

Szantaż Orbána: węgierska groźba blokady integracji Ukrainy z UE

Andrzej Sadecki

Węgry otwarcie grożą zawetowaniem decyzji o rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych Ukrainy z UE podczas posiedzenia Rady Europejskiej (RE) w dniach 14–15 grudnia oraz blokują unijne decyzje w sprawie wsparcia finansowego i wojskowego dla Kijowa. Premier Viktor Orbán zaostrza przy tym retorykę antyukraińską i krytykę zachodniego podejścia do wojny ukraińsko-rosyjskiej. Poprzez uniemożliwianie wprowadzenia w życie strategicznych decyzji ws. Ukrainy Budapeszt usiłuje przede wszystkim wymóc ustępstwa w sporze o wspólnotowe fundusze dla Węgier. Zaostrzenie jego stanowiska utrudnia osiągnięcie unijnego kompromisu – kwestionuje on bowiem nie tylko datę otwarcia negocjacji, lecz także integrację Ukrainy z UE jako taką (choć wcześniej ją popierał). Wydaje się, że wciąż istnieją pewne szanse na zawarcie porozumienia przed zbliżającym się posiedzeniem RE. 27 listopada rozmowy w Budapeszcie prowadził jej przewodniczący Charles Michel, a prezydent Emmanuel Macron zaprosił w tej sprawie Orbána do Paryża. Ewentualne utrzymanie weta będzie oznaczać, że otwarcie negocjacji opóźni się co najmniej do szczytu w marcu 2024 r. W przypadku niepowodzenia możliwe jest trwałe wytracenie dynamiki unijnego rozszerzenia ze względu na czerwcowe wybory do Parlamentu Europejskiego i prezydencję Węgier w Radzie UE w drugiej połowie 2024 r.

Weta Budapesztu

W ostatnich miesiącach Węgry – obok prób rozwodnienia kolejnych nakładanych na Rosję sankcji – zaczęły utrudniać unijne wsparcie dla Ukrainy. Od wiosny blokują wypłacenie państwom członkowskim środków z Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju (EPF), w ramach którego refundowane są koszty wsparcia wojskowego przekazywanego Kijowowi (zob. [Kolejne węgierskie weto wymierzone w Ukrainę](#)). Budapeszt zapowiada również sprzeciw wobec przeznaczenia 50 mld euro wsparcia dla Ukrainy w ramach rewizji wieloletnich ram finansowych UE na lata 2024–2027 (tzw. Ukraine Facility), głównego instrumentu unijnej pomocy pieniężnej dla Kijowa.

Po ogłoszeniu przez KE 8 listopada rekomendacji w kwestii rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z Ukrainą Węgry zadeklarowały przeciwstawienie się planom integracji tego kraju z UE. Zerwały tym samym ze swoim dotychczasowym stanowiskiem: po rosyjskiej agresji na Ukrainę, choć z opóźnieniem, dołączyły do środkowoeuropejskiej koalicji apelującej o szybką akcesję tego kraju do Unii, a w czerwcu 2022 r. poparły nadanie mu statusu państwa kandydującego.

Budapeszt podnosi rozmaite argumenty przeciwko otwarciu negocjacji, co ma zapewne wzmocnić wrażenie, że jego opór ma charakter zasadniczy, a nie jest jedynie taktycznym podbijaniem stawki w grze o fundusze. W liście do przewodniczącego Michela, ujawnionym 22 listopada przez portal Politico, Orbán wezwał do „debaty strategicznej” na temat Ukrainy. Podał w nim w wątpliwość skuteczność unijnej polityki wobec tego kraju – zarówno pod względem wypełniania celów UE, jak i problemów z absorpcją tych środków – z uwagi na „powszechną i systemową korupcję na Ukrainie”. Apeluje też o „ewaluację polityki sankcji na Rosję i jej skutków dla państw UE”. W kolejnym liście do Michela z 4 grudnia (również ujawnionym przez Politico) Orbán nalegał do zdjęcia kwestii rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z agendy szczytu RE.

W wypowiedziach lidera i polityków Fideszu padają jeszcze ostrzejsze zarzuty pod adresem Kijowa, dotyczące problemów z praworządnością i demokracją (m.in. ograniczeń wolności słowa czy odroczenia wyborów). Orbán zarzuca także Ukrainie nieprzygotowanie do akcesji, abstrahując od faktu, że otwarcie negocjacji to dopiero pierwszy etap na drodze długoletnich przygotowań tego państwa do wejścia do UE. 1 grudnia wysunął nawet postulat podpisania przez Unię „partnerstwa strategicznego” z Ukrainą na 5–10 lat i dopiero potem powrót do dyskusji o rozszerzeniu UE.

Co istotne, z narracji Budapesztu niemal zniknęły podnoszone wcześniej argumenty przeciwko wsparciu dla Ukrainy i jej euroatlantyckiej integracji mające źródło w sporach bilateralnych z tym krajem, związanych głównie z sytuacją mniejszości węgierskiej w obwodzie zakarpackim. Kijów spełnił już bowiem – lub zamierza spełnić do szczytu w połowie grudnia – znaczną część postulatów w tym zakresie. W październiku władze ukraińskie usunęły węgierski bank OTP z listy sponsorów wojny (został tam umieszczony ze względu na działalność w Rosji), co rząd Orbána stawiał jako warunek poparcia dla uruchomienia kolejnej transzy środków z EPF. Z kolei 24 listopada Ukraina przedstawiła wychodzące naprzeciw węgierskim zastrzeżeniom (oraz rekomendacjom KE i werdyktowi Komisji Weneckiej) propozycje zmian w prawie dotyczące edukacji w językach mniejszości narodowych. Nowelizacja ma zostać poddana pod głosowanie przez parlament w Kijowie 8 grudnia, czyli na niecały tydzień przed szczytem UE.

O co grają Węgry?

Orbán gra głównie o doprowadzenie do odblokowania choćby części funduszy unijnych. Łączna wysokość wstrzymanych przez KE środków dla Węgier sięga obecnie ponad 30 mld euro (z czego ok. 22 mld to fundusze spójności, a 10,4 mld – środki z KPO, w tym 3,9 mld w postaci kredytów). Od ponad roku toczy się w tej sprawie dialog między Budapesztem a KE. W ramach tzw. mechanizmu warunkowości („pieniądze za praworządność”) Węgry zobowiązały się przeprowadzić szereg reform, obejmujących m.in. walkę z korupcją. Jak dotąd instytucje unijne oceniały, że Budapeszt osiągnął tylko częściowe postępy w ich implementacji. W październiku „Financial Times”, powołując się na źródła w KE, informował, że Węgry mają szansę na odmrożenie 13 mld euro, a doniesienia Agencji Reutera z 30 listopada mówią o spodziewanej wypłacie ok. 10 mld euro. Już teraz KE zdecydowała o odblokowaniu 0,9 mld euro środków prefinansowania inwestycji z funduszu REPowerEU (rozdział węgierskiego KPO). Otrzymanie dostępu do pozostałej części KPO wydaje się jednak mało prawdopodobne ze względu na niewystarczające postępy państwa w wypełnianiu 27 tzw. superkamieni milowych.

Obecnie Budapesztowi bardzo zależy na otrzymaniu przynajmniej części tych pieniędzy, kluczowych z punktu widzenia inwestycji publicznych, stabilizacji budżetu oraz wzmocnienia zaufania inwestorów i rynków finansowych. Według prognoz KE Węgry zanotują w tym roku recesję (-0,7% PKB), deficyt budżetowy wyniesie 5,8% PKB, a inflacja – 17,2%. Liczne inwestycje wstrzymano z powodu zamrożenia funduszy unijnych i konieczności dokonania cięć budżetowych.

Uwarunkowania wewnętrzne i zagraniczne

Obok wysuwania argumentów przeciw wsparciu Ukrainy i jej przyjęciu do UE, które premier Orbán kieruje do partnerów zagranicznych, rządzący Fidesz rozpoczął wokół tych kwestii intensywną kampanię przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w czerwcu 2024 r. Pod koniec listopada rozpoczęły się tzw. konsultacje narodowe, czyli niewiążący instrument pozorujący odwołanie się do demokracji bezpośredniej, po który rząd Orbána wielokrotnie sięgał w ostatnich latach. W ramach konsultacji do wszystkich obywateli rozsyłane są kwestionariusze (mają być odsyłane do 10 stycznia) zawierające sformułowane w tendencyjny sposób pytania, sugerujące odpowiedź zgodną ze stanowiskiem władz. Tym razem 4 z 11 poruszanych w nich kwestii dotyczy Ukrainy – m.in. wsparcia wojskowego i finansowego dla Kijowa oraz jego aspiracji unijnych. Motywem przewodnim pozostałych jest krytyka UE i obrona węgierskiej suwerenności. Oprócz tego rząd rozpoczął masową kampanię billboardową pod hasłem „Nie będziemy tańczyć tak, jak nam zagrają”, pokazującą w tym kontekście postaci Ursuli von der Leyen i Alexa Sorosa (podobnie przed wyborami do PE w 2019 r. przedstawiano wizerunki Jean-Claude’a Junckera i George’a Sorosa). W narracji władz „Bruksela” chce narzucić obywatelom kosztowne wsparcie dla Kijowa, podczas gdy fundusze dla Węgier są wstrzymane.

Choć Orbán dał się poznać przede wszystkim jako lider traktujący politykę w sposób niezwykle transakcyjny, to należy brać pod uwagę, że na jego stanowisko w sprawie Ukrainy oddziałują bliskie stosunki z Moskwą. Węgry to jedyne państwo Europy Środkowej, które nie ograniczyło zależności od Rosji i jej wpływów, co czyni je wyjątkowo podatnym na presję Kremla. W ostatnich dwóch latach podtrzymały, a nawet czasowo zwiększyły import rosyjskich surowców i pomimo różnych przeszkód kontynuują projekt rozbudowy elektrowni jądrowej Paks przez Rosatom, a kulminacją powrotu do intensywnych kontaktów było październikowe spotkanie Orbána z Władimirem Putinem (zob. [Spotkanie Orbán–Putin w Pekinie: Węgry coraz dalej od Zachodu](#)).

Perspektywy

Kluczowym problemem podczas grudniowego szczytu UE będzie groźba weta Orbána ws. rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z Ukrainą, co wymaga jednomyślnej decyzji państw członkowskich. Blokowanie wsparcia finansowego utrudnia działania Unii w tej kwestii, niemniej w najgorszym wypadku węgierskie weto da się ominąć poprzez porozumienie 26 państw o przeznaczeniu na ten cel środków poza budżetem UE. Tego rodzaju posunięcie rozważano już w podobnej sytuacji w grudniu 2022 r., gdy do ostatniej chwili dyskutowany był blokowany przez Węgry pakiet wsparcia unijnego dla Ukrainy na 2023 r.

Nawet jeśli doraźnie uda się odwieść Budapeszt od blokowania otwarcia negocjacji z Kijowem, to groźba weta wciąż będzie istniała na dalszych etapach procesu akcesyjnego. Orbán w szantażowaniu partnerów w UE w sprawach strategicznych wydaje się widzieć obecnie jedyny sposób na realizację swoich partykularnych interesów. Polityka Węgier może

także prowadzić do kruszenia się unijnego konsensu w kwestii wsparcia dla Ukrainy i ośmielać inne państwa do kwestionowania jego zasadności lub skali. W dłuższej perspektywie nadużywanie weta przez Budapeszt wzmacnia głosy na rzecz odchodzenia od zasady jednomyślności w UE i rozszerzenia głosowania większością kwalifikowaną.

Węgierski sprzeciw wobec otwarcia negocjacji akcesyjnych z Ukrainą byłby równoznaczny z zerwaniem stanowiska łączącego od niemal dwóch dekad Grupę Wyszehradzką, czyli poparcia dla integracji europejskiej bałkańskiego i wschodniego sąsiedztwa. Stanowiłby też odejście od fundamentu polityki Budapesztu po 1989 r., tj. wspierania integracji europejskiej sąsiednich państw zamieszkałych przez mniejszości węgierskie. To Węgry krytykowały w ostatnich latach UE za brak postępów w dziedzinie rozszerzenia, szczególnie w odniesieniu do Bałkanów Zachodnich, a dziś same stają się głównym hamulcowym tego procesu.