



BIULETYN

Nr 33 (1145), 19 marca 2014 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Aleksandra Gawlikowska-Fyk • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Łukasz Kulesa • Roderick Parkes • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski

Kto sieje wiatr... Węgierska polityka otwarcia na Wschód

Dariusz Kałan

Lutową wizytę premiera Viktora Orbána w Chinach i podpisaną w styczniu umowę atomową z Rosją można traktować jako efektowne zwieńczenie polityki otwarcia Węgier na Wschód rządu Fidesz–KDNP. Mimo iż jej głównym celem było gospodarcze i polityczne zbliżenie z regionalnymi potęgami, decydenci angażowali się w rozwój dialogu także z innymi państwami azjatyckimi. W rezultacie Węgrom częściowo udało się wzmocnić własną atrakcyjność gospodarczą. Jednakże ekonomizacja polityki wschodniej – jak pokazała choćby reakcja Budapesztu na kryzys krymski – niesie ze sobą ryzyko i może skutkować negatywnymi konsekwencjami nie tylko dla kraju, ale też dla UE.

Doktryna wschodnich wiatrów. Wyrażona przez Viktora Orbána już w 2009 r. potrzeba wzmacniania stosunków z krajami szeroko rozumianego Wschodu, zwana też „doktryną wschodnich wiatrów”, stała się jednym z głównych założeń polityki zagranicznej rządu Fidesz–KDNP. W jej realizację zaangażowały się MSZ oraz kancelaria premiera, gdzie szczególnie aktywny na tym polu był bliski doradca Orbána, Péter Szijjártó. W latach 2010–2014 wysiłki Budapesztu koncentrowały się na pogłębianiu relacji politycznych i gospodarczych z państwami położonymi od Azji Północno-Wschodniej przez Środkową i Zakaukazie aż po Zatokę Perską. Wysocy urzędnicy złożyli oficjalne wizyty m.in. w Arabii Saudyjskiej, Azerbejdżanie, Brunei, Filipinach, Indiach, Jordani, Kazachstanie, Malezji, Turcji, Turkmenistanie, Uzbekistanie, ZEA oraz – wielokrotnie – Chinach i Rosji. Węzi z azjatyckimi partnerami były wzmacniane również dzięki państwowym uniwersytetom oraz think tankom związanym z Fideszem.

Otwarcie na Wschód podporządkowano poszukiwaniu źródeł inwestycyjnych i budowaniu kontaktów handlowych. Inaczej niż w latach 90., gdy Fidesz pod wpływem doświadczeń dysydenckich w relacjach z reżimami niedemokratycznymi stawiał głównie na promocję praw człowieka i swobód obywatelskich, w drugiej kadencji rząd Orbána preferował nadrzędność interesów ekonomicznych i nieingerencji w sprawy wewnętrzne ponad kwestiami ideologicznymi czy społecznymi. Można to tłumaczyć zwiększeniem znaczenia Wschodu na rynkach globalnych oraz kłopotami Węgier, osłabionych załamaniem gospodarczym. Strategii wschodniej Orbána nie sposób też analizować w oderwaniu od aktywności Węgier w UE i ich chłodnych relacji z USA, które nie kryły zastrzeżeń do zmian dokonywanych przez Fidesz w kraju. Dialog z państwami ze Wschodu był tym łatwiejszy, że nie oczekiwały one od Budapesztu konkretnych rozwiązań w polityce gospodarczej i nie interesowały się reformami konstytucyjnymi.

Chiny: kontynuacja. Polityka wschodnia – jakkolwiek osadzona w nowym kontekście geopolitycznym – była w dużej mierze kontynuacją wysiłków gabinetów lewicowych, które w latach 2002–2010 zbudowały mocną sieć kontaktów z krajami azjatyckimi, głównie z Chinami. Korzystając ze wzrostu atrakcyjności kraju po wejściu do UE i chińsko-węgierskich związków społecznych (na Węgrzech żyje największa w regionie diaspora chińska, oficjalnie 10–15 tys.), socjaliści doprowadzili do ożywienia relacji politycznych, kulturalnych i gospodarczych.

W okresie rządów Fidesz–KDNP Chiny pozostały kluczowym partnerem Węgier na Wschodzie. Mogą o tym świadczyć m.in. dwie wizyty Orbána w Państwie Środka (w tym trzydniowa w lutym 2014 r. w Pekinie), pierwsza od 1987 r. wizyta szefa rządu ChRL w Budapeszcie, czy rezygnacja premiera ze spotkania z Dalajlamą. Węgry utrzymały pozycję regionalnego lidera chińskich inwestycji; ich wartość szacuje się na 2,5 mld dol. (w Polsce 450 mln dol., Czechach 200 mln dol., Rumunii 160 mln dol., a na Słowacji 100 mln dol.). Ta imponująca liczba jest jednak głównie rezultatem działalności kilku dużych firm od dawna obecnych w kraju, w tym Wanhua, który włożył ponad 1,5 mld dol.

w przedsiębiorstwo chemiczne BorsodChem. Mimo wzrostu węgierskiego eksportu (o 46% w 2013 r. w stosunku do 2009 r.), efekty współpracy z Chinami nie są – w porównaniu z aktywnością polityczną – do końca satysfakcjonujące. Budapeszt liczył na udział Pekinu w budowie węzła kolejowego między centrum stolicy a lotniskiem, wykup państwowych obligacji oraz pomoc w ratowaniu linii lotniczych Malév. Jednakże, jeśli ten kierunek w polityce Węgier zostanie utrzymany, obecność gospodarcza Chin powinna nadal się zwiększać, np. przy projektach infrastrukturalnych.

Rosja: przyjazny pragmatyzm. Prymat interesów ekonomicznych widoczny był też w stosunkach Węgier z Rosją. Od czasu dojścia do władzy Orbána stworzono lub odnowiono wiele instrumentów współpracy między krajami, m.in. Międzyrządową Komisję Węgiersko-Rosyjską. Zintensyfikowano kontakty na najwyższym szczeblu, czego przykładem jest pierwsza od 2003 r. wizyta szefa rosyjskiego MSZ w Budapeszcie i cztery wizyty Orbána w Moskwie (w USA był tylko raz, na szczycie NATO w Chicago). W ramach utrzymywania dobrych relacji prezydent Węgier uhonorował Orderem Zasługi – najwyższym odznaczeniem węgierskim – Wiktora Zubkova, przewodniczącego zarządu Gazpromu. Inwestowanie w dialog polityczny wynikało z przekonania, że zaowocuje on zwiększeniem znaczenia firm węgierskich w Rosji; taka polityka przyniosła korzyści, bo w latach 2009–2013 eksport do Rosji wzrósł o 22%. Z kolei na rynku Węgier, na którym działają już Gazprom i Łukoil, pojawiły się nowe podmioty rosyjskie, m.in. Sberbank.

Przyjazny pragmatyzm wobec Rosji był rezultatem nie tylko ogólnej wizji aktywności Węgier na Wschodzie, ale też uzależnienia Budapesztu od rosyjskich surowców energetycznych. Moskwa odgrywa decydującą rolę w zaopatrzeniu kraju w gaz ziemny, ropę naftową, a wkrótce – po podpisaniu porozumienia w sprawie pożyczki w wysokości 8–9,5 mld euro na budowę bloków w elektrowni atomowej w Paks – wzmocni pozycję również w sektorze energii jądrowej. Wcześniej Węgry, jako pierwsze państwo UE, zatwierdziły budowę swojego odcinka gazociągu South Stream. Budapeszt przekonuje, że obie inicjatywy są korzystne dla kraju oraz mogą pozytywnie przełożyć się na dalszy dialog z Rosją, np. przy negocjacjach nowej umowy gazowej, która wygasa pod koniec 2015 r.

Jednak zbliżenie z Rosją budzi też wątpliwości; dotyczą one pogłębiania zależności surowcowej, nietransparentności umów oraz ich znaczenia dla UE. Bez względu na to, jakie intencje kierowały decydentami, trzeba podkreślić, że cele Rosji na Węgrzech – potwierdzenie zainteresowania South Streamem i wejście Rosatomu na rynek jądrowy – zostały osiągnięte za kadencji rządu Orbána. W tym kontekście wydana w 2011 r. zgoda kompanii Surgutnieftgaz na odsprzedaż państwu węgierskiemu za 1,9 mld euro 21% akcji koncernu naftowo-gazowniczego MOL, na który Rosjanie i tak mieli ograniczony wpływ, wydaje się niewielką ceną.

Ukraina: w cieniu Rosji. Ekonomizacja polityki wschodniej w relacjach z Chinami i Rosją sprawiła, że głównym celem Budapesztu stało się nieantagonizowanie partnera przez unikanie konfrontacji, a także intensywnego zaangażowania politycznego w krajach z jego regionu. Widać to w strategii Węgier wobec Ukrainy; rząd Orbána rozwijał kontakty handlowe z Kijowem (węgierski eksport podwoił się w ciągu czterech lat), ale dialog polityczny ograniczył właściwie do kwestii mniejszości węgierskiej na Zakarpaciu, powściągliwie interesując się Partnerstwem Wschodnim. Prymat nieingerencji w sprawy wewnętrzne został utrzymany nawet w czasie kryzysu krymskiego. Węgry, sprawujące prezydencję w Grupie Wyszehradzkiej (V4), były bardzo wstrzemięźliwe w ocenie interwencji rosyjskiej; zwracały uwagę głównie na sytuację własnej diaspory i dopiero po jakimś czasie zaapelowały o współdziałanie całej UE. Zachowawczej reakcji, określonej przez Orbána mianem „bezzstronności”, sprzyjało podpisanie dwa miesiące wcześniej umowy atomowej z Rosją oraz perspektywa rozmów o kontrakcie gazowym.

Wnioski. Główny cel otwarcia na Wschód, czyli wzrost atrakcyjności gospodarczej, został osiągnięty połowicznie. Według węgierskich danych w latach 2009–2013 sprzedaż towarów i usług do państw pozaunijnych zwiększyła się o ponad 20%, co jest o tyle istotne, że Węgry dążą do zróżnicowania eksportu, który w 76% trafia do członków Unii, a w mniejszym stopniu do państw europejskich poza UE oraz z innych kontynentów (po 12%). Jednak za ten wynik odpowiedzialne są głównie korporacje międzynarodowe z siedzibą na Węgrzech, które – w przeciwieństwie do większości rodzimych firm – dysponują odpowiednim potencjałem finansowym i logistycznym. Mimo to zaangażowanie władz centralnych należy ocenić pozytywnie; w stosunkach z krajami ze Wschodu, gdzie dużo zależy od kontaktów osobistych, zainteresowanie rządu przyczynia się do budowania dobrego klimatu inwestycyjnego. W przyszłości może to skutkować nowymi ofertami nie tylko z Chin, ale też z Azji Środkowej czy Zatoki Perskiej.

Polityczne korzyści z otwarcia na Wschód są trudniejsze do oszacowania. Z punktu widzenia jedności V4 stosunek Budapesztu do kryzysu krymskiego jest raczej niefortunny. To samo można powiedzieć o ostrożnej reakcji Słowacji, jednak rząd Orbána już wcześniej podejmował decyzje niezręczne dla Partnerstwa Wschodniego. Niekorzystne dla prestiżu tego projektu było np. zawieszenie relacji dyplomatycznych Węgier z Armenią, po tym jak Budapeszt, dążąc do zacieśnienia kontaktów gospodarczych z Azerbejdżanem, wydał Baku więźnia skazanego za zabójstwo armeńskiego żołnierza.

Ekonomizacja polityki wschodniej jest bowiem o tyle ryzykowna, że wraz z narastającym rozczarowaniem instytucjami zachodnimi bezkrytyczny stosunek Budapesztu do Wschodu nierzadko przybiera formę skrajnego pragmatyzmu polityczno-gospodarczego. Choć władze węgierskie podkreślały, że aktywność na tym polu nie jest przeciwwagą dla działalności w strukturach zachodnich, praktyka dowodzi, że ich wybory mają konsekwencje dla UE. Postawa Budapesztu wobec Chin i Rosji wpisuje się w strategię tych państw, mającą na celu osłabianie pozycji Brukseli przez rozmowy bilateralne z krajami członkowskimi. Skutki mogą okazać się kłopotliwe, np. wejście Rosatomu na Węgry w kontekście integracji unijnego sektora energii elektrycznej ułatwi ekspansję Rosji także na inne rynki UE.