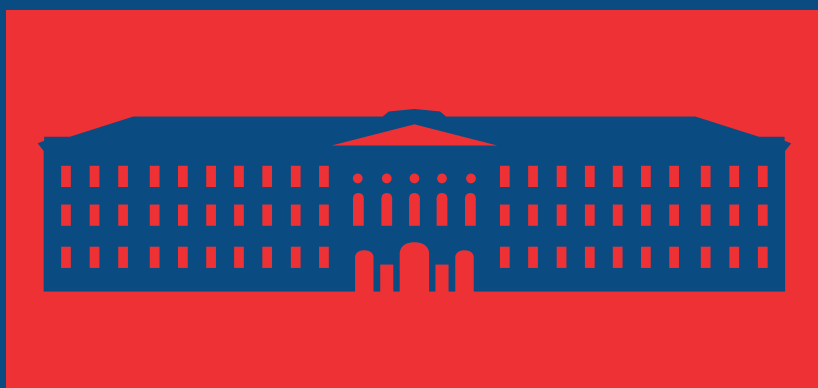


Gazdag Ferenc
Kiss J. László

A magyar külpolitika
negyedszázada
(1990–2016)



Dialóg Campus



Gazdag Ferenc – Kiss J. László

A MAGYAR KÜLPOLITIKA
NEGYEDSZÁZADA

(1990–2016)

FOLYAMATOK, EREDMÉNYEK, PROBLÉMÁK

A kiadvány a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001 „A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése” című projekt keretében jelent meg.

© Dialóg Campus Kiadó, 2017
© Gazdag Ferenc–Kiss J. László, 2017

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

TARTALOM

BEVEZETŐ	5
Miért nehéz a magyar külpolitikát elemezni? Avagy az elméletek alkalmazhatósága a magyar külpolitikában	5
KRONOLÓGIAI BEMUTATÁS	9
Az Antall-kormány külpolitikája (1990–1994)	9
Új külpolitikai stratégia: a hármas prioritás	10
A Varsói Szerződés és a KGST felbomlása	11
A szovjet csapatok kivonulása	11
Jugoszlávia felbomlása	11
Nemzetpolitika	12
Visegrádi együttműködés	12
A szociálliberális korszak: Horn Gyula kormánya (1994–1998)	13
Piacgazdasági lejtmenet	13
A Bokros-csomag	14
Privatizáció	14
Nemzetpolitika, szomszédspolitik	14
Integráció mindenáron	15
Közeledés a NATO-hoz	15
Az első Orbán kormány (1998–2002)	17
EU-integráció: csatlakozási tárgyalások	17
A NATO-csatlakozás: 1999. március 12.	18
Magyarország és a 2001. szeptember 11-i támadások	19
Szomszédspolitik	19
Nemzetpolitika és a státustörvény – kísérlet a nyugati integrációs politika és a nemzetpolitika összekapcsolására	20
Medgyessy Péter és Gyurcsány Ferenc kormánya (2002–2006)	22
Az EU-csatlakozás	22
Magyarország a NATO-ban	22
Nemzetpolitika, szomszédspolitik	23
Miniszterelnök-váltás	23
Új keretben a nemzet-, a regionális és a szomszédspolitik	23
Gyurcsány Ferenc második kormánya (2004–2009)	24
Bajnai Gordon kormánya (2009–2010)	24
Választási győzelem és erkölcsi bukás	24
Hatalmas kölcsön az IMF-től, az EU-tól és a Világbanktól	25
Európai Unió: makrogazdasági egyensúlytalanság	25
A kül- és biztonságpolitik	26
A második Orbán kormány 2010–2014	26
A rendszerváltás továbbvitele – a többségi demokraciamodell	26
Unortodox gazdaságpolitik és következményei	27
Először EU-elnökségi szerepben (2011. január 1. és június 30. között)	28
Kötelezettségsegési eljárások és jogi viták az EU és Magyarország között	29
Tizenöt éve a NATO-ban: megbízható szövetséges fokozódó nehézségekkel	30
Nemzetpolitika, szomszédspolitik	31
Regionális és szomszédspolitik	32
Új gazdasági külpolitika és a „keleti nyitás”	33
AJÁNLÓ BIBLIOGRÁFIA	34

BEVEZETŐ

Miért nehéz a magyar külpolitikát elemezni? Avagy az elméletek alkalmazhatósága a magyar külpolitikában

Nem okoz különösebb nehézséget annak a társadalomtudományi közhelynek a bizonyítása, hogy a történészek és politológusok nem szeretnek a magyar külpolitikával foglalkozni. Negyedszázaddal a rendszerváltozás után nem található a könyvpiacra összegző munka a magyar külpolitikáról. Részkérdéseket taglaló munkák, visszaemlékezések, szócikkek még fellelhetők, de összefoglaló kötetekkel még adósak az elemzők. Az okok felettébb sok irányban kereshetők. Mindenekelőtt meglehetősen könnyű belátni, hogy a nemzetközi rendszerben a kisállamok magatartását csak némi erőltetéssel lehet tiszta elméleti konstrukciók kereteibe beilleszteni. A rendszerváltó közép-európai államok, de különösen Magyarország esetében a történelmi meghatározottságok és az euroatlanti keretek további elméleti, fogalmi nehézségeket okoznak. A teoretikus háttér hiánya a napi politikai improvizációk szintjén tartja az elemzéseket, s elfedi a két és fél évtized után már kirajzolódó tendenciák felismerését és értelmezését. Ezért nem tűnik haszon nélkülinek annak leszögezése, hogy a magyar külpolitika elméleti értelmezéséhez a nemzetközi kapcsolatok elméletének klasszikus hármasságából (realizmus, liberalizmus, konstruktivizmus) egyfajta eklekticizmus tűnik a legalkalmasabbnak, ahol is azt láthatjuk, hogy az egyes problémák felmerülésekor hol az egyik, hol a másik elméleti értelmezés elemei kerülnek előtérbe. Jól látható ez, ha pillantást vetünk a három elméleti perspektíva alapelveire, és ezekből néhány következtetést vonunk le a magyar külpolitikára történő alkalmazhatóságuk tekintetében.

A neorealista perspektíva szerint a nemzetközi rendszer nagyhatalmi rendszer, amelyben a kisállamok és a nem állami szereplők másodrangúak. A hatalom megoszlása (uni-, bi- és multipoláris stb. rendszerek) az a döntő tényező, amely a kisállamok mozgásterét és külpolitikai választását meghatározza, s ennek megfelelően „bünteti” vagy „jutalmazza” az állami szereplőket. Ez a kiindulás elsősorban a nagyhatalmak nemzetközi magatartásának a leírására alkalmas, és mint ilyen, egy központi erőszakmonopóliummal rendelkező „világállam” hiányában egy olyan államközpontú rendszer leírását adja, amelyben a domináns állami szereplők között egy állandó biztonsági versengés folyik. Ebben az anarchikus nemzetközi rendszerben a külpolitika kérdései hierarchiába rendeződnek, s annak csúcán a biztonság, az államok fennmaradásának kérdése (high politics) áll. A külpolitika ugyanakkor – mint érdekpolitika – a hatalom (nyereség) növelésére és a költségek csökkentésére irányuló, racionális választáson alapuló cselekvés. Azaz a racionalitás logikája szerint a meghatározó nagyhatalmi külpolitikában egyidejűleg van jelen a hatalom egyirányú felhalmozása, valamint mindazon törekvés és tendencia, mely a nemzetközi rendszer egészének kiegyensúlyozására irányul.

A fentiekből látható, hogy a realista/neorealista perspektíva csak korlátozottan alkalmazható a kisállami magyar külpolitikára. Történelmileg legfeljebb annyi állítható, hogy Magyarország az Osztrák–Magyar Monarchiában betöltött társhatalmi helyzetéhez viszonyítva, tehát az első világháború lezárulása óta folyamatos pozícióvesztésben van: részleges nagyhatalmi helyzetét és ezzel együtt járó külpolitikai mozgásterét elvesztette, és fennmaradásában a nagyhatalmakhoz fűződő viszonya vált meghatározóvá. További nehézség, hogy a klasszikus (neo)realista elmélet a „nemzetállamot” egyfajta „fekete dobozként”, a belpolitikai tényezők figyelembe vétele nélkül a nemzetközi politika alapegységének tekinti. Ennek megfelelően (elviekben) a wilsoni vízió szerint minden nemzetnek egy saját állammal kellene rendelkeznie, ahol az állam és a nemzet egybevágyó, jóllehet a magyar, de más

példák alapján is nyilvánvaló, hogy az állam és a nemzet nem minden esetben fedi egymást. A (neo)realista elméletben a nemzeti többség és kisebbség, valamint a „külpolitika” és a „nemzetpolitika” változó viszonya ugyancsak ismeretlen fogalmak.

A magyar külpolitika alakulásában ugyanakkor döntő szempont a nemzetállami egység és a politikai szuverenitás viszonyának állandó változása. Magyarország története a 15–16. század óta a megosztottságok története. Most (a teljesség igénye nélkül) nézzünk néhány példát, mely ezt jól illusztrálja. Az osztrák–magyar dualizmus korában létező nemzeti egység Magyarország nemzetközi befolyást biztosító társnagyhatalmi helyzetében a szuverenitás megosztásával párosult. Az első világháborút követően (1919 után) kialakult magyar külpolitika egyidejűleg a nemzeti egység nélküli szuverenitás, a revizionista trianoni Magyarország, és ezzel a nemzetpolitika megszületése volt. Ettől az időszaktól kezdve a magyar politikai osztály szinte mindig megosztott volt a tekintetben, hogy mit kell a magyar nemzet fogalmán érteni, és ebből milyen felelősség hárul a magyar külpolitikára. Vajon a kis vagy a nagy revízió a kívánatos cél? Vajon a nemzetpolitika a külpolitika része-e vagy sem? 1956 a nemzeti szuverenitás visszaszerzésére tett kísérlet volt (azon körülmény mellett, hogy a magyar nemzet bizonyos részei változatlanul megosztottak voltak az utódállamok között). Az '56-os forradalom során Magyarország a szovjet érdekeket kiszolgáló és egyoldalúan alárendelt külpolitika helyett külpolitikát „csináló”, ún. „policy-maker” szerepet vállalt. A kísérlet kudarcra jelezte, hogy a magyar külpolitika nem volt összhangban a nagyhatalmak főáramú politikájával, mivel azok a nukleáris fegyverkezési verseny feltételei között elsősorban a kialakult új status quo konszolidálásában voltak érdekeltek. Mindez egyúttal jól mutatja a külpolitika rendszerszintű neorealista értelmezésének a lehetőségét, nevezetesen azt, hogy a hatalom nagyhatalmak közötti elosztását tükröző nemzetközi rendszer miként korlátozta a külpolitika mozgásterét és „büntette” a magyar politika választását. A kádárizmus korszaka ugyan mind a nemzeti egység, mind az állami/nemzeti szuverenitás hiányával jellemezhető, ám olyan politikaterületeken, mint a gazdaság és pénzügyek, megjelent az „előre menekülés” kényszerpályáján kibontakozott viszonylagos autonómiára való törekvés is. Ez (1956-tal szemben) már sokkal inkább megfelelt a nagyhatalmi politikák által meghatározott nemzetközi rendszer főáramú tendenciáinak. A rendszerváltozás a nemzeti egység és a szuverenitás viszonyában új perspektívát nyitott. A szuverenitás megosztása, valamint az alapszerződések, az autonómiák, a kisebbségi (közösségi) jogok kialakítása útján kilátásba helyezte a modernizációt, az európai felzárkózást és a nemzeti egység helyreállítását is egy összeurópai keretben. Ám ennek a perspektívának értelmezhetősége már szétfeszíti a (neo)realista elmélet kereteit. Ennek ellenére a neorealista elmélet hasznos fogódzót szolgáltat a kisállamok számára ahhoz, hogy értelmezhessek a nemzetközi rendszer, mint nagyhatalmi rendszer működését, és ahhoz is, hogy elemezni lehessen a kisállamoknak a nagyhatalmakkhoz fűződő viszonyát, s ezzel egyúttal az egyensúlyi, illetve a szövetségi rendszerekhez való relációjukat.

A több részelméletből összetevődő neoliberális perspektíva a nemzetközi rendszer egy sajátosan pluralista felfogása. Ennek értelmében az államok mellett mind több olyan nem állami szereplő játszik önálló szerepet, mint a nemzetközi szervezetek, a multinacionális vállalatok, a nem kormányzati szervezetek, és olyan negatív jelentést hordozó szereplők, mint a nemzetközi maffiák, terrorista szervezetek, magánmilíciák, fundamentalista vallási szervezetek. Mindebből következik, hogy a nemzetközi rendszerben a hatalom elosztása nem korlátozódik az államokra, mi több, az államok halmazával konkurálnak a világkereskedelmet meghatározó multinacionális vállalatok és a terrorista hálózatok is. Mindez azt is jelenti, hogy az „államközi” kapcsolatok mellett mind több olyan „transznacionális” kapcsolati forma van, amelyben már nem kizárólagosan állami szereplők vesznek részt, hanem a nem állami szereplők egymás között hálózatokat hoznak létre, vagy maguk az államok kerülnek intenzív kapcsolatba egy-egy nem állami szereplővel. A neoliberális elméletek nagy jelentőséget tulajdonítanak a nemzetközi szervezetek szerepének, hiszen ezek az állami szereplők számára a hatalom egyoldalú maximalizálásával szemben szabálykövető magatartást és ezzel a nagyobb biztonságot és közös nyereséget kínálhatnak. A neoliberális perspektíva a külpolitikát a belpolitika analógiájában törekszik megragadni. A külpolitikai magatartás vagy döntés nem egy változtathatlannak tekintett „racionális” államérdek megvalósulása, hanem a külpolitikát befolyásolni tudó pártok, szakszervezetek,

érdekcsoportok stb. konfliktusainak az eredménye. Ilyen értelemben a külpolitika a belpolitika meghosszabbítása, és a nemzetközi rendszer modernizációjával a közöttük lévő határ eltűnik, de legalább is viszonylagossá válik. A külpolitika különböző, egymással egyenrangú kérdésterületekből áll (kereskedempolitika, biztonságpolitika, monetáris politika, emberjogi politika stb.), amely azt jelenti, hogy többé nem a biztonsági kérdések állnak a kérdések hierarchiájának a csúcsán. Például két állam kapcsolatában egyidejűleg létezhet együttműködés a kereskedempolitikában, míg az emberjogi politika területén inkább konfliktusos viszony áll fenn köztük. Következésképp a közvetlenül nem biztonsági tartalmat hordozó területek (low politics), például a környezetvédelmi, gazdaság- és monetáris politika a külpolitika részeként az államok biztonságát meghatározó tényezővé válhatnak. Tehát azt mondhatjuk, hogy a neoliberális elmélet számos összefüggésben felhasználható a kisállami külpolitika elemzésében. Mindenekelőtt joggal vetődik fel a kérdés, hogy a nemzetközi intézményi tagság miként javíthatja a kisállamok költség-haszon relációját, miként kompenzálhatja a nemzetközi intézményekben elfoglalt pozíció egy-egy állam korlátozott erőforrásait, továbbá miként határozható meg országspecifikusan a nemzetközi szervezetekben elérhető státus quo plusz. Egy másik elemzési szempont, hogy miként mozgósíthatja egy-egy olyan állam, mint Magyarország a nem állami szereplőket magában foglaló transznacionális tartalékait külpolitikai céljainak megvalósításában. A mai magyar külpolitika és nemzetpolitika aligha képzelhető el olyan nem állami szereplők nélkül, mint az egyházak, nem kormányzati szervezetek, karitatív és társadalmi szervezetek. Magyarországon a történeti kutatásokkal szemben a külpolitika-elemzés még igencsak gyerekcipőben jár. Főleg akkor, amikor a külpolitikát befolyásoló pártok, a gazdasági és munkavállalói érdekcsoportok, az egyházak és a különböző NGO-k szerepét kell empirikusan görcső alá venni a tekintetben, hogy vajon befolyásuk a külpolitika területén miként határozható meg.

A konstruktivizmus szerint a nemzetközi rendszer a normák világa, és a normakövetés a társadalmi és a nemzetközi szervezeti tagsággal elérhető szocializáció eredménye, jóllehet a normateremtés nem kizárólag az államok, hanem a nem állami szereplők területe is. A konstruktivista perspektívában a külpolitika egy folyamatos konstrukciós folyamat eredménye, és mint ilyen, diskurzusok terméke és azok keretében értelmezhető. Ez a megközelítés a neorealista hatalommaximalizálás változatlanul tekintett cselekvési elvével szemben arra tesz kísérletet, hogy a társadalmi vitákból, kormányprogramokból „olvassa ki” a külpolitikai változások lehetőségét. Mindez azt jelenti, hogy a külpolitikai magatartást és döntéseket nem szükségszerűen a racionálisnak tekintett hatalommaximalizálás logikája irányítja, és a nemzetközi rendszer anarchiája sem értelmezhető csak a realista, hobbesi típus („mindenki harca mindenki ellen”) felől. Mindebből következően a külpolitikának diszkurzív realitása van, azaz a külpolitika azoknak a parlamenti, párton belüli, pártok közötti vagy éppen társadalmi vitáknak az eredménye, amelyek lehetővé teszik a külpolitikai változásokat előidéző hegemon diszkurzusok kialakulását, és amelyek a maguk módján lehetővé teszik a fogalmak és a nyelv politikai birtokba vételét is. A konstruktivista megközelítés fókuszában tehát az a szempont áll, hogy a nemzeti közösségépítés folyamatában az identitás, a diszkurzív tényezők és a nemzetközi normák szocializáló hatásai miként befolyásolhatják a külpolitikát. Ezen megközelítésnek egyik jellemző iránya a nemzeti identitás elemzése és annak bemutatása, hogy a nemzeti identitás miként határozza meg az egyes országok külpolitikai agendáját. Ez a kutatási irány különösen jó alkalmat kínál a magyar kül- és nemzetpolitika tanulmányozására, hisz a magyar állam és nemzet egybevágóságának hiánya, a határon túli magyarság létezésének a ténye a magyar önazonosság része, s ebből következően a magyar kisebbség iránti alkotmányos felelősség sajátos feladatokat ró a magyar szomszédság-, Európa- és a külpolitika mellett a nemzetpolitikára is. A hidegháborút követően kialakult új és a Magyarországhoz hasonló „rég” államok egyaránt arra törekedtek, hogy a nagyhatalommentessé vált közép-európai térségben újra meghatározzák történelmi önazonosságukat. Ezekben az egymással gyakran konkuráló nemzetépítési folyamatokban az állami külpolitikák szintjén kifejezésre jutottak a különböző, egymással ütköző történelemértelmezések, de egyúttal a regionális együttműködés (V4) és az EU-n belüli koordináció szükségességéből adódó közös feladatok is.

Végül aligha lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a fenti elméletek különböző válaszokat adnak a külpolitika mibenlétére is. A meghatározó törésvonal a realista („szuverenista”), azaz a szuverenitás mind nagyobb részét megőrizni kívánó és a liberális–globalista elméletek között van, amelyek az integráció és a globalizáció eredményeként a kül- és belpolitika közötti határok összemosódásából indulnak ki. Eszerint az uniós tagsággal véget ért Magyarország esetében is a kül- és belpolitika hagyományos elválasztásának időszaka: mind több belpolitikai területeknek megvan az integrációs dimenziója, s ezzel az Európa-politika keretében a politikai kérdések mind nagyobb száma egyidejűleg értelmezhető bel- és külpolitikaként. Mi több, a belpolitikai erőviszonyok meghosszabbításaként az európai ellensúlyok építése is a politikacsinálás részévé vált, amely időről időre felveti a kérdést, hogy hol vannak az uniós kompetenciák valóságos határai, s milyen Európát is kívánunk megvalósítani, a nemzetek Európáját vagy egy európai szövetségi államot.

KRONOLÓGIAI BEMUTATÁS

Az Antall-kormány külpolitikája (1990–1994)

A rendszerváltozás utáni első, szabadon választott, Antall József vezetésével megalakult kormány előtt szinte reménytelenül hatalmas feladatok tornyosultak: a pártállami rendszer lebontása, az új, többpárti demokrácia strukturális felépítése és működésbe hozása, a tervgazdaságból a piacgazdaságba vezető, teljesen ismeretlen folyamat irányítása, s egyáltalán nem utolsó sorban a külpolitikai függetlenség visszaszerzése, valamint a független Magyarországnak a nemzetközi közösségbe való beillesztése.

A belpolitikai átalakulásban meghatározó fordulatot jelentő 1990 tavaszi választásokhoz (március 25., április 8.) képest a külpolitikai függetlenség visszaszerzése lassabban 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 megítélése rendkívül pozitív volt.

A miniszterelnök 1990. május 22-én ismertetett kormányprogramja plasztikusan szemléltette az új kormány előtt álló feladatokat: „Ez a kormány a gazdasági fordulat kormánya kíván lenni, és tisztában van azzal, hogy a legnehezebb feladatok ezen a téren várnak rá. [...] Az közismert, hogy az infláció mértéke meghaladja az évi húsz százalékot. Az is, hogy nemzeti adósságunk több mint 21 milliárd dollár, s ez a legmagasabb fejenkénti összeget jelenti Közép- és Kelet-Európában... Az új kormány európai kormány lesz a szónak nemcsak 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, mely szerint „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. 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 tízmilliós országnak 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. Holott csak fordulat következett be az addigi blokkfegyelem elhallgatási politikájában, és a miniszterelnök nyíltan felvállalta a környező országokban élő magyar kisebbségekkel való közösséget (s ez végső soron megfelelt az 1989-es kerekasztal-tárgyalásokon – nem kis mértékben éppen Antall József szorgalmazására – beillesztett felelősségvállalás elvének).

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 új stratégia három 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 inkább csak elméletben lehetséges, politikai gyakorlattá válásuk pedig összefonódások sűrű hálóját mutatja. 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 a következő ígéretet hordozta: intézményeivel a biztonsági garanciákat, a centrum államainak fejlődési mintájával a demokráciát, míg a piacgazdaságra való áttérés a jóléti társadalmat jelentette. Az Európai Unió és a NATO-n kívül más szervezetek, az Európa Tanács, az OECD és az 1994-ben épp Budapesten szervezett alakuló Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet is a „célkeresztben” voltak. A rendszerváltást követő másfél évtizedben Magyarország valamennyi szervezetnek tagja lett.

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 az, hogy az 1990-es évek elején, a rendszerváltás nyomán Magyarországnak új szomszédjai lettek (Ukrajna, Szlovákia, Szlovénia, Horvátország, Szerbia), akik a friss államiság minden problémájával küszködtek. Ezzel a szomszédok száma ötről hétre nőtt. Szétesett három kommunista 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 ugyanakkor nem rendelkezett a felelősségvisselélés tartalmi kérdéseiről.

A fő nehézséget a jószomszédi viszony és a nemzetpolitika együttes alkalmazása jelentette és jelenti mind a mai napig. Az azonnal látható volt, hogy a kettő nehezen vagy egyáltalán nem lesz összebékíthető, mert a revíziótól tartó és a magyar kisebbségeket Trianon óta asszimilálni (vagy elüldözni) próbáló szomszédos államok rendkívüli érzékenységgel viszonyultak a kérdéshez, különösen az állam-szocialista rendszer elhallgatási politikája után, s az Antall-kormánynak a határon túli magyarság és az anyanemzet közötti kapcsolatokat illető minden megnyilvánulása eleve gyanút ébresztett.

A Varsói Szerződés és a KGST felbomlása

A Varsói Szerződés felbomlása a Brezsnyev-doktrínáról való lemondás után csak idő kérdése volt, s a folyamatban a magyar diplomácia kezdeményező szerepet vállalt. A Varsói Szerződés moszkvai ülésén 1990 júniusában Antall előterjesztett egy javaslatot a szövetség katonai szervezetének felszámolására, amelyet a csehszlovák és lengyel partnerek némi késedelemmel támogattak. A szervezet 1991. február végi, budapesti ülésén megszületett a döntés a katonai szervezet megszüntetéséről, amely 1991. július elsejével történt meg. A KGST alig három héttel élte túl katonai megfelelőjének megszűnését.

A szovjet csapatok kivonulása

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 kivonulárról függőben hagyta a kivonulás anyagi vonatkozásait. A szovjet fél a magyar területen 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 csapatkivonás úgy fejeződött be, hogy a felek nem állapodtak meg az anyagi kérdésekről. A szovjet csapatok távozásával viszont 47 év után megteremtődtek a független magyar külpolitika fizikai feltételei: az ország területén 1944. március 19-e 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 két héttel előbb – elindult utolsó szerelvény a felszámolt rakodóbázis eszközeit vitte magával. Az utolsó szovjet katona, Viktor Silov altábornagy, a Déli Hadseregcsoport parancsnoka 1991. június 19-én, 15 órakor a záhony–csapi hídnál lépte át a magyar határt.

Jugoszlávia felbomlása

A délszláv háború kitörése komoly kül- és biztonságpolitikai kihívást jelentett Magyarország számára. 1991. június 25-én Szlovénia és Horvátország függetlenségének kikiáltásával megkezdődött az első 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 tíznapos háború során nyerte el, Horvátország azonban csak egy négy évig (1991–1995) tartó fegyveres küzdelem után ért célt. Macedónia harmadikként vált ki Jugoszláviából (1991. szeptember 8-án). Bosznia-Hercegovina ugyanezt szintén csak három 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, amely 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 háttérben ott munkált továbbá a kisebbségi aszimmetria tudata, a vajdasági magyarság léte, s annak elkerülése, nehogy a magyar kisebbség tússzá váljék egy eszkalálódó konfliktusban.

Nemzetpolitika

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 két 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 nemzetpolitika fogalma, az összmagyar nemzeti érdekek képviselője 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 1992-ben a kormányzat 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 közösségek szülőföldjükön maradhassanak, és ott is megélhessék magyarságukat. Alapvető kérdés volt azonban, hogy miként jelenik ez meg a gyakorlati politika szintjén, és a kabinet mennyire tudja összeegyeztetni ennek képviselőjét a szintén prioritásnak tekintett jószomszédi viszonytal – különösen, hogy az Antall-doktrínaként elhíresült megközelítés értelmében a kétoldalú szomszédosági 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 ismételen felvetették a trianoni határok kérdését.

Visegrádi együttműködés

A regionalizmus legsikeresebb és máig működő formáját az úgynevezett visegrádi együttműködés 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 háromoldalú katonai és biztonságpolitikai kapcsolatokat. A felek itt – a bal-tikumi események kapcsán a visszarendeződéstől tartva – megállapodtak abban, hogy rendszeres találkozókon összehangolják politikájukat a Varsói Szerződés ügyében, a KGST lebontásában, valamint az európai integrációs politikában. Hamarosan a NATO-csatlakozás is felkerült a Szlovákia függetlenné

válásával négytagúvá vált Visegrádi csoport napirendjére. Antall József felfogásában más, történelmi megfontolások is szerepet játszottak. Eszerint a visegrádi együttműködés, továbbá az euroatlanti integráció közös céljai megakadályozhatják, hogy Magyarország egykori kisantant hatalmak általi elszigetelése bármilyen formában megismétlődjön. Magyar szempontból különleges jelentősége volt annak, hogy a visegrádi 1991. februári nyilatkozat tartalmazta a nemzeti kisebbségek jogainak „teljes körű biztosítását” is. A zárónyilatkozatban a három 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 szociálliberális korszak: Horn Gyula kormánya (1994–1998)

Az 1994. május 8-án és 29-én megtartott országgyűlési választásokon az MSZP a parlamenti mandátumok 54 százalékát szerezte meg, így egyedül is többsége volt a parlamentben. A szocialisták mégis úgy döntöttek, hogy a mandátumok 17 százalékával második helyen végzett SZDSZ-szel együtt fognak kormányozni. Ezt a lépést nem annyira egy kétharmados többség érdekében tették meg, hanem inkább a politikai legitimitás visszanyerése érdekében. Az SZDSZ politikai és ideológiai szempontból 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 szalonképessé tették a korábbi állampárt örököseit, hanem retorikájukban a politikai ellenség helyére a kommunisták helyett a konzervatív, a 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 szociálliberális koalíció a magyar külpolitikát a nyugati hatalmak elvárásainak való minden tekintetben való megfelelés irányába fordította. A kormányprogramból kikerült a nemzetpolitika kifejezés, helyette a szomszéd államokkal fennálló feszültségek oldása került előtérbe. A nyugati politikai elitek történelmileg az SZDSZ-szel mint koalíciós partnerrel „megerősített” MSZP-ben nem a politikai változásokhoz vezető válság forrását, hanem a változások egyetlen ésszerű és ellenőrizhető letéteményesét látták. A nyugati politikai elitek a pártban megváltozott neve és utódpárti jellege ellenére hajlamosak voltak a stabilitás biztosítékát látni, míg a hatalomból kikerült konzervatív pártokban a bizonytalan, instabilitással és káosszal fenyegető, a még el nem rendezett nacionalista múlt feltámadásának veszélyét látták.

Piacgazdasági lejtmenet

A piacgazdasági átmenetben a rendszerváltozáskor élen járó Magyarország elsőként szembesült a washingtoni konszenzust irányítúként kezelő sokkterápia következményeivel. A dereguláció, liberalizáció, privatizáció hármasságára támaszkodó stratégia alkalmazása a magyar gazdaság brutális hanyatlását eredményezte. A hivatalba lépett Horn-kormány több problémát is megörökölt az előző ciklustól. Az infláció 1995-ben 29 százalék volt, amit csak 1997-ben sikerült 20 százalék alá csökkenteni, a munkanélküliségi ráta 10 százalék körül mozgott, a bruttó külföldi adósságunk pedig 1995-re 32 milliárd dollárra nőtt. A gazdaság egyéb főbb mutatói is igen kedvezőtlenek voltak: 1989 és 1993 között a GDP mintegy 20 százalékkal, az ipari termelés 35 százalékkal, a mezőgazdasági termelés pedig 45 százalékkal csökkent. A reálbérek és a magánfogyasztás szintén zsugorodott, és 1990–1995 között közel 1,5 millió munkahely szűnt meg. A kormány számára mindezeket 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 az új kölcsönök felvételét. 1995-re az ország a fizetéseképtelenség határára került, a kormány 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 stabilizációsnek nevezett – intézkedéscsomaggal próbálta kezelni. Hatására (a forint jelentős leértékelésével) az export-import szerkezet egyensúlya helyreállt, viszont a társadalompolitikai következmények – a jövedelmek és a szociális juttatások jelentős visszafogása – katasztrofálisnak bizonyultak. A kormány befagyasztotta a közszféra nominálbéreit, hatására tehát csökkent a reálbér, a reáljövedelem, és mérséklődött a beruházások volumene is. Ugyanakkor javult az államháztartás egyensúlya, és megnőtt a külföldi tőkebefektetők bizalma. A gazdaság lassan 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 mozgásteret, javult a gazdaság struktúrája, megkezdődött a gazdasági kibontakozás. 1997-ben a GDP 4,4 százalékkal nőtt – utoljára 1987-ben volt hasonló nagyságrendű a növekedés mértéke. A 4 százalék körüli GDP-növekedés még éveken át fennmaradt.

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., mely az ÁVÜ utódként folytatta a privatizációt és kezelte az állami vagyont. Az új törvény célja 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. A privatizáció üteme felgyorsult, a bevételek megnövekedtek: 1996 végéig a Horn-kormány 720 milliárd forintnyi vagyont privatizált, két és félszer 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 százaléka származott külföldi befektetésekből, a hazai részesedés ebben az időszakban 14 százalékra szűkült, ami igen rossz arányt jelentett. 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 százalékos tulajdonhányad alatt a menedzsment-jogokat. A Magyar Olaj és Gázipari Rt. (Mol), mely a magyar olajipar 30 százalékát felügyelte, a gáz- és áramszolgáltató társaságok, vagyis az energiaszektor szinte teljes egészében külföldi tulajdonúvá vált. A Matáv részvényeinek 37 százalékát, valamint a gyógyszer- és vegyipar jelentős részét szintén privatizálták. Költségvetési szempontból az 500 milliárd forintot elérő bevétel abszolút csúcsot jelent. Amennyire jót tett a bevétel a költségvetésnek, olyannyira megnövelte az ország kitértését a külföldi befektetőknek. Az energia- és közműcégek külföldi kézbe adásával az ország jelentős biztonsági kockázatokat vállalt a kritikus infrastruktúra terén.

Nemzetpolitika, szomszédságpolitika

A szocialista kormányzat változtatott a nemzetpolitika irányán is. Míg az Antall-kormány idején a szomszédos országokban élő magyarság szervezeteinek jelentős befolyása (egyreségek szerint 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 (1995. március 19.) és Romániával (1996. szeptember 16.), ahol a két legnagyobb lélekszámú magyar kisebbség él. A két alapszerződés közös vonása, hogy sem a szlovák, sem a román fél nem vállalt kötelezettséget a területükön élő magyar kisebbség nemzetiségi jogainak a magyar fél által igényelt szintű, a nemzetközi szerződésekben szereplő jogainak (nyelvhasználat, oktatás, identitás megőrzése) biztosítására. A szerződések megkötése után mind a román, mind a szlovák fél sorozatban hozott olyan törvényeket (nyelvtörvény, közigazgatási beosztás), melyek ellentétben álltak az alapszerződések ki-tételeivel. Magyar–szlovák relációban tovább terhelte a két ország közötti kapcsolatokat a bős–nagy-marosi vízlépcső körüli vita.

Integráció mindenáron

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 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 tíz 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 a 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. A 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. A bizottság véleménye szerint Lettország, Litvánia, Szlovákia, Bulgária és Románia még nem volt kész a tárgyalások megkezdésére.

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 országként – csatlakozott a legfejlettebb piacgazdaságokat tömörítő OECD-hez is.

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 Együttműködési 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 megerősíteni.”

A NATO 1995 kora őszen tette közzé a jelentkező államok által már várt csatlakozási feltételeket. 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. 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, légtér-irányítási és radarrendszereket.
3. A csatlakozni kívánó országoknak ki kellett nyilvánítaniuk, 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 három területen vállalt szerepet Boszniában:

1. Átvonulást biztosított az akcióban részt vevő államok számára. 1995 decemberében írták alá a NATO-csapatok átvonulását engedélyező úgynevezett „tranzitegyezményt”. 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.
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.
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 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 egyeztettek: katonai, gazdasági, pénzügyi és szervezési kérdésekről. A pénzügyi kérdéseket

illetően a felek abban egyeztek meg, hogy a NATO közös költségeihez való magyar hozzájárulás a szervezet mindenkori költségvetésének 0,65 százalékát fogja kitenni. Ezzel párhuzamosan a magyar kormány vállalta, hogy a védelmi kiadásokat évente mintegy 10 százalékkal emelni fogja, az 1997-es GDP-arányosan 1,44 százalékról 2001-re 1,81 százalékra. A kormányprogramban tett ígéretnek megfelelően 1997. november 16-án népszavazásra került sor. A népszavazáson végül a Magyarországon magasnak számító, 49,2 százalékos részvétel mellett a szavazók 85,3 százaléka mondott igent.

Az első Orbán kormány (1998–2002)

Az 1998. május 10-én és 24-én megtartott választások során a Fidesz szerezte a legtöbb mandátumot (38 százalék). Az MSZP a képviselői helyek 34 százalékát kapta meg, az FKGP 12, az SZDSZ hat, a MIÉP három százalékot szerzett. A választás után Fidesz–FKGP–MDF-koalíció létesült, a miniszterelnök Orbán Viktor, a külügyminiszter Martonyi János lett.

EU-integráció: csatlakozási tárgyalások

Az 1998 tavaszán megválasztott Orbán-kormány egyik nagy külpolitikai célja – és ebben egyezett az előző két kormánnyal – a teljes jogú európai uniós tagság mielőbbi elérése volt. 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 összevetése zajlott. A screening folyamatával párhuzamosan elkezdődtek a csatlakozási tárgyalások is. A magyar tárgyalási anyagot harminc fejezetre osztották (például közlekedés, energia, közbeszerzés, környezetvédelem, adózás stb.). Magyar részről Juhász Endre főtárgyaló vezette a tárgyalásokat. Az első érdemi fordulót 1998 novemberében rendezték, melynek során az elsőként átvilágított hét 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.

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 egyéves 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, melyet az EU vezetői az 1999. decemberi helsinki csúcson hoztak. Helsinkiben ugyanis döntés született a csatlakozási tárgyalások hat 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 két 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 két évvel a magyar tárgyalások beindulása után kezdődtek el. Ezzel a hat 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. 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 „big bang” csatlakozást javasolt, vagyis azt, hogy az egyértelműen hátrább tartó Bulgária és Románia kivételével egyszerre vegyék fel a tíz jelölt országot. 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. Az elfogadott nizzai szerződés lezárta a bővítés előfeltételének tartott intézményi reformokat. Fontos ugyanis látni, hogy az Európai Unió bővítése nemcsak a mindenkori tagjelöltek politikai és gazdasági helyzetétől és az *acquis* átvételétől függ, hanem attól is, hogy az EU mint intézmény készen áll-e új államok felvételére. Éppen ezért volt fontos, hogy hosszas tárgyalások és egyeztetések után az EU tagállamai Nizzában előkészítsék az unió intézményrendszerét a várható nagyszámú új tagállam csatlakozására.

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.” A nizzai csúcson, 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.

A 2001. decemberi laekeni csúcson ugyanakkor Magyarország érdekeivel ellentétes döntés született, hiszen az állam- és kormányfők a tömörszerű csatlakozás mellett foglaltak állást. 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.

Magyarország az Orbán-kormány ideje alatt is folytatta gazdasági integrációját az Európai Unióval. 1998-ban a magyar import és export 68 százalékát az unió országaival bonyolították le. Ez az arány némileg ugyan csökkent 2002-re (65 százalékra), 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 százalékos növekedést jelentett négy év alatt.

A NATO-csatlakozás: 1999. március 12.

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, melyek 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 százalékos 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.

A kihívások nem sokáig vártak magukra. A NATO 12 nappal a magyar csatlakozás után, 1999. március 24-én indította meg az *Allied Force*-hadműveletét, melynek 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 NATO beavatkozása komoly dilemma elé állította a magyar kormányt, hiszen konfliktusba került a magyar külpolitika két fő 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.

A légitámaszpontok 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, örködött 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 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 fegyverzetrel, technikai eszközökkel, felszereléssel és logisztikai támogatással ellátott, ór- 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.” 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.

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.

A csatlakozási tárgyalások során az akkori kormány vállalta, hogy az ország védelmi kiadásainak a GDP-hez viszonyított arányát az 1997. évi 1,44 százalékról 2001-re 1,81 százalékra növeli. Ezt a vállalást az Orbán-kormány teljesítette: 1999-ben 1,65 százalék, 2001-ben 1,83 százalék volt a védelmi kiadások aránya. A 2000-ben megkezdett haderő-átalakításhoz a kormány még növekvő forrásokat adott a honvédség szükségszerű átalakítására, átfogó modernizációjára, amelyet a kormány az 1999-es védelmi felülvizsgálattal indított el, így nem sikerülhetett, és a reform jobbjára 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, az amerikai F–16-ok beszerzése ellen 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-Kaida által elkövetett 2001. szeptember 11-i támadás New Yorkban és Washingtonban. A Külügyminisztérium még a támadás napján kiadott egy nyilatkozatot, amelyben közölte, hogy „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.”

Szomszédságpolitika

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 kormánypártok 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”. 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 két évvel korábban Romániában az RMDSZ, úgy a Magyar Koalíció Pártja 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 közismertekké váltak. 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 vegyes 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 Esztergomot és Párkányt összekötő Mária Valéria híd helyreállítása uniós pénzügyi támogatással. 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 magyar kisebbségek szempontjából Budapest számára különösen kényes helyzet volt, hogy 1999-ben a magyar belépés után alig két héttel kezdődtek a NATO légitámaszai Szerbia ellen. A legitimitását lassan végképp elvesztő Slobodan Milošević ellenében Magyarország a szerbiai demokratizálódást támogatta azzal, hogy a szerb ellenzék és a civil társadalmat az úgynevezett szegedi folyamat keretében összefogta, és alkalmat adott nekik Magyarországon a tanácskozási és a kapcsolatépítésre. 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 többet fejlődött a kétoldalú együttműködés, mint az utóbbi tíz évben”. Ezt követően egy ideig úgy tűnt, hogy a két 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.

Nemzetpolitika és a státustörvény – kísérlet a nyugati integrációs politika és a nemzetpolitika összekapcsolására

A Fidesz vezette kormány külpolitikájában jól felismerhető volt az a törekvés, hogy a NATO-csatlakozással elkezdődött nyugati integrációs folyamat és a nemzetpolitika között ne szakadjon meg

a kapcsolat, különös tekintettel arra, hogy nyilvánvaló volt: valamennyi szomszédállamban élő magyar kisebbség nem egyidejűleg lesz az európai integráció tagja. Ezért a lehetőségek körén belül a magyar kormány igyekezett mindent megtenni, hogy ebben a helyzetben ne érje hátrány az érintett szomszéd államokban élő magyar kisebbségeket. Ha csak inkább a szimbolikus politika része is volt, de a magyar miniszterelnök már a NATO-szövetség tagjaként a Szerbia elleni NATO-légitámadások során úgy nyilatkozott, hogy a Vajdaságban élő magyar kisebbség „NATO-kisebbségnek” tekintendő. Ezenfelül a magyar kormány figyelemmel követte, hogy egy-egy meghatározott területen milyen hatással van a magyar integrációs politika előrehaladása – jelesül az aquis-k átvétele – a magyar állam és a magyar nemzet részei közötti kapcsolatokra.

A nemzetpolitika terén az Orbán-kormány külpolitikája az antalli időszak éveihez fordult vissza, és a határon átvélő nemzeti érdekeket az MSZP–SZDSZ-kormányánál hatékonyabban igyekezett képviselni. Ennek jegyében a magyarságpolitika hazai intézményrendszere kibővült, jelentősége megnőtt. Míg Antall „lélekben és érzésben” 15 millió magyar miniszterelnökének nevezte magát, Orbán arra tett kísérletet, hogy a státustörvénnyel intézményesítse Magyarországot és a magyar nemzet tagjai közötti kapcsolatot, jelezve, hogy azok ugyan nem Magyarország állampolgárai, de magyar szempontból külföldieknek sem tekinthetők.

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 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 quo-t 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. 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. 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.

Medgyessy Péter és Gyurcsány Ferenc kormánya (2002–2006)

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 tíz országgal fogja az EU a következő, koppenhágai csúcsig lezárni a csatlakozási tárgyalásokat. Ezzel a „big bang” csatlakozás valósággá vált. A brüsszeli csúcs másik fontos döntése egy korlátozó pénzügyi lépés 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 százaléka 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”. Az unió 2004–2007 között évente öt százalékkal növelte a közvetlen kifizetéseket, 2008-tól kezdve pedig tíz százalékkal, amelyek így 2013-ban érték el a 100 százalékos szintet. Ami az unió másik nagy pénzügyi programját, a strukturális és kohéziós támogatásokat illeti, ott a tagállamok szintén úgy döntöttek, hogy 2006-ig az új tagállamok arányaiban kisebb támogatást kapnak, mint a régi tagállamok, 2007-től azonban már nem lehetett különbséget tenni közöttük.

Egy másik vitás kérdés a munkaerő szabad áramlása volt, amelyben 2002-re kompromisszum született: a régi tagállamok maximum hét évre szóló átmeneti mentességet kaptak a munkaerőpiacuk teljes megnyitása alól. A tőke szabad mozgásával kapcsolatban ugyanakkor éppen az új államok kértek mentességi igényt, elsősorban az ingatlan és földtulajdon kérdésében. Attól tartottak, hogy ha a gazdagabb régi tagállamok előtt teljesen kinyitják a kapukat, akkor a csatlakozó államokban a 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 határőrzetet 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, 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.

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 százalékos részvétel mellett 84 százalék támogatta hazánk csatlakozását az unióhoz.

Magyarország a NATO-ban

Magyarország és a NATO kapcsolatát a Medgyessy-kormány idején egy sajátos kettősség határozta meg, amely azóta is jellemző a szövetség és hazánk kapcsolatára. A szocialista-liberális kormány alatt erősen csökkentek a védelmi kiadások, melyek 2002-ben még 1,67 százalékon álltak, 2004-ben azonban már GDP-arányosan csak 1,53 százalékot értek el, 2005-ben pedig 1,28 százalékot. Ez jóval kevesebb, mint a NATO-nak tett magyar vállalás, amely a 2001–2004-es évekre 1,61 százalék volt.

Ekkorra az is 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 és a NATO felé vállalt fejlesztési vállalások nem bizonyultak időtállóknak, és a hosszú távú erőforrás- és költségtervezésben folyamatosan kezelhetetlen finanszírozási nehézséget jelentettek. Ebben a ciklusban szűnt meg a békeidőszaki sorkatonai szolgálat is: az utolsó sorkatonára 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 legsikeresebb területének. Ezek közül a műveletek közül az afganisztáni volt a legjelentősebb.

Nemzetpolitika, szomszédságpolitika

A Medgyessy-kormány az előző szocialista-liberális kormányhoz hasonlóan a nemzetpolitika terén óvatosabb, a szomszédos országokkal kompromisszumkézsőbb, 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 szerette volna, ha az ügy körüli vita a csatlakozási szerződések aláírásáig, 2003 áprilisáig megoldódott volna, hiszen két 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-ülésen a kormány több ponton is módosította a törvényt, amit az országgyűlés júniusban meg is szavazott. A Fidesz, valamint a határon túli magyar szervezetek nem támogatták a változtatásokat, melyek a törvény lényegét változtatták meg: a diszkrimináció vádjának elkerülése érdekében a (státustörvény által lehetővé vált) kedvezmények 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. Ugyan a 2002-es szlovák választások után az MKP meg tudta őrizni helyét a kormányban, de a státustörvény miatt feszült maradt a két állam közötti viszony, ugyanis Szlovákia a módosított törvényt sem fogadta el. Az ügyre 2003 decemberében került pont, amikor a két külügyminiszter aláírta azt a kompromisszumos megállapodást, amely a nemzeti kisebbségek kölcsönös oktatási és kulturális támogatásáról szólt.

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 százalékos 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 két pártja pedig Gyúresány Ferencet, addigi sport- és ifjúsági minisztert emelte a kormány élére.

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 rendszerváltás után megfogalmazott hármas prioritás külpolitikai stratégiája mögötti belpolitikai konszenzus megszűnt.

Gyurcsány Ferenc második kormánya (2004–2009)

Bajnai Gordon kormánya (2009–2010)

Választási győzelem és erkölcsi bukás

A rendszerváltozás óta első ízben fordult elő, hogy egy hivatalban lévő kormányt a választók újból megbíztak a politika irányításával. Az MSZP–SZDSZ-koalíció kényelmes többséget szerzett a parlamentben. A második Gyurcsány-kormány alatt a külpolitika a korábnál is nagyobb mértékben a kormányfő irányítása alatt maradt: 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.

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 félretájékoztatta 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 ország-szerte 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 brutális vereség 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 ellenzékét támogatni. Ettől kezdve kormányon kívülről 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 négy 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 négy 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, egyrésztől 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 áttért Európára is, Magyarország ekkor már két 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. Mivel a 2008-as globális recesszió hitelválságként indult (Magyarország ezen a téren volt a legsebezhetőbb), majd pénzügyi válsággá vált, ez megrengette a magyar pénzügyi piacot. 2008 őszén rövid időn belül finanszírozhatatlanná váltak az állami kiadások, az államadósság, illetve a lakossági hitelek. Magyarország leszakadása ekkor gyorsult fel a többi visegrádi országgal szemben, amelyek ugyanolyan világgazdasági feltételek között képesek voltak arra, hogy a nagyobb recessziót és az adósságcsapdát elkerüljék.

Hatalmas kölcsön az IMF-től, az EU-tól és a Világbanktól

A kialakult helyzeten a globális pénzügyi-gazdasági válság drámaian rontott, s az államcsőd szélére került Magyarország hatalmas hitelfelvételre kényszerült. A 25 milliárd dolláros hitelből a Nemzetközi Valutaalap 15,7 milliárdot, az Európai Unió 8,1 milliárdot, a Világbank pedig 1,3 milliárd dollárt biztosított. Következésképpen a magyar államadósság 2010 végén már a GDP 80 százalékán állt. A hitel visszafizetését a megállapodás viszont szokatlanul rövid időre, gyakorlatilag teljesen a következő kormányzati ciklusra vállalta.

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.

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%) három százalék alatt maradt, az európai államok tehát EU-szinten összességében korrekt költségvetési politikát folytattak. Ezen a 2004-es bővítés sem rontott, sőt a következő két 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.

Az Eurostat 2004-es adatai szerint az államadósság GDP-hez viszonyított aránya kilenc 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 százalék volt. A maastrichti kritériumoknak megfelelő összesített mutatók annak voltak köszönhetőek, hogy hat 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 három év alatt közösségi szinten 15,6 százalékkal nőtt az államadósság, egyes országokban pedig – Írorszában 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 százalékos adósságnövekedés következett be.

A romló mutatóknak a magyar külpolitika számára azért lett elsődleges jelentősége, mert a hitelfinanszírozás radikálisan beszűkítette az ország gazdasági mozgásterét. Eközben az Európai Unió költségvetési egyensúlyproblémákra irányuló figyelme kiélezte a politikai kapcsolatot Brüsszel és a tagállamok között. Ekkor elkezdtek ténylegesen komolyan venni és betartatni az uniós makrogazdasági követelményeket. A gyakorlatban ez túlzottdeficit-eljárások sorát jelentette, a tagállamoknak pedig átfogó gazdasági és költségvetési reformokat kellett végrehajtaniuk. Erre Magyarországon 2010 után került sor.

A kül- és biztonságpolitika

A második Gyurcsány-kormány külpolitikáját új orientációk keresésével kezdhette. A hármas prioritás irányából az euroatlanti integráció intézményi folyamata lényegében befejeződött, a nemzetpolitika viszont mélypontra került a kudarcos 2004-es népszavazás után, s a regionális politikában új helyzet keletkezett azáltal, hogy a szomszédok egy része azonos szövetségi rendszerhez került. Azáltal, hogy Magyarország csatlakozott a NATO-hoz majd az Európai Unióhoz, tartósan lehorgonyzott az azonos értékrendet valló országok közösségében. A feladat ekkortól az ország integrációjának elmélyítése, az integrációs keretek tartalmi megtöltése lett: 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 konszenzus-minimumnak 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 ötnapos háborúban győzelmet aratott a grúz fegyveres erők felett, és kiszakította Abháziát és Dél-Oszétiát; Magyarország a schengeni övezet tagjává vált, s átalakította a határellenőrzés 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.

A második Orbán kormány (2010–2014)

A rendszerváltás továbbvitele – a többségi demokráciamodellel

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 liberális demokráciamodellel is ítéletet mondtak a választók a 2010. április 11-ei és 25-ei parlamenti választásokon. A kormányoldal megsemmisítő vereséget szenvedett, a Fidesz–KDNP-koalíció kétharmados többséget (68,14%) szerzett. Kiesett a parlamentből a rendszerváltás két 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. 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.

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 feladatának a csőd szélére került gazdaság újjáélesztését, a függőségi kapcsolatok lazítását, a magyar gazdasági érdekek hatékonyabb érvényesítését tekintette. 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” három területre koncentrált. Egyrészt ki kellett törni abból a fenntarthatatlan gazdasági spirálból, amit az államadósság-felhalmozás és a nemzetközi hitelfelvétel eredményezett. 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 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.

Unortodox gazdaságpolitika és következményei

Ebben a helyzetben az „unortodox gazdaságpolitika” Európában addig újszerű módon ötvözte az állami kiadáscsökkentés és bevételnövelés megoldásait. A költségvetés stabilizációs szakaszában nem a lakosságot terhelő állami kiadáscsökkentéssel (megszorításokkal) és közvetlen adóemeléssel, hanem a teherviselés (addig) új szereplőire (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, célul tűzve ki az adósságok leépítését, a fegyelmezett büdzsét, egy kisebb újraelosztást, alacsonyabb jövedelmi adókat és egy erősebb magánszektor. Az adósságcsökkentés kezdeti lépése érdekében a kormány 2010-ben törvényt fogadott el a magán-nyugdíjpénztári rendszer felszámolásáról, ezzel 3000 milliárd forinthez jutott, amelyből 1340 milliárd forintot az államháztartás hiányának csökkentésére fordított. 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 magán-nyugdíjpénztárakhoz 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.

Az azonnali válságkezeléssel párhuzamosan, illetve azt követően a kormány 2012-től hozzálátott a gazdaság beindításához. Ennek ösztönzését a belföldi fogyasztás felpörgetésével és az alacsony, egykulcsos személyi jövedelemadóval akarták megoldani. Az adórendszerben a súlypontát helyezés 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 két-három éves program).

Az átfogó reformoknak köszönhetően 2011-től az államháztartás hiánya az elvárt három százalék alatt maradt, és Magyarország 2013-ban kikerült az Európai Unió túlzottdeficit-eljárása alól. A 2004-es csatlakozás óta ez a teljesítmény az Orbán-kormánynak sikerült. A lépés értékét növeli, hogy ehhez a kormány nem vett fel újabb hiteleket, sőt a lejárát előtt törlesztette az előző kormány által felvett IMF–EU–Világbank-hitel utolsó részleteit.

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 korrekációjához. 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 nyomást 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” vált, 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 egészén 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.

Először EU-elnökségi szerepben (2011. január 1. és június 30. között)

A tagállamok számára az EU-tagság során az Európai Tanács soros elnöki feladatainak ellátása jelenti az integrációba való beépülés utolsó fokozatát. 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 Bizottság a gazdaságpolitikai koordináció megerősítését szolgáló, 2010 szeptember végén előterjesztett átfogó gazdasági kormányzati javaslatcsomagnak 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 négy prioritás köré csoportosították a feladatokat: 1. növekedés, munkahelyek létrehozása, 2. az „erős európa” a közösségi politikák erősítésén keresztül, 3. a polgárbarát európai Unió és végül 4. a globális felelősségvállalás programja, kiemelt helyen a horvát csatlakozás befejezése.

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 képviselőjét.

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 a 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. 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 három 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. A 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 elnökség-félévek 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.

Kötelezettszegési eljárások és jogi viták az EU és Magyarország között

2004. május 1-jétől, a magyar csatlakozás dátumától a bizottság 509 kötelezettszegési eljárást indított Magyarországgal szemben. Ezek túlnyomó többsége, akár a többi tagállamban is, az irányelvek késedelmes átültetéséhez kapcsolódott. Ezzel az adattal Magyarország a tagállamok középmezőnyében helyezkedik el. 2013-ban 21 új tartalmi kötelezettszegési eljárás indult, továbbá 23 az uniós irányelvek késedelmes átültetése miatt.

A jogállamiságról szóló vitákat a 2010. december 21-én elfogadott médiatörvény vezette be, ami rendkívül negatívan befolyásolta a magyar elnökség nemzetközi sajtómegejtését. A bizottság négy kérdéskörben kezdeményezte a szabályozás módosítását: a kiegyensúlyozott tájékoztatásra vonatkozó szabályok aránytalan alkalmazása; a más tagállam joghatósága alá tartozó, ott letelepedett és engedélyezett műsorszolgáltatók bírságolása; a médiaszolgáltatók nyilvántartásba vételére és engedélyezésére vonatkozó szabályok; s végül a személyeket, kisebbségeket és bármely többséget sértő médiatartalomra vonatkozó szabályok vonatkozásában. A magyar hatóságok vállalták a módosításokat, de a további kifogások miatt a 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 főtitkára 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 kötelezettszegési 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, 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 a bizottság három 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 került. 2013 áprilisában a bizottság az Alaptörvény negyedik módosításával kapcsolatban lépett fel: a magyar államnak az Európai Bíróság ítéletéből fakadó fizetési kötelezettségére, az Országos Bírósági Hivatal elnökének ügyáthelyezési jogkörére, illetve a politikai hirdetések közzétételének korlátozására vonatkozóan.

Az Európai Parlament plenáris ülése – példátlan módon – négy alkalommal foglalkozott kizárólag magyar ügyekkel, és fogadott el két határozatot. 2013-ban fogadta 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 Európa Parlament a lopakodó kompetencia kiterjesztésével kapcsolatos aggodalmait 2013 júniu-sában 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.

Az EU-n belül folyó viták a magyar jogállamiságról 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 ugyanez mondható el a költségvetési hiányra, a kamatlábra és az inflációra vonatkozóan. Ahol a távolság mindmáig jelentős, az az államadósság. A magyar politika azonban az euró bevezetését nem pénzügytechnikai kérdésként, hanem a politikai cselekvőképesség megtartásának keretében értelmezi, s úgy látja, hogy az eurózónához való csatlakozás csak akkor kívánatos Magyarország számára, ha a jelenleginél jóval közelebb kerül gazdasági fejlettségben az EU átlagához.

Tizenöt éve a NATO-ban: megbízható szövetséges fokozódó nehézségekkel

A második Orbán-kormány által végrehajtott közjogi átalakítás, az Alaptörvény elfogadása – kiemésülve 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-es évi honvédelmi költségvetés nominálértékének megőrzését, majd évente 0,1%-os emelését 2022-ig kormányhatározat rögzítette. Ezzel együtt is a kormányciklus nagy része alatt a védelmi kiadások az ország teherbírásával összhangban csökkentek – a nemzeti össztermék arányában az ország NATO-csatlakozása óta először 1 százalék alá –, majd néhány százalékos nominálérték-változáson belül ezen a szinten is maradtak.

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 szövetségesi szerepet, amelyet tizenöt 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 szövetségen belüli egyik legalacsonyabb GDP-arányos védelmi ráfordítás miatti kritikákat.

Nemzetpolitika, szomszédságpolitika

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, melyekből 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 külhoni 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 képviseletét 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, hanem a külhoni magyarságot érintő kérdések a Külügyi Bizottságban, illetve 2006 és 2010 között a Külügyi és a Határon Túli Magyarok Bizottságában kerültek megtárgyalásra.

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, érdekképviseleti, kulturális szervezeteivel és azok képviselőivel.

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 jelent. 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 igényelhetné 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.

Regionális és szomszédságpolitika

A második Orbán-kormány külügyi stratégiájában a szomszédos országok és a tágabb közép-európai régió jelentette az 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-s 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 „parlamentari dimenzióját”, amelynek keretében évente kétszer parlamenti delegátusok is találkoznának a közvetlen kapcsolatok erősítése érdekében.

A magyar elnökségi program külső prioritásai között szerepelt: a 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 úgy nevezett „V4+2 országok” (Csehország, Lengyelország, Magyarország, Szlovákia, Bulgária és Románia) közös területfejlesztési stratégiájának a kialakítása.

A visegrádi együttműködés 2010 után két területen hozott kiemelkedően látványos eredményt: az energiapolitikában és a védelempolitikában. A térség államai 2015-re tervezték elkészíteni azokat a nemzeti energiainfrastruktúráikat összekötő hálózatelemeket (úgynevezett 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 tervez, 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 euroatlanti integrációs törekvéseink 1989-től elért eredményei és teljesítménye ebben a keretben jól mérhetők. A visegrádi négyeken belül általánosságban egyébként nincs okunk az elégedettségre: az 1990-ben a közép-európai régióban még éllovas Magyarország fokozatosan csúszott hátra, így a visegrádi csoportban ma már csak Lengyelországot előzzük meg.

Új gazdasági külpolitika és a „keleti nyitás”

A magyar külpolitika 2010 utáni „ökonimizálódása” a külkapcsolatokon 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 átrendeződésre keres választ. Az elsődleges célterületeket Kína, Oroszország és a FÁK-országok, India, a Perzsa-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 koncepcióját emiatt nem annyira külpolitikai aspektusból érdemes megközelíteni, hanem külgazdasági szempontból. A 2011 óta hatályos külügyi stratégia a keleti nyitást 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. A KSH adatai szerint jelenleg a magyar export 76 százaléka az Európai Unió tagországait célozza meg, 12,1 százalék az unión kívüli európai piacokat, 11,9 százalék 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 százalékát, a mostani 20 helyett.

AJÁNLÓ BIBLIOGRÁFIA

- ANDOR László (2010): *Eltévedt éllovas. Siker és kudarc a rendszerváltó gazdaságpolitikában*. Budapest, Napvilág.
- BALÁZS Péter (2011): *Magyarország és Európa*. Budapest, Napvilág.
- BALOGH András (1998): *Integráció és nemzeti érdek*. Budapest, Kossuth.
- BAYER József – BODA Zsolt (2009): *A rendszerváltás húsz éve*. Budapest, MTA PTI – L'Harmattan.
- BÁBA Iván (2007): *Békés átmenet. Adalékok a kialakított rendszerváltoztatáshoz*. Budapest, Demokratikus Átalakulásért Intézet.
- BÁRDI Nándor (2004): *Tény és való. A budapesti kormányzatok és a határon túli magyarság kapcsolat-története*. Pozsony, Kalligram.
- BEKES Katalin (2012): A Magyar Honvédség helyzetének, feladatainak áttekintése a rendszerváltást követően, különös tekintettel a NATO-hoz való csatlakozásunkra. *Bolyai Szemle*, 2. sz. 107–124.
- BÉKÉS Csaba (2004): *Európából Európába. Magyarország konfliktusok keresztjében 1945–1990*. Budapest, Gondolat.
- BÍRÓ Zoltán (2014): *Országkép 2010–2013*. Budapest, Kairosz.
- BOD Péter Ákos (2011): *Elpolitizált gazdaság. Magyarország 2002 és 2010 között*. Budapest, Magyar Szemle Könyvek.
- BORSI Kálmán Béla (2013): *Nemzetstratégiák*. Budapest, Méry Ratio.
- BŐHM Antal (1999): *A 20. századi magyar társadalom*. Budapest, Korona.
- CSABA László – JESZENSZKY Géza – MARTONYI János (2009): *Helyünk a világban. A magyar külpolitika útja a 21. században*. Budapest, Éghajlat.
- CSIKI Tamás – TÁLAS Péter (2013): Stratégiától stratégiáig. A 2009-es és 2012-es nemzeti katonai stratégia összehasonlító elemzése. *SVKK Nézőpontok*, 5. szám.
- DUNAY Pál – Wolfgang ZELLNER (1998): *Ungarns Aussenpolitik 1990–1997: Zwischen Westintegration, Nachbarschafts- und Minderheitenpolitik*. Baden-Baden, Nomos.
- ERDŐS André (2009): Adalékok a magyar diplomácia történetéhez a rendszerváltozás korában. *Külügyi Szemle*, 1. sz. 186–211.
- GAZDAG Ferenc – KISS J. László szerk. (2014): *Magyar külpolitika a 20. században*. Budapest, Zrínyi.
- GYŐRI SZABÓ Róbert (2011): *A magyar külpolitika története 1848-tól napjainkig*. Budapest, Helikon.
- HAMBERGER Judit (2004): A magyar–szlovák viszony új esélyei. *Külügyi Szemle*, 1. sz. 28–47.
- HAMBERGER Judit (2010): Közép-Európa politikai dimenziójának megvalósítási kísérlete: a visegrádi együttműködés (V4). *Külügyi Szemle*, 2. sz. 35–51.
- HARGITA Árpádné (2012): *Vissza Európába – röögös úton*. Budapest, Gondolat.

- HORVÁTH István–NÉMETH István (1999): *...és a falak leomlanak. Magyarország és a német egység, 1945–1990. Legenda és valóság.* Budapest, Magvető.
- HORVÁTH Zoltán (2011): *Kézikönyv az Európai Unióról.* Budapest, HVG–Orac.
- HUNYADI György–SIMAI Mihály szerk. (2013): A szuverenitás a 21. században. Ezmék, realitások, illúziók. *Magyar Tudomány*, 174. évf. 4. sz.
- Igor JANKE (2013): *Hajrá magyarok! Az Orbán Viktor sztori egy lengyel újságíró szemével.* Budapest, Rézbong.
- KÁNTOR Zoltán (2013): *Nemzetpolitikai alapismeretek.* Budapest, NKTK.
- KÁNTOR Zoltán szerk. (2002): *A státustörvény. Dokumentumok, tanulmányok, publicisztika.* Budapest, TLA.
- KERN Tamás (2009): A magyar honvédelem központi finanszírozása a 2010. évi költségvetésben. *Nemzet és Biztonság*. 10. sz. 76–84.
- KISS J. László szerk. (2005): *Nemzeti identitás és külpolitika az euroatlanti térségben.* Budapest, TLA
- KISS Zoltán László (2011): *Magyarok a békefenntartásban.* Budapest, Zrínyi.
- Umut KORKUT (2012): *Liberalization challenges in Hungary. Elitism, progressivism and populism.* New York, Palgrave.
- LENGYEL László (2006): *Illeszkedés vagy kiválás.* Budapest, Osiris.
- ANDOR László szerk. (2008): *Magyar gazdaság. 21. századi enciklopédia.* Budapest, Pannonica.
- Külgügyminisztérium (2011): *A magyar külpolitika az uniós elnökség után.* Budapest.
- MATOLCSY György (2008): *Éllovasból sereghajtó. Elvesztett évek krónikája.* Budapest, Éghajlat.
- MONG Attila (2012): *Kádár hitele. A magyar államadósság története 1956–1990.* Budapest, Libri.
- OPLATKA András (2008): *Egy döntés története. Magyar határnyitás 1989. szeptember 11. nulla óra.* Budapest, Helikon.
- OSSKÓ Judit (2013): *Antall József. Kései memoár.* Budapest, Corvina.
- ROMSICS Ignác (2005): *Magyarország története a XX. században.* Budapest, Osiris.
- SALAMON Konrád (2008): *A magyar ezredforduló krónikája.* Budapest, Auktor.
- SIMON János szerk. (2011): *Húsz éve szabadon Közép-Európában. Demokrácia, politika, jog.* Budapest, Konrad Adenauer Alapítvány.
- STARK Antal (2009): *Rögös úton. Nemzetgazdaságunk rendszerváltás előtti és utáni két évtizede.* Budapest, Akadémiai.
- SZARKA László (2001): Közigazgatási reform és kisebbségi kérdés. *Kisebbségkutatás*. 2. sz. 208–222.
- SCHMIDT Mária–TÓTH GY. László (1998): *Janus arcú rendszerváltás.* Budapest, Kairosz.
- SZENES Zoltán–TÁLAS Péter szerk. (2009): *Tíz éve a NATO-ban.* Budapest, Zrínyi.
- SZÜRÖS Mátyás (2013): *Szűk volt a mundér. Egy magyar diplomata emlékezései és emlékeztetése (1959–2013).* Budapest, Püski.
- TABAJDI Csaba (1998): *Az önazonosság labirintusa. A magyar kül- és kisebbségpolitika rendszerváltása.* Budapest, CP Stúdió.
- TÁLAS Péter (2013): A grúz-orosz háború hatása a kelet-közép-európai biztonságfelfogásra. *SVKK Nézőpontok*, 4.



A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadványa.

Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó • www.dialogcampus.hu • www.uni-nke.hu • 1083 Budapest,
Ludovika tér 2. • Telefon: 06 (30) 426 61 16 • E-mail: kiado@uni-nke.hu • A kiadásért felel: Petró Ildikó
ügyvezető • Kiadói szerkesztő: Sós Dóra • Tördelőszerkesztő: Körösi László

ISBN 978-615-5877-15-5 (PDF)
ISBN 978-615-5877-16-2 (EPUB)

A kiadvány a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001 „A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése” című projekt keretében jelent meg.

SZÉCHENYI



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE