és az egyház szétválasztásának alkotmányos elvét, és az egyházak fenntartása a hívek feladata lenne. A konkordátum értelmében „az állam biztosítja, hogy az állampolgárok a személyi jövedelemadó egy százalékáról valamely egyház javára rendelkezzenek”. Ez a passzus lesz az alapja a következő évtizedben elburjánzó „business egyházak” megjelenésének.

Vákát

Az első Orbán-kormány külpolitikája (1998–2002)



Az 1998. május 10-én és 24-én megtartott választások során a Fidesz (és a vele választási szövetséget kötő MDF) szerezte a legtöbb mandátumot (38%). Az MSZP a képviselői helyek 34%-át kapta meg, az FKgP 12, az SZDSZ 6, a MIÉP 3%-ot szerzett. A választás után Fidesz–FKgP–MDF-koalíció létesült, a miniszterelnök Orbán Viktor, a külügyminiszter Martonyi János lett. Az első Orbán-kormány megalakulásakor 2 tárca nélküli minisztert is kineveztek, akik közül Boros Imre a PHARE-program kormányzati koordinációjának ellátását kapta feladatul, Kövér László pedig a szolgálatokért felelt. A nemzetpolitika egységessé tételének érdekében 1998-tól a Határon Túli Magyarok Hivatala (HTMH) a külügyminisztérium felügyelete alá került. A HTMH (2006-os megszüntetéséig) a határon túli magyarsággal kapcsolatos kormányzati tevékenységet koordinálta.

11. táblázat: Az 1998. évi országgyűlési választások eredménye

Egyéni választókerületben	Területi listán	Országos listán	Összesen	Parlamenti mandátumok és arányuk	
Fidesz	50			50	12,95%
MDF					
Fidesz	55	48	10	113	29,27%
FKgP	12	22	14	48	12,44%
MIÉP		3	11	14	3,63%
MSZP	54	50	30	134	34,72%
MDF	2			2	0,52%
SZDSZ	2	5	17	24	6,22%
Független	1			1	0,25%
Összesen	176	128	82	386	100,00%

Forrás: Nemzeti Választási Iroda: Országgyűlési választások, 1998. Online: www.valasztas.hu/valasztasok-szavazasok

Gazdaságpolitika

1997 után a gazdaság növekedési pályára állt. A tartós, több mint 3% körüli gazdasági növekedést a beruházások, az exportbővülés és a fogyasztás növekedése ösztönözte. Az EU gazdaságával való összefonódás egyik következménye az lett, hogy a magyar gazdaság növekedése/csökkenése inntentől kezdve a világgazdaság és az európai gazdasági konjunktúraciklusokhoz igazodott.

12. táblázat: GDP-növekedés a visegrádi csoport országaiban

	Csehország	Magyarország	Lengyelország	Szlovákia
1996–2001	2,07	3,08	4,72	3,43
2002–2007	5,02	3,53	4,53	6,67

Forrás: Dombi 2013

Az Orbán-kormány a gazdaságpolitika terén – különösen a ciklus második felében – növekedést ösztönző lépések bevezetésébe kezdett, vagyis a súlypontot a lakossági megtakarítások és az export ösztönzése helyett – ami a kormány első 2 évét inkább jellemezte – a lakossági fogyasztásra helyezte át. Ennek jegyében 2001-ben 626 milliárd forintos központi forrással elindították a Széchenyi-tervet, amely elsősorban a közúti infrastruktúra fejlesztését, a kisvállalkozói szféra hitelképességének javítását és turisztikai beruházásokat tartalmazott. Az úgynevezett patrióta gazdaságpolitika következő lépéseként 2001 januárjában 25 ezer forintról 40 ezer, majd egy évvel később 50 ezer forintra emelték a minimálbért. Kedvezményes hitelekkel – államilag támogatott bankhitellel, amelynek terheit még adókedvezményekkel is csökkentették – igyekeztek felpörgetni a lakásépítési programot és ezzel az építőipart. Mindezekből látszik, hogy az Orbán-kormány úgy vélte – és ennek jegyében folytatta gazdaságpolitikáját –, hogy a gazdaság növekedési pályán tartható a hazai fogyasztás bővítésével.

Az első Széchenyi-tervet 2000-ben dolgozta ki és fogadta el a kormány, és 2001. január 15-én indult. A Gazdasági Minisztérium 55 pályázatot hirdetett meg 100 milliárd forint vissza nem térítendő támogatással. A 2001 és 2006 közötti évekre kitekintő, középtávú fejlesztési program 6 fő programterületet ölelt fel (vállalkozáserősítés, turizmusfejlesztés, lakásprogram, regionális gazdaságfejlesztés, energiatakarékosság és aktív foglalkoztatás), és mintegy 60 alprogramot tartalmazott. Ezt egészítette ki az állami autópálya-építési program. A terv azonban gyakorlatilag csak az első Orbán-kormány idején működött, a Medgyessy-kormány alatt fokozatosan megszűnt, bár a kezdetekben még annak folytatását ígérték. Az egyik politikai kifogás a tervvel szemben az elosztás szubjektívizmusa volt, míg a másik, hogy a vállalkozások hosszú lejáratú hitelekkel történő támogatása hatékonyabb eszköz a vissza nem térítendő támogatásoknál. Így végül is az egyetlen elem, amely a tervből tartósan fennmaradt, a Széchenyi-kártya volt, amelyből a 2002-es indulás óta több mint 125 ezret adtak ki, s így több mint 726 milliárd forint kedvezményes kamatozású forgóhitelhez jutottak a vállalkozók. Az első Széchenyi-terv – a 2001–2002 közti időszakra – a költségvetésben meghatározott állami társfinanszírozással 2001-ben 295,9 milliárd forinttal, 2002-ben 330,8 milliárd forinttal rendelkezett.

EU-integráció: csatlakozási tárgyalások

Az 1998 tavaszán megválasztott Orbán-kormány egyik nagy külpolitikai célja – és ebben egyezett az előző 2 kormánnyal – a teljes jogú európai uniós tagság mielőbbi elérése volt. A kormányprogram egyértelműen fogalmaz Magyarország EU-csatlakozásával kapcsolatban, sőt konkrét céldátumot is kijelöl:

„A Kormány folytatja az Európai Unióhoz történő csatlakozásra irányuló tárgyalásokat, és azok sikeres befejezésére törekszik azzal a céllal, hogy Magyarország 2002-től az Európai Unió tagja legyen. [...] A csatlakozási tárgyalások kulcskérdése az ország gazdasági érdekeinek hatékony érvényesítése úgy, hogy az a lehetőségek határain belül ne késleltesse a tagság megvalósítását. A csatlakozást a Magyarország szempontjából legkedvezőbb elérhető feltételek alapján kell megvalósítani.”

A magyar érdekek határozott megjelenítése jellemző a kormányprogram következő részére is: „Az Unió strukturális és kohéziós politikája körében nyújtandó támogatás területén a Kormány olyan támogatás elérésére törekszik, amely nem kisebb, mint az Európai Unió jelenleg legalacsonyabb fejlettségi szinttel rendelkező tagállamai által kapott támogatás.”

A hivatalos csatlakozási tárgyalások 1998. március 31-én kezdődtek. Kezdetben az új kormány abban reménykedett, hogy a csatlakozásra 2002. január elsejével kerül sor. A tárgyalások első fázisában (1998 áprilisa és 1999 júliusa között) az úgynevezett *acquis screening*, azaz az uniós joganyag ismertetése és a kétoldalú joganyag-összevetés zajlott.

Acquis communautaire – közösségi jog: Az EU teljes joganyagát jelenti. A közösségi jog forrásai az alapszerződések és az azokat módosító további szerződések, valamint a közösség tagállamai között létrejött egyéb nemzetközi szerződések (elsődleges joganyag); a közösség jogi aktusai (másodlagos joganyag); a közösségi jog általános elvei; a közösség harmadik államokkal kötött nemzetközi egyezményei. Az imént felsorolt jogforrások kötelező erővel bírnak, azonban a közösség által kibocsátott belső jogszabályok (rendeletek, irányelvek) ennél sokkalta számosabbak. A kötelező erővel nem rendelkező ajánlások, vélemények, célkitűzések stb. a jogilag kötelező erővel bíró jogforrásokkal együtt alkotják az *acquis communautaire*-t. Az új belépőknek vállalniuk kell, hogy a csatlakozás pillanatától vagy hosszabb-rövidebb átmeneti idő után átveszik és alkalmazzák ezeket.

Acquis screening: Az a folyamat, amelynek során egy csatlakozni kívánó ország és az Európai Bizottság szakértői a csatlakozási tárgyalások keretében megvizsgálják, hogy az ország jogrendje milyen fokon és mely pontokon felel meg az uniós jogszabályoknak, illetve mely területek igényelnek további közelítést.

A screening folyamatával párhuzamosan elkezdődtek a csatlakozási tárgyalások is. A magyar tárgyalási anyagot 30 fejezetre osztották (például közlekedés, energia, közbeszerzés, környezetvédelem, adózás stb.). Magyar részről Juhász Endre főtárgyaló vezette a tárgyalásokat. Az első érdemi fordulót 1998 novemberében rendezték, amelynek során az elsőként átvilágított 7 fejezetben kezdtek tárgyalásokat. A folytatásban évente 2–4 fordulót rendeztek, alkalmanként 3–6 fejezet megtárgyalásával. Mivel a könnyebben lezárható területeket vették előre, idővel lassult az előrehaladás, s ezzel párhuzamosan egyre több vita keletkezett a tagországok között a bővítés pénzügyi vonzatairól.

Miről szóltak a csatlakozási tárgyalások? „A csatlakozási tárgyalások döntő hányada az EU-joganyag átvételéről, az átmeneti időszakra vonatkozó kérésekről, a tagsággal járó pénzügyi vonatkozásokról szólt. [...] Az EU-jogszabályok átvétele egyszerűen hangzik, de a gyakorlatban korántsem ilyen egyszerű. A csatlakozni kívánó ország »házi feladatként« és lényegében a jogharmonizáció kapcsán ismertetett technikával először is összehasonlíttja az adott területre vonatkozó jogszabályait az uniós szabályokkal, és megállapítja az eltéréseket. [...] Ezt követően megvizsgálja a nemzeti szinten érvényes jogszabály alkalmazásának helyzetét, majd ebből kiindulva elemzi, hogy milyen feladatokat kell elvégeznie a vonatkozó uniós jogszabállyal történő teljes harmonizálásig. Mindezek után összeállításra kerül egy javaslat, hogy milyen ütemben képzelhető el a teljes harmonizálás a törvénybe iktatástól a gyakorlati alkalmazásig.” (Hargita 2012.)

Az uniónak ezzel párhuzamosan azt is meg kellett határoznia, hogy milyen pénzügyi kerettel fogja finanszírozni a bővítést. Világos volt, hogy a kelet-európai szegényebb államok csatlakozásával az EU költségvetésének is meg kell majd emelkednie, hogy csökkentse az egyes régiók közötti gazdasági különbségeket. Az EU állam-, illetve kormányfői végül 1999 márciusában Berlinben – több mint 1 évnyi vita után – elfogadták az EU 2000–2006-os időszakra szóló pénzügyi tervét (*Agenda 2000*), amely első alkalommal különített el pénzügyi forrásokat a várható bővítésre – összesen 58 milliárd eurót.

A csatlakozási tárgyalások 1999 végétől tovább lassultak. Ennek egyik oka az a határozat volt, amelyet az EU vezetői az 1999. decemberi helsinki csúcson hoztak. Helsinkiben ugyanis döntés született a csatlakozási tárgyalások 6 újabb tagjelölt országgal (Málta, Lettország, Litvánia, Szlovákia, Románia, Bulgária – az úgynevezett Helsinki-csoport) való megkezdéséről. Ezek az országok voltak azok – a csatlakozási kérelmét 1998-ban benyújtó Málta kivételével –, amelyek a 2 évvel azelőtti luxemburgi csúcson kimaradtak a csatlakozás megkezdéséből. Ezt a korábbi döntését írta felül Helsinkiben az Európai Tanács. A csatlakozási tárgyalások a második hatos csoporttal 2000 februárjában, vagyis majdnem 2 évvel

a magyar tárgyalások beindulása után kezdődtek el. Ezzel a 6 állammal lendületes tempóban haladtak a tárgyalások, ami annak is köszönhető volt, hogy az úgynevezett luxemburgi csoporttal (köztük hazánkkal) „2000-ben a csatlakozási tárgyalások lendülete visszaesett, miután a tagállamok elsősorban a nizzai szerződést előkészítő kormányközi konferenciára koncentráltak, és a tárgyalások előrehaladását egyáltalán nem siettették. Még 2000 második felében sem lehetett kimondani – a csatlakozási tárgyalások több mint kétéves folyamata ellenére sem –, hogy a tárgyalások intenzív szakaszba fordultak volna. A tárgyalások kemény magját adó fejezetek nem is kerültek tárgyalóasztalra, valós álláspont-ütköztetések nem voltak, valójában azokat a fejezeteket sikerült lezárni, ahol nem volt igazán vitatott kérdés, azaz ahol sem a tagjelölt országok, sem a tagállamok nem éltek átmeneti mentesség iránti igényvel” (Horváth 2011).

A tárgyalások lassú haladása miatt a tagjelölti államokban, így Magyarországon is nőtt a bizonytalanság azzal kapcsolatban, hogy mikor fog végül sor kerülni a teljes jogú tagság elérésére. 2000 nyarán magának az EU-nak sem volt kialakított álláspontja a belépés mikéntjéről. Az egyik elképzelés szerint csak a legfelkészültebb országokat kellene először felvenni (ez volt Magyarország számára a kedvezőbb álláspont, hiszen a legfejlettebb jelöltek közé tartoztunk). A másik álláspont egy *bigbang csatlakozást* javasolt, vagyis azt, hogy az egyértelműen hátrább tartó Bulgária és Románia kivételével egyszerre vegyék fel a 10 jelölt országot. Ezt a kérdést azonban a 2001. decemberi laekeni csúcsig nyitva hagyta az EU.

Érzékelve a tagjelöltek türelmetlenségét és bizonytalanságát, a 2000 decemberében megtartott nizzai csúcson az unió több fontos döntést is hozott, amelyek kihatással voltak a keleti államok csatlakozására. Először is az elfogadott nizzai szerződés lezárta a bővítés előfeltételének tartott intézményi reformokat. Fontos ugyanis látni, hogy az Európai Unió bővítése nemcsak a mindenkor tagjelöltek politikai és gazdasági helyzetétől és az *acquis* átvételétől függ, hanem attól is, hogy az EU mint intézmény készen áll-e új államok felvételére. A felvétel feltételeit lefektető 1993-as koppenhágai kritériumok negyedik pontja is ezt tükrözi. Éppen ezért volt fontos, hogy hosszas tárgyalások és egyeztetések után az EU tagállamai Nizában előkészítsék az unió intézményrendszerét a várható nagyszámú új tagállam csatlakozására.

A nizzai szerződés főbb pontjai

Az Európai Bizottság összetétele: Az EU 5 nagy tagállama (Németország, Franciaország, Nagy-Britannia, Olaszország és Spanyolország) 2-2 biztost küldött addig a testületbe, a többiek egyet. A „nagyhatalmak” a nizzai szerződésben elfogadták, hogy 2005-ben feladják második biztosi posztjukat, s ők is megelégednek 1-1 poszttal. A többi tagállam viszont ragaszkodott saját képviselőjének megtartásához, s így a szerződés a testület létszámának csökkentése vagy legalábbis szinten tartása helyett az EU-bővítéssel párhuzamosan elfogadja a létszám növelését, s mindössze azt írja

elő, hogy a brüsszeli bizottság létszáma akkor is „27 alatt marad majd”, ha a tagállamok száma eléri ezt az arányt. (Ez utóbbi kikötést később felülírják, ma – Horvátország csatlakozásával – 28 biztos van.)

A döntési eljárás reformja: Az EU miniszteri tanácsának (döntéshozó szervének) minősített többséggel való döntéshozatalánál a szavazati súlyok aránya a döntő: meg van szabva, hogy hány szavazat kell az érvényes döntéshez, s az is, hogy az egyes tagállamok hány voksal rendelkeznek. A jelenlegi rendszer szerint a legkisebb állam (Luxemburg) 2, a legnagyobbak (Olaszország, Németország, Nagy-Britannia és Franciaország) pedig 10-10 szavazattal bírnak, a többiek szavazati aránya e két szám közé esik. Az új, Nizza utáni rendszer széthúzza a skálát – a voksok száma 3 és 29 közé esik –, s noha a 4 nagy szavazategyenlősége megmaradt, Németország kapott egy pótlólagos garanciát. Eszerint az érvényes döntéshez a voksok megfelelő száma mellett arra is szükség van, hogy a határozat mellett szavazó országok összalakossága elérje az EU teljes összlakosságának 62%-át – azaz Németország, a legnagyobb lakosságú EU-tagállam ellenében nehéz lenne elérni a szükséges százalékos arányt. Nizzában emellett kibővítették azoknak a szakpolitikáknak a körét, amelyekben elegendő a minősített többség, vagyis visszaszorították a tagállami vétó lehetőségét.

Nizzában az intézményi reformok mellett az állam- és kormányfők elfogadtak egy tárgyalási menetrendet (*road map*) is, amely kimondta, hogy 2002-ben „a legfelkészültebb jelölt országokkal a tárgyalások lezárhatók lesznek, amennyiben a tagjelöltek teljesítik a felvételi kritériumokat”. Az Európai Bizottság által javasolt, Nizzában szentesített „útiter” egy konkrét fejezetekre lebontott, 3 féléves (2001 első félévétől 2002 első félévéig tartó) programot határozott meg a legfelkészültebb országok számára a csatlakozási tárgyalások még nyitva álló fejezeteinek lezárására, hogy 2002 második félévében csomagban rendezni lehessen a még fennmaradt vitás kérdéseket. Szintén fontos volt a nizzai csúcs kapcsán, hogy az Európai Tanács előírnyozta: az EU-nak 2002 végére készen kell állnia az új tagállamok befogadására. További célként tűzték ki, hogy a felkészült tagjelölt államok állampolgárai már részt vehessenek a 2004 júniusában esedékes EP-választásokon.

A nizzai csúcsnak, a *road map*nek és a 2001 elején hivatalba lépő svéd soros elnökségnek köszönhetően 2001-ben egyértelműen kedvezőbb feltételekkel és lendületesebben folytatódtak a tárgyalások: 2001 júniusában Magyarország már 22 fejezetet zárt le ideiglenesen, amivel Ciprus mögött (23) a második helyen állt. Ekkorra sikerült lezárni a nehéz témák – személyek szabad áramlása, tőke szabad áramlása, környezetvédelem – közé tartozó fejezeteket.

Példa a vitás ügyekre – személyek szabad áramlása: A tárgyalások során az egyik legtöbb vitára (és kompromisszumra) okot adó fejezet a személyek szabad áramlása volt, ugyanis több tagállam is aggódott amiatt, hogy a csatlakozás után kelet-európai

munkavállalók nagy számban fognak munkát keresni, csökkentve a bérszínvonalat. A helyzet megoldása érdekében Magyarország és az EU tagállamai kompromisszumot kötöttek: azt a lehetőséget, hogy egy tagállam állampolgára egy másik tagállamban szabadon, az adott tagállam munkavállalóival azonos feltételek mellett vállaljon munkát, a közösségi jog biztosítja. A csatlakozási tárgyalások folyamán azonban a 15-ök kérték, hogy a 2004-ben csatlakozó tagállamok állampolgárai számára egy bizonyos ideig még ne kelljen biztosítaniuk ezt a lehetőséget.

A csatlakozási tárgyalásokon született megállapodások alapján a csatlakozási szerződésben rögzített módon a régi tagállamok a 10-ekkel szemben a csatlakozást követő átmeneti időszakban nem a közösségi jogot, hanem nemzeti szabályozásukat alkalmazzák. Ez az átmeneti időszak legfeljebb 7 évig tarthatott. Ez alatt az idő alatt a régi tagállamok 2004. május elsejét követően a magyar állampolgárok munkavállalását saját döntésük szerint továbbra is feltételekhez köthették.

A közösségi jog alkalmazásának kötelezettsége alóli átmeneti mentességet, a derogációkat, általában a közösségi jogot átvenni köteles, csatlakozni kívánó országok, köztük Magyarország is kért; ilyen volt többek között a tagállamok állampolgárai általi termőföldvásárlás magyarországi tilalmának átmeneti időszak alatti fenntartása. A munkavállalás feltételeit illetően azonban az EU15-ök igényelték a közösségi szabályozástól való eltérést.

A csatlakozást követően a 15-ök közül az Egyesült Királyság, Írország és Svédország nyitotta meg teljesen munkaerőpiacát az új tagok előtt, a többi tagállam ezt követően folyamatosan oldotta fel a kezdeti korlátozásokat, amelyeket legtovább, 2011. május 1-jéig Németország és Ausztria tartott fent. A maximális 7 év lejártá után a 2004-ben csatlakozott országok polgárai szabadon vállalhatnak munkát a régi tagállamok bármelyikében.

2001 folyamán ugyanakkor nemcsak Magyarország (és a luxemburgi csoport tagjai) haladtak lendületesen a tárgyalásokkal, hanem Románia és Bulgária kivételével a helsinki csoport tagjai is behozták lemaradásukat. Ennek következtében egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy nemcsak a legfelkészültebb államok, hanem mind a 10-en egyszerre fognak felvételt nyerni az EU-ba. Ez ellentétes volt a magyar érdekekkel, hiszen abból lehetett kiindulni, hogy minél többen csatlakoznak egyszerre, egy-egy országra annál kevesebb támogatás jut. Nem véletlen, hogy 2001 novemberében Martonyi János egy parlamenti vitánapon kijelentette, hogy „megjelent egy bizonyos bigbang rémkép”. A külügyminiszter felszólalásában egyértelművé tette, hogy ragaszkodni kell ahhoz, hogy az egyéni teljesítmény elve alapján történjen a felvétel.

A 2001. decemberi laekeni csúcson ugyanakkor Magyarország érdekeivel ellentétes döntés született, hiszen az állam- és kormányfők a tömörszerű csatlakozás mellett foglaltak állást, annál is inkább, mert a 10 állam majdnem teljesen lezárta az *acquis* átvételével kapcsolatos fejezeteket – igaz, a legnehezebb témák (mezőgazdaság, költségvetés, regionális politika) még hátravoltak. Martonyi külügyminiszter egy

interjújában csalódottan jegyezte meg, hogy az EU ezzel a döntésével „teljesíthetetlen kötelezettségeket” vett magára, „hiszen a szakértők jelentős része szerint ennyi tag felvételére képtelen az unió 2004-ig. Egy ilyen forgatókönyv pedig, hogy mást ne mondjak, eurómilliárdoktól fosztaná meg az országot.” A 2002. októberi brüsszeli csúcson az EU vezetői végül – és immár véglegesen – mégis a tömörszerű csatlakozás mellett voksoltak.

Magyarország az Orbán-kormány ideje alatt is folytatta gazdasági integrációját az Európai Unióval. 1998-ban a magyar import és export 68%-a bonyolódott az unió országaival. Ez az arány némileg ugyan csökkent 2002-re (65%-ra), de abszolút számokban dinamikus volt a növekedés. 1998-ban 7133 milliárd forint értékben kereskedett Magyarország az unió államaival, 2002-ben azonban ez a szám már 12 125 milliárd forint volt, ami 70%-os növekedést jelentett 4 év alatt.

A NATO-csatlakozás: 1999. március 12.

Az Orbán-kormány egyik fontos célja a NATO-tagság mielőbbi elérése volt. A kormányprogram szerint „a Kormány mélyen és megingathatatlanul elkötelezett az európai integráció és az atlanti gondolat mellett. Minden szükséges lépést meg fog tenni annak érdekében, hogy Magyarország ténylegesen az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének tagjává váljon 1999-ben, a NATO megalakulásának 50. évfordulójára.”

A NATO-tagállamok 1998 decemberére ratifikálták Magyarország, Csehország és Lengyelország csatlakozását a szövetséghez. A ratifikációs eljárás befejeződése után a Magyar Országgyűlés is elfogadta azokat a jogszabályokat, amelyek még szükségesek voltak a NATO-csatlakozáshoz: módosították a honvédelmi törvényt, valamint törvényt hoztak a NATO-alapvédelemmel foglalkozó Nemzeti Biztonsági Felügyelet felállításáról. Ezek után küldte el Solana főtitkár a szövetség nevében a meghívólevelet Budapestre. Ennek alapján az Országgyűlés 1999. február 10-én elsőprő, 96%-os többséggel ratifikálta a szerződést. Csak 13 MIÉP-képviselő szavazott a csatlakozás ellen, amelyre végül 1999. március 12-én került sor, amikor Martonyi János külügyminiszter letétbe helyezte a csatlakozási okiratot az Egyesült Államok kormányánál. Magyarország NATO-csatlakozása ezzel sikerrel lezárult.

A koszovói szerepvállalás

A kihívások nem sokáig vártak magukra. A NATO 12 nappal a magyar csatlakozás után, 1999. március 24-én indította meg az Allied Force hadműveletét, amelynek célja az volt, hogy Milošević szerb elnököt rávegye a jugoszláv haderő Koszovóból történő kivonására. (A műveletre az ENSZ Biztonsági Tanácsának felhatalmazása nélkül került sor.)

A magyar szerepvállalás az Allied Force műveletben

Légtérhasználat: A NATO különböző rendeltetésű repülőgépei a boszniai háborútól kezdve mindvégig használták Magyarország légterét. Kezdetben a felderítő repülőgépek, az E-3 AWACS-ok rendszeresen járőröztek a magyar légterben, később az U-2, a Canberra, esetleg más típusú felderítőgépek is át-átrepültek fölöttünk. A bombázások megindulásától kezdődően pedig az Anglia és Németország területéről bevetett repülőgépek (B-52; F-111; Tornado stb.) is használhatták légterünket. Ugyanígy az olaszországi Avianóból felszállt amerikai F-16-osok is részben érintették a magyar légteret.

A légtérhasználat biztosítása érdekében az ország légterének délnyugati felén (a Szombathely–Szolnok–Szeged vonaltól délre) március 24-én 19.00-tól a NATO saját kezébe vette a légtérellenőrzést és a légi irányítást, egyben a 4500–12 000 m magasság közti légteret elzárta a polgári légi forgalom elől. A repülések koordinálását az érdi légvédelmi harcállásontra települt amerikai repülésirányító csoport végezte.

Repülőtér-használat: A bevetésekre 2 repülőtérünket, Taszárt és Ferihegyet használták, tartalék repülőtérnek pedig Kecskemét és Pápa lett kijelölve. Taszárról a Predator pilóta nélküli felderítőgépek, majd később az idetelepített F/A-18D Hornet vadászbombázók tevékenykedtek. Ez utóbbiak Taszárról összesen 210 harci repülőgép-bevetést hajtottak végre. Természetesen az ezekhez bombákat, fedélzeti rakétákat, üzemanyagot stb. szállító repülőgépek is ide szálltak le. Ferihegy közforgalmi repülőtérét az oda telepített, az át- és visszarepülő harci gépeket kiszolgáló KC-135 légi utántöltő repülőgépek használták. A harci cselekményekben való magyar részvételt a NATO semmilyen formában nem igényelte, és ilyenekre nem is került sor (Bimbó 2000).

A NATO beavatkozása komoly dilemma elé állította a magyar kormányt, hiszen konfliktusba került a magyar külpolitika 2 hagyományos prioritása. Magyarországnak egyrészt lojalitást és szövetségesi szolidaritást kellett mutatnia a NATO iránt, ugyanakkor a nemzetpolitika jegyében tekintettel kellett lennie a főleg a Vajdaságban élő 300 ezer fős magyar kisebbségre is. A hadművelet a magyar gazdaságot is hátrányosan érintette, hiszen mint tranzitország komoly bevételektől estünk el. Az ellentmondást úgy igyekezett feloldani a magyar külpolitika, hogy hangsúlyozta: a NATO olyan egyetemes értékekért száll síkra (emberi és kisebbségi jogok), amelyek Magyarország számára is alapvető fontosságúak.

Az Országgyűlés végül nagy többséggel, többpárti konszenzussal szavazta meg a magyar szerepvállalást, ami azt mutatta, hogy a honatyák a szövetségesi szolidaritásnak tulajdonították a nagyobb prioritást más megfontolásokkal szemben. Fontos szempont az is, hogy egy 1999. áprilisi felmérés szerint a lakosság 55%-a is támogatta a légitámadásokat. A magyar politika ugyanakkor kezdettől fogva abban volt érdekelt, hogy azok minél rövidebb ideig tartsanak, és lehetőség szerint a Vajdaság

területét kerüljék el. Ez utóbbi nem sikerült, hiszen a légicsapások jelentős része éppen a Vajdaságot – például az újvidéki Duna-hidat – érték. Magyarország ugyanakkor ahhoz is ragaszkodott, hogy nem vesz részt közvetlenül a légicsapásokban: „Ez a következetes magyar álláspont nem kérdőjelezte meg a friss NATO-tag Magyarország lojalitását a szövetség iránt, [...] csupán kijelölte a magyar nemzeti érdek szempontjából elfogadható kereteket” (Szenes–Tóth 2009).

A légicsapások végül május végéig tartottak. A NATO és Szerbia megegyezését követően az ENSZ BT 1999. június 10-én fogadta el 1244. számú határozatát, amely nemzetközi ellenőrzés alá helyezte Koszovót, és megbízta a NATO-t a KFOR békefenntartó haderő létrehozásával. A KFOR „támogatta a menekültek és az úgynevezett belső menekültek visszatérését, őrködött a békés és biztonságos környezet és a közrend felett, védte a kulturális örökség szempontjából kiemelkedő jelentőségű helyeket és a határokat, részt vett a fegyvercsempészet felszámolásában, a Koszovói Felszabadítási Hadsereg lefegyverzésében, és támogatta a civil intézmények felállítását”. A BT-határozat lényeges eleme, hogy a KFOR-nak kellett biztosítania a közrendet és közbiztonságot, amíg a nemzetközi civil jelenlét átvehette annak felelősségét. A Magyar Országgyűlés hamar, már 1999. június 15-én döntött arról, hogy „a Magyar Köztársaság a koszovói békefenntartásban részt vevő nemzetközi erőkhöz (KFOR) a feladataihoz szükséges fegyverrel, technikai eszközökkel, felszereléssel és logisztikai támogatással ellátott, őr- és biztosítási feladatokat végző zászlóaljjal járuljon hozzá. A zászlóalj létszáma nem lehet több, mint 350 fő, amely a váltási periódusokban sem haladhatja meg az 500 főt.” Az Őr- és Biztosító Zászlóalj legfőbb feladata a KFOR pristinai parancsnokságának őrzés-védelme volt. Ezt kiegészítve rendszeres kíséző-biztosító erőként, illetve a pristinai KFOR-szektor tartalékerejeként szolgáltak. A zászlóalj mellett a Honvédség egy 9 fős megelőző egészségügyi laboratóriumot is Koszovóba telepített, de a KFOR-parancsnokságon és a belgrádi összekötő irodában is szolgáltak magyar katonák (Kiss 2011).

A koszovói műveletek mellett Magyarország az Orbán-kormány évei alatt is folytatta boszniai szerepvállalását a NATO SFOR-missziójában. A magyar műszaki kontingens létszáma a kezdeti 416 főről 1998-tól 242, majd 205 főre csökkent. A biztonsági helyzet javulásának köszönhetően a NATO 2004-ben döntött az SFOR-művelet befejezéséről. A szövetség a stafétabotot az Európai Uniónak adta tovább, amely EUFOR néven folytatta a NATO megkezdett munkáját. (Hazánk az EUFOR-műveletben is részt vett.) Magyar katonák az SFOR végéig több mint 200 különböző feladatot hajtottak végre, amelyek során újjáépítettek 22 hidat, helyreállítottak 65 km vasútvonalat és 27 km közutat, s mintegy 102 ezer négyzetméter területet vizsgáltak át tűzseréznapi szempontból. A konkrét eredmények mellett azért volt fontos Magyarország számára a NATO kötelékében végrehajtott boszniai szerepvállalás, mert be tudta bizonyítani, hogy politikailag elkötelezett Európa békéje iránt, és képes a szövetség céljainak az eléréséhez aktívan hozzájárulni.

A csatlakozási tárgyalások során az akkori kormány vállalta, hogy az ország védelmi kiadásainak a GDP-hez viszonyított arányát az 1997. évi 1,44%-ról

2001-re 1,81%-ra növeli. Ezt a vállalást az Orbán-kormány teljesítette: 1999-ben 1,65%, 2001-ben 1,83% volt a védelmi kiadások aránya. „A 2000-ben megkezdett haderő-átalakításhoz a kormány még növekvő forrásokat adott (2000-ben a védelmi költségvetés 226,9 Mrd Ft, 2001-ben 272,4 Mrd Ft, 2002-ben 279,6 Mrd Ft volt), de a szövetségi követelmények teljesítéséhez ez messze nem volt elegendő” (Szenes 2006). A Honvédség szükségszerű átalakítása, átfogó modernizációja, amelyet a kormány az 1999-es védelmi felülvizsgálattal indított el, így nem sikerülhetett, és a reform jobbra csak a létszám csökkentésében volt érzékelhető: az Orbán-kormány évei alatt 75 ezerről 37 ezer főre csökkent a Honvédség létszáma. Ugyanakkor az Orbán-kormány idejére esett a döntés egy fontos modernizációs kérdésben: Magyarország már a Horn-kormány idején pályázatot írt ki két századnyi vadászpilóta megvásárlására. Hosszú viták után a kormány a meglévő MiG–29-esek modernizációja és az amerikai F–16-ok beszerzése ellenében és a svéd JAS–39 Gripen beszerzése mellett döntött. A döntés értelmében Magyarország 14 gépet lízingelt a svéd gyártótól.

Magyarország és a 2001. szeptember 11-i támadások

Az Orbán-kormány működésének utolsó hónapjaira esett az al-Káida által elkövetett 2001. szeptember 11-i támadás New Yorkban és Washingtonban. A Külügyminisztérium még a támadás napján kiadott egy nyilatkozatot, amelyben közölte:

„Egyértelműen és leghatározottabban elítéli azt a nyilvánvaló terrorcselekmény-sorozatot, amelyet 2001. szeptember 11-én a jelenleg még ismeretlen szervezetek az Amerikai Egyesült Államok New York-i és washingtoni stratégiai célpontjai ellen elkövettek. Az embertelen és amellel értelmetlen támadássorozat, amelynek polgárok tömegei estek áldozatául, nem csupán az Amerikai Egyesült Államok elleni támadás, hanem a világ szabad országai, népei, polgárai elleni szörnyű, értelmetlen, elfogadhatatlan terrorcselekmény.”

Egy héttel később a kormány közölte, hogy teljes mértékben támogatja a NATO egységes fellépését az Egyesült Államok védelmében, és készen áll arra, hogy a washingtoni szerződés 5. cikkelyének értelmében segítséget nyújtson. Ugyanakkor Csurka István (MIÉP) kijelentése, amely szerint „a világ elnyomott népei nem tűrhették válaszcsepás nélkül a globalizmus által rájuk rótt megaláztatásokat, a kizsákmányolást és a Palesztinában folyó tervszervű népirtást”, megütközést keltett. Az Afganisztánban 2001 októberében meginduló amerikai vezetésű műveletekben Magyarország ugyanakkor nem vett részt, viszont szerepet vállalt az ezt követő ISAF-misszióban. Az ENSZ Biztonsági Tanácsa 2001 decemberében hozta meg 1386. számú határozatát, amellyel létrehozta a NATO-vezette ISAF-missziót (International Security Assistance Force – Nemzetközi Biztonsági Közreműködő Erő).

Szomszédspolitikai

Az 1998 tavaszán hivatalba lépő Orbán-kormány az addigiaknál kedvezőbb feltételek mellett tudta a szomszédos országokkal a kapcsolatokat kiépíteni és elmélyíteni. 1996 novemberében egy addiginál „nyugatosabb” kormánykoalíció került hatalomra Romániában, amelynek az RMDSZ is tagja volt, a nacionalista Ion Iliescu elnököt pedig Emil Constantinescu (1996–2000) váltotta. Jórészt ennek köszönhetően a magyar–román viszony az Orbán-kormány első éveiben kedvezően alakult, annak dacára, hogy az Orbán-kormány „elődjénél hangsúlyosabban foglalkozott nemzetpolitikai kérdésekkel, gyakoribb látogatásokkal és anyagi támogatásokkal segítve a romániai magyarok törekvéseit. Ez azonban nem okozott konfliktust a két ország kapcsolatában – egyrészt a fentebb már említett okok (kormányzati részvétel, román kormánypartok viszonyulása), másrészt az európai integrációs folyamat miatt, amelynek keretében a szomszédos országokkal való jó viszony és a kisebbségbarát kormányzás javította Románia esélyeit a folyamat mihamarabbi sikeres lezárása terén” (Kántor–Illyés 2012). Tehát akár csak az alapszerződések esetén, az európai integráció mint cél hozzájárult ahhoz, hogy mind Románia, mind Magyarország nyitottabb, kompromisszumkészebb külpolitikát folytasson egymással.

Szlovákiában is javultak a feltételek. Északi szomszédunknál az 1998 októberében megtartott parlamenti választások komoly cezúrát jelentettek. Ahogy 2 évvel korábban Romániában az RMDSZ, úgy az MKP is az új kormánykoalíció tagja lett.

„Olyan kormányzati ciklusban került be a szlovák kormányba, amikor mind a nemzetközi politika, mind a szlovák belpolitika szempontjából sorsdöntő kormányváltásra, politikai kurzusváltásra és az ezzel járó hatalomváltásra került sor. Az MKP ennek következtében válhatott a szlovák kormánykoalíció tagjává. A megelőző szlovák kormányokra a Vladimír Mečiar és a nacionalista politikai elit által képviselt és megvalósított kormányzási és politikai stílus volt jellemző, amelynek autoriter, demokrácia- és jogállamiság-ellenes jellemzői már közismertté váltak.” (Hamberger 2004.)

A Mikuláš Dzurinda miniszterelnök (1998–2006) vezette új kormány a szlovákiai politikai elit nyugatosabb, demokratikusabb elemeit segítette hatalomhoz, és ez kedvező hatással volt a szlovák–magyar viszonyra is. Rögtön az indulásnál, 1998 októberétől, a jobb szlovák–magyar hivatalos viszony politikai és személyi alapfeltételét is megteremtették a legmagasabb szinten. 1998 novemberétől a kapcsolatok intenzívekké váltak, és elkezdték teljesíteni az alapszerződésben lefektetett kapcsolati és kölcsönösségi elvárásokat, közöttük a viszony javítását szolgáló közös intézmények, a egyes bizottságok felállítását és működését is. A konkrét kérdésekben Magyarország mindvégig következetesen támogatta Szlovákia NATO-csatlakozását, amelyre végül 2004-ben került sor. Ugyanez volt a helyzet Szlovákia EU-integrációja esetében is, ahol 1998–1999 környékén még úgy tűnt, hogy az ország hazánknál később fog csak csatlakozni az unióhoz, hiszen még

a „lemaradó”, az úgynevezett helsinki csoport tagja volt. A két állam javuló viszonyát jelképezte az esztergom–párkányi Mária Valéria híd helyreállítása, uniós pénzügyi támogatással. (A hidat még a II. világháborúban robbantották fel a német csapatok.) A híd átadására 2001 októberében került sor, a két miniszterelnök és Günter Verheugen uniós bővítési biztos jelenlétében.

A szerb–magyar viszonyra az Orbán-kormány első évében a NATO légitámaszai nyomták rá bélyegüket. A legitimitását lassan végképp elvesztő Slobodan Milošević ellenében Magyarország a szerbiai demokratizálódást támogatta azzal, hogy a szerb ellenzéket és a civil társadalmat az úgynevezett *szegeedi folyamat* keretében összefogta, és alkalmat adott nekik Magyarországon a tanácskozássra és a kapcsolatépítésre. A cél az volt, hogy Milošević elnök bukása után az ellenzék át tudja venni a hatalmat, és gyorsan ki tudja építeni a demokratikus struktúrákat Szerbiában. Miután a 2000. októberi szerb forradalom következtében Milošević végül valóban elvesztette hatalmát, javultak a kétoldalú kapcsolatok. 2001 novemberében Orbán Viktor miniszterelnök Belgrádba látogatott, ahol Zoran Đinđić szerb miniszterelnök úgy nyilatkozott, hogy „az utóbbi két-három hónapban többen fejlődött a kétoldalú együttműködés, mint az utóbbi tíz évben” (Szilágyi 2011). Ezt követően egy ideig úgy tűnt, hogy a 2 ország valóban túljutott a nehéz időszakon, sőt a kisebbségi kérdést is sikerül rendezni. 2002 februárjában a Külügyminisztérium örömmel nyugtázta a szerb törvényhozásnak a vajdasági autonóm hatáskörök visszaszolgáltatásáról szóló döntését.

A visegrádi együttműködés

A V4-együttműködés az 1990-es évek második felében sokat veszített lendületéből, és tevékenysége elsősorban a CEFTA-ban merült ki. 1998-ban azonban olyan kormányok kerültek hatalomra a visegrádi országokban, amelyek újra fontosnak tartották a regionális együttműködésnek ezt a formáját. 1999 májusában a 4 miniszterelnök pozsonyi csúcstalálkozóján közös nyilatkozatot fogadtak el, egyúttal pedig kijelölték az együttműködés területeit: európai integráció, bel- és igazságügy, kultúra, oktatás, tudomány, közlekedés, távközlés, környezetvédelem és biztonságpolitika. A NATO-tagság már csak Szlovákia számára volt elérendő cél, ezért az országok vezetői megállapodtak abban, hogy tanácsokkal segítik és támogatni fogják csatlakozását az euroatlanti szervezethez. Szintén Pozsonyban döntöttek úgy a kormányfők, hogy intézményi struktúrát ugyan továbbra sem hoznak létre, de kialakítanak egy rotációs elven alapuló „soros” elnökségi rendszert, amelynek alapján minden évben más V4 ország vezeti a tárgyalásokat és ad helyszínt a találkozóknak. „Az intézményesítés alóli kivétel a 2000-ben közös egyetértéssel létrehozott Nemzetközi Visegrádi Alap, amely a tagállamok társadalmainak szorosabb érintkezését, a civil szférák összekapcsolását és a kulturális és oktatási együttműködés minél gazdagabbá tételét szolgálja” (Hamberger 2010).

Nemzetpolitika és a státustörvény

A nemzetpolitika terén az Orbán-kormány külpolitikája az antalli időszak éveihez fordult vissza, és a határon átívelő nemzeti érdekeket az MSZP–SZDSZ-kormánynál hatékonyabban igyekezett képviselni. Ennek jegyében a magyarságpolitika hazai intézményrendszere kibővült, jelentősége megnőtt. A magyar–magyar kapcsolatok intézményesítéseként a ciklus kiemelkedő fejleménye a Magyar Állandó Értekezlet (MÁÉRT) létrehozása (1999) és rendszeres időközönkénti összehívása volt. A Határon Túli Magyarok Hivatala (HTMH) a külügyi tárca (azon belül a politikai államtitkár) felügyelete alá került, ezáltal a külpolitika egységesebbé vált. Az Orbán-kormány hivatali idejéből kiemelendők az egyetemalapítások is. Miután mind Romániában, mind Szlovákiában mereven elzárkóztak egy magyar tannyelvű felsőoktatási intézmény létrehozása elől, a magyar kormány más módon kívánt segíteni. A magánalapítású, de magyar állami támogatást élvező Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem 2001-ben kezdte meg oktatási tevékenységét Kolozsváron, Marosvásárhelyen és Csíkszeredán. A magyar költségvetésből is támogatott komáromi Selye János Egyetem alapításának az előkészületei is az Orbán-kormány éveire estek, igaz, az oktatás csak 2004-ben kezdődött el. Ez lett az első önálló magyar nyelvű egyetem Szlovákiában. A nemzetpolitika hangsúlyosabbá válását mutatta az is, hogy az Orbán-kormány 4 éve alatt többet költött a magyar állam a határon túli magyarokra, mint az előző két ciklus alatt összesen. Igaz, egy így sem volt túl sok, mindössze az éves költségvetés 0,2%-a.

MÁÉRT: A Magyar Állandó Értekezlet a határon túli legitim magyar szervezetek, a magyarországi parlamenti pártok és a Magyar Kormány részvételével alakult meg 1999-ben. Feladata a rendszeres és intézményes kapcsolatok szervezeti feltételeinek biztosítása, a magyar–magyar együttműködés összehangolása. A Magyar Kormány feladatának tekinti a MÁÉRT munkájának támogatását, ennek egyik tanújele azon szakértői bizottságok felállítása, amelyek ajánlásokat fogalmaznak meg a kormány számára politikai, gazdasági és oktatási területen (HTMiK.hu: A határon túli magyarok és a magyarországi külpolitika).

Szintén új alapra helyezte a magyar–magyar kapcsolatokat az Orbán-kormány, amikor 2001. június 19-én az Országgyűlés elfogadta az úgynevezett státustörvényt (2001. évi LXII. törvény). A törvényt a parlamenti szavazáson az ellenzék soraiból csak az SZDSZ képviselői nem szavazták meg. Az új rendelkezés szerint 2002. január 1-jétől külön kedvezményekben és támogatásokban részesültek a Horvátországban, Jugoszláviában, Romániában, Szlovákiában, Szlovéniában és Ukrajnában állandó lakhellyel rendelkező, nem magyar állampolgárságú magyarok. (Az ausztriai magyarokra nem terjedt ki a törvény.) A kedvezményeket és támogatásokat mindenki igénybe vehette, aki megszerezte az úgynevezett magyarigazolványt. A törvény célja – a praktikus és konkrét kedvezményeken túl – szimbolikusan a nemzetegyesítés

is volt: a 20. században szétszakított magyarság számára a 21. század elhozta a lehetőséget az egyesülésre, az anyaországi, valamint a külföldi magyarok közeledésére. A törvény előkészítésében a frissen létrehozott MÁÉRT javaslatai is nagy szerepet játszottak, tehát a határon túli magyarok is beleszólhattak annak kialakításába.

Kedvezmények a státustörvény alapján (válogatás)

- a szomszédos országok közoktatási intézményeiben magyarul tanuló vagy bármely felsőoktatási intézményben hallgatói jogviszonyban álló és a státustörvény hatálya alá eső személy jogosult a magyar állampolgárokat megillető diákigazolványra;
- a státustörvény a magyarigazolvány birtokosai számára lehetővé teszi, hogy évente 3 hónapon át Magyarország területén dolgozzanak;
- a nyugdíjasok, a 6 évnél fiatalabbak, illetve a 65 évnél idősebbek ingyenesen utazhatnak a magyarországi távolsági busz- és vonatjáratokon;
- pedagógusok számára magyarországi továbbképzések, diákok számára ösztöndíj-lehetőségek;
- a Magyarországon dolgozó, tb-t fizető alkalmazottak a magyar állampolgárokhoz hasonlóan teljes egészségügyi ellátásban részesülnek.

Ki kaphatott magyarigazolványt?

A magyar hatóságok által kiállított, fényképpel ellátott magyarigazolványt az igénylő legegyszerűbben úgy kapja meg, ha írásbeli nyilatkozatot tesz arról, hogy ő magyar nemzetiségű, és az ajánló bizottság tagjai meggyőződnek arról, hogy tud is magyarul. A vegyes házasságokban élők között nem adódik majd konfliktus az igazolvány miatt, hiszen ha az egyik házastárs már rendelkezik magyarigazolvánnyal, akkor férje/felesége is megkaphatja azt. A további figyelembe vehető kritériumok: a pályázó szülei közül legalább az egyik magyar nemzetiségű legyen, valamely bejegyzett magyar szervezet nyilvántartott tagja legyen, valamely egyházi nyilvántartásban magyarként tartsák számon, magyar oktatási nyelvű közoktatási intézményben legalább 4 évet elvégezzen vagy gyermekei magyar oktatási nyelvű intézményekbe járjanak. Nem minden kritériumnak kell teljesülnie kötelezően, például nem kell mindenkinek RMDSZ-tagnak lenni, elég, ha magyarnak vallja magát írásban, és tud magyarul, de a katolikus egyházhoz tartozó moldvai csángók is kérhetik a magyarigazolványt. Az ajánló szervezet által küldött irat birtokában további 2 feltételnek kell teljesülnie: a kérelmező ne kívánjon Magyarországra bevándorolni, illetve ne jelentsen idegenrendészeti vagy nemzetbiztonsági kockázatot (Kántor 2002).

Martonyi János a törvény parlamenti vitája során kijelentette, a kormány célja nem az, hogy Magyarországra csábítsa a határon túli magyarokat, hanem hogy „úgy szolgálja

a határon túli magyar közösségek megmaradását, hogy egyúttal a szülőföldjükön való maradásra is ösztönözzön. Nemcsak arról van tehát szó, hogy a támogatások jelentős részét a szülőföldön kívánjuk nyújtani, hanem arról is, hogy a javaslatban foglaltak megkönnyítik a határon túl élő magyarok számára, hogy itthon érezhessék magukat Magyarországon, éspedig anélkül, hogy magyar állampolgárrá válnának vagy állandó tartózkodási engedélyt kérnének.”

Nemzetközi bírálatok a státustörvénnyel kapcsolatban

A státustörvényt elfogadása után egy sor nemzetközi szervezet illetve több-kevesebb kritikával, nem megkérdőjelezve ugyanakkor a törvény nemzetközi jogi legitimitását. Az alábbiakban egy rövid válogatást közlünk ezekből:

- A kisebbségek jogainak védelme azoknak az államoknak a kötelessége, amelyekben élnek – szögezte le a Magyarországot meg nem nevező közleményben Rolf Ekeus, az EBESZ kisebbségügyi főbiztosa. Ez nemcsak a jelenlegi nemzetközi jog egyik alapelve és a béke feltétele, hanem egyben szükséges a jó kormányzáshoz, különösen a soknemzetiségű államokban. A történelem azt mutatja, hogy amikor az államok egyoldalú intézkedéseket hoznak nemzetiségi alapon az illetékességükön kívül eső nemzeti kisebbségek védelmére, ez időnként feszültségekhez és szakadásokhoz, sőt heves konfliktusokhoz vezet.
- Magyarországnak legkésőbb EU-csatlakozása idejére hozzá kell igazítania a státustörvényt az uniós joganyaghoz, mert a törvény jelenleg nincs összhangban a diszkriminációmentességnek az EU alapszerződésében szereplő elvével – figyelmeztetett az Európai Bizottság a Magyarországról készített országjelentésében.
- A Velencei Bizottság 2001. októberi jelentése legitimnek tekinti azt az elvet, hogy az anyaország támogassa a határain kívül élő kisebbségeket, és azt nem tekinti sem pozitív diszkriminációnak, sem extraterritoriális hatályúnak. Az állam és az anyaország viszonyáról a bizottság megállapítja, hogy mind a 2 fél rendelkezik jogsultságokkal. A kisebbségek védelméért elsősorban a lakóhelyük szerinti állam tartozik felelősséggel. A bizottság tudomásul veszi ugyanakkor, hogy az anyaállamok szintén szerepet játszanak kisebbségeik védelmében és megőrzésében, az őket összekötő nyelvi és kulturális kötelékek szorosan tartásának céljával.

A szomszédos államok már a státustörvény elfogadása előtt jelezték, hogy az új rendelkezéssel kapcsolatban aggodalmaik vannak. Szlovákia például azt kifogásolta, hogy a törvényt a „szlovák állam területén (is) hatályba akarják léptetni, ezáltal a szlovák állam polgáraitra vonatkozóan akarják érvényesíteni. Ennek alapján hivatkozott Dzurinda szlovák kormányfő arra, hogy a törvény extraterritoriális, mert átnyúlik az államhatáron, s ezzel a status quót és a szlovák állam felségterületét megsérti. A státustörvénnyel szembeni másik szlovák érv az volt, hogy a Szlovákiában érvényes (iskolai-oktatási) támogatásokkal Magyarország Szlovákiában

diszkriminálja a szlovák állampolgárokat, mert egyeseknek – etnikai alapon – több anyagi lehetőséget biztosít, mint a többieknek” (Hamberger 2004). Hasonlóan érvelt Bukarest is a törvény elfogadását követően: Adrian Nastase miniszterelnök kijelentette, hogy az alapszerződésen kívül egyetlen magyar törvény sem alkalmazható Románia területén. Goran Svilanović jugoszláv külügyminiszter azt nehezményezte, hogy a státustörvény révén a magyar nemzetiségű jugoszláv állampolgárok kiváltságos helyzetbe kerülnek más jugoszláv állampolgárokhoz képest, ez pedig ellentétes a diszkriminációt tiltó jugoszláv alkotmánnyal. A státustörvény körüli feszültségek mind a román–magyar, mind a szlovák–magyar államközi viszonyt megterhelték egy időre (Hamberger 2004; Kántor–Illyés 2012). Míg Szlovákiában a státustörvény a Medgyessy-kormány első hónapjaiban is még napi közéleti téma maradt, addig a román féllel Magyarország 2001 decemberében egy kétoldalú megállapodás keretében rendezte a vitatott kérdéseket.

Vákát

A Medgyessy-kormány külpolitikája (2002–2004)



A 2002. április 7-én és 21-én tartott választások után újból MSZP–SZDSZ-koalíció létesült, miután a szocialisták a képviselői helyek 46%-át, a szabaddemokraták pedig 5%-át szerezték meg. A Fidesz–MDF a mandátumok 49%-át kapta, így hiába lett a legerősebb frakció, koalíciós társ hiányában ellenzékbe szorult. A miniszterelnök 2004 szeptemberéig a párton kívüli Medgyessy Péter lett, a külügyminiszteri posztot újra Kovács László (MSZP) kapta. 2002-ben megszűnt a tárca nélküli miniszterek posztja, de a 2003-as kormányátalakítás során Juhász Endre az európai integrációs ügyek koordinációjáért felelős tárca nélküli miniszter lett, amivel ez a kormányzati munka a Külügyminisztériumból kiemelve egységes irányítás alá került a Miniszterelnöki Hivatalon belül.

13. táblázat: A 2002. évi országgyűlési képviselő-választás eredménye

Pártok	Egyéni választó- kerületben	Területi listán	Országos listán	Összesen	Parlamenti mandátumok aránya (%)
Fidesz MDF	95	67	26	188	48,70
MSZP SZDSZ	1			1	0,26
MSZP	78	69	31	178	46,11
SZDSZ	2	4	13	19	4,92
Összesen	176	140	70	386	100,00

Forrás: Nemzeti Választási Iroda: Országgyűlési választások, 2002. Online: www.valasztas.hu/valasztasok-szavazasok

A kormány hivatalba lépése után néhány héttel a sajtó dokumentumokat hozott nyilvánosságra Medgyessy pártállami múltjáról, miszerint 1977 és 1982 között a titkosszolgálat III/II-es osztályán, D–209 kódszámmal szigorúan titkos tiszti beosztásban szolgált. Az SZDSZ-frakció a botrány kirobbanásakor azonnal a lemondása mellett foglalt állást – lényeges mozzanat, hogy a Kádár-rendszer éveiben a liberális másként gondolkodókat a titkosszolgálatok folyamatosan figyelték és vegzálták –, az SZDSZ vezetői azonban el kívánták kerülni a kormány bukását, és a frakciót Medgyessy támogatására utasították. Emiatt a párt korábbi elnöke, Kis János kilépett a liberális pártból. A miniszterelnök szabaddemokratákkal való viszonya azonban végletesen megromlott. Két évvel később, miután a kormányoldal gyengén szerepelt a 2004. júniusi európai parlamenti választásokon, az SZDSZ-t korrupciós ügyekkel vádoló Medgyessyt az MSZP és az SZDSZ vezetése megbuktatta. Ezután Medgyessy 2004. augusztus 19-én bejelentette lemondását.

Gazdaságpolitika – a költségvetés megroppanása

A Medgyessy-kormány 2002-es hivatalba lépése után – választási ígéreteinek megfelelően – azonnal hozzálátott a „jóléti rendszerváltás”, vagyis a 2, úgynevezett 100 napos program megvalósításához. A program központi elemei a következők voltak: a közalkalmazottak és köztisztviselők 50%-os béremelése, a családi pótlék 20%-os emelése, a 13. havi családi pótlék bevezetése, a nyugdíjasok egyszeri 19 ezer forintos nyugdíj-kiegészítése, a minimálbér adómentesítése és a felsőoktatási ösztöndíjak 30%-os emelése. A közszféra béremelésén és a bőkezű szociálpolitikai juttatásokon túl a kormány komoly infrastrukturális beruházásokba kezdett, ennek eredményeképpen 2005-re 769 km-re emelkedett az autópályák hossza a 2000-ben meglévő 505 km-hez képest.



1. ábra: A magyar államadósság GDP-hez viszonyított aránya

Forrás: <http://konyvtar.mutf.hu>

A felsorolt intézkedések társadalmi szempontból kedvező hatást értek el, de ezek egyidejű finanszírozására a magyarnál jóval fejlettebb gazdaságra lett volna szükség. A kiadások ugyanis hatalmas lyukat ütöttek a költségvetésen. Mivel nem volt fedezetük, a kormány inflációs politikát kezdett folytatni, s újabb hitelekett vett fel. Az infláció ugyanis szétterül a gazdaságban, terhét mindenki viseli, és nem jár komoly politikai veszteséggel. Az infláció elindult tehát felfelé, erre válaszul az MNB 12,5%-ra emelte a jegybanki alapkamatot. Ezzel a lépéssel ugyan jelentősen megdrágította a hitelfelvételt, viszont mivel 2001. július 15-én életbe lépett a devizaliberalizáció – vagyis a forint korlátlan átválthatósága –, a bankok jóval olcsóbban tudtak devizahitelekett nyújtani. Az államháztartási hiány megugrásához hozzájárult az is, hogy 2002–2003-ban a magyar állam viszonylag kedvező feltételekkel jutott

hitelhez (2–2,5%-os eurózónabeli kamatszint), ennek azonban több mint ötszörösét (12–12,5%) fizette vissza. A jóléti intézkedések mellett tehát az árfolyam- és kamatpolitika kedvezőtlen alakulásának együttese okozták az államháztartás komoly hiányát. 2006-ra – a Gyurcsány-kormány időszakában – a költségvetés hiánya már 2120 milliárd forint volt, mely 9,3%-os GDP-arányos költségvetési hiánynak felelt meg. A magyar gazdaság láthatóan a 3%-os deficitet előírányzó maastrichti konvergenciaprogram helyett az ellenkező irányba fordult. A fordulat a közös pénz, az euró 2008-as bevezetését tolta ki meghatározatlan időre.

Összességében az államháztartási kiadások folyamatos növekedése jellemezte tehát ezt az időszakot, holott ekkor már szigorú fiskális gazdaságpolitikára lett volna szükség ahhoz, hogy ne szabaduljon el az államadósság. Az államháztartási hiány folyamatosan emelkedett, 6,4% és 9,4% között mozgott, ugyanis az államháztartás bevételei nem nőttek, a kiadások viszont folyamatosan emelkedtek. Ennek ellenére csak a szakemberek számára volt nyilvánvaló, hogy fenntarthatatlan pályán mozog a gazdaság, hiszen a növekedési ütem folyamatosan 4% körül mozgott. Ezt a növekedést azonban egy külső konjunktúra, illetve a költségvetési eladósodás táplálta. Fontos tényezőként meg kell említeni a globális pénzpiacokat is, amelyek segítségével a magyar költségvetés korlátlanul finanszírozhatónak tűnt. A kormánynak tehát nem volt szüksége fiskális kiigazításra, és nem is élt ezzel a lehetőséggel.

Magyarország EU-csatlakozása és a kereskedelmi akadályok teljes lebomlása szintén impulzust jelentett a gazdaság számára. Ekkor azonban a magyar gazdaság már lényegesen lassabban növekedett a régiós államok többségéhez képest, versenyképességünk tehát kifejezetten romlott.

14. táblázat: Államháztartási hiány a visegrádi csoport országaiban

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Csehország	-6,5	-6,7	-2,8	-3,2	-2,4	-0,7	-2,2	-5,8	-4,7
Magyarország	-9,0	-7,3	-6,5	-7,9	-9,4	-5,1	-3,7	-4,6	-4,3
Szlovákia	-8,2	-2,8	-2,4	-2,8	-3,2	-1,8	-2,1	-8,0	-7,5
Lengyelország	-5,0	-6,2	-5,4	-4,1	-3,6	-1,9	-3,7	-7,5	-7,8

Forrás: KSH

A csatlakozással kapcsolatos gazdaságfejlődéshez köthető források rendelkezésre állásával sem javult a helyzetünk. Bár a források nagy részét a hazai kis- és középvállalkozások fejlesztésére fordították, ezek mégsem tudtak helytállni az immár globálissá szélesedő versenyben. Ehhez köthető jelenség a magyar gazdaság duális jellegének megszilárdulása, amely egyrészt versenyképes, exportra termelő multinacionális vállalkozásokból, másrészt döntően hazai piacra termelő, gyengébb versenyképességű kis- és közepes vállalatokból áll.

Az EU-csatlakozás

A Medgyessy-kormány hivatali ideje alatt az első fontos uniós csúcstalálkozóra 2002 októberében került sor Brüsszelben, ahol döntés született arról, hogy a laekeni csúcson megnevezett 10 országgal fogja az EU a következő, koppenhágai csúcsig lezárni a csatlakozási tárgyalásokat. Ezzel a *bigbang csatlakozás* valósággá vált. A brüsszeli csúcs másik fontos eredménye egy korlátozó pénzügyi döntés lett: az EU vezetői elhatározták, hogy a közös agrárpolitikát csak fokozatosan terjesztik ki az új tagállamokra. Ennek értelmében az új tagállamok gazdáinak járó közvetlen támogatás a csatlakozás első évében csak az uniós kifizetések 25%-a lehetett. A döntés mögött az EU azon felfogása rejlett, amely szerint „ha a tagjelölt gazdálkodók már a csatlakozás pillanatától 100%-ban részesültek volna a közvetlen agrárkifizetésekből, akkor az meggátolta volna a mezőgazdasági üzemek fejlesztését, a szerkezetátalakítást, és konzerválta volna az alacsonyabb termelési színvonalat” (Horváth 2011). Az unió 2004–2007 között évente 5%-kal növelte a közvetlen kifizetéseket, 2008-tól kezdve pedig 10%-kal, amelyek így 2013-ban érték el a 100%-os szintet. Az újonnan csatlakozók közül Lengyelország nem fogadta el ezt a megoldást, a lengyel esetben az induló szint 50% lett.

Ami az unió másik nagy pénzügyi programját, a strukturális és kohéziós támogatásokat illeti, a tagállamok szintén úgy döntöttek, hogy 2006-ig az újak arányaiban kisebb támogatást kapnak, mint a régi tagállamok hozzájárulásra jogosult területei, 2007-től azonban már nem lehetett különbséget tenni közöttük.

Egy további vitás kérdés a munkaerő szabad áramlása volt, amelyben 2002-re kompromisszum született: a régi tagállamok maximum 7 évre szóló átmeneti mentességet (derogáció) kaptak a munkaerőpiacuk teljes megnyitása alól. A tőke szabad mozgásával kapcsolatban ugyanakkor éppen az új államok nyújtottak be mentességi igényt, elsősorban az ingatlan- és földtulajdon kérdésében, attól tartva, hogy ha a gazdagabb régi tagállamok előtt teljesen kinyitják a kapukat, akkor a csatlakozó államokban jóval olcsóbb földterület és ingatlan után érdeklődő spekulációs célzatú vásárlók nagy mértékben és gyorsan felhajthatják az árakat, megnehezítve a helyi állampolgárok vásárlásait.

A bel- és igazságügyi együttműködés területén a schengeni övezethez való csatlakozás jelentette a fő kihívást Magyarország számára is. Az ország ugyanis az EU külső határa lett, ezért ki kellett építenie a közös külső határőrizetet Szerbia, Ukrajna és Románia felé, viszont fel kellett számolnia a belső határellenőrzést Ausztria, Szlovénia és Szlovákia irányába. Mindez komoly intézményfejlesztéssel és technikai kihívásokkal járt, amivel Magyarország csak az uniós csatlakozás után készülhetett el. Magyarország végül 2007. december 21-én csatlakozott az övezethez, s állampolgárai útlevél nélkül utazhattak a többi tagállamba. A repülőterek határállomásain pedig 2008. március végétől léptek hatályba a schengeni szabályok.

A 2002. decemberi koppenhágai csúcson sikerült lezárni mind a tárgyalásokat, mind azok pénzügyi vonzatainak kérdéseit. A 2002. második félévi dán elnökség

„Koppenhágától Koppenhágáig” jelmondata tehát valósággá vált: a kelet-európai államok csatlakozásának az 1993-ban nyilvánosságra hozott koppenhágai kritériumok voltak a kezdő-, a 2002. decemberi koppenhágai csúcs pedig a végpontja. A dán fővárosban ugyanis döntés született, hogy – amennyiben sikeres a csatlakozási szerződések ratifikációja – Észtország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Csehország, Szlovákia, Magyarország, Szlovénia, Ciprus és Málta 2004. május 1-jén az Európai Unió tagjai lesznek. A felkészülésben előbbre járó országok (Magyarország, Szlovénia, Csehország) egy évtizedig álltak az EU kapujában, s végül bevárták a lassabban haladókat is.

Ezzel a dátummal biztosítva volt, hogy az új tagállamok állampolgárai már részt vehetnek a 2004. június 13-i európai parlamenti választásokon. Magyarországon az első EP-választáson a választók 38%-a vett részt, a Fidesz 12, az MSZP 9, az SZDSZ 2 és az MDF 1 mandátumot szerzett.

Mennyiben érte el céljait a magyar külpolitika a brüsszeli és koppenhágai csúcs tükrében? Ami a csatlakozás pénzügyi vonzatait illeti, vegyes volt az itthoni fogadtatás. Kovács László külügyminiszter a koppenhágai csúcst követően úgy nyilatkozott, hogy a 2004–2006-os évekre Magyarország 138 euró/fő nettó kifizetéssel zárta a tárgyalásokat, ami jelentősen jobb volt, mint Csehorszáé (78 euró/fő), de rosszabb mint például Szlovákia pozíciója (155 euró/fő). A többi csatlakozó állam még jobban zárta a tárgyalásokat. Ez a tény ugyanakkor magyarázható azzal, hogy Magyarország az egyik legfejlettebb állam volt a 10-ekből, és így érthető, hogy kevesebb támogatást kapott, mint a szegényebb országok. Talán még kedvezőbb eredményt is elérhettek volna a magyar tárgyalók, ha jobb a visegrádi államok együttműködése. „A visegrádiak közös fellépése több témakörben, de legalább a mezőgazdasági közvetlen kifizetések ügyében hatékonyan működhetett volna a legutolsó – maraton – tárgyalási szakaszban, az ezt indítványozó magyar kezdeményezésre igent mondó partnereink azonban egymás után kihátráltak belőle” (Hargita 2012).

A koppenhágai csúcs után fennmaradó mintegy másfél évre azért is volt szükség, hogy a ratifikációs eljárás végbemenjen a 15 régi és a 10 új tagállamban. A régi tagállamokban a nemzeti parlamentek hagyták jóvá a csatlakozási szerződéseket, míg az új államokban (Ciprus kivételével) népszavazást tartottak a csatlakozásról. Erre Magyarországon 2003. április 12-én került sor. A szavazáson 45%-os részvétel mellett 84% támogatta hazánk csatlakozását az unióhoz. Néhány nappal később, a referendum eredményének ismeretében, Medgyessy Péter miniszterelnök Athénban, ünnepi keretek között írta alá a csatlakozási szerződést. Beszédében a kormányfő kijelentette, hogy „Magyarország hallatni fogja hangját minden fontos ügyben, s ezek közül kiemelkedik az európai kisebbségek ügye, a határon túli magyarok ügye. Magyarország mindent elkövet azért, hogy szomszédjai is mielőbb csatlakozhassanak az EU-hoz, és megkülönböztetett figyelmet fordít azokra a magyarokra, akik egyelőre még nem tartozhatnak szülőföldjük helyzetéből adódóan az európai közösséghez.” A népszavazással elhárult az utolsó akadály Magyarország uniós tagsága előtt. 2004. május elsején, ünnepi keretek között hazánk csatlakozott az Európai

Unióhoz. Ezzel intézményi tagság tekintetében teljesült az antalli hármas külpolitikai prioritás közül az első és legfontosabb cél, az euroatlanti integráció.

Magyarország a NATO-ban

Magyarország és a NATO kapcsolatát a Medgyessy-kormány idején egy sajátos kettősség határozta meg. A szocialista-liberális kormány alatt erősen csökkentek a védelmi kiadások, amelyek 2002-ben még 1,67%-on voltak, 2004-ben azonban már GDP-arányosan csak 1,53%-ot értek el, 2005-ben pedig 1,28%-ot. Ez jóval kevesebb, mint a NATO-nak tett magyar vállalás, amely a 2001–2004-es évekre 1,61% volt.

A kormány 2002 nyarán a védelmi szféra újabb felülvizsgálatát rendelte el, amelynek végrehajtása eredményeképpen kidolgozták a haderő 2004–2013. évre szóló, hosszú távú fejlesztési terveit. Igaz, ebből forráshiányok miatt nem sok valósult meg, ezért a második Gyurcsány-kormányuk új koncepciót kellett kidolgoznia. Ekkorra teljesen nyilvánvalóvá vált, hogy irreális volt szinte az egész magyar haderő felkínálása a szövetség számára, mert a költségvetés nem tette lehetővé az ehhez szükséges fejlesztéseket. Mindezek miatt Magyarországnak 2002-ben jelentősen vissza kellett lépnie NATO-vállalásaitól, és olyan helyzet alakult ki, hogy „a költségvetési prognózisok bizonytalansága miatt a haderőtervek, a NATO fejlesztési vállalások nem bizonyultak időtállóknak, és a hosszú távú erőforrás- és költségtervezésben folyamatosan kezelhetetlen finanszírozási nehézséget jelentettek” (Szenes 2006). Ebben a ciklusban szűnt meg a békeidőszaki sorkatonai szolgálat is: az utolsó sorkatona 2004. november 3-án szerelt le. Másrészről ugyanakkor Magyarország a Medgyessy-kormány idején is komoly erővel és jó színvonalon vett részt a NATO békefenntartó műveleteiben, így ez tekinthető a magyar NATO-teljesítmény leg-sikeresebb területének. Ezek közül a műveletek közül az afganisztáni volt a legje-lentősebb.

Az afganisztáni szerepvállalás

Az ENSZ Biztonsági Tanácsa még az Orbán-kormány idején, 2001 decemberében hozta meg 1386. számú határozatát, amellyel létrehozta a NATO vezette ISAF-missziót az afganisztáni helyzet stabilizálása és az afgán állam újjáépítése érdekében. Az amerikaiak 2001 őszén rövid idő alatt elfoglalták az ország jelentős részét, elűzték az al-Káidát támogató tálib kormányt, és felszámolták az al-Káida kiképzőtáborait. Magyarország 2003 februárjában csatlakozott a misszióhoz egy 15 fős egészségügyi csoporttal, 2 törzstiszttel, egy hadműveleti és egy sajtótiszttel. Erre az Országgyűlés 2002 decemberében adott felhatalmazást. A magyar katonasorvosokból és egészségügyi szakszemélyzetből álló, végül 30 főre duzzadt MH Egészségügyi

Kontingens Kabulban, a német tábori kórház állományaiba települve végezte feladatát 2003 decemberéig, illetve egyéni beosztásokban 2004 júliusáig (Kiss 2011).

A magyar kormány 2004 júliusában erőteljesen bővítette az afganisztáni magyar szerepvállalást. A 2191/2004. számú kormányhatározat értelmében egy 125 fős alegységet telepítettünk Kabulba, ahol a többnemzetiségű dandár norvég vezetésű 3. zászlóalj harccsoportjának alárendeltségében hajtotta végre feladatát. Az úgynevezett könnyű gyalogszázad (HDF Light Infantry Company) tagjai járőröztek, ellenőrző-áteresztő pontokat hoztak létre és működtettek, konvoj- és VIP-kíséréseket hajtottak végre, és az ellenőrzésük alatt álló rendőrségi körzetek munkatársainak továbbképzéseket is tartottak (térképolvasás, tömegoszlatás).

Mik voltak a magyar külpolitika szempontjai az afganisztáni szerepvállalással kapcsolatban? Erre a kérdésre alapvetően 3 választ lehet adni. Egy parlamenti felhívásában Kovács László külügyminiszter 2002-ben elsősorban a szövetségi lojalitást hangsúlyozta:

„Magyarország ne csak nyilatkozatokban támogassa a terrorizmus elleni harcot, és hovatovább a NATO egyetlen tagországaént maradjon ki minden akcióból vagy a távolságra hivatkozva, vagy a költségekre, vagy a veszélyességekre. De tudjuk, hogy általában a katonai szövetséghez való tartozás ilyen áldozatvállalásokkal is jár, és ha Magyarország igényt tart arra, hogy mások hozzájáruljanak Magyarországot megvédéséhez, akkor meggyőződése a kormánynak, hogy a közös célok eléréséhez Magyarországnak, mint a szövetség tagjának, szintén részt kell vállalnia.”

A másik szempont, amelyet az afganisztáni magyar szerepvállalásnál érvként szoktak felhozni, a 2004-ben elfogadott Nemzeti Biztonsági Stratégiából is kiolvasható: Magyarországot közvetlenül is fenyegetik olyan új típusú globális kihívások, mint a terrorizmus vagy a tömegpusztító fegyverek terjedése. Hazánk nemzeti érdeke ezeket a veszélyeket minimalizálni, márpedig ezekre a nehezen behatárolható és megjósolható kihívásokra a nemzetközi szervezetekben folytatott együttműködés kínálja a leghatékonyabb választ – például Afganisztánban. Harmadrészt szerepet játszott az is, hogy Magyarország bizonyítási kényszerben volt: a csökkenő védelmi kiadások miatti bírálatokat a kormány úgy akarta kivédeni, hogy részt vett a műveletben, bizonyítva, hogy a honvédség alulfinanszírozottsága ellenére hazánk a NATO megbízható tagja.

Magyarország a Medgyessy-kormány éveiben is fenntartotta balkáni jelenlétét a NATO különböző műveleteiben. Koszovóban a már említett Megelőző Egészségügyi Laboratórium és az Őr- és Biztosító Zászlóalj teljesített szolgálatot. 2002 júniusától a Magyar Honvédség Albániában 2 fővel (egy tiszttel és egy tiszt-helyetttel) segítette a hadsereg átalakítását. A macedóniai konfliktus kapcsán 2001 augusztusától egy 60 fős felderítő szakasz végzett német alárendeltségben felderítési és biztosító feladatokat. 2003-tól szintén Macedóniában kapott szerepet egy 40 fős Őr- és Biztosító Szakasz, amely a skopjei NATO-parancsnokság őrzés-védelmét látta el, valamint gyorsreagálású erőt képezett és kísérési feladatokat is

végrehajtott. Bosznia-Hercegovinában 2004-ig folytatta munkáját a már említett magyar műszaki kontingens a NATO alárendeltségében, ehhez járult magyar részről – többek között – 2002-től egy szállító szakasz és egy katonai rendfenntartó kontingens (Kiss 2011).

A Zengő-hegyi radar ügye: A Medgyessy-kormány évei alatt vált belpolitikai vitatémává a Zengőre építendő rádiólokátor kérdése. A hazai rádiólokációs rendszer fejlesztését még egy 1995. szeptemberi országgyűlési határozat rendelte el. A NATO-csatlakozás előkészítése során Magyarország a közeli tagság, valamint az egységes védelmi hálózatba kapcsolhatóság miatt a szövetséghez fordult, hogy vállaljon részt a finanszírozásban. Az 1999-es belépés után hosszas tárgyalások kezdődtek, mert néhány tagállam sokáig ellenezte, hogy a NATO nagy összegekkel támogassa az új tagországok fejlesztéseit. Végül sikerült megegyezni, mégpedig abban, hogy a szervezet 5 új (3D-s, minimális sugárzású) radar felállítását finanszírozza. Ebből 3 Magyarországon épült – az eredeti zengői és bánkúti helyszín mellé nyugati kérésre sorolták be Békéscsabát –, 2 pedig Csehországban. A NATO a költségek háromnegyedének átvállalásáért, valamint a karbantartás 2027-ig való finanszírozásáért 2006-os átadást kért cserébe. A békéscsabai és bánkúti radar időben elkészült, de a környezetvédők ellenkezése miatt a zengői beruházás nem kezdődött el sem az Orbán-, sem a Medgyessy-kormány alatt. A kormány a tiltakozások miatt 2005-ben úgy döntött, hogy a Pécs közeli Tubes-hegyre telepíti a radart, de végül nem ott, hanem a Tolna megyei Medinán épült fel 2013-ra – jókora késéssel az eredeti tervekhez képest.

Magyarország az Irak elleni hadműveletben

A Medgyessy-kormány évei alatt fontos epizódja volt a magyar külpolitikának az úgynevezett *nyolcak levele* és a vitatott iraki magyar szerepvállalás. Mint ismert, az Egyesült Államok a 2001. szeptember 11-i támadások után meghirdette a terrorizmus elleni globális harcot. Ennek jegyében George W. Bush elnök egy 2002. januári beszédében Irakot is „a gonosz tengelyéhez” sorolta, mivel Washington meglátása szerint Szaddám Huszein tömegpusztító fegyverekre próbál szert tenni, és támogatja a nemzetközi terrorizmust. Bush elnök ebből levezetve preventív háborút sürgetett Irak ellen. Mind az ENSZ Biztonsági Tanács, mind a NATO mélyen megosztott volt abban a kérdésben, hogy elfogadja-e az amerikaiak érvelését. Ebben a kontextusban született meg 2003. január 30-án a nyolcak levele, amelyben a cseh elnök és az olasz, spanyol, portugál, dán, brit, lengyel és magyar kormányfő levélben feltétlen támogatásáról biztosította Bush elnököt a készülő háború kapcsán. A levél a brit *Times* és az amerikai *Wall Street Journal* hasábjain jelent meg, és nagy vihart kavart.

Részlet a nyolcak leveléből: „Mi, európaiak [...] azt az egyértelmű, határozott és egyhangú üzenetet küldtük, hogy szeretnénk megszabadítani a világot a Szaddám Huszein tömegpusztító fegyverei által jelentett veszélyektől. Továbbra is egységesen követelnünk kell rendszerének lefegyverzését. A nemzetközi közösség szolidaritása, összetartása és elszántsága minden reményre feljogosít, hogy ez békés úton elérhető. Erőnk egységünkben rejlik. A tömegpusztító fegyverek és a terrorizmus kombinációja kiszámíthatatlan következményekkel járó veszély. Olyan veszély ez, amely mindnyájunkat aggodalommal tölt el. Az 1441. számú határozat Szaddám Huszein utolsó esélye a békés eszközökkel történő leszerelésre. A nagyobb konfrontáció elkerülésének lehetősége tőle függ. Sajnos, ezen a héten az ENSZ fegyverzetellenőrei megerősítették, hogy [Szaddám] nem mond le a régóta folytatott félrevezetésről, tagadásról és az ENSZ Biztonsági Tanács határozatainak semmibevételéről. Európának nincsenek vitás ügyei az iraki néppel. Valójában ők a jelenlegi iraki rendszer brutalitásának első áldozatai. A mi célunk a világ békéjének és biztonságának megőrzése, annak biztosításával, hogy ez a rendszer lemond tömegpusztító fegyvereiről. Kormányaink közös felelősséget viselnek azért, hogy szembeszálljanak ezzel a fenyegetéssel. Ennek elmulasztása nem kevesebbet jelentene, mint felelőtlenséget saját állampolgárainkkal és a világgal szemben.” (Tálas 2004.)

A nyolcak levelét heves reakciók fogadták, főleg amiatt, hogy annak megírásáról nem értesítették sem az Európai Bizottság elnökét, sem az EU kül- és biztonságpolitikai főképviselőjét, sem az iraki háború tervét erősen ellenző Németországot és Franciaországot. Az ügy komoly feszültségeket okozott az Irak elleni háborút támogató és ellenző két tábor között, és nyilvánvalóvá tette mind a NATO, mind az EU megosztottságát e kérdésben. Magyarország aláírása a nyolcak levelén ugyanakkor nem volt meglepő, hiszen a Medgyessy-kormányzat hamar elkötelezte magát az amerikai álláspont mellett. Kovács László már 2002 szeptemberében az ENSZ-közügyülés előtti beszédében világossá tette, hogy átvette a washingtoni adminisztráció érvelését: Irak nem tartja be a BT határozatait, a nemzetközi közösség pedig „nem tekinthet el ettől a tényről, és határozott választ kell adnia. Szorosan együttműködünk szövetségeseinkkel és partnereinkkel a Biztonsági Tanács idevonatkozó határozatának maradéktalan végrehajtásáért, és kivesszük részünket egy széles nemzetközi koalíció létrehozásáért folyó erőfeszítésekből, amelynek feladata, hogy az iraki rezsimet megakadályozza a tömegpusztító fegyverek gyártásában és használatában” – mondta Kovács a közgyűlés előtt. Egy későbbi beszédében a külügyminiszter arra is utalt, hogy a Medgyessy-kormány akár egy ENSZ BT-felhatalmazás nélküli akcióban is szerepet vállalna.

Az ENSZ BT-határozat nélküli katonai akcióra az Egyesült Államok 2003 márciusában vállalkozott, amikor néhány nap alatt elfoglalta Irak nagy részét, és megdöntötte Szaddám Huszein rezsimjét. A magyar szerepvállalásról a parlament június 2-án, négy párti konszenzussal döntött, amikor a korábbi hangos politikai viták

ellenére végül az ellenzéki pártok is – ellenvoks és tartózkodás nélkül – megszavazták a kormány előterjesztését. Az iraki magyar szerepvállalás leglátványosabb részét egy 300 fős szállítózászlóalj tette ki, amelynek feladata egy lengyel vezetésű többnemzeti hadosztály keretében a kontingens állományának szállítása, a hadosztály érdekében katonai szállítások végrehajtása és humanitárius szállítási feladatok végzése volt.

A nemzetközi jogi szempontból megkérdőjelezhető iraki háború sosem volt népszerű a magyar lakosság körében: mindössze 17–20% támogatta azt 2003–2004 folyamán. Az is hamar nyilvánvaló lett, hogy Irak a háborút megalapozó amerikai állításokkal ellentétben nem törekedett tömegpusztító fegyverek megszerzésére. Mindezek miatt a magyar iraki szerepvállalás és a Washington melletti feltétlen kiállítás megítélése igencsak ellentmondásossá vált, főleg annak fényében, hogy a magyar külpolitika hagyományos partnerei közül például sem Ausztria, sem Németország, sem Franciaország nem vett részt a háborúban, tehát nem arról volt szó, hogy hazánknak feltétlenül lépnie kellett volna.

Magyar szerepvállalás ENSZ- és EBESZ-műveletekben 1994–2004 között

A magyar külpolitika további fontos aspektusa, hogy a NATO-műveleteken túl Magyarország az ENSZ és EBESZ keretein belül is komoly szerepet vállalt különböző békeműveletekben. 1990 után nemcsak a Balkánon tűntek fel magyar békefenntartók, hanem olyan egzotikus térségekben is, mint a Kaukázus, Közép-Ázsia, Közép- vagy Dél-Afrika. Mindez komoly kihívás elé állította az alapvetően nem távoli országokban végrehajtandó békefenntartó műveletekre megtervezett Magyar Honvédséget. Az ENSZ-műveletek sorából a ciprusi UNFICYP-et érdemes kiemelni, amelynek keretében egy időben több mint 100 magyar katona szolgált a szigeten. Változatos feladataik közé tartozott a járőrözés, a megfigyelés, a tűzszüneti egyezmény felügyelete, valamint az esetleges tömegdemonstrációk kezelése.

15. táblázat: Magyar szerepvállalás ENSZ- és EBESZ-műveletekben 1994–2004 között

Helyszín	Végrehajtó szervezet	Misszió neve	Időtartam
Ciprus	ENSZ	UNFICYP	1964–
Angola	ENSZ	UNAVEM	1991–1999
Nyugat-Szahara	ENSZ	MINURSO	1991–
Libéria	ENSZ	UNOMIL	1993–1997
Grúzia	ENSZ	UNOMIG	1993–1999
Tádzsikisztán	ENSZ	UNMOT	1994–2000
Hegyi-Karabah	EBESZ	OSCE NKM	1995–2003
Grúzia, Csecsenföld	EBESZ	SCE AGTC	1999–2002

Forrás: Isaszegi 2016

Nemzetpolitika, szomszédságpolitika

A Medgyessy-kormány az előző szocialista-liberális kormányhoz hasonlóan a nemzetpolitika terén óvatosabb, a szomszédos országokkal kompromisszumkésebb, alkalmazkodóbb külpolitikát folytatott. Elsősorban a 2001-es státustörvény kötötte le az új kormány energiáját, amely ellen mind Szlovákia, mind Románia tiltakozott, sőt az Európa Tanács és az Európai Unió részéről is kritikát kapott a törvény. Az unió szeretne volna, ha az ügy körüli vita a csatlakozási szerződések aláírásáig, 2003 áprilisáig megoldódna, hiszen 2 új tagállam, Magyarország és Szlovákia vitázott egymással a kérdésben.

A jobboldal politikáját nacionalizmusnak minősítő Medgyessy-kormány a helyzetet a szomszédos országokból érkező kívánságok teljesítésével oldotta meg.

A Romániával történt egyeztetések után a 2003 májusában megrendezett MÁÉRT-ülésem a kormány több ponton is módosította a törvényt, amit az országgyűlés júniusban meg is szavazott. A Fidesz, valamint a vajdasági és kárpátaljai magyar szervezetek nem támogatták a változtatásokat, amelyek a törvény lényegét változtatták meg: a diszkrimináció vádjának elkerülése érdekében a kedvezmények igénybevételeének lehetőségét kiterjesztették valamennyi román és szlovák állampolgárra. Például az oktatási-nevelési támogatást minden olyan gyerek után igénybe lehet venni, aki magyar iskolában tanul, függetlenül a nemzetiségétől. A magyar-román viszonylatban jelentős felzúdulást keltett, amikor Medgyessy miniszterelnök 2002. december 1-jén, Románia nemzeti ünnepén, Erdély elcsatolása évfordulóján a budapesti Kempinski Hotelben pezsgővel koccintott román kollégájával, Adrian Năstaseval. Az ünneplők között volt többek között Göncz Árpád volt államfő és Kovács László külügyminiszter, valamint az RMDSZ több magas rangú politikus is. Medgyessy később úgy magyarázta az esetet, hogy gesztust akart gyakorolni Románia felé.

Ugyan a 2002-es szlovák választások után az MKP meg tudta őrizni helyét a kormányban, de a státustörvény miatt feszült maradt a 2 állam közötti viszony, ugyanis Szlovákia a módosított törvényt sem fogadta el. Az ügyre 2003 decemberében került pont, amikor a 2 külügyminiszter aláírta azt a kompromisszumos megállapodást, amely a nemzeti kisebbségek kölcsönös oktatási és kulturális támogatásáról szólt.

A délszláv államok közül Horvátországgal és Szlovéniával továbbra is jók voltak a kapcsolatok (még ha Szlovéniával sor került is egy rövid „kereskedelmi háborúra”, miután a szlovén fél állategészségügyi okokból átmeneti korlátozásokat léptetett életbe a magyar kivitelre). A jó kapcsolatok jegyében 2002 elején Magyarország a horvátországi Eszéken főkonzulátust nyitott. Kevésbé voltak jók a kapcsolatok Szerbiával, ahol „2003 második felétől [...] gyakoribbá váltak a vajdasági magyarok elleni – korábban is megtapasztalt – atrocitások, amelyek 2004-ben rendkívüli módon megterhelték a két ország közötti kapcsolatokat. Az atrocitások miatt [...] Kovács László külügyminiszter több ízben is kénytelen volt a szerb politikusokhoz fordulni. 2004 áprilisában először telefonon kérte Vojislav Koštunicát, aki ekkor már

Szerbia miniszterelnöke volt, hogy lépjen fel a vajdasági magyarok védelme érdekében” (Szilágyi 2004). Kedvezőbb fejlemény volt, hogy 2002-ben a szerb parlament kibővítette a Vajdaság autonómiáját és hatáskörét, főleg oktatási és művelődési területen. Ennek is köszönhetően Kovács külügyminiszter 2002-ben kijelentette, hogy Budapest támogatja Jugoszlávia euroatlanti törekvéseit és tagfelvételét az Európa Tanácsba.

Magyar–orosz kapcsolatok 1994–2004 között

Az 1994-ben megválasztott Horn-kormány kiegyensúlyozott, de nem túl élénk magyar–orosz kapcsolatokat örökölt elődjétől, amelyeknek új lendületet kívánt adni. 1991 decembere óta magyar miniszterelnök nem tett hivatalos látogatást Oroszországban, ezért 1995 márciusában a nyitás jegyében Horn Gyula újra Moszkvába látogatott. A tárgyalások fő témája Magyarország NATO-integrációja volt, amelynek kapcsán a magyar miniszterelnök kijelentette: Magyarország érdeke, hogy Oroszországgal folyamatosan konzultáljon ebben a kérdésben. Ez éles ellentétben állt az Antall-kormány politikájával, amely Moszkvát egyáltalán nem tájékoztatta a NATO felé tett vagy tenni szándékozott magyar lépésekről. Ez a Horn-kormány részéről természetesen nem jelentette azt, hogy Moszkva vétőjogot kapott volna a magyar NATO-csatlakozás kérdésében, de Budapest legalább elismerte, hogy a kelet-európai régió esetleges csatlakozása a szövetséghez egy olyan folyamat, amely alapjaiban érinti Oroszország biztonságfelfogását. Ez a nyitottabb hozzáállás egyezett a nyugati partnerek politikájával, akik a kelet-európai államok NATO-hoz való közeledését úgy akarták alakítani, hogy az ne járjon a Nyugat és Oroszország kapcsolatának megromlásával. A magyar miniszterelnök ugyanakkor egymásnak ellentmondó üzeneteket kapott Moszkvában: míg Jelcin elnök kijelentette, hogy esetleges csatlakozásunk nem befolyásolja negatívan az orosz–magyar kapcsolatokat, addig Csernomirgyin miniszterelnök Oroszország elleni merényletnek nevezte a NATO keleti bővítését.

Szintén új elem volt 1994 után, hogy a Horn-kormány, elődjével ellentétben, nem tematizálta nyugat-európai partnerei számára azt a vélt vagy valós fenyegetést, miszerint az orosz politikai elit egy része nem nyugodott bele Közép-Európa elvesztésébe. Szintén fontos lépés volt, hogy az orosz állami дума 1995 elején végre ratifikálta az orosz–magyar alapszerződést, amelynek preambulumban szerepelt az 1956-os szovjet beavatkozás elítélése is. Válaszul 1995 februárjában a Magyar Országgyűlés is ratifikálta az alapszerződést. Arról is sikerült megállapodnia a két félnek, hogy a Voronyezs közelében fekvő Boldirevkában az orosz földben nyugvó magyaroknak létesüljön egy központi emlékhely.

„Ezt a lendületes kezdést azonban – Horn Gyula moszkvai látogatása után – a szocialista–szabaddemokrata kormányzat hatalmának további három évében nem követte hasonlóan aktív magyar külpolitika Oroszország vonatkozásában,

s az elkövetkezendő időszakot egyre inkább a közömbösség, a kétoldalú ügyek rendezésének lelassulása jellemezte” (Keskeny 2012). Ennek egyik legfontosabb oka a NATO előtérbe kerülő keleti bővítése volt, amellyel kapcsolatban az orosz döntéshozók egyre élesebben és elutasítóbban fogalmaztak. Primakov külügyminiszter 1998. februári magyarországi látogatásán a 2 fél csak abban értett egyet, hogy Moszkva és Budapest érdekei a NATO kapcsán különbözők, ugyanakkor hozzátették, hogy mindez nem lehet akadálya a 2 ország kapcsolatai fejlődésének. Nehezítette ugyanakkor a kapcsolatokat, hogy az orosz államadósság kérdését a Horn-kormány alatt sem sikerült lezárni: 1997-ben még mindig 650 millió dollárral tartozott Oroszország. A másik vitás ügy a hatalmas magyar külkereskedelmi passzívum volt: Magyarország például 1998-ban háromszor annyit importált, mint amennyit exportált. Mi több, az 1998-as orosz pénzügyi válság miatt 1997–1999 között az Oroszországba irányuló magyar export a harmadára esett. A magyar passzívum elsődleges oka a Magyarországra irányuló orosz olaj- és gázimport volt. 1998-ban például hazánk olajfogyasztásának 81%-át, gázfogyasztásának 72%-át importálta, a gázimportunk 90%-át, olajimportunk 98%-át pedig Oroszországból szereztük be.

Az Orbán-kormány hivatali idejének kezdetére a már említett oroszországi politikai és gazdasági válság nyomta rá a bélyegét. A válság miatt Oroszország nem tudta a meghatározott ütemben visszafizetni az adósságát Magyarországnak, amely 2001 végén még mindig 450 millió dollárra rúgott. Mutatta a nehéz helyzetet, hogy Oroszországnak 1998–1999 folyamán 5 miniszterelnöke volt, miközben a háttérben a beteg Jelcin elnök körüli befolyásos körök már Vlagyimir Putyint építették fel utódként. Ebben a helyzetben következett be a NATO szerbiai bombázása, amelynek ellentétes megítélése tovább nehezítette az új kormány és orosz partnere viszonyát. Mi több, 1999 tavaszán a szerbeket támogató orosz vezetés egy segélyszállítmányt indított Szerbiába, amely azonban segélyeken túl páncélozott csapatszállító járművekből és meg nem engedett üzemanyag-szállító járművekből állt. Tekintve, hogy ez sértette az ENSZ BT 1160. számú határozatában elfogadott embargót, a magyar fél a szállítmány egy részét nem engedte át Szerbiába, ami miatt a moszkvai magyar nagykövetet egy héten belül kétszer is bekérették a Külügyminisztériumba, a kétoldalú kapcsolatok pedig sokéves mélypontra estek. Putyin 2000-es hatalomra jutásával ugyanakkor úgy tűnt, hogy új időszak kezdődik az orosz-magyar viszonyban, mivel az új elnök hivatali időszakának kezdetén kiszámíthatóbb, pragmatikusabb külpolitikát folytatott. Ezt könnyítette, hogy mind hazánk NATO-csatlakozása, mind a szerbiai bombázás ekkorra már a múlté volt. Putyin elnökké választásakor Orbán Viktor és Göncz Árpád közös levélben erősítették meg az új kormányfő meghívását Magyarországra. Az elnök ugyan nem, de 2001 januárjában az orosz külügyminiszter járt Budapesten, akinek, gesztust gyakorolva, maga Orbán Viktor mutatta meg az Országház nevezetességeit. Az erősödő kapcsolatok azonban hamar le is hűltek, többek között azért, mert Magyarország nem támogatta a MiG–29-esek orosz nagyfelújítását, hiszen hazánkban záros határidőn belül NATO-kompatibilissá kellett

válnia, így csak üzemidő-hosszabbításban voltunk érdekeltek. 2002 elején Martonyi János külügyminiszter járt ugyan Moszkvában, ahol fogadta az orosz miniszterelnök is, de magas szintű találkozóra végül nem került sor az Orbán-kormány hivatali ideje alatt, mivel az orosz fél nem élt a magyar meghívással, Moszkva pedig sem a köztársasági elnököt, sem a miniszterelnököt nem hívta meg 1998–2002 között.

A szocialista–liberális koalíció hatalomra kerülése után a kapcsolatok érezhetően javultak. 2002 decemberében Medgyessy Péter személyében 1995 után újra egy magyar miniszterelnök látogatott el egy időközben gazdaságilag megerősödő, politikailag stabilizálódó Oroszországba. Fontos előrelépés volt, hogy a látogatás kapcsán sikerült rendezni az államadósság kérdését: Moszkva egy egyszeri, 82 millió dolláros összeg megfizetésével váltotta ki a 400 millió dollárt meghaladó adósságát, a maradékot pedig áruszállításokkal törlesztette. A miniszterelnök látogatásához időzítve a MOL és a JUKOSZ szerződést kötött egy vegyesvállalat megalakulásáról, amelynek keretében fele-fele arányban osztoznak a szibériai Zapadno-Malobalik olajmezőben található készleteken. A megerősödött kapcsolatok jegyében 2003 szeptemberében hivatalos látogatást tett Magyarországon Mihail Kaszjanov orosz miniszterelnök, Medgyessy Péter pedig, szintén 2003 folyamán, 2 alkalommal is találkozott Vlagyimir Putyinnal.

Magyar–német kapcsolatok 1994–2004 között

A magyar–német kapcsolatok a Horn-kormány idején is intenzívek maradtak, amit megkönnyített az a tény, hogy éppen Horn Gyula volt 1989-ben az a külügyminiszter, aki hathatósan elősegítette a keletnémet menekültek kiengedését az országból, ami fontos lépés volt a német egyesülés útján. Hatalomra jutása után tehát Horn és a német Kohl kancellár között nagyfokú bizalom jellemezte a légkört, noha politikailag különböző pártcsaládokhoz tartoztak. Magas szintű találkozóra először 1994 júliusában került sor, amikor Horn Gyula miniszterelnök – megválasztása utáni első külföldi útján – villámlátogatást tett Németországban, és tárgyalt Helmut Kohl kancellárral. A miniszterelnök 1994 decemberében újra Németországban járt, ahol Edmund Stoiber bajor miniszterelnökkel és a kancellárral tárgyalt. A magyar miniszterelnök iránti német nagyrabecsülést fejezte ki az a tény, hogy 1995 októberében Kasselben átvehette a Prizma-díjat, amelyet a német egyesüléshez nyújtott hozzájárulása elismeréseként adományoztak neki. 1998 áprilisában a Ludwig Wünsche Alapítvány kitüntetését vehette át, amelyet a német egység megteremtése érdekében tett erőfeszítéséért, Európa egyesítési folyamatában történt közreműködéséért kapott.

A magyar–német viszony legfontosabb aspektusa a Horn- és Orbán-kormány éveiben az volt, hogy Berlin mindvégig határozottan támogatta hazánk euroatlanti integrációját. Németország a demokrácia, a jó kormányzás és a szabad piac elveinek meghonosításával akarta átalakítani és stabilizálni a szomszédos Kelet-Közép-

Európát, s így Magyarországot is – erre pedig ezen országok EU- és NATO-tagsága látszott biztosítéknak. Magyarország ugyanakkor az 1990-es évek közepére gazdasági, külkereskedelmi szempontból már erősen integrálódott az unióba, 1997–1998-ra kereskedelmünk kétharmada az EU-tagállamokkal bonyolódott, a vámtételek csökkentek, és a befektetések nagy többsége is az EU-ból érkezett. Ezért Németország érdeke Magyarország uniós csatlakozása kapcsán inkább biztonságpolitikai jellegű volt. A CDU frakcióvezetője, Wolfgang Schäuble 1995-ben úgy nyilatkozott, hogy „ha csak gazdasági integrációról lenne szó, a kelet- és közép-európai országok felvétele talán nem is lenne olyan sürgős – de mivel békéről és stabilitásról van szó, elsőrangú a kérdés” (Zellner–Dunay 1998). Politikai téren ugyanis az volt Berlin célja a bővítéssel, hogy a szegénység, a migráció és a nacionalizmus problémáit távol tartsa Kelet-Európától – és így Németországtól is. Emellett Magyarország esetében fontos szempont volt a német cégek itteni befektetéseinek „biztosítása” is, hiszen Magyarország EU-tagságával a német befektetők egy sokkal stabilabb, kedvezőbb környezetben érezhették magukat.

A Medgyessy-kormány éveit a gyakori magas szintű látogatások folytatódtak: 2002 májusában a magyar miniszterelnök járt Berlinben, 2003 novemberében a német kancellár látogatott Budapesten. A kapcsolatok azonban tovább romlottak a nyolcak levelének magyar részről történő aláírása után, tekintve, hogy a Schröder-kormány mindvégig határozottan elítélte az Irak elleni katonai akciót. A készülődés végül el nem fogadott EU-alkotmány kapcsán is felmerültek vitás kérdések: a német fél azt javasolta, hogy a magyar kormány ne állítsa túlzottan előtérbe azt az igényt, hogy a kisebbségek védelme bekerüljön az alkotmányba, ám ezen az álláspontján a magyar kormány nem volt hajlandó változtatni. A 2 ország álláspontja azzal kapcsolatban is eltért, hogy a kibővített Európai Unióban, illetve a kibővített Európai Bizottságban hogyan alakuljon az egyes országokat képviselő biztosok száma. A gazdasági szálak azonban mindezek ellenére erősek maradtak: 2004-re már az addig realizálódott magyarországi befektetések 55%-a német cégekhez fűződött, és 200 ezer embernek adtak munkát.

Magyar–amerikai kapcsolatok 1994–2004 között

A magyar–amerikai kapcsolatok a Horn-kormány éveiben kiegyensúlyozottnak, problémamentesnek voltak nevezhetők. Néhány fontos találkozó ebből az időszakból: 1994 decemberében az EBESZ-csúcstalálkozó alkalmából Magyarországon járt Bill Clinton elnök, és Göncz Árpád köztársasági elnökkel, valamint Horn Gyula miniszterelnökkel folytatott tárgyalásokat. 1995 júniusában a magyar miniszterelnök tett egy hosszabb hivatalos látogatást az Egyesült Államokban. 1996 januárjában újra Magyarországon járt Clinton elnök: Taszáron látogatta meg az IFOR-erőket, de megbeszéléseket folytatott a magyar állam- és kormányfővel is. Akárcsak Németország esetében, úgy a magyar–amerikai relációban is fontos szerepet kapott hazánk

euroatlanti integrációja. Washington természetesen NATO-tagságunk ügyében volt inkább érintett, amit – ahogy azt a magyar miniszterelnök 1995-ös látogatásakor tárgyalópartnerei hangsúlyozták is – mindvégig támogatott. Fontos lépés volt hazánk 1995-ben kezdődő boszniai szerepvállalása a NATO IFOR-műveletének keretében, amit az Egyesült Államokban kifejezetten nagyra értékelték.

A Medgyessy-kormány idején újra pozitív irányba mozdultak a kapcsolatok. A miniszterelnök 2002-ben és 2004-ben is járt hivatalos úton az Egyesült Államokban, 2003-ban pedig Tom Lantos magyar származású képviselő vezetésével a Kongresszusban kétpárti magyar baráti tagozat (*caucus*) jött létre. A jó kapcsolatok záloga az volt, hogy az új kormány kezdettől támogatta Bush elnök Irak-politikáját. Ennek a politikának a keretében került sor 2003-ban a nyolcak levelének aláírására is. Washington egy évvel később, 2004 áprilisában kérte fel Magyarországot a katonai szerepvállalásra, amelyre a magyar kormány és a parlament igent mondott. Nem meglepő ezek után, hogy 2004. júniusi találkozásukon az amerikai elnök a szoros kapcsolatok jegyében „erős vezetőnek és erős szövetségesnek” nevezte a magyar miniszterelnököt.

A magyar–amerikai gazdasági kapcsolatokra az 1990-es években dinamikus bővülés volt jellemző, ugyanakkor hazánk számára az Egyesült Államok külgazdasági jelentősége elmaradt Németországtól vagy Ausztriától. A 2 ország közötti kereskedelmi forgalom 1991 és 1998 között megháromszorozódott, 1998 végére Magyarország exportjából körülbelül 4–4,5%-kal részesedett az USA, az importunknak pedig 3,5–4%-a származott onnan. Magyarországnak a 2000-es évekre rendszerint stabil kereskedelmi többlete volt az Egyesült Államokkal szemben: 2004-ben például 2,6 milliárd dollár értékű magyar áru került az Egyesült Államokba, míg az onnan származó import 1,14 milliárd dollár volt. Jelentős szerepet játszottak Magyarországon az amerikai befektetők is, főleg az 1990-es évek elején: 1990–1997 között az USA volt a második legnagyobb befektető hazánkban Németország mögött az addig megvalósult magyarországi befektetések egyharmadával. 2005-ös adatok szerint a magyarországi befektetések 12–13%-a volt amerikai kézben. Az amerikai beruházások a telekommunikációs, a számítástechnikai és az autóipari befektetések, illetve a regionális szolgáltató központok területén kiemelkedők. Az elmúlt 2 évtized legjelentősebb amerikai befektetői a General Electric-csoport, az Alcoa és a General Motors voltak. 2005-ben nem kevesebb mint 600 regisztrált amerikai vállalat működött Magyarországon, köztük olyan cégek, mint a Coca-Cola, a Ford, az Exxon Mobil, a HP, a Cisco, a Microsoft, az Oracle és a Johnson & Johnson.

Az első Gyurcsány-kormány külpolitikája (2002–2004)



Rendhagyó miniszterelnök-váltás

A 2004. május 1-jei magyar EU-csatlakozás utáni hónapban a magyar választók először szavazhattak az Európai Parlament jelöltjeire. A június 13-án megtartott választásokon 38,5%-os részvétel mellett a Fidesz kapta a legtöbb szavazatot (47,4%), az MSZP (34,3%), az SZDSZ (7,7%) és az MDF (5,3%) előtt. Az MSZP vezetése felmérte, hogy a titkosszolgálati múltja miatt megtépzott tekintélyű Medgyessyvel reménytelen lenne újabb választási sikert elérni, ezért engedett az SZDSZ nyomásának. A miniszterelnök lemondott, a koalíció 2 pártja pedig Gyurcsány Ferencet, az addigi sport- és ifjúsági minisztert emelte a kormány élére.

A 2004. szeptember 29-én átalakuló kormányban 15 rendes és 2 tárca nélküli miniszter kapott helyet. Bár a külügyminiszteri poszton Kovács Lászlót váltó Somogyi Ferenc tapasztalt diplomata volt, alárendelt szerep jutott neki a miniszterelnök mögött. A Gyurcsány-kormány(ok) egyik jellemző tendenciája lett, hogy a kormányfő a korábbiakhoz képest is szorosabban magához vonta a külpolitika irányítását. Az első Gyurcsány-kormány külpolitikai mozgásterét alapvetően kedvező feltételek – stabil biztonsági környezet, erősödő nemzetközi együttműködés a térségben, valamint mérsékelt európai gazdasági konjunktúra – jellemezték. Az Európai Unióhoz történő csatlakozást követően jelentős mértékben bővült, egyúttal pedig módosult Magyarország külpolitikai mozgástere. A kérdés csupán az volt, hogy képes-e az így feltáruló lehetőségekkel élni, immár az euroatlanti integrációs szerzetek teljes jogú tagjaként?

Az 1990-es évek hármas külpolitikai prioritásából a legelső törekvés – az euroatlanti integráció – az EU-csatlakozással megvalósult. Mégis érdemes a 2004-et követő időszakot úgy tekinteni, hogy a korábbi prioritások – némileg átalakult formában, de – fennmaradtak:

- A határon túli magyar közösségek helyzetének javítása, jogaik védelme mint cél nem változott, ellenben az Európai Unió belül – és a szomszédos államok többségének fokozatos csatlakozásával – új lehetőségek nyíltak meg, közvetlenebb eszközök váltak elérhetővé. Így például a magyar közösségek építhettek a határokon átnyúló regionális és kistérségi fejlesztések lehetőségeire. A kisebbségi jogok érvényesítése az autonómiatörekvések – változó intenzitású és eredményességű – támogatásával a *kulturális nemzet* határokon átívelő kiteljesítése 2001-től a státustörvénnyel léphetett volna új szintre, de a 2002 utáni módosítások a gyakorlatban ezt jelentéktelenné tették. A 2004. december 5-i népszavazás a külhoni magyarok kettős állampolgárságáról eredménytelen lett.

- A szomszédos országokkal fenntartott jó kapcsolat – ami a gyakorlatban szorosán összekapcsolódott az előző törekvésekkel – a regionális érdekérvényesítés immáron hatékonyabb keretrendszerébe ágyazódott be. 2004. május 12-én a visegrádi négyek miniszterelnökei sem késlekedtek nyilatkozatban jelezni, hogy a közös, regionális érdekek artikulációját fontosnak tartják, ami a következő években az energiapolitika, az EU keleti politikája, legutóbb pedig a védelempolitika szintjén gyakorlati eredményekkel is járt.
- Az euroatlanti integráció kapcsán a változás abban volt tetten érhető, hogy immár nem a taggá válás, hanem a sikeres, eredményes tagság lett a cél, ami az alapvető motiváción – az ország modernizációja, gazdasági és társadalmi fejlődése – nem változtatott. E téren az volt a kulcskérdés, hogy Magyarország milyen szerepben kapcsolódik be az európai munkamegosztásba, ennek részeként pedig hogyan lesz képes használni a fejlesztési forrásokat és saját érdekeivel is összeegyeztethető módon részt vállalni a közösségi politikákban.

Ismerkedés az Európai Unióval belülről: a fejlesztési forrásokban rejlő lehetőségek

Az évtizedes célkitűzést, hogy Magyarország az euroatlanti integrációs szervezetek teljes jogú tagjává váljon, nemcsak az alapozta meg, hogy „Európába hazatérve” a demokratikus értékeket valló és piacgazdasági modellt követő modern országok egyike legyen, hanem az is, hogy az európai integráció eredményeiből részesülve és lehetőségeit érvényesítve a társadalmi-gazdasági fejlődés fenntartható pályájára álljon. A tapasztalat mégis azt mutatta, hogy az ország vezetése számára önmagában a csatlakozás volt a cél, és nem formálódott ki koherens politikai, gazdasági, társadalmi útmutatás arra vonatkozóan, hogy immáron tagállamként a fejlesztési forrásokon túlmenően mit kíván Magyarország az EU-tól, és mivel járul hozzá az integráció fejlődéséhez.

Ennek meghatározásához – az érdemi belpolitikai vitán és társadalmi érdekartikuláción túlmenően – tudni kellett volna, hogy Magyarország a csatlakozás időszakában milyen adottságokkal és lehetőségekkel rendelkezik egy 25 tagú, részben nemzetek feletti szervezetben, hovatovább milyen új kényszerekkel és korlátokkal kell számolnia érdekei érvényesítése során. Azzal természetesen mindenki tisztában volt, hogy alapvető kisállami érdek, hogy egy jelentős nemzetközi szereplő döntéshozatali mechanizmusában egyenlő félként ülhessen Magyarország a tárgyalóasztalnál, és ne csak regionális (visegrádi négyek), hanem immár európai szinten jeleníthesse meg és képviselhesse a magyar érdekeket. Az viszont a csatlakozást övező elégedettségérzés árnyékában kérdés maradt, milyen magyar érdekeket artikulálunk, képviselünk és érvényesítünk eredményesen Európában.

Így a csatlakozást követő első évek a tanulás időszakát jelentették – annak gazdasági téren érzékelhető minden hibájával együtt. 2004-et követően meg kellett tanulni

az új integrációs keretben, az Európai Unióban évtizedek fejlődése nyomán kialakult (és 2010-ig, a lisszaboni szerződés elfogadásáig mélyülő fázisban lévő) játékszabályok szerint játszani. El kellett sajátítani a nemzeti érdekek brüsszeli képviselőit, a lobbizás tudományát, az uniós költségvetési forrásokért folyó verseny mikéntjét, az összeurópai politizálás kultúráját.

Magyarországon a technológiai elmaradottság, a munka alacsony hozzáadott értéke, a hazai és a külföldi vállalatok teljesítménye közötti nagy különbség, a külföldi cégek részéről a korlátozott technológia- és tudástranszfer, a kis- és középvállalkozások alulfejlettsége és a modern gazdaságmenedzsment (e-kormányzás, e-gazdálkodás) hiányosságai jelentettek komoly problémát. Ezért az uniós támogatások – a modernizációs, felzárkóztatási célú strukturális alapok, valamint a transzeurópai hálózatok fejlesztését célzó kohéziós alap – felhasználása kulcsfontosságú eszközt jelentett az országnak.

Strukturális alapok. Az Európai Gazdasági Közösség 1975-ben indította el a regionális különbségek kiegyenlítését célzó fejlesztési programját, ugyanis a nagy regionális gazdasági különbségek társadalmi feszültségekhez, kevésbé tartós gazdasági fejlődéshez, továbbá a piac optimálisnál rosszabb kihasználásához vezettek. A régiók fejlődési esélyeinek kiegyenlítéséhez olyan közösségi finanszírozású pénzügyi alapokat állítottak fel, amelyek az elmaradott régiók infrastruktúráját, a helyi gazdaság aktivitását, diverzifikálását, versenyképességét, a munkaerő képzettségét, valamint a különböző gazdasági ágazatok modernizálását, termelékenységének fejlesztését tűzték ki célul. Strukturális alapok összefoglaló névvel az EU 4 ilyen – a PHARE-programokat idéző – felzárkóztatási programját illetjük: az Európai Szociális Alapot, az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalapot, az Európai Regionális Fejlesztési Alapot, valamint a Halászati Orientáció Pénzügyi Eszközét.

2004 és 2006 között a Nemzeti Fejlesztési Stratégia fejlesztéspolitikai prioritásai között ennek megfelelően a termelőszektor versenyképességének javítása, a foglalkoztatás növelése és a humán erőforrások fejlesztése, jobb infrastruktúra és tisztább környezet kialakítása, valamint a regionális és helyi potenciál erősítése szerepeltek a Nemzeti Fejlesztési Tervbe foglalt, 5 átfogó keretet jelentő operatív programba (például Gazdasági Versenyképesség Fejlesztése Operatív Program – GVOP; Humánerőforrás Fejlesztése Operatív Program – HEFOP) csatlakozva. A strukturális alapok támogatásának felhasználásánál a 2004-ben csatlakozó országok tekintetében 2006-ig lehetőség volt a fejlesztési programok országos szinten történő meghatározására, ezt követően kellett az EU fejlesztéspolitikai adminisztratív régiók (Nomenclature of Territorial Units for Statistics – NUTS) regionális szintjéhez szabott programokat kialakítani és végrehajtani. Az első évek teljesítményéről – egyrészt az EU-magyar költségvetési mérleg, másrésztől

az uniós támogatások felhasználása tekintetében – az Állami Számvevőszék (ÁSZ) jelentései alapján alkothatunk képet.

Kohéziós Alap. Az Európai Unió Előcsatlakozási Alap (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession – ISPA) „folytatásaként” 1993-ban létrehozott Kohéziós Alap a régiók fejlettségének egymáshoz való közelítését szolgáló pénzügyi eszköz. Bár nem része a strukturális alapoknak, mert külön szabályozás vonatkozik rá, és nem régiókat, hanem országokat támogat, célja a nagy értékű környezetvédelmi és közlekedési hálózat kiépítését segítő beruházások támogatása. Azok az országok részesülhetnek e támogatásokból, amelyekben a bruttó nemzeti jövedelem (GNI) nem éri el az uniós átlag 90%-át. A 2004. május 1. után csatlakozott valamennyi ország jogosult a Kohéziós Alap támogatásainak igénybevételére.

Ami az előbbit illeti: 2004-ben 119 milliárd, 2005-ben 186 milliárd, 2006-ban 185 milliárd forintot fizetett be Magyarország a közös költségvetésbe, eközben az unió részéről Magyarország számára biztosított költségvetési támogatás a 2004-es 126 milliárd forintról 2005-re 293 milliárd, 2006-ra pedig 478 milliárd forintra nőtt. Azaz Budapest egyre növekvő mértékben vált a tagság kedvezményezettjévé: a kormányciklus végére közel 300 milliárd forintnyi támogatási többletforrással.

Az ÁSZ megállapította, hogy a versenyképesség javítását célzó strukturális alapok felhasználásában Magyarország a 2000–2006-os időszakban az EU-átlag felett, a 9. helyen teljesített, a keret 94,11%-át fizették ki. A felzárkóztatási célú kohéziós alap végrehajtásában Magyarország az érintett 15 ország közül a 12. helyen végzett 52,62%-os kifizetési aránnyal. A jelentés szerint a strukturális alapok esetében javuló tendencia tapasztalható, a kohéziós alapnál viszont Magyarország folyamatosan rosszul teljesített, a kezdeti közepes teljesítmény után 2008-ra az utolsó előtti helyre csúszott vissza.

A 2004–2006-os időszakra vonatkozó Nemzeti Fejlesztési Terv 5 operatív programjára 678 milliárd forintot fizettek ki, amellyel közel 20 ezer kedvezményezettet támogattak. Az NFT végrehajtását pénzügyi szempontból eredményesnek értékelték, hiszen a rendelkezésre álló pénzügyi keretet 99,1%-ban felhasználták. A számvevőszék beszámolója szerint a forrásokból jelentős eredményeket érttek el a munkahelyteremtés, az emberi erőforrás minőségi fejlesztése, a környezetvédelem és a közlekedés területén, de nem csökkentek a régiók közötti gazdasági-szociális különbségek.

Ezek az eredmények azonban sok esetben egyszeri gazdaságösztönzőként, nem pedig strukturális fejlesztésként jelentek meg. Az ÁSZ értékelése szerint, amely a 2006-ig felhasznált uniós fejlesztési források hosszú távú hatását vizsgálta, „a stratégiai dokumentumokban szereplő kiemelt célok (köztük a területi kohézió erősítése, a gazdasági növekedés, valamint a foglalkoztatás bővítése), illetve az átfogó célok

(a gazdasági növekedés és foglalkoztatás növekedésének ösztönzése) várhatóan nem teljesülnek”. Az Ecostat elemzője is egyértelműen jelezte, hogy „az uniós támogatások nem helyettesíthetik a megfelelő gazdaságpolitikát. A kohéziós támogatások csak akkor fejtenek ki pozitív hatást egy-egy ország makrogazdasági teljesítményére, és uniós szinten is csak akkor járulnak hozzá a fő célok eléréséhez, ha egy átgondolt és megalapozott nemzeti gazdasági stratégiához illeszkedően használják fel őket.” A közép-európai térségben leginkább centralizált, egyetlen kormányzati szervezethez – a Nemzeti Fejlesztési Ügynökséghez – kötődő, erősen technokrata szemléletű, merev, az ágazati stratégiai igényeket csak kis mértékben figyelembe vevő, az átfogó nemzeti gazdaságfejlesztési stratégiába szervesen bele nem illesztett, az uniós kohéziós politikai prioritásokkal összhangban nem álló fejlesztési intézkedések így „a források hatékony és eredményes felhasználása ellen hatottak” (Perger 2009).

2006-tól a magyar gazdasági helyzet jelentősen romlott, amelyet 2008-tól a globális pénzügyi-gazdasági válság tovább súlyosbított. Egyrészt a következő évektől alternatív fejlesztési forrás nem állt rendelkezésre Magyarországon, másrészt a vártnál – és a potenciálisnál – kevesebb eredményt, fejlődést generáltak az uniós támogatások, végül pedig csak töredékesen valósultak meg azok a modernizációs és gazdaságélénkítő célkitűzések, amelyek az uniós tagság elérését gazdasági téren nagymértékben motiválták.

A magyar lakosságnak az EU-csatlakozáshoz fűződő várakozásait illetően ebben az időszakban következett be jelentős visszaesés a pozitív megítélésben – egy éven belül 10%, ami később a gazdasági válság alatt tovább romlott, amit a magyar társadalom csalódottságaként értékelhetünk.

Bővülő szerepvállalás a NATO-ban

A magyar külpolitika biztonságpolitikai súlypontja nem változott az első Gyurcsány-kormány időszakában sem, mint ahogy azt a 2004-es Nemzeti Biztonsági Stratégia is mutatta. Sőt a nemzetközi folyamatokra (elsősorban az Egyesült Államok és ezáltal a NATO növekvő „válságkezelő” szerepvállalására) reagálva a magyar nemzetközi katonai jelenlét is egyre jobban kibővült. A 2004-es NBS csak megerősítette, hogy Magyarország külpolitikája egyszerre érték- és érdekalapú, amelyben a jogok és kötelezettségek pragmatikus egységére és egyensúlyára kell törekedni. Ezt láthattuk a 2006-tól – mind létszámát, mind földrajzi fókuszát tekintve – egyre nagyobb mértékben bővülő NATO-szerepvállalásunk esetében is. A tagállamok szolidaritására épülő szövetségben 2 – ideális esetben kiegyensúlyozottan megjelenő – módon biztosíthatja egy ország, hogy ne „biztonságfogyasztónak”, hanem megbízható szövetségesnek tekintsék: egyrészt megfelelő nagyságrendű forrást biztosít saját nemzeti haderejének modernizációjára és művelési képességének fenntartására, másrészt szerepet vállal a szövetség közös feladataiban (legyen az kollektív védelem, válságkezelés vagy közös képességfejlesztés). Magyarország esetében – mivel az ország romló

gazdasági teherbíró képessége miatt a források is egyre csökkentek – a szövetségen belüli „megbízható szövetséges” szerepet azzal az elsősorban a fejlődő országokra jellemző magatartással lehetett biztosítani, hogy a válságkezelő műveletekben a szövetségesi elvárásokkal összhangban nagyobb szerepet vállaltunk.

Amikor 2004. december 8-án Gyurcsány Ferenc Brüsszelben találkozott a NATO főtitkárával, Jaap de Hoop Scheffer a frissen bejelentett, a honvédelmet erősen érintő magyar költségvetési megszorításokra reagálva kritikával illette Magyarországot: „A NATO-országok megállapodtak, hogy védelmi kiadásukat a GDP-jük 2 százalékára emelik, s attól tartok, Magyarország még messze van ettől.” Ennek ellenére a megszorítást a makrogazdasági helyzet romlása miatt végre kellett hajtani. A 2004 óta folyamatosan csökkenő honvédelmi költségvetés a 2005-ös drasztikus (az előző évihez képest 16,95%-os) központi forrásmegvonást követően 2006–2007-ben érte el a gazdasági válság előtti mélypontot mind nominálértéken (283,1 milliárd, majd 278,2 milliárd forint), mind a nemzeti össztermék arányában (1,2%, illetve 1,11%). Eközben a politikai célkitűzések és a realitás teljesen más irányba haladtak. „A 2006. évvel kezdődően tervezett 1,81 százalékos GDP-arányos védelmi kiadások vállalásának – s ezzel a haderő technikai felszereltségének, infrastruktúrájának, illetve az állomány élet- és munkakörülményeinek a NATO-haderők átlagszínvonalához való közelítésének – nem volt realitása” (Kern 2009).

16. táblázat: A honvédelmi kiadások alakulása 2004–2007 között

	2004	2005	2006	2007
Nemzeti össztermék (GDP) (milliárd forint)	20 665,0	22 018,3	23 675,0	24 989,9
Honvédelmi költségvetés (milliárd forint)	346,9	288,1	283,1	278,2
A védelmi kiadások aránya (a GDP százaléka)	1,68	1,31	1,20	1,11

Forrás: KSH: az adott évek költségvetési törvényei (zárolások nélküli főösszeg)

Az afganisztáni szerepvállalás fenntartása mellett az első Gyurcsány-kormány időszakában a balkáni magyar békefenntartói jelenlét tekintetében is történt változás. Miután a bosznia-hercegovinai biztonsági helyzet javulásával 2004 nyarára 7000 főre csökkenthették a nemzetközi SFOR-erők létszámát, a június 28–29-i isztambuli csúcstalálkozón a NATO-tagállamok állam- és kormányfői sikeresnek ítélték a műveletet, és 2004. végi befejezéséről döntöttek. December 2-án így az Európai Unió vette át a bosznia-hercegovinai békefenntartás felelősségét és a daytoni békeszerződés betartásának (katonai) felügyeletét. Mivel az országban állomásozó nemzetközi erők 80%-a ugyanaz maradt, a gyakorlatban az EUFOR Althea indítása jelentős változást nem jelentett. Ezzel egy időben a korábbi SFOR-parancsnokság Szarajevóban tanácsadói-felügyeleti feladatkörrel NATO-alárendeltségben maradt fenn, amelyben a Magyar Honvédség a továbbiakban törzstisztekkel képviseltette magát.

Koszovóban a KFOR pristinai parancsnokságán települő Őr- és Biztosító Zászlóalj (közel 300 fő) mellett 2006 januárjától a Pecben állomásozó 150 fős KFOR-század került a Többnemzeti Harci Kötelék – Nyugat zászlóaljának alárendeltségébe.

A Medgyessy-kormány időszakából megörökölt iraki szerepvállalás érdemi része 2 – nem harcoló – kötelezettségvállalásból állt: az amerikai felkérésre települő szállítózászlóalj tevékenységéből (2003–2004) és a NATO Iraki Kiképző Missziójában való részvételből (2005–2006). Ezt követően egészen 2011-ig voltak jelen magyar kiképzők, illetve törzstisztek Irakban, de már csak kis létszámban.

A szállítózászlóalj 2003-ban érkezett Irakba, ahol a lengyel vezetésű, 20 nemzet 9000 katonájából álló Közép–Dél Többnemzetiségű Hadosztály közvetlen szállítóalakulatát képezte a lengyelek logisztikai zászlóaljával együttműködésben. A misszió során 2004-ben 38 magyar katona sérült meg könnyebben egy öngyilkos merénylet következtében, 2004. június 17-én pedig egy útszélén elhelyezett bomba felrobbanásakor életét veszítette a magyar konvoj egyik kísérője, Nagy Richárd szerződéses szakaszvezető (posztumusz hadnagy). Az Országgyűlés a zászlóalj 2004. december 31-én lejáró mandátumát az ellenzék elutasítása következtében nem hosszabbította meg, így erői december 23-ig elhagyták Irakot. (Mivel nem NATO-műveletről volt szó, kétharmados parlamenti támogatás kellett volna a magyar katonák külföldi alkalmazásához.)

A mandátum lejártát követően a kormány immár saját hatáskörben döntött arról, hogy a szövetségi kötelezettségvállalással összhangban a Magyar Honvédség részt vesz a NATO 2004. július 30-i döntése értelmében felálló Iraki Kiképzőmisszió (NATO Training Mission – Iraq – NTM-I) tevékenységében. Ez egészen 2006. szeptember 30-ig tartott 150 fővel (ebből 30 törzstiszt és kiképző), akik őrzés-védelmi, járőrözési, kiképzési feladatokat láttak el. Végül, de nem utolsósorban Magyarország 77 hadrendből kivont, T-72-es típusú harckocsit, 36 csapatszallító járművet, 3 harckocsivontató járművet és 4 millió, a Magyar Honvédség által már nem használt lőszert adott át az újjáalakuló iraki hadseregnek. Az eszközöket az iraki kormány 3 millió dollár (642 millió forint) értékben fel is újította a 2005. októberi szállítás előtt. „Az iraki műveletben való részvételünket a szövetségesek (amerikaiak) pozitívan értékelték, és jó visszajelzést kapott az is, hogy a logisztikai zászlóalj kivonása mellett hazánk egy századot felajánlott az iraki kiképzési művelethez” (Szenes 2006).

Új keretben a nemzet-, a regionális és a szomszédságpolitika

A magyar EU-csatlakozás új keretbe helyezte a magyar szomszédságpolitikát, és új eszközöket biztosított a nemzetpolitika támogatására. A nemzetpolitika hangsúlya az integrációs feltételek között a regionális gazdasági kapcsolatok kínálta lehetőségek érvényesítésén, a magyar–magyar kapcsolatrendszer gazdasági-társadalmi dimenziójának erősítésén volt. A 2004-et követő évek külügyminisztériumi kommunikációja szerint:

„A Miniszterelnöki Hivatal szakállamtitkárságával együttműködve és a magyar közösségek differenciált helyzetét figyelembe véve a fejlesztésközpontú kapcsolatépítésre helyezük a hangsúlyt, míg a vajdasági és kárpát-ukrajnai magyar közösségek esetében helyzetüknek és igényeiknek megfelelő támogatáspolitikát folytatunk. A magyar külpolitika a jövőben is határozottan fellép a magyar kisebbségek elleni atrocitások, megfélemlítést célzó minden megnyilvánulás ellen, aktívan részt vesz az EU és más nemzetközi szervezetek kisebbségi jogok megerősítését célzó normaalkotó tevékenységében.”

A valóságban viszont az történt, hogy a 2004. december 5-i, kettős állampolgárságról szóló magyarországi népszavazás kudarca mély törést okozott a magyar kormány és a határon túli magyarok érdekképviseleti szervezetei között.

A Magyarok Világszövetsége által 2003-ban kezdeményezett, a külhoni magyarok kettős állampolgárságáról szóló népszavazáson a következő kérdésre adtak választ a szavazók 2004. december 5-én:

„Akarja-e, hogy az Országgyűlés törvényt alkosson arról, hogy kedvezményes honosítással – kérelmére – magyar állampolgárságot kapjon az a magát magyar nemzetiségűnek valló, nem Magyarországon lakó, nem magyar állampolgár, aki magyar nemzetiségét a 2001. évi LXII. törvény 19. paragrafusa szerinti magyarigazolvánnyal vagy a megalakotandó törvényben meghatározott egyéb módon igazolja?”

A népszavazási kampány során a kormánypártok – az MSZP és az SZDSZ – a nemmel történő szavazásra vagy a távolmaradásra szólítottak fel, a parlamenti ellenzék – Fidesz, MDF – pedig támogatta a javaslatot. Így végül a szavazásra jogosultaknak csupán 37,49%-a jelent meg az urnáknál, és bár 51,57%-uk igennel szavazott, a népszavazás az 50% alatti részvételi arány miatt eredménytelen volt.

Az 1999-ben létrehozott és 2004-ig 8 alkalommal ülésező Magyar Állandó Értekezlet (MÁÉRT) 2004. novemberi ülésén heves vita alakult ki, mert a határon túli magyar szervezetek kiálltak a kettős állampolgárság mellett, és felszólították a kormányt, hogy ne folytasson negatív kampányt. Az ülés alatt nem jutottak közös nevezőre a felek, így a MÁÉRT történetében először nem született közös nyilatkozat. A népszavazás után a kettős állampolgárság kérdése patthelyzetet idézett elő a magyar kormány és a határon túli szervezetek között, a kormány elutasított minden olyan tárgyalási lehetőséget, ahol a kérdés szóba kerülhetett, az értekezlet pedig egészen 2010-ig nem hívták össze. Gémesi Ferencnek, a Miniszterelnöki Hivatal külpolitikáért és nemzetpolitikáért felelős államtitkárának 2007-ben tartott sajtótájékoztatója szerint azért, mert „csak arra volt jó, hogy mindenki elmondja politikai nyilatkozatát, de érdemi munka nem folyt a testületben, [miközben] a szerveződést többen belpolitikai érdekérvényesítésre próbálták felhasználni”.

Ezen érvek ellenére a határon túli szervezetek együttműködési igénye fennmaradt, és 2004 után a Szili Katalin házelnök által életre hívott – a gyakorlatban 2010-ig a MÁÉRT-et helyettesítő – Kárpát-medencei Magyar Képviselők Fóruma szolgált az érdekegyeztetés és koordináció keretként. Tovább működött a 2004. június 16-án Nagyváradon, több határon túli magyar politikai és polgári szervezet társulásával életre hívott Kárpát-medencei Magyar Autonómiatanács is.

A regionális együttműködés továbbfejlesztése érdekében Magyarország tevékeny szerepet vállalt a Visegrádi Országok Eurorégiói Konzultatív Tanácsának 2004. május 6-i létrehozásában. A tanácsot alkotó magyar, szlovák, cseh és lengyel eurorégiók a határokon átnyúló regionális összefogást és az interregionális tapasztalatcserét szorgalmazzák. A visegrádi négyek 2006-tól a Szarajevóban induló Nyugat-Balkán Visegrádi Alap kezdeményezéssel is támogatták a helyi demokrácia fejlesztését. A magyar külpolitika kiemelt célja 2007-ig Románia, 2013-ig Horvátország EU-csatlakozásának támogatása volt, emellett pedig folyamatos figyelmet szentelt Szerbia és Ukrajna euroatlanti integrációs törekvéseinek, az ott élő magyar közösségek támogatásának.

A szegedi folyamat és a nyíregyházi kezdeményezés

A magyar külpolitika már az EU-csatlakozást megelőzően törekedett arra, hogy a demokratikus átalakulás tapasztalatait átadja a délkelet- és kelet-európai térség azon országainak, amelyek hosszabb európai integrációs folyamat előtt álltak. A délkelet-európai államokra (kiemelten Szerbiára és Montenegróra) 1999-től a szegedi folyamat, a kelet-európaiakra (kiemelten Ukrajnára) 2003-tól a nyíregyházi kezdeményezés fókuszált. 2004 után Magyarország immár az Európai Unió tagállamaként segíthette az integrációs perspektíva megvalósítását, az európai demokratikus gyakorlatok közvetítését. Ennek alapvető eszköze a határ menti együttműködés, a regionalizmus és a kisebbségek kulturális jogainak támogatása volt.

A szomszéd államok közül Ukrajnával a 2004. decemberi „narancsos forradalmat” követően is fennmaradt a jó kapcsolat, amit a következő év elején több magas szintű, kölcsönös látogatás szentesített. 2005. január 18-án, az ukrán elnökválasztás eredményének kihirdetését követően, de még a beiktatást megelőzően első külföldi vendégként Kijevbe utazott Somogyi Ferenc külügyminiszter, majd Viktor Jucszenko elnök beiktatási ünnepségén részt vett Mádl Ferenc köztársasági elnök, akit ismét elkísért a magyar külügyminiszter. 2005 februárjában Gyurcsány Ferenc az új ukrán kormány első kormányfői rangú vendégeként tett látogatást Ukrajnában, amit egy hónappal később Julija Timosenko miniszterelnök magánlátogatás keretében viszonzott Budapesten. Gyurcsány Ferenc az ukrainai események kapcsán hangsúlyozta: „Magyarország szimpátiával kíséri, és az európai intézményekben is határozottan támogatja Ukrajnának a társadalmi-gazdasági modernizáció, a demokratikus intézményrendszer megszilárdítása és az euroatlanti integráció előmozdítása érdekében tett erőfeszítéseit.”

Ebben az időszakban több kormányközi megállapodás született a határátkelés könnyítéséről, a kishatárforgalom bővítéséről és a gazdasági együttműködés fokozásáról.

Romániában 2004–2008 között a kormánykoalíció teljes jogú tagjaként szerepelt az RMDSZ (a képviselőházban 22, a szenátusban 10 hellyel), és ebben a pozícióban nyújtotta be 2005-ben a parlamentnek a nemzeti kisebbségek jogállásáról szóló törvényjavaslatát, amely egyfajta kulturálisautonómia-jogot is tartalmazott – azonban nem jutott el a parlamenti vitáig sem. Ezen túlmenően is fennmaradt az erdélyi magyarok területiautonómia-követelése, aminek részeként 2006. március 15-én közfelkiáltással fogadta el a Székelyudvarhelyen összegyűlt 20 ezres tömeg a Székely Nagygyűlés autonómiakiáltványát. A kormányközi kapcsolatok fejlődésének meghatározó lépése volt a 2005. október 20-i közös román–magyar kormányülés, ami azután rendszeressé vált, és lehetővé tette, hogy a közös gazdasági és infrastrukturális fejlesztésekről a legmagasabb politikai szinten tárgyalhassanak.

Azt követően, hogy a Vajdaságnak 2002-ben a nemzeti kisebbségek jogainak és szabadságjogainak védelméről szóló törvény által részben visszaszolgáltatták a tartományi autonóm hatásköröket, és részben vagy teljesen megvalósították a Vajdasági Magyarok Szövetsége hármass autonómiakonceptiójának két pillérét, a tartományi és a perszonális autonómiát, az első Gyurcsány-kormány idején a magyar területi autonómia kiépítése tovább váratott magára. A nemzeti kisebbségek alkotmányos védelmét Szerbia 2006. november 8-án elfogadott alkotmánya biztosította, ezt azonban a Vajdaságban széles körben nem támogatták a szavazók. A magyar miniszterelnök 2005. május 26–27-i Szerbia és Montenegró-i látogatása alkalmával gazdasági együttműködési megállapodást, valamint a magyar–szerb/montenegrói kormányközi vegyes bizottság megalakításáról szóló jegyzőkönyvet írtak alá. Gyurcsány Ferenc ekkor hangsúlyozta: „Magyarország érdekelt a Nyugat-Balkán stabilitásában. A stabilitásnak fontos pillére a demokratikus normák és intézmények erősítése, az emberi jogok és azokon belül a kisebbségi jogok védelme. A térségbeli gazdasági együttműködés is lényeges tényezője a térség stabilitásának.”

A 2002-es választásokat követően Szlovákiában a Magyar Koalíció Pártja 20 parlamenti képviselővel rendelkezett és a kormánykoalíció tagja volt, az 1998-ban létrehozott emberi és kisebbségi jogokért felelős miniszterelnök-helyettesi posztot pedig Csáky Pál töltötte be. A felvidéki magyarok számára kiemelkedő eredményként 2004 szeptemberében kezdte meg működését az első önálló szlovákiai magyar felsőoktatási intézmény, a Selye János Egyetem Révkomáromban.

Magyar–orosz kapcsolatok

A Gyurcsány-kormány időszakában is folytatódott az előző két évben megélénkült és a legmagasabb politikai szintre emelt kapcsolatok erősítése. 2005-ben a 2 ország kormánya gazdasági együttműködésről szóló megállapodást írt alá, ami jogi alapot biztosított ahhoz, hogy létrejöjjön a Magyar–Orosz Gazdasági Együttműködési

Kormányközi Bizottság. Vlagyimir Putyin 2006 márciusában Sólyom László köztársasági elnök és Gyurcsány Ferenc miniszterelnök meghívására látogatott Budapestre, ahol memorandumot írtak alá a 2 ország közötti gazdasági együttműködés középtávra szóló fő irányairól. Moszkva a külkereskedelmi partnerek sorában ekkor Németország és Ausztria mögött a harmadik helyen állt: a magyar–orosz külkereskedelem értéke 2003-tól stabil növekedési tendenciát mutatott. 2006-ban az áruforgalom 32,6%-kal nőtt, és elérte a 8,1 milliárd dollár értéket: az orosz export 24,5%-kal emelkedett, és meghaladta a 6,2 milliárd, az import pedig csaknem az 1,9 milliárd dollárt. Az orosz exportban az energiahordozók szállítása 92,2%-ot tett ki, a magyar export szerkezetében pedig a gépipari termékek (híradástechnikai, számítástechnikai, műszeripari berendezések) szállítása bővült jelentősen, 46,3%-ra.

A gazdaság dominanciája a magyar–német kapcsolatokban

Bár a 2003-as iraki beavatkozás kapcsán Budapest támogatta az Egyesült Államokat, ez nem járt a Berlinnel való kapcsolat gyengülésével, és a német–magyar viszonylatban továbbra is fennmaradt a gazdasági szféra dominanciája. A német nagyvállalatok a rendszerváltás óta jelen voltak Magyarországon, és a német tőkebefektetés továbbra is intenzíven folytatódott egyrészt a már meglévő üzemek bővítése révén, másrészt azzal, hogy a nagyvállalatokat követték beszállítóik is. Magyarország számára Németország az első számú gazdasági, illetve a legnagyobb külkereskedelmi partner maradt, részesedése a magyar külkereskedelemben 30% volt. Az Európai Unióba irányuló magyar szállítások közel felét Németországban értékesítették: 2005-ben 3%-os növekedéssel közel 14,5 milliárd euró exportot és az előző évinél magasabb, 14,4 milliárd euró importot bonyolított le Budapest. A magyar export több mint felét 14 termék alkotta, ennek 67%-a járműipari, 23%-a pedig elektronikai beszállítás. A hagyományosan jó kormányközi kapcsolatok mellett a tartományi és a vállalatok közötti kapcsolatok is tovább fejlődtek. Előbbiek közül a történelmi hagyományok, a földrajzi és mentalitásbeli közelség miatt a legszerteágazóbb kapcsolatok a déli tartományokhoz (Bajorország, Baden-Württemberg) fűződnek, de sokat fejlődtek a kapcsolatok a nyugati országrésszel, Észak-Rajna-Vesztfáliával is.

Összehangolt magyar–amerikai válságkezelési feladatok

A 2002-es és 2004-es Bush–Medgyessy-találkozót követően 3 éven belül újabb legfelsőbb szintű találkozóra került sor 2005. október 4–8. között Washingtonban, ahol Gyurcsány Ferenc a politikai és szövetségi kapcsolatok erősítése, a gazdasági, tudományos és oktatási együttműködés kiszélesítése érdekében tárgyalt Bush elnökkel. Ezt követően George W. Bush 2006. június 21–22-én látogatott Magyarországra, amikor Bécsből az Európai Unió és az Egyesült Államok csúcstalálkozójáról Con-

doleezza Rice külügyminiszter társaságában érkezett Budapestre, ahol a magyar miniszterelnökkel tárgyalt.

A két ország kapcsolatát ezekben az években a nemzetközi válságkezelési együttműködés határozta meg. A gyakorlati együttműködés a katonai segélyezés, illetve támogatás egyre bővülő körét hozta a Magyar Honvédség számára.

2004 végén a Honvédelmi Minisztérium képviselője aláírta az amerikai kormánnyal a JAS-39 Gripen harci repülőgépekhez beszerzésre kerülő AMRAAM (Advanced Medium-Range Air-to-Air Missile – közepes hatótávolságú légiharc-rakéták) szállításáról szóló szerződést. A 14 Gripen összes fegyverzetének becsült bruttó költségét (a rakétákkal együtt), beleértve az áfát és a vámterheket is, a HM akkor 27,3 milliárd forintba tette. A beszerzés még a 2001-ben aláírt Gripen-szerződés része volt, mert abban a megállapodásban kötötték ki, hogy a Magyar Honvédségnek szánt svéd harci repülőgépeket az AMRAAM rakétákhoz fejlesztik.

A második Gyurcsány-kormány és a Bajnai-kormány külpolitikája (2006–2010)



Választási győzelem és erkölcsi bukás

A rendszerváltozás óta első ízben fordult elő, hogy egy hivatalban lévő kormányt a választók újból megbízzák a politika irányításával. Az MSZP–SZDSZ-koalíció kényelmes többséget szerzett a parlamentben. Gyurcsány Ferenc erős politikai kormányzati struktúrát kívánt kialakítani, s több módosítást hajtott végre második kormánya szerkezetén. A Belügyminisztériumból Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium lett Lampert Mónika vezetésével, újra egyesült az oktatási és a kulturális tárca Hiller István irányításával, megszűnt az informatikai és hírközlési tárca, és a Kóka János vezette Gazdasági Minisztériumba olvadt be. A második Gyurcsány-kormány alatt a külpolitika a korábbinál is nagyobb mértékben a kormányfő irányítása alá került: Göncz Kinga, a korábbi köztársasági elnök, Göncz Árpád lánya külügyminiszterként nem tudott fellépni a külpolitika aktív formálójaként. Utódja 2009-ben Balázs Péter, a magyar EU-csatlakozás előkészítésében meghatározó szerepet játszó, tapasztalt diplomata lett. A kormányciklus időszaka alatt a Honvédelmi Minisztériumot Szekeres Imre, a Miniszterelnöki Hivatal Szilvássy György, majd Kiss Péter vezette. Bajnai Gordon 2006 után a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség uniós forráselosztó munkáját irányító, fejlesztéspolitikáért felelős kormánybiztos, 2007 júliusától az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium, majd 2008 májusától az újonnan alakult Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium vezetője volt.

17. táblázat: A 2006. évi országgyűlési választások eredménye

Párt	Egyéni képviselők száma	Listás mandátumok száma	Összes mandátum		Összes mandátum	
			száma,	százalék	száma,	százalék
Fidesz–KDNP	68	96	164	42,49	164	42,49
MSZP	98	88	186	48,19	190	49,22
MSZP–SZDSZ	6	0	6	1,55	–	–
SZDSZ	3	15	18	4,66	20	5,18
MDF	0	11	11	2,85	11	2,85
Somogyért Egyesület	1	–	1	0,26	1	0,26
Összesen	176	210	386	100	386	100

Forrás: Nemzeti Választási Iroda: *Országgyűlési választások, 2006*. Online: www.valasztas.hu/valasztasok-szavazasok

Az újráválasztás sikerének érzése azonban rövid ideig tartott. Gyurcsány Ferenc május 26-án, egy hónappal a választási győzelem után előadást tartott az MSZP-frakció zártkörű tanácskozásán. Az előadásban elmondta, hogy a kormány a választások előtt szándékosan felretájékoztatta az országot és a brüsszeli szerveket is a valós gazdasági folyamatokról („Nyilvánvalóan végighazudtuk az elmúlt egy-másfél évet.”), s hogy gondosan titokban tartották a tervezett politikai és gazdasági lépéseiket a választások előtt. A miniszterelnök politikai programját két nappal a frakcióülés után tették közzé. Szeptember 17-én előbb a beszéd egy része, majd teljes terjedelme napvilágra került, amelyet országsszerte tüntetések és megmozdulások sora követett, követelve Gyurcsány lemondását. A morálisan és politikailag egyaránt vállalhatatlan beszéd nyilvánosságra kerülése után Gyurcsány bizalmatlansági szavazást kért önmaga ellen. A kormánytöbbség ezt megszavazta, viszont a magyar társadalom előtti politikai hitelvesztésének mértékét az október 1-jei önkormányzati választásokon elszenvedett vereség (narancsba borult az ország!) mutatta igazán. Az ország legnépszerűtlenebb politikusának nemzetközi hitelvesztését még megbecsülni sem lehetett.

Emellett a kormánykoalíció sebezhetősége fennmaradt, aminek eredményeképpen 2008. május 1-jétől, a pénzügyi világválság küszöbén az MSZP kisebbségi kormányzásra kényszerült. A kormányból kilépett szabaddemokraták azonban nem kívánták a szocialistákat megbuktatni, sem pedig az előrehozott választásokat követelő ellenzéket támogatni. Ekkortól kormányon kívülről, de támogatták a Gyurcsány-kormányt. A következő év újabb kormányválsága és a Gyurcsány Ferenc ellen a saját pártja által benyújtott konstruktív bizalmatlansági indítvány nyomán Bajnai Gordon *válságkezelő kormányzásra* kapott megbízást 2009-ben. Mégis, e 4 év döntő problémáját a kezdetben még a háttérben meghúzódó, majd minden más szempontot felülíró gazdasági válság jelentette, ami évről évre szűkítette az ország gazdasági-politikai mozgásterét, és a következő kormányciklusra áthúzódó kényszerpályákra terelte az országot.

A 2002–2006-os kormányciklussal ellentétben, ebben a 4 évben a külső környezetben mélyreható negatív változások történtek: a kibontakozó pénzügyi, majd gazdasági világválság alapjaiban rengette meg a nyugati országok hitelekre alapozott növekedési politikáját. Maga az Európai Unió is története legmélyebb válságát élte meg, egyrészt kiélezve a tagállamok és a közösség közötti nemzetállami-integrációs érdekellentéteket, másrészt felvetve az integráció többsebességűvé válását, perspektivikusan pedig akár felbomlásának veszélyét is.

Ennél is nagyobb problémát jelentett, hogy amikor az Egyesült Államokból kiinduló bank- és hitelválság, majd az abból kialakuló pénzügyi válság és gazdasági recesszió 2008–2009-ben áterjedt Európára is, Magyarország már 2 éve súlyos válságban volt. Nemcsak nem sikerült „kinőni” a magyar gazdaság strukturális problémáit, de a felelőtlen belpolitikai gyakorlatként kialakuló, megszokásszerű költségvetési túlköltekezés hitelválságba sodorta az országot. Éppen azért, mert a 2008-as globális recesszió hitelválságként indult (Magyarország ezen a téren volt a legsebezhetőbb) és pénzügyi válsággá vált, ami megrengette a magyar pénzügyi piacot, 2008 őszén

rövid időn belül finanszírozhatatlanná váltak az állami kiadások, az államadósság, illetve a lakossági hitelek.

Az EU-csatlakozást követő években alapvetően a rossz kormányzati döntések miatt elbukott Magyarország felzárkózási kísérlete, csatlakozásunk a fejlett országok csoportjához. „Ez azért is fájó, mert a történelmi változások páratlan lehetőségeket nyújtottak: kedvező nemzetközi politikai légkör, demokratizálódás, szabadság, szuverenitás, nemzetközi nyitás stb. S mert néhány velünk együtt haladó útitársunknak szemmel láthatóan sikerült (vagy sikerülni látszik) a nagy álom, a fejlettek klubjába kerülés, lásd például Finnország és Szlovénia példáját” (Mellár 2009).

A magyar külpolitika számára e 4 év legfontosabb tanulsága is gazdasági természetű volt. Egyrészt be kellett látni, hogy modernizációs kísérletünk rossz úton jár, és így Magyarország egyre látványosabban leszakad a térség országaitól. Másrészt nyilvánvalóvá vált, hogy kis és nyitott gazdaságként olyan mértékű függés alakult ki több területen külső szereplőktől – egyes nemzetközi intézményektől, pénzintézetektől, multinacionális vállalatoktól, energiaszolgáltatóktól –, ami jelentős károkat okozott az országnak. Mind több szakterületi kérdésben kezdett az is tudatosodni, hogy a neoliberális stratégia (privatizáció, liberalizáció, dereguláció) gyorsított és bevételorientált alkalmazása nem hozta meg a várt eredményeket, s kezelhetetlen függőségeket eredményezett.

Súlyosbodó válságjelenségek: a gazdasági mozgástér beszűkülése

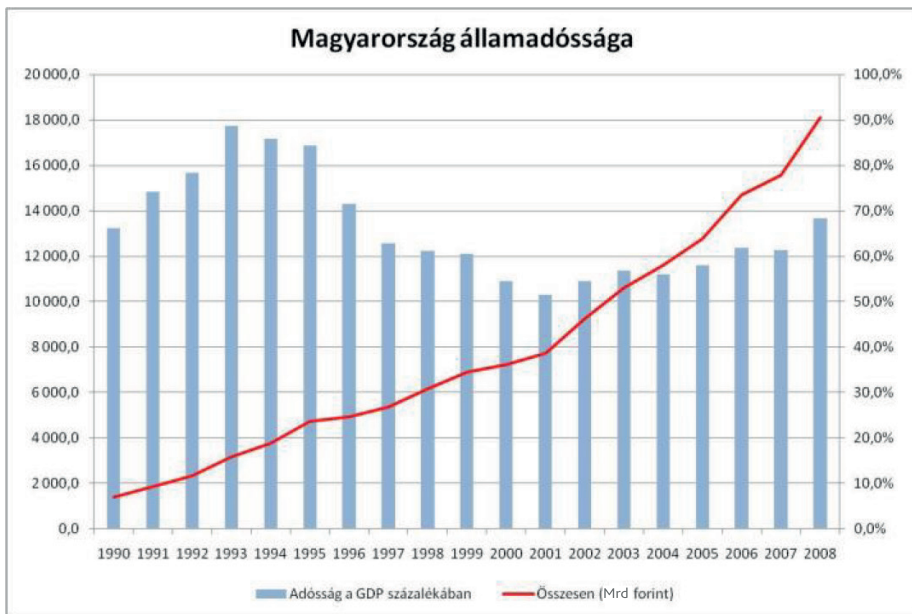
Amikor 2006-ban az MSZP–SZDSZ-koalíció ismét választást nyert, már jól látható jelei voltak a gazdasági problémáknak, amelyek évekkel korábbra vezethetők vissza. Ezek egyrészt a gazdaság elmaradottságához (szerkezet, termelés, versenyképesség), másrészt a káros költségvetési gazdálkodásból eredő tartós makrogazdasági egyensúlytalansághoz (nagy állam, paternalizmus, hitelfelvétel) kapcsolódtak – kormányciklusokon átívelően.

„Az egész összműködésre az elmaradottság jellemző. [...] A felszínen tényleg úgy látszik, hogy Magyarország egy fejlett gazdasággal rendelkező ország, a mélyebb elemzések azonban rávilágítanak az elmaradott jellegére. Nálunk a bérek csak negyedét-ötödét teszik ki az uniós átlagnak (összhangban a termelékenységgel), s igen jelentősek a jövedelemkülönbségek az egyes társadalmi csoportok, valamint az egyes területek között. A gazdaságunk duális jellegű, élesen elválik a külföldi tőkére alapozott versenyképes, viszonylag korszerű gépipar és a hazai tulajdontöbbségű szektorok működése, s a kettő között nincs szerves kapcsolat és átjárás. A nemzetközi versenyképességi rangsorokban egyre rosszabb helyet foglalunk el, a Világgazdasági Fórum rangsorolása szerint a 134 országból a 62. helyet értük el az idén, miközben 2001–2002-es években a 31–33. hely körül tanyáztunk. [...]

Krónikusak hazánkban a makroegyensúlyi problémák, mind a belső (költségvetési), mind a külső (folyó fizetési mérleg) hiány folyamatosan magas értékeket mutat. A költségvetési hiány átlagos értéke az elmúlt két évtizedben 5% körül volt, a GDP-arányos államadósságunk ma 20%-ponttal meghaladja a rendszerváltozás előtti időszak értékét (ma közel 80%, akkor 60% körül volt), annak ellenére, hogy közben az állami vagyont 85%-át eladtuk. Az intézményi rendszer igen lassan, rossz hatékonysággal működik, nagy a korrupció és a feketegazdaság részaránya. A nemzetközi korrupciós listákon igen rossz helyet foglalunk el, és a tendencia itt sem a javulás irányába mutat. A feketegazdaság részaránya ma már meghaladja a GDP 20%-át, és semmi jel nem utal a javulásra. Ezek a jelenségek pedig mind az elmaradottság alapvető, meghatározó szimptomái, elsődlegesen az elmaradott országok működését jellemzik” (Mellár 2009).

A strukturális problémákkal terhelt, nyitott, így függő és sebezhető gazdaság mellett a Kornai János által „éretlen jóléti államnak” nevezett működési gyakorlat volt az, ami ezekben az években egyre nehezebb helyzetbe sodorta az országot. A Kornai által használt megnevezés arra utal, hogy a legfejlettebb (posztmodern) államokra – például a skandináv államokra – jellemző, sok embert nagy arányban támogató szociális háló terheit vállalja magára egy olyan ország, amelynek gazdasága még nem elég fejlett ehhez, és nem rendelkezik az ehhez szükséges magas állami bevételekkel. Magyarországon éppen ez történt: a túlméretezett államapparátus és a paternalista szerepvállalás a javak újraelosztásában (túlzottan széles körre kiterjedő szociális juttatások és állami támogatások), valamint az ezt lehetővé tevő laza fiskális politika következtében az állami bevételeket jóval meghaladó kiadásokat vállalt a kormány. A többletkiadásokat pedig újabb és újabb hitelekkel finanszírozták, így esetünkben a költségvetési hiány egyet jelentett a folyamatosan növekvő államadóssággal.

Az állami adósságállomány túlzottan magas szintre emelkedése az 1990-es évekből is ismert probléma volt. Akkor a Bokros-csomag drasztikus megszorító intézkedéseivel sikerült javuló pályára terelni, így 2001-ben már csak a nemzeti össztermék 52%-át tette ki az adósság. Az adósságállomány mértékének ismételt növekedése az első Orbán-kormány időszakának második felében kezdődött, amikor a kormány a választásokra készülve költekezni kezdett. A gyors emelkedés azonban 2002 után következett. Az „egészséges” államháztartási gazdálkodás Európai Unió által elvárt úgynevezett maastrichti kritériumai között szereplő maximális 60%-os küszöböt 2005-ben léptük át.

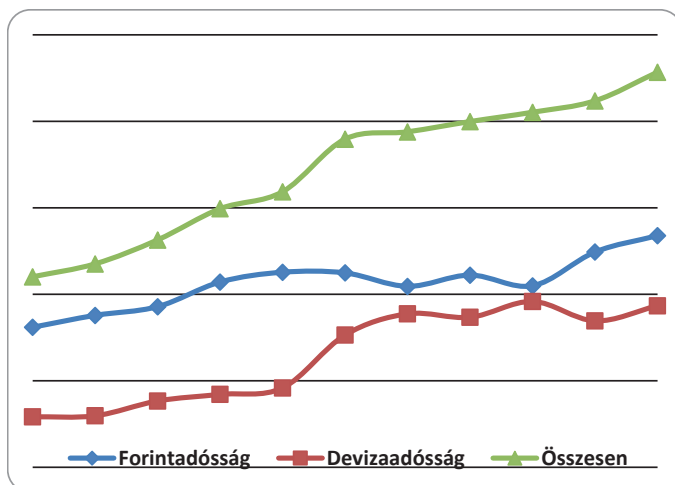


2. ábra: A magyar államadósság reálértékű és GDP-arányos változása a rendszerváltozás időszakától a 2008-as gazdasági válságig

Forrás: www.mfor.hu/cikkek/2006_ban_es_2008_ban_szallt_el_az_allamadossag.html; <http://index.hu/gazdasag/2012/11/06/adossag/>

Hatalmas kölcsön az IMF-től, az EU-tól és a Világbanktól

A kialakult helyzetben a globális pénzügyi-gazdasági válság drámaian rontott, Magyarország a pénzügyi csőd szélére került. A Magyar Nemzeti Bank megfogalmazása szerint a kormány „a 2008 őszén bekövetkezett finanszírozási és likviditási feszültségek oldására, valamint a befektetői bizalom erősítése érdekében” rendkívüli hitelmegállapodást kötött. A több elemből összeálló „védőháló” összesen 25 milliárd dollárt tett ki, amely 17 hónapig állt készenlétben. Ennek részeként a Nemzetközi Valutaalap 15,7 milliárd dolláros hitelkeretről állapodott meg Magyarországgal; az Európai Unió további 8,1 milliárd, a Világbank 1,3 milliárd dolláros segítséget volt kész nyújtani, amelyek teljes egészét nem kellett igénybe venni. Így azonban 2010 végén már a GDP 80%-án állt a magyar államadósság. A hitel visszafizetését a megállapodás szokatlanul rövid időre, gyakorlatilag teljesen a következő kormányzati ciklusra vállalta.

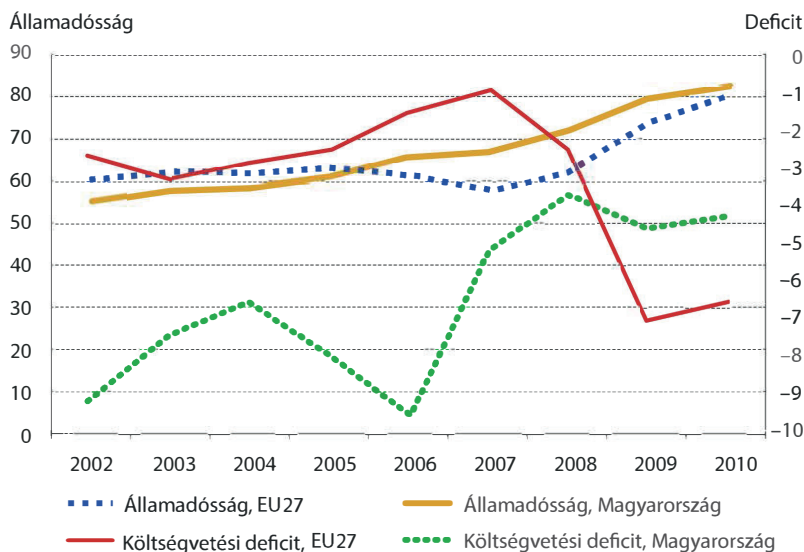


3. ábra: A központi költségvetést terhelő adósságállomány alakulása nominálértéken, 2004–2014 (milliárd forint, a tárgyév január havi kimutatása alapján)

Forrás: Állami Adósságkezelő Központ

Jelentős árfolyamgyengülés is növelte a devizaadósságot. 2006 és 2010 között összesen 15 százalékponttal nőtt az adósságráta, amelyet a gazdasági visszaesés és az árfolyamgyengülés tovább fokozott. Ugyan az államadósság szintje Magyarországon – nemzetközi összehasonlításokban – nem lett kiugróan magas, és a GDP-arányos 80% az uniós átlag szintjén volt, a törlesztése nagyon megterhelte a gazdaságot. Ráadásul ezt az adósságot 57%-ban a külföld finanszírozta, hiszen az adósságállományunk 43%-a devizában, valamint külföldi befektetők forintban vásárolt állampapírjaiban fektet. Mindez jelentősen csökkentette az ország gazdasági, így részben külpolitikai mozgásterét.

Az államadósság növekedésében és újratermelésében ugyancsak fontos szerepe volt a költségvetés állandósuló éves hiányának. A már 2002–2006 között jelentősen romló fiskális mutatókban döntő szerepe volt a Medgyessy-kormány *2 száznapos programja* során végrehajtott osztogatásának. (Ebben szerepelt a 3 millió nyugdíjas számára a 13. havi nyugdíj bevezetése, a közalkalmazottak – mintegy 800 ezer ember – fizetésének 50%-kal, a felsőoktatási ösztöndíjaknak 30%-kal történő megemlése.) A reálgazdasági fedezet, azaz a hasonló mértékben bővülő állami bevételek nélküli költsékezés már 2002-ben 9%-os hiányt okozott, és 2006-ig évről évre drámaian megterhelte a költségvetést. 2006-ban már a választások előtt is lehetett tudni, hogy a magas költségvetési hiány rövid távon sem tartható fenn, ezért a Gyurcsány-kabinet rögtön a választások után megszorításokat vezetett be. A megszorító intézkedések csökkentették is a költségvetési hiányt – bár az továbbra is elmaradt a maastrichti 3%-os kritériumtól –, azonban egyúttal a gazdasági növekedés további lassulását eredményezték.



4. ábra: A magyar költségvetési mérleg alakulása és prognózisa 2002–2015 között a maastrichti maximális 3%-os hiánycélhoz képest

Forrás: Eurostat

A gazdasági egyensúlytalanság kezelésére a Gyurcsány-kormány *Új egyensúly 2006–2008* programja szolgált (volna), és a következő évek előre jelezhető stabil államháztartási folyamatait a konvergenciaprogram elkészítésével igyekeztek jelezni Brüsszelnek. Ezek eredményessége azonban a gyakorlatban megkérdőjelezhető maradt, ugyanis a kormányzati megszorítások (a jövedelmet terhelő adók és munkáltatói terhek növelése, a kamatadó, a reálbérek befagyasztása a közszférában) már akkor a magyar gazdaság teljesítményének lassulását okozták, amikor az európai gazdasági válság el sem kezdődött. A gazdasági válság hatása közvetlenül is érezhető, látható volt: a Budapesti Értéktőzsde (BUX) a 2007. év végi összértékéhez képest 2008 októberében több mint 50%-kal alacsonyabban állt; az államadósság 15%-kal megugrott, és többször is spekulációs támadások érték a forintot, a MOL- és az OTP-részvényeket.

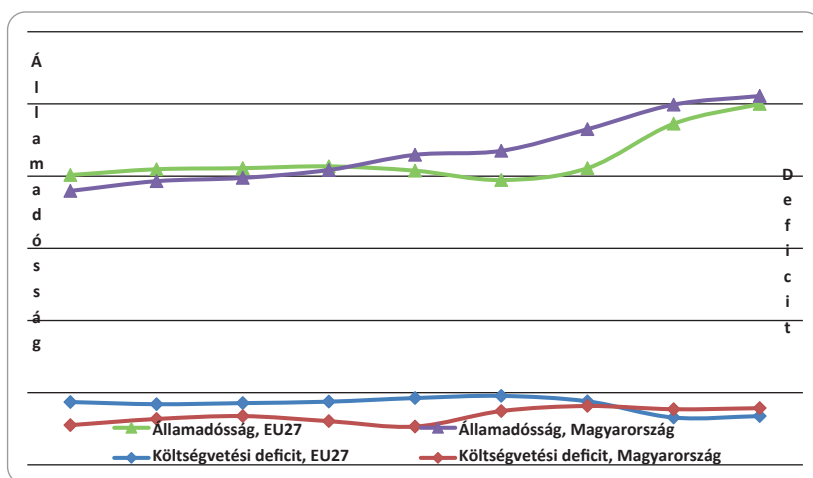
A 2009. április 16-án hivatalba lépő Bajnai Gordon újabb válságkezelő csomagot jelentett be, amellyel 2009-ben 350–400, 2010-ben pedig 900 milliárd forint költségvetési megtakarítást kívánt elérni. A kormányfő értékelése szerint Magyarország a régió országainál sokkal többet költ szociális kiadásokra, az állami intézményrendszer működtetésére és az adósságszolgálat kamataira – mindezt rendkívül alacsony foglalkoztatottság és romló gazdasági-termelési mutatók mellett. Az újabb megszorítások egyebek között érintették a közszférát (bérbefagyasztás, illetménycsökkentés), a nyugdíjakat (elmaradó nyugdíjkorrekció) és a szociális kiadásokat (a táppénz, a családi pótlék és a gyecsökkentése), valamint az adórendszert

(ingatlanadó, áfaemelés). Látható volt, hogy amennyiben a kiadási oldalon nem keletkeznek strukturális változások, a gazdaság folyamatosan veszíteni fog versenyképességéből, és konzerválódhat az alacsony növekedési ütem.

Európai Unió: makrogazdasági egyensúlytalanság

A 2004-es csatlakozást követően Magyarország és az Európai Unió viszonylatában a felzárkózás, fejlesztés és modernizáció voltak a meghatározó témák. A 2008-ban kibontakozó válság hatására azonban néhány tagállam súlyos fiskális egyensúlyproblémáira irányult a figyelem, ami előbb Görögország, Portugália, Írország, majd a válság mélyülésével Spanyolország és Olaszország gazdasági összeomlásával fenyegetett. Két, addig a felszín alatt megbúvó válságjelenség került ekkor a figyelem középpontjába: az államadósság és az államháztartási hiány. Két olyan tényező, amely Európában a válság hatására szabadult el, Magyarországon viszont már évek óta problémát okozott.

2008 előtt összeurópai szinten az „egészséges” makrogazdasági kritériumok teljesítése volt a jellemző: az államadósság a GDP 60%-a körül mozgott, a költségvetési deficit pedig 2003 kivételével (3,2%) 3% alatt maradt, az európai államok tehát EU-szinten összességében költségvetési politikát folytattak. Ezen a 2004-es bővítés sem rontott, sőt a következő 2 évben a magas hőfokon pörgő európai gazdaság hatására javuló fiskális mutatókat produkáltak. A felszín alatt azonban jelentős egyéni tagállami anomáliák léteztek, amelyek ellen az unió csak adminisztratív eszközökkel, a túlzottdeficit-eljárás beindításával lépett fel.



5. ábra: Az államadósság és a költségvetési hiány változása az EU 27 tagállamában és Magyarországon 2002–2010 között

Forrás: Eurostat

Az Eurostat 2004-es adatai szerint az államadósság GDP-hez viszonyított aránya 9 tagországban már akkor meghaladta a 60%-ot: Olaszországban (103,7%), Görögországban (98,6%), Belgiumban (94,0%), Cipruson (70,9%), Máltán (69,8%), Németországban (66,2%), Franciaországban (64,9%), Ausztriában (64,7%) és Portugáliában (61,9%). 2004-ben a legmagasabb államháztartási hiányt a GDP százalékában Görögország (7,5%), Magyarország (6,5%), Lengyelország (5,4%) és Málta (4,6%) regisztrálta – de Nagy-Britanniában is 4,4%, Németországban 3,8%, Franciaországban 3,6%, Olaszországban pedig 3,5% volt. A maastrichti kritériumoknak megfelelő összesített mutatók annak voltak köszönhetőek, hogy 6 tagállamban – Finnország (2,5%), Dánia (2,1%), Bulgária (1,9%), Észtország (1,6%), Írország (1,4%) és Svédország (0,6%) – többletet mutatott az államháztartás egyenlege.

A válság hatására 2007–2010 között 3 év alatt közösségi szinten 15,6%-kal nőtt az államadósság, egyes országokban pedig – Írországban 61,8%-kal, Görögországban 49,7%-kal, az Egyesült Királyságban 38,1%-kal, Portugáliában pedig 32,1%-kal – drámaian megugrott. A „nagyok” gazdasági súlyánál fogva ekkor már az is sokat számított, hogy Franciaország vagy Németország esetében is rövid idő alatt 20%-os adósságnövekedés következett be.

A romló mutatóknak a magyar külpolitika számára azért lett elsődleges jelentősége, mert a hitelfinanszírozás beszűkítette az ország gazdasági mozgásterét. Eközben az Európai Unió költségvetési egyensúly-problémákra irányuló figyelem kielezte a politikai kapcsolatot Brüsszel és a tagállamok között, amikor az uniós makrogazdasági követelményeket elkezdtek ténylegesen komolyan venni és betartatni. A gyakorlatban ez a túlzottdeficit-eljárások sorát jelentette, a tagállamoknak pedig átfogó gazdasági és költségvetési reformokat kellett végrehajtaniuk. Erre Magyarországon 2010 után került sor.

Új 7 éves költségvetés és bővülő fejlesztési források

A romló magyar gazdasági teljesítmény azonban nem korlátozta az EU fejlesztési forrásainak beáramlását és felhasználását. 2007-ben egy olyan költségvetési ciklus kezdődött az unióban, amelynek már Magyarország is kezdettől teljes jogú alanya volt, sőt a magyar képviselők 2005-ben már részt vettek a brüsszeli költségvetés elfogadásának záró szakaszában is.

Magyarország ebben a 7 éves ciklusban az Európai Unió költségvetéséből a fejlesztési alapokon keresztül 22,6 milliárd euró, vagyis az árfolyamtól függően mintegy 6000 milliárd forint fejlesztési forrásra volt jogosult. Ezenfelül a mezőgazdasági termelés támogatására és vidékfejlesztésre további mintegy 1000 milliárd forintot kapott 2007 és 2013 között. Egy főre számítva ez a második legmagasabb összeg volt az Európai Unióban, amit a magyar kormány a fejlesztések „önrészeként” 15%-kal egészített ki. Így adódott össze az a mintegy 7000 milliárd forint, amelyet az Új Magyarország Fejlesztési Terv keretében ezekben az években fejlesztésekre,

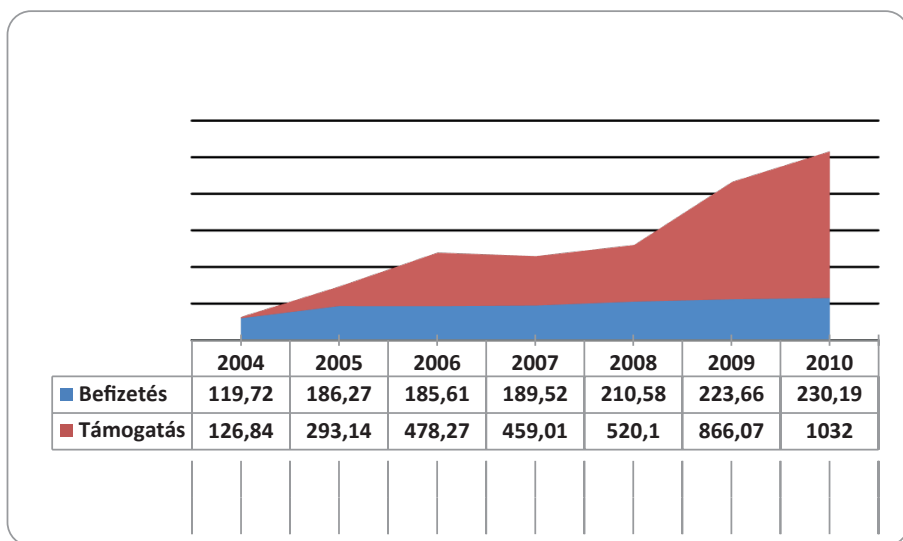
beruházásokra fordíthatott az ország. Eszerint ebben a 7 éves költségvetési ciklusban átlagosan évente fordíthattunk annyi európai uniós forrást fejlesztésekre, mint amennyit 2000 és 2006 között az előcsatlakozási alapokkal és a Nemzeti Fejlesztési Terv forrásaival együtt összesen.

Az EU költségvetése

Az EU 7 éves költségvetése arányaiban ugyan nem nagy, hiszen alig haladja meg a tagállamok GDP-jének 1%-át, összegét tekintve azonban mégis hatalmas: meghaladja a 862 milliárd eurót. Ennek a közösségi költségvetésnek nagyjából a kétötödét fordítja az Európai Unió a hátrányos helyzetű, elmaradott vagy problémákkal küzdő térségek felzárkóztatására, fejlesztésére. Így a szegényebb tagországok – köztük Magyarország – haszonélvezői az uniós büdzsének: több pénzt kapnak vissza fejlesztésre, mint amennyit „tagdíjként” be kell fizetniük a brüsszeli közös kasszába. Ez a pozitívum Magyarország esetében a 2004 és 2008 közötti időszakban megközelítette az 1200 milliárd forintot.

A források felhasználásához valamennyi tagországnak, így Magyarországnak is el kellett készítenie a saját, 7 évre szóló nemzeti stratégiai referenciakeretét. Ez a 2006 őszére elkészült dokumentum – amely az *Új Magyarország Fejlesztési Terv* címet kapta – nem más, mint egy 7 évre szóló országstratégia. Meghatározza a fejlesztések fő céljait és irányait, azokat a stratégiai területeket, amelyekre az ország az uniós fejlesztési forrásokat koncentrálni szeretné. A nemzeti fejlesztési tervek elkészítéséhez az Európai Unió segítséget is ad: a *Közösségi stratégiai iránymutatás* című dokumentumot, amely az Európai Unió lisszaboni stratégiájával összhangban a közösség egészének fő fejlesztési céljait, a regionális politika súlypontjait jelöli ki a következő 7 éves időszakra. Az ebben meghatározott fő célokhoz – különösen a fenntartható gazdasági növekedéshez és a foglalkoztatás bővítéséhez – természetesen valamennyi tagország 7 éves fejlesztési tervének – vagyis nemzeti stratégiai referenciakeretének – igazodnia kell.

Míg a nemzeti stratégiai referenciakeretek a fő stratégiai célokról szólnak, az egyes ágazatok és régiók fejlesztési céljait és irányait az operatív programok tartalmazzák. Magyarországon a 2007–2013-as időszakban 7 regionális és 8 ágazati operatív programot hajtottak végre. A csatlakozást követő időszakban tehát az uniós befizetések, illetve támogatások vonatkozásában egyre növekvő mértékben pozitív mérleget tartottunk fenn:



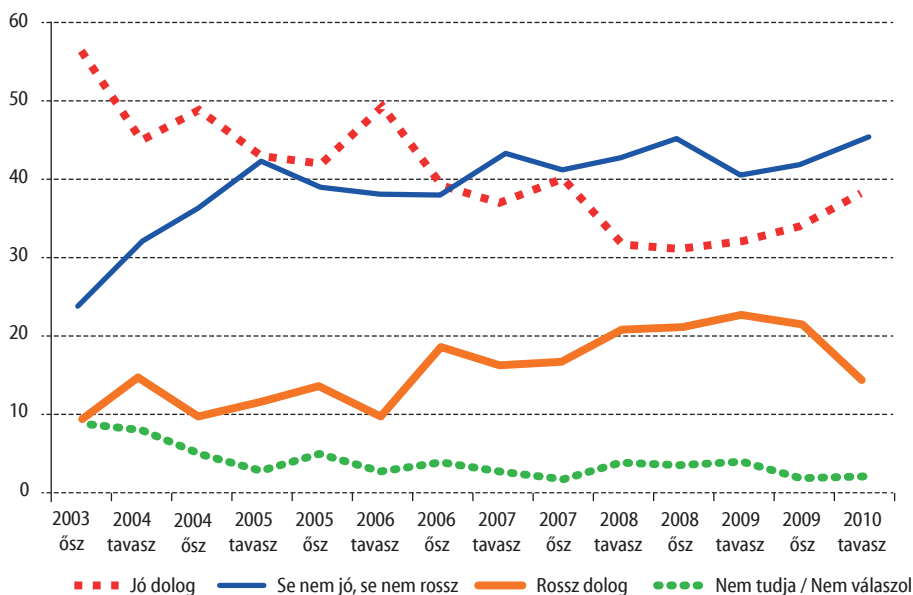
6. ábra: Magyarország befizetései és az uniós költségvetésből visszakérülő támogatások változása, 2004–2010 (milliárd forint)

Forrás: Állami Számvevőszék

Az Állami Számvevőszék 2010-es tájékoztatása szerint azonban továbbra is problémát jelentett a fejlesztési források lassú felhasználási üteme, bár a fogadásukhoz, illetve a fejlesztések lebonyolításához szükséges intézményi, szabályozási és ellenőrzési feltételrendszert az uniós és magyar előírásokat figyelembe véve alakították ki. Ezt a bürokratizált, bonyolult ügyintézés, a lassú és centralizált pályázati döntéshozatal, valamint a felhasználás során tapasztalt szabálytalanságok okozták. „A 2007–2013-as uniós költségvetési periódus Új Magyarország Fejlesztési Terv Operatív Programjainak előrehaladása jelentősen elmarad az időarányostól. Teljes keretének 54 százalékára született döntés, és 48 százalékára kötötték meg a szerződést. Kifizetés azonban csak a keret 17 százalékára történt” – értékelte a Számvevőszék a költségvetési periódus felénél.

A kormányciklus végére a magyar gazdasági válság kezdetén (2006) megerősödött és az európai válság idején (2009) tetőzött negatív vélemények az unióval kapcsolatban ismét csökkenni kezdtek, miközben az uniós tagságot „jó dologként” értékelők aránya is visszatért a válság előtti szint környékére. Összességében tehát – függetlenül a magyar belpolitikai, illetve a magyar és európai gazdasági válságtól – az Európai Unióval kapcsolatban vegyes bizonyítványt állított ki a magyar lakosság 2010-re, amiből 3 következtetést vonhatunk le: egyrészt a kezdeti várakozásokat nem igazolta a csatlakozás, és perspektivikusan nem nőtt (vagy maradt többségben) azok száma, akik az EU-tagságot pozitívként értékelték. Másrészt a válságévek hatására sem kerültek a tagságot negatívan értékelők többségbe, és 2010-ben már látható volt

a korábbi szinthez való visszatérés. Végül pedig – talán meglepő módon – a csatlakozás óta magas maradt azok aránya, akik semlegesen vélekednek Magyarország uniós tagságáról, ami talán abból eredhet, hogy a magyar lakosság kevés ismerettel rendelkezik az unióról, annak Magyarországra gyakorolt hatásáról, illetve a magyar érdekek érvényesítéséből származó eredményekről.



7. ábra: Magyarország EU-tagságának megítélése, 2003–2010

Forrás: Eurobarométer

A kül- és biztonságpolitika

A második Gyurcsány kormány külpolitikájában támaszkodhatott az előző évek tapasztalataira. Elsősorban azon alapvetésre, hogy lényegében befejeződött az euroatlanti integráció intézményi folyama, s a magyar külpolitika fő irányai tekintetében – integrációs, szomszédkapcsolati és nemzetpolitikai – újragondolásra, gyakorlati tennivalók meghatározására van szükség. A NATO- és európai uniós csatlakozással Magyarország tartósan lehorgonyozott az azonos értékrendet valló országok közösségében. A feladat most az ország integrációjának elmélyítése: teljes bekapcsolódás, érdemi hozzájárulás és hatékony érdekérvényesítés az unióban és a NATO-ban. A 2007-es külkapcsolati stratégia előkészítése során elhangzottak kritikai megállapítások is. A 2004-es csatlakozás után azonban a magyar külpolitika elvesztette dinamizmusát, s az integrációs célkitűzések megvalósulása által létrehozott új történelmi helyzettel láthatóan nem nagyon tudott mit kezdeni.

A magyar külpolitika dinamizmusának elvesztése mögött összetevők sorát találjuk. Legáltalánosabban az mondható, hogy nem volt alternatívákban kidolgozott koncepció sem a NATO-, sem az EU-tagság elnyerése utáni helyzetekre. Az okok másrészt belpolitikai természetűek voltak: felbomlott a külpolitika stratégiai irányai körüli hallgatólagos konszenzus, a belpolitika kicsinyes és pártpolitikai érdekeket agresszívan előtérbe toló szempontjai szinte lehetetlenné tették a párbeszédet, miáltal eleve megghiúsították annak a nemzeti konszenzusminimumnak a kialakítását, ami a sikeres külpolitika nélkülözhetetlen előfeltétele és egyben fundamentuma.

A második Gyurcsány-kormány, illetve a Bajnai-kormány időszakában több fontos esemény is történt környezetünkben: Koszovó elszakadt Szerbiától, és Magyarország elismerte függetlenségét; a pekingi olimpia idején Oroszország egy 5 napos háborúban győzelmet aratott a grúz fegyveres erők felett, és kiszakította Abkháziát és Dél-Ossetiát. Magyarország a schengeni övezet tagjává vált, s átalakította a határ-ellenőrzés rendszerét több szomszéd ország felé. Emellett Afganisztánban a bagláni tartományi újjáépítési csoport átvételével magasabb szinten bővült válságkezelő szerepvállalásunk a NATO-ban, 2007 első felében pedig az Európai Unió egyik harccsoportjában biztosítottunk készenléti válságkezelő erőket Olaszországgal és Szlovéniával közösen.

Koszovó elismerése

Koszovó 2008. február 17-én egyoldalúan kiáltotta ki függetlenségét Szerbiától. Az Európai Unió másnap tudomásul vette, de nem ismerte el Koszovó függetlenségét, és a tagországokra bízta, miként reagálnak. Azóta a legtöbb EU- (28-ból 23) és NATO-tagállam (28-ból 24) elismerte az új országot, 5 szövetséges ország (Spanyolország, Ciprus, Görögország, Románia és Szlovákia) azonban nem, mert saját országuk nemzetiségi politikájában nem akarnak kisebbségeik számára hivatkozási alapként szolgáló precedenst teremteni. Magyarország számára is e dimenzió mentén vált az elismerés kérdése jelentőssé, a határon túli magyar közösségek autonómia-törekvéseivel összefüggésben, ugyanis Szerbiával közvetlenül, Romániával és Szlovákiával pedig közvetetten befolyásolhatta az államközi kapcsolatokat.

Magyarország kezdetben arra készült, hogy az elsők között fogja megtenni ezt a lépést, együtt az Európai Unió államaival. Mivel azonban mind az unió, mind a nagyhatalmak megosztottnak bizonyultak (Oroszország és Kína ellenezte az elszakadást, és a mai napig nem ismerte el Koszovót), Budapest nem lépett azonnal. Az is nyilvánvaló volt, hogy Szerbia rövid távon nem fog lemondani a tartományról, és nemzetközi kapcsolataiban meghatározó lesz a szerb szuverenitást és nemzeti tudatot mélyen sértő koszovói elszakadásra adott reakció. A délvidéki magyarok is azt kérték Budapestről, hogy Koszovó elismerése később, kedvező pillanatban és sok állammal együtt történjen. A kezdeti sietséget követően úgy látszott, hogy mind a kormány, mind az ellenzék hajlik a kivárára, majd a Külügyminisztérium

2008. március 19-én váratlanul bejelentette a kormány aznapi döntését Koszovó függetlenségének elismeréséről. Ezzel együtt jelent meg Bulgária, Magyarország és Horvátország kormányainak nyilatkozata, amelyben közösen magyarították meg Koszovó együttes elismeréséről hozott egyenkénti döntésüket.

Védelmi költségvetés, közös harccsoport

A védelempolitika terén az afganisztáni szerepvállalás bővítése és intenzívebbé válása mellett fontos előrelépés volt az Európai Közös Biztonság- és Védelempolitikához történő hozzájárulásunk terén, amikor 2007 második felében az 1998-ban létrehozott Többnemzetiségű Szárazföldi Kötelék (MLF) szervezete alapján olasz–magyar–szlovén EU-harccsoport állt készenlétben az unió gyorsreagálású válságkezelő erejeként. A dandárméretű nemzetközi erő elsősorban békefenntartói feladatok végrehajtására alkalmas, amennyiben Brüsszelben az állam- és kormányfők uniós válságkezelő művelet indításáról döntenek. Ugyanilyen készenléti felajánlás történt 2012 második felében.

A növekvő nemzetközi szerepvállalás és az új katonai stratégia elfogadása azonban nem járt együtt a honvédelemre fordított költségvetési források érdemi növelésével. Sőt, kialakult az a gyakorlat, hogy a költségvetésben előirányzott tételt az összkormányzati megszorításokkal összhangban „zárolásokkal” terhelték, azaz a honvédelmi költségvetés bizonyos része nem volt felhasználható az adott évben.

18. táblázat: A magyar honvédelmi kiadások változása a második Gyurcsány-kormány és a Bajnai-kormány idején

	2007	2008	2009	2010
Nemzeti össztermék (GDP) (milliárd forint)	24 989,9	25 643,3	25 626,5	26 513,0
Honvédelmi költségvetés (milliárd forint)	278,2	319,7	320,6	308,2
A védelmi kiadások aránya (a GDP százaléká)	1,11	1,25	1,25	1,16

Forrás: KSH: az adott évek költségvetési törvényei (zárolások nélküli főösszeg)

A NATO 2008. márciusi bukaresti csúcstalálkozóján ugyan informális megállapodás született arról, hogy elsősorban nem a szövetség által „ajánlott” (elvárt) 2% GDP-arányos védelmi kiadásra kell törekednie azon tagállamoknak, amelyek nem érik el az 1,3%-os szintet (így Magyarországnak), hanem arra, hogy 5 év alatt legalább a GDP 1,3%-át fordítsák a katonai szektorra, ez a szándék így nem teljesülhetett. Ennek oka nem a védelempolitika leértékelődése volt a kormányzati célok között, hanem a gazdasági válság drasztikus forráscsökkentő hatása, amit az is alátámaszt, hogy ezekben az években a kevesebb forrás ellenére is egyre több feladatot látott el a Magyar Honvédség Afganisztánban és a Balkánon. A költségvetés

belső felhasználásában is tapasztalható volt erre mutató folyamat: a nemzetközi válságkezelő képességek gyakorlati megvalósítására, békeépítésre és békefenntartásra 2010-ben 16,8 milliárd forint jutott, amelyből az afganisztáni szerepvállalás 11,3 milliárdot, a koszovói feladatok 3,7 milliárd forintot emésztettek fel. Ez a közel 17 milliárdos támogatási keret szerény előrelépés volt, ugyanis ezekre a feladatokra 2008-ban mintegy 12 milliárd, 2009-ben pedig 15 milliárd forint jutott.

NATO: a válságkezelő feladatok kibővülése

Az afganisztáni stabilizációs műveletben 2006-ban magyar szempontból minőségi változás állt be: a 2115/2006. (VI. 29.) Kormányhatározat alapján október 1-jétől Magyarország átvette Hollandiától az észak-afganisztáni Baglán tartományban működő tartományi újjáépítési csoport működtetését. A kabuli könnyűgyalogszázad kivonásával párhuzamosan zajlott a mintegy 180 fős PRT-állomány kiképzése.

„Fontos látni, hogy az újjáépítési csoport átvétele több volt, mint pusztán egy újabb misszió elkezdése. A valóságban ekkor emeltük ki fejünket a résztvevők sokaságából. [...] Helyet kaptunk a »nagyok asztalánál«, az új kelet-európai NATO-országok közül másodikként vezettünk PRT-t (ráadásul az első, a litván PRT léte teljes egészében az amerikai támogatástól függött), a szerepvállalást jelző magyar zászló felkerült a térképre. A PRT léte nemcsak nagyobb rangot jelentett, de nagyobb felelősséget is, természetesen – mind a NATO-partnerek, mind az afgán kormány felé.” (Wagner 2010.)

Tartományi újjáépítési csoport (Provincial Reconstruction Team – PRT): Az amerikai elképzelés alapján 2002-ben kialakított, fejlesztési tevékenységet végző vegyes civil-katonai szervezeteket először Afganisztánban, majd Irakban működtették. Céljuk az volt, hogy fejlesztési és tanácsadó tevékenységükkel helyi szinten erősítsék a közösségek önfenntartó képességét. Egy klasszikus amerikai PRT magában foglal egy katonai komponenst (a részt vevő erők védelmére), segélyügynökségeket (például USAID), civil vállalkozókat (például Kellogg, Brown and Root) és rendőri tanácsadókat, amelyek egy-egy tartomány újjáépítési projektjein dolgoznak.

A magyar vezetésű újjáépítési csoport alapját a már korábban is Afganisztánban szolgáló katonai kontingens adta, és a teljes műveleti készenlétet 2007. április 1-jére érte el. Feladata az volt, hogy segítse a helyi közösségeket, hogy ivóvízhez, egészségügyi ellátáshoz jussanak, illetve támogatást nyújtsanak az igazságszolgáltatási, közigazgatási, oktatási és a mezőgazdasági rendszer kialakításában, valamint az infrastruktúrális fejlesztésekben. A PRT támogatásával végrehajtott fejlesztési feladatok a Külügyminisztérium irányítása alá tartoztak, viszont az újjáépítési csoport működtetése, biztonságának fenntartása katonai feladatként a Honvédelmi Minisztérium felelőssége volt.

A magyar PRT több szempontból is különleges és egyedi volt. Korábban még sosem kellett ennyire messzire és ilyen veszélyes környezetben végrehajtott tevékenységet, valamint annak logisztikai ellátását megszervezni. A második kihívást a misszió összkormányzati jellege adta, hiszen Magyarországnak nem volt tapasztalata abban, hogy katonai, fejlesztési és diplomáciai tevékenységet miként működtessen együtt. A harmadik kihívást a fejlesztési tevékenység jelentette. Magyarország nem rendelkezett még jelentős tapasztalatokkal, hogy rövid idő alatt hogyan dolgozzon ki és építsen fel egy ilyen nagy volumenű fejlesztési programot egy harmadik világbeli országban. 2007–2008-ban a közép-ázsiai ország számára biztosított összeg meghaladta bármelyik más, a magyar külpolitika számára kiemelt országét (Szerbia, Koszovó, Bosznia-Hercegovina, Moldova, Ukrajna).

A PRT jelenlétének költségei és a fejlesztési tevékenységre fordított keret között jelentős aránytalanság feszült: 2007-ben a PRT működtetésének költsége 5 milliárd forint volt, míg a fejlesztési források 775 millió forintot tettek ki; 2011-ben ugyanez 8 milliárd, illetve 213,6 millió forintot jelentett. Közép-európai összehasonlításban mégsem teljesítettünk rosszul: 2007–2009 között a magyar fejlesztési támogatás 4,8 millió euró körül volt, míg Csehország 5,1 millió, Lengyelország 5,6 millió, Szlovákia 1,2 millió, Ausztria 0,95 millió, Szlovénia pedig 0,3 millió eurót biztosított nemzetközi fejlesztési együttműködésre Afganisztánban.

A PRT átvételét követően a teljes magyar katonai szerepvállalás évről évre bővült, így 2008-ban mintegy 300, 2009-ben 340 fő vett részt Afganisztánban a különböző feladatokban. A PRT katonai létszáma a kezdeti 180 főről 240-re bővült, és 2008 őszétől újabb feladatokat vállalt Magyarország. Október 1-jétől fél éven át a Magyar Honvédség Kabuli Nemzetközi Repülőtér Törzstiszti Csoportja vezette a polgári és katonai repülőteret. Egy mentorálási feladatokat ellátó 30 fős magyar hadművelleti összekötő és tanácsadó csoportot (Operational Mentoring and Liaison Team – OMLT) szintén Baglán tartományba telepítettek egy afgán zászlóalj mellé, amelynek a kiképzésében és felkészítésében vettek részt. A szolnoki Bercsényi László Különleges Művelleti Zászlóalj tagjaiból kiküldött 12–16 fős különleges művelleti csoport pedig Kelet-Afganisztánban vett részt a nemzetközi erőkkel felderítő akciókban és felkelőellenes rajtaütésekben. Fontos megjegyezni, hogy mindkét új művelet sokkal veszélyesebb, politikailag kockázatosabb tevékenységet jelentett, mint a PRT, így nagyon fontos harci, harci-támogató művelleti tapasztalatot jelentett a Magyar Honvédség tagjainak.

2008. június 10-én Kovács Gyula tűzszerész főtörzsőrmester, 2008. július 12-én pedig Nemes Krisztián százados veszítette életét, aki éppen az egy hónappal korábban elhunyt Kovács Gyulát váltotta. Az eseteket követő rendkívüli honvédelmi bizottsági ülés után Szekeres Imre honvédelmi miniszter bejelentette, hogy az afganisztáni misszió továbbra is élvezi mind az 5 parlamenti párt támogatását.

A bővülő szerepvállalás hatására középtávú Afganisztán-stratégia készült 2009-ben. Ez egybeesett azzal az időszakkal, amikor az Obama-kormányzat is új stratégiával állt elő, ami többek között a nemzetközi erők létszámának ideiglenes emelését irányozta

elő. Ehhez igazodva jelentette be a magyar szerepvállalás utolsó jelentős megerősítését 2009. december 4-én Bajnai Gordon miniszterelnök Washingtonban, az amerikai elnöknel tett látogatása során. A döntéssel Magyarország csatlakozott az Egyesült Államok 30 ezer fős és más NATO-tagállamok összesen 10 ezer fős felajánlásához.

Az egyre növekvő afganisztáni szerep mellett a Balkán sem veszített jelentőségéből, így mind a NATO (Koszovó), mind az EU (Bosznia-Hercegovina) oldaláról folytatódott a jelentős békefenntartó kontingensek állomásoztatása. A KFOR-erők tekintetében 2008 őszén történt minőségi változás: kivonták az Őr- és Biztosító Zászlóaljat (Pristina) és a KFOR-századot (Peć). Az Őr- és Biztosító Zászlóalj gerincét 18 váltáson keresztül a tatai 25. Klapka György Lövészdandár, a KFOR-zászlóaljét 4 váltáson át a 25/88 Könnyű Vegyes Zászlóalj adta. A missziós csapatok támogatását a kaposvári logisztikai ezred biztosította. A békefenntartó feladatok ellátására 2008. szeptember 1-jétől az újonnan felállított MH KFOR Zászlóalj kötelékében közel 450 magyar katona kezdte meg békemissziós szolgálatát – újfent a nyugat-koszovói Peć városában. A magyarok mintegy 250 szlovén katonával kiegészülve alkották a Task Force Nimród állományát, így első alkalommal fordult elő az, hogy Magyarország vezető nemzetként hajtotta végre feladatát egy több nemzetet is magában foglaló kötelékben Koszovóban. Ezt követően a többnemzeti manőverzászlóalj részeként állomásoztak a magyar erők, egészen 2010-ig. A következő átalakítás 2010. január 10-én történt a Koszovó nyugati felelősségi területén feladatot ellátó KFOR-szervezetben: a Többnemzeti Harci Kötelék – Nyugat (MNTF-W) dandárszervezete átalakult harccsoporttá (Multinational Battle Group – MNBG-W). Emellett egyéni NATO-beosztásokban is maradtak magyar katonák a Balkánon.

A Bosznia-Hercegovinában tapasztalható, fokozódó stabilitás jegyében 2007 tavaszán a békefenntartó erők létszámát 1600 főre csökkentették, és megkezdődött az országban állomásozó EUFOR átszervezése. Ennek során a balkáni műveletben részt vevő katonai erőket átcsoportosították Sarajevóba. Felszámolták az SFOR hagyatékaként működő 3 katonai körzetet, a katonai objektumokat pedig átadták az eközben kiképzett bosnyák hadsereg erőinek. 2007. március 1. után az 580 fős Többnemzeti Manőverzászlóalj (Multinational Maneuver Battalion – MNBN) vált az Európai Unió új erőstruktúrájának alapjává Bosznia-Hercegovinában. A 4 gépesített századból és 1 felderítőszakaszból álló EUFOR zászlóaljat 4 ország – Spanyolország, Törökország, Magyarország és Lengyelország – katonái alkották, akiknek tábora Sarajevó közelében, Camp Butmirben települt. Az EUFOR új szervezeti struktúrájában megalakított manőverzászlóalj részére a Magyar Honvédség 145 fős alegységet ajánlott fel, amelynek fő feladata, hogy a többnemzeti zászlóalj keretein belül készenléti erőként, szükség esetén Bosznia-Hercegovina bármely részén bevethető legyen békefenntartó katonai alegységként. Szükség esetén ezek az erők az EUFOR részeként a koszovói KFOR-erők harcászati tartalmát is alkotják. Fontos megemlíteni, hogy az MH EUFOR század állományán kívül további 13 magyar katona teljesít szolgálatot Sarajevóban a NATO, valamint az EUFOR törzsében, önálló beosztásban.

Regionális és szomszédságpolitika

2007-ben készült el a Magyar Köztársaság külpolitikai (külkapcsolati) stratégiája, amely az Európai Unió és a NATO mellett prioritásként jelölte meg a szomszédos keleti és déli térségeket is: a 2004-es és 2007-es bővítéseket követően is figyelmet kellett fordítani az immár EU-tag szomszédokkal fenntartott kapcsolatra a kétoldalú ügyek, különösképpen a határon túli magyar közösségek vonatkozásában. A 2007. január 1-jei bővítés következtében a korábban határokkal elválasztott magyarság 95%-a már az EU területén élt, így a kisebbségpolitika új dimenzióba került. Ezen túlmenően viszont Magyarország továbbra is támogatta a még nem EU- és NATO-tag szomszéd államok európai integrációját, illetve közeledését az integrációs szervezetekhez. E tekintetben Ukrajna és a Nyugat-Balkán államai, valamint Kárpátalja és a Vajdaság magyarlakta területei kaptak kiemelt figyelmet.

A magyar külpolitika számára a nyugat-balkáni térség tartós stabilitása, biztonsága, demokratikus és piacgazdasági fejlődése, egyre mélyülő együttműködése elemi érdek. Ezt hosszú távon leghatékonyabban a térség valamennyi országának euroatlanti integrációja biztosíthatja. A Nyugat-Balkán a magyar gazdasági kapcsolatépítés természetes iránya is. A térség gazdasági jelentőségét a folyamatosan bővülő áru- és szolgáltatáskereskedelem (ebben az időszakban mintegy évi 3 milliárd euró) mellett az oda irányuló, növekvő magyar befektetések is alátámasztják. Magyarország 2008-ra Kelet-Közép-Európa legnagyobb tőkeexportőr országává vált, és ezen belül a Balkán a magyar tőke kivitel szempontjából kiemelkedő terület lett. Néhány magyarországi székhelyű multinacionális cég a tőke kivitel tekintetében élen jár a térségben. Az OTP Horvátországban, Szerbiában, Montenegróban, a MOL Horvátországban, Szerbiában, Bosznia-Hercegovinában, a Dunapack és a Zala-kerámia Horvátországban, a Matáv Macedóniában és Montenegróban, a Hunguest Hotels Montenegróban fektetett be. Éppen ezért Budapest is sikerként könyvelhette el Horvátország NATO-csatlakozását 2009-ben, miként Szerbia közeledését az Európai Unió felé, aminek eredményeképpen 2009-ben Szerbia beadta tagsági kérelmét is.

2007. január 1-jétől – takarékosági és hatékonysági okokra hivatkozva – jelentős mértékben átalakult a határon túl élő magyarokkal foglalkozó intézményrendszer, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekkel foglalkozó szervezetek. Megszűnt a Határon Túli Magyarok Hivatala és a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal; mindkét szervezet feladatát a Miniszterelnöki Hivatal külkapcsolatokért és nemzetpolitikáért felelős szakállamtitkársága vette át.

2007. március 1-jén hozták létre a Balassi Intézetet az Oktatási és Kulturális Minisztérium felügyelete alatt. Az intézet a British Councilhoz hasonló intézményként, a magyar kulturális diplomácia csúcsszerveként funkcionál. A 22 intézetből és két levéltári kirendeltségből álló hálózat 4 kontinens (Amerika, Európa, Ázsia, Afrika) 20 országában működik.

Szomszédsági kapcsolatok

Magyarország Ukrajnához fűződő kapcsolatának újabb fóruma lett az Európai Unió által lengyel és svéd kezdeményezésre 2009-ben beindított keleti partnerségi program, amely 6 kelet-európai és dél-kaukázusi partnerországot, Azerbajdzsánt, Fehéroroszországot, Grúziát, Moldovát, Örményországot és Ukrainát öleli fel. Ennek keretében az EU a partnerországoknak a demokrácia megszilárdítására, a jogállamiságra, az emberi jogok tiszteletben tartására és a nyitott piacgazdaságra irányuló reformjait támogatja. Vagy ahogy José Manuel Barroso, az Európai Bizottság elnöke összegezte, „a keleti partnerséggel az EU ajánlatot tett a programban részt vevő kelet-európai országoknak politikai és gazdasági reformjaik felgyorsítására”. Ezzel párhuzamosan lehetőséget biztosít az európai gazdaságba való fokozatos integrációra, a polgárok nagyobb mobilitására és a politikai kapcsolatok szorosabbra fűzésére. Az európai integrációs intézmények irányába történő elmozdulás a demokratizálódáson keresztül a kisebbségi jogok hatékonyabb érvényre juttatása, a kárpátaljai magyar közösségek kulturális identitásának és helyi egzisztenciájának erősítése szempontjából bír nagy jelentőséggel.

Több szomszéd állammal fenntartott kapcsolatban fontos mérföldkövet jelentett, hogy Magyarország 2007. december 21-i teljes jogú schengeni taggá válásával a magyar állampolgárok a szárazföldi határokon határellenőrzés nélkül átléphették az EU „belső határait”, amennyiben a schengeni övezet más országaiba utaztak be. Ezáltal megszűnt az állandó határellenőrzés a magyar–osztrák, a magyar–szlovén és a magyar–szlovák határon, tovább egyszerűsítve az emberek és áruk szabad áramlását. Ezután is fennmaradt azonban a határellenőrzés Ukrajna, Románia és Szerbia irányában – amelyek közül leghamarabb az ugyancsak 2007-ben EU-taggá váló Romániának lesz lehetősége csatlakozni a schengeni rendszerhez.

A kormányciklus alatt magas szintű, aktív és sikeres volt a kétoldalú kapcsolat, amit 2007–2009-ben az orosz–ukrán gázvita közvetlen hatásai bonyolítottak. Viktor Juscenko elnök 2006. október 23-án érkezett magyarországi munkalátogatásra, majd egy hónappal később Göncz Kinga hivatalos látogatást tett Kijevben, és részt vett az ungvári magyar főkonzulátus új épületének avatásán is. 2007 januárjában Gyurcsány Ferenc Munkácson találkozott Juscenko elnökkel és magyar kisebbségi vezetőkkel. Előbbivel energiapolitikai és logisztikai kérdésekről – új gázszállítási kapacitások létrehozásáról, csővezetékek építéséről, a Tisza mellékfolyóin építendő, legfeljebb 20 megawattos vízerőműről – tárgyalt annak érdekében, hogy az energiaszállítási megállapodásokat hosszú távú, állami garanciákkal és biztosítékokkal ellátott kapcsolattá lehessen fejleszteni. Ezt Viktor Janukovics ukrán miniszterelnök látogatása követte 2007. március 6-án Budapesten, ahol Gyurcsány Ferenc kormányfővel aláírta a két ország cselekvési tervét, amely az energiabiztonságra, valamint a logisztikai és közlekedési együttműködésre koncentrált. A magas szintű találkozók ezután is fennmaradtak.

Amikor 2009. január 1-jén a Gazprom bejelentette, hogy nem tudtak megállapodni az ukrán féllel a földgáz áráról és tranzitdíjáról, valamint elszámolási vitáik voltak, és Ukrajna nem fizette ki 2008-as tartozásait, leálltak az Ukrajinán keresztül Közép-Európának szánt földgázszállítmányok. Január 6-ra leállt a Magyarországra küldött gázszállítás is, ami már az előző napokban is kisebb nyomáson és mennyiségben érkezett. Mindezek hatására még 6-án este elrendelték az I., majd másnap a II. kategóriájú gázkorlátozást, amely a nagy ipari fogyasztókat érintette. Emiatt számos nagyüzem leállt, és várható volt, hogy további korlátozásokat is el kell rendelni. Végül Vlagyimir Putyin orosz és Julija Timosenko ukrán miniszterelnök január 17-én egyezett meg az Ukrajinának szállítandó gáz árában, és ezt követően állt helyre Közép-Európa gázellátása is. Az ez alatt kieső kapacitást Magyarország az Ausztria irányából érkező, német Ruhrgas által szállított földgázzal, illetve az ország stratégiai tartalékaiból pótolta. Az események rávilágítottak Magyarország energetikai függőségére és sebezhetőségére, ami a következő években az energiaellátás diverzifikálási és a regionális energetikai törekvések erősítését eredményezték. Egyébként 2006-ban már volt egy hasonló földgázellátási válság: akkor Magyarország felé nem állt le teljesen az import, az elvárt mennyiség 40%-át kaptuk meg.

Romániában az RMDSZ a 2008-as választásokat követően (a szavazatok 6,2%-ával, 22 képviselőházi és 9 szenátusi hellyel) kezdetben ellenzékbe került, miután liberális-szociáldemokrata kormánykoalíció alakult. Azonban a balközép kormány 2009-es válságát és átalakulását követően az új kormánykoalícióban előbb a második Boc-kormány, majd az Ungureanu-kormány tagjaként – mint a Demokrata Liberális Párt koalíciós partnere – kormányzati pozíciókat kapott. Markó Béla miniszterelnök-helyettesi tisztsége mellett 3 miniszteri (egészségügyi, kulturális és örökségvédelmi, környezetvédelmi és erdőgazdálkodási) posztot kapott az RMDSZ. Románia EU-csatlakozását követően az Európai Parlamentbe 2, a 2009-es EP-választásokat követően 3 képviselőt delegált a magyar párt.

Szerbiával fenntartott kapcsolataink középpontjában Koszovó 2008-as függetlenné válása állt, de az ország folytatódó európai integrációs törekvései mentén további fontos lépésekre is sor került a vajdasági magyarok szempontjából. 2006 őszén elfogadták az új szerb alkotmányt, 2009-ben pedig megszületett a nemzeti kisebbségek országos szintű képviseletét ellátó nemzeti tanácsokról szóló törvény. E tanácsok javaslattevési, döntéshozatali, véleményezési jogkörökkel rendelkeznek a kisebbségi közösségek kulturális, oktatási, tájékoztatási és nyelvhasználati ügyeiben. November 30-án a Szerb Köztársaság képviselőháza elfogadta a Vajdaság hatásköreit taglaló törvényt, valamint a tartomány új statútumát, amely megerősítette a nemzeti kisebbségek jogait, kulturális autonómiához való jogait és arányos képviseletüket a tartományi szervekben. A statútum 176–187. cikkei értelmében a tartományok az alkotmánnyal és a saját statútumukkal összhangban maguk intézik a területfejlesztéssel, a gazdasággal, illetve a kultúrával, a tudománnyal és a szociális szférával összefüggő ügyeket. Az alkotmány értelmében a Vajdaság megkapja a Szerb Köztársaság költségvetésének legalább 7%-át. Megjegyzendő, hogy 2013 decemberében

a szerb alkotmánybíróság a széles körű jogokat biztosító státútum számos rendelkezését alkotmányellenesnek minősítette, és 6 hónapos határidővel új dokumentum kidolgozásáról rendelkezett.

Ugyancsak fontos gyakorlati lépés volt, amikor 2009 decemberében a szerb állampolgárokkal szemben megszüntették az EU-ba történő belépés vízumkötelezettségét, ami a határon túli magyarok beutazását is megkönnyítette.

Horvátország elsősorban a gazdasági kapcsolatok intenzív bővülése szempontjából nyert nagyobb súlyt a magyar külpolitikában a második Gyurcsány-kormány idején. Már 2006-ban híre ment, hogy a MOL a horvát nemzeti olajtársaság, az INA fejlesztésébe kíván befektetni, ugyanis Sisak és Rijeka városában két olajfinomítót, egyébként pedig az INA részvényeinek 25%-át plusz egy részvényt birtokolt. Azután 2008 első félévében a Horvát Nemzeti Bank jelentése arról számolt be, hogy Magyarország – a gazdasági válság ellenére – a harmadik legnagyobb külföldi befektető volt 147,4 millió eurós tőkebevitellel (Ausztria és Németország után), októberre pedig újabb részvénycsomag-vásárlást követően a MOL tulajdona az INA-ban 47,15%-ra növekedett. Az egyrészről a horvát belpolitikai csatározásokat, másrészről a térség meghatározó energiaipari vállalatait (MOL, OMV, Gazprom) is érintő INA-tranzakciók körüli korrupció gyanújával már 2009-től vizsgáldtak a horvát hatóságok, évekig megfelelő okot szolgáltatva a magyar–horvát kapcsolatok felkavarására. Ugyanakkor az érdekkonfliktusok a következő években sem léptek túl a gazdasági szférán.

Ugyancsak a MOL-t érintette az állami irányítás alatt álló osztrák OMV, 2007-es ajánlata a magyar vállalat többségi tulajdonának felvásárlására. A két cég által közösen alkotott energetikai vállalat az európai ranglistán a negyedik helyre került volna a finomító-kapacitásokat illetően, míg az üzemanyag-kiskereskedelem (kúthálózat) megelőzte volna a lengyel PKN Orlent, és ezzel Közép- és Kelet-Európában a legnagyobb piaci szereplővé válhatott volna. Ugyanakkor a magyar energiaszektor kulcsszereplőjének eladásához nem fűződött gazdasági érdek, így a fúzió nem jöhetett létre. Annak érdekében, hogy a közellátás biztonsága szempontjából kiemelkedő jelentőségű vállalkozásokat külföldi szereplők ne vásárolhassák fel egykönnyen, az Országgyűlés még 2007 őszén elfogadta az úgynevezett lex MOL-t. Ugyanakkor a megghiúsult üzlet hatására az OMV úgy döntött, meglévő részesedésétől is megszabadul, és 1,4 milliárd euróért eladta a MOL-részvények 21,2%-át képező csomagot az orosz Szurgutnyeftyegaz olajóriásnak.

Ausztria esetében az ismétlődő környezetszennyezési problémák jelentettek visszatérő feladatot a szakdiplomácia számára. A határ osztrák oldalán működő jennersdorfi, feldbach-i és wolfsdorfi börtényárak szennyvize az ezredfordulót követően több esetben, majd 2007-től rendszeresen a Rába habzását okozták a nem megfelelően tisztított ipari szennyvíznek a folyóba engedése miatt. Végül többévi huzavona után, a megfelelő tisztítóberendezések beépítése révén szűnt meg a szennyezés. Emellett 2006-ban jelentették be a határ osztrák oldalán fekvő Heiligenkreuzba (Rábakesztesre) építendő hulladékégető tervét, ami ellen az uralkodó északnyugati-nyugati

széljárás miatt léptek fel a határ magyar oldalán élők. Végül a 2012-ig húzódó ügyet az osztrák engedélyeztetési eljárás elakadása hiúsította meg.

A szomszéd országok közül Szlovákiával ebben az időszakban több ügy kapcsán is feszültség terhelte a kétoldalú kapcsolatokat: ilyen volt a Malina Hedvig-ügy (2006), a Beneš-dekrétumok megerősítése (2007), a szlovák államnyelvtörvény (2009), majd Sólyom László révkomáromi látogatása (2009) és a szlovák hazafiassági törvény (2010). Magyar részről 2007-ben került sor a státustörvény (2001) által életre hívott magyarigazolvány érvényességi idejének határozatlan időre történő módosítására.

Az államközi politikai kapcsolatokat egyértelműen meghatározta – és sokáig negatív irányban befolyásolta –, hogy a 2006-os szlovákiai választások utáni nagykoalícióban a szociáldemokrata Smer és a kereszténydemokraták (SDKÚ–DS) mellett a harmadik legnagyobb tagként a szélsőséges jobboldali, nacionalista Szlovák Nemzeti Párt (SNS) is helyet kapott Ján Slota vezetésével. 2009 áprilisában a szlovákiai magyar politikai érdekképviselőben is fordulat állt be, amikor Bugár Béla korábbi MKP-elnök és 3 társa kilépett a 2006 óta ellenzékben lévő párt frakciójából, majd pár hónappal később megalakította az interetnikus, szlovák–magyar Most–Híd vegyes pártot. A párt a 2010-es és 2012-es választásokon is jobb eredményt ért el az MKP-nál: mindkétszer bekerült a szlovák parlamentbe, míg a Magyar Koalíció Pártja mindkétszer kimaradt.

A kormányfői posztot megtartó Gyurcsány Ferenc a folytatódó feszültségek hatására sokáig nem fogadta el Robert Fico hivatalos találkozóra szóló meghívását, és csupán informális találkozók alkalmával igyekezett alakítani a kapcsolatokat. Ezek során 2007 júniusában 14 pontos cselekvési tervet fogadtak el, majd a 2008. novemberi, révkomáromi találkozón közös nyilatkozatban tettek ígéretet a vitás kérdések tárgyalásos rendezéséről – azonban gyakorlati eredmény mindezt nem követte. A kapcsolatok rendezésének irányába 2009-ben Balázs Péter pozsonyi látogatását követően külügyminiszteri, majd Budapesten kormányfői szinten tettek kölcsönös lépéseket, hogy új fejezetet nyitva a kapcsolatokban „tiszteltteljes barátságot” alakítsanak ki. Bajnai Gordon és Robert Fico magyar javaslatra 2009. szeptember 10-én Szécsényben is találkozott, hogy megvitassák az egyre intenzívebbé váló konfliktusos kérdéseket, és a *szécsényi nyilatkozat* 11 pontjában rögzítették a rendezés lépéseit. Ennek ellenére a szlovák államnyelvtörvény és végrehajtási rendelete nem vette figyelembe a magyar kifogásokat és igényeket.

Kapcsolat Oroszországgal

Grúzia és Oroszország 2008. augusztus 8–13. közötti fegyveres konfliktusa, amely Dél-Oszétia és Abházia Grúziától való de facto elszakadásával járt, egy a hidegháború után fennmaradt befagyott konfliktusként közvetve érintette Magyarországot. Szakadár tartományként Dél-Oszétia 1992-ben, Abházia 1994-ben nyilvánította ki függetlenségét Grúziától, amely pedig 2008 augusztusában fegyverrel próbálta visszaszerezni a tőle elszakadt Dél-Oszétiát. Oroszország a tartományban élő

orosz állampolgárok biztonságára hivatkozva katonai erővel a terület védelmére kelt, majd nem sokkal a Grúzia ellen megnyert háború után elismerte Dél-Oszétia és Abházia függetlenségét. Oroszországon kívül ezt csupán 3 ország – Venezuela, Nicaragua és Nauru – tette meg (Vanuatu és Tuvalu később visszavonták), és mind az európai szövetségesek, mind a többi nagyhatalom elutasította a tartományok függetlenségének elismerését. A konfliktus jelentősége inkább az európai szövetségi rendszerre gyakorolt hatása – figyelmeztetés Oroszország visszatérő nagyhatalmi ambícióira – miatt volt komoly.

2009. július 15-én 22 közép- és kelet-európai politikus, illetve közéleti személyiség nyílt levélben fordult az Obama-adminisztrációhoz, arra szólítva fel az új amerikai kormányzatot, hogy köteleződjön el szorosabban Európa és a kelet-közép-európai térség felé. A levél a grúz–orosz háborúra reflektálva az alábbiakat tartalmazta:

„Ezzel egy időben a külpolitikában gyülekeznek a viharfelhők. Ahogy önök, mi is várunk az Európai Bizottság vizsgálatának eredményére az orosz–grúz háború okairól. De a háború politikai hatása már érezhető a térségben. Számos országot mélyen zavart, hogy látta az atlanti szövetséget tétlenül állni, amikor Oroszország megsértette a Helsinki Záróokmány, a Párizsi Charta elveit, és egy olyan ország területi integritását, amely a NATO békepartnerségi programjának és az Euroatlanti Együttműködési Tanácsnak is tagja – mindezt pedig arra hivatkozva, hogy határai mentén megvédi saját érdekszféráját.”

A közép-kelet-európai térség 9 (bolgár, cseh, észt, magyar, lengyel, lett, litván, szlovák, román) nemzetét képviselő 22-ek levele volt a grúz–orosz háborúra való reagálás legszélesebb regionális megnyilvánulása.

Ennek megfelelően a visegrádi országok közül azok, akik védettebbnek érezték magukat egy potenciális orosz katonai fenyegetéstől (Csehország, Magyarország, Szlovákia), ugyanakkor energiaellátásukban Oroszországtól függtek, óvatosan reagáltak a konfliktusra. A magyar külügyminisztérium 2008. augusztus 28-i közleményében a 2 tartomány Oroszország általi szuverén entitásként történő elismerésére reagálva úgy fogalmazott, hogy „az orosz kormány lépései nem szolgálják a Kaukázus térségének stabilitását, és nem segítik elő annak a konfliktusnak a tárgyalásos rendezését, amely már így is súlyos humanitárius és anyagi károkat okozott”. A magyar kormány mindvégig igen visszafogott maradt a kérdésben, ehelyett Sólyom László köztársasági elnök és az ellenzék emelte fel hangját Moszkva akciójával szemben.

A második Gyurcsány, illetve Bajnai-kormány időszakában az előző évekhez hasonlóan tovább fejlődött a két ország kapcsolata, amelyen belül – a 2009-es orosz–ukrán gázvita hatására – előtérbe került az energiapolitika. A Gyurcsány–Putyin-találkozók ekkor gyakran követték egymást (egy év alatt 3), és az előző évi kormányközi megállapodásra alapozva Gyurcsány Ferenc magyar és Vlagyimir Putyin orosz kormányfő jelenlétében 2009 márciusában Moszkvában aláírták a Déli Áramlat gázvezeték Magyarországon áthaladó szakaszát megvalósító vállalat alapításáról, valamint a pusztaföldvári gáztároló fejlesztéséről szóló megállapodást.

Mindez abban az időszakban történt, amikor az Európai Unió a közös energiapolitika kialakítását tűzte napirendre, és az Oroszországot elkerülő Nabucco földgázvezeték megalapozásán dolgozott. Magyarország érdekét, hogy minél több forrást biztosítson energiaellátása számára – bár a 2 vezeték megépítése konkurált egymással –, jól szemléltette, amikor csupán néhány hónappal később, 2009 júliusában Bajnai Gordon a Nabucco megépítéséről szóló megállapodást írta alá.

Magyar–német kapcsolatok

A 2006 és 2010 közötti időszak nem hozott komoly változást a magyar–német kapcsolatokban. 2006–2007 folyamán magyar kulturális évad volt Németországban, és hasonló fajsúlyú német események zajlottak hazánkban is. A tartományi kapcsolatépítés során jelentős előrelépés történt a „hűvös Északkal”, Hamburggal és Schleswig-Holsteinnel, másrészt a Berlint körülvevő Brandenburg tartománnyal vegyes bizottságok és különféle fórumok formájában. A 2007-es német EU-elnökség idején Budapest maximális támogatásáról biztosította Berlint, hangsúlyozva az erős Európa fontosságát. A katonai együttműködés fejlődését jelezte, hogy az Afganisztánba telepített magyar PRT német parancsnokság alatt látta el feladatát.

A kulturális és gazdasági kapcsolatok továbbra is intenzívek maradtak. 2010-ben Pécs és Essen – a Ruhr-vidékkel együtt – párhuzamosan töltötte be Európa kulturális fővárosának tisztét. 2009-ben, a határnyitás 20. évfordulója alkalmából hazánkba látogatott Németország államfője, Horst Köhler, kancellárja, Angela Merkel, valamint a Bundestag elnöke és a külügyminiszter is. Korábban Angela Merkel és Gyurcsány Ferenc többször is találkoztak Berlinben.

Ehhez az időszakhoz köthető az elmúlt időszak egyik legnagyobb hazai beruházásának, a Mercedes-Benz kecskeméti gyárépítésének bejelentése 2008-ban. A magyar állam képzési hozzájárulás és adókedvezmény formájában közel 30 milliárd forinttal (111,5 millió euró) támogatta a 800 millió eurós (200 milliárd forint) beruházást, amelynek a kivitelezése 2009-ben kezdődött meg. A Daimler magyar, lengyel, román és szerb helyszínek közül döntött Kecskemét mellett, nem utolsósorban Magyarország regionális viszonylatban kiemelkedő infrastruktúrája miatt. Az új létesítmény közvetlenül 3500 embernek ad munkát.

Magyar–amerikai kapcsolatok

A második Gyurcsány-kormány időszakában bilaterális alapon az amerikai vízumrendszer könnyítése, szövetségi szinten pedig az afganisztáni szerepvállalás bővítése szerepelt a napirenden. A 2001. szeptember 11. után még inkább megszigorított amerikai vízumkényszer fenntartása vagy megszüntetése a visszautasított kérelmek arányától függött, és a kelet-közép-európai államokkal folytatott hosszas egyeztetés

után a korábbi 3% alatti elvárást 2007 júliusától 10%-ra emelték. Ezt a követelményt teljesítve a térség államai 2008 folyamán egyetértési nyilatkozatot írhattak alá az Egyesült Államok belbiztonsági minisztériumával a vízummentességről. Ennek értelmében 7 ország – köztük Magyarország – állampolgárai 2008. november 17-től vízummentesen utazhattak az Egyesült Államokba, ami fontos bizalmi lépés volt a bilaterális kapcsolatokban.

A Bajnai-kormány számára az Egyesült Államokkal való viszony meghatározó eleme az afganisztáni szerepvállalás növelése volt. Obama már 2009 áprilisában, a NATO fennállásának 50. évfordulóján tartott strasbourg–kehli csúcstalálkozón jelezte az európai szövetségesek felé, hogy több katonát vár az ISAF kötelékébe. A Bajnai-kormány – folytatva elődje irányvonalát – lehetőségeihez mérten igyekezett teljesíteni a kérést, és a magyar kontingens létszámát csaknem 500 főre emelte. Ekkor került sor például az első harcoló alakulatok, a Különleges Műveleti Csoport telepítésére is. A növekvő magyar szerepvállalást az amerikai fél a politikai engedmények (vízumkérdés) mellett közvetlen katonai támogatással is ellentételezte: 2010 tavaszán egy, a kisebb szövetséges államoknak nyújtott 50 millió dolláros csomag részeként Magyarország 8,33 millió dollár (1,63 milliárd forint) segílyt kapott katonai képességeinek fokozására.

2009 decemberében a magyar miniszterelnök Washingtonba látogatott, de csak Joe Biden alelnökkel találkozott. A megbeszélésen szó volt a szlovák nyelvtörvényről, a hazai romaintegrációs programokról és az ENSZ által megalapítandó népiirtás elleni központ helyéről, amelyet a magyar kormány szerint Budapesten kellene létrehozni. A központ Budapest Centre for the International Prevention of Genocide and Mass Atrocities néven 2011-ben jött létre.

2010 áprilisában Obama Prágában – ahol Dmitrij Medvegyev orosz elnökkel aláírta az új START-szerződést – találkozott a visegrádi országok kormányfőivel. Az amerikai elnök meg akarta nyugtatni őket, hogy közeledése Oroszországhoz nem veszélyezteti a régió érdekeit. Erre azért is szükség volt, mert Obama egyik első elnöki intézkedése volt a Csehországba és Lengyelországba telepítendő amerikai rakétapajzs tervének módosítása, az amerikai jelenlét csökkentése. George W. Bush kormánya Csehországba radarállomást, Lengyelországba 10 elfogórakétát telepített volna, ezek gyakorlatilag csak egy esetleges iráni rakétatámadást tudtak volna kivédeni, Oroszország több ezer interkontinentális rakétájának elhárítására nem lettek volna elegendők. Oroszország mégis saját biztonsági érdekeit sértő lépésként értékelte a beruházást, és végül tiltakozásaival az eredeti elképzelések megváltoztatására bírta az általában is inkább a tárgyalások híveként számontartott amerikai elnököt.

Vákát

A második Orbán-kormány külpolitikája (2010–2014)



A rendszerváltás továbbvitele – a többséйдemokrácia-modell

Választások a válság árnyékában

A 2010-es választásokra mély gazdasági, társadalmi válság és viharos politikai küzdelem után került sor. A szocialista-liberális koalíció politikai, társadalmi és gazdasági teljesítményéről, de egyúttal a kiüresedett magyar demokráciamodellről is ítéletet mondtak a választók a 2010. április 11–25-i parlamenti választásokon. A kormányoldal megsemmisítő vereséget szenvedett, a Fidesz–KDNP-koalíció kétharmados többséйдet (68,14%) szerzett. Kiesett a parlamentből a rendszerváltozás 2 ikonikus pártja, az MDF és az SZDSZ is, ugyanakkor a szavazatok 12,18%-ával „harmadik politikai párttá” lépett elő a nemzeti radikális Jobbik. Miniszterelnökként tért vissza Orbán Viktor.

19. táblázat: A 2010. évi országgyűlési választások eredménye

Párt neve	Egyéni képviselők száma	Listás mandátumok száma	Összes mandátum száma	Mandátumok százalékos aránya
Fidesz–KDNP	173	90	263	68,13
MSZP	2	57	59	15,28
Jobbik	0	47	47	12,18
LMP	0	16	16	4,15
Független	1	0	1	0,26
Összesen	176	210	386	100,00

Forrás: Nemzeti Választási Iroda: *Országgyűlési választások, 2010*. Online: www.valasztas.hu/valasztasok-szavazasok

Kormánystruktúra, stratégiai irányok

A győztes Fidesz–KDNP-koalíció a nemzetközi mértékben is rendkívülinek számító választói felhatalmazást úgy értelmezte, hogy ezzel egy új társadalmi szerződés született, amelyet a Nemzeti Együttműködés Rendszerének neveztek el. Az elnevezéssel egyúttal érzékeltetni kívánták, hogy nem egyszerű kormányváltásról, hanem annál lényegesen szélesebb körű átalakításról lesz szó.

Az új kormányzat az előző kormányokhoz képest a legkevesebb minisztériummal állt fel. Az 1998-as első Orbán-kormány kabinetelvű szerkezete helyett egy 4 szintű kormányzati struktúra állt fel: Orbán Viktor miniszterelnök alatt közvetlenül

a 2 miniszterelnök helyettes (Navracsics Tibor és Semjén Zsolt), a következő szinten a 8 minisztérium, végül az államtitkári szint következett. Klasszikus tárcának számított a belügyi (Pintér Sándor), a külügyi (Martonyi János) és a honvédelmi (Hende Csaba), de több területet is magában foglalt a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (Navracsics Tibor) és az Emberi Erőforrások Minisztériuma (Balog Zoltán). A gazdasági tárcát Matolcsy György kapta.

Az új kormányban a korábbi megoldásokhoz képest megnőtt az államtitkárok súlya. A kormány visszaállította a minisztériumok törvényes működését felügyelő közigazgatási államtitkári tisztséget, s a kormányülések előtti közigazgatási államtitkári értekezletek rendszerét. A tárcáknál parlamenti és szakpolitikai területet irányító államtitkárok is kineveztek, összesen 42 államtitkárt.

A „hagyományos” külügyi intézményrendszert kiegészítve megfigyelhető volt továbbá egy centralizációs mechanizmus, amely a Miniszterelnökség megerősítésével járt (vezetője államtitkári rangban 2012-ig Varga Mihály, majd Lázár János). A végrehajtó intézményrendszer csúcsán elhelyezkedő Miniszterelnökség külpolitikai és gazdasági feladatainak előtérbe kerülését jelezte az Információs Hivatal „átvétele” a Külügyminisztériumtól, valamint Szijjártó Péter kinevezése a Miniszterelnökség külügyi és külgazdasági államtitkárává (2012), majd a magyar–oroszc gazdasági kapcsolatokért és a magyar–kínai kétoldalú kapcsolatok összehangolásáért felelős kormánybiztossá is (2013).

A kormány munkájának megkezdését hatalmas társadalmi várakozás övezte. Egy közvélemény-kutatási adat szerint a válaszadók 79%-a nyilatkozott úgy, hogy a választási eredmények „új reményt adnak az országnak”, s 70% látta úgy, hogy az ország helyzetének javítása érdekében „gyors gazdasági lépésekre van szükség”.

2010 joggal tekinthető éles határvonalnak a magyar külpolitikában, mégpedig nem annak alapértékeit, elveit és céljait, hanem átfogó eszközrendszerét tekintve. A koalíció jobbközép, konzervatív nemzeti értékrend alapján látott hozzá a teljes magyar közjogi rendszer és államigazgatás átszervezéséhez, és ehhez rendelte hozzá külpolitikáját is. Ebben az átalakulásban elsősorban a nemzetállami szuverenitás, ehhez kapcsolódóan pedig a gazdasági szuverenitás erősítésének igénye volt meghatározó. Az Orbán-kormány 2010–2014 közötti legfontosabb feladata az előző években egyre jobban beszűkülő gazdasági mozgástér kitágítása, a függőségi kapcsolatok lazítása, a magyar gazdasági érdekek hatékonyabb érvényesítése volt. A magyar külpolitikának, amely „okkal és joggal volt biztonságpolitika központú az 1990-es évek nagy részében”, az ország gazdasági válságára, leszakadására reagálva szintén meg kellett újulnia annak érdekében, hogy eszköztára jobban tudja szolgálni a nemzeti gazdasági érdekeket.

A gazdasági mozgástér tágítása 3 területre koncentrált. Egyrészt ki kellett törni abból a fenntarthatatlan gazdasági spirálból, amit az államadósság-felhalmozás és nemzetközi hitelfelvétel fogott keretbe. Másrészt a kormány igyekezett növelni közvetlen felügyeletét a nemzetgazdaság és közszolgáltatások stratégiai ágazatai (például az energiaszektor) felett. Harmadrészt pedig, követve a világgazdasági

folyamatok dinamizmusát, igyekezett befektetőket vonzani és új piacokat megnyitni, ami például a *keleti nyitás politikájában* öltött testet.

Az Orbán-kormány jelentős változásokat vezetett be az Európai Unióval kapcsolatos magyar politikában is. A magyar érdekérvényesítést nem csupán erősíteni kívánta a szervezetben, hanem a válságból való kilábalás kontextusában értelmezte. Értelmezésében az EU válsága nem egyszerűen pénzügyi és gazdasági természetű, hanem egy jóval összetettebb legitimációs, bizalmi és politikai válság is, azaz a kiútkeresésben a magyar reformok a lehetséges kibontakozás kontextusában mérlegelendők. A kormány 2010 és 2014 között minden olyan uniós jogalkotási tervezetet és politikai kezdeményezést támogatott, amely biztosította az unió eddigi legfontosabb vívmányainak megőrzését, és hozzájárult a magyar versenyképesség erősítéséhez. Magyarország ugyanakkor azt is egyértelművé tette, hogy melyek azok a politikai területek, ahol meg akarja őrizni a szuverenitását, és nem kívánja azt a többi tagállammal közösen gyakorolni.

A külön út és következményei

A kormányzásra visszatért Orbán Viktor első külföldi útja Varsóba (2010. május 29.), majd közvetlenül ezután Brüsszelbe vezetett (június 4). Sorban tárgyalt Herman von Rompuyjal, az Európai Tanács elnökével, Jerzy Buzekkel, az Európai Parlament elnökével, Anders Fogh Rasmussen NATO-főtitkárral és José Manuel Barrosoval, az Európai Bizottság elnökével. A bemutatkozó, udvariassági látogatáson túl a bizottság elnökével való tárgyalásnak 2 nagyon fontos témája volt: az új kormány gazdaságpolitikái irányvonala, illetve az alig több mint fél éven belüli magyar EU-elnökség programja. Az utóbbi bizonyult egyszerűbbnek: Barroso a 2011 első félévében esedékes magyar EU-elnökség kapcsán azt mondta, hogy a magyar elnökség prioritásai tökéletesen egybevágóak az unióban kiemelt figyelmet kapó kérdésekkel. Az elnök reményét fejezte ki, hogy az EU új, 2020-ig esedékes versenyképességi programjának elfogadása és életbelépése a magyar elnökség alatt megtörténik.

Arra a magyar javaslatra viszont, hogy az új kormány számára az Európai Bizottság engedélyezze a költségvetési hiány túllépését és a lejtmenetben lévő magyar gazdaság költségvetési eszközökkel történő fejlesztési pályára segítségét, Barroso elutasítónan reagált, arra hivatkozva, hogy az EU nem szeretne a görög válság ismétlődésével találkozni. Tekintettel arra, hogy Magyarország ellen 2004 óta túlzottdeficit-eljárás folyt (2009–2010-ben 4,6%-os, illetve 4,9%-os volt a GDP-arányos államháztartási hiány), az államadósság 80% felett állt, a magyar gazdaság fejlődési mutatói pedig kedvezőtlenek voltak, Brüsszel az első pillanattól fogva strukturális reformokat várt el. Orbán Viktor gyors és határozott versenyképesség-javító intézkedéseket ígért, azonban a tény, hogy a rendkívül nehéz gazdasági helyzetben az államháztartási hiány 3% alatt tartása megkerülhetetlen követelmény maradt, a változtatási kényszer pedig (a magyar társadalom részéről is) azonnali volt, a kormányzat előtt két út állt.

Vagy követi az európai államok válságkezelő modelljét, és drasztikus megszorításokkal igyekszik helyreállítani a költségvetési egyensúlyt, beindítani a gazdaságot, vagy improvizál, és újszerű megoldásokat keres. Utóbbi vezetett az *unortodox gazdaságpolitikához*.

„A 2010-ben hivatalba lépett kormánynak többszörös kihívással kellett szembenéznie. Meg kellett teremtenie a költségvetési és pénzügyi stabilitást, a gazdaságot fenntartható növekedési pályára kellett állítani, és ezzel egy időben az elhúzódó költségvetési-pénzügyi válsággal terhelt, kedvezőtlen nemzetközi környezettel is meg kellett birkóznia” (Varga 2014). Ebben a helyzetben az unortodox gazdaságpolitika Európában addig újszerű módon ötvözte az állami kiadáscsökkentés és bevétel-növelés megoldásait. A költségvetés stabilizációs szakaszában nem a lakosságot terhelő állami kiadáscsökkentéssel (megszorításokkal) és közvetlen adóemeléssel, hanem a teherviselés (addig) új szereplőkre (bankokra, multinacionális vállalatokra) való kiterjesztésével növelték az állam forrásait (válságadók). Ez a megközelítés átrendezte a magyar közteherviselési struktúrát, aminek értelmében a gazdaság addig privilegizált szereplőit is nagyobb arányú adók fizetésére kötelezték.

Matolcsy György nemzetgazdasági miniszter az új modellhez a skandináv országok tapasztalatait vette mintának:

„Az új skandináv konzervatív modell sok tanulságot kínál a megújuló Közép-Európának, különösen nekünk, magyaroknak. Nálunk is két évtizedig tartott az átmeneti korszak vergődése: 1990 és 2010 között töredékét értük el annak, amit elérhettünk volna. Majd 2010-től jön a megújulás, de közel három év után már látszik: az ország teljes megújítása egy politikai ciklus alatt nem lehetséges. Gyorsabb, sokkal gyorsabb a magyar átalakítás, mint a skandináv volt: az államadósság gyorsabban csökken, az államháztartás rendbetétele három költségvetési év alatt sikerült, a foglalkoztatás még visszaesés idején is bővül. A tartósan magas gazdasági növekedés, a termelékenység emelkedése, az innovációra épülő versenyképesség erősödése, a teljes foglalkoztatás, a kis magyar cégek globális résekben való nagyra növekedése azonban az államháztartás konszolidációjánál lassabb folyamat. Ez természetes, de tudnunk kell: csak ezek teszik fenntarthatóvá az eddigi eredményeket. Ezért kell folytatni minden megkezdett reformot, ezért kell óvni minden eddigi eredményt, és minden még reformokkal el nem ért terület be kell kapcsolni a megújulásba.

A kialakuló magyar modell sokban hasonlít az új skandinávra, de különbözik is tőle. Mindkettő konzervatív, mert az adósságok leépítését, fegyvelmezt büdzsét, kisebb újraelosztást, alacsonyabb jövedelmi adókat és erősebb magánszektor tűz ki célul. Erős, de kisebb államra épít, a középosztály felé nyit mobilitást, munkával és képzéssel tartja fenn a leszakadó rétegeket. A magyar modell jobban épít a nemzeti érdek érvényesítésére, ebben ugyancsak a skandinávok példáját követi, akik mindig okosan védték nemzeteik érdekét. A miénk nemzeti konzervatív modell, de sikere szintén a gazdaság sikerén múlik.” (Matolcsy 2010. 03. 03. és 2010. 05. 29.)

A 2010–2014 közötti időszak gazdasági válságkezelő intézkedéseit 6 fő cél mentén értelmezhetjük:

- hiánycsökkentés, azonnali bevételek biztosítása a fiskális egyensúly helyreállításához (válságadók);

- adósságcsökkentés (magánnyugdíjpénztáraknál lévő megtakarítások államosítása);
- „több pénz az embereknek” (az adórendszer átalakítása, rezsicsökkentés);
- kisebb állami szerep az újraelosztásban (szociális ellátórendszerek, nyugdíjrendszer);
- erősebb állam megteremtése a gazdaság szabályozásában (stratégiai jelentőségű ellátórendszerek és vállalatok);
- a gazdasági növekedés beindítása, fokozása (foglalkoztatottság bővítése, munkahelyteremtés, nagyberuházások, modernizáció).

Az államcsőd és az újabb hitelfelvétel elkerülése, valamint a költségvetési egyensúly helyreállítása érdekében a kormányváltás után azonnali nagy összegű bevételekre volt szükség, amelyektől a gazdasági stabilitás visszatérését várták. Az ilyen eseti bevételektől azt a rövid távú (1-2 éves) egyensúlyjavulást lehetett várni, ami pillanatnyi lélegzetvételhez engedett, mielőtt a strukturális változtatásokat végre lehetett hajtani, és azok állították fenntartható pályára a gazdaságot. A 2010-ben átvett és ezer sebből vérző költségvetésben tátongó lyukakat – különös tekintettel az újonnan támadt brüsszeli fiskális szigorra – csak olyan rögtönzött megoldásokkal lehetett befoltozni, mint a válságadók.

Válságadók – különadók

2010-től a bankok 140 milliárdos különadót, 260 milliárdos végtörlesztést, a 2013-ban bevezetett tranzakciós díjat – amely újabb több száz milliárdos tétel –, valamint az ügyfeleknek járó ingyenes készpénzfelvétel bevezetését voltak kénytelenek elszenvedni, illetve hárították tovább azok költségeit az ügyfelekre. Az eredetileg 2 évre tervezett válságadókról Orbán Viktor miniszterelnök az alábbiakat nyilatkozta 2013 nyarán: „Felfogásom szerint az első számú célpont az adósság. A költségvetés csak következmény. Le kell nyomnunk az adósság szintjét 50 százalék alá. Ez a cél. [...] Amint ezt megtettük, és biztosított, hogy a költségvetési deficit nem vezethet növekvő adóssághoz, mindent újra lehet tárgyalni.”

Az adók mértékének és az adóztatottak körének meghatározásakor az volt a fő szempont, hogy azoktól kérjék a többletteleher vállalását, akiktől lehet, vagyis a kivételes profittal rendelkező szektoroktól. Ezek az energiaszektor, a távközlési és telekommunikációs szektor, a kereskedelmi láncok.

Az adósságcsökkentés kezdeti lépése érdekében a kormány 2010-ben törvényt fogadott el a magánnyugdíjpénztári rendszer felszámolásáról. A törvény hatálybalépésével a költségvetés 3000 milliárd forintoz jutott, amelyből 1340 milliárd forintot az államháztartás hiányának csökkentésére fordítottak. Az intézkedés következtében mintegy 5%-kal csökkent államadósságunk – azonban talán ennél is fontosabb az a keveset hangoztatott következmény, hogy így az egyébként döntően külföldi

tőkekezelők tulajdonában lévő magánnyugdíjpénztárakhoz befizetett járulékok ismét a központi költségvetésbe folynak be, hozzájárulva az állami szociális és egészségügyi kiadások fedezéséhez. Azzal, hogy ez a hatás párosult a szociális ellátó- és támogatási rendszer szigorításával, újabb lépést lehetett tenni a költségvetés hosszú távú egyensúlyi állapota felé.

Eredmények

Az azonnali válságkezeléssel párhuzamosan, illetve azt követően a kormány 2012-től hozzáláthatott a gazdaság beindításához. Ennek ösztönzését a belföldi fogyasztás felpörgetésével és az alacsony, egykulcsos személyi jövedelemadóval akarták megoldani. Az adórendszerben a súlypontáthelyezés volt a kulcs a jövedelmet terhelő adókról a fogyasztást terhelő adókra („maradjon több pénz az embereknél”). A lakosság terheinek enyhítését célozta később a végtörlesztés és a rezsicsökkentés is. A vállalkozások (munkahelyteremtés) támogatását emellett az EU-források hatékonyabb felhasználásával, az Új Széchenyi-tervvel kívánták segíteni, mivel más forrás akkor nem volt elérhető (újabb hitelek nem jelentettek volna megoldást, a gazdaság strukturális átalakítása pedig nem 2-3 éves program).

Az átfogó reformoknak köszönhetően 2011-től az államháztartás hiánya az elvárt 3% alatt maradt, és Magyarország 2013-ban kikerült az Európai Unió túlzottdeficit-eljárása alól. A 2004-es csatlakozás óta ez a teljesítmény az Orbán-kormányban sikerült. A lépés értékét növeli, hogy ehhez a kormány nem vett fel újabb hiteleket, sőt a lejárat előtt törlesztette az előző kormány által felvett IMF–EU–Világbank-hitel utolsó részleteit.

Az államadósság állományát azonban arányaiban nem sikerült lényegesen csökkenteni, az 2014-re ismételten meghaladta a nemzeti össztermék 80%-át. Bár Magyarország a külső gazdasági folyamatoktól továbbra is jelentős mértékben függ, és összességében az Európai Unió pénzügyi-gazdasági talpra állása is elhúzódó folyamatnak látszik, mégis bizakodásra adhatott okot, hogy 2014 tavaszán a Nemzetközi Valutaalap is növekedő pályán látta a magyar gazdaságot a következő években.

20. táblázat: *A magyar nemzeti össztermék változása 2011–2018 között*

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
GDP (milliárd dollár)	138,968	126,873	132,669	138,573	144,001	149,707	155,817	162,100

Forrás: IMF: *World Economic Outlook Database*

Külpolitikai szempontból roppant tanulságos, ahogy a gazdasági mozgástér bővítése lezajlott. A második Orbán-kormány az állam szabályozó-jogalkotó hatalmi eszközeit is felhasználva látott hozzá a magyar gazdasági életben, pontosabban

a bankszektorban és a telekommunikációs ágazatban meglévő erőteljes külföldi hatalmi túlsúly korrekciójához. A stratégiai ágazatokban – így az energiaszektorban – megvalósított nagyobb állami szerepvállalást az Orbán-kormány „erős állam – erős nemzet” szuverenitásfelfogása is magyarázza, ami szintén a függőség csökkentését célozta. A szuverenitás újraértelmezése, a nemzeti érdekek újrafogalmazása és érvényesítése példátlan nemzetközi ellennyomást eredményezett. Az érintett cégek hatalmas lobbierővel fordultak a magyar kormány ellen, s törekvéseiket az anyaországokon és a nemzetközi szervezeteken keresztül is érvényesítették. A nemzetközi környezetet a radikális politikai-intézményi átalakítás és az unortodox gazdaságpolitika egyaránt foglalkoztatta. A szokványos körülmények között tisztán belpolitikai viták csakhamar nemzetközi méretűvé szélesedtek. A magyar belpolitika az EU-n belüli „külső belpolitikává”, s a nemzetközi szintér jobb- és baloldalának – nem kis részben Magyarországról inspirált – ideológiai vitájává szélesedett.

Kétségtelen, hogy a magyar kormányfő és az EU vezetői közötti 2010. május végi első találkozás kettőssége (egyetértés és elzárkózás) a kormányzati ciklus egészen végigvonuló jellegzetesség maradt, s viták sorozatát váltotta ki Budapest és Brüsszel között. A szokványosnak tűnő gazdasági jellegű viták azonban új elemmel, a demokrácia és az alkotmányosság értelmezése körüli vitákkal is kibővültek.

Magyar külpolitika az európai integráció keretében

EU-elnökség (2011. január 1. – 2011. június 30.)

A tagállamok számára az EU-tagság során az Európai Tanács soros elnöki feladatainak ellátása jelenti az integrációba való beépülés utolsó fokozatát. Az elnöki félév során tudják a gyakorlatban igazolni nemcsak az integrációs mechanizmusok gyakorlati ismeretét, hanem azt is, hogy a kezdeményezéseivel és koordinációs erőfeszítéseivel előbbre képesek vinni a szervezet működését. Magyarország számára ez a próba 2011 első felében következett el, amikor a spanyol–belga–magyar trió utolsó tagjaként 2011. január 1-től június 30-ig töltötte be a soros elnöki posztot.

Az Európai Unió előtt a válságból való kilábalás összetett feladata állt, ahol 5 fő kihívásnak kellett párhuzamosan megfelelni.

1. Hozzá kellett kezdeni az európai gazdasági kormányzás megvalósításához, és ennek segítségével fel kellett gyorsítani az *Európa 2020 stratégia* végrehajtását.
2. Ki kellett építeni a szabadság, biztonság és igazságosság európai térségét.
3. Meg kellett kezdeni a tárgyalásokat az új, többéves európai pénzügyi keretről.
4. Biztosítani kellett az Európai Unió súlyához méltó megjelenését a nemzetközi szintén, hiszen tagállamai csak így léphetnek fel hatékonyan a multilaterális

politikai-gazdasági kapcsolatokban, a globális szegénység elleni küzdelemben vagy éppen a klíma- és energiaügyi tárgyalásokon.

Az Európa 2020 stratégia 5 kulcsterületén javasolt mérhető és 2020-ig megvalósítandó, európai szintű konkrét célokat, nemzeti célokra való lebontásukhoz pedig segítséget nyújt a tagországoknak. A foglalkoztatás, a kutatás és innováció, az éghajlatváltozás és energia, az oktatásügy, valamint a szegénység elleni küzdelem területei adták így meg a válságkezelés mellett tágabb értelemben a magyar elnökség – csakúgy, mint a többi, ebbe a ciklusba tartozó elnökség – kereteit is.

Az Európai Bizottság a gazdaságpolitikai koordináció megerősítését szolgáló, 2010 szeptember végén előterjesztett átfogó gazdasági kormányzási javaslatcso-magnak szánta a fő szerepet. Ebbe a keretbe kellett a magyar elnökségi programot is beilleszteni.

Az „Erős Európa” jelmondatot választó magyar programot 2011. január 10-én tették közzé, s benne 4 prioritás köré csoportosították a feladatokat:

- Növekedés, munkahelyek létrehozása, az EU 2020 program, azaz az unió versenyképességének növeléséről szóló tervezet. A stabilitási és növekedési paktum felülvizsgálata, a válságkezelési és megelőzési mechanizmusok állandó keresése.
- Az „Erős Európa” célkitűzés elsősorban a közösségi politikák további erősítését célozta. Ezen belül a fókuszban a belső kohézió megerősítése, a közös agrárpolitika jövője, az energiabiztonság növelése, a vízzel kapcsolatos politikák és a Duna-stratégia álltak.
- A polgárbarát Európai Unió megközelítés erősítése. E tételben a kulturális sokszínűség megőrzése és támogatása, a román és bolgár schengeni csatlakozás elfogadtatása, az európai menekültstátusz kidolgozása, a Stockholmi Program keretében a bel- és igazságügyi együttműködés megerősítése állt. Ide sorol-hatjuk még az Alapvető Jogok Chartájának beillesztését az alapszerződésekbe, illetve az Európai Önkéntesség Éve célkitűzését.
- Végül a globális felelősségvállalás programja. E pontban elsősorban a horvát csatlakozási tárgyalások lezárása és az izlandi csatlakozás megkezdése állt előtérben. Szerepelt továbbá az Európai Külügyi Szolgálat tényleges működő-képességének elősegítése és a Keleti Partnerség program továbbvitele is.

A magyar elnökséghez nem pusztán Magyarországon fűztek nagy várakozásokat. Ez a fél év volt az első, amelyben a soros elnökségnek már teljes mértékben az új triós struktúra és a lisszaboni szerződés alapján kellett működnie. Az új intézményi keretek összehangolt működtetése és a szerződés előírásainak megfelelő értelme-zése, valamint gyakorlati alkalmazása előfeltétele volt az eredményes elnökségnek. Ez a szokásosnál is szorosabb együttműködést jelentett az Európai Bizottsággal, ami legmarkánsabban talán az úgynevezett 6-os jogszabálycsomag tárgyalásában nyilvánult meg. Nem véletlenül nyilatkozta Olli Rehn alelnök, hogy a magyar tár-

gyalódelegációt Schumann-díj illetné meg kiváló munkájáért. Innovatív, komoly előrelépésnek számított az unió Duna Régió Stratégiájának és a nemzeti roma-integrációs stratégiák uniós keretrendszerének elfogadása. Mindkettő előkészítésében és végrehajtásának koordinálásában kiemelt szerepe volt az Európai Bizottságnak. Mintegy 2 évtized után a magyar elnökségnek sikerült áttörni a belső piac kiteljesedésének egyik legnagyobb gátját. Az egységes szabadalmi rendszert felállító jogszabálycsomag elemeiről a Európai Tanácsban elért megállapodás megnyitotta az utat az Európai Parlamenttel való megegyezéshez. Már 2010. februárban sor került az egyik legfontosabb ágazati politika, az energia állam- és kormányfői szintű megvitatására, majd a 2020-ig követendő energiasztratégiára és infrastrukturális prioritásokra vonatkozó tanácsi következtetések elfogadására.

A váratlan események kezeléséből kiemelkedik az észak-afrikai válságra adott uniós válasz, amelyhez Catherine Ashton alelnök, az EU kül- és biztonságpolitikai főképviselője több ízben igénybe vette a magyar külügyminiszter és külügyi stáb hathatós közreműködését. A Kadhafi-rendszer összeomlása után Líbiában a magyar nagykövetség látta el az uniós államok képviselőtét.

Az Európai Bizottság szempontjából minden elnökség megítélésének egyik legrelevánsabb kritériuma a felvállalt dossziék száma és súlya, illetve az, hogy ezeket milyen sikerrel tudja végigvinni az intézményközi egyeztetéseken, lehetőleg törekedve az Európai Bizottsággal való összhang megőrzésére is. Magyarország valamennyi kitűzött céljának eleget tett, tartotta a menetrendet, emellett hatékonyan kezelte az előre nem látott eseményeket. Az elnökségi stáb szakszerűen, általános elismerés mellett látta el a feladatait. Politikai és szakmai szinten is eredményes munkát végzett Magyarország. Összesen 103 ügy zárult le, ebből 43 az Európai Parlamenttel közös rendes jogalkotási eljárás keretében (20 első olvasatban, 6 második olvasatban és 1 harmadik olvasatban), az elfogadott tanácsi és elnökségi következtetések száma pedig elérte a 60-at. Az előbb felsoroltak és számos egyéb ügy mellett ennek legjobb példája volt a Horvátországgal folyó csatlakozási tárgyalások lezárása 2011 júniusában, ami az Európai Bizottsággal való kooperáció révén a bővítési folyamat hosszú évek óta legjelentősebb előrelépését tette lehetővé.

Az elnökségi programból egy jelentős esemény maradt el: a május 27-re tervezett keleti partnerségi csúcstalálkozót a lengyel elnökség félévére halasztották, miután a rendezvény időben egybeesett az esedékes G8-csúcstalálkozóval, s Franciaország jelezte, hogy emiatt nem tud részt venni a Gödöllőre tervezett elnökségi eseményen. A szeptember 29–30-án Varsóban megtartott keleti partnerségi csúcstalálkozót a lengyel elnökség emiatt közös lengyel–magyar vezetéssel rendezte meg.

Az időszak végén mind a magyar parlamentben, mind az Európai Parlamentben (2011. július 5.) értékelték a magyar elnökség tevékenységét. Orbán Viktor beszámolójában hangsúlyozta, hogy a gazdasági kormányzásra vonatkozó szabályozás elfogadása, az uniós határvédelem, Horvátország csatlakozása, a roma- és a Duna-stratégia elfogadása után az unió erősebb, mint korábban volt. Bár 2011 első felében 3 nagyon erős kihívással kellett szembesülnie (az eurózóna válsága, a fukusimai

nukleáris katasztrófa és az észak-afrikai események), végül is mindegyikre gyorsan és hatékonyan tudott reagálni. Az Európai Bizottság elnöke, José Manuel Barroso ugyancsak a sikerek közé sorolta a horvát csatlakozás lezárását, aminek értelmében Horvátország 2013. július 1-jétől az EU 28. tagállama lett. Elismerően méltatta a hatos gazdasági szabályozási csomagot, a schengeni rendszer reformjának megindulását, illetve az EU külső határainak megerősítését.

A jó elnökségi teljesítményre árnyékot vetett, hogy mind a magyar parlamentben, mind az Európai Parlamentben, mind pedig a nemzetközi sajtóban az uniós elnökségi teljesítmény méltatásához nem tartozó, a magyar belpolitikára (médiatörvény, Alaptörvény) vonatkozó bírálatok sora hangzott el. Ennek következtében az ország megítélése a sikeres elnöki félév után megszokott képtől eltérően nem növekedett egyértelműen, s a hatékony elnökségi munkától remélt egyik legfontosabb hozadék, a hosszú távú érdekérvényesítési lehetőségek bővülése így a vártnál csak jóval kevésbé valósulhatott meg.

Az uniós tagság eredményei (2010–2014)

A magyar kormány 2010 és 2014 között minden olyan uniós jogalkotási tervezetet és politikai kezdeményezést támogatott, amely biztosította az unió eddigi legfontosabb vívmányai megőrzését, és hozzájárult a magyar versenyképesség erősítéséhez. Magyarország azt is egyértelművé tette, hogy melyek azok a politikai területek, ahol meg akarja őrizni a szuverenitását, és nem kívánja azt a többi tagállammal közösen gyakorolni.

A legfontosabb eredmények:

1. Az Európai Tanács 2 hónappal a magyar csatlakozást követően, 2004. július 5-én indította el Magyarországgal szemben a túlzottdeficit-eljárást. Az elvégzett makrogazdasági kiigazításoknak köszönhetően 2013 júniusában Magyarország 9 év után kikerült az eljárás alól, ami a magyar költségvetési konszolidáció eredményeinek elismerése.
2. A 2014 és 2020 közötti többéves pénzügyi keretről folytatott tárgyalások Magyarország számára pozitív eredménnyel zárultak. A tárgyalások során összességében 3,5%-kal nőtt az Európai Bizottság által előterjesztett javaslatokhoz képest a Magyarország számára juttatott források nagysága: 660 ezer forintról (előző 7 éves időszak) 712 ezer forintra nő az egy főre jutó támogatás összege, amivel Magyarország a tagállamok között a második helyen van. A GNI 3,6%-át kitevő nettó pozíció is emelkedés az előző időszakban elért 3,4%-hoz képest.
3. A kohéziós politika területén fontos eredmény, hogy a 2007–2013-as fejlesztési programok végrehajtása során 2013 végére sikerült elkerülni a forrásvesztést annak köszönhetően, hogy a 2010-ben még nagyon alacsony felhasználási mutató (abszorpció) folyamatosan nőtt. Szintén az elmúlt 4 év

- kiemelt eredménye az, hogy az elmúlt egy évben összeálltak a 2014-ben kezdődő időszak kohéziós forrásainak felhasználásához szükséges tervezési dokumentumok, amelyek ahhoz szükségesek, hogy Magyarország sikeresen és eredményesen lehívja a pénzügyi keretben rendelkezésre álló forrásokat.
4. A 2014-ben induló 7 éves költségvetési időszakban Magyarország 10,9 milliárd euró (folyó áron számítva 12,3 milliárd euró) uniós mezőgazdasági támogatásra jogosult, ami 0,7 milliárd euróval (folyó áron 1,9 milliárd euróval) magasabb összeg az előző időszakhoz képest. A közvetlen kifizetések éves szinten 1,123 milliárd eurót, a vidékfejlesztési kiadások pedig 437 millió eurót tesznek ki. A magyar részesedés a KAP-borítékból a csökkenő költségvetés ellenére 2,3%-ról 3,2%-ra nőtt a 2014–2020 közötti időszakban.
 5. A csatlakozási szerződés 4 + 3 + 3 éves derogációt biztosított a termőföld megszerzésére, illetve a vonatkozó szabályok uniós joggal való összhangjának megteremtésére. 2011. április 30-án lejárt az a 7 éves időszak, amely során lehetőség volt korlátozni a külföldiek termőföldvásárlását. 2011-ben sikerült meghosszabbítani a maximálisan elérhető 10 évre a derogációt, amelyhez szükség volt az Európai Bizottság jóváhagyására is. A derogációk lejártával azonban, 2014. május 1-jétől új rendszernek kell életbe lépnie, ezért szükséges volt az új irányvonalak meghatározása. Ezzel a céllal fogadta el az Országgyűlés az új termőföldről szóló jogszabályt (2013. évi CXXII. tv.), amely a termőföld megszerzését szabályozza.
 6. A személyek szabad áramlása az EU 4 alapszabadságának egyike. 2011-ben minden tagállamban, így a munkaerőpiaci korlátozásokat a teljes 7 éves időszakon keresztül fenntartó Németországban és Ausztriában is szabaddá vált Magyarország és a többi, 2004-ben csatlakozott ország polgárainak munkavállalása. Magyarország Románia és Bulgária 2007. január 1-jei csatlakozása időpontjától, ugyanígy a 2013. július 1. óta tag Horvátországgal szemben sem alkalmaz munkaerőpiaci korlátozásokat. A személyek szabad mozgása olyan, az EU működését alapvetően meghatározó alapelv, amely a belső piac működését saját jelentőségén túlmutatóan is meghatározza. Amennyiben a szabad mozgás elve sérül, akkor az EU fundamentumán keletkeznek repedések. Ebből a megfontolásból kiindulva Magyarország határozottan támogatta a szabad mozgás jogának megőrzését. 2013. november végén született egy közös V4-nyilatkozat külügyminiszteri szinten, amelyben deklarálták, hogy a szabad mozgás joga az EU olyan alapértéke, amely nem kérdőjelezhető meg semmilyen belpolitikai indítatásból.
 7. Romastratégia. A magyar elnökség alatt, 2011-ben az Európai Tanács következtetéseket fogadott el a bizottsági romastratégiával kapcsolatban, *A romák integrációját célzó nemzeti stratégiák uniós keretrendszere 2020-ig* címmel. A tagállamok vállalták, hogy a nemzeti körülményeik figyelembevételével romabefogadási stratégiákat vagy a romák helyzetének javítására irányuló integrált intézkedési csomagokat fogadnak el 2011 végéig. Az intézkedések

- 4 fő területre, az oktatásra, a foglalkoztatásra, a lakhatásra és az egészségügyre összpontosítanak.
8. A Tanács a magyar elnökség alatt döntött arról, hogy a több mint egy évtizede tárgyalt egységes szabadalmi oltalom kérdésében a tagállamok megerősített együttműködés keretében hozzák létre az uniós szabadalmat. A magyar elnökség elején csak 12 ország támogatta az egységes szabadalmi oltalom létrehozását, azonban a döntés elfogadásakor már 25-re nőtt a megerősített együttműködésben részt venni kívánó tagállamok száma.
9. A magyar elnökség egyik legnagyobb sikere volt, hogy az elnökségi programnak megfelelően lezáródtak a csatlakozási tárgyalások Horvátországgal 2011 júniusában. A magyar diplomáciának az elnökség végére sikerült a jelentős számú szkeptikus tagállamot is meggyőznie és a horvát csatlakozás mellé állítania. A magyar külpolitika a horvát csatlakozást mindig is úgy tekintette, mint az egész nyugat-balkáni régió számára kulcsfontosságú lépést.
- Hasonló jelentőségűnek tartja a szerb csatlakozást is, nem csupán a kétoldalú, szomszédsági kapcsolatok erősítése, hanem a nemzeti kisebbségi jogok érvényesülése miatt is. A magyar félnek ezt a szempontot először a szerb vagyon-visszaszármaztatási törvény kapcsán sikerült érvényesíteni.
10. Az európai rendőr-akadémia (CEPOL) székhelyáthelyezésének kérdése azért vált magyar szempontból kiemelkedő jelentőségű kérdéssé, mert 2013. október 8-án az Európai Tanács úgy döntött, hogy az ügynökség székhelye Budapestre kerül. Ez a döntés több szempontból is meghatározó a csatlakozásunk óta eltelt időszakot vizsgálva. Magyarországnak először sikerült elérnie, hogy egy úgynevezett uniós szabályozó ügynökség Magyarországra helyezze székhelyét. (2009-ben született döntés arról, hogy az Európai Technológiai és Innovációs Intézet székhelye Magyarországra került, de ez utóbbi nem szabályozó ügynökség.) Ez különösen fontos annak fényében, hogy az eredményt az országot ért kritikák közepette sikerült elérni. További fontos eredmény, hogy az Egységes Szabadalmi Bíróság Bíróképző Központjának székhelye is Budapestre került.

Adatok a magyar EU-tagság első évtizedéről

A magyar EU-tagságtól a magyar társadalom gyors gazdasági növekedést és a nyugati államokhoz hasonlítható jólétet várt. Az első évtized ebből a szempontból komoly csalódást okozott. Míg Magyarország a csatlakozás előtti 10 évben gyorsabb iramban közeledett az EU-átlaghoz, 2004-től az alacsonyabb szintről induló államok Lettország kivételével megelőzték vagy beérték hazánkat. 2004-hez képest az egy főre jutó magyar GDP az uniós átlag 63%-áról 2012-ig csak 67%-ára emelkedett. Szlovákiában ugyanebben az időszakban csaknem 20%-os ugrás (57%-ról 76%-ra)

következett be, Lengyelország pedig 51%-ról 67%-ra növekedett. A balti országok is jelentős mértékben közeledtek az EU-átlaghoz 2004 és 2012 között (az egy főre jutó GDP Lettorszáiban 47%-ról 64%-ra, Észtországban 58%-ról 71%-ra és Litvániaiban 52%-ról 72%-ra növekedett). Ugyan kisebb mértékben, de javulást ért el Málta is (80%-ról 86%-ra). Figyelemreméltó azonban, hogy a 10-ek legfejlettebb államai közül 3 is rosszabbul teljesített ezen a területen Magyarországnál. Csehországban 78%-ról 81%-ra növekedett a GDP, Cipruson 91%-ról mindössze 92%-ra, míg Szlovéniában 87%-ról 84%-ra csökkent ez az adat. Nyilvánvaló, hogy az utóbbi két esetben ezért elsősorban a gazdasági-pénzügyi válság okolható és nem a bővítés, valamint az is látható, hogy mindhárom ország még így is megőrizte helyét az élbolyban.

Az EU-tagság pozitív hatása ugyanakkor tagadhatatlan: az EU társfinanszírozásában futó beruházások a bruttó nemzeti jövedelem 4,6%-át generálták, Magyarországot ezzel az uniós költségvetés egyik legnagyobb haszonélvezőjévé téve. A magyar közberuházások több mint 90%-át a strukturális és kohéziós alapokból finanszírozzák.

A 2004–2006 közötti időszakban a közel 3,21 milliárd euró strukturális és kohéziós támogatás mintegy 20 000 projekthez, 13 000 mikro-, kis- és középvállalkozás működéséhez és 21 600 új munkahely létrehozásához adott segítséget. A 2007–2013 költségvetési időszakban az új tagországok már összesen több mint 176 milliárd euró strukturális és kohéziós támogatáshoz jutottak. Ennek körülbelül 15%-a, 25,3 milliárd euró (8200 milliárd forint) állt Magyarország rendelkezésére, ami több mint 60 000 beruházás és fejlesztési projekt megindítását tette lehetővé országszerte.

Az Európai Regionális Fejlesztési Alap segítségével több mint 75 000 munkahely és 1250 startupvállalkozás jött létre. Meghaladta a 32 000-et azon kis- és középvállalkozások száma, amelyek közvetlen befektetési támogatást kaptak, és több mint 3500 kutatási és technikai fejlesztés valósult meg ilyen módon. Az ERFA és a Kohéziós Alap forrásai több mint 400 km új út kiépítését és 1700 km felújítását tették lehetővé, ami csaknem 4 millió ember számára könnyítette meg a városi közlekedést. Az Európai Szociális Alap több mint 2 millió fő képzését finanszírozta. Magyarország körülbelül 2,16 milliárd eurót fordíthatott a kutatás-fejlesztési beruházásokra és 829 milliót kis- és középvállalkozások támogatására. Mindezekon felül több 100 millió eurós nagyságrendben álltak rendelkezésre más támogatási eszközökön keresztül fejlesztési források.

Nagy várakozások előzték meg a 2014–2020 költségvetési ciklus adatait. A kohéziós források nem kevesebb mint 40%-ának a közép-európai régió (V4) lett a kedvezményezettje, Magyarország 21,90 milliárd euró (7300 milliárd forint) kohéziós támogatásban részesült.

A mezőgazdaság területén a 2004-es bővítés jelentősen megnövelte az unióban tevékenykedő gazdák számát, a megművelt földterület és növénytermelés mennyiségét is. Míg az új tagállamok azonnal hozzáférhettek az exporttámoga-

táshoz és az intervenciós felvásárláshoz, a közvetlen kifizetésekre 10 éves átmeneti időszak érvényesült. Magyarország a 100%-os szintet 2013-ban érte el, így összességében 2004–2006 között 581 millió euró, a 2007–2013-as uniós költségvetésből 8,169 milliárd euró közvetlen kifizetésben részesült. Hasonló nagyságrendű összeg, 7,901 milliárd euró jutott a 2014–2020 ciklusban is.

Kötelezettségszegési eljárások Magyarországgal szemben

A kötelezettségszegési eljárás az Európai Unió működésének szokványos eljárása. Olyan esetekben szokott sor kerülni rá, amikor egy tagállam nem teljesíti az uniós szabályozás valamely elemét, illetve elmulasztja például egy irányelv hazai jogrendbe határidőre való beillesztését. Az EU-ban 2010-ben 2100, 2012-ben 1343 kötelezettségszegési eljárás volt folyamatban az uniós jog átültetésének hiánya vagy helytelen átültetése miatt.

2004. május 1-jétől, a magyar csatlakozás dátumától az Európai Bizottság 509 kötelezettségszegési eljárást indított Magyarországgal szemben. Ezek túlnyomó többsége, akár a többi tagállamban is, az irányelvek késedelmes átültetéséhez kapcsolódott. Ezzel az adattal Magyarország a tagállamok középmezőnyében helyezkedett el. 2013-ban 21 új tartalmi kötelezettségszegési eljárás indult, továbbá 23 az uniós irányelvek késedelmes átültetése miatt.

Mivel az Európai Bizottság típusügyekben a tagállamok csoportjai ellen szokott eljárást indítani, a magyar ügyek tartalmilag követik az európai mintákat, azaz dominálnak a környezetvédelmi, a belső piaci és szolgáltatási, valamint a közlekedési tárgyú ügyek. 2010 után a kormány unortodox intézkedései után bukkantak fel azok az eljárások, amelyek a külföldiek gazdasági tevékenységére irányuló burkolt diszkrimináció vagy a független államhatalmi intézmények feletti befolyás megállapítására irányultak.

A kötelezettségszegési eljárások esetében az újdonságot az jelentette, hogy Magyarország esetében az Európai Bizottság a jogállamiság területén is indított eljárásokat.

A kétharmados parlamenti többség birtokában az Orbán-kormány radikális közjogi átalakítást hajtott végre. A posztkommunista időszak lezárásának nevezett folyamat sorozatos vitákat gerjesztett az EU testületeivel, amelyek – nem kis részben az unortodox gazdasági intézkedések által sújtott nemzetközi vállalatok, részben pedig a magyar balliberális ellenzék inspirálására – az egész politikai átalakítás jogszerűségének kérdését vetették fel.

A kérdés Brüsszelben úgy szólt, hogy miként lehet azt biztosítani, hogy egy tagállam az úgynevezett koppenhágai kritériumokat, különösen azoknak a jogállamiságra, a demokráciára, az emberi jogok tiszteletben tartására vonatkozó részét uniós tagként is folyamatosan teljesítse. Mi történik, ha egy ország nem így jár el, van-e uniós eljárás ennek a helyzetnek a kezelésére?

Az EUSZ 7. cikke szerint az Európai Tanács, a tagállamok egyharmada, az EP vagy a Európai Bizottság javaslata alapján, tagjainak négyötödös többségével, az EP egyetértését követően megállapíthatja, hogy fennáll az egyértelmű veszélye annak, miszerint egy tagállam súlyosan megsérti a szerződésekben rögzített alapértékeket. Amennyiben az Európai Tanács egyhangúsággal – az érintett kivételével – ezt megállapítja, a tanács minősített többséggel felfüggesztheti az adott tagállam szerződésekből fakadó egyes jogait, beleértve a tagállam tanácsi szavazati jogát.

Ezt a passzust eddig az EU egyetlen tagja ellen sem alkalmazta, mindenekelőtt a jogállamiság kritériumainak definiálhatatlansága és mérhetőségének korlátai miatt. Ennél puhább eljárást javasolt a német, a holland, a finn és a dán külügyminiszter az Európai Bizottsághoz 2013. március 6-án intézett közös levelében, amelyben az uniós jogállamisági mechanizmus kidolgozását sürgette. A javaslatot az Általános Ügyek Tanácsa már tárgyalta (2013. április 22. és június 25.), és az Európai Bizottságtól kért konkrét javaslatot. A tanács napirendjére a magyar ügy egy alkalommal került, ahol azonban vita nem volt, mindössze az érintett ország és a bizottság képviselője számolt be a fejleményekről. Korábban ilyen eljárásra nem volt példa. A Magyarország és az Európai Unió közötti vitát az Európai Bizottság és a kormány közötti folyamatos párbeszéd révén sikerült mederben tartani. Magyarország egyértelművé tette: áll az eszmecserék elé, és az esetleges ítéleteket végre fogja hajtani.

Az Európai Bizottság és a tagállamok is tisztában vannak azonban azzal, hogy a jelenlegi szerződések nem adnak jogalapot egy ilyen, közösen elfogadott értéket számonkérő vizsgálódáshoz. Az EU-szerződések az unió alapvető értékeire hivatkoznak (2. cikk), s a tagállamok identitásának, hagyományainak és alkotmányos rendszerének kölcsönös tiszteletben tartására (4. cikk). A változtatáshoz a meglévő szerződéseket kellene módosítani.

Jogállamiság-viták az Európai Unióval

A jogállamiság-vitákat a 2010. december 21-én elfogadott médiatörvény vezette be, ami rendkívül negatívan befolyásolta a magyar elnökség nemzetközi sajtómegítélését. Az Európai Bizottság 4 kérdéskörben, a kiegyensúlyozott tájékoztatásra vonatkozó szabályok aránytalan alkalmazása; a más tagállam joghatósága alá tartozó, ott letelepedett és engedélyezett műsorszolgáltatók bírságolása; a médiaszolgáltatók nyilvánartásba vételére és engedélyezésére vonatkozó szabályok; s végül a személyeket, kisebbségeket és bármely többséget sértő médiatartalomra vonatkozó szabályok vonatkozásában kezdeményezte a szabályozás módosítását. A magyar hatóságok vállalták a módosításokat, de a további kifogások miatt az Európai Bizottság az Európa Tanácshoz fordult. Az ET a legnagyobb problémát a médiarendszert felügyelő intézményi struktúrában látta, és számos ajánlást fogalmazott meg. Hosszas egyeztetések után az ET főtítkára végül 2013 januárjában találta kielégítőnek a médiarendszerrel összefüggő újabb változtatásokat.

A magyar Alaptörvénnyel kapcsolatos viták és dilemmák közös jellemzője volt, hogy jelentős részüket nem lehetett kötelezettségszegési eljárások keretében tárgyalni, mivel nem vonatkoztak rájuk konkrét EU-s jogszabályok. A viták egy része így arról szólt, hogy meddig terjed az Európai Bizottság kompetenciája, illetve az uniós jog hatálya. A viták másik része pedig arról szólt, hogy a tagállamok többsége elfogadja-e, ha egyes országok másképp értelmeznek bizonyos alapvető normákat, illetve fel akarnak, fel tudnak-e lépni egyáltalán ezzel kapcsolatban a jelenlegi szerződéses keretek között.

Az Alaptörvény hatálybalépését követően, 2012 januárjában, az Európai Bizottság 3 területtel – a Magyar Nemzeti Bankkal, a bírák korai nyugdíjazásával, illetve az adatvédelmi ombudsman mandátumával – kapcsolatban fogalmazta meg aggályait. Miközben az MNB-t érintő kérdéseket viszonylag gyorsan tisztázták a felek, a bírák és az adatvédelmi ombudsman kérdésében nem jutottak megállapodásra, így mindkét ügy az Európai Unió Bíróságára (EUB, EU Bírósága) került. 2013 áprilisában az Európai Bizottság az Alaptörvény negyedik módosításával kapcsolatban lépett fel, a magyar államnak az EUB ítéletéből fakadó fizetési kötelezettségére, az Országos Bírósági Hivatal elnökének ügyáthelyezési jogkörére, illetve a politikai hirdetések közzétételének korlátozására vonatkozóan.

Néhány, a magyar állammal szemben indított jogállamisági eljárás:

1. *A Magyar Nemzeti Bank függetlensége (2012. január)*. Kifogások: 1. a jegybanki vezetők jelentős illetménycsökkentése és 2. eskütételi kötelezettsége, 3. a nemzetgazdasági miniszter képviselőjének részvétele a Monetáris Tanács ülésein, 4. a bank és a pénzügyi felügyelet közös szervezet alatti összevonásának lehetősége és 5. az Európai Központi Bankkal való egyeztetés elmulasztása. A Magyar Nemzeti Bankról szóló törvény, illetve az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek módosítása után az ügyet az Európai Bizottság lezárta.

2. *Bírák nyugdíjazása (2012. január)*. Az Európai Bizottság szerint a korábban a 70. életévig gyakorolható bírói hivatás korhatárának igen rövid átmenet mellett történő leszállítása a 62. életévre ellentétes volt a munkaügyi diszkrimináció tilalmáról szóló irányelv (2000/78/EK) egyes rendelkezéseivel.

Az Európai Unió Bírósága (EUB) az ügyet az Európai Bizottság kérelme alapján gyorsított eljárásban tárgyalta. Az EUB 2012. november 6-án hirdetett ítéletet, amelyben úgy ítélte meg, hogy a bírák gyors ütemű, kötelező hivatalvesztése nem értékelhető sem szükséges, sem arányos intézkedésként az elérni kívánt cél (például egészséges bírósági korfa kialakítása, munkahelyi mobilitás) megvalósításához, így életkoron alapuló diszkriminációt valósít meg. Az ítéletnek való megfeleléshez szükséges jogszabályi keretet a 2013. évi XX. törvény teremtette meg. Ez lehetővé tette a már megszüntetett bírói jogviszony helyreállítását, rendezte a bírák kártérítését, továbbá megállapította a felső korhatár 70 évről 65 évre történő csökkentésének a menetrendjét.

3. *Az ombudsmani hivatal megszüntetése.* Az Európai Bizottság az adatvédelmi irányelvnek (95/46/EK) az adatvédelmi felügyelő hatóság függetlenségére vonatkozó előírásai sérelmét kifogásolta. Az Európai Bizottság és a magyar kormány között meg egyezés született az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény több ponton történő módosításáról. Az ombudsman felmentése ügyében az Európai Bizottság az Európai Unió Bíróságához fordult, amely a magyar kormány jogsértését állapította meg (2014. április 8.).

4. *Távközlési adó.* A 2010. évi XCIV. törvénnyel bevezetett távközlési különadó kapcsán az Európai Bizottság több kötelezettségszegési eljárást is indított. Az első ügyben azt kifogásolta, hogy az adó ellentétes az úgynevezett hírközlési engedélyezési irányelvvel (2002/20/EK), amely – megítélése szerint – taxatív szabályozza az ágazatra kivethető díjakat, és közöttük a magyar különadó értelemszerűen nem szerepelt. Mivel Magyarország nem fogadta el az irányelv ilyen kiterjesztő értelmezését – többek közt hangsúlyozva, hogy az nem adóharmonizációs, hanem egy távközlési jogalapon elfogadott jogszabály –, az Európai Bizottság 2012 márciusában az EU Bíróságához fordult. Tekintettel arra, hogy más országok is bevezettek a hírközlési engedélyezési irányelv által nem ismert pénzügyi terheket, így a magyar ügy elbírálása 2, Franciaország és Spanyolország ellen indított perben vizsgált, analóg jogkérdés megítélésétől is függött. Mivel ezekben az ügyekben az EUB elutasította a kereseti kérelmet, 2013 júliusában az Európai Bizottság a Magyarország ellen indított keresetet is visszavonta. A fenti eljárással párhuzamosan indított további kötelezettségszegési eljárásban a bizottság azt vizsgálta, hogy a távközlési különadó diszkriminatív-e a külföldi tulajdonú vállalkozásokkal szemben – annak ellenére, hogy Magyarországon minden jelentős szolgáltató külföldi érdekeltiségű. A kormányzati választ elfogadva az Európai Bizottság 2013 szeptemberében lezárta az ügyet.

5. *Pálinka jövedéki adója.* Az Orbán-kormány egyik első intézkedése volt a házi pálinkafőzés engedélyezése (2010. szeptember 27.). Az Európai Bizottság azt kifogásolta, hogy a magán-, illetve bérfőzésben előállított párlatokra vonatkozó magyar szabályozás teljes jövedéki adómentességet állapít meg az érintett termékekre, míg az irányadó 92/83/EGK irányelv legfeljebb 50%-os adóérték-csökkentést enged meg. Az erős politikai szimbolikájú, azonban jogilag egyszerű megítélésű és csekély gazdasági jelentőségű ügyben az Európai Unió Bírósága 2014. április 8-án hirdette ki Magyarországot elmarasztaló ítéletét.

Az Európai Parlament plenáris ülése – példátlan módon – 4 alkalommal foglalkozott kizárólag magyar ügyekkel, és fogadott el 2 határozatot. 2013-ban fogadták el a demokrácia és jogállamiság magyarországi helyzetéről szóló Tavares-jelentést. A magyar kormány közleményben utasította el a jelentésben foglaltakat, s különösen az intézmények hatáskörét túllépő mechanizmusok alkalmazását. Az Európai Parlament lopakodó kompetenciakiterjesztésével kapcsolatos aggodalmait

2013 júniusában, egy memorandumban tudatta a tagállamok vezetőivel. Az Országgyűlés 2013 szeptemberében fogadta el az Alaptörvény ötödik módosítását, ezzel és a hozzá kapcsolódó jogszabály-módosításokkal megszűntek a magyar alkotmányossággal kapcsolatos intézményes viták.

Magyar viták az Európai Parlamentben, az EP plenáris ülésének napirendjén

2011. január 19. – A magyar EU-elnökség programjának bemutatása Orbán Viktor miniszterelnök részvételével (hiába az elnökségről szólt, a vita jórészt a magyar belpolitikai fejleményekkel foglalkozott).

2012. január 18. – Vita a közelmúltbeli magyarországi politikai fejleményekről, Orbán Viktor miniszterelnök részvételével.

2012. február 16. – EP-állásfoglalás elfogadása a közelmúltbeli magyarországi fejleményekről. 2013. április 17. – Vita a magyarországi alkotmányos helyzetről.

2013. július 2. – *Az alapvető jogok helyzete: magyarországi normák és gyakorlatok* (Tavares-jelentés) cím alatt vita Orbán Viktor miniszterelnök részvételével.

2013. július 3. – A Tavares-jelentés elfogadása.

A magyar álláspont

A magyar jogállamiságról az EU-n belül folyó viták a magyar külpolitika legújabb dimenziójához, az úgynevezett *belső külpolitikához* (azaz a tagállamok közötti kapcsolatokhoz) tartoznak. A magyar külpolitika egyértelműen meghatározta, hogy melyek azok a politikai területek, ahol meg akarja őrizni a szuverenitását, és nem kívánja azt a többi tagállammal közösen gyakorolni.

E területek között szerepel a gazdaságpolitika és a szociálpolitika, illetve a magyar gazdaságpolitika által alkalmazott eszközrendszer megőrzése. Az euróövezethez való viszony kulcskérdés ebben a tekintetben. Bár a 2004-es csatlakozáskor úgy vélték, hogy Magyarország az elsők között, 2008-ban bevezeti az eurót, azonban a kritériumok teljesítésében egyre távolabb került e céltől. 2010-ben csak egy területen, a hosszú távú kamatláb terén teljesítette Magyarország a maastrichti kritériumokat, a ciklus végére viszont ugyanez mondható el a költségvetési hiányra, a kamatlábra és az inflációra vonatkozóan. Ahol a távolság mindmáig jelentős, az az államadósság.

15 éve a NATO-ban: megbízható szövetséges fokozódó nehézségekkel

A második Orbán-kormány által végrehajtott közjogi átalakítás, az Alaptörvény elfogadása – kiegészülve a gazdasági válság hatásaival – szükségessé tette, hogy Magyarország frissítse stratégiai dokumentumait, és ahol szükséges, új hangsúlyokat

állapítson meg a nemzeti érdekek érvényesítése terén. A kül-, biztonság- és védelempolitika területére egyaránt hatással volt a 2011-ben elfogadott külügyi stratégia és a 2012-ben elfogadott Nemzeti Biztonsági Stratégia, illetve Nemzeti Katonai Stratégia (NKS). Az új dokumentumok készítése összkormányzati együttműködés nyomán, a szövetségi stratégiai dokumentumokkal (így a NATO 2010-es lisszaboni stratégiai koncepciójával) összehangoltan történt. A védelempolitika ágazati stratégiája, az NKS szempontjából pozitívum volt, hogy a kormány törekedett kiszámíthatóan előre jelezni a védelmi kiadások várható trendjét: 2016-ig a 2012. évi honvédelmi költségvetés nominálértékének megőrzését, majd 2022-ig évi 0,1%-os emelését kormányhatározat rögzítette. A védelmi kiadások ezzel együtt is a kormányciklus nagy része alatt az ország teherbírásával összhangban csökkentek – a nemzeti össztermék arányában az ország NATO-csatlakozása óta először 1% alá –, majd néhány százalékos nominálérték-változáson belül ezen a szinten is maradtak.

21. táblázat: A honvédelmi kiadások 2009–2013 között

	2009	2010	2011	2012	2013
Nemzeti össztermék (GDP) (milliárd forint)	25 626,5	26 513,0	27 635,4	28 048,0	29 144
Honvédelmi költségvetés (milliárd forint)	320,6	308,2	248,9	234,8	241,4
A védelmi kiadások aránya (a GDP százaléká)	1,25	1,16	0,90	0,83	0,83

Forrás: KSH: az adott évek költségvetési törvényei (zárolások nélküli főösszeg)

A kormányciklus időszakában a külpolitika egyik legsikeresebben kezelt területe a nemzetközi válságkezelő és békefenntartó szerepvállalás volt. A gazdasági válság és forrásszűkösség ellenére Magyarország megőrizte azt a megbízható szövetségi szerepet, amelyet 15 év NATO-tagság alatt kialakított. A nemzetközi stabilizációs erőfeszítésekben fenntartott stabil, az ország méretéhez képest nagy feladatvállalás pedig meghozta a várt politikai hozadékot, és enyhítette a szövetségben belüli egyik legalacsonyabb GDP-arányos védelmi ráfordítás miatti kritikákat.

Afganisztán és Koszovó stabilizációja maradt továbbra is a meghatározó feladat a NATO-n belül, azonban a 4 év alatt fontos változások történtek. A szövetséges stratégiának megfelelően 2011–2012-ig még a vállalt feladatok bővülése és változó profilja volt a jellemző: egyre nagyobb szerepet kaptak a kiképző és tanácsadó feladatok, miközben csökkent a PRT szerepe. A magyar kontingens a 2012-es csúcsidőszakban több mint 500 fővel 8 különböző feladatot látott el Afganisztánban (Törő-Wagner 2014, 14.):

- Tartományi Újjáépítési Csoport (Baglán tartomány);
- Műveleti Tanácsadó és Összekötő Csoport (Baglán tartomány);
- Különleges Műveleti Csoport (Wardak tartomány);
- Mi-24 Légi Mentor Csoport (Kabul Nemzetközi Repülőtér);

- Mi-17 Légi Tanácsadó Csoport (Herát tartomány);
- Logisztikai Mentor Csoport (Kabul);
- Őr- és Biztosító Kontingens (Kabul Nemzetközi Repülőtér);
- Nemzeti Támogató Elem (Balkh tartomány).

2013-ra a szövetségesek afganisztáni kivonulásával, az afgán kormányerőknek fokozatosan átadott biztonsági feladatokkal a Magyar Honvédség is elérkezett a fordulóponthoz, és megkezdte erői hazatelepítését. 2013 márciusában a bagláni PRT táborát is átadták az afgán erőknek, és 2014 tavaszára az 50 ezer fős nemzetközi erőkből 130 fő körüli csökkent a magyar erők létszáma. 2014 végéig a szövetséges erők döntő többségének kivonása is megtörtént, és az afgán féllel folytatott tárgyalások eredményétől függően kerülhetett sor a következő években a NATO kis létszámú nemzetközi erőket az országban tartó támogató műveletére (Resolute Support), amelynek jogi kereteiről 2014 tavaszáig nem sikerült megállapodni. Ettől függetlenül a magyar fél minden tekintetben teljesítette a szövetségesek által meghatározott „együtt be – együtt ki” célt, ezzel is demonstrálva az ország politikai és katonai szolidaritását. 2012-ben a chicagói csúcstalálkozón a folytatólagos támogató műveletre vonatkozó magyar felajánlás is történt, ennek értelmében kiképzőkkel kis létszámban maradhattak magyar katonák a közép-ázsiai országban 2014 után is.

Koszovóban a magyar szerepvállalás továbbra is stabil maradt. 2013 nyarán az Európai Unió támogatásával sor került a Belgrád és Pristina közötti megállapodás aláírására a felmerülő konfliktusok politikai úton történő megoldásának elősegítésére, amely folyamatnak a KFOR kulcseleme. A viszonylag stabil biztonsági helyzetre tekintettel a KFOR erői fokozatos csökkentés után 2014 tavaszán 4700 főt tettek ki, benne a KFOR parancsnokának irányítása alá tartozó Harcászati Tartalék Zászlóaljba küldött, Priştinában állomásozó 200 fős magyar kontingenssel. A Harcászati Tartalék Zászlóalj képezi a Koszovó területén bárhol, bármikor bevetethető készenléti biztonsági erőt. 2013 év végén – az afganisztáni kontingens csökkentésével párhuzamosan, az 1000 fős nemzetközi ambíciószint fenntartása érdekében – Magyarország azt a szándékát is jelezte, hogy amennyiben lehetősége nyílik rá, a Balkánon 160 katonával növelné a NATO koszovói missziójához való hozzájárulását.

Bosznia-Hercegovinában a biztonsági helyzet további javulásával 2012-ben az EUFOR Althea tovább csökkentette erőit 600 főre. 2012. szeptember 1-jétől megváltozott az EUFOR szervezeti felépítése, így a magyar kontingens feladata is: szeptembertől csak a Többnemzeti Zászlóalj törzsébe beosztott magyar tisztek és tiszthelyettesek, valamint egy logisztikai támogató elem maradt a sarajevói Butmir táborban. A magyar műveleti század katonái magyarországi állomásozással, készenléten látják el missziós feladataikat. Magyarország 2014 tavaszán mintegy 160 katonával vett részt műveletben, ezzel az Európai Unió közös biztonság- és védelempolitikai műveleteiben ez a legjelentősebb magyar hozzájárulás.

A balkáni szerepvállalás a következő években azzal bővült, hogy a 2014. tavaszi megállapodás ratifikációját követően Olaszországgal együttműködve a Magyar

Légierő biztosította a szlovén légtér védelmét is. Emellett Magyarország a 2012. májusi chicagói NATO-csúcstalálkozón jelentette be, hogy 2015 és 2018 között részt vesz a harcászati repülőképeséggel nem rendelkező balti országok légtérrendészeti feladatainak ellátásában is.

22. táblázat: Magyar katonai szerepvállalás nemzetközi műveletekben 2014 elején

NATO	
Afganisztán	ISAF MH Műveleti Támogató Csoport ISAF MH Különleges Műveleti Kontingens ISAF MH Légi Tanácsadó Csoport ISAF MH Nemzeti Támogató Elem MH ISAF Logisztikai Iskola Mentorcsoport
Kosзовó	KFOR
Bosznia-Hercegovina	NATO Parancsnokság, Szarajevói Tanácsadó Csoport
Nemzeti felajánlás, készenlétben	NATO Reagáló Erők
EU	
Bosznia-Hercegovina	EUFOR Althea
Grúzia	EUMM Georgia
Kongói Demokratikus Köztársaság	EUSEC RD Congo
Szomália	EUTM Somalia
Mali	EUTM Mali
Közép-afrikai Köztársaság	EUFOR CAR
ENSZ	
Ciprus	UNFYCIP
Nyugat-Szahara	MINURSO
Libanon	UNIFIL
Egyéb	
Sínai-félsziget	MFO

Forrás: Isaszegi 2016

A nemzetközi – regionális, közép-európai – együttműködés elmélyítése felélénkült a kormányciklus alatt: a visegrádi országok közös EU-harccsoportjának 2016-ra tervezett létrehozásáról született miniszteri szintű döntés, míg a Közép-európai Védelmi Kezdeményezés (CEDI) 6 ország fórumaként több területen – vegyi, biológiai, nukleáris fegyverek elleni védelem, különleges műveleti erők kiképzése, rögtönzött robbanóeszközök elleni védelem, logisztika stb. – is fokozta a több-nemzeti képességfejlesztési együttműködést. Eközben 2012 második felében műveleti készenlétben állt az olasz–magyar–szlovén összetételű Többnemzeti Szárazföldi Erő (MLF) is, hogy szükség esetén harccsoportként bevethető legyen.

Nemzetpolitika, szomszédságpolitika

Európában Magyarország rendelkezik az egyik legösszetettebb és legaktívabb nemzetpolitikával. Ez a törvényhozásban, a magyar–magyar kapcsolatok intézményesített fórumaiban, a nemzetpolitika magas szintű kormányzati megjelenésében és a támogatáspolitikában (ezen belül a célirányos programok megjelenésében) és a szomszédságpolitikában (de tágabban a külpolitikában is) reflektálódik. Magyarország politikailag, erkölcsileg és anyagiilag is támogatja a külhoni magyar intézményeket és szervezeteket, valamint közvetlen kapcsolatot épít ki a külhoni magyarokkal.

Minden nemzetpolitika alapja a külhoniak identitásának megerősítése. Ez nem egyéb, mint a kisebbségi nemzetépítés anyaország általi támogatása. A nemzetállam egyik törekvése a nemzeti identitás megteremtése, megőrzése és folyamatos reprodukálása. Az anyaországok támogatáspolitikája, a nemzettársakra vonatkozó törvényei lényegében ezt a célt szolgálják.

A kelet-közép-európai rendszerváltások, a belgiumi flamand–vallón ellentét, a skóciai 2014-es népszavazás, a katalán függetlenségi törekvések, a kelet-közép-európai kisebbségi (ezen belül a külhoni magyar) autonómiatörekvések azt jelzik, hogy a nemzeti identitás, a nemzeti hovatartozás élesen megkülönböztethető az állampolgári, politikai közösségi hovatartozástól. A nemzetállami politikák, a tituláris nemzetnek többletjogokat biztosító alkotmányok ugyancsak azt támasztják alá, hogy a többségi nemzet számára is fontos a nemzeti reprodukció.

Az államok Európája mellett létezik a nemzetek Európája is. Az európai történelmi fejlődés eredményezte azt, hogy Európában az összes állam nemzeti alapon szerveződik, illetve nem találunk olyan európai államot, amelyben nem élnek nemzeti kisebbségek, valamint a legtöbb állam rendelkezik külhoni nemzettársakkal. Emiatt kudarcra van ítélve minden olyan megoldási kísérlet, amely nem vesz tudomást arról, hogy mind az egyének, mind a politikai elitek számára a nemzethez tartozás, a nemzeti identitás központi kérdés. A 3 szereplő – nemzetállam, anyaország, nemzeti kisebbségek – nemzeti törekvései gyakorlatilag lehetetlenné teszik a nemzeti hovatartozást figyelmen kívül hagyó identitások megteremtését. Az Európai Unió – amely elsősorban gazdasági és politikai intézményeket hozott létre és működtet – nem hoz létre *európai identitást*, illetve amennyiben mégis, az csak másodlagos, esetleg kiegészítő jellegű. A 2016 októberétől bevezetett uniós állampolgárság csak kiegészítője a tagállami állampolgárságból fakadó jogoknak és kötelezettségeknek, azonban az európai identitásnak csak egy kiegészítő eleme lehet.

A 2004-es magyar, szlovén és szlovák, illetve a 2007-es román csatlakozás óta a határon túli magyarok jelentős része uniós tagállamokban él. 2013-ban Horvátország is csatlakozott az EU-hoz. Mivel Horvátországban csekély számú magyar él, és az ottani magyarok jogi helyzete más szomszédos államokban lévőkhöz képest kedvező, a magyar külpolitika ebben a relációban jószerével csak a támogatáspolitikára szorítkozik. Strukturális kérdéseket a magyar külpolitikának elsősorban

Ukrajna és Szerbia esetében kell kezelnie, Románia és Szlovákia vonatkozásában pedig az EU-n belül kell megtalálnia az adekvát válaszokat.

A magyarországi státustörvény (2001) és a kettős állampolgárságról szóló népszavazás (2004) képezi azokat az elvi alapokat, amelyekből kiindulva a 2010-es kormányváltás utáni nemzetpolitika felépült. A Fidesz–KDNP-kormány új alapokra helyezte a nemzetpolitikát, amelynek legfontosabb mérföldkövei az állampolgársági törvény módosítása, a Nemzeti Összetartozás törvényének megalkotása, a Bethlen Gábor Alap létrehozása, illetve a szavazati jog kiterjesztése a külföldi magyarokra. Emellett fennmaradt a Kárpát-medencei Magyar Képviselők Fóruma (KMKF), és 2010-től újjáélesztették a Magyar Állandó Értekezletet (MÁÉRT), amely 2004 óta szünetelt. Ebben a munkamegosztásban a MÁÉRT a legfőbb magyar–magyar egyeztető fórum, amely a politikai, kormányzati kapcsolattartással és az ágazati politikákkal foglalkozik, a KMKF pedig a parlamenti képviselők kapcsolattartásának fórumaként működik, és a hosszú távú stratégiaalkotásra helyezi a hangsúlyt.

Intézményi tekintetben újdonság, hogy 2011 novemberében létrejött a Magyar Diaszpóra Tanács a világban szétszórtságban élő magyar szervezetek közös fórumaként. A tanács feladata a diaszpórában élő magyarság képviselését biztosítani oly módon, hogy a szétszórtságban élők sajátos igényeit és érdekeit tartja szem előtt. Ugyancsak 2011-től működik a Nemzeti Összetartozás Bizottsága. Korábban az országgyűlés keretein belül nem létezett a nemzetpolitikával foglalkozó önálló bizottság, a külföldi magyarságot érintő kérdéseket a Külügyi Bizottságban, illetve 2006 és 2010 között a Külügyi Bizottságban és a Határon Túli Magyarok Bizottságában tárgyalták meg.

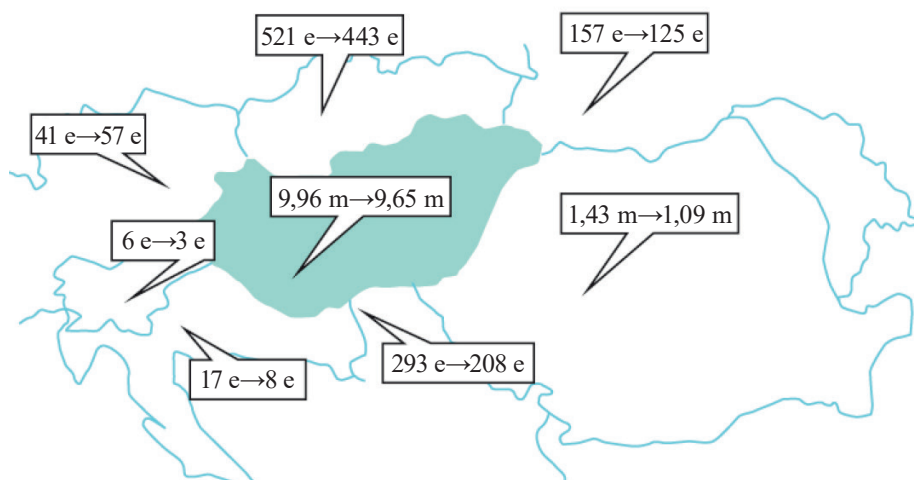
A nemzetpolitika a magyar államnak a külföldi – szomszédos országbeli és a világ más országaiban élő – magyarokra vonatkozó politikája, amely a magyar állam és a külföldi magyar egyének, valamint közösségek közötti kapcsolatot erősíti az egységes magyar nemzet gyarapodása céljából, valamint a külföldi magyar közösségek identitásörzésére, a magyar identitás továbbadására irányul. A nemzetpolitika nemzetépítés, társadalomépítés és intézményesítés elemekből tevődik össze. Magyarország rendelkezik azon állami kerettel, amely nélkül a nemzetpolitika megalapozása és működtetése elképzelhetetlen; ez egyben kiemelt felelősséget is ró a magyar államra. Ezt a felelősséget az Alaptörvény (2011) a következőképpen fogalmazza meg:

„Magyarország az egységes magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért, elősegíti közösségeik fennmaradását és fejlődését, támogatja magyarságuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, egyéni és közösségi jogaik érvényesítését, közösségi önkormányzataik létrehozását, a szülőföldön való boldogulásukat, valamint előmozdítja együttműködésüket egymással és Magyarországgal.”

A nemzetpolitika súlyának növekedését jelezte a terület kormányzati-intézményi szintű felértékelődése is. A nemzetpolitika ugyanolyan rangra emelkedett, mint minden más ágazati politika: a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumon belül

létrejött a Nemzetpolitikáért Felelős Államtitkárság, a követendő irányokat pedig a *Magyar Nemzetpolitika – A nemzetpolitikai stratégia kerete* című dokumentum szabta meg. Az államtitkárság a nemzetpolitikáért felelős miniszterelnök-helyettes (Semjén Zsolt) irányítása alatt a magyar állami szervek és a határon túli magyarság szervezetei és képviselői közötti kapcsolattartásért felel. Gondoskodik a kormányprogram nemzetpolitikával kapcsolatos feladatainak végrehajtásáról, részt vesz a határon túli magyarokat érintő kormányzati döntések, illetve jogszabályok előkészítésében, rendszeres kapcsolatot tart a határon túli magyar közösségek politikai, érdekképviselői, kulturális szervezeteivel és azok képviselőivel.

A magyarok 2001-ről 2021-re előreszámított létszáma országonként
(e = ezer, m = millió)



8. ábra: Magyarok a Kárpát-medencében, 2001–2021

Forrás: KIM Nemzetpolitikai Államtitkárság: *Magyar nemzetpolitika. A nemzetpolitika stratégiai kerete*. 28.

A magyar nemzetpolitika alapvetésnek tartja, hogy a külföldi magyar közösségek a szülőföldjükön szeretnék megőrizni magyarságukat, ennek érdekében törekedni kell arra, hogy olyan pozitív lépések következzenek be a régióban, amelyek kellő motivációt jelentenek a szülőföldön maradáshoz. Cél, hogy a magyar közösségek minél nagyobb mértékben döntsenek az őket érintő kérdésekben. Ezért a magyar állam támogatja a – területi és személyi elvű – autonómiát, a hatalom decentralizációját, az önkormányzatiságot. A szomszédos államok közigazgatási, regionális átalakítása során Magyarországnak – a szomszédos államokban működő magyar pártokkal együtt – arra kell törekednie, hogy a régiók, illetve a közigazgatási egységek határai, az adott országban élő magyarság számára minél kedvezőbben alakuljanak.

A külhoni magyar közösséget érintő követelések, közösségépítési tervek, tennivalók az alábbi területeken fogalmazódnak meg: jogvédelem, jogkiterjesztés, nyelvi jogok és intézményépítés.

Az állampolgársági törvény

A rendszerváltozás óta viták tárgya a külföldön élő magyarok kettős állampolgársága és szavazati joga. A kettős állampolgárság elismerése, a szavazati jog biztosítása a külhoniak számára elsősorban a nemzeti összetartozás ideájával magyarázhatók. Természetesen úgy a külhoniak támogatásának, mint a kettős állampolgárságnak számos más értelmezése is lehetséges: magyarázható bel- és külpolitikai haszonszerzéssel, kisebbségvédelemmel, de ezek a magyarázatok másodlagosak. A kérdés lényege csak akkor érthető meg, ha megértjük a társadalmi átalakulás következtében létrejött, nemzeti alapokon szerveződő társadalmakat.

A parlament 2010. május 26-án módosította az állampolgársági törvényt, amelynek eredményeként 2011. január 1-jével megindulhatott a külhoni magyarok kedvezményes honosítása. A jogszabály kimondja, hogy a magyar állampolgárság megszerzéséhez nem kell letelepedni Magyarországon, nem kell állampolgársági vizsgát tenni, elég a magyar nyelv ismerete és egy olyan felmenő, aki magyar állampolgár volt. A törvénymódosítás azon a felfogáson alapult, hogy habár a külhonban élő magyarok más államok állampolgárai, nemzeti vonatkozásban egyazon nemzet tagjai, függetlenül attól, hogy melyik államban élnek. Ez a szomszédos államokban és a diaszpórában élő magyarokra egyaránt érvényes.

A törvény több kelet-közép-európai országban is alkalmazott jogi megoldásokat választott, így sikerült elkerülni, hogy a kedvezményes honosítás a szomszédos országok tiltakozását váltsa ki. Kivételt csak Szlovákia és Ukrajna jelentett. A legfontosabb nemzetközi szervezetek nem fogalmaztak meg kritikát a kedvezményes honosítás intézményével szemben.

Az állampolgársági törvény alapján 2014 februárjáig 575 ezren igényelték az állampolgárságot, és 510 ezren tették le az állampolgársági esküt. Ez a szám minden bizonnyal magasabb lenne, ha a felvidéki és a kárpátaljai magyarság is akadálymentesen igényelhette volna az állampolgárságot. 2010-ben Szlovákia ugyanis olyan törvényt fogadott el, miszerint elveszti szlovák állampolgárságát az, aki más állam állampolgárságát megszerzi. Ukrajna sem ismeri el a kettős állampolgárság intézményét, így a magyar állampolgárságot megszerzők szankciókra számíthatnak, amennyiben a magyar állampolgárság megszerzése az ukrán hatóságok számára kiderül.

Az állampolgársági esküt tett külhoni magyarok már részt vehettek a 2014. április 6-i választásokon, akik a szabályozás értelmében azonban az egyéni képviselőjelöltekre nem, csak a pártlistákra szavazhattak. A választói névjegyzékbe 193 ezer fő regisztrált, közülük 128 ezer fő adott le érvényes szavazatot.

Törvény a Nemzeti Összetartozás melletti tanúságtételről

2010. május 31-én a trianoni döntés 90. évfordulója alkalmából az Országgyűlés törvényt alkotott a Nemzeti Összetartozás melletti tanúságtételről. A törvény deklarálja, hogy a magyarság minden tagja és közössége része az egységes magyar nemzetnek. A jogszabály szellemiségében született meg 2011. október 21-én Az iskolai Nemzeti Összetartozás Napja bevezetéséről, a magyarországi és a külföldi magyar fiatalok közti kapcsolatok kialakításáról és erősítéséről a közoktatásban, valamint a Magyarország határain kívül élő magyarság bemutatásáról szóló országgyűlési határozat. A Nemzeti Összetartozás melletti tanúságtételről szóló törvény leszögezi: „a több állam fennhatósága alá vetett magyarság minden tagja és közössége része az egységes magyar nemzetnek, melynek államhatárok feletti összetartozása valóság, s egyúttal a magyarok személyes és közösségi önazonosságának meghatározó eleme.”

Magyarország külpolitikai eszközökkel is törekszik arra, hogy a külföldi magyar pártok törekvései – azaz, hogy a szomszédos államok minél szélesebb körű egyéni és kollektív jogokat biztosítsanak az adott államban élő magyar közösségeknek – sikeresek legyenek. A *Magyar Külpolitika az uniós elnökség után* című dokumentum így fogalmazza meg a prioritásokat:

„A szomszédos országok vonatkozásában kívánatos számunkra, hogy kétoldalú kapcsolataink egyszerre szolgálják mind gazdasági együttműködésünk fejlesztését, mind a környezeti és gazdasági érdekek harmonizálását, mind a magyar közösségek védelmét. Kiemelt feladataink közé tartozik egy regionális fiókokkal is megerősített gazdaságdiplomáciai irodahálózat (a »Kárpát-medencei Gazdasági Tér«) kiépülésének elősegítése. A gazdasági kapcsolatok fontos alapja – különösen a kis- és középvállalkozások számára – a határ menti együttműködés erősítése, azon belül is a közlekedési infrastruktúra és a közösségi közlekedési szolgáltatások fejlesztése.”

Bethlen Gábor Alap

A Bethlen Gábor Alap a Szülőföld Alap általános jogutódjaként többszintű döntéshozatali tevékenységet végez. A Magyarország határain kívül élő magyarság szülőföldjén való boldogulásának, Magyarországgal való sokoldalú kapcsolatai ápolásának és fejlesztésének előmozdítása, magyar nemzeti azonosságtudata megerősítésének céljából tevékenykedik. Pénzeszközeinek kezelését a 2011 áprilisában létrehozott nonprofit gazdasági társaság, a Bethlen Gábor Alapkezelő Zrt. végzi. Elkülönített állami pénzalap, amelynek célja a magyar kormány nemzetpolitikai stratégiájához kapcsolódó célok megvalósulásának elősegítése. Kiemelt feladata a külföldi magyarság szülőföldjén történő egyéni és közösségi boldogulásának, anyagi, szellemi gyarapodásának elősegítése és kultúrájának megőrzése érdekében támogatások nyújtása. Feladata a támogatások igénybevétele és hatékony kihelyezése céljából átlátható pályázati rendszer működtetése.

Az alapkezelő a határon túli oktatás-nevelési pályázatokon kívül, amelyek több mint 250 ezer külföldi támogatottat, gyermeket és fiatalt érintenek, természetes és jogi személyek, önkormányzatok, intézmények, egyházak és civil szervezetek számára nyílt pályázati rendszert működtet, egyedi támogatási kérelmek elbírálásának adminisztrációját végzi. A kormány nemzetpolitikai stratégiájához igazodva meghívások pályázati felhívásaival támogatja azon kiemelt nemzeti jelentőségű szervezeteket, intézményeket, illetve programokat, amelyek nagy hangsúlyt fektetnek a határon túli magyarság önazonosságának megőrzésére. A társaság felelős a Határtalanul Program keretében a hazai alapfokú oktatás 7. osztályos tanulói magyarul a vidékekre irányuló tanulmányi kirándulásainak pályázati támogatásáért, valamint a program részeként a hazai és határon túli szakképző iskolák, gimnáziumok közötti együttműködések elősegítéséért.

2012-ben az alap költségvetése 11,67 milliárd forint volt, amelyből 10,8 milliárd forint támogatási célra, 810 millió forint pedig az alapkezelő működtetésére szolgált. Ebből 248 715-en kaptak oktatási-nevelési támogatást, míg a nemzeti jelentőségű intézmények egyedi támogatásként 5,5 milliárdos forráshoz jutottak. A Határtalanul Program keretében 370 projekt valósult meg, amelyek segítségével több mint 14 ezer magyarországi és külföldi diák vett részt iskolai csereprogramokban. Az oktatási intézmények mintegy 30 ezer diák utazásához igényeltek támogatást, köztük két együttműködési programban a 6417 külföldi fiatallal, akik viszonzási alapon Magyarországra látogattak. A legtöbb program Erdélyt érintette.

Az alapkezelő a Dr. Szász Pál ösztöndíjprogram keretében tanulmányi ösztöndíjat kínál a szülőföldjükön felsőoktatási jogászképzésben részt vevő, nappali tagozatos román, szlovák, szerb, ukrán, horvát és szlovén állampolgárságú, magyar nemzetiségű hallgatók számára. Évente 25 új ösztöndíjat osztanak ki, ennek összege havi 50 ezer forint.

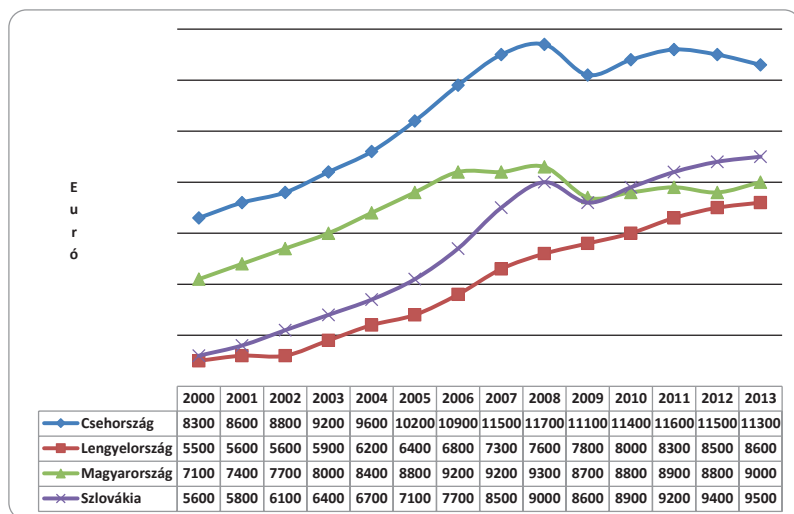
Regionális és szomszédságpolitika

A második Orbán-kormány külügyi stratégiájában a szomszédos országok és a tágabb közép-európai régió jelentette azt a közvetlen környezetet, amelyre Magyarország a leginkább hatni tudott. E hatásgyakorlás eszközei a fokozott aktivitás, a hatékonyabb közös munka és az eredményes érdekérvényesítés voltak. A 2013-as évet Magyarországon Közép-Európa Événél nyilvánították, mert hazánk egyszerre töltötte be az elnöki pozíciót a Közép-európai Kezdeményezésben és a visegrádi együttműködésben. Mindkettőben nagy hangsúlyt kapott a közös érdekképviselet az Európai Unióban, illetve a különböző területeken (energiapolitika, mezőgazdaság, kutatás-fejlesztés, mobilitás, kultúra, védelempolitika) való együttműködés.

A visegrádi együttműködés magyar elnökségének (2013. július 1. – 2014. június 30.) céljai között szerepelt az energiapolitika (kereskedelmi korlátok infrastrukturális és nem infrastrukturális akadályainak legyőzése, belső energiapiac

fejlesztése, energiaforrások diverzifikálása, fenntarthatóság), az észak–déli közlekedési és szállítási infrastruktúrák továbbfejlesztése, a biztonságpolitika – a 2016-ig felállítandó közös V4-es harccsoportra tekintettel –, valamint a gazdasági együttműködés erősítése, elsősorban a kis- és középvállalkozások szintjén. Így létre kívánták hozni a gazdasági és iparkamarák közötti együttműködést, valamint az együttműködés „parlamenti dimenzióját”, amelynek keretében évente kétszer parlamenti delegátusok is találkoznának a közvetlen kapcsolatok erősítése érdekében.

A magyar elnökségi program külső prioritásai között szerepelt közös V4-es politikák kialakítása a Nyugat-Balkán euroatlanti integrációjának elősegítésére (Nyugat-Balkán Alap, Nyugat-Balkán szakértői hálózat kialakítása); Az Európai Szomszédságpolitika részeként a V4 + keleti partnerségi tagállamok közötti együttműködés mélyítése és szélesítése, valamint az úgynevezett *V4 + 2 országok* (Csehország, Lengyelország, Magyarország, Szlovákia, Bulgária és Románia) közös területfejlesztési stratégiájának a kialakítása.



9. ábra: A visegrádi országok gazdasági fejlődése: az egy főre eső nemzeti össztermék változása, 2000–2013
Forrás: KSH

A visegrádi együttműködés az elmúlt években két területen hozott kiemelkedően látványos eredményt: az energiapolitikában és a védelempolitikában. A térség államai 2015-re készítették el azokat a nemzeti energia-infrastruktúráikat összekötő hálózatelemeket (interkonnektorokat), amelyek lehetővé teszik, hogy Közép-Európa észak–déli irányban is összeköttetésbe kerüljön alternatív, nem Oroszországból és/vagy Ukrajnán keresztül érkező földgázforrásokkal (Norvégia és Horvátország). Emellett Magyarország a szomszéd országokkal is kiépítette ezeket a kapcsolódási pontokat, így vált lehetővé például a Szerbiának biztosított földgázszállítás

2009-ben. A védelempolitikai együttműködés kiemelkedő eredménye a 2016-ra kialakítandó V4 EU Harccsoport, amely 2015-ben már közös gyakorlatot hajtott végre, és a felmerülő kérdések (alkalmazás célja és térsége, költségmegosztás) mellett új dimenzióval bővíti az együttműködést.

A visegrádi országok azért is jelentenek fontos viszonyítási pontot, mert az euroatlanti integrációs törekvéseink 1989-től elért eredményei és teljesítménye ebben a keretben jól mérhetők. A V4-csoporton belül nincs okunk az elégedettségre: az 1990-ben a közép-európai régióban még élvonalas Magyarország fokozatosan csúszott hátra, így a visegrádi csoportban ma már csak Lengyelországot előzzük meg.

Ukrajna

A szomszédos országokkal fenntartott kapcsolatok stabilak és kiszámíthatók maradtak a kormányciklus döntő részében. Ez alól a 2013 őszétől kezdődő ukrainai belpolitikai válság, majd az ezt követő ukrán–orosz konfrontáció jelentett kivételt, de ez esetben sem az államközi kapcsolat romlott, hanem a szomszédos ország stabilitása, illetve a magyar kisebbség helyzete és biztonsága jelentett bizonytalanságot. Ezt megelőzően Ukrajnával folytatódott az előző évek sikeres kétoldalú tevékenysége, amit a vegyes bizottságok munkája és több kétoldalú szerződés tervezeteinek tárgyalása is jelzett. Orbán Viktor 2010-ben és 2012-ben látogatott Kijevbe, Mikola Azarov ukrán miniszterelnök pedig 2013. március 27–28-án járt Budapesten, emellett rendszeresek voltak a külügyminiszteri szintű találkozók is. 2011 és 2013 között számos szakminisztériumi és vegyes munkacsoporti találkozóra került sor, többek között a gazdasági, a határ menti, közúti és nemzetközi kombinált áru fuvarozási, légügyi, mezőgazdasági együttműködés, valamint az oktatási kérdések terén. A magyar–ukrán határ menti térség közös fejlesztése prioritást élvez a magyar szomszédságpolitikában, és magyar részről támogatott kérdés az EU Közös Szomszédságpolitikája keretében is.

A magyar–ukrán diplomáciai kapcsolatok felvételének 20. évfordulója alkalmából 2011. december 12-én Martonyi János külügyminiszter járt Kijevben. A munkalátogatás után partnerével aláírták a két tárca közötti 2012–2013. évi külügyi konzultációs jegyzőkönyvet, valamint egy egyetértési memorandumot az Ukrajna EU-vízumliberalizációs akciótervének végrehajtásában történő együttműködésről. Magyarország folyamatosan támogatja az ország közeledését az Európai Unióhoz, valamint partnerkapcsolatát a NATO-val. 2013-ban a rendszeres külügyminiszteri találkozókra Ukrajna EBESZ-elnöksége és Magyarország V4- és KEK-elnöksége további lehetőségeket is biztosított.

Fontos előrelépés volt, hogy a 2012 nyarán hatályba lépett nyelvtörvény regionális nyelvi státuszt biztosított minden olyan kisebbségnek, amelynek részaránya az adott közigazgatási egységen belül elérte a 10%-ot. Így Kárpátalján (12,1%) a magyar nyelv is hivatalos regionális nyelvvé vált, és a rendelkezés lehetővé tette

az anyanyelven történő minden szintű oktatást, a személynevek anyanyelven történő feltüntetését, a hivatalos ügyek anyanyelven történő intézését, a bíróságokon való anyanyelvhasználatot, és előírta bármilyen nyelvi korlátozás tilalmát a nyomtatott és elektronikus médiában. Egészen 2014 februárjáig, amikor az orosz–ukrán konfliktus kiéleződésének részeként az új nyelvtörvény elfogadásával ezt hatályon kívül helyezték. Bár az intézkedés az ukrainai orosz kisebbség ellen irányult, mellékesen a kárpátaljai magyarokat is sújtotta, ami ellen a kétoldalú kapcsolatrendszeren és nemzetközi kisebbségi jogi fórumokon keresztül Magyarország tiltakozott is.

Románia

Magyarország a 2010-es kormányváltás idején a szomszédos országok közül talán Romániával ápolta a legrendezettebb és legharmonikusabb viszonyt. Mivel Bukarestben is jobboldali kabinet kormányzott, nem okozott gondot az együttműködés, bár érezhető volt, hogy mindkét kormány kényszerűen inkább a belső problémákkal foglalkozik. Ez változott meg először Emil Boc lemondásával, majd Mihai Răzvan Ungureanu megbuktatásával, amelynek során az addig ellenzéki balliberális szövetség hatalomra jutott, az RMDSZ pedig 2008–2009-hez hasonlóan ismét ellenzékbe került. A helyzet a 2012-es választások alkalmával nem változott, amikor immár 3 romániai magyar párt versengett egymással a szavazatokért: az RMDSZ (Kelemen Hunor), a 2008-ban bejegyzett Magyar Polgári Párt (Szász Jenő) és a 2011-ben alakult Erdélyi Magyar Néppárt (Tőkés László). Közülük egyedül az RMDSZ került be a kétkamarás törvényhozásba: a képviselőházban 18 mandátummal (a szavazatok 5,13%-a), a szenátusban 9 mandátummal (5,23%).

A 2012 közepétől 2014-ig tartó időszakot inkább a fagyosság jellemzi a 2 állam kapcsolatában, ugyanis Bukarestben a román nemzeti érdekekre veszélyesnek tartják a budapesti kormány új nemzetpolitikáját, különösképpen a székelyföldi autonómiatörekvés támogatását. Az Erdélyi Magyar Nemzeti Tanács 2013-ra meghirdette a Székelyföldi Autonómia Évét, és elfogadta a szatmári nyilatkozatot, amelynek célja egy minél nagyobb autonómiával bíró Székelyföld megteremtése. A nyilatkozat arról szól, hogy az erdélyi magyarságnak teljes körű kulturális autonómiát, a többsmagyarságnak – mint például Székelyföld és Partium – területi autonómiát kell garantálni. A résztvevők követelik a független magyar sajtót, az önálló magyar nyelvű oktatást és az egyházak tulajdonának visszaszolgáltatását is a román államtól. E törekvéseknek biztosított nagy nemzetközi láthatóságot a *Székelyek Nagy Mene-telése* 2013. október 27-én, valamint olyan szimbolikus tettek, mint a székely zászló kitűzése a magyar parlament épületére Budapesten.

Ennek ellenére a magyar–román gazdasági-kereskedelmi kapcsolatok az általános gazdasági-pénzügyi válság idején is töretlenül fejlődtek. Románia hazánk harmadik legjelentősebb exportpartnere: 2011-ben a magyar export 4,5 milliárd euró volt, Romániából mintegy 2,3 milliárd euró értékű árucikket importáltunk. Romániában

olyan jelentős magyar cégek vannak jelen, mint a MOL, az OTP Bank, a Richter Gedeon, a Dunapack, a Hotel Danubius. A magyar tőkével létesített romániai kis- és közepes vállalkozások száma 2011-ben 11 800 volt. A nagyszámú magyar vállalkozás Romániában mintegy 34 ezer embernek adott állást.

Szerbia

A 2010–2014-es időszakban a kapcsolatok Szerbiával kifejezetten kedvezően alakultak. Ennek nyilvánvalóan egyik fő oka Szerbia európai uniós integrációja, amely miatt az ország számos olyan kisebbségvédelmi és jogi előrelépést tett meg az utóbbi években, amelyeknek a vajdasági magyar közösség (is) haszonélvezője volt. Ilyen volt többek között a szerbiai nemzeti kisebbségek kulturális autonómiájának lehetővé tétele vagy a II. világháború után elkobzott vagyonok részbeni kárpótlása.

Szerbia már 2012 márciusában elnyerte az EU-tagjelölti jogállást, de a csatlakozási tárgyalások tényleges megkezdése csak aztán kerülhetett napirendre, hogy jelentős eredmények születtek a Belgrád–Pristina-viszony normalizálását célzó, uniós közvetítéssel folyó egyeztetéseken. A csatlakozási tárgyalások végül 2014. február 21-én kezdődtek meg hivatalosan is. Az uniós tagságra pályázó országnak összesen 35 témafejezetet áttekintve kell megállapodásra jutnia az EU-val abban, hogy mikorra, milyen ütemezésben, milyen lépésekkel veszik át az unió belső előírásait. Magyar szempontból kiemelkedő jelentőséggel bír, hogy az EU-integrációs folyamat és az elmúlt években elért eredmények ellenére 2013 decemberében a szerb Alkotmánybíróság a kisebbségek kulturális autonómiáját garantáló nemzeti tanácsokról szóló, 2009-ben elfogadott statútum számos rendelkezést alkotmányellenesnek minősített, és 6 hónapos határidővel új dokumentum kidolgozásáról rendelkezett. Gál Kinga EP-képviselő ezzel kapcsolatban azt emelte ki közleményében, hogy „a szerb alkotmánybíróság döntése alapján hatálytalanított rendelkezések egy része olyan kollektív kisebbségi jogokat biztosított, amelyeket a vajdasági Magyar Nemzeti Tanács és a többi kisebbségi nemzeti tanács évek óta törvényesen gyakorolt. Ezért lényeges lesz, hogyan módosítja a szerb parlament a kérdéses jogszabályt, hogy a döntéssel a kisebbségi jogok elért szintje ne csökkenjen, a szerzett jogok ne sérüljenek, ez ugyanis elfogadhatatlan lenne.”

Az elmúlt években a két ország közötti vitás történelmi kérdések tisztázása és ennek következményeként a megbékélési folyamat is elindulhatott, amely pozitív hatást gyakorolt a kétoldalú kapcsolatokra. A történelmi megbékélés fontos hozadéka az 1944–1945 telén elkövetett atrocitások közös feltárása (a szerb–magyar történelmi bizottság koordinálásával), amelynek eredményeiről viszonylag folyamatos a tájékoztatás a magyar nyelvű sajtóban. Emellett azonban külön kiemelve az a szimbolikus gesztus, amelyet a két állam államfője tett 2013 nyarán: Áder János magyar és Tomislav Nikolić szerb köztársasági elnök közösen hajtott fejet Csúrogon a II. világháború során elkövetett vajdasági vérengzések magyar

és szerb áldozatainak újonnan emelt emlékműve előtt (a szerb áldozatok emlékműve a magyar, míg a magyar áldozatok emlékműve a szerb állam finanszírozásában készült el).

Szintén pozitív fejlemény, hogy az EU-csatlakozás feltételül végrehajtott jogi reformoknak köszönhetően elfogadott új amnesztia törvény eredményeként a *temerini fiúk* néven ismertté vált, az elkövetett jogsértéshez képest aránytalanul súlyos börtönbüntetéssel sújtott 5 magyar nemzetiségű férfi közül kettőt szabadon bocsátottak 2012 novemberében (ők 8 és fél évet töltöttek le a büntetésükből). Ennek ellenére sajnos továbbra is gyakoriak maradtak az olyan magyarverések, amelyeknek az etnikai indíttatását – noha ezt a helyi magyar közösség és magyarországi politikusok is határozottan kérik – nem vizsgálják ki kielégítően a szerb hatóságok.

Horvátország

Kapcsolatainkat Horvátországgal a 2008-as MOL–INA-tranzakció utóélete mérgezte. A horvát belpolitikai csatározások és korrupcióellenes intézkedések részeként vizsgálták a horvát állami energetikai nagyvállalat, az INA ügyeit. A zágrábi megyei bíróság 2012 novemberében első fokon háborús nyereszkesedésért, hivatali visszaélésért és vesztegetés büntetnének elkövetéséért – nem jogerősen – 10 év börtönre ítélte Ivo Sanader volt kormányfőt. Az egyik vádpont szerint Sanader a MOL-tól 10 millió euró kenőpénzt kapott, hogy ennek fejében a MOL irányítói jogokat szerezzen az INA felett, a veszteséges gázüzletág kivételével. A horvát eljárással párhuzamosan a magyar fél is elvégezte vizsgálatát, s a Központi Nyomozó Főügyészség 2012. január 20-án közölte a horvát féllel, hogy a nyomozás során nem talált bűncselekményre utaló adatokat sem a MOL, sem Hernádi Zsolt esetében. Ezt követően 2013-ban a zágrábi megyei bíróság rendelt el vizsgálati őrizetbe vételt Hernádi Zsolt ellen, később pedig Interpol-körözést és európai elfogatóparancsot adtak ki ellene a szervezett bűnözés elleni fellépést irányító horvát ügyészség (USKOK) javaslatára. A politikai kapcsolatok mögött egyébként széles társadalmi háttér található: a magyar turisták kedvenc célpontja az adriai tengerpart. 2013-ban 360 ezer fő közel 2 millió éjszakát töltött a horvát tengerparti nyaralóhelyeken.

Szlovénia

A magyar–szlovén kapcsolatokat mindkét oldalról évek óta úgy jellemezhetjük, hogy a két ország között nincsenek nyitott problémák és politikai viták. Viszont vannak még kihasználatlan lehetőségek a kapcsolatok bővítésére – elsősorban gazdasági együttműködés terén. A kapcsolatok legfontosabb részét a két országban élő magyar és a szlovén nemzeti kisebbségekről való gondoskodás képezi, amelynek keretében mindkét állam fontosnak tartja a nagyobb anyaországi szerepvállalást. Szlovénia

szomszédságpolitikájában kitüntetett figyelmet fordít a külhoni szlovének helyzete figyelemmel kísérésének és érdekérvényesítésének elősegítésére. Alapvetően ez határozza meg Magyarországhoz fűződő viszonyát is, ami problémamentes.

Ausztria

A kapcsolat mind jellegét, mind tartalmát illetően jó Ausztriával, ahol a környezetvédelmi problémák lezárásával csak a szorosabb gazdasági összefonódás szült feszültséget az Orbán-kormány gazdasági intézkedései, különösen a bankadó osztrák pénzügyi köröket is sújtó hatásai miatt. Vitákat vetít előre a 2014-ben lejáró termőföld-moratórium kérdése is. A nyugati határ melletti megyékben sok osztrák gazdálkodó és befektető próbált illegálisan magyar termőföldre jutni. A *zsebszerződések* legalizálását a 2014-es magyar földtörvény lehetetlenné tette, s az osztrák fél már jelezte, hogy kezdeményezi a magyar földtörvény bizottsági vizsgálatát Brüsszelben.

Szlovákia

A belpolitikai helyzet viharos változásai okoztak további feszültségeket a 2010 előttről megörökölt magyar–szlovák vitákban. Bár 2010-ben a Robert Fico vezette szociáldemokrata Smer megnyerte a választásokat, a kereszténydemokrata Iveta Radičová tudott kormányt alakítani – azonban a kormányzás olyannyira ellehetetlenült, hogy végül 2012 októberében bizalmatlansági szavazáson megbukott. Ezután az előrehozott választásokon a Smer abszolút többséget szerzett. Robert Fico miniszterelnökkel 2013-ra pragmatikus, együttműködő kapcsolat alakult ki. A Most–Híd (szlovák–magyar vegyespárt) a választásokon a szavazatok 6,9%-ával 13 képviselői helyet szerzett, míg a Magyar Koalíció Pártja 2010 után megint kimaradt a parlamentből.

A 2013. júliusi Orbán–Fico-találkozóra Budapesten kibővített formátumú, a kormányok több tagját is felsorakoztató tárgyalásként került sor, ahol Orbán Viktor miniszterelnök már úgy nyilatkozott, hogy „Magyarország és Szlovákia egymáshoz fűződő viszonya a politikai és személyes bizalmon nyugszik”. A két kabinet képviselői akkor több kétoldalú – a gazdaságélénkítést szolgáló, a határ menti térségek infrastrukturális és kereskedelmi kapcsolatait, valamint a regionális energiahálózati összeköttetéseket fejlesztő – megállapodást is aláírtak, amelyek „új fejezetet nyitnak a két ország közös történetében”.

Ugyanakkor a szlovák állampolgársági törvény, valamint a szlovák államnyelvtörvény és a kisebbségi nyelvhasználati törvény kapcsán a számos kétoldalú tárgyalás ellenére sem történt lényeges előrelépés a felvidéki magyarságot érintő kérdésekben, miközben az említett törvények akadályozzák a felvidéki magyarság önszerveződését, közösségépítését.

Orosz–magyar kapcsolatok

A magyar–oroszl kapcsolat a 2004 óta felfelé ívelő pályán fejlődött tovább 2010 után, különösképpen az energiapolitika terén. Az első „spontán” Putyin–Orbán-találkozóra még 2009 novemberében, az Egységes Oroszlország párt szentpétervári kongresszusán került sor, ahová a magyar miniszterelnök az Európai Néppárt alelnökeként látogatott el. A kormányalakítás utáni, 2010. november 30-i találkozáson is csak az együttműködés fejlesztésének területeit azonosították, a vitatott kérdésekben – a Déli Áramlat építése, a Szurgutnyeftyegez kivásárlása a MOL-ból, esetleges paksi erőműfejlesztés – nem született megállapodás.

Bár Orbán Viktor – akkor még ellenzékben – 2008-ban bírálta a magyar kormányt, hogy aláírták a Déli Áramlat földgázvezeték megépítéséről szóló megállapodást, a kormányváltás után az elköteleződés egyértelművé vált. Azáltal, hogy a rivális Nabucco vezetékbe betáplálni tervezett azerbajdzsáni földgázforrás a Déli Áramlattal szerződött le, szállítható földgáz nélkül 2013-ra a Nabucco megvalósulása meghíúsulni (de legalábbis évekre kitolódni) látszott. Eközben 2011 májusában a magyar kormány visszavásárolta a Szurgutnyeftyegez 21,2%-os tulajdonrészét a MOL-ban, az orosz befektetők pedig a Malév 2012-es csődjé miatt könyvelhettek el több millió euró veszteséget. (A Malévtól 2007 tavaszán vette meg Borisz Abramovics orosz üzletember, de a társaság a csőd szélére került, és a magyar állam a Bajnai-kormány idején 95%-ban visszavásárolta. A vita azóta tart a légitársaság tartozásairól a különböző befektetők, így az állami tulajdonban lévő VEB orosz bank között.)

A 2013. január 31-i tárgyalások során gazdasági, energetikai, kulturális és kereskedelmi kérdésekkel foglalkoztak a magyar miniszterelnök és az orosz elnök által vezetett tárgyalóbizottságok, de jelzésértékű volt, hogy a közös plenáris ülésen orosz részről a Gazprom és a Roszatom, magyar részről a Magyar Villamos Művek vezetője is a tárgyalóasztalnál ült.

Több előkészítő tárgyalást követően végül 2014. január 14-én került sor az elmúlt évtizedek legnagyobb súlyú külgazdasági megállapodására, amelynek során – a Magyar Országgyűlés 2009-es döntésével összhangban – a paksi atomerőmű bővítésének egyes részleteiről állapodott meg Orbán Viktor és Vlagyimir Putyin. A tervek szerint 10–12 milliárd euróból épített a magyar állam két, egyenként 1200 megawattos blokkot a mostani 2000 megawattéhoz. Ehhez 30 év alatt visszafizetendő hitelt ad Oroszlország, amelyből az első 7 évben a hitel 25, a második 7 évben a 35, a harmadikban pedig 40%-át kell visszafizetni, miközben a kamat is folyamatosan emelkedik 3,95%-ról 4,95%-ra. Az orosz pénz a projekt 80%-át fogja fedezni, a maradék 20%-ot a magyar államnak kell előteremtenie. A megállapodást bel- és külföldön is érték kritikák, elsősorban az újabb hosszú távú, stratégiai szintű pénzügyi és energetikai függőség kialakítása, illetve az építető (Roszatom) kiválasztásának módja kapcsán.

Német–magyar kapcsolatok

A két ország közötti, hagyományosan nagyon szoros gazdasági kapcsolatok 2010-et követően nem lazultak, azonban egyes területeken – a magyar belpolitikai változások német értékelése és a magyar különadók miatt – feszültebbé váltak. A magyarországi német jelenlét sokrétű: nem csupán ipari termelő nagyvállalatok (Audi, Bosch, Siemens, Knorr-Bremse), de a német tőke is jelen van a bank- (Commerzbank, Deutsche Bank, MKB, Takarékbank), a telekommunikációs (MTelekom), a kiskereskedelmi (Lidl, Penny Market) és az energiaszektorban (RWE, E.ON) egyaránt. Ezeket pedig a 2010 után bevezetett válság- és különadók mind sújtották, és mind a profitkiesés, mind a jogi-gazdasági környezet kiszámíthatatlansága negatívan érintette a magyar–német kapcsolatot, ami egy idő után kormányzati szinten is megjelent.

Ezt egészítette ki a német politikai elit egy részének kritikus fellépése a magyar Alaptörvénnyel, médiatörvénnyel és alkotmánybíróági szabályozással kapcsolatban. A német kormány azonban mértéktartó maradt a kritikák terén akkor is, amikor ellenzéki pártok (SPD, Grüne, Linke) komolyabb lépéseket követeltek. Hovatovább az esetleges „aggodalomra okot adó ügyeket” Németország az Európai Unión belül és nem a kétoldalú kapcsolatok részeként kívánta rendezni, így került a nyilvános kritikát, és a zárt ajtók mögötti tárgyalásokban, informális nyomásgyakorlásban bízott. A 2012-ben kölcsönösen békülékenyebb hangnemet Angela Merkel és Orbán Viktor októberi találkozója is segítette, amit 2013-ban Áder János berlini látogatásakor – az Alaptörvény akkor esedékes (az Alkotmánybíróság hatáskörét is módosító) negyedik módosítása kapcsán – felélénkülő vita egy időre visszavetett. Viszont amikor 2014 februárjában Martonyi János Berlinben találkozott Frank-Walter Steinmeier német külügyminiszterrel, közös sajtótájékoztatójukon már úgy összegeztek, hogy a magyarországi politikai, jogi és gazdasági változásokról folytatott „kritikus viták” után „megelégedéssel lehet megállapítani, hogy a kapcsolatok folytatódhatnak”, a két ország partneri viszonya stabil, és német vállalatok továbbra is teremtenek munkahelyeket Magyarországon.

Németország a magyar gazdaság számára továbbra is a legfontosabb kereskedelmi partner. A KSH adatai szerint 4360 milliárd forint értékű behozatal és 4941 milliárd forint kivitel adta a német–magyar kereskedelmi forgalmat 2010-ben. A Magyarországon lévő 67,9 milliárd eurónyi működő külföldi befektetés 23,2%-a német tőke, s a 16,6 milliárd eurónyi újra befektetett tőke több mint fele származott német forrásból. 2012-ben a magyar külkereskedelem mintegy negyedét bonyolították le Németországgal. A kétoldalú kereskedelmi egyenleg 2012-ben az előzetes számítások alapján elérte a 38,1 milliárd eurót. A legfontosabb német exportcikkek a gépjárművek, autóalkatrészek és gépek; a legfontosabb magyar exportáruk szintén a gépjárművek és autóalkatrészek, valamint híradás-, rádió- és tv-technikai cikkek. Magyarország azon kevés országok közé tartozik, amelyekkel szemben Németország negatív kereskedelmi mérleget mutat fel. Emellett Németország a maga 30%-os részesedésével a legnagyobb külföldi közvetlen befektető Magyarországon: 2011 végén az összes

külföldi tőkebefektetés elérte az 57 milliárd eurót, miközben összesen 6000 teljesen vagy részben német tőkével alapított vállalat tevékenykedik az országban, amelyek több mint 300 000 munkavállalót foglalkoztatnak.

Amerikai–magyar kapcsolatok

A magyar–amerikai kapcsolatok leggyakoribb érintkezési felülete a NATO. A szervezetten belül 2010 után is folytatódott a korábbi sikeres magyar–amerikai együttműködés. Washington a magyar felet megbízható szövetségesnek tekinti. A második Orbán-kormány és Washington kapcsolatát 2010 után az alkotmány- és államreform folyamatát kísérő bel- és külföldi viták terhelték meg. Ezért a baloldali kormányokhoz képest a magyar–amerikai kapcsolatokban némi elhidegülés volt érzékelhető, és a kormányciklus alatt nem is történt Orbán–Obama-találkozó. Martonyi János külügyminiszter 2010 júniusában tett látogatást Washingtonban, ahol fogadta őt Hillary Clinton külügyminiszter, majd a CIA igazgatója, Leon Panetta látogatott Budapestre 2010 novemberében, és találkozott Orbán Viktor miniszterelnökkel. Folyamatos volt a magas szintű (államtitkári) konzultációk gyakorlata, 2013 októberében Victoria Nuland államtitkár járt Magyarországon, Pröhle Gergely pedig 2013 decemberében konzultált Washingtonban. 2014. április 27-én Joe Biden amerikai alelnök gratulált Orbán Viktornak választási győzelméhez, s Magyarország 15 éves NATO tagságának évfordulója alkalmából megvitatták a polgárháború irányába sodródó ukrán helyzetet és az euroatlanti térség energiabiztonságának kérdését is.

A magyar alkotmányos struktúra megváltoztatásával, valamint a közjogi átalakításokkal kapcsolatos kritikus amerikai reagálások ugyanakkor folyamatosan napirnden voltak a Fidesz 2010-es választási győzelme után. Az amerikai politikusok (Hillary Clinton, Eleni Tsakopoulos Kounalakis nagykövet, John McCain szenátor) ismételten aggodalmukat fejezték ki a magyarországi demokrácia állapota, az antiszemitizmus és a szélsőjobboldal megerősödése miatt. A belügyekbe való beavatkozás határán mozgó intervenciók közvetlen támogatást jelentettek a magyar baloldali és liberális ellenzék számára. Nem segítette a kapcsolatok normalizálását a sajtó elfogultsága sem: számos amerikai publicista – mint a *New York Times*-ban Paul Krugman és Kim Lane Scheppele – a valóságtól elrugaszkodott, a tényekből meglehetősen szelektíven válogató cikkeket jelentetett meg a magyarországi eseményekről.

A gazdasági kapcsolatok ennek ellenére pragmatikusan jól működtek, és helyreálltak a 2008-as válságot követő visszaesést követően. Az Egyesült Államok a tengerentúli kereskedelmi partnerek rangsorában a 2011-es forgalom alapján Kína után a második, az export tekintetében viszont első helyen állt. A KSH adatai szerint a külkereskedelmi mérleg rendszeresen aktívummal zár, bár a magyar export mértéke és szerkezete elsősorban a nálunk termelő multinacionális vállalatok üzleti döntéseitől függ. Magyarországon jelenleg több mint 2000 egészében vagy részben

amerikai tulajdonú cég működik. Becslések szerint 2014-ig az amerikai vállalatok mintegy 9 milliárd dollár értékben hajtottak végre tőkebefektetést hazánkban, ezzel az Egyesült Államok a negyedik legnagyobb befektetőnk Németország, Ausztria és Hollandia után. Amerikai befektetők Magyarországon szinte minden iparágban megtalálhatók, az 50 legnagyobb amerikai multinacionális vállalat közül 40 jelen van Magyarországon is.

Új gazdasági külpolitika és a keleti nyitás

A magyar külpolitika 2010 utáni „ökonómizálódása” a kapcsolatokon belül a gazdasági kapcsolatok súlyának növelését, földrajzi kiterjesztését is jelentette. Földrajzi értelemben Magyarország közvetlen környezetében a Kárpát-medencei Gazdasági Övezet megteremtése a kormányzati cél. Tágabb értelemben a *keleti nyitással* a magyar külpolitika a világpolitikában, a világgazdaságban zajló változásokra és ártrendeződésre keres választ. Az elsődleges célterületeket Kína, Oroszország és a FÁK-országok, India, a Perzsa (Arab)-öböl államai, az ASEAN gazdasági társulás néhány országa, valamint Afrika fejlődő országai jelentik. A termékdiverzifikációban kiemelt szerepet kapnak az egészségipari, járműipari, valamint az innovatív iparágakhoz és a zöld gazdasághoz kapcsolódó termékek.

A keleti nyitás politikája abból a feltevésből indul ki, hogy a világgazdaság súlypontja Ázsiába és a fejlődő világ egyes országaiba tevődik át. A keleti nyitás keretében a kormány olyan térségeket kíván bekapcsolni a magyar gazdaság vérkeringésébe, amelyek egyértelműen a világgazdasági ártrendeződés nyertesei. Továbbá egy gazdasági szempontból nagymértékben nyitott ország számára – mint amilyen hazánk is – fontos, hogy gazdaságilag kevésbé függjön egy-egy ország vagy országcsoport gazdasági konjunktúrájától, ami jelentősen növeli a nemzetgazdaság sérülékenységét.

A keleti nyitás koncepcióját emiatt nem annyira külpolitikai aspektusból érdemes megközelíteni, hanem külgazdasági szempontból. A 2011 óta hatályos külügyi stratégia a keleti nyitás kifejezést nem is használja – helyette a globális nyitás kifejezést alkalmazza. Ezzel szemben a 2011 májusában elfogadott Külgazdasági Stratégia nevesíti a keleti nyitás alapvető céljait. 2013-ban Orbán Viktor miniszterelnök a Miniszterelnökség külügyi és külgazdasági államtitkárává Szijjártó Pétert nevezte ki. A kinevezés a korábbi szervezeti struktúrához képest jelentős változást hozott, hiszen a külgazdasági ügyeket a magyar kormányzati hierarchia legmagasabb szintjére, a Miniszterelnökségre csatlakoztatta be. Szijjártó Péter ezzel együtt a Magyar–Török, a Magyar–Kuvaiti, a Magyar–Azeri, a Magyar–Szerb, a Magyar–Vietnámi, a Magyar–Szlovák, a Magyar–Macedón és a Magyar–Montenegrói Gazdasági Együttműködési Vegyes Bizottságok magyar tagozatainak elnöki pozícióját is megkapta. Az államtitkárság feladatának hatékonyabb ellátása végett a Nemzeti Külgazdasági Hivatal is Szijjártó Péter irányítása alá került, az Eximbank

és a Magyar Exporthitel Biztosító Zrt. pedig a Magyar Fejlesztési Bank és a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium irányítása alól a nemzetgazdasági tárcához került át.

A KSH adatai szerint jelenleg a magyar export 76%-a az Európai Unió tagországait célozza meg, 12,1% az unión kívüli európai piacokat, 11,9% pedig más kontinenseket. A 2011-ben létrehozott Nemzeti Külgazdasági Hivatal szerint a cél az, hogy 2018-ra az EU-n belüli és az EU-n kívüli export aránya kétharmad-egyharmad legyen, a keleti piacokra irányuló kivitel pedig meghaladja a teljes magyar export 30%-át, a mostani 20 helyett.

Ugyancsak fontos célkitűzés, hogy az exportarányok belső struktúráját is javítsák a magyar kis- és középvállalkozások javára. A külgazdasági államtitkárság ezt azzal is indokolja, hogy ma Magyarországon a kis- és középvállalatok foglalkoztatják a magánszféra alkalmazottainak háromnegyedét, a magyar exportteljesítményből azonban csak 20%-ban veszik ki a részüket, ami „egészségtelen arány”. Magyarország exportjának mintegy 80%-át transz- és multinacionális vállalatok állítják elő, amelyeknek a munkahelyteremtő képességétől, tőkebefektetésétől, infrastrukturális fejlesztéseitől jelentős mértékben függ a magyar gazdaság. Ezzel szemben a magyarországi kis- és középvállalatok kis része exportképes, számuk növelése a magyar gazdaságpolitika egyik legfontosabb kihívása és lehetősége. Ennek érdekében széles eszköztárat alkalmaznak a gazdaságpolitikával, külgazdasággal, EU-fejlesztéspolitikával, kutatás-fejlesztéssel és humán erőforrásokkal foglalkozó kormánysszervek.



10. ábra: A külgazdaság diverzifikációjának céljai és eszközei

Forrás: Külügyminisztérium

A Nemzeti Külgazdasági Hivatal 2011–2013 között 3300 magyar kis- és közép-vállalatot támogatott a keleti nyitás stratégiája keretében. A KSH adatai szerint a külkereskedelmi termékforgalom 2009 óta nő, ezen belül a nem EU-országokba irányuló export 2009 és 2012 között 21,1%-ról 24%-ra emelkedett. 2012-ben 80 milliárd euró volt a magyar export a KSH adatai szerint, ebből 19 milliárd ment Európai Unión kívüli országokba.

A keleti nyitás meghirdetése óta erőteljesebb kormányzati jelenlét látszik külföldön, aminek az lehet a haszna, hogy az exportképes magyar vállalatok jobban szem elé kerülnek. Ezt szolgálja a kereskedőházi rendszer kialakítása, amit 2012-ben kezdett meg a kormány (Baku, Asztana, Moszkva, Rijád és Peking, 2014-ben a Magreb országában, 2015-ben a dél-amerikai térségben nyíltak új kereskedőházak).

Jelentős esemény volt a magyar diplomácia számára a Budapesti Víz Világtalálkozó megszervezése és lebonyolítása (2013. október 8–11.) A rendezvényen, amelyen felszólalt Ban Ki Mun, az ENSZ főtitkára is, 100 ország közel 1500 részvevője foglalkozott a világ vízkészleteinek problémájával. A konferencián elfogadott budapesti nyilatkozat az ENSZ-tagállamok számára tesz javaslatot a víz kérdésének kiemelt kezelésére a fenntartható fejlődési programokban.

Az úgynevezett puha diplomácia területén a magyar külpolitika kiemelkedő teljesítménye volt, hogy 2011–2013 között az UNESCO Általános Konferencia 36. ülészakának elnöki tisztét Bogay Katalin nagykövet töltötte be.

Vákát

A harmadik Orbán-kormány külpolitikája (2014–2018)



Ismételt kétharmad

Az Alaptörvény, illetve az új választási törvény hatálybalépése (2011) utáni első választásra 2014. április 6-án került sor. A módosítások szerint a választás egyfordulós lett, a képviselők száma megfeleződött, s szétválasztották a képviselői és a polgármesteri tisztséget. Az ellenzéki (baloldali, liberális) pártok Összefogas néven indultak az országgyűlési választásokon, de kudarcot vallottak. Politikai oldalról nézve az újabb kétharmados győzelem még értékesebbnek tekinthető, mint a 4 évvel korábbi, tekintve, hogy ezúttal már nem jelentkezett a protesztaszavazatok nyomatéka, valamint a választók már konkrét ismeretekkel rendelkeztek a kormányzat 4 éves működésének tényleges eredményeiről.

23. táblázat: Választási eredmények, 2014

Résztvételi arány:	61,2%	
Fidesz–KDNP	66,83%	133 mandátum
MSZP–Együtt–DK–PM–LMP	19,1%	38 mandátum
Jobbik	11,56%	23 mandátum
LMP	2,51%	5 mandátum
Összesen	100%	199 mandátum

Forrás: Nemzeti Választási Iroda: *Országgyűlési választások, 2014*. Online: www.valasztas.hu/valasztasok-szavazasok

2014. május 25-én lezajlottak az esedékes EP-választások. A baloldali-liberális kudarcmenet folytatódott, és a Fidesz–KDNP megismételte győzelmét, 12 képviselőt küldhetett az Európai Parlamentbe. Az ellenzéki pártok 9 mandátumhoz jutottak. Az Európai Tanács 2013. június 28-i határozata alapján – Horvátország csatlakozása miatt – a Magyarországnak járó mandátumok száma 21-re csökkent.

Kormánystruktúra

A kormány összetétele és struktúrája alig változott. A fontosabb miniszterek:

Orbán Viktor miniszterelnök

Semjén Zsolt miniszterelnök-helyettes + nemzetpolitikáért felelős tárca nélküli miniszter

Lázár János a Miniszterelnökséget vezető miniszter

Pintér Sándor	belügyminiszter	
Hende Csaba	honvédelmi miniszter	2014. 06. 06. – 2015. 09. 06. között
Simicskó István	honvédelmi miniszter	2015. 09. 10-től
Navracsics Tibor	külgazdasági és külügyminiszter	2014. 06. 06. – 2014. 09. 22. között
Szijjártó Péter	külgazdasági és külügyminiszter	2014. 09. 23-tól
Varga Mihály	pénzügyminiszter	

Ugyanakkor jelentős változások történtek a Külügyminisztériumot illetően. Martonyi János nyugdíjba vonult, s ugyancsak távozott Németh Zsolt államtitkár, aki a parlament Külügyi Bizottságának elnöke lett. A tárcát 3 hónapig Navracsics Tibor vezette, aki 2014 végére Brüsszelbe távozott EU-biztosnak (oktatási, kulturális, ifúsági és sportügyi portfólióval). Utóda Szijjártó Péter lett, aki immár harmadik éve volt felelős a Miniszterelnökségen a külügyi és külgazdasági feladatokért, valamint a keleti nyitás politikájáért. Változott a tárca elnevezése is: ekkortól Külgazdasági és Külügyminisztérium a neve. A KKM működésének fókuszja a klasszikus külügyi és diplomáciai tevékenységről átkerült a külgazdasági érdekek érvényesítésére. A tárca feladatai közé kerültek a külkereskedelem mellett a külgazdasági és nemzetközi gazdaságfejlesztési ügyek is. A feladatkör-változtatás, valamint a vezetői személycserék a minisztériumban 2014 után jelentős személyi mozgással (jobbára fiatalítással) és a nagyköveti karban sorozatos személycserékkel jártak. A nagyköveti karban 130-ból 80 nagykövetet cseréltek le; erősen növekedni kezdett a gazdaságilag fontos relációkban a gazdasági szakemberek száma a karrierdiplomaták rovására. A nagykövetségekre a gazdasági kapcsolatok intenzitásának megfelelő számú külgazdasági attasét küldtek ki. A keleti után meghirdetett déli nyitás jegyében nagykövetség nyílt Angolában, Ghánában, Peruban, Kolumbiában, továbbá Új-Zélandon és a Fülöp-szigeteken is. Ugyancsak a keleti nyitás jegyében nyílt külképviselet Üzbegisztánban.

Szijjártó Péter külügyminiszter megfogalmazása szerint a magyar külügyi apparátust „arra kell használni, ami valóságban hasznot hoz az országnak” (2018).

A Fidesz-kormányzás néhány általános jellemzője

A 2004-es EU-csatlakozásunk után megjelent a magyar külpolitikában az úgynevezett belső külpolitika (a nemzeti szuverenitás egyes területeinek közös gyakorlása a többi tagállammal), a 2010-es jobboldali fordulat után pedig szélesedő mértékben az úgynevezett külső belpolitika (EU-s intézmények, politikai és nem kormányzati szereplők változásokat szeretnének kikényszeríteni a magyar belpolitikában). 2014-ben a harmadik Fidesz-kormány kezdte meg új ciklusát. Orbán a nyugati demokráciák válságtüneteiből, illetve a rendszerváltozás után a nyugati mintákat követni próbáló polgárosodás kudarcaiból azt a következtetést vonta le, hogy a korábbiaktól különböző választ kell keresni a politikai, társadalmi és gazdasági

változásokra. Eszerint a nyugati jóléti állami megoldások kifáradtak, a liberális tömegdemokrácia pedig megrekedt, tehát a nemzetállami protekcionizmuson alapuló hatalomgyakorlás célszerűbb megoldás Magyarországon, mint a nyugati mintakövetés. Alapvetően ebből az alapállásból következnek a nemzeti célkitűzések, amelyeket az eddigi Orbán-kormányok elérni kívántak.

A 2006 utáni választási győzelmek sorozata (a 2006. őszi önkormányzati választásoktól kezdve 2018-ig a Fidesz valamennyi választást megnyerte) azt mutatja, hogy a Fidesz a társadalom túlnyomó többsége pártjaként politizált, és a magyar történelmi tapasztalatokra támaszkodva kormányoz. Orbán Viktor politikája visszatérés akart lenni a magyar múlt fősodrához. Az elitkompromisszumokra támaszkodó eljárás helyett például a közvetlen demokrácia eszköztárát újította meg, bevezetve a nemzeti konzultációk rendszerét. 2018-ig 8 alkalommal fordult a magyar kormány közvetlenül a polgárokhoz. A nyugati mintakövetés (nyugati polgárosodás) 20 éves korszaka (1990–2010) ismét kivételnek bizonyult a magyar történelemben. Mivel az Orbán-kormányok több, egymással szorosan összefüggő jellemzőt mutatnak a kormányzati munkában, célszerűnek látszik ezek áttekintése.

Tömegkommunikációs, populista kormányzás

2010 óta az állami közhatalmat megszerző politikai erő kreatívan él hatalmával, döntéseket hoz és végrehajt, vállalja a konfliktusokat. A választásokra megfogalmazott kampányvívó szlogenek permanens kampányként használatban maradnak. Az Orbán-beszédek állandó befejező formulája lett a „Hajrá Magyarország, hajrá magyarok!”, majd 2014 óta ilyen fogalom a „rezsicsökkentés”, 2018 után pedig a „Nekünk Magyarország az első!”.

Nemzetközi vetületben egyáltalán nem új jelenségről van szó, Donald Trump 2016-os választási győzelme óta nagyon hasonló eljárásokat láthatunk az Egyesült Államokban. A politika folyamatos harcot jelent, a harchoz pedig mindig ellenfél/ellenség kell. A belső ellenfél újabb drasztikus legyőzése után a harmadik Orbán-kormány a politikai küzdelmet nemzetközi szintésre vitte át. 2014 után a nemzetköziesedés az egyik fő jellemzője a Fidesz-kormányzásnak.

A politika lényege az erő: folyamatosan mozogni, dönteni kell. A dramatizáláshoz pedig mindig jól jön egy válság. A második Orbán-kormány 2010–2013 között a pénzügyi-gazdasági válság miatt folytatott válságkormányzást, a harmadik Orbán-kormány számára 2015-től hasonló szerepet töltött be a migránsválság.

A politikatudományi értelmezések szerint harmadik kormányzati ciklusában Orbán Viktor még populistább kormányzást folytatott, mind az előző 4 évben. Sőt, politikai gyakorlata az európai populizmus egyik élharcosává tette – írja Sárközy Tamás (157.). A populizmus kifejezés használatával addig a pontig nincs különösebb probléma, amíg a szó elsődleges jelentését alkalmazzuk (populus = nép), tekintve, hogy az közvetlenül köthető a legitimitáshoz. A politikai legitimitás pedig a választói

támogatás mértékével mérhető. Orbán Viktor 2014-es kétharmados választási sikere egy nagyon széles társadalmi támogatás (populizmus) kifejeződése: a jövedelemadó csökkentése hozta a középosztály támogatását, a közmunkaprogram a legszegényebb, segélyekből élők támogatását, a családi támogatások rendszerének kibővítése a családoso két, a járadékok vásárlóértékének karbantartása pedig a nyugdíjaso két. Látványosan csökkent a bűnözés, erősödött a közbiztonság, a 2015-ben az országon átzúduló migránstömeg valóságálatot teremtett a migránsellenességnek, s a nemzeti érdekek hangosabb (a diplomáciai csatornákon is túllépő) védelme pedig kifejezetten tetszett a közvéleménynek. Ha még hozzávesszük, hogy a populizmus sokféle értelmezésében egyébként közös elemként szerepel az elitellenesség és a liberalizmusellenesség, máris könnyebben érthető, miért tekintik Orbánt az európai populistá vezetők egyikeként.

Végül a médiamarketing-kormányzás minősítése. A közpolitika mediátizációja (Török Gábor) nem új jelenség, s alapjelentésben annyit tesz, hogy a kommunikáció a kormányzás eszköztárában az első helyekre sorolódik. Antall József és Horn Gyula nem tudták, nem értették és nem is akarták használni a modern tömegkommunikációs eszköztárat. A rendszerváltozás után azonban a politikailag semleges köz-média (BBC-modell) ábrándja hamar szertefoszlott, pontosabban még elemei sem alakulhattak ki, mivel mind a tradicionális nyomtatott, mind pedig az évtized során rendkívül gyorsan terjedő elektronikus média szinte 100%-ban a balliberális oldal kezében volt. A média szereplőinek nagyon tetszett, hogy a (demokratikus) politikai struktúra 3 alkotóeleme (törvényhozó, végrehajtó, bírói hatalom) mellé negyediként csatlakozhattak. Ráadásul mindennemű választói felhatalmazás és ellenőrzés nélkül. A tudatos médiamarketing-kormányzást elsőként Gyurcsány Ferenc alkalmazta. 2010-től a jobboldali kormányzat is bővítette kommunikációs eszköztárat a nyomtatott és elektronikus médiában, a rádió- és tv-csatornák megszerzésében, s professzionális módon alkalmazta politikai céljai érdekében. A médiavilág jobboldali áthangolásában egy nagyobb baleset történt, amikor 2015 februárjában szakítás történt a több országos lapot és tévécsatornát tulajdonló Simicska Lajos (*Magyar Nemzet*, Hír TV, Lánchíd Rádió, *Heti Válasz*) és a miniszterelnök között. A Simicska által birtokolt média jobboldali maradt ugyan, de erősödő mértékben helyt adott kormánykritikát megfogalmazó véleményeknek is. A 2018-as választás után Simicska eladta sajtó- és médiaérdekeltségeit, és visszavonult a politikától.

*Az angolszász neoliberais governance-vonálról áttérés
a francia gouvernement-kormányzásra*

A kormányzástanban az angolszász indíttatású governance-irányzat az 1970-es évektől Friedrich Hayek nyomvonalán („a kormányzás a legkisebb rossz okozásának művészete”) halad. Az elérendő cél egy kicsi és olcsó állam, amely nem gátolja a gazdasági és civil autonómiákat, ha pedig a technika áttöri a nemzetállami határokat, akkor nem emel gátakat a nemzetköziesedéssel szemben. Társadalomelméleti oldalon

a Karl Popper-féle *nyílt társadalom* az ideális formája e teória megvalósításának, amelynek nemzetközi, gyakorlati átültetését legláthatóbban az úgynevezett *washingtoni konszenzus* jelentette. Az eredetileg az ázsiai fejlődő országokra kidolgozott modell elemeit (liberalizáció, decentralizáció, privatizáció) a rendszerváltozás után a posztszocialista országok mindegyikében, kis ütemezési eltérésekkel vizionálhattuk. Az államtól ez a teória politikai semlegességet vár, amelyet tartalmilag a jogállam formulában foglalnak össze. A governance típusú kormányzás garantálja az egyre bővülő emberi jogokat is. A döntően az amerikai szabadságfelfogásra támaszkodó és a Reagan–Thatcher-páros által képviselt irányzat fő támogatói a nemzetközi pénzügyi hálózatok, transznacionális és multinacionális vállalatok és a nagy nemzetközi, nem kormányzati szervezetek. Annyit a governance irányzat képviselői is elismernek, hogy e teória működőképes változatához magas gazdasági fejlettség, hosszú demokratikus tradíciók, homogén társadalom és kezelhető belső politikai ellentétek szükségesek. Működőképes változataik ennél fogva a skandináv régióban és Nyugat-Európa fejlett országaiban láthatók (Benelux államok). Fejletlen és erősen tagolt társadalmakban eddigi alkalmazásuk szinte mindenütt sikertelen. Emiatt az Európai Unió többszintű governance-moddalje komoly konfliktusok forrása az integráció kevésbé fejlett országaiban.

Magyarország az utóbbi csoportba tartozik, s 2004-es csatlakozása után kormányzati politikáját ebbe az irányba fordította. Azonban a governance-irányzat Magyarországon 2010-ben megsemmisítő vereséget szenvedett.

A 2010-es fordulat a government típusú koncepció felé tehát Magyarországon a leglátványosabb, de elemei láthatók a többi közép-európai országban is, ahol már csak a történelmi előzmények miatt is inkább a francia–porosz hagyományokra támaszkodó *gouvernement*-változat a jellemző (Max Weber, Magyary Zoltán). A government típusú kormányzásban az állam fejlesztő, gondoskodó, paternalista állam. Beavatkozik a gazdaságba, prioritásokat jelöl ki, forrásokat mozgósít és lépéseket tesz egy nemzeti burzsoázia kiépítésére az addig domináns pozíciókban lévő komprádor elit (a centrum érdekeit képviselő hazai szereplők) helyett. A történelmi tapasztalatok ugyanis azt mutatják, hogy hatékony állami beavatkozás nélkül a felzárkózási kísérletek sikertelenek. Márpedig a felzárkózás a rendszerváltó országok mindegyikének a fő törekvéseként jelent meg. Ez az irányzat szembeszáll a globalizáció nemzetállamokra káros tendenciáival, őrzi és erősíti a nemzeti szuverenitást. 2004-től, immár EU-tagként is, ezt a vonalat folytatta a magyar jobboldal. Az Európai Egyesült Államok helyett a nemzetek Európája törekvést képviseli. További jellemzője az erős politikai vezetés, valamint a politikai hatalomtechnikai eszközök használata. Erősíti és bővíti az állami tulajdont, ösztönzi a gazdasági növekedést. A government típusú kormányok esetén az állam világnézeti nem semleges. Támaszkodik a történelmi hagyományokra, fenntartásuk érdekében támogatja a nemzeti kultúrát. Fontos a jogállamiság és a független hatalmi ágak léte, de nem lehetnek ellenhatalmak a kormányzattal szemben. A szabadság, demokrácia, emberi jogok fontosak, de csak a felelősséggel és a közösségi értékek védelmével együtt.

Fontos megjegyezni, hogy a governance- és gouvernement-irányzatú politikák mindegyike a polgári demokratikus családhoz tartozik. A gyakorlati megvalósításban számos variációjuk megtalálható, a két irány elemei vegyíthetők is egymással. Másfelől látni kell, hogy a governance kormányzatilag hibás megvalósítása anarchiára vezet, a government típus pedig átcsúszhat a diktatórikus államkapitalizmusba. A magyar politika bírálói a 2010-es választási győzelem után azonnal hangoztatni kezdik a diktatúrafenyegetés jelszavát.

Erős centralizáció, elmozdulás a prezidenciális rendszer felé

A magyar politikai rendszer 1990 óta úgynevezett kancellári kormányzási módban működik. Ez a rendszer miniszterelnök-centrikus, a vezető személye nagyban meghatározza a vezetés módját, s egy karizmatikus vezető – Orbán Viktort ilyennek minősítik – személyi lenyomata meglátszik az egész intézményrendszeren. Hasonlóan sok nyugat-európai államhoz, a miniszterelnök egyúttal a választásokon győztes párt vezetője. 2014-ben a Fidesz megismételte 4 évvel korábbi, nagyarányú győzelmét, ami egyúttal azt is mutatta, hogy a szocialista és liberális ellenzékben nincs olyan politikus, akit a választók alkalmasnak láttak volna az ország vezetésére. Ugyanide vezethető vissza a Fidesz 2018-as, immár a hetedik nagyarányú választási győzelme is. A harmadik Orbán kormány gyakorlatilag egy erős prezidenciális kormányzás felé mozdult el (Körösényi 2015). A miniszterelnöki szándékok végrehajtásának 3 politikai szintje volt: a formális kormány, a frakció és a centralizált pártapparátus. Következésképpen Magyarországon az egyszemélyes, kancellári kormányzás további erősödését látjuk (Sárközy). Tartalmilag ez a megoldás a francia félelnöki megoldáshoz áll közel, bár a francia elnök szélesebb hatáskörökkel rendelkezik (*domaines réservés*), mint a magyar miniszterelnök. A ciklus közepén a parlamentben megszűnt ugyan a kétharmados többség, miután néhány időközi választáson az ellenzék nyert, de ettől a belpolitikai *centrális erőter* fennmaradt.

A félprezidenciális kormányzati modell kapcsán még egy elemre kell kitérni, amely 2010 óta folyamatosan külső bírálatok tárgya. Eszerint a Fidesz-kormányok szisztematikusan építik le a végrehajtó hatalmat ellenőrizni hivatott hatalmi ágakat. Holott az Alaptörvény világosan kijelölte az alapfelállást. Eszerint a kormánytól független hatalmi ágak működnek a magyar politikai rendszerben. Legfeljebb azt lehetne felvetni, hogy az Alaptörvény nem rendelkezik a hatalmi ágak egyensúlyáról. Az 1990–2010 közötti időszakban a magyar alkotmányos struktúrát az ellensúlyok túlzott jelenléte jellemezte, az Alkotmánybíróság gyakorlatilag árnyékhatalomként működött, hasonló rangban, mint az Országgyűlés. 2011 után ez a mellérendeltség megszűnt ugyan, de az Alkotmánybíróság (támaszkodva az ombudsman, az EU és a Velencei Bizottság véleményére) több alkalommal megvétózta a kormánytöbbség törvényalkotási és alkotmányozási lépéseit. A kétharmados többséggel rendelkező kormányzat válaszul az Alkotmánybíróság által megsemmisített törvényi rendelkezéseket

zéseket egyszerűen beemelte az Alaptörvénybe (2013. március 25.). Az Alaptörvényt 2018 végéig 15 ponton, 7 alkalommal módosították. A módosítások közül a fontosabbak a harmadik (földtörvény, 2013), a negyedik (2013), amely beemelte az Alaptörvénybe az Alkotmánybíróság által az átmeneti rendelkezésekből törölt részeket, s az Európai Bizottság kifogásokat fogalmazott meg vele szemben, az ötödik (2013), amely a nemzetközi szervezetek által kritizált részek módosításait tartalmazza, és a hetedik (2018), amely az állam alapfeladatává teszi a magyar identitás védelmét.

A kommunista múlt végleges lezárása

A Fidesz antikommunizmusa ideológiai alap a párt jobboldali önazonosságához. A nemzetközi mértékben is rendkívülinek mondható 2010-es kétharmados győzelmet úgy értelmezte, hogy ezzel egy új társadalmi szerződés született. Ez a Nemzeti Együttműködés Rendszere (NER), amely a „rendszerváltás rendszerét” váltja fel. Az elnevezés egyúttal azt is érzékeltetni kívánja, hogy nem egyszerű kormányváltásról van szó, hanem annál lényegesen szélesebb körű átalakításról. 2010-től egy új rezsim született, amely minden változtatással együtt belül maradt a demokrácia keretein (Körösenyi 2015; Schöpflin 2015; Csizmadia 2020).

Az új rezsim, a NER nemcsak az 1989 előtti kommunista múlttal kívánt szakítani, illegitimnek tekintve az 1944–1989 közötti időszakot, hanem az 1989 után fennmaradt „megalvadt struktúrákkal”, azaz a politikai hatalmukat gazdasági tulajdonná konvertáló, majd annak alapján újfent politikai hatalomra törő posztszocialista csoportokkal is. A Fidesz 2010 utáni politikája a posztkommunizmus ellen irányul, s értetlenkedve konstatálja, hogy a nyugati államok és az EU vezető szervei gátolják ebbéli törekvéseit. Az egyik legeklemtényesebb példának a tanácsvezető bírók nyugdíjazásának kérdése (2011) körüli vita tekinthető, amelyben végül a magyar állam meghátrált. A törvényt a magyar Alkotmánybíróság megsemmisítette, az EJEB (Emberi Jogok Európai Bírósága) pedig a nyugdíjba küldött tanácsvezető bírókat visszahelyeztette, illetve kárpótlással elégítette ki. Amit az Európai Unió Bírósága, illetve a magyar intézkedést bírálók nem kívántak figyelembe venni, hogy a bírói karnak ezt a rétegét jórészt még a pártállami nómenklátúra keretében helyezték pozícióikba. Az EB döntése (akarva-akaratlanul) a pártállami múlt jelenlétét prolongálta Magyarországon és Lengyelországban is.

Tusnádfürdő (2014)

Bálványosi Nyári Egyetem és Diáktábor névvel 1989-től (eredetileg egy brit újságíró ötletét követve) szervezik – határon átnyúló együttműködéssel – a román–magyar, valamint a magyar–magyar párbeszéd kereteinek kialakítását célzó rendezvényt.

A Tusványos nevet az eredeti (Bálványosfürdő), majd a következő helyszín (Tusnádfürdő) összevonásából alakították ki. A fesztivál típusú találkozón a politikai viták mellett folyamatosan szerepelnek népművészeti, színházi, zenés műsorok. A rendezvény mérete évről évre nőtt, politikusok sora (Martonyi János, Tőkés László, Markó Béla, Németh Zsolt, román részről Adrian Severin, Traian Băsescu, Emil Constantinescu) vett részt az eseményen, amelyről a román résztvevők fokozatosan elmaradtak. Orbán Viktor ellenzéki politikusként és kormányfőként is folyamatos, visszatérő előadó, beszédeiben több ízben fejtett ki olyan gondolatokat, amelyek később széles körű vitát keltettek.

Az egész választási kampányt és a kormányprogramot egyetlen fogalomba sűrítette Orbán Viktor: „Folytatjuk.” De kormányzati koncepciójáról, az államról és nemzetközi helyzetünkről, a világpolitika állására vonatkozó elképzeléseiről pontosabb képet kaphatunk a 2014. július 27-én Tusnádfürdőn tartott előadásából.

A tusnádfürdői beszéd

„Ma versenyfutás zajlik annak a közösségszervezési módnak, annak az államnak a megtalálásaért, amely a leginkább képes egy nemzetet, egy közösséget nemzetközileg versenyképesé tenni. Ma a slágertéma a gondolkodásban azoknak a rendszereknek a megértése, amelyek nem nyugatiak, nem liberálisok, nem liberális demokráciák, talán még demokráciák sem, és mégis sikeressé tesznek nemzeteket. Ma a sztárok a nemzetközi elemzésekben Szingapúr, Kína, India, Oroszország, Törökország [...]. Ki kellett mondanunk azt, hogy egy demokrácia nem szükségképpen liberális. Az, hogy valami nem liberális, még lehet demokrácia. Sőt, ki kellett, ki lehetett mondani azt is, hogy valószínűleg a liberális demokrácia államszervezési elvére épülő társadalmak a következő évtizedekben nem tudják fenntartani a világversenyképességüket, sokkal inkább egy visszaszorulást szenvednek el, hacsak nem lesznek képesek magukat jelentősen megváltoztatni [...]. A dolog úgy fest, hogyha innen tekintünk a körülöttünk zajló eseményekre, akkor kiindulópontként azt szoktuk választani, hogy az államszerveződéseknek eddig ismertük három formáját: a nemzetállamot, a liberális államot és aztán a jóléti államot. És a kérdés az, hogy most mi következik? A magyar válasz az, hogy egy munkaalapú állam korszaka következhet el, mi egy munkaalapú társadalmat akarunk szervezni, amely – mint az előbb említettem – vállalja annak ódiumát, hogy kimondja, karakterét tekintve nem liberális természetű. Mit is jelent mindez? Ez azt jelenti, hogy a liberális társadalomszervezési elvekkel, módszerekkel és egyáltalán a társadalom liberális megértésével szakítanunk kell. [...] A liberális társadalomszervezés kiindulópontja a két ember közötti viszony tekintetében arra a gondolatra épül, hogy mindent szabad megcselekednünk, ami a másik szabadságát nem sérti. Erre a gondolati,

eszmei kiindulópontonra épült föl a 2010-et megelőző húszévnnyi magyar világ – elfogadva egyébként a Nyugat-Európában általános elvet. Azonban húsz év kellett ahhoz, hogy Magyarországon meg tudjuk fogalmazni azt a problémát, hogy ez egy intellektuálisan ugyan rendkívül vonzó gondolat, de nem világos, hogy ki fogja megmondani, hogy mikortól sérti valami az én szabadságomat. És miután ez nem magától adódik, ezért ezt valakinek meg kell határoznia, el kell döntenie. És miután senkit nem jelöltünk ki arra, hogy ezt eldöntse, ezért folyamatosan, a mindennapi életben azt tapasztaltuk, hogy az erősebb döntötte el. Folyamatosan azt éreztük, hogy aki gyengébb, azt letaposják. Nem valami elvont igazságosság elve szerint dőlnek el az egymás kölcsönös szabadságának elismeréséből fakadó konfliktusok, hanem az történik, hogy mindig az erősebbnek van igaza. [...] Tehát ne az legyen a magyar társadalom szervezőelve, hogy mindent szabad, ami más szabadságát nem sérti, hanem legyen az, hogy amit nem akarsz, hogy veled cselekedjenek, te se tedd azt másokkal. És megpróbáljuk a magyar közgondolkodásban, az oktatási rendszerben, a saját magunk viselkedésében a személyes példáinkkal erre az eszmei alapra helyezni azt a világot, amit magyar társadalomnak nevezhetünk. [...] [Magyarországon] a liberális demokrácia nem volt képes arra, hogy nyíltan kimondja és kötelezze – akár alkotmányos erővel – a mindenkori kormányokat arra, hogy munkájukkal a nemzeti érdekeket szolgálja. Egyáltalán: vitatta a nemzeti érdek létezésének gondolatát. Nem kötelezte a mindenkori kormányokat arra, hogy ismerjék el a világban élő magyarok nemzetünkhöz, magyar nemzethez való tartozását, és próbálja munkája révén erősíteni ezt az összetartozást. Nem védte meg a liberális demokrácia, a liberális magyar állam nem védte meg a közösségi vagyont [...] a többi európai államhoz képest, velük összehasonlítva is képtelennek bizonyult arra, hogy megvédje a nemzet önfenntartásához szükséges közösségi vagyont. Aztán a liberális magyar állam nem védte meg az országot az eladósodástól. És végül nem védte meg a családokat, itt a devizahitelrendszerre lehet gondolni. Nem védte meg a családokat az adósrabszolgaságtól sem. Következésképpen a 2010-es választás értelmezése – különösen a 2014-es választási siker fényében – vállalhatóan hangozhat úgy, hogy a nagy világversenyben, amely a legversenyképesebb állam megteremtésének érdekében zajlik, azt várják el a magyar polgárok a magyar vezetőktől, hogy találják meg, dolgozzák ki, kovácsolják ki az új magyar államszerveződést. Azt, amely a liberális állam és a liberális demokrácia korszaka után – persze a kereszténység, a szabadság, az emberi jogok értékeit tiszteletben tartva – ismét versenyképessé teszi a magyar közösséget, és azokat az el nem végzett munkákat, be nem tartott kötelezettségeket, amelyeket felsoroltam, elvégzi és tiszteletben tartja. Az új állam, amit Magyarországon építünk, illiberális állam, nem liberális állam. Nem tagadja a liberalizmus alapvető értékeit, mint a szabadság, és hozhatnék még néhányat, de nem teszi ezt az ideológiát az államszerveződés központi elemévé, hanem egy attól eltérő sajátos, nemzeti megközelítést tartalmaz.”

Az *illiberális állam* ötlete, s annak politikai programmá emelése óriási politikai vihart kavart mind a hazai közéletben, mind nemzetközi tekintetben. A magyar ellenzéki pártok, az értelmiség nem kormánypárti része, az EU baloldali és liberális színű kormányainak vezetői, sőt az USA külügyminisztériumának Kelet-Európával foglalkozó illetékesei mindannyian fontosnak tartották, hogy állást foglaljanak a mainstream liberális vonaltól eltérő fejtegetések ellen. Az Orbán-kormányok unortodoxiája mellé felsorakozott egy ideológiai és egy geopolitikai dimenzió is. Az ideológiai vetület a globalista neoliberalizmus válságának ismételt és nyílt kimondása volt (Patrick J. Deneen, Roger Scruton, Tellér Gyula), a geopolitikai dimenzió pedig azt a szokatlan mozzanatot tartalmazta, hogy a nemzetközi arénában egy kicsi ország miniszterelnöke a társadalomfejlődés, valamint a nemzetközi rendszer, illetve az európai integráció általános irányáról alkotott koncepcióját közlésezi. Azaz beleszól a nagyok játszmájába.

Ugyanakkor az EU-val és a nemzetközi pénzügyi intézményekkel vitában álló Orbán-kormányt ez a vita a nemzetközi politika új, szélesebb szintjére emelte. A magyar külpolitika nemzetközi keretei nem várt irányokba tágultak ki. A 2010–2014-es kormányzati ciklusban az EU-val folytatott, jobbára az uniós jog végrehajtása körüli viták egy új dimenzióval bővültek. Az ideológiával.

Liberalizmuskritikák. Az említett történészek/politológusok több kötetben értekeznek a liberalizmus válságáról a 21. század elején, vitatva Fukuyama tézisét a „történelem végéről”. Ezen a szinten a viták arról szólnak, hogy a liberalizmus általános fogalom-e, s fogalmilag lefedi-e a globális kapitalizmus, a fogyasztói társadalom, a tömeg-társadalom, az elidegenedés és az önpusztításba átforduló fejlődésfogalom összes aspektusát. Társadalomelméleti vonatkozásban pedig a diskurzus tárgya a konzervativizmus modern kori tartalma: hogyan kell értelmeznünk az állam, a tekintély, a kormányzati hatalom, a törvények, a szabadság és felelősség fogalmait a közösségek és az egyének dimenzióiban (Deneen, Patrick J.: *A liberalizmus kudarca*. Budapest, Libri, 2019 és Scruton, Robert: *A konzervativizmus jelentése*. Budapest, Novissima, 2002).

A nemzetközi visszhang részint a fogalom által hordozott tartalom, részint az angol nyelvű áthallása miatt lett hatalmas. Az illiberális demokrácia fogalmát ugyanis bő másfél évtizeddel korábban egy amerikai publicista, Fareed Zakaria használta a *Foreign Affairs* című orgánumban megjelent cikkében (*The Rise of Illiberal Democracy*, 1997). Az írásban Zakaria főképp azon latin-amerikai és afrikai országokról beszélt, amelyek a parlamentet és a választásokat csak paravánként használják, s a demokratikus formák mögött diktatórikus államvezetést, hatalomkoncentrációt és az emberi szabadságjogok korlátozását valósítják meg a gyakorlatban. Azaz Zakariánál az illiberális demokrácia egy kiüresített demokrácia, ha úgy tetszik,

beteg demokrácia. Itt található az angol áthallás eredete: az *illiberal* és az *ill-liberal* (beteg liberális) szavakat egyetlen betű különbözteti meg. Ugyan Orbán nem az illiberális demokrácia, hanem az illiberális állam fogalmát használta, de ez a különbség nem számított a kialakult politikai viharban. A mainstream európai és amerikai sajtó (a *New York Times*től a *Die Welt*ig) szinte egyhangúlag ítélte el a koncepciót, s liberális politikusok sora fejezte ki nemtetszését. A hatalmas politikai vihar mélyebb oka az a diskurzus volt, amellyel a liberális politika hívei 2010 óta bírálták a Nemzeti Együttműködés Rendszerét, első helyen az Alaptörvényt. A tusnádfürdői beszédet Orbán politikai ellenfelei annak bizonyítékeként kezelték, hogy mindaz a közjogi, gazdasági és társadalmi átalakítás, amelyet az Orbán-kormány 2010-től megvalósítani igyekezett, az valójában a magyar állam illiberális átalakítása. Az Orbán Viktor által használt illiberalizmus fogalma valóban a modern liberalizmus kemény kritikája. Az EU és a nyugati civilizáció válságjelenségeiből Orbán azt a konklúziót vonta le, hogy a modern liberalizmus rossz, intoleráns irányba fejlődik, amely vakvágányra viszi az európai társadalmakat, s a nemzetközi térben pedig Európa súlyának folyamatos tévesztéséhez vezet. A nyílt társadalom eszméje helyett a nemzeti szuverenitást és a tradíciókat tartja fontosabbnak. Tölgyessy Péter fogalmazásában: „Orbán Viktor szembenézett a hazai demokrácia ellentmondásaival [...], szakított a külső mintakövetéssel és saját megoldást keresett.”

De ami a leglényegesebb: az illiberális demokrácia koncepciója nem érinti a legitimitást, a demokrácia alapjait. 4 évvel később (2018. május 4.) Orbán Viktor egy rádióinterjúban annyiban korrigálta a koncepciót, hogy az általa elképzelt illiberális demokrácia valójában kereszténydemokrácia, amely az európai hagyományokban gyökerezik.

Migrációs válság és Magyarország

A migrációs válság és a migrációval kapcsolatos magyar politika taglalása előtt rendkívül fontos a fogalmak pontos definiálása, majd használata. A továbbiakban a következő értelemben használom ezeket.

Migráns: Olyan személyek, akik nem közvetlen fenyegetés vagy üldöztetés elől hagyják el országukat, hanem a jobb élet reményében érkeztek egy új országba akár munkakeresés, akár tanulás, akár családgyesítés szándékával. A migránsokkal a nemzeti kormányok saját törvényeik szerint bánnak. A migránsok döntésük alapján visszatérhetnek hazájukba. A nagy bevándoroltató országok (USA, Kanada, Ausztrália) nagy tapasztalattal és eljárási gyakorlattal kezelik a kérdést, s belső gazdasági és társadalompolitikai elképzeléseiket, gazdasági igényeiket követve fogadnak be migránsokat. Bár jogi terminusként nem használatos, a közbeszédben és a sajtóban gyakran használják a bevándorló kifejezést is. Bevándorlónak azokat a migránsokat nevezzük, akik már hosszabb ideje tartózkodnak a választott országban. Ha tehát

egy arab orvos Magyarországra költözött, esetleg itt tanult, itt vállalt munkát, bevándorlónak számít. Az EU régi tagállamaiban, a 2004-es csatlakozás után taggá lett országok állampolgárait, akik a 4 alapszabadság alapján (munkaerő szabad mozgása) vállalnak munkát, a köznap nyelvhasználatban szintén migránsnak nevezik, amely jelentős zavarokat okoz a régi és új EU-tagállamok politikai kommunikációjában.

Menekült: Az ENSZ-dokumentumok definíciója értelmében menekült az, aki a saját hazájából akár fegyveres konfliktus, akár más (etnikai, faji, vallási) üldöztetés elől menekül. Minden menekült migráns, de nem minden migráns menekült. A menekültekre alapesetben az ENSZ 1951-es konvenciója vonatkozik, s menekülését jogosnak tekintik az első biztonságos ország területéig. 1991 után a jugoszláv belháború során a menekülők számára az első biztonságos ország Magyarország volt, ahogy 1956-ban a magyar menekülteké Ausztria lett. Ha valakit menekültként ismer el az állam, akkor a magyar állampolgárokhoz nagyon hasonló státuszt kap, az állam szükség esetén úti okmányt is kibocsát számára. 3 év után kérelmezhetik a magyar állampolgárságot.

Oltalmazott: A menekültstátuszhoz nagyon hasonló az oltalmazottak helyzete. Ők azok, akik jogilag nem menekültek, de fennáll annak a valós veszélye, hogy visszaküldésük esetén halálbüntetés, kínzás, megalázó bánásmód várná rájuk.

Befogadott lesz, akit nem tekintenek sem menekültnek, sem oltalmazottnak, ennek ellenére nem lehet visszaküldeni hazájába. A befogadott státuszt egy évre adják (utána hosszabbítható), és magában foglalja a munkavállalás lehetőségét, azonban csak előzetesen megszerzendő munkavállalási engedéllyel. A befogadottak részére a magyar állam nem ad magyar úti okmányt (akkor sem, ha semmilyen úti okmánnyal nem rendelkeznek).

A magyar hatóságok (Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal) 2014-ben 240 menekült, 236 oltalmazott és 7 befogadott okmányt állítottak ki. 2018-ban 68 menekült, 281 oltalmazott és 18 befogadott volt.

Magyarország 2015 tavaszától az egész Európai Uniót érintő rendkívüli kihívással, a migrációs hullámmal találta szembe magát. Az év során 1,5–2 millió személy érkezhett az Európai Unió területére (Frontex-bebecslés). 3 útvonalon érkeztek: a kelet-mediterrán útvonalon (Görögország, Égei-tenger), a nyugat-balkáni útvonalon (Görögország, Szerbia, Macedónia, Bosznia, Horvátország, Szlovénia, Magyarország) és az úgynevezett közép-mediterrán útvonalon (Olaszország, Málta). A síregek, afgánok, pakisztániak és még sokan mások 2015-ben soha nem látott tömegben érkeztek. Görögország az EU-ba belépőket nem regisztrálta (2015-ben mindösszesen csak 6000 eljárást folytatott le), hanem szervezeten (vonat, autóbusz) az ország északi határára szállította. Az embercsempészek szerveztségének köszönhetően a migránsok hamar a magyar határra érkeztek. 2015 folyamán Szerbiából Magyarországra 765 ezer fő lépett be, majd ahogy a határzár kiépült, Szerbiából Horvátországba, majd Szlovéniába tartottak, végcélként Németországot jelölve meg. A tömegesen,

okmányok nélkül érkező, a hivatalos határátkelőket kikerülő, a zöldhatáron beömlő migránsok nem kívánták sem azonosítani, sem regisztrálni magukat, akik mégis megtették, azoknak zöme az eljárás befejezése előtt elhagyta a számukra kijelölt befogadóállomásokat, s Magyarországot is. Az EU schengeni rendszerének határára található Magyarország feladata lett volna az EU külső határának védelme, a beérkezők regisztrálása és a menekültügyi eljárás lefolytatása. Erre nemcsak amiatt nem volt esélye, mert a migránsok nem rendelkeztek személyi azonosító okmányokkal, illetve elzárkóztak a magyar hatóságokkal való együttműködéstől, hanem maga a menekültügyi rendszer sem volt képes a tömeges migrációval megbirkózni. Ahogy egyetlen más államé sem. Görögország már 2011-től felmentést kapott e feladat teljesítése alól. (Érdekes módon ennek dacára a schengeni rendszer tagja maradt.)

A magyar kormány 2015. június 15-én egy műszaki határzár építését jelentette be a magyar–szerb határon, valamint párhuzamosan elindították a határzár létesítéséhez szükséges jogi lépéseket is. A határkerítés építése a román–szerb–magyar határtól indult, s az építkezés előrehaladtával a migránsok útvonala mind nyugatabbra tolódott. Számuk egyre nőtt, nemcsak a tervezett határzár miatt, hanem főként amiatt, hogy Angela Merkel német kancellár augusztus végén egy olyan nyilatkozatot tett közzé, amely szerint a Szíriából érkezett menekülteket nem küldik vissza Németországból. Ekkortól a migránsok megtagadták a magyar hatóságokkal való együttműködést (például a formális regisztráción mindenki szírnek vallotta magát), bár a magyar hatóságok csak érvényes úti okmányokkal engedték volna továbbhaladni őket. A Magyarországon feltorlódott tömeg tüntetésekre kezdett Budapesten, s szeptember 4-én gyalogmenetben indultak el Ausztria felé az M1-es autópályán. Szeptember 5-től a magyar fél – a görögökhöz hasonlóan – buszokkal és vonattal az osztrák határhoz kezdte szállítani az embereket. Szeptember 5-én Angela Merkel újabb nyilatkozattal – „A politikai menedékjogra jogosultak befogadásának nincs felső korlátja. Wir schaffen das! (Meg tudjuk csinálni!)” – csak fokozta a migránsáradat Németország felé vonulását.

Szeptember 15-re elkészült a határkerítés. Magyarország lezárta a magyar–szerb zöldhatárt, s életbe léptette az úgynevezett „jogi határzárát” is, amelynek értelmében szigorodtak az embercsempészás, valamint a műszaki határzár átlépésének és megrongálásának büntetési tételei. Másnap a röszkei határátkelőnél erőszakba torkolt a migránsok tömeges és erőszakos határátlépési kísérlete. Sok személy megsérült. Tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet hirdettek Bács-Kiskun és Csongrád megyére, szeptember 18-tól pedig Baranya, Somogy, Zala és Vas megyére is.

A magyar határzár után a migránsáradat Horvátország felé fordult. A horvát kormány ugyan nem értett egyet a magyar kerítésépítéssel, de fogadkozásaik ellenére két nap alatt összeomlott a határellenőrzési rendszerük. Miután Zoran Milanović miniszterelnök kijelentette, hogy Horvátország nem lesz nemzetközi befogadóállomás, szeptember 17-től a horvát hatóságok buszokkal és vonattal a magyar határra kezdték szállítani a migránsokat. Az osztrák kancellár (Werner Faymann) egyetértett Angela Merckellel, bírálta a magyar intézkedéseket, s bejelentette, hogy segít

eljuttatni a migránsokat Németországba. Szeptember 15-én éjféltől azonban Ausztria is visszaállította határain az ellenőrzési rendszert. A személyek belső szabad mozgását garantáló schengeni rendszer szétesett.

Magyarország szinte a migránsválság kirobbanásától vitában állt az Európai Unió vezetőivel a teendőket illetően. Az Európai Unió már 2015 áprilisában közzétett egy 10 pontos javaslatot a migránskérdés kezelésére, s főként olasz sürgetésre Jean-Claude Juncker bizottsági elnök a migránsok szétosztásának javaslatát fogalmazta meg. A kötelező kvóta bevezetését Orbán Viktor azonban vitatta, s felhívta a figyelmet, hogy akár migránsok milliói is elindulhatnak Európa felé. Az Európai Bizottság 2015. május 13-án új menekültügyi és bevándorlási stratégiát fogadott el. Az új stratégia első lépéseként május 27-én 40 ezer menedékkérő kötelező kvóta alapján történő áthelyezéséről döntött Görögország és Olaszország megsegítése jegyében. Ez az intézkedés az EUSZ 78.3-as cikkelye alapján történt, s a nemzetközi védelemre szoruló személyek „igazságos és kiegyensúlyozott szétosztásáról” (*relocation*) szól azokban az esetekben, amikor egyszerre aránytalanul nagy számban érkeznek a menedékkérők egy-egy tagállamba. A Magyarország számára előírt kvótaszám 1,79% volt. A bizottsági javaslat szerint amennyiben egy uniós tagország nem hajlandó menekülteket befogadni a kvótája szerint, akkor menekültenként 250 ezer euró szolidaritási bírsággal sújtják. Viszont ha befogad, akkor menekültenként 6000 eurót folyósítanak.

A V4-országok vezetői szeptember 5-i tanácskozásukon elhatározták, hogy nem fogadnak el semmilyen, hosszú távra kötelező kvótarendszert, s Magyarország szeptember 14-én Brüsszelben egy 6 pontos javaslatot terjesztett a Tanács elé. A javaslat szerint Görögországnak át kellene engednie külső határvédelmét azon európai országoknak, amelyek készek a részvételre, s a migránsokat még a schengeni övezet határain kívül szét kellene válogatni tényleges menekültekre és gazdasági bevándorlókra. Továbbá a tagállamoknak 1%-kal növelniük kellene uniós befizetéseiket, működő partnerséget kellene kialakítani Törökországgal és Oroszországgal, s végül, hogy a migránskérdés kezelését ENSZ-szintre kellene átvinni.

Azonban a Tanács belügyminiszeri formációja 2015. szeptember 22-én kelt tanácsi határozatában kötelező betelepítést állapított meg a tagországok számára. A határozatot Magyarország, Csehország, Szlovákia és Románia ellenszavazata, valamint Finnország tartózkodása mellett minősített többségi szavazással fogadták el. Magyarország vitatta a határozat meghozatalának jogszerűségét (az Európai Tanács egyhangúsággal hoz döntéseket), s a magyar parlament egy külön törvényben (2015. évi CLXXV. tv.) utasította el a határozatot, az indoklásban kifejtve, hogy a kvótarendszer értelmetlen, és hatása veszélyes a társadalomra, növelné a bűnözést, szétterítené a terrort és veszélyeztetné a magyar kultúrát. 2016. január közepén a magyar kormány keresetet nyújtott be az Európai Unió Bírósága a határozat ellen. Szlovákia csatlakozott a keresethez. A magyar kormány pedig 2016. február végén népszavazást kezdeményezett a kötelező betelepítési kvóta ügyében. A népszavazást 2016. október 2-án tartották. A kampány során a kormány elsősorban és helyenként eltúlozva a migráció biztonsági veszélyeit hangsúlyozta. A népszavazás a résztvevők

elégtelen száma (41,3%) miatt ugyan érvénytelen lett, de mivel a szavazáson megjelentek 98%-a elutasította a kötelező kvótát, politikai értelemben mégis elérte célját. A magyar–szlovák keresetet az EU Bírósága 2017. szeptember 5-én elutasította, a tanácsi határozat pedig 2 héttel később (szeptember 22.) hatályát veszítette.

A migránsvita folytatódott, folyamatos feszültséget gerjesztve a tagállamok között, illetve a migráns párti EU-szervek és a migrációt ellenző tagállamok között. Az EU szeretne egy átfogó, európai szintű migrációs politikát kialakítani, amelynek alapja a szolidaritás. Az EU a szabályozás során azt meghatározhatja, hogy milyen feltételeket támasztanak a harmadik országból érkezőkkel szemben, viszont annak meghatározása, hogy hány ilyen személyt enged be egy tagállam, az nemzeti szintű döntés kérdése. Magyarország, hasonlóan a V4-államokhoz, azt hangsúlyozza, hogy a szolidaritásnak a kötelező betelepítésen kívül más formái is lehetnek.

Fordulatot ígért az EU-ba irányuló migrációban az EU–Törökország-megállapodás 2016. március 7-én. Az EU-tagságra aspiráló Törökország már korábban vállalt kötelezettségeket (megnyitotta munkaerőpiacát a szíriaiak előtt, fokozta a parti őrség és a rendőrség biztonsági erőfeszítéseit és nyitottabbá tette az információcserét), a megállapodásban pedig továbbiakat vállalt. Hozzájárult, hogy minden olyan migránst, aki nem jogosult nemzetközi védelemre, de átjutott Törökországból Görögországba, valamint akiket török felségvizeken fognak el, visszafogad. Cserébe az EU 3 milliárd euró támogatását nyújtott Törökországnak, folyamatban tartja a török EU-csatlakozás folyamatát, illetve ígéretet tett, hogy minden visszaküldött szír migráns fejében egy szír menekültet átvessz Törökországtól. További ígéretként az EU vállalta, hogy a szükséges feltételek teljesülése esetén a török állampolgárok vízummentességet kapnak. A megállapodás értelmében bővítették az embercsempészek elleni intézkedéseiket.

Az EU–Törökország-megállapodás, valamint a balkáni országokban bevezetett intézkedések nyomán erőteljesen csökkent (egy 2017 szeptemberében készült kimutatás szerint mintegy kétharmaddal) a balkáni útvonalon Európába érkező migránsok száma, s a fő migrációs útvonalak áttevődtek a Földközi-tengerre. Ugyanakkor az EU-támogatáson alapuló megállapodás gyakorlatilag török kézbe adta az uniós migránspolitika egy részének kulcsát. A török elnök hamarosan a további pénzügyi támogatások kikényszerítésére kezdte használni a kezébe kapott lehetőséget.

A migránskérdésben a magyar álláspont 3 elemet tartalmaz:

1. A fő feladat az EU külső határainak megvédése, az első vonalban érintett államok számára hatékony segítség nyújtása. Ugyanakkor Magyarország továbbra is elutasítja a migránsok kötelező szétterítését a tagállamok között. Nem kívánja vitatni egyik állam jogát sem arra, hogy befogadjanak migránsokat, de fenntartja magának a jogot, hogy eldöntse, kikkel akarunk együtt élni.
2. A migráció kezelésében alapvető fontosságú a migránsok és a menekültek szétválasztása még az EU-ba való belépés előtt.
3. A tagállami szolidaritásnak nemcsak egyetlen, az EU-s szervek által erőltetett formája létezik (kvóta). A magyar álláspont az, hogy a segítséget kell odavinni,

ahol baj van, nem pedig a bajt idehozni. A magyar politikai gyakorlatban ezt testesíti meg a Hungary Helps program. Ez egy 2017-ben indított kormányzati keretprogram, amelynek célja, hogy vallási és etnikai hovatartozástól függetlenül, a fejlődő országokban és a különböző válságterületeken folyó nemzetközi segítségnyújtási és fejlesztési tevékenységek összehangoltan valósulhassanak meg. Az EMMI keretei között egy különálló, az üldözött keresztények megsegítésével foglalkozó államtitkárságot állítottak fel. 2018-ig a Hungary Helps programokra mintegy 8 milliárd forintot fordítottak.

A magyar migránspolitika további eleme a migráció és a terrorizmus kapcsolatának kiemelése. 2015–2017 folyamán Európa több országában követtek el a migráció muszlim vetületéhez szervesen kapcsolódó merényleteket. Közöttük olyanokat, mint a 2015. január 8-i, a francia *Charlie Hebdo* párizsi szerkesztősége elleni merénylet, a november 13-i tömegmészárlás egy párizsi koncertteremben (Bataclan), a 2016. március 22-i brüsszeli, 32 halottat produkáló repülőtéri és a metróban elkövetett robbantások. A merényletek folytatódtak: 2016. december 19-én Berlinben a karácsonyi vásárra hajtott teherautóval egy merénylet, 2017. március 22-én egy londoni hídon történt gázolós merénylet. Magyarországon migrációs háttérű terrorista merénylet nem történt, de a fenti esetek nyomozása során kiderült, hogy a szervezők az elkövetők egy részét Magyarországon szervezték be. A 2015-ös röszkei zavargások egyik hangadóját (H. Ahmed) 5 év börtönre ítélte a magyar bíróság, terrorizmusnak tekintve a kódobálást és a tömeg buzdítását a határ áttörésére. Az ügy értelmezését és a per lefolytatását részint az nehezítette, hogy H. Ahmed ciprusi állampolgárként szabadon beléphetett volna Magyarországra, s érvényes útlevéllel is rendelkezett, másrészt pedig emberi jogi szervezetek (Amnesty International) több formában is nyomást próbáltak gyakorolni a magyar bíróságra.

A tényleges menekültek befogadásában Magyarország az 1951-es genfi konvenció definícióit és eljárásait követi. Ezt tükrözik az évi statisztikák is.

24. táblázat: Menekékkérők száma évenkénti bontásban

Év	Menekékkérő	Menekült	Oltalmazott	Befogadott
2010	4 672	83	132	58
2011	2 014	52	139	14
2012	1 963	87	328	47
2013	2 157	198	217	4
2014	42 777	240	236	7
2015	177 135	146	356	6
2016	29 432	154	271	7
2017	3 397	106	1 110	75
2018	671	68	281	18

Forrás: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal: *Kiadványfüzet*. 2010–2018. Online: www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=177&Itemid=965&lang=hu

A magyar menekült/migráns-politikát több oldalról bírálják. A bírálatok hivatkoznak a csökkenő magyar népesség rossz demográfiai folyamataira, az EU-n belüli szabad munkavállalás generálta kivándorlásra, továbbá arra a tényre, hogy a migránsok Magyarországot csak tranzitországgként használják, s hogy irracionális a társadalomban gerjesztett idegenellenesség, ugyanúgy, mint az összeesküvés-teóriák (Soros-terv) hangoztatása. Arról az argumentumok nem szólnak, hogy a magyar határhoz érkezés előtt a migránsoknak előbb egy EU-s tagállamon (Görögország), majd egy EU-tagjelölt országon (Szerbia) kell áthaladniuk. Tehát a hatályban lévő nemzetközi szabályok (genfi konvenció, schengeni megállapodás) értelmében Magyarország határára elvileg nem érkezhetnének menekültek. Végül, de egyáltalán nem utolsósorban a bírálók utalnak arra, hogy a migránskérdésben vallott magyar álláspont folyamatos vitát gerjeszt az uniós szervekkel.

A migránsválság során kiemelten megnőtt a visegrádi csoporton belüli együttműködés. Az EU által erőltetett kvótarendszert mind a négy állam elutasította, annak dacára, hogy egyébként a V4-kormányok különböző politikai családokhoz tartoznak. A szorosabb együttműködés a négy ország között fokozatosan terjedt ki a migránsválságon túl más területekre.

A kitartó magyar álláspont mögött – visszautasítjuk a kvóták alapján történő migránsszétoosztást – nem az a megfontolás állt, hogy a 10 milliós magyar társadalom ne tudna befogadni és integrálni egy-két ezer bevándorlót. A magyar hatóságok által beengedett évi mintegy 1000 fő befogadása eddig semmiféle gondot nem okozott. A magyar elutasítás mögött inkább kell keresnünk a szuverenista magyar politika felháborodását azon, hogy egy EiT-egyhangúsággal döntő testület hatáskörébe tartozó kérdést egy alacsonyabb (belügyminiszteri) szinten, többségi szavazással hoztak meg, s tették kötelezővé a szétoosztási mechanizmust. Ráadásul az EU Bírósága elutasította az eljárási hibára vonatkozó magyar keresetet. Budapest (és még néhány főváros) joggal kifogásolja a brüsszeli bürokrácia lopakodó hatáskörelvonását a tagállamoktól. A migránsválság kérdésében mutatott makacs magyar politika másik megfontolása történelmi jellegű. A külső invázió és idegen megszállások emlékeit őrző magyar társadalmat sokkolták a 2015-ös migránsinvázió napjai. Joggal kérdeztek rá az ország biztonságára, s a magyar társadalom megnyugvással fogadta a határkerítés felépítését, és értetlenkedve nézte a *Wilkommenskultur* ötletét.

A magyar külpolitika gazdasági dimenziója

2014-től nevet váltott a külügyi tárca, s a külügyminisztériumból Külgazdasági és Külügyminisztérium lett. Bár nem specifikusan magyar jelenség, hogy a külügyminisztériumok munkájában és a külképviseletek tevékenységében a gazdasági megfontolások növekvő szerepet játszanak, de a magyar esetben a névváltozás komoly tartalmi vonatkozásokkal bír. A 2014-től Külgazdasági és Külügyminisztérium tevékenységének fókusza a klasszikus külügyi és diplomáciai tevékenységről átkerült a magyar gazdasági

érdekek fokozott (helyenként vállalati szintig lemenő) képviselőit. Nemcsak a külkereskedelem került a minisztérium hatáskörébe, hanem például a Magyarországra beérkező külföldi beruházások kérdése, azaz a befektetési 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 toboroznak. A külgazdaság-politika 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 külföldre jutását segítő Magyar Nemzeti Kereskedőház Zrt. és a befektetésösztönzési feladatokkal foglalkozó Nemzeti Befektetési Ügynökség (HIPA). A külgazdasági célokkal összhangban az exportfinanszírozási tevékenységet ellátó Eximbank is a KKM irányítása alatt áll.

Gazdasági növekedés

2013 után a magyar gazdaság növekedési pályára fordult. Kikerült az EU-tagság kezdetétől (2004) folyó túlzottdeficit-eljárás alól, törlesztette az IMF-Világbank-EU-hitelek utolsó részleteit, s úgy tudott gyorsuló ütemben növekedni, hogy egyidejűleg nem borult fel az egyensúly, s nem kellett újabb hitelek sem felvenni. Az infláció alacsony szinten maradt. Az államadósság ugyan még meghaladta az EU által elvárt 60%-os szintet, de folyamatosan csökkenő tendenciát mutatott, 2019-ben már 70% alá csökkent. A kormányzati cél az volt, hogy a magyar gazdaság növekedése mindig 2%-kal haladja meg az EU átlagát. Ugyanis csak egy ilyen növekedési ütemkülönbséggel tud Magyarország fejlettségben közeledni az EU fejlett országhoz. Magyarország az EU-s csatlakozáskor, azaz 2004-ben 64%-os szinten állt az EU átlagához viszonyítva, 2017-ben ez az adat 67,8%, 2018-ban pedig meghaladta a 70%-ot. Hozzá kell tenni, hogy a magyar átlag önmagában is nagy különbségeket rejt: míg Budapest 136 %, addig Nógrád megye 29,3%-on áll.

25. táblázat: A kormányzati ciklus alapadatai

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
GDP-növekedés (%)	3,7	2,9	2,0	4,0	4,8	4,9
Infláció (%)	-0,4	-0,9	0,7	2,8	4,2	5,4
Államadósság (GDP %)	75,2	74,7	73,9	72,7	70,9	68,6
Költségvetési hiány (%)	2,8	2,0	1,8	2,4	2,3	1,6

Forrás: KSH

A bruttó hazai termék (GDP) volumene a 2013 és 2018 közötti időszakban 23%-kal növekedett. A gazdaság teljesítménye minden évben nőtt, a növekedés üteme minden évben meghaladta a 2%-ot. 2018-ban az elmúlt 6 év legnagyobb növekedése (4,9%) következett be. A magyar gazdaság legjelentősebb ágazatai a következők: ipar (25,9%), nagy- és kiskereskedelem, áru- és személyszállítás, szálláshely-szolgáltatás

és vendéglátás (18,5%), továbbá a közigazgatás, honvédelem, oktatás, valamint a humán, egészségügyi és szociális ellátás (16,8%). Magyarország gazdasága európai viszonylatban továbbra is kiemelkedően nyitottnak számít. Az ortodox közgazdászoktól érkezett bírálatok és a kutatóintézetek előrejelzései dacára sikeresnek bizonyult a Matolcsy György (MNB-elnök) és Varga Mihály gazdasági miniszter unortodox gazdaságpolitikája. A költségvetés helyzete szilárd, csökken az államadósság, alacsony az infláció, és összességében jelentősen csökkent az ország sérülékenysége.

Külkereskedelem, külgazdaság

2014 és 2018 között a magyar külkereskedelmi mérleg a GDP százalékában kifejezve váltakozó képet mutat, ahogy az EU egésze is. Aktívumunk 2018-ra 4,8%-ra csökkent. Ilyen alacsony adat ezt megelőzően csak 2009-ben volt.

Az EU-n belüli kereskedelem a magyar export 82%-át teszi ki (ezen belül a kivitel 27%-a Németországba, valamint 5–5%-a Romániába, Szlovákiába, Ausztriába és Olaszországba irányul). Ami az EU-n kívülre irányuló exportot illeti, a magyar termékek 2%-a az Egyesült Államokban, újabb 2%-a pedig Ukrajnában talál vevőre.

A Magyarországra behozott termékek 75%-a EU-tagországból érkezik (25% Németországból, 6% Ausztriából, 5–5% pedig Lengyelországból és Hollandiából). Ami a nem uniós importot illeti, a termékek 6%-a Kínából, 5%-a pedig Oroszországból érkezik.

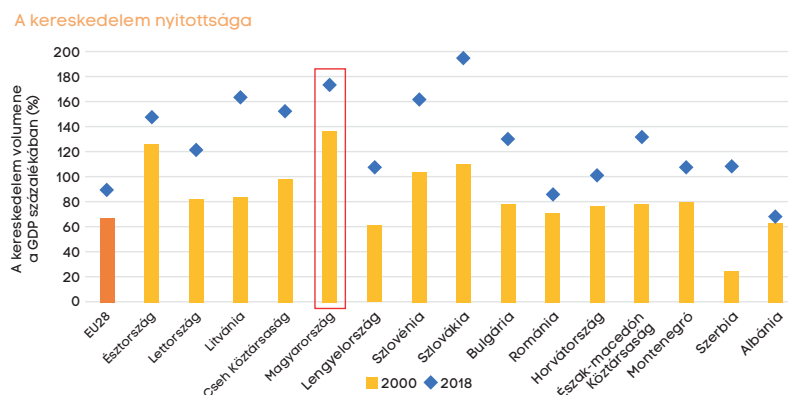
Gazdaságpolitikai közhely, hogy Magyarország gazdasága kicsi és nyitott, az éves export és import együttesen a GDP közel 180%-át éri el. Környezetünkben csak Szlovákia haladja meg ezt a mértéket. Ez a mutató Magyarország esetén már 2000-ben is rendkívül magas, konkrétan az összes vizsgált ország közül a legmagasabb volt (körülbelül 137%), így tehát ehhez képest nem volt már olyan nagy a további aránynövekedés, mint több régiós országban. Érdekes, hogy a román adat „csak” 85%-os, ami nagyjából az EU-átlaggal egyezik meg.

26. táblázat: Az EU néhány tagállamának külkereskedelmi mérlege 2013 és 2018 között (GDP %)

Ország	2013	2014	2015	2016	2017	2018
EU28	2,8	3,0	3,5	3,5	3,7	3,3
AU	2,8	3,3	3,8	3,6	3,1	3,5
CZ	5,8	6,3	5,9	7,8	7,5	6,2
FR	-1,0	-1,1	-0,6	-0,8	-1,1	-1,1
IR	18,8	18,1	28,8	15,5	30,4	31,2
PL	1,9	1,5	3,1	4,0	4,1	3,4
HU	7,0	6,4	8,1	10,0	7,5	4,8
RO	-0,8	-0,4	-0,6	-0,9	-2,2	-3,3
SK	4,2	3,5	1,5	3,0	3,1	2,2

Forrás: STADAT, KSH

A nyitottság a magyar gazdaságban jelen lévő, külföldi tulajdonú vállalatok nagy számának következménye.



11. ábra: Külkereskedelmi nyitottság Közép-Európában és a Balkánon (2000–2018)

Forrás: Macro-economic database AMECO. Online: ec.europa.eu › info › indicators-statistics

A kormányzati ciklus alatt minden termékcsoportban növekedés volt, leginkább a gépeké, szállítóeszközöké, valamint a feldolgozott termékeké. A magyar export-termékek közül a legnagyobb arányt a járműipar tudja magáénak, ez adja magyar export mintegy 1/3-át. Ami a relációkat illeti, 2013 óta az Európai Unióval folytatott külkereskedelem értéke a kivitelben 45%-kal, behozatalban 51%-kal nőtt, míg az Európai Unió kívüli országok esetében 16%-kal, illetve 23%-kal bővült. Az EU-s partnerek közül Németország magasan kiemelkedik, a magyar export 27%-a irányul ide, míg importunk mintegy 70%-át adta. Jelentősen nőtt a kivitelünk Szlovákiába és az Egyesült Királyságba.

27. táblázat: Magyarország külkereskedelmi termékforgalmának alakulása (% előző évhez képest)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Export	4,2	6,9	7,8	4,4	5,9	4,2
Import	5,0	8,8	6,3	4,9	8,3	6,3

Forrás: KSH

Energia

Magyarország nem rendelkezik a határain belül elegendő mennyiségű kitermelhető és felhasználható fosszilis és nukleáris energiaforrással. A gazdaságpolitika permanens feladata tehát a hazai energiaellátás hosszú távú fenntarthatóságának,

biztonságának és versenyképességének biztosítása, illetve a politika összehangolása az EU energia- és klímabarát célkitűzéseivel. A 2012-es *Nemzeti Energiastratégia 2030* öt nagy területen jelölt meg végrehajtandó feladatokat: 1. energiatakarékosság, energiahatékonyság fokozása; 2. a megújuló energiák részarányának növelése; 3. a közép-európai vezetékhálózat integrálása, valamint az ehhez szükséges határkeresztező kapacitások kiépítése; 4. az atomenergia jelenlegi kapacitásainak megőrzése; 5. a hazai lignit- és szénvagyon (10,5 milliárd tonna) környezetbarát módon való felhasználása a villamosenergia-termelésben.

A magyar energiainport több mint 4/5 része egyetlen forrásból, Oroszországból származik.

2016-ban lejárt az 1996-ban a Gazprommal kötött hosszú távú földgázszállítási szerződés. A 3 éves meghosszabbításról szóló döntést Vlagyimir Putyin orosz elnök budapesti látogatása alkalmából jelentették be.

Oroszországtól nemcsak Magyarország energiaellátása függ. Az Európai Unió is orosz forrásokból szerzi be ugyanis az olajimport harmadát, a gázimport 39%-át, valamint a szilárd energiahordozók 29%-át. 6 uniós ország energiaellátása teljes mértékben Oroszországtól függ. Az EU többféleképpen próbálja csökkenteni ezt a függőséget. Az Európai Bizottság 2015 februárjában ismertetett javaslatai szerint az energiaforrások és -szolgáltatók diverzifikációja, az energiafogyasztás csökkentése, a megújuló forrásokba történő befektetés, valamint az energiatermelés fejlesztése segíthetne ebben.

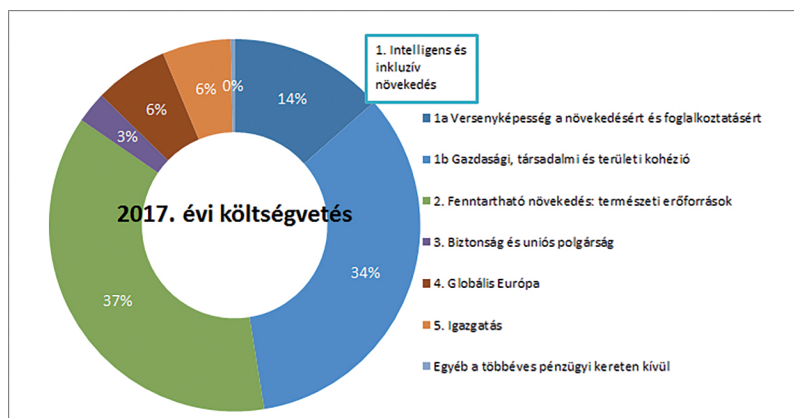
A magyar energiaellátásban kiemelt szerepet játszik a nukleáris energia. A paksi atomerőmű szolgáltatta 2014-ben az ország villamosenergia-szükségletének 53,6%-át. A várható fogyasztás kielégítése érdekében a Magyar Országgyűlés még 2009. március 30-án (azaz a második Gyurcsány-kormány utolsó napjaiban) döntő többséggel (330-6-10) fogadta el azt az indítványt, amely új paksi erőmű tervezési előkészületeire vonatkozott. A szándékot megerősítette a 2011-ben elfogadott, a következő 2 évtized fejlesztési-üzemeltetési irányait meghatározó Nemzeti Energiastratégia is. Ennek értelmében az állam hosszú távon meg kívánja tartani az atomenergia jelenlegi részarányát a hazai villamosenergia-termelésben. Orbán Viktor és Vlagyimir Putyin 2014. január 14-én írták alá a 2 új paksi blokk építésére, illetve finanszírozására vonatkozó szerződést. A kormányközi egyezmény kihirdetését szolgáló törvényjavaslatot az Országgyűlés támogatta (256-29-2). A projekt finanszírozásáról a március 28-án aláírt hitelszerződés rendelkezett. Ennek értelmében az orosz fél 10 milliárd euró hitelt nyújt az építkezéshez. 2014. december 9-én pedig megszülettek az úgynevezett megvalósítási megállapodások is.

A Paks II. erőmű azonnal politikai viták keretében került a hazai ellenzéki pártok a megállapodásban az amúgy is egyoldalú magyar energiafüggés további prolongálását és – általánosabban – az orosz politikához való közeledést látták, további ellenérvként vitatva az erőmű építésének műszaki, gazdaságossági és környezetvédelmi feltételeit. A szerződéses keretrendszer az Európai Bizottság közel 3 éven át vizsgálta és jóváhagyta, mert úgy ítélte meg, hogy az megfelel az uniós gyakorlatnak.

Az atomerőmű építési munkálatai 2020 elején megkezdődtek. A nukleáris erőműveket általánosságban ellenző Ausztria bíróságán támadta meg a magyar tervezetet.

Az EU-források felhasználása

Az Európai Unió 7 éves költségvetési ciklusokkal dolgozik. A tagság elnyerése idején (2004) az új tagállamok a 2000–2007-es költségvetési ciklus közepén léptek be a rendszerbe, amelyről értelemszerűen még a régi tagállamok döntöttek. Az első költségvetési tárgyalások, ahol már a 10 új tagállam is az asztal körül ült, a 2007–2014-es keretről szóltak. Ez Magyarország számára pozitív eredményt hozott: egy főre vetítve a juttatott források 660 ezer forintról 712 ezer forintra nőttek. A 2010-ben még nagyon alacsonyan álló abszorpciós kapacitás gyors növelésével 2013 végére sikerült elkerülni a forrásvesztést is.



12. ábra: Az EU 2017-es költségvetésének összetétele

Forrás: Eurostat

Az EU költségvetési forrásai döntően a tagállamok befizetéseiből állnak, amelyek 3 nagyobb csoportra oszthatók:

1. GNI-alapú befizetések, e kategóriában a tagállamok a bruttó nemzeti jövedelmük egy meghatározott százalékát fizetik be a költségvetésbe. Ez a kategória adja az EU-források kétharmadát.
2. Az EU-költségvetésben saját bevételi forrás a vámok, valamint a cukoripar közös szervezéséből származó cukorilleték. A tagállamok az általuk beszedett illetékek és vámok 80%-át fizetik be az EU-nak, 20%-ot tarthatnak meg a beszedési költségek finanszírozására. Mint határállam, Magyarország számára ez a feladat jelentős.

3. A hozzáadottértékadó-alapú (áfa) befizetések. Ez ugyancsak a tagállami hozzáadottérték-adó bizonyos százaléka.

Magyarország évi tagállami hozzájárulása 0,8–1 milliárd euró között alakul. A vámok és a cukorilletékek, illetve az áfaalapú hozzájárulás arányai nagyjából egyformák (100 millió forint körül ingadoznak). Magyarország éves költségvetési hozzájárulása a magyar GNI mintegy 1%-át teszi ki. Magyarország a csatlakozás óta a nettó kedvezményezett tagállamok közé tartozik, azaz több támogatást kap az EU költségvetéséből, mint amennyit befizet. A pozitív egyenleg a csatlakozástól 2018-ig közel 13 500 milliárd forint. A 2018-as évben a Magyarországnak juttatott EU-források a magyar GDP 4,97%-át tették ki, míg a befizetés a GDP 0,85%-ának felel meg.

28. táblázat: Magyarország EU-s pénzügyi egyenlege 2014–2018 (milliárd euró)

Év	2014	2015	2016	2017	2018
Befizetés	118,1	134,2	131,9	146,3	154,1
Támogatás	6 620,2	5 629,1	4 546,1	4 049,1	6 298,1
Egyenleg	5 654,6	4 613,9	3 625,1	3 137,5	5 207,4

Forrás: Állami Számvevőszék

A források lehívásához a tagállamok az Európai Bizottsággal egyeztetve, a 7 éves ciklus kezdete előtt átfogó stratégiát készítenek. A stratégiában meghatározzák többek között, hogy az adott célkitűzéseket hogyan tervezik teljesíteni, illetve milyen arányban szánnak rájuk forrásokat. A 2014–2020-as ciklusban Magyarországon ezt a stratégiát és a megvalósítását a Széchenyi 2020 program fogja össze. A magyar intézmények, vállalkozások és kezdeményezések végül projekteken keresztül juthatnak hozzá a forrásokhoz. A meghirdetett projektekre pályázatot kell benyújtaniuk az igénylőknek, akik közül aztán kiválasztják a nyerteseket. A projekteket általában az EU és a magyar kormány közösen finanszírozza. A Magyarországnak jutó transzfereket többféle alap biztosítja. A 3 legnagyobb a Kohéziós Alap, a Strukturális Alapok (ez alatt az Európai Regionális Fejlesztési Alapot és az Európai Szociális Alapot értjük), amelyek kiemelt célja a tagállamok közötti konvergencia elősegítése, a regionális versenyképesség javítása és a foglalkoztatás bővítése. Az EU továbbá külön forrásokat biztosít a mezőgazdaság támogatására és a vidékfejlesztésre az Európai Mezőgazdasági és Garancia Alapon, valamint az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alapon keresztül. Végül említést kell tenni a nagy források mellett a kisebb támogatásokról is, például a kulturális és ifjúsági programok, a fogyasztóvédelem stb. terén.

A harmadik Fidesz-kormányzati ciklus kezdete egybeesett az EU új költségvetési szakaszának (2014–2021) indulásával, így a költségvetési ciklus tárgyalásait már a második Orbán-kormány irányította. Eredményesnek minősíthetjük a magyar

érdekérvényesítési törekvéseket. A 2014–2020-as ciklusban megmaradt a kiemelt támogatottsági pozíciónk. Tekintettel a jobboldali magyar kormány és az EU vezető szervei (EP, Európai Bizottság) közötti viták szaporodására, illetve a magyar kormányzatot érintő kritikákra, az elért eredmény kifejezetten jónak nevezhető.

Az EU-források mértéke és felhasználása folyamatosan politikai és szakmai-közgazdasági vita tárgya mind a hazai politikai pártok, mind a magyar belpolitikát bíráló szervezetek és más tagállami politikai pártok között. A vita központjában az EU-forrásoknak a magyar gazdaságfejlődésben játszott szerepe és áttételesen az Orbán-kormányok általános gazdaságpolitikai irányvonala áll. Az ortodox, mainstream liberális vonalat valló közgazdászok mind a második, mind a harmadik Orbán-kormány idején folyamatosan a magyar unortodox gazdaságpolitika fenntarthatatlanságát hangsúlyozták (Csaba László, Lengyel László), valamint azt, hogy az EU-források nélkül a magyar gazdaság egyáltalán nem növekedne (Losonczi Miklós). Az első Orbán-kormányban még gazdasági miniszteri posztot (1998–1999) is vállaló egyetemi tanár, Chikán Attila (Corvinus) úgy fogalmazott, hogy a „magyar gazdaság utóbbi években tapasztalt kiugróan gyors növekedése csupán a kedvező körülmények szerencsés egybeesésének köszönhető. Ám a grafikonok nem hosszabbíthatók meg a végtelenségig.” Majd hozzátette: „Matolcsy politikája tankönyvszerűen megvalósíthatatlan. A kormány sokat ígért: egymillió munkahely 10 év alatt. A gazdasági növekedés legalább 3% lesz, de az optimista variánsban felpöröghet 5–7%-ra. Most is tartom: ez a növekedési ütem nincs benne a magyar gazdaságban. Ezt nem lehet megcsinálni” (Chikán 2011). Chikán Attila tévedett.

Az unortodox gazdaságpolitika mellett álló közgazdászok érvelése viszont a magyar gazdaság 2013 után felgyorsuló és tartós növekedésére hivatkozik, rámutatva, hogy a növekedés belső forrásai (fogyasztás) mind szélesebbek. Kopátsy Sándor szerint:

„[A]z Orbán-kormányok gazdaságpolitikája siker. Lehet, hogy nem is ortodox, csak az ortodoxián belüli fiskális irányzattal szemben fejlesztéspárti gazdaságpolitika. Siker, mert a költségvetés stabil, a növekedés magas (4–5%), az infláció alacsony (2%), jelentős a külkereskedelmi többlet, az államadósság csökken, belső szerkezete kedvezően alakul, a munkanélküliség alacsony (sőt, munkaerőhiány van), s nő az életszínvonal.”

Patai Mihály (MNB-alelnök) szerint: „A mostani növekedési ciklus a magyar gazdaság óriási sikertörténete. Korábban minden válságba úgy ment bele az ország, hogy mérleg- és államháztartásideficit-problémákkal küzdött. Most olyan helyzet állt elő, amire Trianon óta nem volt példa” (2018. december 4.).

Az uniós támogatások hatásáról szóló vitának van még egy lényeges eleme: a kormányzati oldal érvelésében sokszor fogalmazódik meg, hogy az uniós támogatások nem ajándékok, hanem azok, „járnak nekünk”. Mégpedig azért, mert Magyarország megnyitotta piacait az EU-s vállalatok előtt, s ezek a cégek jelentős profitot termelnek Magyarországon. Az érvelés ebben a formában ugyan nem tartható, mert a nyugat-európai országok is megnyitották előttünk a piacukat, de rámutat egy valóságos

problémára. Egy szabadpiaci rendszerben az egyenlő jogi feltételek mindig az erősebb félnek kedveznek, azaz a 2004-ben csatlakozott országok könnyű vadászterületei lettek a tőkeerős, EU-s háttérű cégeknek. E hátrány kiegyenlítése állami intervenciók nélkül lehetetlen, s különösen nem olyan körülmények között, amikor az EU belső szabályai is erősen a régi tagállamokat segítik. Tehát célszerűbb úgy fogalmazni, hogy az EU kohéziós politikája keretében érkező pénzek nem könyöradományok az új tagállamok számára. Egy lengyel számítás szerint a Strukturális Alapból érkezett támogatások minden eurójából mintegy 80 cent visszajut a forrást befizető országba. Ezt a tényt az Európai Bizottság német tagja, Günther Oettinger is elismerte (2017. február 28.), kimondva, hogy összgazdasági szempontból „Németország nem nettó befizető, hanem nettó kedvezményezett”. Ebből pedig az a következtetés is adódik, hogy a közép-európai új tagállamok számára EU-s források juttatása legalább akkora érdeke a régi tagállamoknak, mint az újaknak.

Külföldi tőkeberuházások Magyarországon

Nemcsak Magyarország, hanem az összes poszt szocialista ország piacgazdasági átalakulásában, valamint az EU-ba való beilleszkedésében kulcsszerepet játszottak a külföldi tőkebefektetések (Foreign Direct Investment – FDI). 1990 óta folyamatosan érzékelhető egyfajta versengés térségünk országai között a nagy nemzetközi multik betelepítéséért. Példának okáért említhető, hogy a francia autógyártás Szlovákiát választotta (Renault), a Volkswagen Csehországot, míg az Audi és a Mercedes Magyarországot. A közvetlen külföldi befektetések (FDI) eszközt jelentenek a gazdasági megújuláshoz és fejlődéshez, nem hiteljellegű tőkeforrást biztosítottak a beruházásokhoz, és a technológiatranszferrel a műszaki fejlődést ösztönözték, beszállítói hálózataikon keresztül pedig valamennyire bevonták a helyi gazdaságokat is. Túlryomórészt az ipari és szolgáltatási, valamint a pénzügyi szektorban jutottak meghatározó szerephez. A jelenségnek több oldala van. A külföldi beruházók ezekben az országokban a globális értékláncaikba való integrálódáshoz olcsó munkaerőt, közepes technológiai környezetet és összeszerelő platformokat nyertek. A külföldi tőkebeáramlással együtt egyébként növekszik az érintett ország külső függősége is, a külföldi működő tőkén alapuló leányvállalatok részesedése a bruttó hozzáadott értékből kiemelkedően magas (Magyarországon 2015-ben 57%, míg az EU-átlag 24%). E cégcsoportok adták Magyarországon a feldolgozóiparban a termelési érték 70%-át 2015-ben, a teljes magyar export közel felét. A Magyarországra települt autógyártó cégek a magyar ipar húzóágazatává váltak, de a beszállítóláncaik zöme is külföldi tulajdonú cégek magyar leányvállalatai. A multinacionális nagyvállalatok tevékenysége nyomán erőteljesen növekszik a GDP, viszont ugyancsak erőteljesen nő a távolság a GDP és a GNI között, azaz a megtermelt bruttó nemzeti jövedelem és az adott országban felhasznált jövedelem között. A rendszerváltó közép-európai országokban a GDP és a GNI közötti rés 0,96%-ról 4,38%-ra nőtt. A közvetlen

külföldi tőkeberuházás hosszabb távon növeli a folyó fizetési mérleg hiányát, mivel a profitjövödelmeket a tulajdonosok csak részben vagy egyáltalán nem fektetik be újra, hanem hazautalják. A fizetésimérleg-hiány növekedéséhez továbbá azzal járulnak hozzá, hogy a külföldi beruházások importvonzata rendkívül magas, azaz az export hazai hozzáadott értéke nagyon alacsony. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy külkereskedelmi hiányt termelnek, s jelentősen tudják rontani a befogadó ország, így Magyarország külkereskedelmi mérlegét is.

29. táblázat: Közvetlen külföldi tőkebefektetések állománya Magyarországon (2014–2018) és a szomszédos országokban (millió dollár)

	2014	2015	2016	2017	2018
Ausztria	175 756	179 719	151 916	193 084	209 098
SK	49 741	46 014	47 593	55 838	57 109
CZ	121 512	116 628	121 855	155 994	155 024
PL	211 484	185 986	188 734	238 483	231 848
RO	73 087	70 148	73 906	90 968	94 021
HR	28 984	25 952	27 602	33 469	32 884
SL	12 386	12 642	13 672	16 400	16 809
HU	99 573	84 856	80 699	90 644	88 736

Forrás: KSH

A 2014 és 2017 között meghozott csaknem 300, Magyarországra nézve kedvező beruházási döntés eredményként – a HIPA (Nemzeti Befektetési Ügynökség) támogatásával – 58 000 munkahely jött létre hazánkban. Ez egyenértékű azzal, mintha Zalaegerszeg megyei jogú város minden lakosa munkalehetőséghez jutott volna. A kormányzati célkitűzés az, hogy támogassa az „Invented in Hungary” jellegű beruházásokat. Mindez azt jelenti, hogy a külföldi közvetlen működőtőke-befektetések (FDI) területén a minőség legyen az elérendő cél. A 2017. évi eredmények relációs megoszlása tekintetében Németország minden szempontból domináns. A német befektetők 29 esetben hoztak pozitív döntést, ami a munkahelyteremtés területén csaknem 40%-os arányt jelent. Rekordszámú, 18 projekt kapcsolódik ugyanakkor a magyar vállalatokhoz, ami kiválóan reprezentálja a magyar gazdaság fejlődését.

Ha a tendenciákat ágazatonként vizsgáljuk, akkor látható, hogy Magyarország autóipari pozíciója – az önvezető járművekkel kapcsolatos K+F-tevékenység és az e-mobilitás regionális központjaként – tovább erősödött. Az élelmiszeripar megőrizte erős pozícióját. A regionális eloszlást tekintve a legtöbb projekt Budapestén valósult meg (15). Ezt követi Pest megye (10 projekttel), majd Borsod-Abaúj-Zemplén, Hajdú-Bihar, Heves és Győr-Moson-Sopron megyék (egyenként 8 projekttel). Fokozódó érdeklődés figyelhető meg az ország déli részén: például a Magnus és a Viessmann pécsi beruházása, valamint a BP Szegeden létesült új szolgáltató központja esetében. A KSH szerint a magyarországi FDI-állomány (vagyis az összes év tőkebefektetésének mennyisége) a 2002-es 7 milliárd forintról

2006-ra 13,6 milliárdra nőtt, majd 2009-re közel 16 milliárdra. S innen lendült fel 2017–2018-ra a csúcsot jelentő 24 milliárd forint körüli értékre.

Keleti és déli nyitás

A Fidesz második és harmadik kormányzati ciklusának terméke a magyar gazdaság- és külpolitikában a globális, majd a keleti és a déli nyitás. A keleti nyitás koncepciója a második Orbán-kormány külpolitikai programjában már szerepelt. A *Magyar külpolitika az uniós elnökség után* című dokumentumban (2011) induló változatként a globális nyitás fogalmát találjuk, amely alatt azt kell értenünk, hogy a magyar külpolitika mind multilaterális, mind kétoldalú keretek között fejleszteni kívánja a kölcsönös előnyös együttműködési lehetőségeket azokkal az államokkal is, amelyek a rendszerváltozás óta háttérbe szorultak, vagy még ki sem épültek velük kapcsolataink. 2014 után a keleti nyitás fogalma (Széll Kálmán-terv) tehát inkább csak a politikai kommunikációban erősödött fel, tekintve, hogy az EU-n kívüli piacok felé nyitás gondolata még az EU-csatlakozás előtti évekből származik. A koncepció alapvetően azt a szándékot tükrözte, hogy Magyarország bővítse kiviteltét a feltörekvő, gyors gazdasági ütemet felmutató nem európai országok irányába, s megkeresse a helyét a világ gazdasági átrendeződésben. A kiinduló feltevés pedig annyi volt, hogy mivel a világ gazdaság súlypontja egyre inkább az ázsiai térségbe tevődik át, a magyar politikának feladata, hogy bekapcsolja a magyar gazdaság vérkeringésébe a feltörekvő, gyorsan növekedő térségeket.

A megfontolások között szerepelt az is, hogy az EU nagy tagállamai az értékalapú külpolitika hangoztatása mellett virágzó gazdasági kapcsolatokat építenek ki e térségek országaival. A magyar szándékokat a 2011-es Külgazdasági Stratégia foglalta keretbe. A célterületek között elsősorban a rohamosan előretörő Kína, Oroszország, a FÁK-országok, a Perzsa-öböl államai, az ASEAN és Afrika országai szerepeltek. A stratégia nyíltan megfogalmazza azt is, hogy a keleti nyitás nem az EU-val való kapcsolatok alternatívája, hanem kiegészítője kíván lenni. A nagyságrendek miatt egyébként is lehetetlen az EU-s reláció kiváltása. A keleti nyitás 2015-től egészült ki a déli nyitás stratégiájával, amely főleg az afrikai és latin-amerikai gazdasági kapcsolatok erősítésére fókuszált.

A keleti és déli nyitás koncepciója gazdasági vonatkozásban nem bizonyult sikeresnek, a külkereskedelmi forgalom alakulása nem igazolta vissza az elképzeléseket. A 2018-as adatok szerint a teljes magyar export mindössze 18,2%-a ment az Európai Unión kívülre, miközben ez az arány 2010-ben még 21–22% körül volt. A világbank adatai szerint a kelet-ázsiai és csendes óceáni régióval 2010 óta csökkent a külkereskedelmünk. A Kínát, Dél-Koreát, Vietnámot és Thaiföldet magában foglaló régióval a külkereskedelmi forgalom összértéke a 2010-es érték 87%-át érte el 2017-ben. Maga a nyitási törekvés helytálló, a többi visegrádi ország is hasonló irányba lépett.

30. táblázat: Magyarország 10 legfontosabb kereskedelmi partnere 2010 és 2017 között. Részesedésük %-ban

2010		2017	
Németország	+31%	Németország	27,0%
Oroszország	-46%	Ausztria	5,5%
Ausztria	+19%	Szlovákia	5,1%
Olaszország	+20%	Olaszország	4,9%
Szlovákia	+27%	Lengyelország	4,8%
Lengyelország	+30%	Csehország	4,6%
Franciaország	+15%	Franciaország	4,2%
Kína	+3%	Hollandia	4,2%
Románia	+21%	Románia	4,1%
Hollandia	+32%	Kína	3,7%

Forrás: STADAT, KSH

A keleti nyitás realizálásában kiemelten fontos szerepet kaptak a kereskedőházak. A vizsgált ciklusban Magyarország 41 országban állított fel nemzeti kereskedőházakat, amelyek azonban zömükben nem váltották be a hozzájuk fűzött reményeket. A felhalmozott veszteségeik miatt (2012 és 2015 között 9,5 milliárd forint) a kormány 2018-ban felszámolta a kereskedőházak rendszerét.

A 2014-es tusnádfürdői beszéd után a keleti nyitás koncepciója új dimenziót kapott. Ekkortól már nemcsak az EU-kereskedelem kiegyensúlyozottabbá tételét értették alatta, hanem a Kelet immár politikai koncepcióként is alternatívát kezdett jelenteni a Nyugattal szemben. Az érdekvezérelt külpolitika a humanitárius és emberjogi szempontok negligálásának, tehát az EU-s értékközösségtől való távolodás bizonyítéka lett.

A keleti nyitás koncepció másik eleme a tőkevonzás szándéka volt. Itt már több sikerről lehet beszámolni. Magyarországon növekedtek a kínai és koreai közvetlen tőkeberuházások. A magyar eset azonban szélesebb nemzetközi folyamatba ágyazódik. Míg 2007-ben a világ beruházásainak 81%-át nyugati tőkéből valósították meg és a keletre 17% arány jutott, addig 2019-ben a keleti beruházások aránya már elérte az 58%-ot, a nyugatié pedig 40%-ra csökkent. Ez a tendencia megjelent a magyar gazdaság terén is.

Letelepedésikötvény-program

A keleti és déli nyitás programjának speciális vonatkozását jelenti a 2013–2017 között futó letelepedésikötvény-program. A kötvényprogram lényege, hogy ha egy külföldi 300 ezer euróért államkötvényt vásárol, akkor letelepedési engedélyt kap Magyarországon. Az államkötvény futamideje 5 év volt. A hatályban lévő szabályok értelmében a letelepedési engedéllyel rendelkezők a teljes schengeni övezetben szabadon mozoghatnak, vállalkozást alapíthatnak vagy munkát vállalhatnak. A programban csak az EU-n kívüli országok állampolgárai vehettek részt. A családtagjeit is beszámítva

a programmal, annak 2017-es felfüggesztéséig, összesen 19 838 fő érkezett Magyarországra, ezek 81%-a Kínából, ami összesen 15 754 főt jelentett. A második legnagyobb vásárlók az oroszok voltak: 1265 fő kapott magyar papírokat. Jelentősebb, 2–300 fős számban jöttek emellett irániak, irakiak és pakisztániak is, összesen pedig 59 ország állampolgárai vásároltak kötvényeket.

Az Európai Unióban több ország is hasonló gyakorlattal vont be külső forrásokat a költségvetésébe (Ciprus, Spanyolország, Lettország, Portugália, Egyesült Királyság). 2010 és 2018 között mintegy 100 ezer fő kapott tartózkodási/letelepedési engedélyt, ennek mintegy egyötöde Magyarországon. Az engedélyekért cserébe az érintett országok mintegy 25 milliárd dollárnyi tőkéhez jutottak. A program a magyar költségvetésnek összességében hasznot ugyan nem hozott – a számítások egy része szerint a program 17 milliárd forint veszteséget termelt 4 év alatt – de kritikus időszakban, azaz 2011 és 2012-ben juttatta több mint 1,6 milliárd dollár költségvetési pluszbevételezhez Magyarországot. Emlékeztetésül: az unortodox gazdaságpolitikai intézkedések nyomán 2011–2012-ben a hitelminősítők a bővlikategóriába sorolták Magyarországot, s a Világbank a készenléti hitel-megállapodás megkötését a kormány gazdaságpolitikájának radikális megváltoztatásához kötötte. A magyar kormány a politikai feltételekhez kötött hitelek kikerülését kívánta megoldani más források megkeresésével.

Az EU-tagság eredményei. Viták. A külső belpolitika dimenziói

Az Európai Unió egyik jellemzője, hogy a tagállamok bizonyos hatásköröket közösen gyakorolnak, azaz a szerződésben rögzített szakterületeken (agrárpolitika, kereskedelempolitika) az unió szervei járnak el a tagállamok nevében. Ezt a dimenziót nevezzük belső külpolitikának. Az Európai Parlament szerepének és súlyának növekedésével az EU-ban erősödő jelenség egy másik dimenzió is: a külső belpolitika, amelynek alapja, hogy az EP-mandátumot nyert pártok különböző pártcsaládok (frakciók) tagjai lettek.

Az 5 évenként közvetlen választásokkal választott Európai Parlament az EU egyik szerve. Benne a képviselők nem nemzeti hovatartozás szerint ülnek, hanem politikai hovatartozás szerint. Az EP-ben 2018-ban 7 képviselőcsoport működött.

- Európai Néppárt (Kereszténydemokraták)
- Szocialisták és Demokraták Progresszív szövetsége
- Renew Europe Group
- Zöldek/Európai Szabad Szövetség
- Identitás és Demokrácia
- Európai Konzervatívok és Reformerek
- Egységes Európai Baloldal/Északi Zöld Baloldal

31. táblázat: A frakciók közötti erőviszonyok a 2014–2019-es ciklusban

Parlamenti frakciók	EP-képviselők száma	Képviselt országok száma
Európai Néppárt (EPP)	217	28
Európai Szocialisták és Demokraták (S&D)	186	28
Európai Konzervatívok és Reformisták (ECR)	75	19
Liberálisok és Demokraták Szövetsége Európáért (ALDE)	68	22
Zöldek/Európai Szabad Szövetség (Greens/EFA)	52	18
Egységes Európai Baloldal/Északi Zöld Baloldal (GUE/NGL)	52	14
Szabadság és Közvetlen Demokrácia Európája (EFDD)	41	7
Nemzet és Szabadság Európája (ENF)	37	8

Forrás: www.europarl.europa.eu/about-parliament/hu/organisation-and-rules/organisation/political-groups

Magyarország esetében 2010 után jelent meg – s azóta fokozatosan erősödött – az a jelenség, hogy az Orbán-kormánnyal valamilyen okból nem szimpatizáló politikusok (pártok, frakciók) az Európai Parlamentben formálnak véleményt a kormány jogi, társadalmi, gazdasági és politikai intézkedéseiről. Jellemző az is, hogy a magyar belpolitikában marginalizálódó hazai ellenzék az egyik inspirálója a külső belpolitika keretei között érkező bírálatoknak, amelyek kimondott szándéka a kormány politikai irányának megváltoztatása, végső kimenetelében a kormány leváltása. Az eljárás ellentétben áll a demokrácia alapvető tételével, miszerint a politikai hatalom legitimálása az adott ország állampolgárainak szavazataitól függ. Röviden: a magyar belpolitikai csatákat Brüsszelben nem lehet megnyerni. A politikai vita jogi köntösben folyik a jogállamiság elnevezés alatt.

Kötelezettségszegési eljárások

Az EU-s joganyag átültetésében és alkalmazásában az új tagállamok a tagság kezdete óta általában jól teljesítenek. Ez jól nyomon követhető az Európai Bizottság által a tagállamok ellen indított kötelezettségszegési eljárások mennyiségén. A kötelezettségszegési eljárás az EU működésének szokványos módja, akkor kerül rá sor, amikor egy tagállam nem teljesíti az uniós szabályozás valamely elemét, illetve elmulasztja vagy késedelemmel végzi egy irányelv hazai jogrendbe való átültetését. Miután az Európai Bizottság észleli a nem teljesítést, levélben hívja fel az adott tagállam kormányának figyelmét a hiányosságra. Az esetek döntő többségében az eljárás ezen a ponton befejeződik. Amennyiben egy tagállam továbbra sem tartja be/teljesíti a vonatkozó rendelkezéseket, az Európai Bizottság az EU Bíróságához fordul. Az EUB ítéletei nyomán – ezekben pénzbüntetést is kiszabhat – a tagállamok döntő többségben végrehajtják az ítéletet.

Az Európai Bizottság minden évben külön jelentésben foglalja össze az eljárásokat, s ezen belül elkészíti az egyes tagállamokra vonatkozó összeállításokat is.

2014-ben az Európai Bizottság 893 új eljárást indított a tagállamok ellen, ebből Magyarországra 44 eljárás jutott. Az adattal Magyarország a középmezőnyben helyezkedik el. Az eljárásban érintett fontosabb területek – ugyanúgy, mint a többi tagállam esetében is – a környezetvédelem, a belső piaci szabályok követése, illetve a szállítás és az EU-n belüli mozgás. 2015-ben csökkent az újonnan indított eljárások száma (742), viszont nem zárult le még 1368 eljárás. Magyarország továbbra is a középmezőnyben áll (27 eljárás) Lengyelország (26) és Románia (29) között. Ebben az évben a legtöbb eljárás Ciprus és Görögország ellen indult.

2016-ban ismét emelkedő a trend (986 új eljárás) úgy, hogy még 1657 eljárás nem is zárult le. Ebben az évben Magyarország ötödik helyével az élmezőnybe került. 45 eljárás indult. Előttünk sorakozott Portugália (60), Belgium (49) és Ausztria (47). Egy évvel később erős csökkenés történt (716 új eset), Magyarország a mezőny második felében (17. helyen) állt, közvetlenül előzve meg Németországot. A kormányzati ciklus utolsó évében, 2018-ban tovább csökkent a megindított eljárások száma (644), viszont magas volt a le nem zárt ügyeké (1571). Magyarország továbbra is a középmezőnyben volt 22 esettel, előttünk Málta és mögöttünk Spanyolország.

Nézzünk néhány konkrét példát!

1. Az Európai Bizottság 2017 februárjában indított kötelezettségszegési eljárást Magyarország ellen a mezőgazdasági és élelmiszeripari termékek kiskereskedelmére vonatkozó szabályok miatt. A magyar fél válasza után az Európai Bizottság egy második, indoklással ellátott véleményben (2018. március) szólította fel Magyarországot, hogy szüntesse meg a szóban forgó kiskereskedelmi korlátozást. Az Európai Bizottság szerint a magyarországi szabályozás megfosztja a fogyasztókat és a vállalkozásokat attól, hogy maradéktalanul élvezhessék az egységes piac előnyeit, ez pedig szembe megy az áruk szabad mozgásának elvével, valamint a mezőgazdasági termékpiacok közös szervezésének létrehozásáról szóló uniós rendelettel is. A magyar szabályozás szerint ugyanis a kiskereskedőknek ugyanazokat a haszonkulcsokat kell alkalmazniuk a mezőgazdasági és élelmiszeripari termékekre, függetlenül a származási országtól. Az Európai Bizottság szerint ez a szabály sérti az áruk szabad mozgására vonatkozó uniós jogot, hiszen hátrányos helyzetbe hozza, visszaszorítja az importált termékek értékesítését a hazai termékekéhez képest. Magyarország emellett nem tesz eleget az uniós rendelet szerinti kötelezettségeinek sem, mivel a mezőgazdasági termékek esetében akadályozza a szabad árképzést, és nem biztosítja a tisztességes versenyt. A magyar jog azzal, hogy azonos haszonkulcsot ír elő minden termékre, megakadályozza, hogy egyes importőrök és importált termékeket kínáló kiskereskedők vonzóbb kiskereskedelmi árakat kínálhassanak a fogyasztóknak. Mint köztudott, a főként a külföldi kiskereskedőket sújtó korlátozások bevezetése megnehezíti az érintett kereskedők számára, hogy üzleti tevékenységüket a fogyasztók

igényeinek legmegfelelőbb módon folytassák. Ugyanakkor a fogyasztók szempontjából csökkenti a termékválasztékot, és mindeközben korlátozza az uniós egységes piac által a vállalkozásoknak kínált lehetőségeket. Mivel a magyar fél kitartott álláspontja mellett, az Európai Bizottság az ügyet az EU Bírósága elé terjesztette.

2. 2017 szeptemberében az Európai Bizottság véleménnyel ellátott levelet küldött a magyar kormánynak, miszerint az Elektronikus Közútiáruforgalom-ellenőrző Rendszer (EKÁER) követelményei nem felelnek meg a hozzáadottérték-adóra vonatkozó uniós jognak. Az EKÁER keretében a vállalkozásoknak áfafi-zetési célból részletes jelentést kell tenniük a magyar adóhatóságok részére bizonyos közúti fuvarozási tevékenységeikről. Az EKÁER ezen követelményei sértik az uniós szabályokat, mivel elsősorban a határokon átnyúló ügyleteket érintik, és az EU-n belüli határátlépéssel összefüggő adminisztratív kötelezettségeket vezetnek be. Ezen túlmenően az Európai Bizottság úgy véli, hogy a magyar jogszabályok sértik a semlegesség és az arányosság elvét, valamint az üzleti tevékenységeknek az Európai Unió Alapjogi Chartája által garantált szabadságát. A magyar kormány értetlenül állt a bizottsági levélben felhozott érvek láttán, tekintve, hogy a 2015-ben indított magyar közúti áruforgalomellenőrző-rendszert maga az EU minősítette kiváló eljárásnak az adóelkerülés megakadályozásában. „Brüsszel döntése – olvasható a magyar reagálásban – érthetetlen, és súlyosan veszélyezteti a gazdaság fehéritéséért tett példaértékű magyar intézkedéseket. A kormány mindent elkövet, hogy megvédje az Európai Számvevőszék által is elismert hazai EKÁER-rendszert, amely a leghatékonyabb eszköz a fiktív és adózatlan áruk kereskedelmével szemben.” A vita folytatódik.
3. A vasúti közlekedést érintően az Európai Bizottság arra szólította fel Magyarországot, hogy nyújtsa be a vasúti rendszer akadálymentesítésére, illetve forgalmi szolgálatára és forgalomirányítására vonatkozó műszaki követelményekkel kapcsolatos terveit. Indoklása szerint a tagállamoknak legkésőbb 2017. július 1-jéig kellett értesítést küldeniük terveikről. Magyarországnak 2 hónap állt rendelkezésére, hogy válaszoljon az Európai Bizottság által felvetett érvekre, amely a határidő lejártát követően indokolással ellátott véleményt fogadhat el az ügyben. A közbeszerzéssel kapcsolatban az Európai Bizottság 15 tagállamot – Bulgária, Ciprus, Csehország, Dánia, az Egyesült Királyság, Finnország, Hollandia, Horvátország, Lengyelország, Málta, Németország, Olaszország, Románia és Svédország mellett Magyarországot – arra szólított fel, hogy igazítsa nemzeti közbeszerzési és koncessziós szabályait az uniós joghoz. Mint közölték, a közbeszerzésekre és koncessziókra vonatkozó uniós szabályokat a tagállamoknak 2016. április 18-ig kellett átültetniük nemzeti jogrendszerükbe.

Jogállamiság-viták – a külső belpolitika

A jogállamiság újraértelmezése

A jogállamiság-vita a belső külpolitika legszélesebb területe Magyarország és az Európai Unió között. Gyakorlatilag 2010 óta permanens vita folyik a jogállamiság értelmezéséről, az EUSZ 2. cikkében foglalt jogállamiság tartalmáról. Az Orbán-kormányok értelmezése szerint szó sincs a jogállamisággal való szakításról, amiről a vita folyik, az a jogállamiság értelmezése. A magyar Alaptörvény kifejezetten rögzítette a jogállamiság eszméjét, kimondva a hatalomkoncentráció tilalmát, valamint az elkülönült hatalmi ágak megtartását is. Továbbá az Alaptörvény külön fejezetet szán az alapvető emberi jogoknak, amelyeket alkotmányos kötelességként a kormánynak biztosítani kell. A vita tehát ott kezdődik, hogy a magyar kormányzat által megfogalmazott jogállamiság-értelmezés eltér a nyugat-európai országokban bevett jogállamiság-konceptióktól. Elsősorban amiatt, hogy igazodik a magyar közjogi tradíciókhoz és az ország reális fejlettségi szintjéhez. Már a harmadik Orbán-kormány idején született meg az az argumentum, hogy a globális, fiskális kapitalizmus válságjelenségei magát az EU-t, illetve az európai integrációt vezető hatalmakat is rá fogják kényszeríteni a klasszikus jogállamiság átértékelésére.

A 2014-es tusnádfürdői beszéd egyértelműen azt jelezte, hogy a magyar politika nemcsak a gazdasági ortodoxiát nem követi, hanem a demokrácia liberális változatát sem. Magyarország kitörni igyekszik a rendszerváltozás után a posztoszocialista országoknak kijelölt sablonokból, s az EU-ban általánostól eltérő kritériumokat kíván alkalmazni a jogállamiság terén. A 2014-ben szerzett újabb kétharmad, azaz a harmadik Orbán-kormány nagyon erős legitimitása csak növelte az EU-s szervezetek és a meghatározó államok gyanakvását. A 2015-ös migránsválság során a magyar kormány következetesen elutasította az EU által erőltetett kvótarendszert, s az EU-szolidaritás értelmezését is. 2015-ben az Európai Parlament politikai vitanapot tartott a magyar helyzetről, s elsősorban a migráció kérdéséről rendezett nemzeti konzultációt támadták.

Néhány év elteltével a hatások akkurátusan összeadódtak, így az EU, pontosabban az EP részéről szinte bármilyen magyar politikai aktus összeférhetetlen lett az európai értékekkel. A magyar–EU vita az egyes konkrét intézkedések szintjéről, az integráció és az európai nemzetállamok jövőjéről, a föderalizmus-szuverenizmus alternatívájáról, a közép-európai országok integrációban elfoglalt helyéről és háttérben egy nem liberális fejlődés kimunkálásáról szólak.

Az EU-n belüli külső belpolitika szervezeti letéteményese az integráció föderalista vonulatát képviselő Európai Parlament, amely a második Orbán-kormány devianciáit már csokorba gyűjtötte a 2013-as Tavares-jelentésben. Miután a jelentés nyomán különösebb következmények nem születtek, az EP baloldali, liberális és zöldpárti frakciói 2017. május 17-én újabb, a 7-es cikkely aktiválását célzó eljárást kezdeményeztek Magyarországgal szemben. Az EP-határozat szerint meg

kell rendszabályozni Magyarországot, mert Magyarországon sérül a jogállamiság és a demokrácia, a tranzitciónára vonatkozó szabályozást fel kell függeszteni, a kormánynak abba kellene hagyni a civil szervezetek elleni fellépést, vissza kellene vonni a CEU-ra vonatkozó törvénymódosítást, és általában a korrupció miatt szigorúbban kell ellenőrizni az uniós támogatásokat. Az újabb jelentés elkészítésével a holland zöldpárti képviselőt, Judith Sargentinit bízták meg, aki a jelentést 2018 tavaszára elkészítette. A jelentésben Sargentini csak az EP által korábban tárgyalt dokumentumokat, a nemzetközi NGO-k jelentéseit gyűjtötte össze, a magyar kormány érveire nem volt kíváncsi, s maga is bevallotta, hogy nem jogi eljárásról, hanem politikai processzusról van szó, amelynek deklarált célja Magyarország szavazati jogának felfüggesztése. Az EP 2018. szeptember 12-én a jelentést megszavazta. A parlamenti határozat felszólította a Tanácsot a 7-es cikkely szerinti eljárás megindítására/újabb fázisba léptetésére Magyarországgal szemben.

A Sargentini-jelentés

A Sargentini-jelentés 12 témakörben vizsgálta a demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok érvényesülését, illetve ezek megsértését Magyarországon:

1. az alkotmányos és a választási rendszer működése;
2. az igazságszolgáltatás és más intézmények függetlensége, valamint a bírák jogai;
3. a korrupció és az összeférhetetlenség;
4. a magánélet védelme és az adatvédelem;
5. a véleménynyilvánítás szabadsága;
6. a tudományos élet szabadsága;
7. a vallásszabadság;
8. az egyesülési szabadság;
9. az egyenlő bánásmódhoz való jog;
10. a kisebbségekhez tartozó személyek – köztük a romák és a zsidók – jogai, valamint a kisebbségekkel szembeni gyűlölködő kijelentésekkel szembeni védelem;
11. a migránsok, menedékkérők és menekültek alapvető jogai;
12. a gazdasági és szociális jogok.

A magyar kormány igazságügy-minisztere, Trócsányi László az egész jelentést „lezárt ügyeket listázó vádiratnak” minősítette. A Magyar Országgyűlés 2018. október 16-án határozatban utasította vissza a jelentést, azzal érvelve, hogy a dokumentum a demokratikusan megválasztott magyar parlament saját hatáskörében meghozott döntéseit támadta meg, ezzel pedig nemcsak túllépte hatáskörét, hanem megsértette egy tagállam szuverenitását is. A határozat szerint: „Visszautasítjuk a Sargentini-jelentésnek nevezett hazug bevándorláspárti vádirat rágalmait. Visszautasítjuk

a jelentést, amely azért támadja Magyarországot, mert nem fogadott be bevándorlókat, elutasította a kvótát, jogi határozatot hozott létre és büntethetővé tette az illegális bevándorlás szervezését.”

A Sargentini-jelentés jogi értelemben egy EP-javaslat a Tanács számára. A jelentés alapján a Tanács egyhangú döntésével állapíthatja meg, hogy fennáll az egyértelmű veszélye az EU-szerződésben meghatározott értékek Magyarország részéről történő megsértésére. Ha ez megtörténne, akkor a Tanács a határozatban előírna intézkedéseket Magyarország számára. Végrehajtásukat ellenőrizné, s amennyiben arra a megállapításra jutna, hogy Magyarország nem tett azoknak eleget, akkor dönthetne a Tanács Magyarország szavazati jogának felfüggesztéséről. A 7-es cikkely szerinti eljárást a Tanács megkezdte. Hasonló eljárást kezdeményezett az Európai Bizottság is a Tanácsnál 2017 decemberében Lengyelországgal szemben.

A Sargentini-jelentés felsorol olyan területeket is, amelyek formai okokból nem szerepelhetnének benne. A sztrájkjog, az egyenlő bánásmódhoz való jog, a nők egyenjogúsága, a Stop, Soros! törvénycsomag rendelkezései, a külföldről finanszírozott szervezetek átláthatósága és a választókerületek kialakítása nemzeti hatáskörbe tartozó ügyek. Amennyiben az EP ezekről tárgyal, hatáskörelvonást valósít meg. Hasonlóképp nem szerepelhetnének az EP-vitákban azon kérdések, amelyek rendezése az alkotmányban szerepel. A Sargentini-jelentés ötödik pontja a véleményalkotás szabadságának megsértéséről szól. Az erre vonatkozó magyar rendelkezéseket az EU már vizsgálta egy kötelezettségszegési eljárás keretében, de a magyar jogszabályokat végül megfelelőnek találta.

Tartalmi tekintetben vegyesebb a kép. Az Alkotmánybíróság hatáskörének szűkítésével kapcsolatos egyes észrevételek jogosak, amint valóban kifogásolható a 2010–2011-es bírói nyugdíjazások lépése is, éppúgy, mint a végkielégítéssel kapcsolatos visszaható hatályú jogalkotás. Azonban a magyar igazságszolgáltatás függetlenségének vitatása nem áll meg. Magyarországon az Országos Bírói Hivatal és az Országos Bírói Tanács közti belső nézeteltérések nem jogállami problémák. A médiajogszabályokat a magyar kormányzat a Velencei Bizottság véleménye alapján több ízben módosította, de jogilag nem vitatható a Médiahatóság és a Médiatanács kormánytól való függetlensége. A véleménynyilvánítás szabadságát vitatni a 21. században, az internet és a közösségi média időszakában értelmetlen. Magyarországon a legolvasottabb hírportál tartósan az ellenzéki Index.

A Sargentini-jelentés a tudományos élet szabadságával kapcsolatban kizárólag a felsőoktatási törvény azon módosításaival foglalkozott, amely hátrányos a Közép-európai Egyetemre (CEU). Amit itt feltétlen célszerű figyelembe venni, az a kialakult állapot eredendő jogszerűtlensége: a CEU 1995 óta egyedi státuszt birtokolt Magyar Bálint engedélyével a magyar felsőoktatásban, több ponton ellentmondva a hatályos felsőoktatási törvénynek. A kivételesség megszüntetése legfeljebb azon a ponton lehet sértő, hogy már megszerzett jogokat sértett.

A vallásszabadságot rendező egyházi törvényt a magyar kormány többször módosította, épp a Velencei Bizottság és a magyar Alkotmánybíróság javaslatai alapján.

A kifogás a jelentésben az, hogy ne az Országgyűlés, hanem a bíróságok döntsenek az egyházi minősítés tárgyában.

Az egyesülési szabadság tekintetében a külföldről finanszírozott civil szervezetek átláthatósága tárgyában hozott rendelkezés tartalmaz túlzásokat, de az alapproblémát és a politikai szándékot (legyenek átláthatók a külföldről finanszírozott, jobbra politikai tevékenységet végző és emberi jog védelmére szakosodott szervezetek) nem lehet vitatni.

A migránsok, menekültek ügyében jogos kifogásolni a magyar kormányzati kommunikáció hisztériakeltését, de a tömeges migráció kezelésében tanúsított intézkedéseket aligha. Számos európai ország (Ausztria, Olaszország) hozott hasonló intézkedéseket.

A harmadik Orbán-kormány alatt a szuverenitásfogalmunk kapott egy új vonást, az alkotmányos identitás védelmét. Eszerint nem szabad megengedni, hogy a népszuverenitásra vissza nem vezethető nemzetközi bíróságok legitimáció hiányában felülbírálják a nemzeti államok törvényhozási aktusait. A magyar értelmezés hivatkozási alapja a német alkotmánybíróság egy 1994-es ítélete, majd egy 2020-as állásfoglalása, amely kimondta, hogy az európai közösségi jog nem elsődleges a német alkotmánnyal szemben. Ugyanezt az elvet mondta ki egyébként a francia alkotmánytanács 2006-ban, miszerint egy uniós irányelv nem sértheti Franciaország alkotmányos identitását. Van hasonló döntés a cseh és a lengyel alkotmánybíróság gyakorlatából is.

Értékek – kettős mérce, kettős beszéd

A nemzetközi szervezetekben a tagállamok azonos jogokkal rendelkeznek. Az ENSZ Közgyűlésében minden tagállamnak egy szavazata van. A formális jogegyenlőség mögött természetesen hatalmas különbségek lehetnek, nyilván senki nem gondolja, hogy a NATO-ban azonos a súlya az Egyesült Államoknak és Magyarországnak. A formális jogegyenlőség mögött különböző súlyú és képességű államok találhatók az Európai Unióban is – a nagy tagállamok (Franciaország, Németország) szándékai az EU-szervezetekben jobban érvényesülnek, mint a kis országokéi. Az EU létrehozásától érvényesült a „Quod licet Iovi, non licet bovi” („Amit szabad Jupiternek, nem szabad a kisökörnek”) elve. A geopolitikában könnyen azonosítható képességalapú különbségek (méret, lakosság, katonai, gazdasági erő stb.) mellett 2004 után megjelent a fejlettségalapú különbség is. Ez már létezett ugyan a déli kibővülés után is, de kifejezett problémává ekkortól vált. A régi tagállamok (tizenötöknek is nevezik magukat) tartottak a közép-európaiak olcsó munkaerjétől, ezért 7 év derogációt léptettek hatályba a munkaerő szabad áramlása terén. A tizenötök államai a szabad munkavállalás és a letelepedés szabadsága keretében azt teljesen rendjén valónak találták, hogy a régi tagállamokból kitelepülő vállalatok az új tagállamokban gyárat építsenek (Audi: Győr; Renault: Pozsony; Renault-Dacia: Pitești), amelyek az új tagállamok alacsonyabb bérszínvonala okán nagyobb nyereséget termeltek.

Viszont amikor a munkaerő szabad áramlása keretében megjelentek a közép-európai szolgáltatók a régi tagállamokban, azonnal zavarónak találták az alacsony bérszintet, amely ebben az esetben lengyel, bolgár vagy magyar cégeket hozott előnybe. Ilyen terület lett a közúti szállítmányozás, ahol a közép-európai fuvarozó cégek alacsonyabb bérszintjükkel versenyelőnybe kerültek a régi tagállamok fuvarozóival szemben. Ebből a vitából született 2014-ben az úgynevezett kiküldetési irányelv (2014/67/EU). Ennek értelmében a közép-európai fuvarozó cégeknek a határátlépéstől az adott ország bérszínvonalával azonos fizetést kell a sofőröknek biztosítani. A közép-európai országok tiltakozása sikertelen volt.

Hasonlóan kettős mérce érvényesült az EU-s piacokat uraló nemzetközi élelmiszeripari cégeknél: az új tagállamokba azonos címkével és márkánévvel kisebb értéktartalmú árukat forgalmaznak.

A kettős mérce jól tetten érhető a magyar jogállamisági eljárásokban is. 2014-ben ilyen volt a magyar egyházügyi szabályozást elmarasztaló (EJEB-) ítélet, amely olyan elvárásokat támasztott a magyar jogszabállyal szemben, amelyek alapján egy sor más államot is el/meg lehetne ítélni Európában. Paródiának tűnik, amikor egy állam-egyházzal működő ország (Olaszország, Málta) képviselője az egyházalapítás szabadságát kéri számon egy másik tagállamon. A Sargentini-jelentés egyik pontja ugyanerre az ítéletre hivatkozva minősítette diszkriminatívnak a magyar szabályozást.

A 2018-as Sargentini-jelentés hemzseg a kettős mérce használatától. A leginkább kirívó példák között említhető az elkülönült közigazgatási bíróságok tervezett felállítására Magyarországon, amelyet a jelentés az európai standardoktól való távolodásnak ítélt. Azt a jelentés nem említi, hogy a rendes bíróságoktól elkülönült közigazgatási bíróságok működnek Ausztriában, Csehországban, Luxemburgban, Belgiumban és Franciaországban is. A magyar kormány egyébként levette napirendről a közigazgatási bíróságok létrehozásának kérdését.

A magyar kormány úgy látja, hogy a jogállamisági vitákban az EU „brutális kettős mércét” alkalmaz Magyarországgal szemben.

Kiváló összefoglalását adja a kettős mérce képtelenségének Schöpflin György:

„Magyarország bírálói az EU-szerződésben, pontosabban annak 2. cikkelyében kodifikált európai értékekből indulnak ki. Ám e 2. cikk és az európai értékek lényege éppen abban áll, hogy azokhoz mindenkinek egységesen kell igazodnia, miként az Európai Unió Bírósága világosan ki is mondta. Tehát vagy létezik egységes európai rend, s akkor az összehasonlítások érvényesek, vagy nincs, s akkor viszont az, amit Magyarország tesz, nem értékelhető az európai értékek feltételezett rendszerének alapján. Az első felvetés a helyes [...], ez viszont azt jelenti, hogy a Magyarország elítélése nem jogi fellépés, hanem politikai húzás, amely a törvényt politikai célokra használja fel.”

Merre menjen az integráció? A V4-ek ötletei

A magyar–EU viták mélyén/háttérében még egy fajsúlyos kérdés található: az integráció jövőjére vonatkozó koncepcionális eltérés. Az Európai Unió mint *értékközösség*

elvével szemben a magyar politika az Európa mint *nemzetek közössége* tételét állítja. A Fidesz politikai programjában már az első kormányzati ciklus (1998–2002) előtt felbukkant az a tétel, hogy rendszerváltó országok tényleges integrálásához magának az EU-nak is meg kell változnia. De az EU-ba Magyarországot a Medgyessy-kormány vitte be, s a szocialista-liberális kormányzat értékvilága könnyedén illeszthető volt az EU-ban uralkodó mainstream irányzathoz; Medgyessy szeme előtt a nyugati típusú demokrácia hazai meghonosítása lebegett. Az EU pedig az európai értékek védelmét vallotta, ami a politológia nyelvén a liberális demokráciát jelentette, s természetesnek vette mindenki, hogy a csatlakozó új tagállamoknak el kell fogadniuk ezt az értelmezést. Nagyon népszerű volt Francis Fukuyama írása a történelem végéről, ahol mindenkire a liberális demokráciák mennyországa vár.

Az értékek közösségét valló felfogás időközben szembesült néhány nehezen kezelhető ténnyel. Az egyik mindenképp az alulfejlettség történelmi problémája: a 2004-ben csatlakozott országok fejlettségben messze az EU tagállamai mögött voltak. Az EU-n belüli GDP-lejtő a 180%-on álló Luxemburgtól az alig 30%-ot mutató Bulgáriáig ferdült, megoldhatatlan feladat elé állítva a közös szabályokat meghozni kívánó testületeket. Nyugat-Európában már elég sokan mondják, hogy hiba volt a geopolitikai megfontolásokat az integrálhatóság követelményei elé helyezni. A másik pedig a szovjet tömb szétesésének politikai-történelmi tapasztalata. A posztoszocialista országok mindegyike (ahogy a posztsovjet köztársaságok is) a nemzeti elv segítségével jutottak ki a szovjet birodalom öleléséből, s könnyű követni azt, hogy számukra a szuverenitás és függetlenség messzemenően előbb társadalmi-politikai tapasztalat, mint a nyugat-európai országok számára. A 2008–2009-es pénzügyi-gazdasági világválság pedig hatalmas sebeket ejtett a globalizmus falán: a válságkezelést a nemzeti államok hajtották végre.

A Fidesz-kormányok 2010-től sorozatban hoztak olyan intézkedéseket, amelyekről az EU szervei és a régi tagállamok vezetői úgy vélekedtek, hogy azok sértik az EU-klub szabályait. Az ellentétpárok sorban megfogalmazódtak: liberalizmus kontra illiberalizmus, nemzeti szuverenitás kontra európai szuverenitás, Európa mint nemzetek közössége szemben az európai (jogállami) értékközösséggel. 2010 óta a 2 koncepció közötti ütközés állóháborút látszik kialakítani, amelynek frontvonalait 2015-ben a migrációs válság, 2016-ban a brit kiváláshoz vezető népszavazás és 2020-ban a koronavírus-járvány forgatta meg. Az új kihívások kedvezőtlenül érintik a régi tagállamok által képviselt európai értékközösség (más formulában: föderális Európa vagy Európai Egyesült Államok) koncepcióját, s újranyitják az európai integráció fejlődésének végpontjáról (*finalité politique*) szóló vitát. Fejlettségbeli hátrányuk és történelmi tapasztalataik alapján a közép-európai országok, különösen a V4-csoport inkább hajlik a *nemzetek Európája* változat támogatására. A brexit folyamatát kísérő érvrendszer (a nemzeti függetlenség védelme) további támogatást nyújtott a közép-európaiak számára. Bár továbbra sem vonható kétségbe a régi és nagy tagállamok dominanciája az európai integráció folyamatában,

mindazonáltal már számolni kell azzal, hogy a közép-európai tagállamok valamiképp bele kívánnak szólni az EU jövőjéről folyó vitába.

Védelempolitika – a NATO szerepe

A magyar védelempolitika 2010 utáni éveit a költségvetési erőforrások szükségse jellemezte, a nagy beszerzési programokból például a Gripen vadászgépek lízingszerződését is át kellett ütemezni (2012). Fejlesztésekre alig-alig jutott pénz, s továbbra is a működőképesség megtartása vált feladattá.

2014-től jól érzékelhető elmozdulások történtek a nemzetközi biztonsági környezetben. Az ukrán válság, a Krim orosz visszavétele ismét fegyveres konfliktust produkált egy európai államban, s az Európát érő migrációs nyomás és a különféle nemzetközi terrorista szervezetek tevékenysége lényeges változásokat generált mind a NATO, mind az EU, mind pedig a tagállamok biztonságpercepciójában. A biztonság fogalma táguló tendenciát mutat, változnak benne a politikai, gazdasági, környezeti, pénzügyi és informatikai arányok, miközben a katonai dimenziónak is meg kell tartania a helyét. Ugyanis a katonai képességek az állami alapfeladat, a területi szuverenitás megőrzésének legalapvetőbb eleme. A megváltozott biztonsági helyzet, továbbá az ország gyorsan javuló gazdasági növekedése következtében lényeges változások történtek a 2014–2018-as időszakban.

A védelempolitikára jóval nagyobb figyelem jutott, mint a megelőző évtizedben. A 2015-ös migrációs válsággal kapcsolatban a magyar honvédségre háruló feladatok túlterhelték a rendszert. Bővültek a feladatkörök is. A honvédség feladatrendszere kiegészült a határvédelem és a terrorizmus adta belföldi feladatokkal, megkezdődött a területvédelem új rendszerének kiépítése, s felgyorsult a tartalékos állomány toborzása. A feladatkörök bővülésével új katonai szervezetek is létrejöttek, a határszolgálat a honvédség egyik jól látható mindennapi feladata lett. Magyarország támogatta a NATO újonnan meghatározott feladatait a keleti és a déli stratégiai irányokban, illetve növelte részvételét a nemzetközi missziókban.

Képességeit tekintve Magyarország szerény adottságokkal rendelkezik. A Global Firepower Index szerint – ez egy összetett nemzetközi mutató, amely több mint 50 összemérhető tényező alapján rangsorol mintegy 130 országot – 2014-ben az 59., 2015-ben a 60., 2016-ban a 62., 2017-ben a 63. és 2018-ban az 57. helyen szerepelt Magyarország.

A kormányzati filozófiában világos, hogy a honvédelemre áldozni kell, s a kormányzat az ország mindenkori gazdasági teljesítőképességét figyelembe véve elkötelezett az ország biztonságának garantálása és a Magyar Honvédség fejlesztése mellett.

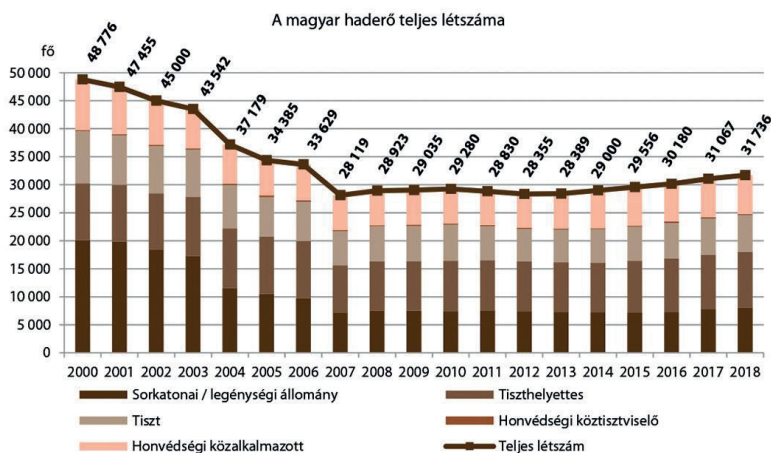
2016. december 20-án jelentette be Simicskó István honvédelmi miniszter a *Zrínyi 2026 Honvédelmi és Haderőfejlesztési Program* indítását, amelynek célja egy erős, nemzeti haderő létrehozása és a Magyar Honvédség felkészítése a jövő kihívásaira.

A rendszerváltozás óta eltelt időszak legátfogóbb és komplex védelmi fejlesztési programja a kormány gazdaságfejlesztési és diverzifikáló törekvéseinek szerves részeként indult 2017 januárjában, s szerkezetileg a következő irányokba mutat:

1. Az önkéntes tartalékos rendszer hármask irányú fejlesztése: az önkéntes területvédelmi tartalék, az önkéntes honvédelmi előképzés és a Honvédelmi Sportszövetség irányába.
2. A program katonai ága az MH haditechnikai és fegyverrendszerének teljes megújítását tűzi ki célul.
3. A központi elem a védelmi költségvetés folyamatos növelése.
4. Haderőfejlesztés.

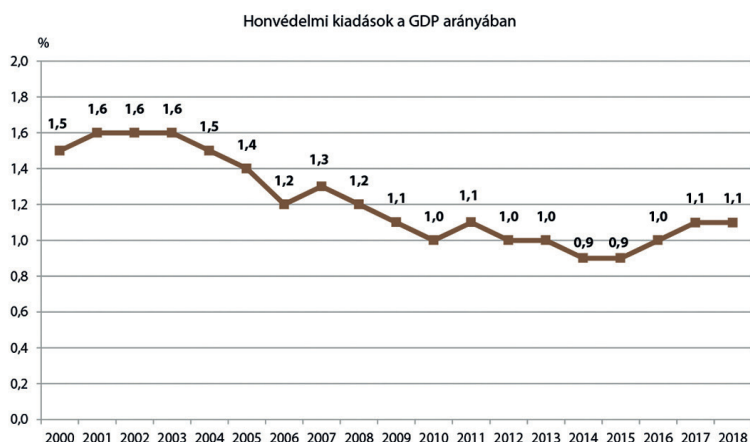
Egy kormányhatározat rögzíti, hogy a Honvédelmi Minisztérium támogatási főösszege 2017–2026 között a bruttó hazai termék arányában évi legalább 0,1 százalékponttal nő, és 2024-re a NATO-irányelveknek megfelelően eléri a GDP 2%-át. Az ezt követő időszakban pedig megmarad a védelmi költségvetés aránya.

A Zrínyi 2026 program keretében 2017–2019-ben a leglátványosabb elemek a kézfegyvergyártás újraindítása és a légierő-fejlesztés voltak. A Magyar Honvédség szükségleteinek kielégítésére cseh licenc alapján Kiskunfélegyházán újraindították a hazai kézfegyvergyártást (Bren-2 gépkarabély, Scorpion Evo géppisztoly és P-09 pisztoly), előbb összeszerelés, majd önálló gyártás formájában. Mivel a légi-erőnél a legfontosabb feladat az MH légiszállítási képessége megerősítése volt, így a kibővült források terhére az MH cseh kiképző- és futárgépeket (Zlin-14SI), majd két A-319-es Airbuszt vásárolt és állított rendszerbe. Megtörtént a Mi-17 és Mi-19-es helikopterek felújítása, valamint bővült a Gripen vadászgépek fegyverarszenálja.



13. ábra: A magyar haderő teljes létszáma

Forrás: Országgyűlés: *Irományok*. Online: www.parlament.hu



14. ábra: Honvédelmi kiadások a GDP arányában

Forrás: www.parlament.hu

A Magyar Honvédség szervezeteinek fejlesztése, a katonai szervezetek által ellátott feladatrendszer módosulása és a *Zrínyi 2026 Honvédelmi és Haderőfejlesztési Program* keretei között megvalósítandó célkitűzések nyomán változik a honvédség létszámkerete. 2007 óta a Magyar Honvédség létszáma kevéssel 30 ezer fő alatt mozgott, 2016-ban lépte át a 30 ezres határt, s 2018-ban az engedélyezett létszám 31 736 fő volt. Ebből mintegy 25 ezer fő volt a katona. A Magyar Honvédség létszáma megfelel a régiós átlagnak.

A NATO-részvétel fontosabb elemei

Másfél évtized tagság után a magyar védelmi politika realistább jellemzőkkel rendelkezett a NATO-ban. A tagság első évtizedében gyakori volt a tényleges képességeken túli vállalások megtétele, amelyek a végrehajtás során mind a képességfejlesztésben, mind az integrációban okoztak problémákat. A NATO transzformációs programja jelentős mértékben változtatta meg a Magyar Honvédség működési feltételrendszerét. Magyarország békeművelleti hozzájárulása folyamatosan magas: az 1000 fős ambíciószint magasnak számít a NATO-n belül.

A harmadik Orbán-kormány védelempolitikájára induláskor a NATO 2012-es, Chicagóban tartott csúcstalálkozóján született dokumentum (*Zárónyilatkozat a védelmi képességekről – NATO-erők 2020*), valamint a szervezet walesi csúcstalálkozóján (2014) elfogadott ajánlások adták meg az irányt. Ez utóbbi dokumentum például megfogalmazta, hogy a tagállamok 10 év alatt emeljék a GDP 2%-ára a védelmi költségvetésüket. Ugyancsak Walesben fogadták el azt az ajánlást, hogy

az emelkedő védelmi költségvetésben 20%-nyi részt kell a beszerzésre (magyar adat: 14%), ezen belül a kutatás-fejlesztésre is fordítani. A magyar fél vállalta, hogy a stratégiai légiszállító képességek között kulcsfontosságú pápai bázisrepülőtér fejlesztésére 20 milliárd forintot szán. A NATO keleti szárnyának megerősítése érdekében hozott intézkedések keretében a magyar kormány 2014. október és december között egy lövészszázadot küldött Litvániába, 2015 folyamán pedig a magyar légierő Gripen vadászgépei légtérvédelmi feladatokat láttak el. Az ukrán válság kezeléséhez való hozzájárulásként a magyar fél vállalta többek között sebesült ukrán katonák gyógykezelését, illetve rehabilitációját. További magyar vállalás volt egy 100 ezer dolláros hozzájárulás a NATO kibervédelmi képességeinek fejlesztéséhez.

A 2 évvel később, 2016-ban Varsóban tartott csúcstalálkozóra a magyar fél elkészítette a védelmi költségvetés emelésének konkrét menetrendjét 2024-ig. Eszerint a „Magyar Honvédség jogszabályi és nemzetközi kötelezettségeinek teljesítése érdekében a 2017–2026 közötti költségvetési évekre a GDP-részarány évi legalább 0,1%-os növelésével a támogatási főösszeg 2024-re érje el a GDP legalább 2%-át”.

Ugyanezen évben fogadta el az EU saját biztonsági stratégiáját, amelyben az Európai Bizottság meghatározta a „biztonságot veszélyeztető fenyegetések kezeléséhez szükséges uniós stratégiát 2015–2020-ra”. Az EU biztonsági stratégiája 3 közvetlenül fenyegető és uniós közös fellépést igénylő kihívást azonosított: a terrorizmust és a nyomában járó radikalizálódást, a szervezett bűnözést és a számítástechnikai bűnözést. EU-s tagállamként Magyarország az EU biztonsági stratégiája végrehajtásából, illetve alkalmazásából adódó feladatokat beépítette a hazai fejlesztésekbe. Szervezeti oldalról ennek keretében veszünk részt a PESCO-ban (Permanent Structured Cooperation), amelynek a lisszaboni szerződés értelmében eredetileg a közös védelem volt a célja, a védelmi tervezést harmonizáló CARD-ban (Coordinated Annual Review of Defence), valamint a védelemre elkülönítendő közösségi források (European Defence Fund) felhasználásában. Az Európai Védelmi Alap forrásaira védelmi ipari konzorciumok pályázhatnak.

A biztonságpolitikai kérdésekben való együttműködés erősítése helyes lépés, de ez továbbra sem jelenti, hogy az EU-tagállamok érdemben haladnának a közös európai védelem megteremtése felé. Az EU-stratégia a tagállamokat nevezi meg a védelem felelőseként. Tehát a CSDP továbbra is kormányközi szakpolitika marad, s az európai védelem legfontosabb letéteményese a NATO. Az EU tagállamainak többsége ennél fogva a CSDP-t csak a NATO kiegészítésének tekinti. A két szervezet együttműködése folyamatos.

A 2018-as brüsszeli NATO-csúcs 3 témakörrel foglalkozott: az egyenlő teherviselés, az elrettentés és védelem egységének erősítése, elsősorban a keleti szárny vonatkozásában, valamint a terrorizmus elleni küzdelem, ami pedig a délről és a migrációból fakadó kihívásokra kívánt választ adni. Magyarország a brüsszeli csúcstalálkozón újfent megerősítette vállalását a védelmi költségvetés 2%-os szintjének elérésére, továbbá bejelentette, hogy Magyarország továbbra is fenntartja az Iszlám Állam elleni művelethez egy 200 fős kontingens rendelkezésre bocsátását. A magyar

fél vállalásaiban továbbá szerepelt törzstisztek küldése a NATO iraki kiképzési missziójába, szakértők delegálása a szövetség nápolyi információs központjába és az Afganisztánban tevékenykedő katonai létszám emelése (kiképzés).

32. táblázat: A védelmi költségvetés alakulása, 2010–2018 (milliárd Ft)

Év	GDP %	Összeg (milliárd Ft)
2010	1,03	280,895
2011	1,05	295,967
2012	1,03	297,650
2013	0,95	286,341
2014	0,86	281,402
2015	0,92	316,338
2016	1,02	362,798
2017	1,05	402,793
2018	1,08	443,719

Forrás: www.parlament.hu

Hol vannak a NATO-intézmények/szervezetek/létesítmények Magyarországon?

A NATO-csatlakozást előkészítő tárgyalásokon nem volt szó Magyarországra telepítendő szövetségi intézményekről. Azonban a szervezet keleti és déli irányú bővülése, a változó biztonsági kihívások megváltoztatták a körülményeket, s két évtizednyi tagság után sok helyütt találjuk meg a NATO-tagságunk nyomait. A legfontosabbak:

1. NATO Katona-egészségügyi Kiválósági Központ. 2008-tól működik Budapesten a Honvédkórház területén. Felállítására a multinacionális kiválósági központok hálózatának kiépítése során került sor, amelyet a NATO 2002-ben Prágában tartott csúcstalálkozóján határoztak el. 2018-ban már 24 kiválósági központ állt fel a különböző tagállamokban. A kiválósági központok speciális szervezetek, amelyek strukturálisan nem tartoznak a NATO kötelékébe, de NATO-egyezmény alapján, többnemzeti finanszírozással működnek. A magyarországi kiválósági központ is a HM közvetlen alárendeltségében működik, 10 ország (USA, Belgium, Csehország, Franciaország, Hollandia, Nagy-Britannia, Németország, Olaszország, Románia, Szlovákia) részvételével.

2. A NATO védelmi miniszterei 2007-ben Brüsszelben döntöttek a Stratégiai Légiszállító Képesség program indításáról. A program célja, hogy a részt vevő államok számára katonai stratégiai légi szállítási képességet biztosítson távoli műveleti területeken, megfelelően ezzel a NATO haderőfejlesztési követelményeinek, vagyis a NATO-erők gyors telepíthetőségének a világ bármely pontján. Ennek keretében a projekt iránt érdeklődő tagállamok, valamint Finnország és Svédország egy

közös légiflottát hoztak létre, amelyet közösen finanszíroznak és üzemeltetnek. A fenntartási költségeken a részes államok a vásárolt repülési óraszám arányában osztoznak. Magyarország 50 órával rendelkezik. A többnemzeti Nehéz Légiszállító Ezred (HAW) befogadó országa Magyarország lett, amely működési bázisul a pápai repülőtérre ajánlotta. 2009-től érkeztek meg a pápai bázisrepülőtérre a tervezett szállítógépek (C-17A Globemaster-III), s a teljes működési képességet a bázis 2012-ben érte el. A Nehéz Légiszállító Ezred gépei 2018-ig már 25 000 órát repültek, kiszolgálva nemcsak a NATO, hanem az EU és ENSZ keretében indított műveleteket is.

3. Az MH Nemzeti Telepíthető Híradó- és Informatikai Századot (DCM) 2012-ben állították fel Székesfehérvárott. A NATO a DCM-századokat a vezetésirányítás, az informatikai és távközlési támogatás megoldására hozta létre. A század magyar állományú, s szervezetiileg a lengyelországi telepítésű többnemzeti parancsnoksága alá tartozik.

4. A legfiatalabb szövetségi szervezet Magyarországon a NATO-erőket Integráló Elem (NFIU). Székhelye ugyancsak Székesfehérvár. A szövetség területi integritásának és a tagállamok biztonságának szavatolása érdekében hozták létre az egységek ezen hálózatát előbb a balti államokban és Lengyelországban, majd Romániában és Bulgáriában. Ehhez a hálózathoz csatlakozott 2016-ban Magyarország és Szlovákia. Békeidőben fontos szerepet játszik a NATO-erők Magyarországra tervezett gyakorlatainak előkészítésében és végrehajtásában. Az NFIU tevékenységének jogi feltételeit a befogadó nemzeti támogatásról szóló 2016. évi CLI. törvény biztosítja.

A NATO magyarországi jelenlétének láthatóságát gyarapítják a NATO biztonsági beruházási programjaiban (NSIP) hazánkban végrehajtott fejlesztések. Ilyenkor az adott fejlesztés döntően NATO-forrásokból valósul meg, amelyhez a befogadó államnak csak az általánosan meghatározott kvóta szerint (0,65%) kell hozzájárulni. Kezdetben az NSIP-beruházások túlnyomórészt az MH együttműködési képességét szolgálták (légi vezetés és irányítás, híradós és informatikai képzések, információcserét biztosító híradó szolgálat fejlesztése), majd folytatódtak az olyan beruházásokkal, mint a háromdimenziós gerincradarok telepítése, illetve a bázisrepülőtér (Pápa, Kecskemét) fejlesztése. A 3 gerincradar (Bánkút, Békéscsaba, Medina) amiatt kívánkozik kiemelésre, mert az eredetileg a Pécs melletti Zengőre tervezett radar telepítése széles belpolitikai vitát generált Magyarországon. A természetvédő egyesületek (Civilek a Zengőért) által szervezett ellenállás miatt a beruházás befejezése éveket váratott magára, s az utolsó radar végül Medinára került. A rendszer 2015-ben vált működőképessé.

A NATO beruházási programjainak jelentős hatásuk van a magyar gazdaságra is, ugyanis magyar vállalatok is részt vehetnek a beszerzési tendereken. A NATO-fejlesztésekben érdekelt vállalatoknak ugyan meg kell szerezniük a „NATO-beszállításra alkalmas” minősítést, de ennek elnyerése nem elérhetetlen. 2017-ben

Magyarországon 246 olyan cég, illetve gazdasági társaság volt, amelyik rendelkezett NATO-beszállító licenccel.

Magyar békeműveleti részvétel

A KFOR-ban a magyar részvétel kezdetektől folyamatos. 2014 után a legjelentősebb lépést a békeműveletben történt többletvállalás jelentette 2017-ben. Ekkor a Magyar Honvédség teljesen átvette a KFOR Harcászati Tartalék-zászlóalj kiállítását. Ez a kontingens határozatlan ideig, bármilyen feladatellátást képes biztosítani Koszovóban. A zászlóalj széles körű biztonsági műveleteket (lövésfeladat, tömegkezelés, közelbiztosítás, objektumvédelem) tud végrehajtani. Ezzel a teljesítménnyel Magyarország a KFOR-misszióban a negyedik legnagyobb hozzájárulást biztosító ország lett. A magyar fél a KFOR-erő 10%-át biztosítja 391 fővel. Ugyancsak jelentős a magyar részvétel Boszniában az EUFOR Althea műveletben. Vagyis a balkáni missziókban összesen 567 magyar katona szolgál, ami jól kifejezi a balkáni stabilizáció fontosságát a magyar biztonságpolitikában. 2014 után a NATO-műveleti jelenlétünk továbbra is a Balkánra koncentrálódik. A csapat-hozzájáruláson kívül részt veszünk a pristinai és a szarajevói NATO-parancsnokságok munkájában is.

Magyarország másik nagy és tartós békeműveleti vállalása Afganisztán. A magyar katonák 2003-tól szolgálnak Afganisztánban, előbb a NATO Nemzetközi Biztonsági Közreműködő Erő (ISAF) részeként, majd az ezt felváltó Eltökélt Támogatás Misszió (RSM) kereteiben. 2013-ig a magyarok működtették a baghlani Tartományi Újjáépítési Csoportot (PRT), majd a PRT-kivonás után, jórészt annak kompenzálásaként a kabuli repülőtér irányításában vállaltunk feladatokat.

A Magyar Honvédség nemzetközi békeműveleti szerepvállalása a magyar külpolitika megvalósításának egyik alapvetően fontos eszköze. 2018-ban 3 kontinens 12 országában teljesítettek szolgálatot magyar katonák.

A Nemzeti Katonai Stratégiában (2012) lefektetett nemzetközi műveleti ambíciószintünk változatlan: egy időben 1000 főt tervezünk műveletekben állomásoztatni.

2018. november végén a műveleti területen szolgálatot ellátó magyar katonák tényleges létszáma 751 fő volt. A szárazföldi haderő létszámához viszonyítva ezzel a mutatóval régóta a NATO „élbolyában”, a legjobban teljesítő országok között vagyunk.

A nemzetközi szervezetek közül – prioritásainknak megfelelően – a NATO-n van a fő hangsúly, misszióban lévő katonáink több mint fele szolgál az észak-atlanti szövetség különböző műveleteiben (KFOR, RSM). Számszerűsítve, a műveleti és missziós erők 57%-a a NATO, 3%-a az ENSZ, 21%-a az EU és 19%-a pedig az iraki ad hoc koalíciós műveletekben vesz részt.

A magyar–ukrán politikai kapcsolatok Ukrajna megalakulásától (1991) kiegyensúlyozott, jószomszédi kapcsolatok voltak. Intenzitásukat jól illusztrálják a két ország vezetői közötti rendszeres találkozók: Orbán Viktor részt vett Porosenko elnök beiktatásán (2014), majd egy évvel később látogatást is tett Kijevben. (Pavlo Klimkin ukrán külügyminiszter 2016 februárjában járt Budapesten.) A kapcsolatokban a jószomszédi viszony fenntartása mellett kiemelt szerepet játszik a mintegy 155 ezer fős kárpátaljai magyar kisebbség. Budapest támogatja Ukrajna közeledését az EU-hoz és a NATO-hoz.

Ukrajna Magyarország fontos külgazdasági partnere, az áruforgalom volumene alapján az európai földrészen a 12–14. legfontosabb partnerünk volt. Kijevi oldalról Magyarország a 10. helyen állt 2017-ben, s a teljes ukrán külkereskedelmi forgalom 2,67%-a bonyolódott országunkkal. Az Ukrán Statisztikai Hivatal nyilvántartása alapján, a 2018. július 1-jei adatok szerint Magyarország a 11. legnagyobb közvetlen külföldi befektetéssel rendelkező ország Ukrajnában, amellyel a teljes közvetlen külföldi befektetés 1,7%-át teszi ki.

2018. szeptember 1-jei állapot szerint Ukrajna területén 819 olyan cég működik, amelynek részvényese vagy tulajdonosa magyarországi illetőségű személy. A cégek nagy része (448) Kárpátalján (219), illetve Kijev (29), Odessza (20), Lemberg (15), Ivano-Frankivszk (14) és Dnyipropetrovsk megyékben van bejegyezve.

A KSH adatai szerint 2018. első hónapjában a magyar–ukrán kereskedelmi forgalom elérte a 2,68 milliárd dollárt, ami az előző év hasonló időszakához viszonyítva a donbaszi háborús konfliktustól függetlenül 12%-os növekedést jelent, és ez a növekedés, köszönhetően az Ukrajnában tapasztalható pénzügyi-gazdasági válságból való kilábalásnak, már harmadik éve tapasztalható. A külkereskedelmi forgalmon belül a magyar export 1,49 milliárd dollár volt, ami 21%-os növekedést mutat. Importunk 1,19 milliárd dollár volt, ami 6%-kal magasabb az előző év hasonló időszakához képest. A külkereskedelmi többlet meghaladta a 297 millió dollár értéket.

Az európai intézményekhez való közeledésben Ukrajna számára különösen fontos elérendő cél volt az EU-s vízummentesség, Magyarország folyamatosan támogatta ebbéli törekvésében. Az Európai Bizottság 2015 decemberében megállapította, hogy Ukrajna a vízumliberalizációs terv minden feltételét teljesítette, és így megfelel a vízummentességi követelményeknek. Az Európai Bizottság 2016. április 20-án közzétette az ukrán útlevelel rendelkezőkre vonatkozó vízumliberalizációs javaslatát. A Tanács és az Európai Parlament 2017. február 28-án megállapodott a javaslatról, s a Tanács 2017. május 11-én vízumliberalizációs rendeletet fogadott el, amelynek értelmében az ukrán állampolgárok bármely 180 napos időszakban legfeljebb 90 napra vízummentesen utazhatnak az EU-ba. Magyarország folyamatosan támogatta az ukrán függetlenséget és szuverenitást is. Az EU 2014 márciusától léptetett életbe korlátozó intézkedéseket (diplomáciai lépések, egyedi korlátozó intézkedések, vagyoni eszközök befagyasztása és utazási tilalom, a Krímmel

és Szevasztopollal fennálló gazdasági kapcsolatokat érintő korlátozások, gazdasági szankciók). Magyarország minden alkalommal megszavazta a döntéseket.

A 2012-es nyelvtörvényről még az volt a vélekedés, hogy annak keretében érvényesülnek az anyanyelvhasználattal kapcsolatos emberi jogok és a kisebbségekkel szembeni nyelvi diszkrimináció tilalma is. A 2017. szeptember 25-én elfogadott új oktatási törvény – amelyet közvetlenül az EU társulási egyezmény megkötése, illetve az EU-s vízummentesség életbeléptetése után fogadtak el – azonban gyakorlatilag a magánbeszélgetésekre és az egyházi szertartásokra szorítja vissza a magyar nyelvet. A magyar fél több szinten (országgyűlés, külügyminiszter, miniszterelnök) tiltakozott. 2017. szeptember 26-án Szijjártó Péter külügyminiszter bejelentette, hogy Magyarország az Európai Unióban blokkolni és vétózni fog minden olyan lépést, amely a keleti partnerség jegyében Ukrajnának előrelépést jelenthetne az európai integrációs folyamatban. Egy hónappal később (október 27.) Budapest bejelentette, hogy hasonlóképp fog eljárni a NATO–Ukrajna-viszonyban is. A magyar lépés után elmaradt a NATO–külügyminiszterek decemberi találkozója az ukrán féllel.

A vita 2018 végéig nem zárult le.

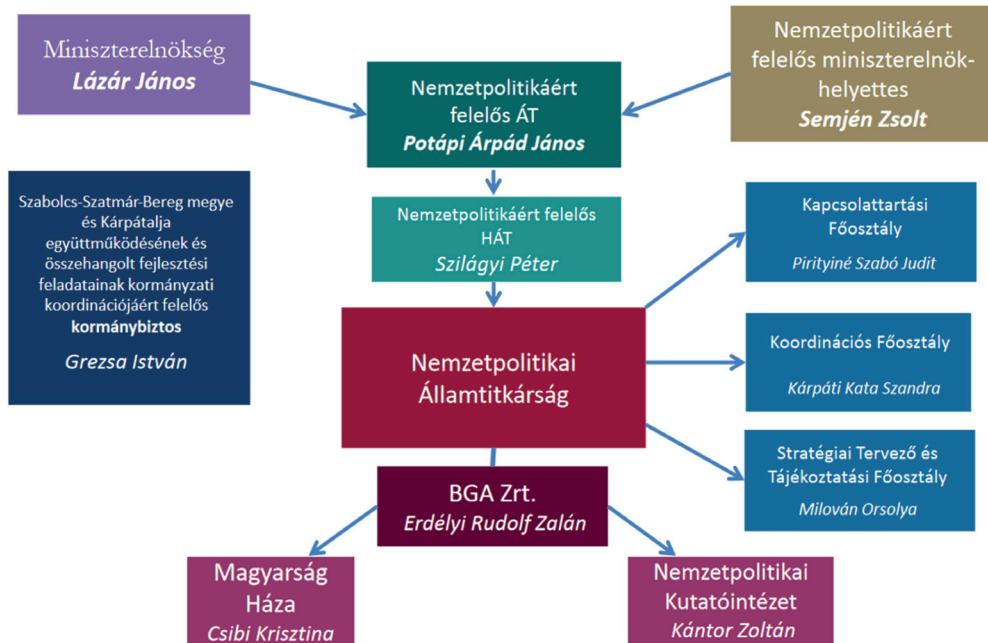
Nemzetpolitika, szomszédságpolitika

2014-től a nemzetpolitikáért felelős szerv (Nemzetpolitikai Államtitkárság) felügyelete a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumtól a Miniszterelnökséghez került.

Az államtitkárság továbbra is Semjén Zsolt miniszterelnök-helyettes, a nemzetpolitikáért felelős tárca nélküli miniszter irányítása alatt, Potápi Árpád államtitkár vezetésével felel a magyar állami szervek és a határon túli magyarság szervezetei és képviselői közötti kapcsolatért. Konkrét feladata a külhoni magyarokat érintő kormányzati döntések, illetve jogszabályok előkészítése, a külhoni közösségekkel való kapcsolat fenntartása, a támogatási rendszerek felügyelete, valamint a MÁÉRT, a Magyar Diaszpóra Tanács és Nemzetpolitikai Tárcaközi Bizottság, illetve a Nemzetpolitikai Kutatóintézet szakmai felügyelete.

A magyar nemzetpolitika 2014 után ugyanúgy az előző ciklus folytatása volt, mint a kormány többi szakpolitikája. A hosszú távú cél arra irányult, hogy kiépüljenek azok az intézmények, szolgáltatások és hálózatok, amelyek a magyarságot vállaló személyek számára a megszületéstől az öregkorig biztosítják a 21. század követelményeinek megfelelő élet feltételeit. Úgy, hogy a magyarként való létezés mindenütt ne hátrányt, hanem lehetőleg előnyt jelentsen. A Fidesz–KDNP politikája arra irányult, hogy aki magyarként kíván külhonban élni, s a helyi magyar közösségeket kívánja erősíteni, az anyagi, jogi és tudásbeli támogatását kapjon.

Nemzetpolitikai intézményrendszer 2014–



15. ábra: Nemzetpolitikai intézményrendszer, 2014–

Forrás: Nemzetpolitikai Államtitkárság: *A nemzetpolitika intézményrendszere*. Online: <https://bgazrt.hu/wp-content/uploads/2019/02/Nemzetpolitikai-programok.pdf>

A Nemzetpolitikai Államtitkárság egy olyan keretrendszer konszolidálásán dolgozott, amelyben a magyar kormány a határon túli szervezetek támogatásával tud segítséget nyújtani, kiemelt helyet szánva a magyar identitás megőrzésének, a családok támogatásának, valamint a nemzetrészek gazdasági támogatásának. A magyar gazdasági fejlődés felgyorsulásával megteremtődtek a 2014–2018 közötti ciklusban a nemzetpolitikára fordítható források, s a nyújtható támogatások növekedésével konkrét tartalmat kapott a „szülőföldön való boldogulás elősegítése”. A megcélzott területek a magyar politikai intézményrendszer fejlesztése, az oktatási, kulturális és szociális intézményrendszer támogatása, valamint a gazdasági támogatások voltak. 2014 és 2018 között az anyaország támogatásával mintegy 5000 külföldi intézmény működése és programja vált fenntarthatóvá.

Orbán Viktor a MAÉRT 2015. évi értekezletén kiemelte a nemzetpolitika két sikeres területét, illetve annak folytatását a ciklus egészére: ez az oktatás és a gazdaság. Ennek érdekében az államtitkárság Kárpát-medencei szakképzési programot indított.

33. táblázat: Nemzetpolitikára fordított magyar állami források

2013	18,4 milliárd Ft
2014	18,9 milliárd Ft
2015	22,6 milliárd Ft
2016	28,6 milliárd Ft
2017	28,1 milliárd Ft
2018	34,6 milliárd Ft

Forrás: Nemzetpolitikai Államtitkárság: *A nemzetpolitika intézményrendszere*. Online: <https://bgazrt.hu/wp-content/uploads/2019/02/Nemzetpolitikai-programok.pdf>

A kormányzati ciklusból ki kell emelni a 2016-os esztendőt. Ebben az évben két új programra, a Kárpát-medencei egyházi és civil szervezetek támogatására (27,8 milliárd) és a Kárpát-medencei óvodafejlesztési programra (17,1 milliárd) külön forrásokat is nyújtott a magyar költségvetés.

A magyar politika folytatta erőfeszítéseit a magyar nyelvű felsőoktatás konszolidálására Romániában (Sapientia Egyetem) és Szlovákiában (Selye János Egyetem). Ez utóbbi 2016-ban kérvényezte egyetemi szintű besorolását a szlovák akkreditációs bizottságnál. Peter Plavčan oktatási miniszter ennek megadásáról értesítette az egyetemet 2017. május 11-én.

A kormány a 2016/17-es tanévtől útnak indította a Kárpát-medencei ösztöndíj-programot, amely a diákjaink számára lehetővé teszi, hogy magyar állami ösztöndíjjal a Kárpát-medence összes magyar nyelvű intézményében tanulmányokat lehessen folytatni. Tehát nemcsak az a megoldás létezik már, hogy a kárpátaljai tanárképző főiskolára mehet valaki Budapestről, hanem az is, hogy a kárpátaljai diák, ha úgy gondolja, elmehet a Sapientia-ra egy magyar állami ösztöndíjjal.

A Határtalanul Program 2010-ben indult azzal a céllal, hogy építse a magyar-magyar kapcsolatokat az anyaország és a külföldi magyarság között. A program keretében a magyar iskolák tanulói osztálykirándulásokat szervezhetnek a szomszédos országok valamelyikébe, valamint látogatást tehetnek a külföldi magyarok oktatási intézményeiben is. A kormány támogatása azt a célt szolgálja, hogy iskolás évei alatt legalább egyszer minden magyarországi fiatal eljusson, szervezett formában, állami támogatással egy határon túli magyarlakta területre. A program keretében 2019-ig mintegy 300 000 magyarországi diák vett részt osztálykiránduláson a határon túli magyarlakta régiókban.

A Diaszpóra Tanács 2018. november 15-i ülésén Orbán Viktor úgy fogalmazott, hogy a magyar szomszédságpolitikában „véget ért a száz év magány” időszaka. Magyarország mindegyik szomszédjával rendezett viszonyokat tart fenn, Ukrajna kivételével. Legnagyobb, keleti szomszédunkkal kapcsolatban még azt mondta, hogy Kijev „kénytelen lesz visszatérni a magyarbarátság ösvényére”, ha be akar kerülni a NATO-ba és az Európai Unióba.

V4-egüttműködés

A V4 formátum eredetileg a 4 ország euroatlanti integrációjának elősegítésére jött létre, azonban a tagságok elérése után is folytatódott a szoros együttműködés. Ekkortól a fő cél, hogy a 4 ország az EU-s kérdésekben hangolja össze álláspontját, lévén, hogy egyenként kis súlyt képviselnek. Együttesen fellépve ugyanis jelentősebb politikai erőt jelentenek akár a környező (Balti országok, Balkán térség) államokra, akár az EU egészére. A lisszaboni szerződés hatálybalépéséig (2014. november 1.) ráadásul a 4 ország együttes súlyozott szavazati aránya megegyezett Franciaország és Németország együttes súlyával, így blokkoló kisebbséget tudtak képezni. A lisszaboni szerződés megszüntette a súlyozott szavazatok rendszerét. A 2008-as válság meggyengítette a regionális együttműködés lehetőségét a 4 állam között, amelyet csak tetézt, hogy az ukrán válság megítélésében túl nagyok voltak a különbségek közöttük. Mind a gazdasági válság kezelése, mind az ukrán válság megítélésében a lengyel és magyar álláspont volt legtávolabb egymástól: Lengyelország a válság éveitől is folytatta gazdasági növekedését, míg Magyarország az IMF–EU 25 milliárdos hitelének visszafizetésével küzdött. A másik szakítópórába az ukrán válság volt. Lengyelország tevékenyen vett részt a rendezésben, erőteljesen támogatta az Oroszországgal szembeni szankciókat, míg a magyar megközelítésben súlyosabban szerepelt a gazdasági érdekek, a kárpátjai magyar kisebbség és az Oroszországtól való energiafüggés tényezője.

2015-től a migrációs válság újra szorosabb egységbe tömörítette a V4-országokat. Mind a 4 ország elutasította a migránsok kvóták alapján történő és kötelező szétosztását az EU-tagállamok között. Nem értettek egyet a német *Willkommenskultur* irányával sem. Bár a 2015. szeptember 4-i, pozsonyi EU-csúcs előtt Angela Merkel kancellár egyeztetett a 4 ország vezetőivel, a V4-ek egységes kiállása vegyes visszhangokat keltett az EU régi tagállamaiban. A V4-országok migrációs politikájának fő pontjai: 1. A schengeni határok fenntartása és megerősítése. 2. A mini-Schengen ötletének elutasítása. 3. Az EU külső határainak védelme. 4. Az EU és Törökország által elfogadott *Közös akcióterv a menekültválság kezeléséről* támogatása, a menekültkvóta elutasítása.

A brexit újabb egyetértési pont lett a V4-országok között: a pozsonyi csúcs után Robert Fico, szlovák miniszterelnök úgy nyilatkozott, hogy minden olyan megoldást megvétőz, amely fenyegetné az állampolgárok szabad mozgását, illetve közép-európai, Angliában dolgozó munkavállalók egyenjogúságát. A 4 állam egyetértett abban is, hogy a brit kilépésre nem az EU föderalista jellegének megerősítésével kell válaszolni, s a többsésséges EU koncepciója helyett a tagállamoknak közösen kellene választ keresniük a felmerült kihívásokra. Az EU-n belül fenn kell tartani az intézmények közötti egyensúlyt, különösképpen a Tanács azon szerepét, hogy általános politikai iránymutatást nyújtson az EU jövőjét illető kérdésekben. A 4 állam továbbá szükségesnek ítélte, hogy a tagállami parlamentek szerepét a szubszidiaritás és az arányosság elvének tiszteletben tartásával kellene erősíteni.

A visegrádi együttműködést gyengítő tényező, hogy míg Magyarországon és Lengyelországban jobboldali konzervatív kormány van, addig Szlovákiát és Csehországot

is a baloldal irányítja. Azonban ez láthatóan nem gátolja a nemzetközi kérdésekben való egyetértést.

Annak dacára, hogy Csehországban Andrej Babiš már túl van két kormányalakításon, Robert Fico a tavaszi szlovákiai tüntetéssorozatba (2018. február) bukott bele (utóda Peter Pellegrini), Beata Szydło lengyel kormányfőt pedig túlzásba vitt euroszkepticizmusa miatt menesztették, s Mateusz Morawiecki vette át a helyét, a változások egyike sem változtatta meg a V4-blokk alapvető célkitűzéseit: biztonság megerősítése, a térségnek a mag-Európához való felzárkóztatása, illetve a közép-európai érdekek hatékony képviselete.

A V4-együttműködés több szakpolitikai területre terjed ki: a külpolitikában ilyenek az úgynevezett V4+ formációk, amikor a megbeszélésekre a preferált külpolitikai térségből (Nyugat-Balkán, EU keleti partnerség) hívnak meg résztvevőt. 2016 májusában tartott V4 külügyminiszteri találkozóra a keleti partnerségben részt vevő országok – Azerbajdzsán, Fehéroroszország, Grúzia, Moldova, Örményország és Ukrajna – képviselőit hívták meg. Az ülésen a résztvevők határozottan kiálltak az EU keletipartnerség-programjának folytatása mellett. 2017 júliusában először rendeztek V4+Egyiptom-, majd V4+Izrael-csúcstalálkozót, s a magyar elnökség sikerének tekinthető a budapesti 16+1 találkozó megszervezése 2017. november 27-én, Kína és 16 régióbeli ország kormányfőjének részvételével. Magyar diplomáciai sikernek tekinthető, hogy Kína a közép-európai térséget kiemelt gazdasági és kereskedelmi partnerének tekinti.

A szakpolitikák közül az energiapolitikát és a védelempolitikát kell említeni, míg a társadalmi együttműködés fő eszköze a Nemzetközi Visegrád Alap. Fejlődőben van a parlamentek együttműködése is, amelynek már voltak házelnöki és parlamenti bizottsági közös ülései.

Az energetikai együttműködés eddig kevés gyakorlati eredményt hozott. A fő ok, hogy az egyes államok energiamixei között lényeges eltérések vannak, ráadásul eltérően ítélik meg az orosz energiától való függőséget is.

A védelmi kooperáció

A négy állam 2014 márciusában írta alá a *Long Term Vision of the Visegrad Countries on Deepening their defence Cooperation* című stratégiát tartalmazó dokumentumot, valamint a *Framework for Enhanced Visegrad Defence Planning Cooperation* dokumentumot. A folyamat elmélyítése és erősítése érdekében 2014 júniusában a V4-kormányfők a védelmi együttműködésről szóló nyilatkozatot írták alá. A nyilatkozatban kifejezték szándékukat, hogy a védelmi együttműködés ki fog terjedni a védelmi iparágak együttműködésére a közös kutatás és gyártás területén, a közös katonai eszközbeszerzés lehetőségeinek vizsgálatára és egy V4 moduláris harci egység felállítására, amely a NATO és az EU gyorsreagálású hadtestébe illeszkedne.

A 2014–2015-ös lengyel, majd az ezt követő cseh elnökség kiemelt területként kezelte a 4 ország közötti szorosabb védelmi együttműködést (*smart defence*). 2015 nyarán tárgyalások indultak egy közös légvédelem kialakításáról, illetve megkezdte tevékenységét a 3000 fős V4-harcsoport. A békefenntartó és válságkezelő harcsoporthoz Magyarország 600 katonával járult hozzá. A harcsoport 2016 közepéig állt készenlétben.

2016. május 25-én a Prága melletti Liblicében a 4 állam elhatározta, hogy 2017 során közös katonai egységet küldenek a Baltikumba a NATO keleti jelenlétének megerősítése keretében. Fő feladatuk az észti, a lett és a litván hadsereg kiképzésébe való bekapcsolódás volt. Ugyanitt döntöttek arról is, hogy folytatják a harcsoport-koncepció megvalósítását, s egy újabb harci egységet hoznak létre, amely 2019 második felétől léphetne szolgálatba.

A 2017–2018-as magyar V4-elnökség nem várt nehézségekkel került szembe: az őszi cseh választások, az azt követő kormányalakítási nehézségek, a lengyel miniszterelnök-csere és a szlovák kormányválság következtében már csak a magyar miniszterelnök személye változatlan a 2017-es négyesfogatból. A belpolitikai háttér oldaláról a magyar elnökség szerencsés volt, mert nem kellett változtatásokat végrehajtani a parlamenti választások után. A magyar elnökség mindazonáltal eredményesnek tekinthető, több ügyben tudta érvényre juttatni a V4-álláspontot az EU-n belül. Megmaradtak bizonyos tagállami nézetkülönbségek. Bár ezek a V4 politikai egységét nem veszélyeztetik, érdekérvényesítő képességét gyengíthetik. Például a magyar és lengyel kormány következetesen elutasítja az EU-hatáskörök bővítését, addig a Babiš-kormány pragmatikusabb álláspontot foglal el. Szlovákia pedig az eurózána tagjaként minden erővel a mag-Európához való tartozást és a minél mélyebb gazdasági integrációt részesíti előnyben. A V4-csoportnak az EU jövőjéről napirenden szereplő vitájában a visegrádiak sikerességét beárnyékolja, hogy 2 tagállama (Lengyelország és Magyarország) ellen a 7-es cikkely szerinti jogállamiság-eljárás van folyamatban.

A nemzeti vonal a harmadik Fidesz-kormány alatt új, kiterjesztő vonást kapott. Orbán Viktor a magyar utat a visegrádi négyeken keresztül egyre inkább közös, kelet-közép-európai útnak minősítette. Eszerint a V4-ek gyorsabban fejlődnek, mint Nyugat-Európa országai, s Közép-Európába került az EU fejlődési motorja. A vízió: 2030-ra utolérni Ausztriát és nettó befizető lenni az EU-ba. A V4-ek érdekérvényesítése azonban nem könnyű. A következő költségvetési ciklusra vonatkozó MFF-tárgyalásokon, amely előtt a V4-ek közös állásfoglalást adtak ki 2018. január 5-én, kevés javaslatot vittek sikerre. A tervezet különösen a kohéziós és agrárpolitikai támogatásokban vetít előre csökkentéseket.

Országimázs

Az Országimázs Központot 2000-ben állították fel kormány szervként a Miniszterelnökség keretében, azzal a feladattal, hogy megszervezze az állami ünnepeket, illetve fogja össze a Magyarországról kedvező képet kialakítani hivatott tevékenységeket. Első vezetője Tóth István Zoltán volt. A központ tevékenysége azonnal az ellenzéki politikusok heves kritikáival találkozott, s a 2002-es kormányváltás után megszűnt. A Fidesz 2010-es győzelme után ismét napirendre került az országgép erősítése és javítása, különösen a 2011-ben esedékes magyar EU-elnökség miatt. Navracsics Tibor úgy nyilatkozott, hogy: „Én azt szeretném, ha nem az ország használná az EU-elnökséget országimázs építésére. EU-elnökségünkkel Közép-Európa érkezik meg az Európai Unióba. Ezer szállal kötődünk egymáshoz, s ezt nagyon jól lehetne szimbolizálni 2011-ben. Ilyen értelemben szükségünk van településimázsra, országimázsra, sőt régiós imázsra is.” A közigazgatási tárca miniszterének szavait Martonyi János külügyminiszter tovább erősítette, azt nyilatkozva, hogy a magyar külpolitika egyik legfontosabb célkitűzésének tekinti, hogy az országgépünk az egész világban a lehető legkedvezőbb legyen, s hogy az országgépnek a nemzetközi rendszerben nagyobb szerepe van, mint korábban. A második Orbán-kormányban az országimázs formálása és javítása államtitkári szintre került (Pröhle Gergely, KüM és Kovács Zoltán, IM).

Az országimázs egy multidimenzionális fogalom. Minden országnak van imázsa, függetlenül attól, hogy tudatosan törekszik-e az imázsépítésre vagy sem. Az országimázs egy adott országról kialakult információk, nézetek, hitek, vélemények összessége. Az országimázst különböző benyomások alakítják, amelyek az embereket egy adott országgal kapcsolatban érik. Objektív, szubjektív, racionális és irracionális elemei is vannak, amelyekben nemcsak az számít, hogy más országokban élők mit gondolnak az országról, hanem az is, hogy az adott országban élők mit gondolnak saját magukról és hazájukról.

Az elmúlt 2 évtizedben szerte a világon országimázsközpontok, országmárkanáncok alakultak, feladatuk pedig mindenütt ugyanaz: az ország pozicionálása, vagyis megkülönböztetése a versenytársaktól, egységes márkastratégia megalkotása és az országról szóló különböző üzenetek összehangolása. Az országmárkázás (*country branding*) lényegében a márkázás (*branding*) technikai alkalmazása országokra, és ezáltal az ország reputációjának javítása, ami nagyobb versenyképességet is jelent.

Az országimázs egyébiránt nem klasszikusan külügyi fogalom, definiálásához leggyakrabban a Simon Anholt nevéhez fűződő országmárka hatszöget használják, ami inkább kereskedelmi-turisztikai, mint külpolitikai fogalom. A hatszög csúcsaihoz ugyanis a következő területek tartoznak. Elsőként a turizmus, mert a legtöbb ország a turizmus kapcsán mutatja meg magát a világnak. Másodikként az ország exportját kell említeni, amikor egy adott termékről rögtön a gyártó ország ugrik be (Svájc: óra, bicska). A harmadik csúcs az ország híres fiainak listája. Portugália esetében Cristiano Ronaldo az egyik fő imázsformáló, ahogy Magyarország esetében Puskás Öcsi. A következő a kultúra dimenziója, amely egyidejűleg tartalmazza a klasszikus

(Egyiptom) és a modern kultúra és művészetek (Bartók Béla) ágazatait. Az ötödik a kormányzás területe. Itt az adott ország nemzetközi rendszerben betöltött helye a mérvadó, s az ország külpolitikai magatartásáról alakítanak ki gyakran sztereotípiává rögzülő ítéleteket (például az arab tengerben a fennmaradásáért hősiesen küzdő Izrael). Ugyanebbe a rovatba számítanak az adott ország belpolitikájáról kialakított külső vélemények (Magyarország jelenleg a fekete bárány Európában). A hatodik dimenzió pedig a befektetés és letelepedés területe, amely a könnyen és jól mérhető dimenziók közé tartozik – mennyi az évi FDI, s hányan kérnek letelepedési engedélyt stb.

Az országimázs-vizsgálatok zömmel a fenti 6 szempontot használják rangsoraik összeállításakor, s figyelemre méltó, hogy az első 10 helyen nagyjából ugyanazok az országok szerepelnek: USA, Japán, Németország, Franciaország, Olaszország, Nagy-Britannia, Svájc, Svédország. Közös jellemzőjük, hogy ismert nemzetközi márkák kapcsolódnak hozzájuk, s mind külpolitikájuk, mind belpolitikai megoldásaik a nemzetközi figyelem előterében tartja őket.

Magyarország az összes rangsorban általában a középmezőnyben található. Azt érdemes inkább megnézni, hogy a visegrádi országok között hol helyezkedünk el; a lengyelek súlyukból és méretükből adódóan általában előttünk járnak, ahogyan egy-egy területen a csehek is, míg a szlovákok mögöttünk vannak. Ezek a rangsorok hangsúlyozottan az imázst vizsgálják, az országimázs pedig nagyon lassan változik, főleg, ha a globális közvélemény ítéletéről van szó. Nehezen hihető, de a 2016-os Anholt-féle Nation Brands Index alapján a többi 49 országgal összevetve a legjobb helyünk a kormányzás dimenziója alapján alakult ki, viszont turizmusban hátrébb sorolták Magyarországot. Lényeges, hogy ez mindig imázskérdés – aminek következménye van a valóságra is, hiszen az embereknek van valamilyen elképzelésük az országról, ami alapján eldöntik, hogy elutazzanak-e oda, esetleg ott fektessék-e be a pénzüket –, ugyanakkor az imázs a valóság alapján alakul ki. Ilyen szempontból az imázs maga a valóság – csak egy kis késéssel. Mindez azt jelenti, hogy ha egy ország valóban a fejlődés útjára lép, akkor az előbb-utóbb megjelenik az imázsában is.

A magyar imázsépítésnek tradicionálisan a legerősebb szála a kulturális diplomácia, amely a külpolitikai stratégiai célok végrehajtásának egyik eszköze, irányítása általában a művelődésügyi és a külügyi tárca között szokott megoszlan. Ez Magyarországon is így volt, de 2016-tól a magyar kulturális diplomácia irányításának és felügyeletének feladatát a KKM kapta, azon belül a kulturális és tudománypolitikáért felelős államtitkárság. Ennek keretében átvette a 2007-től működő Balassi Intézet és a hozzá tartozó külföldi magyar intézetek irányítását. A magyar kulturális diplomácia végrehajtásának külföldi szervezeti egységei továbbá a külképviseltek mellett működő Collegium Hungaricumok, a magyar kulturális intézetek, a kulturális attasék és a magyar anyanyelvi lektorok hálózata. Alapvető feladatuk a világban bemutatni és képviselni a magyar kultúrát és végrehajtani az aktuális kulturális külpolitikai stratégiát. A kulturális stratégia a külkapcsolati stratégia része. Magyarország kulturális jelenléte a világban messze meghaladja az ország gazdasági, demográfiai és más adottságait.

Magyarország 2004-től tagja az Európai Uniónak, ezáltal jelentősen átalakultak az állami döntéshozatal és a nemzeti érdekérvényesítés keretei is. A kultúrával összefüggő állami feladatok azonban továbbra is nemzeti hatáskörben maradtak, a tag-államok önállóan alakíthatják kulturális politikájukat, nemzetközi kulturális tevékenységüket. Az uniós tagság egyfelől jelentősen megkönnyíti a magyar kulturális javak piacra jutását, s a régiók szerepének felértékelődésével a kisebbségi helyzetbe szorult magyar kultúra is európai dimenziót kap. Másfelől az Európai Unióval 2010 után folytatott jogállamisági és az integráció jövőjéről folytatott vita komoly mértékben negatívan hatott az ország megítélésére. A baloldali és liberális hangolású nemzetközi sajtó Magyarország-képe pejoratív sablonok sorát tartalmazza, s ez kedvezőtlen hatással van a teljes magyar külpolitikára.

Turizmus

A turizmus a nemzetközi kapcsolatok individuális dimenziója számtalan elágazással. Jelentősége folyamatosan nő mind gazdasági, mind foglalkoztatási, mind más szempontokból. Ezért jött létre 2016-ban a Magyar Turisztikai Ügynökség, a turisztikai ágazat kormányzati szervezete Guller Zoltán vezetésével. A 21. századi igények és elvárások szerint szervezett, piaci logikával felépített ügynökség legfontosabb törekvése a magyarországi turizmus lehetőségeinek hatékonyabb kihasználása és fejlődési ütemének gyorsítása. Hozzá tartozik valamennyi turizmust érintő kérdés.

Magyarországon a turizmus 2010 óta tartós növekedési pályán halad, fokozatosan a gazdasági növekedés egyik húzóágazatává vált. A 2018-as év minden idők legjobb eredményeit produkálta. A 2018-ban regisztrált vendégéjszakák száma a 2010-ben mért adatokhoz képest összesen 58,1%-kal emelkedett, ami a belföldi 57%-os és a külföldi 59,2%-os növekedésnek köszönhető. Az ország teljes turisztikai forgalmának egyharmadát Budapest adja. 2016-ban a turizmus hozzájárulása a magyar GDP-hez elérte a 10,7%-ot (3667,4 milliárd forint). Az adattal Magyarország az európai mezőny második (10–16%) vonulatában helyezkedik el Észtország, Ausztria, Szlovénia, Törökország, Egyesült Királyság társaságában. Az európai élmezőnyt a 16%-nál magasabb adatot produkáló országok (Horvátország, Spanyolország, Ciprus stb.) alkotják. A turisztikai ágazatokban betöltött állások száma 428 ezer, így a munkahelyek 10%-át a turizmus generálta, a közvetett hatásokkal együtt az adat pedig 13,2%.

Jelentőségét tovább növeli, hogy a turizmus a nemzetgazdaság egyetlen szektora, amely külföldi tőke bevonása nélkül, hazai erőforrásokra alapozva is rentábilisan működtethető. 2016-ban a KSH 46 ezer egyéni vállalkozást tartott nyilván ezen a területen.

2017. június 5-én a kormány 2030-ig tartó Nemzeti Turizmusfejlesztési Stratégiát fogadott el.

A 2010 utáni Orbán-kormányok egyik újítása volt a sport nemzetstratégiai ágazattá nyilvánítása. A sporttevékenységek kiemelt kezelése 2014 és 2018 között is töretlenül folytatódott. Tartalmi vonatkozásban ez részint a kiemelt sportágak támogatásában, a sporttevékenységek infrastrukturális (stadionok) fejlesztésében, a testnevelés szerepének növelésében az alap- és középfokú oktatásban, valamint a sportvilágesemények Magyarországra hozásában nyilvánultak meg.

A tömegsport – és az utánpótlási bázis szűkülésével következőképp az élsport is – meredeken leszálló ágba került a rendszerváltozás után. Az egymást váltó kormányok naivan és túlzott mértékben a piaci folyamatokra bízta a sportot, s ennek káros következményeit már a második Gyurcsány-kormány alatt szóvá tette a Nemzeti Sporttanács. A tömegsport társadalmi és népegészségügyi vonatkozásai evidensek, de sokat változott az élsport is. Nemzetközi trend az élsport professzionalizálódása: jelentős nemzetközi eredményeket már nem lehet amatőr módon elérni. Ráadásul a professzionista sport a szórakoztatóipar egyik húzóágává nőtte ki magát, amely vállalkozásokká alakította a hajdani sportklubokat (Real Madrid, MU). A televíziós közvetítések kíváncsi mentén kialakultak a látványsportok (labdarúgás, vízilabda, kézilabda, tenisz, kosárlabda stb.), amelyek finanszírozása épp a közvetítések miatt (jogdíjak) soha nem látott magasságokba emelkedett. Az 1960-as londoni olimpiáért fizetett televíziós jogdíjak összege 1,2 millió dollár volt, a 2012-es riói olimpia esetén ez az összeg kis híján elérte a 2,5 milliárd dollárt.

A sportnak nemzetstratégiai ágazattá nyilvánításával a magyar politika a sportot az állami kormányzásba vonta be mint jelentős ágazatot. A lépésnek egyaránt voltak belső (politikai, gazdasági, társadalmi) és külső vonatkozásai is.

A belső politikai jelentőséghez egyetlen adalék. A parlament 2015. július 6-án döntött arról, hogy Magyarország megpályázza a 2024-es olimpia megrendezését. Az ellenzéki pártok (MSZP, DK, Együtt, PM) nem támogatták a javaslatot. 2017 januárjában a Momentum Mozgalom nevű csoport aláírásgyűjtést kezdeményezett egy budapesti népszavazás kiírásához a pályázat visszavonásáról. A szükséges aláírások közel kétszeresének összegyűjtése után 2017. február 22-én Orbán Viktor, Borkai Zsolt (MOB-elnök) és Tarlós István (budapesti főpolgármester) azt a döntést hozták, hogy Budapest visszalép a pályázattól, mert „sikeres pályázásra, olimpia megrendezésére csak olyan városoknak van esélyük, ahol a kérdésben egyetértés áll fenn”.

A magyar olimpiai pályázat ellehetetlenítésében döntő szerepet játszó Momentum politikai párttá alakult, s a 2018-as parlamenti választásokon 3,06%-ot szerzett. A párt, immár a Liberálisok és Demokraták Szövetsége Európáért pártcsalád tagjaként, indult a 2019-es EP-választásokon is, és 9,9%-kal a harmadik legerősebb pártként végzett. Két képviselőt küldhetett az Európai Parlamentbe, akik a Guy Verhofstadt által vezetett frakcióhoz csatlakoztak, s állandó szereplői a magyar

kormány elleni eljárásoknak. Vagyis az olimpiai pályázat megbuktatásának belpolitikai következménye egy új ellenzéki formáció megjelenése lett.

Ami a sport külpolitikai vonatkozásait illeti, a sport lényeges szerephez jut az ország nemzetközi versenyképességében, s alapvető összetevője lett az országimázsnak. A 21. század elején pedig a nagy nemzetközi sportesemények a nemzetek közötti versengésnek kiemelt színterei. Az olimpiákon igazán sohasem érvényesült az alapító Coubertin báró jelszava („A részvétel a fontos, nem a győzelem!”), s manapság még kevésbé. A megszerzett érmek alapján országgrangsorok készülnek, s az eredményhirdetések nemzeti zászlókkal, valamint nemzeti himnuszokkal zajlanak. Hasonló tendenciákat látunk a világbajnokságokon is. (A magyar labdarúgó-válogatott szereplését a 2016-os franciaországi Európa bajnokságon korábban soha nem látott lelkesedés kísérte. A csapatot kísérő szurkolók piros-fehér-zöldbe öltöztették a marseille-i stadiont.) Magyarország a nyári olimpiai játékokon szerzett 176 aranyérmével sportnagyhatalom, és a nemzetközi sportrendezvényeken is kiemelkedő.

A nemzetközi sportesemények rendezési jogáért ádáz küzdelem (gyakran egyáltalán nem sportszerű küzdelem) folyik, az ott elért eredmények nemcsak a sportolóké, hanem az országé, illetve az országot képviselő kormányzati vezetőké is. A televízió nyilvánosságával széles körben növeli az ország és politikai vezetői presztízsét.

Magyarország a 2014–2018-as időszakban kiemelkedő sikerrel használta a sportdiplomácia eszközeit. A budapesti úszó-műugró-vízilabda világbajnokság (2017. július 14–30.) 2 hétig tartotta reflektorfényben az országot, s a siker annál is jelentősebb volt, mert Magyarország beugróként rendezte meg az eseményt. 2017 nyara már a túlterhelés jeleit mutatta, ugyanis ebben az évben Magyarország 14 kiemelt sporteseménynek adott otthont, áprilistól szeptemberig pedig szinte minden napra jutott egy európai vagy világpszintű, jelentős médiaérdeklődéssel övezett versenynap. Közülük kiemelkedő eseménynek számított az U23-as Birkózó EB, a Ritmikus Gimnasztika EB, a Női Kézilabda Bajnokok Ligája, a Férfi Vízilabda Bajnokok Ligája, a Tour de Hongrie, a Red Bull Air Race, a Forma-1 Nagydíj és a már említett FINA-világbajnokság.

A magyar teljesítmények elismerésének tekinthető, hogy 2019-re Budapest lett Európa sportfővárosa.

Vákát

Felhasznált és ajánlott irodalom

2019. *European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macro-economic imbalances and results of in-depth reviews under Regulations (EU) No. 1176/2011*. Country report Hungary. Brussels, 27. 02. 2019. SWD2019.1016. Final.
2020. *European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macro-economic imbalances and results of in-depth reviews under Regulations (EU) No. 1176/2011*. Country report Hungary. Brussels, 26. 02. 2020. SWD2020.516. Final.
- 366/2016. (XI. 29.) Korm. rendelet a külgazdasági és külügyi stratégiai kutatási és elemzési feladatokról.
- 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról.
- A beteg demokráciákkal szembeni ellenállás Európában. Az illiberális kormányok által alkalmazott forgatókönyv megismerése a hatékonyabb ellenállás érdekében. Esettanulmány Horvátországról, Lengyelországról, Magyarországról és Szerbiáról*. Centre for Peace Studies, 2017.
- A kormány válasza az Európai Bizottság állásfoglalására*. 2019. 03. 03.
- Állami Számvevőszék: *Tájékoztató az európai uniós támogatások 2006. évi felhasználásának ellenőrzéséről*. Budapest, 2007.
- Állami Számvevőszék: *Tájékoztató az európai uniós támogatások 2010. évi felhasználásának ellenőrzéséről*. Budapest, 2011.
- Andor László – Tóth Péter – Valki László: *Irak. Háborúra ítélve*. Budapest, Zrínyi, 2004.
- Andor László (szerk.): *Magyar gazdaság. 21. századi enciklopédia*. Budapest, Pannonica, 2008.
- Andor László: *Eltévedt éllóvas. Siker és kudarc a rendszerváltó gazdaságpolitikában*. Budapest, Napvilág, 2010.
- Anholt, Simon: *Competitive Identity: the new brand management for nations, cities and regions*. London, Palgrave Macmillan, 2007.
- Arató Krisztina – Koller Boglárka: *Európa utazása. Integrációtörténet*. Budapest, Gondolat, 2015.
- Az ellenzéki pártok külpolitikai műhelyeiből. *Külpolitika*, (1989), 5. (Különszám.)
- Balázs Péter: *Az Európai Unió külföldi kapcsolatai és Magyarország*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1996.
- Balázs Péter: *Magyarország és Európa*. Budapest, Napvilág, 2011.
- Balázs Péter: Lefokozott külpolitika. *hvg. hu*, 2015. 09. 24.
- Balogh András: *Integráció és nemzeti érdek*. Budapest, Kossuth, 1998.
- Bayer József – Boda Zsolt: *A rendszerváltás húsz éve. Változások és válaszok*. Budapest, MTA PTI – L'Harmattan, 2009.
- Bayer Zsolt – Bogár László – Boros Imre: *Háttérképek háttérképe*. Budapest, Kairosz, 2016.
- Bába Iván: *Békés átmenet. Adalékok a kialakított rendszerváltóztatáshoz*. Budapest, Argumentum, 2007.
- Bába Iván – Baller Barbara – Halász Iván – Tóth Norbert: *A magyar külügyi igazgatás alapjai*. Budapest, Dialóg Campus, 2016.
- Bába Iván – Sáringer János (szerk.): *Diplomáciai lexikon. A nemzetközi kapcsolatok kézikönyve*. Budapest, Éghajlat, 2018.
- Bárdi Nándor: *Tény és való. A budapesti kormányzatok és a határon túli magyarság kapcsolattörténete. Problémakatalógus*. Pozsony, Kalligram, 2004.
- Békés Csaba: *Európából Európa. Magyarország konfliktusok keresztútjében 1945–1990*. Budapest, Gondolat, 2004.

- Bekes Katalin: A Magyar Honvédség helyzetének, feladatainak áttekintése a rendszerváltást követően, különös tekintettel a NATO-hoz való csatlakozásunkra. *Bolyai Szemle*, 21. (2012), 2. 107–124.
- Bernei Ágnes: *Közép- és Kelet-Európa a 21. század geopolitikai/geoökonómiai stratégiáiban*. Budapest, Akadémiai, 2018.
- Beszteri Béla – Gergő Zsuzsanna (szerk.): *Magyarország nemzeti stratégiája 2020-ig. Tanulmánykötet az azonos című, 2001. március 22–23-án Veszprémben megtartott milleniumi tudományos konferencia anyagainak felhasználásával*. Veszprém, MTA VTB, 2001.
- Bibó István: *A kelet-európai kisállamok nyomorúsága*. Budapest, Argumentum, 2011.
- Bimbó József: A NATO Jugoszlávia elleni légi tevékenysége. *Hadtudomány*, 10. (2000), 2.
- Bíró-Nagy András – Laki Gergely: *15 év után. Az Európai Unió és a magyar társadalom*. Budapest, FES – Policy Solutions, 2019.
- Bíró Zoltán: *Országkép 2010–2013*. Budapest, Kairosz, 2014.
- Bod Péter Ákos: *Elpolitizált gazdaság. Magyarország 2002 és 2010 között*. Budapest, Magyar Szemle Könyvek, 2011.
- Bod Péter Ákos: *Megint utat tévesztettünk?* Budapest, Noran Libro, 2019.
- Boda Zsolt: Nem, ennél még nem találtak ki jobbat. A demokrácia kultúrájának megerősítése. In Jakab András – Urbán László (szerk.): *Hegymenet. Társadalmi és politikai kibívások Magyarországon*. Budapest, Osiris, 2017. 86–110.
- Borsi-Kálmán Béla: *Nemzetstratégiák*. Budapest, Méry Ratio, 2013.
- Bóhm Antal: *A XX. századi magyar társadalom*. Budapest, Korona, 1999.
- Brix, Emil – Busek, Erhard: *Közép-Európa újragondolása*. Kőszeg, IASK, 2019.
- Czaller László – Csité András – Geambasu Réka: *Megkapaszkodás, gyarapodás, bátorítás. Jelentés a külföldi fiatal magyar vállalkozók helyzetéről*. Budapest, Hétfő Kutatóintézet – Nemzetpolitikai Kutatóintézet, 2016.
- Csaba László – Jeszenszky Géza – Martonyi János: *Helyünk a világban. A magyar külpolitika útja a 21. században*. Budapest, Éghajlat, 2009.
- Csaba László: *Válság, gazdaság, világ. Adalék Közép-Európa három évtizedes gazdaságtörténetéhez (1988–2018)*. Budapest, Éghajlat, 2018.
- Csáki György: A fizetésképtelenség határán. *Beszélő*, 5. (2000), 1. 88–89.
- Csiki Tamás: A szó, a tett és a szándék egysége. Magyarország közép-európai védelempolitikai orientációs lehetőségeinek modelljei és azok értékelése. In Koller Boglárka – Marsai Viktor (szerk.): *Magyarország Európában. Európa a világban. Tanulmánykötet Gazdag Ferenc 70. születésnapjára*. Budapest, Dialóg Campus, 2016. 211–220.
- Csiki Tamás – Tóth Péter: Stratégiától stratégiáig. A 2009-es és 2012-es nemzeti katonai stratégia összehasonlító elemzése. *Nemzet és Biztonság*, 7. (2014), 2. 62–76.
- Csiki Tamás – Tóth Péter – Tóth Norbert: *Közigazgatási szakvizsga. Kül- és biztonságpolitikai ágazat*. Budapest, NKE, 2020.
- Csizmadia Ervin – Cséry Péter – Jenei András – Lakatos Júlia – Nagy Attila Tibor – Novák Zoltán – Paár Ádám: A magyar jobboldal természetrajza. Miért olyan a Fidesz, amilyen, és lehet-e más? *Élet és Irodalom*, 57. (2013), 20. Melléklet.
- Csizmadia Ervin: A két klub – Európa felfogása Európában és itthon. *Mandiner*, 2020. 04. 20.
- Dardot, Pierre – Laval, Christian: *A globálrezon. A neoliberalizmus múltja és jelene*. Budapest, Egykettő, 2013.
- Debreczeni József: *Az Orbán-rezsim 2010–2020*. Budapest, De.hu Kft., 2017.
- Deneen, Patrick J.: *A liberalizmus kudarca*. Budapest, Libri, 2019.

- Domány András: *Közéleti krónika 2011–2019*. Budapest, Politikatörténeti Intézet Alapítvány. Online: <http://polhist.hu/intezet/adattarak/kozeleti-kronika/>
- Dombi Ákos: Gazdasági növekedés és fejlettség Közép-Kelet-Európában a transzformáció után. *Pénzügyi Szemle*, 58. (2013), 4. 464–480.
- Dunay Pál: A magyar külpolitika lehetőségei a következő évtizedben. *Nemzet és Biztonság*, 3. (2010), 1. 3–11.
- Dunay Pál: Biztonságpolitika – ha lenne... *hvg.hu*, 2015. 10. 01. Online: https://hvg.hu/velemenyt/20151001_Biztonsagpolitika_ha_lenne
- Dunay Pál – Zellner, Wolfgang: *Ungarns Aussenpolitik 1990–1997: Zwischen Westintegration, Nachbarschafts- und Minderheitenpolitik*. Baden–Baden, Nomos, 1998.
- Éltető Andrea – Sziijártó Norbert (szerk.): *Változó Európa a változó világban*. Budapest, MTA, 2018.
- Erdős András: Adalékok a magyar diplomácia történetéhez a rendszerváltás korában. *Külügyi Szemle*, 8. (2009), 1. 186–211.
- Etl Alex: *A magyar biztonságpercepció. Kutatási jelentés*. Budapest, NKE Stratégiai és Védelmi Kutatóintézet, 2020. 03. 04.
- Fazakas Szabolcs: Magyarország tízéves EU-tagságának pénzügyi mérlege. *Közgazdasági Szemle*, 61. (2014), 4. 391–401.
- Feledy Botond: Feltárhatatlan fekete doboz? Egy hiperpragmatikus külpolitika kockázatai. In Jakab András – Urbán László (szerk.): *Hegymenet. Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon*. Budapest, Osiris, 2017. 111–130.
- Fonte, John: Why the Double Standard with Hungary? *American Greatness*, 2020. 04. 20.
- Forgács Imre: *Mégsem éjjeliőr? Az európai kormányzás esélye és a pénzügyi válság*. Budapest, Osiris, 2009.
- Füredi, Frank: *A célkeresztben: Magyarország*. Budapest, Közép- és Kelet-Európai Történelem és Társadalom Kutatásért Közalapítvány, 2017.
- Gát Ákos Bence: *Küzdelem az európai színtéren. A Magyarországgal szembeni „jogállamiság”-kritika feltáratlan összefüggései*. Budapest, KKETTK Közalapítvány, 2019.
- Gazdag Ferenc (szerk.): *Magyar kül-, biztonság- és védelempolitikai dokumentumok*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem – Tankönyvkiadó, 2013.
- Gazdag Ferenc – Kiss J. László (szerk.): *Magyar külpolitika a 20. században. Tanulmányok*. Budapest, Zrínyi, 2004.
- Gazdag Ferenc – Rác András: *Magyarország szomszédai kapcsolatainak jövője. Magyar külkapcsolati stratégia. Háttér tanulmány*. Budapest, Magyar Külügyi Intézet, 2007.
- Giró-Szász András: *Gondolat és erő. A cselekvő állam orbáni modellje*. Budapest, PMA–MCC, 2019.
- György László – Veress József: A 2010 utáni magyar gazdaságpolitikai modell. *Pénzügyi Szemle*, 61. (2016), 3. 367–388.
- Győri Szabó Róbert: *A magyar külpolitika története 1848-tól napjainkig*. Budapest, Helikon, 2011.
- Gyurgyák János: *Európa alkonya?* Budapest, Osiris, 2018.
- Hamberger Judit: A magyar–szlovák viszony új esélyei. *Külügyi Szemle*, 3. (2004), 1–2. 28–48.
- Hamberger Judit: Közép-Európa politikai dimenziójának megvalósítási kísérlete: a visegrádi együttműködés (V4). *Külügyi Szemle*, 9. (2010), 2. 35–51.
- Hamm, Patrick – King, Lawrence P. – Stuckler, David: Mass Privatization, State Capacity, and Economic Growth in Post-Communist Countries. *American Sociological Review*, 77. (2002), 2. 295–324. Online: <https://doi.org/10.1177/0003122412441354>
- Hargita Árpádné: *Vissza Európába – rögs útön. Egy közreműködő szemével*. Budapest, Gondolat Kiadói Kör, 2012.

- Helyzetkép a külkereskedelemtől 2018.* Budapest, KSH, 2018.
- Hettyey András: *Hegemonia helyett. Magyar–német kapcsolatok 1990–2002 között.* Budapest, L'Harmattan, 2019.
- Hokovsky, Radko: A V4 szerepe Európa jövőjében. *Nemzeti Érdek*, (2016), 2. 38–44.
- Horváth István – Németh István: *...és a falak leomlanak. Magyarország és a német egység, 1945–1990.* Budapest, Magvető, 1999.
- Horváth Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról.* Budapest, HVG–ORAC, 2011.
- Hunyadi György – Simai Mihály (szerk.): A szuverenitás a 21. században. Eszmék, realitások, illúziók. *Magyar Tudomány*, 174. (2013), 4.
- Isaszegi János (szerk.): *A Magyar Honvédség negyedszázada.* Budapest, Zrínyi, 2016.
- Jakab András – Urbán László (szerk.): *Hegymenet. Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon.* Budapest, Osiris, 2017.
- Janebová, Pavlina – Végh, Zsuzsanna: *Trends of Visegrad Foreign Policy.* Praha, AMO, 2019.
- Janke, Igor: *Hajrá magyarok! Az Orbán Viktor-sztori egy lengyel újságíró szemével.* Budapest, Rézsong, 2012.
- Jeszenszky Géza: Antall József, a nemzetpolitikus. In Jeszenszky Géza – Kapronczay Károly – Biernaczkay Szilárd (szerk.): *A politikus Antall József az európai úton. Tanulmányok, esszék, emlékezések a kortársaktól.* Budapest, Mundus Magyar Egyetemi Kiadó, 2006.
- Jogállamiság vita kontra világnézetek harca. Magyarország és a 7-es cikkely.* Budapest, Alapjogokért Központ, 2018.
- Kaiser Tamás (szerk.): *Jó Állam Jelentés. 2016, 2017, 2018, 2019.* Budapest, NKE. 2016, 2017, 2018, 2019.
- Kántor Zoltán (szerk.): *A státustörvény. Dokumentumok, tanulmányok, publicisztika.* Budapest, TLA, 2002.
- Kántor Zoltán (szerk.): *Nemzetpolitikai alapismeretek. Közzolgálati tisztviselők számára.* Budapest, NKE, 2013.
- Kántor Zoltán – Illyés Gergely: Románia 1989 után. *Külügyi Szemle*, 11. (2012), 4. 79–98.
- Karsai Gábor – Vértess András: Gazdasági átalakulás és gazdaságpolitika. In Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László (szerk.): *Magyarország évtizedkönyve. A rendszerváltás (1988–1998).* I–II. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 1998. 102–115.
- Katona Flóra: A magyar–szlovák alapszerződés másfél évtized távlatából. *Pro Minoritate*, (2011), tavasz. 122–147.
- Kern Tamás: A magyar honvédelem központi finanszírozása a 2010. évi költségvetésben. *Nemzet és Biztonság*, 2. (2009), 10. 76–84.
- Keskeny Ernő: Az Antall-kormány keleti politikája (különös tekintettel a Szovjetunióra, Oroszországra és Ukrajnára). In Majtényi György – Szabó Csaba (szerk.): *Rendszerváltás és Kádár-korszak.* Budapest, ÁBTL–Kossuth, 2008. 163–182.
- Keskeny Ernő: *A magyar–oroszk kapcsolatok, 1989–2002.* Budapest, Századvég, 2012.
- Kiss Gy. Csaba: *Hogy állunk a számvetéssel? Közéleti írások, 1994–2015.* Budapest, Nap, 2015.
- Kiss J. László: Der Kosovo-Krieg und Ungarn. In Reuter, Jens – Clewing, Konrad (szerk.): *Der Kosovo Konflikt. Ursachen, Verlauf, Perspektiven.* Klagenfurt, Wieser, 2000.
- Kiss J. László (szerk.): *Nemzeti identitás és külpolitika az euroatlanti térségben.* Budapest, TLA, 2005.
- Kiss J. László – Gazdag Ferenc: Foreign Policy and Indebtedness. Toward the Centre or the Peripheries? *Central European Political Science Review*, 17. (2016), 63. 49–76.

- Kiss Zoltán László: *Magyarok a békefenntartásban. Katonaszociológiai adalékok a nemzetközi békétámogató műveletekben történő szerepvállalásunk fejlődéstörténetéhez és aktuális dilemmáihoz*. Budapest, Zrínyi, 2011.
- Kobolka István (szerk.): *Nemzetbiztonsági alapismeretek*. Budapest, Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó, 2013.
- Korkut, Umut: *Liberalization challenges in Hungary. Elitism, progressivism and populism*. New York, Palgrave, 2012.
- Kounalakis, Eleni: *Nagykövet asszony. Három év diplomácia, díszvacsorák és demokrácia Budapesten*. Budapest, Kossuth, 2015.
- Kovács Károly: A magyar etnikai térszerkezet változásai a honfoglalástól napjainkig. *Tér és Társadalom*, 10. (1996), 1. 79–94.
- Körösényi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest, Osiris – MTA TK, 2015.
- Külkapcsolati Stratégia*. Budapest, Külügyminisztérium, 2007.
- Lehmann Kristóf – Nyers József: Az Európai Unió fejlesztési forrásainak felhasználása. *Statisztikai Szemle*, 87. (2009), 2. 133–155.
- Lendvai, Paul: *Új honfoglalás*. Budapest, Noran Libro, 2016.
- Lengyel László: *Illeszkedés vagy kiválás*. Budapest, Osiris, 2006.
- Lengyel László: *Pretoriánusok kora. A magyar válság és kezelése*. Pozsony, Kalligram, 2011.
- Lengyel László: *Új magyar bestiárium*. Budapest, Helikon, 2015.
- Lengyel László: *Halott ország*. Budapest, Helikon, 2016.
- Lóránt Károly: A magyar rendszerváltozás ára. *Metszetek*, 2. (2013), 2–3.
- Losoncz Miklós: *Az államadósság-válság és kezelése az EU-ban*. Tatabánya, Tri-Mester, 2014.
- Losoncz Miklós: A globális és regionális integrálódás és a fenntartható gazdasági növekedés néhány kérdése a visegrádi országokban. *Közgazdasági Szemle*, 64. (2017), 7–8. 677–697.
- Magyarics Tamás: Magyarország és a transzatlanti kapcsolatok. In: Gazdag Ferenc – Kiss J. László (szerk.): *Magyar külpolitika a 20. században*. Budapest, Zrínyi, 2004. 243–260.
- Magyar külpolitika az uniós elnökség után*. Budapest, Külügyminisztérium, 2011.
- Magyarország 2018*. Budapest, KSH, 2019.
- Magyarország konvergenciaprogramja 2015–2018*. Budapest, Magyarország Kormánya, 2015.
- Matheika Márta – Matheika Zoltán: Magyarország külkereskedelmi kapcsolatai a visegrádi országokkal 1995 és 2005 között. *Tudományos Közlemények*, (2007), 17. 171–184.
- Matolcsy György: *Éllovasból sereghajtó. Elveszett évek krónikája*. Budapest, Éghajlat, 2008.
- Mellár Tamás: Felemás magyar modernizáció. *PTE Közigazgatási és Regionális Tudományok Intézete. Műhelytanulmányok*, (2009), 5.
- Mellár Tamás: *Elvesztegetett évek. Gazdasági helyzetkép és kilátások a Fidesz nyolcéves kormányzása után*. Budapest, Noran Libro, 2018.
- Mong Attila: *Kádár hitele. A magyar államadósság története 1956–1990*. Budapest, Libri, 2012.
- Murray, Douglas: *Európa furcsa halála. Bevándorlás, identitás, iszlám. Mit tartogat a jövő?* Budapest, Alexandra, 2018.
- Nagy Attila Tibor: *A német–magyar kapcsolatok alakulása*. Budapest, Méltányosság Politikaelemző Központ, 2012.
- Nagy Attila Tibor: *A német–magyar kapcsolatok 2013 márciusában*. Budapest, Méltányosság Politikaelemző Központ, 2013.
- Nagy Miklós (szerk.): *A magyar külpolitika kronológiája 1990–2010*. Budapest, NKE, 2015.

- Nagyné Rózsa Erzsébet: Magyarország és az arab Közel-Kelet. In Koller Boglárka – Marsai Viktor (szerk.): *Magyarország Európában, Európa a világban*. Budapest, Dialóg Campus, 2016. 189–197.
- Nemzeti Fejlesztési Ügynökség: *Áttekintés az Európai Unió Strukturális Alapjainak eddigi magyarországi eredményeiről a 2007–2013-as programozási időszakban*. Budapest, 2011.
- Nemzeti Fejlesztési Ügynökség: *Nemzeti Stratégiai Jelentés a 1083/2006/EK 29. alapján – Magyarország*. Budapest, 2009.
- Nemzetpolitikai eredmények 2010–2018*. Budapest, ME, 2019.
- Oplatka András: *Egy döntés története. Magyar határnyitás 1989. szeptember 11. nulla óra*. Budapest, Helikon, 2008.
- Orbán Krisztián: Száz év szorongás. A magyar politika a felzárkózás ellen. In Jakab András – Urbán László (szerk.): *Hegymenet. Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon*. Budapest, Osiris, 2017. 74–85.
- Orbán Viktor beszédei. Online: www.miniszterelnok.hu/#beszedek_container
- Ormos Mária: A szuverenitásról, különös tekintettel a 16–21. század magyar történelmére. *Magyar Tudomány*, 173. (2013), 4. 422–431.
- Osskó Judit: *Antall József. Kései memoár. Publikálatlan interjúk*. Budapest, Corvina, 2013.
- O’Sullivan, John – Pócza, Kálmán (ed.): *The Second Term of Viktor Orbán. Beyond Prejudice and Enthusiasm*. London, Social Affair Unit, 2015.
- Peisch Sándor: „Soha nem felejtjük el nektek...” A magyar–német kapcsolatok az elmúlt két évtizedben. *Külggyi Szemle*, 8. (2009), 3. 44–54.
- Perger Éva: *EU kohéziós támogatások felhasználásának intézményrendszere és a forrásfelhasználás hatékonysága, eredményessége*. Budapest, Ecostat, 2009.
- Pogácsa Zoltán: *Magyarország politikai gazdaságtana. Az északi modell esélyei*. Budapest, Osiris, 2016.
- Póti László – Tóth Péter: A magyar kül- és biztonságpolitika új hangsúlyairól. In Gazdag Ferenc – Kiss J. László (szerk.): *Magyar külpolitika a 20. században*. Budapest, Zrínyi, 2004. 313–327.
- Professzorok Batthyány Köre: *Gondolatok az ország állapotáról 2018*. Online: www.bla.hu/profesz-szorok/index.php?oldal=dl/az_oroszag_2018.html
- Rácz András: Milyen legyen a magyar külpolitika? *hvg.hu*, 2015. 09. 24.
- Rácz András: A magyar globális/keleti nyitás – elméleti áttekintés elsődleges források alapján. In Koller Boglárka – Marsai Viktor (szerk.): *Magyarország Európában, Európa a világban*. Budapest, Dialóg Campus, 2016. 201–210.
- Rada Mátyás: Hogy kerül a magyar katoná Afganisztánba? Rövid jogi áttekintés. *Biztonságpolitikai Szemle*, 3. (2010), 2. 15–21.
- Rapport sur la preeminence du droit adopté par la Commission de Venise*. Venise, 25–26. mars 2011. Council of Europe CDL-AD(2011)003rev.
- Remek Éva: Közép-európai körkép. Fókuszban a V4. In Koller Boglárka – Marsai Viktor (szerk.): *Magyarország Európában, Európa a világban*. Budapest, Dialóg Campus, 2016. 409–417.
- Romsics Ignác: *Magyarország története a XX. században*. Budapest, Osiris, 2005.
- Romsics Ignác – Nagy István (szerk.): *Magyar történeti szöveggyűjtemény, 1914–1999*. I–II. Budapest, Osiris, 2000.
- Salamon Konrád: *A magyar ezredforduló krónikája*. Budapest, Auktor, 2008.
- Sargentini, Judith: *Jelentés*. Európai Parlament, 2018. 07. 04. A8-0250/2018. Online: www.europarl.eu/sides
- Sárközy Tamás: *Kétharmados túláskormányzás. Avagy gólerős csatár a mély talajú pályán*. Budapest, Park, 2014.

- Sárközy Tamás: *Illiberális kormányzás a liberális Európai Unióban. A harmadik Orbán-kormány*. Budapest, Park, 2019.
- Sass Magdolna: Jobb ma egy veréb, mint holnap egy tűzok? Alternatív növekedési utak keresése a visegrádi országokban. *MTA VGI Műhelytanulmányok*, 137.
- Schiffer András: *Zöld jelzés. Vázlat egy új politikához*. Pozsony, Kalligram, 2018.
- Schmidt Mária: *Nyelv és szabadság*. Budapest, KKE'TK Közalapítvány, 2017.
- Schmidt Mária – Tóth Gy. László: *Janus-arcú rendszerváltás. Tanulmányok*. Budapest, Kairosz, 1998.
- Schöpflin György: *Politika, illúziók, téveszmék*. Budapest, Századvég, 2015.
- Scruton, Robert: *A konzervatívizmus jelentése*. Budapest, Novissima, 2002.
- Simon János (szerk.): *Húsz éve szabadon Közép-Európában. Demokrácia, politika, jog*. Budapest, Konrad Adenauer Alapítvány, 2011.
- Simon János: *Politikai helyzetkép 2014. Két választás között*. Miskolc, CEPOLITI-L'Harmattan, 2015.
- Simon János (szerk.): *25 éve szabadon Közép-Európában. Demokrácia, politika, jog*. Budapest, CEPOLITI, 2016.
- Stark Antal: *Rögös úton. Nemzetgazdaságunk rendszerváltás előtti és utáni két évtizede*. Budapest, Akadémiai, 2009.
- Stumpf András: Merre menjen Magyarország? Végre igazi vita a Parlamentben: Németh vs. Szent-Iványi. *Válasz Online*, 2018. 12. 17.
- Szalai Laura: Ez nem önkényuralom! Gulyás Gergely és Schiffer András az Orbán-kormányok elmúlt 10 évéről. *Mandiner*, 2. (2020), 21. 8–15.
- Szarka László: Közigazgatási reform és kisebbségi kérdés. *Kisebbségkutatás*, 10. (2001), 2. 208–222.
- Szegő Iván Miklós: Szovjet kivonulás 1991-ben – az utolsó fricska. *bvg.hu*, 2011. 06. 15.
- Szelényi Iván: *Tanulmányok az illiberális posztkommunista kapitalizmusról*. Budapest, Corvina, 2019.
- Szenes Zoltán: A békefenntartás hatása a magyar haderőre. *Hadtudomány*, 16. (2006), 3. 3–14.
- Szenes Zoltán: Magyar Honvédség a NATO-ban. Mit várhatunk Rigától? *Hadtudomány*, 16. (2006), 4. 23–40.
- Szenes Zoltán – Kecskeméthy Klára: *NATO 4.0 és Magyarország. 20 év tagság – 30 év együttműködés*. Budapest, Zrínyi, 2019.
- Szenes Zoltán – Tóth Péter (szerk.): *Tíz éve a NATO-ban*. Budapest, Zrínyi, 2009.
- Szent-Iványi István: *Quo vadis Hungária? Merre tartasz Magyarország?* Budapest, Kalligram, 2018.
- Szilágyi Imre: A magyar külpolitika és a délszláv térség 1990 után. *Külügyi Szemle*, (2004), 1–2. 4–27.
- Szilágyi Imre: A szerbiai Vajdaság státusának kérdése. *MKI Gyorselemzések*, (2009), 33.
- Szilágyi Imre: Magyarország és Szerbia viszonya a rendszerváltás óta eltelt időszakban. *Külügyi Szemle*, (2011), 4. 80–94.
- Szilágyi Péter: *A nemzetpolitika intézményrendszere. Kiemelt nemzetpolitikai programok*. Budapest, Miniszterelnökség, 2017.
- Szűcs Jenő: *Vázlat Európa három történeti régiójáról*. Budapest, Magvető, 1984.
- Szűcs Zoltán Gábor: A magyar politikai gondolkodás nemzetközi horizontja. In Körösi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest, Osiris – MTA TK, 2015. 355–376.
- Szűrös Máttyás: *Szűk volt a mundér. Egy magyar diplomata emlékezései és emlékeztetése (1959–2013)*. Budapest, Püski, 2013.
- Tabajdi Csaba: *Az önazonosság labirintusa. A magyar kül- és kisebbségpolitika rendszerváltása*. Budapest, CP Stúdió, 1998.

- Tálas Péter: A grúz–orosz háború hatása a kelet-közép-európai biztonságfelfogásra. *Nemzet és Biztonság*, 7. (2014), 2. 17–35.
- Tálas Péter: A magyar terrorveszélyhelyzet-diskurzus margójára. In Koller Boglárka – Marsai Viktor (szerk.): *Magyarország Európában, Európa a világban*. Budapest, Dialóg Campus, 2016. 333–341.
- Tálas Péter (szerk.): *Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság*. Budapest, Dialóg Campus, 2017.
- Tellér Gyula: Született-e Orbán rendszer 2010–2014 között? *Nagyvilág*, 59. (2014), 3. 346–367.
- Tóth Csaba – Török Gábor: *Négy választás Magyarországon. A magyar politika az elmúlt 12 évben 2002–2014*. Budapest, Osiris, 2015.
- Tölgyessy Péter: Kompország reményei. In Jakab András – Urbán László (szerk.): *Hegymenet. Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon*. Budapest, Osiris, 2017. 9–36.
- Törő Csaba – Wagner Péter: *NATO feladataink, vállalásaink és eredményeink a magyar külpolitika szemszögéből az elmúlt négy évben*. Kézirat.
- Turizmusfejlesztési stratégia 2030*. Budapest, MTÜ, 2017.
- Türke András – Besenyő János – Wagner Péter: *Magyarország és a CSDP. Magyar szerepvállalás az EU közös biztonság- és védelempolitikájában*. Budapest, Zrínyi, 2016.
- Ulfkotte, Udo: *A menekültipar. Hogyan profitálnak politikusok, újságírók és civilszervezetek a menekült-hullámból?* Budapest, Patmos Recors, 2016.
- Ványi Éva: *A magyar kormányzati elit 1990 és 2010 között*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Doktori Iskola, PhD-értekezés.
- Wagner Péter: A NATO és Magyarország szerepvállalása az afganisztáni válságkezelésben. *Külügyi Szemle*, (2007), 1. 95–121.
- Wagner Péter: Mit csináljunk Afganisztánban? Gondolatok a lisszaboni NATO-csúcs kapcsán. *MKI Szempont*, (2010), 1.
- Wagner Péter – Venczel Zoltán: *Magyarország nemzetközi fejlesztési tevékenysége Afganisztánban*. Budapest, DemNet Tanulmányok, 2011.
- Zárug Péter Farkas: *Leviatán ébredése, avagy illiberális-e a magyar demokrácia?* Budapest, L'Harmattan, 2015.

