

# AZ ORBÁN-REZSIM KÜLPOLITIKAI MÉRLEGE

A Political Capital és a Friedrich-Ebert-Stiftung tanulmánya

2023. június

# TARTALOM

Vezetői összefoglaló.....	3
Bevezető .....	5
Külpolitika 2010 után.....	6
Tranzakcionalizmus.....	6
Keleti nyitás.....	7
A magyar-kínai kapcsolatok.....	8
A magyar-orosz kapcsolatok.....	10
A tranzakcionalista külpolitika értékelése .....	12
Külkereskedelem .....	12
Működőtőke .....	14
Gazdasági komplexitás .....	15
A rezsim haszna .....	16
Magyarország érdekvényesítő képessége .....	17
Magyarország „soft power” potenciálja .....	22
Összegzés .....	23
Impresszum .....	24

## VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

- **A 2010 óta hatalmon lévő Orbán-rendszer egyik fontos pillére a tranzakcionista külpolitika.** Ennek lényege, hogy a kormány, elvetve a hosszú távú normatív szempontokat, pusztán a pillanatnyi haszon fényében rendezi külkapcsolatait. a saját hatalmpolitikai érdekei szerint.
- **A tranzakcionista külpolitikának az egyik legfontosabb politikai terméke a keleti nyitás,** amelynek célja a magyar gazdaság nagy arányú európai függőségeinek diverzifikálása, valamint tőkeéhségének enyhítése, főként kelet-ázsiai forrásokból. A kormány által is gyakran hivatkozott gazdasági mutatókból azonban a negyedik kormányzati ciklusban sem látszik, hogy a keleti nyitás beváltotta volna a hozzáfűzött reményeket. Bár a kelet-ázsiai külgazdasági kapcsolatok némileg erősödtek az évek során, a magyar-német (vagy a szélesebb értelemben vett uniós) gazdasági kapcsolatokhoz képest továbbra is marginálisak.
- **A keleti nyitás nemzetgazdasági szinten eddig nem eredményezett paradigmaváltást.** A külkereskedelem mérlegét tekintve például nem látszik, hogy szignifikánsan változott volna hazánk európai gazdaságok irányába történő bekötöttségének mértéke. Jelentős változásokat a 2022-es működőtőke-adatok sem mutatnak. Tény azonban, hogy 2023-ban számos új kínai beruházást jelentett be a kormány, így elképzelhető, hogy ebben az évben arányaiban jelentősen növekedni fog majd a hazánkban jelenlevő kínai tőke mértéke. Mégsem várható, hogy ezek a beruházások szerkezeti változást eredményezzenek; Magyarország gazdaságát belátható ideig javarészt európai, azon belül is főként a német tőke fogja dominálni.
- **A keleti nyitás eredményei leginkább az Orbán-rezsim politikai hatalmának támogatására alkalmasak.** A keleti nyitás stratégiája egy jól eladható politikai termék, amely közérthető keretbe foglalja a külpolitikai stratégiát. Kétségtelen, hogy a 2020-as években számos jelentős zöldmezős beruházás valósult meg, és az is, hogy 2023-ban már az Európában realizálódó kínai beruházások egyik legfontosabb célországá lett Magyarország. Ez az úgynevezett „race to the bottom”, vagyis a vállalatoknak kedvező környezetben való versengés stratégiája ugyanakkor a fejlődő gazdaságok jellemző stratégiája, amely rövid távon bevonhatja ugyan a külföldi beruházásokat, hosszú távon vitatható ennek hozadéka, mivel nem javítja egy ország gazdaságának versenyképességét.

- **Magyarország érdekérvényesítő képessége egyre gyengül a saját szövetségi rendszerén belül.** Már a Fidesz Európai Néppártból való kényszerű távozásával megindult az európai térvesztés és a mozgástér beszűkülése. A jogállamisági eljárással, majd az Ukrajna elleni orosz agresszióval kapcsolatos magyar állásponttal, a Kreml érdekeinek és propagandájának szinte leplezetlen kiszolgálásával ez a folyamat különösen látványossá vált. A nehezen felbecsülhető diplomáciai és gazdasági károknak „csak” egy mérhető része az a közel 30 milliárd euró uniós támogatás, amelynek lehívásától jelen pillanatban nagyon távol van a kormány.
- **Magyarország *soft power* potenciálja az elérhető kimutatások alapján nem erősödött,** sőt, inkább gyengült a 2017-2023 közötti időszakban. Mindezek összességében ronthatják a nem közvetlen magyar érdekérvényesítés lehetőségeit is.

## BEVEZETŐ

A rendszerváltás utáni magyar külpolitika alapjait az Antall-kormány értékelvű (normatív) stratégiai orientációja fektette le. Az 1989-90 utáni kormányok külpolitikája három alapvető célt követett: (1) az euroatlanti integrációt, (2) a határon túli magyar diaszpóra támogatását, (3) a környező országokkal a jószomszédi viszony kialakítását. Ezekben a célokban társadalmi-politikai konszenzus alakult ki. A hármas célrendszerbe illeszkedett az első Orbán-kormány (1998-2002) külpolitikája is. A fokozatosan erősödő nyugati integráció 1999-ben,<sup>1</sup> a NATO-hoz való csatlakozással ért mérföldkőhöz. Annál is inkább, mert a formális csatlakozáson túl hamar jelentős operatív szerep is hárult Magyarországra, mivel a balkáni konfliktus során megindult NATO-műveletekhez számottevő logisztikai támogatást kellett nyújtania.<sup>2</sup>

Az Európai Unióhoz való csatlakozás tárgyalásainak jelentős részét az első Orbán-kormány zárta le, hogy aztán a teljes jogú EU-tagság (2004), valamint a schengeni övezetbe történő csatlakozás (2007) már az MSZP-SZDSZ-kormányok időszakában valósuljon meg. A rendszerváltás utáni magyar külpolitika legfontosabb céljai ezzel teljesültek. A népszavazásokkal is megerősített euroatlanti integráció a környező országokkal való diplomáciai kapcsolatok erősítését is segítette, ahogy a határon túli magyarok előtt is kapukat nyitott meg.

Az EU-csatlakozás után alig néhány évvel azonban elillant az eufória: Magyarország 2006-tól belpolitikai válságban, 2008-tól egy ezt felerősítő, globális gazdasági válságban találta magát.

A 2009-2010 közötti időszakban az ország gazdasági és külpolitikai mozgástere beszűkült. Az államháztartási problémák miatt jelentős kölcsönöket kellett felvenni, a válság hatására az Európai Unióban is megjelentek a fiskális egyensúlytalanságok, minek eredményeképp több tagállam, köztük Magyarország is súlyos nehézségekkel küzdött.<sup>3</sup>

A politikai közbeszéd ekkorra már annyira elmérgesedett, hogy a magyar külpolitika hosszú távú stratégiai célkitűzéseivel kapcsolatban sem maradt remény a korábbiakhoz hasonló konszenzus kialakítására. Ilyen előzmények után, a 2010-ben megszerzett kétharmados parlamenti többséggel a háta mögött, a második Orbán-kormány konszenzuskényszer nélkül láthatott neki egy új külpolitikai stratégia kialakításának.

---

<sup>1</sup> Az Európa Tanácshoz 1990-ben, az OECD-hez 1996-ban csatlakozott Magyarország.

<sup>2</sup> Gazdag Ferenc: Három évtized magyar külpolitikája (1989-2018). Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021.

<sup>3</sup> Uo.

## KÜLPOLITIKA 2010 UTÁN

A 2010 óta hatalmon lévő Orbán-rezsim a rendszerváltás utáni Magyarország történetének leghosszabb olyan időszakát jelenti, amelyben egyetlen hatalmi központ kapott lehetőséget többek között a külpolitika megformálására és végrehajtására is. Minderre olyan globális folyamatok kontextusában kerülhetett sor, amelyek egyre nyilvánvalóbbá teszik a világ összekapcsoltságát, legyen szó akár a 2008-as gazdasági válság utóhatásairól, a közel-keleti térség turbulens folyamatairól, a migrációs válságokról, a pandémiáról vagy az Ukrajna elleni orosz invázióról és annak következményeiről.

A 2010 utáni Orbán-kormányok első látványos irányváltását a normatív külpolitika-értelmezés elutasítása és a külpolitikai cselekvés szinte kizárólag tranzakcionista megközelítése jelenti. A külpolitika (és különösen a külgazdasági törekvések) sok esetben elsődlegesen a rezsim hatalmpolitikai logikájához illeszkednek, számottevő mérlegelés nélkül elfogadva annak egyéb következményeit. Az orbáni külpolitika vélt vagy valós sikereinek folyamatos felmutatása központi szerepet játszik a kormányzati kommunikációban, egyfajta rezsimfenntartó funkcióval rendelkezik. Épp úgy, ahogy egyes külgazdasági döntések is (pl. a letelepedési kötvények), amelyek sokszor nem magyarázhatók az ország érdekei felől nézve, hanem csak egy meghatározott, a kormánypárthoz kötődő érdekcsoportnak kedveznek, ezáltal a gazdasági holdudvar kiépítését és táplálását szolgálják.

### Tranzakcionalizmus

A nemzetközi kapcsolatok szakirodalmában a tranzakcionista külpolitikai megközelítés olyan gyakorlatra utal, amely szerint egy állam vezetése pusztán a pillanatnyi haszon fényében (a normatív szempontokat kifejezetten elvetve) rendezi külkapcsolatai dinamikáját. A szakirodalom régóta használja a „tranzakcionista” jelzőt bizonyos külpolitikai lépések értelmezésére<sup>4</sup>, de elkülönült fogalomként a „tranzakcionista külpolitika” elemzése főként a 2000-es évek és az azt követő esettanulmányokra épül. Ezek tipikusan tranzakcionistaaként írják le Donald Trump külpolitikáját<sup>5</sup>, de ebbe a keretbe illeszkedik Törökország Recep Tayyip Erdoğan<sup>6</sup>, illetve Magyarország Orbán Viktor vezetése alatt.

---

<sup>4</sup> Például: Weatherbee, Donald E. "The foreign policy dimensions of subregional economic zones." *Contemporary Southeast Asia* (1995): 421-432. ; Dewhurst, Robert E. "Dead Center: Clinton-Gore Leadership and the Perils of Moderation." *Perspectives on Political Science* 29.3 (2000): 169.

<sup>5</sup> Beeson, Mark. "Donald Trump and post-pivot Asia: The implications of a "transactional" approach to foreign policy." *Asian Studies Review* 44.1 (2020): 10-27.; Payne, Rodger A. "Trump and American Foreign Policy; A Threat to Peace and Prosperity." Prepared for the Annual Meeting of the International Studies Association. 2017. ; Siniver, Asaf, and Christopher Featherstone. "Low-conceptual complexity and Trump's foreign policy." *Global Affairs* 6.1 (2020): 71-85.

<sup>6</sup> Dalacoura, Katerina. "Turkish foreign policy in the Middle East: power projection and post-ideological politics." *International Affairs* 97.4 (2021): 1125-1142.

A tranzakcionista érvelés lényegét tekintve nem sokban különbözik a 19. századi (illetve a 20. század eleji) realista (*realpolitik*) stratégiai szemlélettől, ám kifejezetten olyan 21. századi nemzetközi normák figyelmen kívül hagyására irányul, mint például a fennálló szövetségek iránti elköteleződések vagy az emberi jogi kérdések. A tranzakcionista névezett külpolitikát folytató vezetők rendszerint realistiként exponálják magukat. Úgy magyarázzák szokatlan diplomáciai vonalvezetésüket, hogy bár azzal kétségkívül felrúgnak bizonyos normákat, de szerintük azok eleve csak őszintétlen keretrendszerek, sőt, nem is szolgálják az állam vagy a nemzet érdekét. Ilyennek tekinthetők például Trump kritikái a globális klímapolitikai elköteleződésekkel vagy akár a NATO-val és a csendes-óceáni szövetségekkel szemben.

A nemzetközi kapcsolatok tudományos megközelítése szerint azonban nem tehetünk egyenlőségjelet a tranzakcionista külpolitika és a realizmus közé. Egy az adott ország nemzetbiztonsági érdekeit szolgáló szövetségi struktúra elvetése (Trump), vagy egy erős gazdasági és politikai integrációs közösségből való „kiéneklés” (Orbán és az EU) nehezen értelmezhető az ország erősödő érdekérvényesítéseként vagy objektív biztonságának javításaként, márpedig ezek lennének a klasszikus realista megközelítés prioritásai. A tranzakcionalizmus sokkal inkább egy – elsősorban a külpolitikával kapcsolatos normákra adott – reakciós megközelítést jelent, és nehéz értelmezni pusztán a nemzetközi kapcsolatok realista iskoláinak paradigmáival.

Az Orbán-kormányok normákkal szembeni kritikái leginkább az EU intézményeire, azaz „Brüsszelle” fókuszálnak. Ennek az ad alapot, hogy az EU közös kül- és biztonságpolitikájának valóban deklaráltan fontos sarokkövei bizonyos értékalapú megközelítések. Az orbáni tranzakcionalizmus legfontosabb üzenete, hogy az EU „elvont” elvek mentén arra sarkallná a tagállamokat, hogy korlátozzák kapcsolataikat bizonyos országokkal, ám ezzel a tagállamok a külpolitika és különösen a külgazdaság eszközeivel elérhető haszontól esnek el.<sup>7</sup> Az értékalapú megközelítést tehát a Fidesz a Nyugat álságos fortélyaként igyekszik beállítani, ami csak a kisebb tagállamok megtévesztését szolgálja.<sup>8</sup>

## Keleti nyitás

A tranzakcionista orbáni külpolitika egyik legfontosabb politikai terméke a „keleti nyitás” volt. A 2010-es kormányprogramban bejelentett törekvés – amelyet 2012-ben emeltek a külpolitikai stratégia szintjére – célja az ázsiai, az afrikai és a latin-amerikai feltörekvő országokkal való gazdasági, politikai és kulturális kapcsolatok erősítése. Ennek megfelelően Magyarország törekszik az export-import és a közvetlen külföldi beruházási

---

<sup>7</sup> Illés, Gábor, Körösnéyi, András and Rudolf Metz. (2018) 'Broadening the limits of reconstructive leadership: constructivist aspects of Viktor Orbán's regime-building politics', *The British Journal of Politics and International Relations* 20(4): 790-808.

<sup>8</sup> <http://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/beszedekek-publikaciok-interjuk/a-kemenyen-dolgozo-emberekrol-szolnak-a-kovetkezo-evek>

portfóliójának diverzifikálására, miközben „stratégiai partnerségeket” épít az arra nyitott országokkal. Mindez politikai együttműködést, közös diplomáciai kezdeményezéseket, ösztöndíjprogramokat, valamint erősebb kulturális és személyes kapcsolatokat jelent. Orbán többször kifejtette, hogy bár lehet kritizálni a keleti rezsimeket, gazdasági és politikai hatalmuk erősödik, Magyarországnak pedig elemi érdeke, hogy részt vegyen ebben a folyamatban.

Szijjártó Péter 2014-es kinevezése külgazdasági és külügyminiszterré fontos mérföldkövet jelentett mind a magyar külpolitika intézményi keretrendszerében, mind a keleti nyitás szempontjából. Ez ugyanis nem pusztán a tárcavezető személyének változását jelentette, hanem a teljes külügyi apparátus orientációjának átállítását is. Egy „fiatalítás” keretében a korábbi minisztériumi állomány jelentős részét tendenciózusan a megbízható, javarészt a Fidesz vagy annak ifjúsági szervezetéből érkező személyekre cserélték le. A tapasztalt külügyérek eltűnése nem csupán hosszú évek tapasztalatát és kapcsolati hálózatát erodálta, de számos olyan veterán diplomata került ki a rendszerből, akik kifejezetten az atlantista vonalhoz tartoztak. Jelentős személyzetpolitikai változást jelentett a versenyvizsga alapú felvételi rendszer kivezetése. Összességében az új „generációval” jelentősebb intézményi ellenállás nélkül meg lehetett valósítani a korábbi euroatlanti integrációs elköteleződéseket terhelő, Brüsszel-ellenes külpolitikai retorikát, illetve a keleti nyitás tranzakcionista lépéseit.

Az orbáni külpolitikában a „Kelet” nem csupán a gazdasági lehetőségek iránya, de egyben a „Nyugat” ellenpólusa is. A rezsimek a keleti partnerekkel való kapcsolatait a nyugati szövetségekkel való viszony ellensúlyozására is használja. Ezt egészíti ki a „pávatánc” néven ismert politika, amelyet Orbán 2012-ben így fogalmazott meg: *„A diplomácia táncrendje miatt az elutasítást úgy kell előadni, mintha egyébként barátkozni szeretnénk. Ezek azok a politika művészetéhez tartozó mozdulatok, hogy majd a hét javaslatból kettőre-háromra (úgyis megcsináltuk már, csak ők nem vették észre) rábólintunk, a maradék kettőt pedig, amit nem akarunk, úgy utasítjuk el, hogy a többségét tulajdonképpen elfogadjuk. Ez a bonyolult játék afféle pávatánc.”<sup>9</sup>*

## A magyar-kínai kapcsolatok

A keleti nyitás és az orbáni külpolitika hajlékonyságát jól tükrözi a magyar-kínai kapcsolatok változása. A Fidesz 2010 előtti külpolitikai orientációját erős atlantista elköteleződés, míg Kína kapcsán kritikus kiállás jellemezte. Ez Orbán 2009-es pekingi látogatása után változott meg, amikor megállapította, hogy a világgazdaságban keleti szél fúj, ezért Magyarországnak is Kína felé kell fordulnia. A kormányzásra készülők akkori ellenzéki vezető már ekkor a nyugati piacoktól való függés enyhítését célozva törekedett a Kínai Kommunista Párttal való jó kapcsolatok kialakítására.

---

<sup>9</sup> <http://nol.hu/velemeney/20120604-pavatanc-1312137>



A Fidesz politikusai 2010 előtt még meglehetősen kritikusak voltak Kínával kapcsolatban, „Free Tibet” zászlókkal kifejezve szolidaritásukat a Tibeti Autonóm Régió függetlenségi törekvései mellett, sőt, törvényjavaslatokat is benyújtottak a Tibet melletti kiállás érdekében.<sup>10</sup> Ehhez képest kormányon már Kína-párti álláspontot képviseltek, azt hangsúlyozva, hogy ki kell használni a kínai kapcsolatokban rejlő külgazdasági lehetőséget. A kínai pénzügyi segítség ígéretei mégsem teljesültek, és a nagy kínai befektetéseket is hiába várták a 2010-es években. Az ekkoriban megvalósuló legnagyobb kínai beruházásokról (például a BorsodChemről) már az Orbán-kormány hivatalba lépése előtt döntés született, a keleti nyitás első tíz évében – a becslések szerint Magyarország számára 979 év alatt megtérülő Budapest-Belgrád vasútfelújítást leszámítva<sup>11</sup> – kevés jelentős kínai beruházás érkezett.

2022 áprilisában egy a Magyar Exportfejlesztési Ügynökséghez (HEPA) érkező kínai delegáció már arról tárgyalt, hogy a kínai és magyar partnerek bővítsék ki a gazdasági együttműködést egy sor szektorban, például a zöld és alacsony szén-dioxid-kibocsátáshoz kötődő iparágak terén.<sup>12</sup>

Az utóbbi évben pedig számottevő beruházási törekvésként jelent meg a Contemporary Amperex Technology Co. Limited (CATL) debreceni akkumulátorgyárának telepítéséről szóló bejelentés, amelyet további akkumulátorgyártók várható beruházási tervei követtek.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> <https://444.hu/2017/11/27/balog-miniszter-2008-ban-meg-torvenyjavaslatot-nyujtott-be-tibet-autonomiajaert-semjen-zsolt-pedig-orommel-tamogatta>

<sup>11</sup> <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20211126/itthon-titkoljak-de-kiderult-979-ev-alatt-terulne-a-budapest-belgrad-vasutfelujitas-513068>

<sup>12</sup> <https://www.facebook.com/crihungarian/posts/pfbid02apTQmiyiFZbxww2AWt7VcD4ftV8o5Gh4YjUEStZAp8vdXu5zCMaYXdsdcSdFbS1Kl>

<sup>13</sup> <https://magyarepitok.hu/mi-epul/2022/08/ez-lesz-magyarorszag-tortenetenek-eddigi-legnagyobb-beruhazasa-> ; <https://24.hu/fn/gazdasag/2023/05/09/debrecen-akkumulatorgyar-eve-power-epul/> ; [https://hvg.hu/kkv/20230515\\_Szijjarto\\_Peter\\_Pekingben\\_ujabb\\_oriasi\\_kinai\\_autoipari\\_beruhazas\\_erkezik\\_Magyarorszagra](https://hvg.hu/kkv/20230515_Szijjarto_Peter_Pekingben_ujabb_oriasi_kinai_autoipari_beruhazas_erkezik_Magyarorszagra)

## A magyar-orosz kapcsolatok

Az orbáni külpolitikában a magyar-orosz viszony a magyar-kínaihoz hasonló dinamikával, de még látványosabban alakult át. Orbán Viktor külpolitikája ebben a vonatkozásban is 2009-ben vett gyökeres fordulatot<sup>14</sup>, a magyarországi orosz befolyás<sup>15</sup> így 2010 után folyamatosan erősödhetett.

### **Orbán Viktor változó viszonya Oroszországhoz**

Orbán Viktor 2007. március 30-án, a Fidesz megalapításának 19. évfordulója alkalmából tartott konferencián még így fogalmazott: *„Lehet, hogy az olaj Keletről jön, de a szabadság mindig Nyugatról érkezik. A demokráciát pedig nem lehet fölülről irányítani, csak az emberek szívéből nőhet ki, és rendezheti be az élehető magyar életet.”*<sup>16</sup>

2009-es szentpétervári útja után azonban már egészen más hangnemben beszélt a magyar-orosz relációkról: *„az embernek időnként az az érzése, hogy néhány gyanús szocialista alak területe és fennhatósága alatt áll az egész orosz-magyar ügy (...) szeretnénk rendezni és új alapokra helyezni az orosz-magyar kapcsolatokat”*<sup>17</sup>

2014-ben - januári moszkvai útja után, egy hónappal a Krím orosz megszállása előtt - pedig már erős kommunikációs irányvonal volt az energetikai együttműködés megerősítése: *„...kevés jót örököltünk a kommunizmusból, de az 1966-ban kötött szovjet-magyar energetikai megállapodás a jó örökségek közé tartozik.”*<sup>18</sup>

2016-ban pedig már kifejezetten pozitív tényezőnek tekintette az Oroszország felé fennálló energetikai függőséget: *„Oroszország nem ellensége, hanem hasznos partnere Magyarországnak. Jó orosz-magyar gazdasági kapcsolatok nélkül a magyar gazdaság és a magyar ipar működésképtelen. (...) Oroszország energiaexportja olyan szorosan kapcsolódik a magyar ipar energiaigényéhez, hogy az szinte szétválaszthatatlan.”*<sup>19</sup>

Magyarország ma az orosz energiának leginkább kitett EU-tagállam. A függőség oldására nem tettek jelentős lépéseket sem a 2010 előtti, sem a 2010 utáni kormányok, sőt, az Orbán-rezsim Ukrajna orosz inváziója után is sokkal aktívabban dolgozott az Oroszországból Magyarországra irányuló gázszállítás biztosításán, mint a diverzifikáción.

<sup>14</sup> [https://politicalcapital.hu/wp-content/uploads/Diverging%20voices-converging%20policies\\_WEB.pdf](https://politicalcapital.hu/wp-content/uploads/Diverging%20voices-converging%20policies_WEB.pdf)

<sup>15</sup> [https://politicalcapital.hu/konyvtar.php?article\\_read=1&article\\_id=3102](https://politicalcapital.hu/konyvtar.php?article_read=1&article_id=3102)

<sup>16</sup> [https://2010-2015.miniszterelnok.hu/beszed/az\\_uj\\_nyugat-nemzedek](https://2010-2015.miniszterelnok.hu/beszed/az_uj_nyugat-nemzedek)

<sup>17</sup> [https://mandiner.hu/cikk/orban\\_putyinnal\\_talalkozott](https://mandiner.hu/cikk/orban_putyinnal_talalkozott)

<sup>18</sup> <http://vienna.io.gov.hu/orosz-magyar-nuklearis-energiai-megallapodast-irtak-ala>

<sup>19</sup> <https://hirado.hu/2016/02/17/orban-az-orosz-magyar-kapcsolatok-jol-fejlodnek-es-ez-kesz-csoda/>

Bár az orosz vezetékes gáz ára is csökkent, a háború kitörése után sokáig Magyarország fizette ezért a legmagasabb árat egész Európában.<sup>20</sup>

A paksi atomerőmű bővítése szintén aggodalomra ad okot. Ez a Roszatom egyetlen aktív projektje az EU-ban, miután az elmúlt években Bulgáriában, Csehországban és Finnországban a hasonló beruházásokat leállították.

A Kreml befolyását az is erősíti, hogy több olyan beruházás is lezajlott az elmúlt években, ahol szoros gazdasági kapcsolat alakult ki orosz és magyar, jellemzően kormányközeli szereplők között. Ez azért fontos, mert hiába elenyésző más országokhoz képest az Oroszországgal való kereskedelem aránya, a rezsim elitjének fontosak az orosz féllal bonyolított üzletek, amivel utóbbiak tisztában is vannak, jelentősen javítva tárgyalási pozícióikat a magyar partnerekkel szemben. Az óriáshitel felvételével járó paksi beruházás mellett ide tartozik például a budapesti M3-as metróvonal járműállományának felújítási ügye is, amelynek következtében a szerelvényeket végül nem felújító, hanem meglehetősen silány minőségben újragyártó orosz cégen máig behajthatatlan 14 milliárd forintnyi kötbér.<sup>21</sup> Az orosz befolyásszerzési műveletek történetéből jól ismerjük, hogy ezek a „pénzcsapdák” igen hatékonyak lehetnek a külpolitikai döntések megváltoztatásában.

---

<sup>20</sup> <https://g7.hu/adat/20230314/magyarorszag-lett-az-orosz-foldgaz-legnagyobb-felhasznaloja-europaban/>

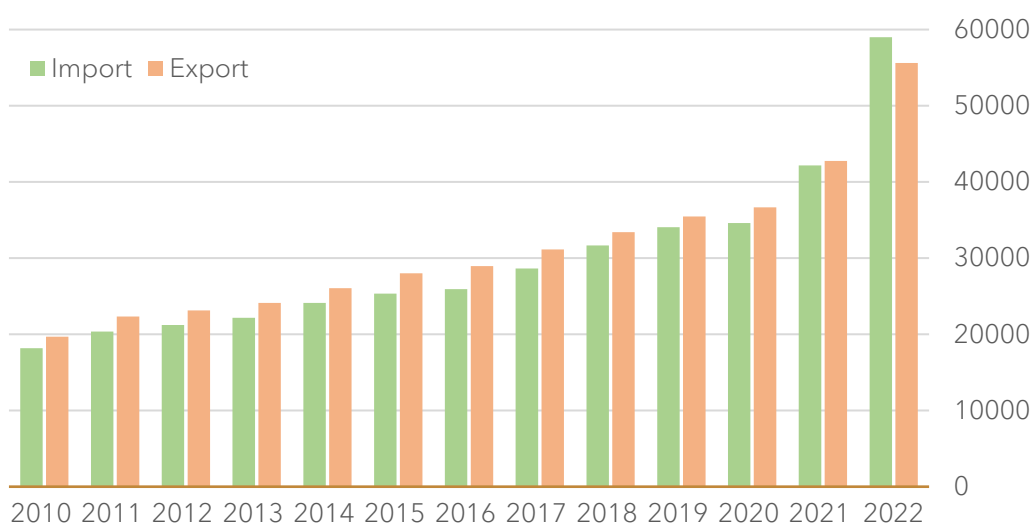
<sup>21</sup> [https://nepszava.hu/3168374\\_3-as-metro-per-bkv-metrowagonmash](https://nepszava.hu/3168374_3-as-metro-per-bkv-metrowagonmash)

## A TRANZAKCIONALISTA KÜLPOLITIKA ÉRTÉKELÉSE

Az Orbán-kormányok gazdasági téren rendszerint a külkereskedelmet, valamint a hazánkba érkező működőtőkét emelik ki, mint a külgazdaság olyan tényezőit, amelyeket a diplomáciai eszközökkel történő kapcsolatépítés javítani hivatott. Ha elfogadjuk ezt a tranzakcionista megközelítést, akkor annak mérlegelése kapcsán célszerű megnéznünk, hogy a kijelölt stratégia, jelen esetben a keleti nyitás és a magyar külgazdaság diverzifikációja, beváltotta-e a hozzáfűzött reményeket.

### Külkereskedelem

A Központi Statisztikai Hivatal 2010 és 2022 közötti, egységes módszertannal összeállított adatbázisa alapján,<sup>22</sup> a magyar külkereskedelmi mérleg (folyó áron, millió forint egységben kifejezve) az alábbiak szerint alakult:



1. ábra A 2010-2022 közötti export és import volumene (folyó áron, milliárd Ft, forrás: KSH)

Egy fokozatosan növekvő trendet láthatunk, némileg kiugró értékkel a 2022-es évben. 2021 óta a behozott és a kiviteli forgalom alapján a kereskedelmi mérleg deficitese pozícióba került. 2022-ben ez már jelentős hiány, amely főként az energiahordozók árának növekedéséből fakad.

Ha ennek az időszaknak a külkereskedelmi trendjeit összevetjük a V4-es országokéval és Németországgal, azt látjuk, hogy Magyarország éves exportja nagyjából hasonló módon nőtt, mint a régiós országoké.<sup>23</sup> Lényegében azonos növekedési trend figyelhető meg regionálisan az import esetében is.<sup>24</sup> A keleti, kelet-ázsiai, főként a kínai piacokhoz való

<sup>22</sup> [https://www.ksh.hu/stadat\\_files/kkr/hu/kkr0007.html](https://www.ksh.hu/stadat_files/kkr/hu/kkr0007.html)

<sup>23</sup> <https://data.worldbank.org/indicator/NE.EXP.GNFS.KD.ZG?end=2021&locations=HU-CZ-SK-PL-DE&start=2010&view=chart>

<sup>24</sup> <https://data.worldbank.org/indicator/NE.IMP.GNFS.KD.ZG?end=2021&locations=HU-CZ-SK-PL-DE&start=2010&view=chart>

hozzáférésért, valamint az export-import volumenének növeléséért lényegében minden régiós ország tett erőfeszítéseket, még ha sok esetben nem is olyan látványos gesztusokkal, mint Magyarország.<sup>25</sup> Nem látszik azonban, hogy a magyar külpolitikai törekvések szignifikánsan jobb külgazdasági mérleghez vezettek volna.

Az MIT Observatory of Economic Complexity adatbázisa alapján megnéztük, hogy 2010-ben, az Orbán-kormány választási győzelmének évében, 2017-ben - egyfajta középső mérföldkőként - és 2021-ben, az utolsó adatsor évében mely országok voltak hazánk exportjának tizenkét legnagyobb célországa, illetve mennyi volt az ezekből érkező import volumene. A keleti-nyitás diverzifikációs célkitűzései ellenére Magyarország ebben az időszakban megmaradt elsősorban az európai országok irányába integrált gazdaságnak. Az adatok alapján az látszik, hogy a két EU-n kívüli gazdaság (Oroszország, Kína) részesedése a 2010-es exportból 8%, az importból 22%; 2017-ben az exportból 6%, az importból 12%; 2021-ben az exportból 5%, az importból 15%.<sup>26</sup>

Ország	2010		2017		2021	
	Export	Import	Export	Import	Export	Import
Németország	22,4	17,9	30,4	27,1	35,7	32,5
Olaszország	5,08	4,03	5,88	5,21	7,7	6,3
Románia	4,98	2,35	5,75	3,09	7,25	4,51
Szlovákia	4,62	4,29	4,93	5,47	6,42	7,72
Ausztria	4,43	4,81	5,14	5,79	6,01	7,99
Lengyelország	3,27	4,46	4,47	5,82	5,72	8,05
Franciaország	4,59	3,41	4,96	3,91	5,64	4,38
Csehország	3,08	2,93	4,68	5,27	5,52	7,16
Hollandia	2,86	3,44	3,85	4,55	4,27	5,64
Egyesült Királyság	5,32	1,53	3,93	1,95	4,22	1,51
Kína	1,64	7,04	2,82	6,07	2,63	10,8
Oroszország	3,39	7,22	2,08	3,42	2,06	3,87

*Magyarország külkereskedelme legnagyobb export-import partnerországokkal, 2010, 2017, 2021, az OEC adatbázisa alapján (milliárd USD)*

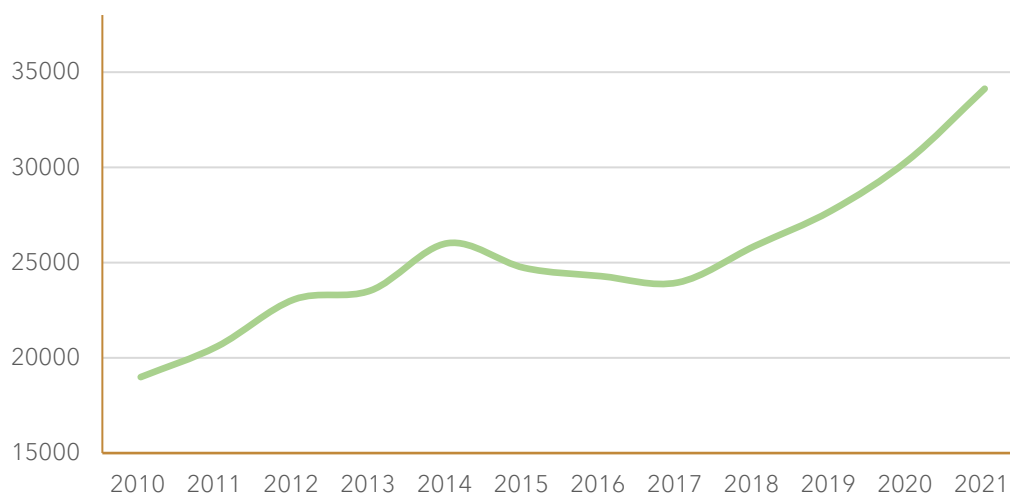
Kiemelve a Kínába irányuló exportot, 2021-ben ennek legnagyobb tétele, 15,2%-a az autóiparhoz kötődött - a fennmaradó termékkategóriák között is javarészt autóipari komponensek vannak túlsúlyban -, tehát a hazánkban működő német autóipar termékei érkeznek a hatalmas kínai fogyasztótömeghez.

<sup>25</sup> Matura, Tamás, Szunomár Ágnes, Konstantinas Andrijauskas, Una Aleksandra Bērziņa-Cerenkova, Andreea Brînză, Rumena Filipova, Ivana Karásková, Liisi Karindi, Ana Krstinovska, Ornella Liperi, Agnieszka McCaleb, Nina Pejič, Anastasya Raditya-Ležaić, Richard Turcsányi és Stefan Vladislavjev. "Chinese Investment in Central and Eastern Europe Data Set" Central and Eastern European Center for Asian Studies, Budapest, 2021.

<sup>26</sup> <https://oec.world/en/profile/country/hun>

## Működőtőke

A keleti nyitás másik célkitűzése a hazánkba érkező külföldi működőtőke növelése, ezen belül pedig a keleti, főként a kínai működőtőke-állomány arányának növelése volt. A KSH adatai szerint 2010 és 2021 között a hazai működőtőke-állomány folyamatosan nőtt; 2010-ben közel 19 ezer milliárd, 2021-ben 34 ezer milliárd forintot tett ki.



2. ábra Külföldi működőtőke Magyarországon (milliárd Ft, forrás: KSH)

V4-es regionális összehasonlításban a magyar mutatók éves szinten mutatnak nagyobb kilengéseket, de összességében hasonló trend mentén növekedett a külföldi működőtőke hazánkban is, mint a környező országokban. Az MNB 2010-2021 közötti adatok alapján az első tíz legnagyobb hazai befektető ország között 2010-ben, de még 2017-ben sem volt kelet-ázsiai, 2021-ben viszont már a hetedik volt a dél-koreai működőtőke.<sup>27</sup>

Szignifikáns változásokat a 2022-es adatok sem mutatnak, tény azonban, hogy 2023-ban számos új kínai beruházást jelentett be a kormány, így elképzelhető, hogy ebben az évben már arányaiban is jelentős lesz a kínai tőke mértéke. Ám az ismert beruházások sem fogják szerkezetében átalakítani azt a tényezőt, hogy hazánk 2023-ban is javarészt európai, ebből is főként német tőke által dominált gazdasági képet mutat.

<sup>27</sup> <https://statisztika.mnb.hu/idosor-1954>

## Gazdasági komplexitás

A külkereskedelem és beruházások mérőszámai mellett gyakran említett célkitűzés a hazai gazdaság komplexitásának javítása, fejlesztése. Ennek kapcsán két kutatóintézet, a főként a Harvard egyetem kutatói által működtetett *Atlas of Economic Complexity (ECI)*,<sup>28</sup> illetve az MIT kutatói által készített *Observatory of Economic Complexity*<sup>29</sup> adatbázisaira szoktak hivatkozni. A magyar kormányzat többször ki is emeli, hogy hazánk az utóbbi években kifejezetten jól teljesít ezekben az összevetésekben.<sup>30</sup>

Valójában, ha megnézzük az *ECI* idősoros adatait, azt látjuk, hogy Magyarország a 2000-2007 közötti időszakban jutott el a jelenlegi szintre, a 2000-es 1,05-ről (22. hely) a 2007-es 1,48-ra (12. hely). 2010 után ez a mutató 1,5 és 1,65 között mozgott, ami a 9. vagy 10. helyet jelentette világviszonylatban.

Az MIT *OEC* adatbázisa némileg más módszertannal, de szintén vizsgál hasonló gazdasági összetettséget. E szerint Magyarország 2001-ben még 0,8-es értékével világviszonylatban a 24. helyen állt, ami fokozatos növekedéssel 2009-re elérte az 1,3-et (17. hely). Később már csak keveset emelkedett, 2014-re 1,4-re, azóta pedig ezen a szinten áll, ami a ranglistában a 14. helyet jelenti.

Nem látszik tehát az sem, hogy gazdasági összetettség szempontjából jelentős változást hozott volna a 2010 utáni gazdasági és külgazdasági politika.

Magyarország kedvező pozíciója azzal magyarázható, hogy a hazai export termékkörében számos olyan termékkategória áll arányát tekintve vezető helyen, amelyek kifejezetten növelik a gazdasági komplexitás indikátorait (gyógyszerészet és vegyipar, autóalkatrészek, számítástechnikai eszközök).<sup>28</sup> Ezek azon - javarészt külföldi érdekeltségű - vállalatokhoz köthetők, amelyek a 2000-es éveket követően váltak a magyar gazdaság vezető szereplőivé. Ahhoz azonban, hogy hazánk ezt a pozíciót fenn tudja tartani - figyelembe véve más országok prognosztizált fejlődését - vagy akár javítani tudja, szakértői elemzések

---

<sup>28</sup> <https://atlas.cid.harvard.edu/rankings> ; egy ország exportjának gazdasági sokszínűségét és összetettségét fejezi ki módszertani megközelítése szerint az összetettebb és sokszínűbb gazdasággal rendelkező országok hosszú távon nagyobb valószínűséggel növekednek és prosperálnak. Fő komponensei: 1) "Terméktér-szerkezet", vagyis a világgazdaság "terméktér" hálózata, minden egyes csomópont egy terméket vagy iparágat jelöl, és a csomópontok közötti kapcsolatok jelzik annak valószínűségét, hogy két terméket az országok együtt exportálnak. 2) "Országkomplexitás": az egyes országok gazdasági komplexitásának meghatározása az exportminták alapján (exportált termékek sokféleségének és elterjedtsége. 3) Gazdasági komplexitási index: az exportált termékeinek komplexitási pontszáma, összesítve. A magasabb indexérték a gazdasági komplexitás magasabb szintjét jelzi.

<sup>29</sup> <https://oec.world/en/profile/country/hun?scaleSelector1=eciScale1> ; Ez az indikátor nagyon hasonló módszertant használ, mint az *ECI*, annyiban kiegészítve, hogy jobban súlyozza a "terméktérben" a termékek hozzáadott értékét, illetve adott termékekre történő specializációt.

<sup>30</sup> <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20230330/varga-mihaly-valoban-ujra-kell-szabni-a-magyar-gazdasag-szerkezetet-605950> ; <https://magyarnemzet.hu/gazdasag/2023/03/a-vilag-tiz-legosszetettebb-gazdasaga-kozott-van-hazank>

szerint szükséges a hazai export termékeinek diverzifikációja a 2020-2030 közötti időszakban.<sup>31</sup>

A keleti nyitás, illetve szélesebb értelemben véve a 2010 utáni tranzakcionista külpolitika összességében tehát nem kifejezetten mutatja azokat a külgazdasági és strukturális eredményeket, amelyekre hivatkozva nemzetközi összehasonlításban is értelmezhető sikerről beszélhetnénk.

Az orbáni külpolitikával kapcsolatban pozitív mérleget vonó elemzések alapvetően az export volumenének növekedését, valamint a „keleti” országok részesedésének növekedését emelik ki.<sup>32</sup> Ezek valóban érdemi eredmények. Azonban, ha a kérdést úgy tesszük fel, hogy a keleti nyitás keretében sikerült-e számottevően diverzifikálni mind a külkereskedelem, mind a beruházások összképét, úgy, hogy egyirányú európai függőségünk jelentősen csökkenjen, akkor már nehezebb sikerként értelmezni az eddigi időszakot.<sup>33</sup> Ráadásul a 2010-2022 közötti időszak alapján az sem látszik, hogy kifejezetten máshogy alakult volna a magyar gazdaság keleti külkapcsolati rendszere, mint más regionális országoké.

## A rezsim haszna

Amellett, hogy az adatok alapján nem változott jelentősen hazánk külgazdasági profilja, a 2010 utáni tranzakcionista külpolitikának van némi hozadéka is.

A keleti nyitás stratégiája egy jól eladható politikai termék, amely közérthető keretbe foglalja a külpolitikai stratégiát. A Külgazdasági és Külügyminisztérium kommunikációjában könnyen formálható az a narratíva, hogy egy-egy új beruházás a kifejezetten proaktív, magyar kormányzati kapcsolatépítés eredményeként érkezik hazánkba.<sup>34</sup> Való igaz, hogy a 2020-as években számos jelentős zöldmezős beruházás valósult meg, és az is, hogy 2023-ban már az Európában realizálódó kínai beruházások egyik legfontosabb célországa lett Magyarország.<sup>35</sup> Ugyanakkor még a nagyvolumenű kelet-ázsiai beruházások mellett is megmaradt az EU-s országok dominálta beruházási környezet.

Magyarország változatos módszerekkel támogatja az ide érkező beruházásokat: adókedvezményekkel, állami forrásokkal, lazább munkavállalói érdekvédelemmel

---

<sup>31</sup> <https://www.vg.hu/vilaggazdasag-magyar-gazdasag/2022/10/a-magyar-export-gazdasagi-osszetettsege-a-vilag-elvonalaban-a-harvard-egyetem-mutatoja-alapjan>

<sup>32</sup> <https://www.oeconomus.hu/irasok/helyzetkep-a-keleti-nyitas-strategia-megvalositasarol-kulkereskedelem-i-resz/>

<sup>33</sup> <https://g7.hu/vilag/20220219/a-balkan-peldaja-nekunk-is-mutatja-miert-nem-megoldas-a-keleti-nyitas-politikaja/>

<sup>34</sup> <https://www.origo.hu/gazdasag/20210916-szijjarto-gazdasagi-sikertortenet-a-keleti-nyitas-strategiaja.html> ; <https://www.origo.hu/gazdasag/20210329-keleti-nyitas-politika-szijjarto-peter-uzbegisztan.html> ; <https://www.origo.hu/gazdasag/20220105-gazdasag-beruhazas-ipar-fejlesztes.html>

<sup>35</sup> Kratz, Agatha, et al. "Chinese FDI in Europe: 2020 update." *Mercator Institute for China Studies* (2021).



keretekkel, nem mellesleg a környezetvédelmi szabályozások kellő rugalmasságával. A külföldi vállalatoknak, például a Samsung vagy a CATL akkumulátorgyártóknak elsősorban ezek miatt éri meg hazánkat választani. Ez a megközelítés – ahogy azt már többen is elemezték<sup>36</sup> – a komparatív közgazdaságban az úgynevezett „*race to the bottom*”, vagyis a vállalatoknak kedvező környezetben való versengés stratégiája, ami elsősorban a fejlődő gazdaságok országaira jellemző. Bár rövid távon valóban bevonhatja a külföldi beruházást, hosszú távon vitatható ennek hozadéka, mivel nem javítja egy ország gazdaságának versenyképességét.

A kommunikáció mellett a keleti nyitáshoz kötődő kezdeményezések kapcsán számos esetben láthattuk, hogy egyes beruházások, vagy akár beszerzések kapcsán megjelennek olyan üzleti érdekeltségek, akik kiemelt haszonélvezői ennek. A 2020-2022-es pandémia kapcsán tető alá hozott orvosisegédeszköz-, illetve vakcinabeszerzések,<sup>37</sup> a Budapest-Belgrád vasútvonal,<sup>38</sup> mind olyan kiemelt kezdeményezései a kormány külpolitikájának, amelyek kapcsán közvetlen gazdasági hasznot láthatunk – de csak a Fidesz holdudvarát képező üzleti köröknél.

## Magyarország érdekérvényesítő képessége

Az orbáni tranzakcionista külpolitika kapcsán nem csupán az a kérdés, hogy az objektív gazdasági mutatók alapján mennyiben valósultak meg a várt megtérülések, hanem az is, milyen – természetesen nehezebben mérhető – haszna vagy költsége van például a keleti nyitáshoz kötődő antinormatív lépéseknek az ország nemzetközi megítélésében, diplomáciai kapcsolataiban, illetve érdekérvényesítő képességében.

Az Orbán-rezsim nemcsak a gazdaságban, hanem a külpolitikában is előszeretettel használ unortodox eszközöket. A diplomácia szabályait felrúgva sokszor nem a jó kapcsolatok kialakítására és a konfliktusok elsimítására törekszik, hanem – a belpolitikához hasonlóan – az ellentétek kiélezésére, a megosztásra épít. Ennek eszköze például a saját (euroatlanti) szövetségi rendszerből való kibeszélés, a tabudöntőgető retorika, az autoriter partnerekkel folytatott „szívességpolitika”, a nemzetközi szinten is folytatott kommunikációs és dezinformációs kampányok, a trollpolitika, a nemzetközi döntések akadályozása, a vétók és vétófenyegetések alkalmazása.<sup>39</sup>

Utóbbiakkal az Európai Unióban már nem sokkal 2010-es választási győzelme után is élt a kormány, de a rutinszerű vétózás ideje csak néhány évvel később jött el. Ahogy Szép Viktor

---

<sup>36</sup> <https://telex.hu/gazdasag/2021/05/07/keleti-nyitas-szijasorto-orban-kina-gazdasag-vilaggazdasag-befektetes-kifektetes-agyrem>

<sup>37</sup> <https://www.direkt36.hu/keletre-kuldttek-portyazni-a-miniszteriumi-tanacsadot-vegul-olyan-cegnel-talalt-maszkokat-ahol-az-apja-az-egyik-vezeto/> ; <https://444.hu/2021/06/02/15-milliard-forintos-osztalekot-hozott-a-lelegeztetogep-biznisz-az-egyik-beszerzo-ceg-tulajdonosainak>

<sup>38</sup> <https://mfor.hu/cikkek/vallalatok/milliardos-osztalekot-hozott-meszaros-lorincnek-a-budapest-belgrad-vasutepites.html>

<sup>39</sup> [https://politicalcapital.hu/konyvtar.php?article\\_read=1&article\\_id=3123](https://politicalcapital.hu/konyvtar.php?article_read=1&article_id=3123)

és Ramses A. Wessel tanulmánya<sup>40</sup> is bemutatta, 2016 óta a Külügyek Tanácsban a vétók 60%-át a magyar kormány adta le, míg a további 26 (a brexit előtt 27) tagállam a maradék 40%-on osztozott. A rendszeressé vált magyar vétóknak, vétófenyegetéseknek Szép szerint sokszor nem is feltétlenül a ténye, hanem inkább módja ingerli a partnereket. A sokkörös egyeztetéseken ugyanis az alsóbb szinteken is lehetne jelezni az egyet nem értést, de az esetek jelentős részében a közös uniós nyilatkozatokat akadályozta meg az Orbán-kormány. Olyanokat, amelyek például elítélték volna Oroszországot, Kínát, Törökországot vagy Fehéroroszországot.

A vétópolitika azonban – ahogy a Válasz Online egy cikke<sup>41</sup> találóan megfogalmazta – a gyengeség jele. Az olyan kormányoknak van erre szükségük, amelyek másképp nem képesek érdekeiket érvényesíteni az uniós egyeztetések során.

### Fontosabb vétók és vétófenyegetések időrendi listája

#### 2011

December: az évvégi uniós csúcstalálkozón az Egyesült Királyság és Magyarország vétózták meg az uniós alapszerződés módosítását igénylő, német-francia kezdeményezésre javasolt szigorúbb költségvetési szabályozást. Akkoriban egyébként még olyannyira nem ismerték a magyar kormányfőt Európában, hogy az uniós állam- és kormányfők között egyesek úgy vélték: Orbán Viktor egyszerűen csak félreértette vagy nem hallotta, miről van szó.

#### 2015

Szeptember: Szlovákia, Magyarország, Románia és a Cseh Köztársaság nem szavazta meg a kötelező migrációs kvótákat; a szavazás így is átment, de a blokkoló országok nem hajtották végre az EU kötelező érvényű határozatát.

#### 2016

Január: Magyarország bejelentette, hogy blokkolni fog minden olyan a 7. cikk szerinti szankciót, amelyet az EU esetleg Lengyelország ellen javasol.

Július: Magyarország és Görögország késleltette és felvizezte a Kína és a Fülöp-szigetek közötti vitáról szóló uniós nyilatkozatot a dél-kínai-tengeri területi követelésekkel kapcsolatban.

#### 2017

Február: Fehéroroszországra kivetett fegyverkereskedelmi szankciókat addig vétózta Magyarország, amíg az EU nem írt bele kivételeket bizonyos fegyverekre.

Március: Magyarország megvétózta a Kínában elfogott ügvédek kínzását kritizáló EU-s nyilatkozatot.

Október: Magyarország az ukrán nyelvtörvényre hivatkozva ekkor kezdte el akadályozni a NATO-Ukrajna Bizottság valamennyi nagyköveti szintnél magasabb (miniszteri, kormány/államfői) ülését. Ezt egészen 2023 áprilisáig tiszteletben tartotta a NATO-főtitkár, utána viszont figyelmen kívül hagyták, és újra összeült a Bizottság magasabb szinten is.

#### 2018

Április: A magyar kormány megvétózott egy EU-s nyilatkozatot, ami arra intette volna a tagállamokat, hogy tartózkodjanak a számukra megalázó fordulatok elfogadásától, a Kínával kötendő kétoldalú egyezményekben.

---

<sup>40</sup> <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/957058e8-6c73-11ed-9887-01aa75ed71a1/language-en>

<sup>41</sup> <https://www.valaszonline.hu/2023/03/01/magyar-unios-diplomacia-kulpolitika-veto-szijarto/>

A magyar kormány volt az egyetlen, amelynek nagykövete nem írt alá egy közös EU-s tiltakozást a kínai gazdasági nyomulás politikai motivációival szemben, így azt a 28-ból csak 27 ország nevében lehetett kiadni.

Magyarország megvétózta annak a közös uniós nyilatkozatnak az elfogadását, amelyet az EU a május 2-ai marrákesi csúcstalálkozón készült aláírni a rabati folyamatban részt vevő afrikai országokkal. Ennek értelmében az EU anyagi támogatás fejében a migráció megakadályozására ösztökölte volna az afrikai államokat.

Május: Magyarország, a Cseh Köztársaság és Románia megvétózta az amerikai nagykövetség Jeruzsálembé költöztetését elítélő uniós nyilatkozatot.

Október: Magyarország megvétózta a visegrádi négyek-Japán csúcstalálkozó zárónyilatkozatát

December: Az ENSZ Közgyűlése 2018. december 19-én nagy többséggel fogadta el a migrációról szóló megállapodást, Magyarország azonban nemmel voksolt, igaz, ezzel semmit sem ért el.

## 2019

Február: Magyarország azzal fenyegetőzött, hogy megvétózza az EU és az Arab Liga között tervezett megállapodást. Federica Mogherini, az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője szerint a nyilatkozat 90-95%-át sikerült megmenteni.

Magyarország a Fehéroroszország elleni fegyverembargó megvétózásával fenyegetőzött, de végül támogatta azt. A magyar kormány itt tesztelte a vétőzés határait, amit később Oroszország elleni szankciónál alkalmazott.

Magyarország megakadályozta, hogy az európai uniós nagykövetek közösen jóváhagyjanak egy határozatot, amely egy Svájcjal kötendő együttműködésről szólt volna. Az indoklás szerint a vétó oka az volt, hogy a dokumentumban szerepelt egy a migrációra utaló bekezdés.

Április: Magyarország megvétózott egy ENSZ Biztonsági Tanácsban a finnek által benyújtott közös EU-s nyilatkozatot, amely kritizálta az izraeli telepeslakások építését, ezért az csak az EU további 27 tagállamának nevében ment ki.

Június: a Fidesznek az Európa Tanácsban ülő négy tagja nem szavazta meg, hogy az ET vizsgálja ki a 2017 októberében megölt máltai újságíró, Daphne Caruana Galizia halálának körülményeit.

Október: Magyarország megvétózta a Törökország szíriai katonai intervencióját kritizáló EU-s határozatot.

Magyarország megvétózott egy Ukrajnát támogató NATO-nyilatkozatot, a nyelvtörvényre hivatkozva.

Recep Tayyip Erdoğan jogsértéseit a magyar külügy ellenállása miatt nem ítélte el közösen az EU. Az ekkor még 28 uniós tagállamból Ankara szíriai offenzívája előtt Magyarország volt az egyetlen, amelyik leszavazta az EU Törökországnak szánt figyelmeztetését.

November: Magyarország megvétózta a Kína által bevezetett új hongkongi nemzetbiztonsági törvényt kritizáló EU-s nyilatkozatot.

## 2020

Március: Ausztria és Magyarország kisiklatja a líbiai fegyverembargóról szóló uniós haditengerészeti tervet.

Május: Magyarország és Ausztria megvétózta az EU közös nyilatkozatát, ami arra szólította fel az új izraeli kormányt, hogy tartózkodjon a ciszjordániai telepek tervbe vett bekebelezésére vonatkozó egyoldalú lépésektől, és tartsa be a nemzetközi jogot.

November: Magyarország és Lengyelország azzal fenyegetőzött, hogy blokkolja az uniós költségvetést és helyreállítási tervet a kondicionalitási mechanizmus miatt.

## 2021

Február: Magyarország megakadályozta a tagállamok egységes fellépését, hogy elítélhessék az Oroszország-szerte zajló tüntetéseken résztvevőkkel és arról tudósító újságírókkal szembeni rendvédelmi szervek erőszakos fellépését, illetve emlékeztessék Oroszországot arra, hogy ezzel a maga által is vállalt európai normákat lábbal tiporja.

Április: Magyarország újra megvétózta a Kína által bevezetett új hongkongi nemzetbiztonsági törvényt kritizáló EU-s nyilatkozatot.

Az Európai Unió és az Afrikai, Karibi és Csendes-óceáni Államok Csoportja közötti megállapodás megújítását akadályozta Magyarország – egészen 2023 áprilisáig.

Május: Magyarország megvétózott egy Palesztina és Izrael közötti tűzszünetet ösztönző EU-s határozatot.

Június: Magyarország megvétózott egy Kína hongkongi politikáját kritizáló EU-s nyilatkozatot.

Október: Magyarország blokkolta Ukrajna csatlakozását a NATO kiberközpontjához – egészen 2022 márciusáig.

## 2022

Április: Vétójával Magyarország az EU Oroszországra kivetett olajembargóját 5 hétig késleltette.

Június: Magyarország sikeresen levetette Kirill Pátriárkát az EU szankciós listájáról.

Szeptember: Magyarország sikeresen levetetett három orosz oligarchát az EU szankciós listájáról.

Szeptember végétől már csak Magyarország és Törökország késleltette Finnország és Svédország NATO-csatlakozását. Finnország végül 2023. április elején csatlakozhatott a Szövetséghez, Svédország csatlakozása továbbra is bizonytalan.

December: A kormány először megvétózta, majd átengedte az Ukrajnának nyújtott segélycsomagot.

## 2023

Január: Magyarország Koszovó EU-s csatlakozásának blokkolásával fenyegetett.

Február: Magyarország azzal fenyegetőzött, hogy megvétózza az uniós szankciók meghosszabbítását; négy személyt kívánt levenni a listáról.

Március: Magyarország nem írta alá az uniós igazságügyi miniszterek közös állásfoglalását a Nemzetközi Büntetőbíróság Vlagyimir Putyinnal szembeni döntésének támogatásáról, ezért azt végül nem adták ki. Helyette Josep Borrell, az EU kül- és biztonságpolitikai főképviselője a saját nevében adott ki közleményt.

Ahogy a felsorolásból is látszik, az Orbán-kormány időnként a NATO-ban és más nemzetközi szervezetekben is igyekszik – Orbán szavaival – „bot lenni a küllők között”. Így például igyekezett halogatni Finnország és Svédország NATO-csatlakozásának ratifikálását (utóbbi máig nem történt meg). Ennek oka, hogy az Orbán-kormány diplomáciai eszköztárában előkelő helyet foglalnak el az autoriter vezetőknek tett szívességek is.<sup>42</sup> Bár a finn és a svéd NATO-csatlakozás nemzeti érdekünk, hiszen a saját szövetségi rendszerünk keleti szárnyának megerősítését szolgálja, a kormány fontosabbnak ítéli az Erdoğannak tett szívesség hasznát, és nem melleleg azt, hogy a késleltetés Oroszország számára is nyilvánvalóan előnyös. Az Orbán-rezim nemzetközi kapcsolatépítése ugyanis a már említett módon nem hosszú távú, hanem a rendszer politikai fennmaradását szolgáló aktuális érdekek mentén, illetve egyes pártokon vagy személyeken keresztül zajlik. A

---

<sup>42</sup> [https://politicalcapital.hu/konyvtar.php?article\\_read=1&article\\_id=3180](https://politicalcapital.hu/konyvtar.php?article_read=1&article_id=3180)

kormányzat számára megfelelő külpolitikai környezet megteremtésében pedig kiemelten fontosak a más autoriter rendszerekkel és vezetőikkel kialakított jó kapcsolatok.

Mindezek révén az Orbán-rezsim és a magyar miniszterelnök az utóbbi években egyre gyakrabban kerül a nemzetközi figyelem középpontjába, ami a „Bad press is still press” elve alapján folyamatosan növelte a nemzetközi ismertségét. A saját stratégiai céljai felől nézve ért el sikereket és kudarcokat, de a jelentőségét mindenképpen erősíteni tudta. Orbán Viktor személyes imázsát tekintve az egykori liberális, rendszerváltó politikusból az illiberalizmus zászlóvivőjévé, a populista jobboldal és szélsőjobboldal nemzetközi szinten is jegyzett alakjává vált. Már 2015-ben jelezte ezt a brit Economist hetilap<sup>43</sup>, amely a magyar miniszterelnököt Donald Trump akkori amerikai elnökjelölttel és Marine Le Pennel, a francia szélsőjobboldali Nemzeti Front (FN) akkori elnökével tette egy címlapra, „A félelemmel játszanak” felirattal.

Orbán Viktor tehát nem légyeres térben mozog a nemzetközi politikában, hanem egy a liberális demokráciákkal szemben álló, zárt társadalmat hirdető, autokrata hálózat része, amely Donald Trumptól, a brazil Jair Bolsonaron, az európai populista és szélsőjobboldalon át egészen Vlagyimir Putyinig, sőt, Kínáig terjed. Orbán Viktor az így kialakult nemzetközi imázsát is eszközként használja, amikor a politikai mainstream ellenfelének, egyfajta korszellemnek, egy nagy nemzetközi átrendeződés előfutárának mutatja magát.

Ennek ára azonban, hogy Magyarország érdekérvényesítő képessége egyre gyengül a saját szövetségi rendszerén belül. Már a Fidesz EPP-ből való kényszerű kilépésével megindult az európai térvetés, folytatódott a jogállamiság eljárással, hogy aztán az Ukrajna elleni orosz agresszióval kapcsolatos magyar állásponttal, a Kreml érdekeinek és propagandájának szinte leplezetlen kiszolgálásával ez a folyamat különösen látványossá váljon.

Az Európai Bizottsággal jelenleg is zajló alkufolyamat világosan jelzi, hogy mindennek jelentős, anyagiakban is mérhető kára van az ország számára. Az Orbán-kormány utolsóként állapodott meg az uniós helyreállítási tervről, de még így sem tudott egy fillért sem lehívni belőle mind a mai napig. A 2021-2027-es költségvetési ciklushoz kapcsolódó kohéziós támogatások jelentős részét is felfüggesztették. Ezeknek a pénzeknek a kifizetése csak az uniós feltételek gyakorlatban ellenőrizhető teljesítése esetén történhet meg, addig pedig az Európai Bizottság folyamatos nyomás alatt tarthatja az Orbán-kormányt. A tét közel 30 milliárd euró, ami a helyreállítási alap 5,9 milliárd eurós vissza nem térítendő részéből, a 9,6 milliárd eurós kedvezményes hitelből és a kohéziós pénzekből visszatartott több mint 13 milliárd euróból tevődik össze.<sup>44</sup>

Az uniós intézményekkel közben egyre rosszabb a viszony. 2023. június elején 442 igen szavazattal, 144 ellenszavazat és 33 tartózkodás mellett az Európai Parlament megszavazta

---

<sup>43</sup> [https://hvg.hu/itthon/20151210\\_Eros\\_Orbancimlappal\\_jelenik\\_meg\\_az\\_Econo](https://hvg.hu/itthon/20151210_Eros_Orbancimlappal_jelenik_meg_az_Econo)

<sup>44</sup> <https://www.valaszonline.hu/2023/06/06/magyarorszag-eu-bizottsag-tanacs-mff-rrf-jogallamisag-nagytotal/>

azt a határozatot, amely nyomást kíván gyakorolni az Európai Tanácsra, hogy a magyar kormány ne tarthassa meg 2024 második felében a rá eső soros uniós elnökséget. Ez várhatóan nem fog bekövetkezni, de a halasztás nem elképzelhetetlen. Az EP határozata persze „csak” politikai aktus, de korántsem jelentéktelen. Az Orbán-kormány jelenleg nagyon távol áll attól, hogy az uniós intézményekkel rendezze a nézetletéréseit, és hozzáférjen a felfüggesztett támogatásokhoz.

Az Orbán-rezsim nemzetközi szinten kényszerpályán mozog, kisodródott az európai és globális főáramból, a döntéseket már vétőfenyegetésekkel is alig tudja befolyásolni.

## Magyarország „soft power” potenciálja

A nemzetközi térben a vonzerőből, a pozitív megítélésből eredő „puha hatalom” fogalma a „soft power”, ennek indikatív mérésére több kutatóintézet is szakosodott. Ezek közül a két leggyakrabban használt és hivatkozott jelentés a Portland médiavállalat által évente elkészített Soft Power 30 (a harminc legnagyobb soft power potenciállal bíró ország rangsora), illetve a Brand Finances által publikált „Global Soft Power Ranking” évkönyvek. Az előbbiben 2017, 2018 és 2019-es adatokat láthatunk Magyarországról (véltetően a többi évben nem került be az első 30 közé<sup>45</sup>), utóbbinak 2020-2023-as évkönyvei elérhetők.<sup>46</sup> A Portland 30-as rangsorában 2017-ben a 25., 2018-ban a 28., 2019-ben a 25. helyre rangsorolták Magyarországot. A Brand Finances összesítésében pedig 2019-ben a 48., 2020-ban a 45., 2021-ben a 43., 2022-ben pedig a 45. helyen szerepelt.

Bár a két intézet soft power indikátorainak módszertana eltérő, egyikből sem rajzolódik ki, hogy az utóbbi években kifejezetten javult volna Magyarország soft power képességrendszer, inkább egy stagnálás vagy lassú csökkenés látható.

Hazánk területéhez, lakosságához és gazdasági súlyához képest viszonylag jó helyen áll a különböző soft power rangsorokban. A Portland kimutatásaiban azonban összesen három olyan év volt, ahol bekerült a jegyzett soft power országok közé, így nem beszélhetünk hosszú távú trendről. A Brands rangsorában elfoglalt pozíciónk némileg jobb, mint a kelet-európai nem EU tagállamoké, ugyanakkor az értékelésben negatív trendet jeleznek, míg az EU tagállam közép-kelet-európai országok esetében ez a trend inkább pozitív.

Magyarország nemzetközi térben való indirekt érdekérvényesítési képessége, *soft power* potenciálja lassan erodálódik, miközben olyan indikátorok mentén, amely befolyással lehet mind a nemzetközi közvéleményre, mind akár a befektetői körökre, szintén romló tendenciát látunk. Persze nehéz a *soft power* esetében erős közvetlen összefüggést vonnunk a 2010 utáni kormányok külpolitikái és a különböző indikátorokban látott negatív trendek között, mindenesetre véltetően nem segít ezeken sem a tranzakcionista és anti-normatív külpolitikai szerep harsány képviselése.

---

<sup>45</sup> [https://softpower30.com/country/hungary/?country\\_years=2017,2018,2019](https://softpower30.com/country/hungary/?country_years=2017,2018,2019)

<sup>46</sup> <https://brandirectory.com/softpower/report>

## ÖSSZEGZÉS

A 2010 utáni Orbán-kormányok külpolitikai orientációja jelentősen eltért az azt megelőző húsz év magyar külpolitika alapvetéseitől, elsősorban a normatív külpolitika elutasításában. A külkapcsolatok és különösen a külgazdaság kapcsán egy tranzakcionista álláspontot vett fel, a normatív keretek elutasításával törekedett élénkebb gazdasági kapcsolatokat kialakítani főként ázsiai partnerekkel.

Ennek a tranzakcionista külpolitikának a politikai terméke a „keleti nyitás”. A külgazdasági adatok tükrében részeredményeikről beszélhetünk ugyan, de azt a célt, hogy Magyarország jelentősen csökkentse az európai gazdasági szereplők irányába fennálló interdependenciáját, keleti partnerek részesedésének növelésével számottevően diverzifikálja külgazdasági portfólióját, nem sikerült megvalósítani.

A keleti nyitás azonban hasznos politikai terméknek bizonyult mind a közvélemény irányába történő kommunikáció, mind a rezsimhez kötődő gazdasági holdudvar szempontjából.

Hazánk érdekérvényesítő képessége, illetve soft power potenciálja azonban nem nőtt ezen időszakban, sőt, számos tényezőt tekintve jelentősen romlott. A tranzakcionista megközelítés így inkább csak a normatív külpolitika elutasításában valósult meg, azokat a várt eredményeket, amelyek elérésére hivatott lett volna, nem vagy csak részben tudta megvalósítani.

# IMPRESSZUM

## AZ ORBÁN-REZSIM KÜLPOLITIKAI MÉRLEGE

© Friedrich-Ebert-Stiftung - Political Capital

Felelős kiadó és szerkesztő: Political Capital Kft.

Budapest, 2023

Magyar nyelvű tanulmány: [https://politicalcapital.hu/pc-admin/source/documents/FES\\_Tanulmany\\_KulpolMerleg\\_OrbanRezsime\\_230620.pdf](https://politicalcapital.hu/pc-admin/source/documents/FES_Tanulmany_KulpolMerleg_OrbanRezsime_230620.pdf)

Angol nyelvű összefoglaló: [https://politicalcapital.hu/pc-admin/source/documents/FES\\_Summary\\_EvaluatingForeignPolicy\\_OrbanRegime\\_230620.pdf](https://politicalcapital.hu/pc-admin/source/documents/FES_Summary_EvaluatingForeignPolicy_OrbanRegime_230620.pdf)

E kiadvány a szerzők saját véleményét tartalmazza, mely nem feltétlenül tükrözi a Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) hivatalos álláspontját. A Friedrich-Ebert-Stiftung által publikált kiadványok kereskedelmi forgalomba kizárólag a FES előzetes írásos engedélyével kerülhetnek.