

Autor: Ilona Gizińska

Prezydencja węgierska w Radzie UE budziła od wielu miesięcy kontrowersje głównie z uwagi na konflikt Budapesztu z instytucjami unijnymi oraz prorosyjską orientację rządu Viktora Orbána. Część obaw znalazło potwierdzenie w działaniach dyplomatycznych węgierskiego premiera (w ramach tzw. misji pokojowej), podjętych tuż po objęciu przez Węgry przewodnictwa. Debata wokół nich przysłoniła w znacznym stopniu cele merytoryczne prezydencji zawarte w oficjalnym programie, a symbolicznie dotkliwą konsekwencją wizyt zagranicznych premiera Orbána pod szyldem unijnej prezydencji jest obniżenie rangi nieformalnych spotkań organizowanych przez Budapeszt. Sam program skupiony jest na kwestiach wzmocnienia konkurencyjności UE oraz jej polityki obronnej i spójności, zwalczaniu nielegalnej migracji, wyzwaniach demograficznych oraz poprawy sytuacji rolników. Wyraźnie widoczne są w nim starania, aby nie rozwinąć tematów problematycznych z punktu widzenia szczególnie rozbieżnego podejścia Brukseli i Budapesztu, ale wciąż istotnych z punktu widzenia realiów unijnych.

Okoliczności przewodnictwa unijnego Węgier

1 lipca 2024 r. Węgry objęły rotacyjną prezydencję w Radzie Unii Europejskiej (RUE). Półroczne przewodnictwo tego państwa jest ostatnim w ramach trio z Hiszpanią i Belgią, zbiega się też z końcem pięcioletniego cyklu prawodawczego UE – nowa Komisja Europejska powinna zostać wyłoniona wczesną jesienią i będzie potrzebowała czasu na określenie priorytetów oraz ustalenie planu prac. Z tego względu okres prezydencji Węgier nie będzie czasem intensywnych prac legislacyjnych. Niezależnie od tego węgierska prezydencja w RUE budzi duże kontrowersje z uwagi na konflikt Budapesztu z instytucjami unijnymi, praktykę wetowania inicjatyw, a także kwestionowania polityki UE w kwestiach takich jak wsparcie dla Ukrainy i jej akcesji czy też stosunek do Rosji oraz Chin.

W ostatnim roku rozważane było nawet odebranie Węgrom prezydencji. W czerwcu 2023 r. Parlament Europejski (PE) uchwalił rezolucję ws. “naruszania zasad państwa prawnego i praw podstawowych na Węgrzech oraz zamrożonych funduszy UE”, która kwestionuje możliwość “wiarygodnego wywiązania się” ze sprawowania tej funkcji. Prezydencja Węgier doszła do skutku pomimo wysiłków PE i krytycznych wypowiedzi wielu unijnych polityków. Jest ona bezprecedensowa, biorąc pod uwagę, że ustalanie agendy i przewodnictwo nad posiedzeniami ministerialnymi zostało powierzone państwu członkowskiemu objętemu procedurą na podstawie art. 7 Traktatu o UE (TUE) oraz mechanizmem warunkowości, na podstawie którego zamrożona została część środków z Funduszu Spójności.

Start prezydencji w cieniu „misji pokojowej” Viktora Orbána

W pierwszych dniach po objęciu przez Węgry prezydencji w RUE premier Orbán odbył cykl wizyt zagranicznych, określanych przez niego mianem „misji pokojowej”. Odwiedził Ukrainę (2 lipca), Rosję (5 lipca) i Chiny (8 lipca), a na koniec udał się do USA, gdzie wziął udział w szczycie NATO i spotkał się z Donaldem Trumpem (9-11 lipca). Falę szczególnie ostrej krytyki ze strony przywódców państw członkowskich i instytucji UE wywołało zwłaszcza utrzymywane do ostatniej chwili w tajemnicy spotkanie z Władimirem Putinem w Moskwie. Przewodniczący Rady Europejskiej Charles Michel oraz wysoki przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Josep Borrell oświadczyli, że rotacyjna prezydencja Węgier w RUE nie uprawnia ich do prowadzenia rozmów z Rosją w imieniu Brukseli, a spotkanie obu liderów odbywa się wyłącznie w ramach stosunków bilateralnych. Orbán wykorzystał prezydencję Węgier w RUE do stworzenia pozoru reprezentowania całej UE, podczas gdy – od czasu wejścia w życie traktatu lizbońskiego w 2009 r. – taka rola mu nie przysługuje.

Nadużywanie mandatu prezydencji wywołało dyskusję w UE o tym, jak postępować z Węgrami przez najbliższe półrocze, pojawiają się nawet postulaty skrócenia ich prezydencji. 10 lipca w Brukseli zorganizowano spotkanie dotyczące wizyt Orbána w Kijowie, Moskwie i Pekinie, w którym wzięli udział dyplomaci z 25 państw unijnych. Wszyscy – poza reprezentantem Słowacji, który nie zabrał głosu – zgodzili się co do tego, że doszło do nadużycia mandatu sprawowanego przez Węgry, nie podjęto jednak decyzji o jakichkolwiek konsekwencjach. Część państw zdecydowała się obniżyć rangę swoich przedstawicieli ministerialnych na posiedzeniach RUE kierowanych przez Węgry – o takiej formie protestu wobec działań dyplomatycznych Orbána odnośnie Ukrainy poinformowała m.in. Szwecja, Finlandia, Estonia, Łotwa, Litwa, Polska, Niemcy i Dania. PE zasygnalizował swoje stanowisko nie zapraszając Viktora Orbána na inauguracyjną sesję nowej kadencji, która odbyła się 16 lipca. Również Komisja Europejska (KE) zapowiedziała bojkot prezydencji Węgier poprzez niewysyłanie komisarzy na nieformalne Rady UE organizowane państwo przewodniczące w RUE. 22 lipca szef unijnej dyplomacji Josep Borrell ogłosił, że zaplanowany 28-29 sierpnia szczyt unijnych ministrów spraw zagranicznych zostanie przeniesiony z Budapesztu do Brukseli, co w unijnym języku dyplomatycznym stanowi stanowczy sygnał. Tym samym już na samym starcie sprawowania funkcji Węgry wywołały kontrowersje, które zepchnęły merytoryczne propozycje programowe na dalszy plan.

Program prezydencji - priorytety i istotne zagadnienia szczegółowe

19 czerwca sekretarz stanu do spraw komunikacji międzynarodowej Zoltán Kovács wraz z ministrem Bóką zaprezentowali szczegółowy program prezydencji węgierskiej. Przewidziane

w nim zagadnienia merytoryczne były komunikowane wcześniej w bardzo ogólnym zarysie, nie były też elementem kampanii wyborczej Fideszu przed wyborami do PE, z tego względu premiera programu spotkała się z dużym zainteresowaniem. Szerokim echem medialnym odbiło się zwłaszcza oficjalne hasło prezydencji – “Make Europe Great Again”, które w uzasadnieniu autorów ma nawiązywać do proaktywnej prezydentury i dążenia do przywrócenia międzynarodowej konkurencyjności Europy. Trudno jednak interpretować je w kontekście innym niż bezpośrednie odwołanie do hasła kampanii prezydenckiej Donalda Trumpa z 2016 r., którego ponowna prezydentura po jesiennych wyborach ma mocne poparcie Viktora Orbána. Za logo prezydencji została obrana kostka Rubika jako obchodzący 50. rocznicę wynalazek Węgry, a zarazem wizualna reprezentacja złożoności realiów UE i symbol 27 państw członkowskich (z tyłu łącznie kostek składa się zabawka logiczna).

Priorytety węgierskiej prezydencji:

- Nowy europejski “Pakt na rzecz konkurencyjności” – celem ograniczenia skutków trudności gospodarczych ostatnich lat (wysoka inflacja i ceny energii, wzrost długu publicznego, fragmentacja międzynarodowych łańcuchów dostaw), poprzez wzmocnienie europejskiej produktywności stymulowanie wzrostu i wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw.
- Wzmocnienie europejskiej polityki obronnej – w zakresie zdolności obronnych, zarządzania kryzysowego oraz bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego ze względu na „trwające i pojawiające się konflikty na kontynencie i na świecie” (agresja Rosji na Ukrainę nie została wymieniona).
- Konsekwentna i oparta na kryteriach merytorycznych polityka rozszerzenia – uznana za jedną z najbardziej udanych polityk UE. Punkt nie zawiera informacji o planach rozszerzenia o tzw. trio akcesyjne (Ukraina, Mołdawia, Gruzja), wymienione zostały jedynie Bałkany Zachodnie (w tym planowany Szczyt UE – Bałkany Zachodnie). Nie poruszono w nim też reformy UE pod kątem przyjęcia nowych członków.
- Ograniczenie nielegalnej migracji – podkreślona jako wyzwanie została presja migracyjna na państwa w których przebiega granica zewnętrzna UE oraz potrzeba współpracy z państwami graniczącymi z UE oraz państwami trzecimi (pochodzenia i tranzytu imigrantów), a także zwalczanie przemytu jak działalności przestępczej. Brak przy tym odniesień do paktu migracyjnego oraz dyrektywy azylowej UE.
- Kształtowanie przyszłej polityki spójności – promowanie debaty strategicznej na temat rozwijania unijnej konwergencji w tradycyjnym rozumieniu wyrównywania różnic w stopniu rozwoju pomiędzy regionami.
- Unijna polityka rolno-zorientowana na rolników – zachęta do bardziej podmiotowego podejścia do rolników jako gwarantów unijnego bezpieczeństwa żywnościowego,

którzy zmagają się wieloma wyzwaniami (spadek konkurencyjności z powodu zmian klimatycznych, zwiększonego rygoru zasad produkcji oraz importu z krajów trzecich). Postulat lepszego równoważenia celów Europejskiego Zielonego Ładu (EZŁ), stabilizacji rynków rolnych i zapewnienia godnego poziomu życia rolnikom.

- Adresowanie wyzwań demograficznych – prezydencja węgierska, mając ograniczone kompetencje w tym obszarze, planuje skierować uwagę KE na problemy demograficzne (przede wszystkim niską dzietność) pod kątem stabilności finansów publicznych i konkurencyjności UE.

Istotne zagadnienia szczegółowe:

- Program w aspekcie wartości unijnych kładzie nacisk na zagadnienie przestrzegania zasad praworządności poprzez monitorowanie krajowych instytucji, a także szeroko pojętą obronę wartości demokratycznych (bez przykładów naruszeń); akcentuje też kwestię przestrzegania praw mniejszości narodowych przez państwa ubiegające się o członkostwo (odwołanie do sporu z Ukrainą ws. mniejszości węgierskiej na Zakarpaciu) oraz zwalczanie antysemityzmu i dbanie o dziedzictwo kultury żydowskiej w Europie.
- W programie znalazło się do pewnego stopnia oczywiste (wynikające z kalendarza) zobowiązanie do zapoczątkowania Agendy Strategicznej na lata 2024-2029 z naciskiem na dyscyplinę fiskalną, konieczność poszukiwania nowych źródeł budżetowych (bez doprecyzowania ich charakteru) oraz zwalczania uchylania się od zobowiązań podatkowych.
- Wśród zagadnień sektorowych mocno wybrzmiewają te związane z energią i klimatem – przede wszystkim koordynacja wdrożenia pakietu „Fit for 55” w ramach dążenia do neutralności klimatycznej, a przy tym wkład energetyki w konkurencyjność UE. Węgry promują rozwój energetyki jądrowej a także wykorzystanie energii geotermalnej, biogazu, wodoru i biomasy oraz rozwój sieci przesyłowych.
- Agenda prezydencji kładzie duży ciężar tematyczny na stosunki UE z państwami trzecimi, przy czym zupełnie pomięto stosunki z Rosją. Zaskakująco dużo miejsca poświęcono partnerstwu z Turcją (głównie w kontekście bezpieczeństwa energetycznego oraz wyzwań dot. migracji), w kwestii ChRL wybrzmiał przede wszystkim znany postulat pragmatycznego podejścia i współpracy gospodarczej. Oprócz Szczytu UE – Bałkany Zachodnie, Węgry zorganizują też Szczyt Europejskiej Współpracy Politycznej (EWP). Jego zaplanowanie tuż po listopadowych wyborach w USA świadczy o tym jak wiele skonfliktowane z administracją Demokratów Węgry uzależniają od tego wyniku – obecnie program zajmuje się relacjami transatlantyckimi UE zdawkowo.
- Program obszernie uzasadnia potrzebę zaangażowania wojskowego w regionie Sahelu,

gdzie Węgry w ramach działań antyterrorystycznych planują wysłać kontyngent wojskowy – misja w Czadzie wywołuje kontrowersje, stojąc w sprzeczności z “pokojową” orientacją Węgier przyjętą w odniesieniu do wojny na Ukrainie.

- Węgry planują też w ramach swojego przewodnictwa w RUE zaangażowanie w szereg działań, które dotyczą obszarów spoza głównych głównego nurtu debaty politycznej, do takich należy zwiększanie konkurencyjności europejskich uczelni wyższych, “Pakiet farmaceutyczny” (zwiększający dostępność i przystępność cenową leków), rozwijanie ekonomii cyrkularnej czy też poprawa work-life balance.

Ogólna ocena programu oraz przewidywania odnośnie prezydencji

Program węgierskiej prezydencji można określić jako szeroki tematycznie, a przy tym powierzchowny i mało techniczny w zakresie wdrażania proponowanych rozwiązań. Dobór zagadnień wskazuje na starania autorów, aby nie rozwinąć tematów kluczowych z punktu widzenia realiów unijnych, jednak problematycznych z punktu widzenia szczególnie rozbieżnego podejścia Brukseli i Budapesztu. Podobny zabieg obejścia punktów spornych – dotyczących samych Węgier i stawiających je w niekorzystnym świetle z punktu widzenia przestrzegania zasad członkostwa – zastosowano poprzez liczne niedoprecyzowania (np. na czym w rozumieniu autorów polegać ma “naruszenie zasad demokracji”, których przestrzegania przez inne kraje wymagać będą Węgry, obejmując prezydencję).

Do kwestii wymownie przemilczanych należy przede wszystkim wojna Rosji z Ukrainą – poruszono ją w pobocznych kontekstach (uchodźców wojennych i odbudowy Ukrainy), co kontrastuje z programem prezydencji belgijskiej, wprost potępiającym rosyjską agresję i postulującym dalsze sankcje na FR. O tematycznej selektywności programu przedstawionego w ramach węgierskiej prezydencji świadczy też brak bezpośrednich wzmianek o rozszerzeniu na Wschód czy też o “Pakcie w sprawie migracji i azylu”. Pominięcie tych konkretnych tematów wskazuje, że Węgry prezentują w nich twarde stanowisko i nie są skłonne do zmiany.

W większości tematów w ramach przedstawionej agendy (np. polityka spójności, finanse unijne, obronność, energetyka) Węgry poruszają się w zatwierdzonych już ramach polityki unijnej, nie ingerując w nią i nie wnosząc zbyt wiele inicjatyw. Próba przemyślenia typowej dla Węgier, a przy tym odmiennej od brukselskiej perspektywy jest widoczna najwyraźniej w obszarze współpracy międzynarodowej, gdzie wyraźnie zignorowano przyjętą strategię de-riskingu i zawarto postulat partnerstwa gospodarczego z Chinami. Przeważają zachowawcze i poprawne w odniesieniu do mainstreamu unijnego podejście widoczne jest również na poziomie narracyjnym – w programie nie znalazły się w żadne sformułowania antyunijne, regularnie stosowane przez węgierski rząd (nie tylko w komunikacji krajowej).

Porzucenie skrajnej retoryki może świadczyć o intencji, aby prezydencja Węgier była możliwie konstruktywna i pozbawiona kontrowersji. Założenie to odzwierciedla sformułowane w nim zobowiązanie do pełnienia w trakcie przewodnictwa w RUE roli “uczciwego pośrednika”.

Rekomendacje dla Polski


Z punktu widzenia polskiego przewodnictwa w RUE – następującego tuż po węgierskim – warte kontynuowania są te z zagadnień programowych Budapesztu, które wymykają się różnicom strategicznym w podejściu do kwestii bezpieczeństwa Polski i Węgier. Do takich obszarów należą przede wszystkim zagadnienia sektorowe dot. rolnictwa i do pewnego stopnia energetyki:

1. Zarówno Węgry jak i Polska poszukują równowagi między strategicznymi celami EZŁ a standardem życia rolników, aktywnie dążą też do stabilizacji na lokalnych rynkach rolnych dotkniętych problemami z uwagi na międzynarodową sytuację polityczną.
2. Węgry i Polskę łączy też szereg szczegółowych tematów dotyczących procesu zielonej transformacji m.in. kwestia konieczności dekarbonizacji ciepłownictwa (w tym sieciowego); dążenie do rozwoju krajowej produkcji zielonych gazów, sektora elektromobilności czy CCS (technologia wychwytywania i składowania dwutlenku węgla).
3. Wprawdzie Węgry jako jedyne wśród państw UE chcą rozbudowywać elektrownię jądrową we współpracy z Rosją, ale łączy je z Polską cel wspierania energetyki jądrowej w ramach UE (wspólnie należą do tzw. sojuszu jądrowego), a także postrzeganie jej ważnej roli w procesie dekarbonizacji oraz zapewniania bezpiecznych i stabilnych dostaw energii.



Iłona Gizińska – analityczka w Zespole Środkowoeuropejskim Ośrodka Studiów

Wschodnich (OSW) od 2023 r., specjalizuje się w tematyce węgierskiej. Przez blisko 10 lat pracowała w sektorze prywatnym, zajmując się wizerunkiem globalnych marek (głównie w krajach środkowoeuropejskich). Wieloletnia publicystka na łamach polskiej i węgierskiej prasy (tygodnik gospodarczy „Figyelő”). Absolwentka socjologii w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych na Uniwersytecie Warszawskim. Stypendystka na Université Pierre Mendès France (UPMF) w Grenoble. Posługuje się biegle językiem węgierskim i angielskim. Główne tematy badawcze: polityka wewnętrzna i zagraniczna Węgier, współpraca państw Europy Środkowej, polityka społeczna i wyzwania demograficzne regionu.

 Artykuł powstał w ramach projektu pod tytułem „Dwugłos ekspertów w sprawach międzynarodowych: Polska i Węgry” realizowanego przez Instytut Sobieskiego, nr umowy o dofinansowanie: DOF-K/IF/RD12/15/2024. Grantodawcą jest Instytut Współpracy Polsko-Węgierskiej im. Wacława Felczaka.