A magyar elnökség megítélését hosszabb időtávlatban lehet igazából objektívan elvégezni, amikor már látjuk az utódok teljesítményét.Rendkívüli volt a magyar európai uniós elnökség fél éve – abban az értelemben legalábbis mindenképpen, hogy Magyarország először töltötte be az Európai Unió tanácsának soros elnöki tisztét. 2011 első félévének belpolitikájára mégsem az EU-elnökség, hanem az alkotmányozás, valamint a Széll Kálmán-terv és a konvergenciaprogramban eltervezett kormányzati intézkedések vitája és azok jogszabályokba foglalásának folyamata nyomta rá leginkább a bélyegét.

Más okok is közrejátszottak abban, hogy a magyar EU-elnökség miért nem lett különösebben meghatározó a belpolitikában. A mostani elemzés ezeknek az okoknak a számba vételén kívül az Orbán-kormánynak az EU-elnökségben tanúsított teljesítményét is elemzi.

1. Korlátozottan érzékelt EU-elnökség

A magyar EU-elnökség kevésbé volt hangsúlyos a magyar belpolitikában. Ennek egyaránt voltak objektív és szubjektív okai.

Külső tényezők

A 2009-ben hatályba lépett lisszaboni szerződés miatt az EU soros elnökségét betöltő országok szerepe csökkent annak köszönhetően, hogy létrehozták a kormány- és államfőket tömörítő Európai Tanács elnökének, valamint az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének a posztját (előbbit Herman Van Rompuy, utóbbit Catherine Ashton) tölti be.

Ennek következtében a magyar kormány ha akart volna, akkor sem lett volna képes olyan látványosan az Unió nevében fellépni, mint egyes elődjei, amelyekre még nem vonatkozott a lisszaboni szerződés (lásd Sarkozy aktivitását soros elnökként, bár ez Franciaország nagyobb súlyából is adódott).

Más szóval, a magyar elnökségnek az EU képviseletében folyamatosan egyeztetnie kellett nem pusztán az Európai Bizottsággal, hanem a két említett politikussal is. A korlátozott szerepkör már eleve eltanácsolta az Orbán-kormányt attól, hogy túlságosan felkorbácsolja a magyar közvéleményben az elnökséggel kapcsolatos várakozásokat, már csak azért is, mert az EU igen bonyolult döntéshozatalából és a sokféle érdek összeegyeztetéséből adódó kimeneteket nehéz jól kommunikálható sikerként a hazai közvéleménynek eladni. A magyar elnökség mozgásterét az is korlátozta, hogy az elnökségi program összeállításakor nem csak a tagállamok elvárásaira, de az „elnökségi trojka” koordinált programjára is tekintettel kellett lennie.

Belső tényezők

Ha mindez nem lenne elég, a hazai viszonyok tovább erősítették a magyar EU-elnökség

korlátozott hatásfokát. Elsőként azt érdemes számba venni, mit jelent az EU a magyar választópolgárok közösségének. Az Eurobarometer felmérése szerint 2006-ben a magyarok EU-s intézményekkel szembeni elégedettsége felülmúlta a magyarországi intézményekkel szembeni elégedettséget, ugyanakkor mindössze két évvel a tagság elnyerése után a támogatottság és a tagság előnyös megítélése az uniós átlag (55%) alatt maradt, a 49%-ot érte el.

Egy 2010-ben publikált felmérés vegyes képet mutatott: egyfelől tovább tartott az EU intézményeivel szembeni erős bizalom, ugyanakkor azt is kimutatta a jelentés, hogy az EU-n belül a magyarok átlagon felül elégedetlenek a saját életükkel és igen pesszimistának látják a jövőjüket.

Ebben persze a hazai viszonyok és a gazdasági válság nyilván nagy szerepet játszottak. A Szonda Ipsos 2011. januárban, tehát még a magyar uniós elnökség kezdetén felmérést készített, amely szerint viszont nőtt az Európai Unió támogatottsága hazánkban; míg 2010 júliusában 50:38 arányban látták hátrányosnak a magyarok az EU-s tagságot, a január elején mért adatok szerint 46 százalék vélte előnyösnek a tagságot, a hátrányosnak minősítő 42 százalékkal szemben. A Budapest Analyses merőben ellentétes tendenciára hívta fel a figyelmet június 30-án: eszerint az Európai Unióba vetett bizalom csupán 42%-os arányt ért el, a Fidesz-kormány időszakát közvetlenül követő, 2002 őszi 67% és az egy évvel ezelőtti 49% után.

Az Európai Unió magyarországi megítélése tehát ellentmondásos. Az viszont egyértelmű, hogy a 2004 óta beérkezett uniós pénzek ellenére nem hogy nőtt a magyar lakosság politikai intézményrendszerrel szembeni elégedettsége, hanem egyre nagyobb mértékben csökkent. Nem sikerült tehát meggyökereztetni a lakosság nagy részében azt az érzést, hogy az uniós tagságnak köszönhetően jelentősen fejlődött az ország. Az uniós tagságot nem egyértelmű sikertörténetként élte és éli meg a magyar választópolgárok közössége. Orbán Viktor és kormányának tartózkodása az EU-val szembe ebből a szempontból is érthető.

De a Fidesz, különösen a hozzá kötődő értelmiségi körök EU-szkepticizmusa is megágyazott annak, hogy az Orbán-kormány ne kezelje prioritásként az uniós elnökséget. Ez a szkepticizmus beleilleszkedik a magyar jobboldalnak a nyugati értékekhez és legfőképpen érdekekhez való ambivalens viszonyulásának dimenziójába (pontosabban azon értékek és érdekek dimenziójába, amit a magyar jobboldal körei nyugati értékeknek és érdekeknek láttatnak).

Már a Horn-kormány időszakban megfigyelhető volt olyan jobboldali értelmezés is (pl. Tóth Gy. László, Bencsik András, Makovecz Imre, Tellér Gyula), amelyik a nyugati köröket, különösen nagyvállalatokat azzal vádolta, hogy előnytelen feltételeket kényszerítenek az országra, amelynek gazdasági kizsákmányolásában részt vállal a velük együttműködő magyar baloldal, az MSZP-SZDSZ kettős. Az EU ebben a narratívában pedig vagy nem jelent meg, vagy ha igen, akkor a nyugati nagytőke kiszolgálójaként.

Bár maga Orbán Viktor folyamatosan támogatta az EU-hoz való csatlakozást, de „az EU-n kívül is van élet”, „rossz feltételekkel is lehet csatlakozni az EU-hoz” kijelentésekkel maga is gesztust

gyakorolt pártja és köre EU-val szemben szkeptikusabb csoportjai felé. Második kormányzásának pedig már a legelején úgy érezhette Orbán, hogy az EU vezető szervei akadályokat gördítenek elé (ilyen volt a magasabb költségvetési hiány megvétózása az EU Bizottsága részéről, vagy a Magyar Nemzeti Bank elnöke fizetésének az ügye). Mikor Magyarország átvette az EU-elnökséget, a magyar kormányfőben megerősödhettek az EU Magyarország-politikájával kapcsolatos ellenérzések, amelyeket az Európai Parlament médiatörvénnyel kapcsolatos, nagy feltűnést kiváltó vitája – amelyben éles bírálatok érték Orbán Viktort – csak tovább erősíthetett.

A magyar belpolitika eseményei elhomályosították az EU-elnökségünket, amit csak felerősített, hogy áprilisban fogadta el az Országgyűlés Magyarország Alaptörvényét, és emellett gazdasági-társadalmi reformok sora vette kezdetét a Széll Kálmán-terv és a konvergenciaprogram nyilvánosságra hozatala után. Bár akadtak, akik az alkotmányozás elhalasztását kérték az EU-elnökségre való tekintettel. Azzal érveltek, hogy nem célszerű ebben az időszakban olyan a választókat megosztó és hosszabb távra kiható döntéseket meghozni, amelyet az új alkotmány megalkotása jelent.

Érvelésük azonban lepattant a Fideszről, amely viszont tudatosan a ciklus első másfél-két évére szánta a legnehezebb és legfontosabb döntések meghozatalát, az „ország újjászervezését”, amit akár még egy fél éves halasztás is felboríthatott volna. Az EU-elnökséghez való visszafogott viszonyulás a külsőségekben megnyilvánult: nem a magyar fővárosban, hanem Gödöllőn tartották a tanácsüléseket; a Fidesz-kormány kommunikációjában korántsem az EU-elnökség méltatása állt a középpontban. Ez persze nem azt jelenti, hogy a magyar EU-elnökség ne törekedett volna eredmények felmutatására, és ha úgy látta, hogy egy-egy uniós ügyben előrehaladás történt, arról persze nem is feledkezett el viszonylag bővebb terjedelemben beszámolni.

2. Az Orbán-kormány teljesítménye

Általános bevezetés

Több dolog is megnehezíti a magyar uniós elnökség valós teljesítményének az értékelését. Ahogy erről már szó volt, a mostani EU-s elnökséget betöltő országok már eleve korlátozottabb mozgástérrel bírnak, szerepük elsősorban a miniszteri és szakértői tanácsülések levezetésére és előkészítésére irányul. Ez nem egy látványos munka; az előkészítés, de még az ülések egy része is zárt körben zajlik, aligha véletlen, hogy ez nem váltotta ki a média, így a közvélemény érdeklődését.

Mégsem volt ez lebecsülendő feladat: a magyar diplomácia komoly tanulási lehetőséget kapott azáltal, hogy EU-s elnökként a 27 tagállam megannyi szerteágazó érdekét kellett összeegyeztetni. Csakhogy az elnökségnek éppen a belterjes és sokszereplős játszma jellege kell, hogy óvatosságra intsen minket a magyar kormány teljesítményét illetően. Nem tudjuk, hogy a sok-sok zárt tárgyaláson, megbeszélésen milyen mértékben vívott ki tekintélyt a magyar diplomáciai-politikusi kar partnerei körében.

Az, hogy a magyar kormány EU-n belüli megítélése javult, vagy éppen rosszabbodott, a

következő hetek-hónapok fejleményei mutatják meg igazán. Az már most egyértelmű, hogy az Európai Parlament elsősorban baloldali-liberális frakciói, és egyes kormánytényezők (lásd német és francia kormány egyes tisztségviselőinek korábbi, bíráló megjegyzéseit) tovább folytatják majd a nyomásgyakorlást az Orbán-kormányra a médiatörvény, az alkotmányozás, vagy az egyéni szabadságjogok magyarországi helyzetét illetően. Az EU vezetése pedig fokozott figyelemmel kíséri majd a magyar gazdaságpolitikát, ugyanis felvetődtek kételyek, hogy a magyar kormány hosszabb távon is képes lesz-e a költségvetési hiány tartósan alacsony szinten tartására.

Mindemellett is van némi fogódzó az EU élén eltöltött magyar elnöki periódus értékeléséhez, így a tanácskozások megtartása és a kitűzött célok megvalósítása terén. Annyi ismert, hogy a magyar uniós elnökség szakértői köre, és a lebonyolítás megszervezése elismeréseket kapott. Elvileg segítette a magyar elnökség munkáját az is, hogy az uniós elnökségünk előkészítése már a második Gyurcsány-kormány idején megkezdődött. Ennek ellenére és a nyugati politikai kultúra gyakorlatával szemben a Fidesz-kormány nem kívánta az előző kormányok teljesítményét (pl. szakértői gárda toborzása, felkészítése) elismerni, éppen ellenkezőleg.

Ahogyan Orbán Viktor fogalmazott 2011. június 27-i parlamenti beszédében: „Azzal tettem gesztust az MSZP felé, hogy nem beszéltem az elnökségi felkészültség állapotáról, amit örököltünk.” Továbbá segítette a munkát, hogy az elnökségi félév idején nálunk nem volt kormányválság (mint például a cseh elnökség idején), nem került sor választásokra, vagyis a tanácskozásokat koordináló kormányzat élén nem történt változás.

Sikerek-Félsikerek-Kudarcok

A magyar uniós elnökségnek egyik legnagyobb sikere, hogy sikerült elérni, hogy az Európai Bizottság javaslatára az Európai Tanács egyetértett azzal, hogy a csatlakozási tárgyalások fejezeteit Horvátországgal június végéig lezárják, és 2013-ra kiegészüljön a horvát állammal az Európai Unió. A döntés annak fényében értékelhető sikernek, hogy év elején még nem tűnt valószínűnek a csatlakozási tárgyalások júniusi lezárása, ahogy arra korábbi elemzésünkben már rámutattunk. A magyar kormány komolyan lobbizott Horvátország EU-csatlakozásáért, bár a sikerhez az is hozzájárult, hogy a Kosor-kormány májustól erőteljesen felgyorsította a csatlakozási feltételek teljesítéséhez szükséges döntések meghozatalát.

Abban a magyar kormánynak igaza van, hogy Horvátország felvételével kapcsolatos döntés túlmutat egy tagjelölt ország sorsán: a Nyugat-Balkán EU-tagságára aspiráló további országok (Bosznia-Hercegovina, Macedónia, Szerbia) felé is pozitív jelzés született: a „bővítési fáradtság” ellenére nem megvalósíthatatlan számukra sem az uniós csatlakozás.

Orbán Viktor személyesen maga vezényli azt a lobbymunkát, amelyik ezen országok Európai Unióhoz való csatlakozását segíti elő, ennek hangsúlyos eleme volt a miniszterelnök júniusi balkáni körútja. Szerbia csatlakozásának elősegítése erőteljes magyar törekvés, a vele való szomszédság és az ottani magyar kisebbség miatt, valamint annak következtében, hogy Szerbia a Nyugat-Balkán legnagyobb államaként kulcsfontosságú a Magyarországtól délre lévő Nyugat-Balkán (volt Jugoszlávia) egésze stabilitása szempontjából. Jól látszik, hogy a magyar kormánynak határozott elképzelései vannak a balkáni térséggel kapcsolatban, és az ügy

fontosságát mutatja, hogy Orbán Viktor igényt tartott a kormány ezzel kapcsolatos tevékenységének erőteljes irányítói pozíciójára.

Kevésbé egyértelműen pozitív a kép a gazdasági kormányzás ügyében, amelyik a görög válság tapasztalataiból kiindulva szorosabban összehangolná a tagállamok gazdaságpolitikáját, a hasonló válságok elkerülése érdekében megkönnyítené a túlzott deficiteljárás megindítását az egyes országokkal szemben, és őrködne azon, hogy az országok betartsák a fegyelmezett költségvetési politika követelményeit. Az Európai Parlament júliusra halasztotta a jogszabálytervezetről (az ún. „hatos csomag") szóló szavazást. Különösen a fordított többségi szavazás miatt alakult ki nagy vita, ugyanis a fordított szavazás esetén a tagállamok szavazatainak több mint kétharmadára volna szükség az EU Bizottsága javaslatának felülbírálatára, ez pedig sérti a nagy tagállamok érdekeit, mert az ő szavazatuk nem bizonyulna elegendőnek, amennyiben a Bizottság véleményét felül kívánnák bírálni.

Ugyanakkor beindult az Európai Szemeszter, amelynek keretében a tagállamok által benyújtott középtávú költségvetési stratégiákat és nemzeti reformprogramjait kiértékelik, és ajánlásokat fogalmaznak meg ezekkel kapcsolatban.

Egyes nyugati országok (Franciaország, Németország, Hollandia és Finnország) fenntartásai miatt nem sikerült elérni Románia és Bulgária csatlakozását a schengeni övezethez, holott ezt Magyarország bevette célkitűzései közé. „A magyar elnökség mindent megtesz annak érdekében, hogy Románia és Bulgária csatlakozhasson a schengeni övezethez", fogalmazott igen határozottan év elején az EU magyar elnökségének programja. Csakhogy a Franciaországba irányuló roma bevándorlás, az észak-afrikai események valamelyest kikezdték az EU-n belüli határok szabad átjárhatóságának az elvét, és most már a határellenőrzés részleges visszaállítása van napirenden.

Ez a körülmény persze nem kedvez a román és bolgár aspirációknak, ugyanis az ő felvételükkel mintegy 30 millió polgár számára válna lehetővé a nyugati országok felé való akadálytalanabb közlekedés. Az újabb migrációtól való félelemtől sem független, hogy Hollandia még 2011. júniusában is ellenezte Románia és Bulgária schengeni övezetbe való felvételét, és kezdeményezte, hogy a korrupcióval kapcsolatos új kritériumot is állítsanak fel az újonnan belépni készülők számára. A magyar miniszterelnök a már idézett parlamenti felszólalásában nyíltan beszélt erről a kérdésről s - Hollandia megnevezése nélkül – helytelenítette plusz feltétel állítását: "Én egyébként nem is rejtettem véka alá a miniszterelnöki csúcstalálkozón a véleményemet ezzel az üggyel kapcsolatban, és világossá tettem, hogy néhány országnak el kellene döntenie, hogy most mitől tart. Attól tart-e, hogy Románia és Bulgária az Unión kívül érkezőket nem tudja a határnál megfelelően ellenőrizni, vagy maguktól a bulgároktól és a románoktól."

Az viszont kétségtelen, hogy nem elsősorban a soros magyar elnökség, hanem a román és a bolgár diplomácia feladata ebben eredményt elérni, hiszen ők a leginkább érdekeltek ebben a kérdésben.

Sikerült az illetékes testületekkel elfogadtatni az uniós romastratégiát, aminek kialakításában aktívan közreműködött Járóka Lívia EP-képviselő (Fidesz). Az viszont már most egyértelmű,

hogy ez a stratégia csak az egyes tagállamok aktív közreműködése, a stratégia mindennapokba való átültetése esetén lehet sikeres. Ugyancsak sikerült elfogadtatni a Duna-stratégiát, amelynek elindítása még az előző nyolc év kormányzatai idején történt meg. Ennek lényege a Duna mentén elterülő nyolc EU-s tagállam (Németország, Ausztria, Magyarország, Csehország, Szlovákia, Szlovénia, Bulgária és Románia) és hat, az EU-n kívüli ország (Horvátország, Szerbia, Bosznia-Hercegovina, Montenegró, Ukrajna és Moldova) gazdasági együttműködésének erősítése.

Feltűnő, hogy a magyar kormány mérsékelt érdeklődést tanúsított a megújuló energiaforrások, a környezetvédelem témája iránt, bár ez is szerepelt elnökségi célkitűzései között. Ez azonban nem csak a magyar politikusokon, hanem azon is múlott, hogy 2011 első félévét egyértelműen a gazdasági kérdések uralták az Európai Unió intézményeiben.

A kitűzött célok teljesítésének értékelésekor figyelembe kell venni azt is, hogy váratlan események eltéríthetik az elnökséget betöltő országot programja egyes elemeinek megvalósításától. Ilyenből pedig most is kijutott; a görög válság napirenden maradására lehetett számítani, az „arab tavasz” viszont váratlanul érte a döntéshozókat. Mivel már tevékenykedik az EU-t egy személyben kifelé képviselő két politikus, a magyar elnökségre nem hárult különösebb szerep. De nem hárult azért sem, mert mindkét eseménysorozat nagyhatalmi-gazdasági érdekeket érint, és Magyarországnak sem gazdasági, sem politikai súlya nem akkora, hogy érdemben beleszólhatott volna az eseményekbe.

Különösen az észak-afrikai események idején volt érezhető zavarodottság a magyar kormány háza táján: az EU soros elnökségét ellátó ország miniszterelnökeként Orbán Viktor január 23-án kairói látogatása során stabilnak minősítette a Mubarak-féle vezetést, amelyik a tömegtüntetések miatt pár hét múlva már megbukott. A kényes szituáció után a magyar diplomácia az ország soros elnöksége ellenére sem állt elő nyilvánosan önálló kezdeményezéssel. Ugyanez vonatkozik a görög válság kezelésére is.

Végkövetkezetés

Láthattuk, hogy az Európai Unió politikájának meglehetősen szerteágazó és komplex volta, valamint az objektív tényezők miatt nehéz egyértelműen megítélni Magyarország EU-elnöki minőségben végzett tevékenységét. A soron következő országok ez irányú munkájával lehetséges az összehasonlítás, mert már rájuk is a Lisszaboni Szerződés vonatkozik. Itt sem lehet elvonatkoztatni az adott ország súlyától. A július elseje óta a soros elnöki tisztséget betöltő Lengyelország mérete, lakosságszáma miatt is eleve nagyobb hatalmi tényezőt jelent az EU-ban, mint Magyarország.

Emlékezetes dolgok kétségtelenül történtek az elmúlt félévben: igen éles bírálatok érték a soros elnök Magyarország belpolitikáját egyfelől, és elmozdulás született Horvátország csatlakozási folyamatában másfelől. A magyar elnökség megítélését hosszabb időtávlatban lehet igazából objektívan elvégezni, amikor már látjuk az utódok teljesítményét, és azt, hogy a magyar kormány az EU-ban, immár elnökségi stallum nélkül, miként képes országa érdekeit érvényesíteni.

((Forrás: gondola.hu /Nagy Attila Tibor, Méltányosság Politikaelemző Központ)