

Deák András<sup>1</sup> – Szabó John<sup>2</sup> – Weiner Csaba<sup>3</sup>

## „Baráti tűz” Közép- és Kelet-Európára – Hogyan működik az orosz gázfegyver a nyugati szövetségi rendszer perifériáin?<sup>4</sup>

Oroszország 2022. februári ukrajnai inváziója óta drámaian visszaestek az Európába irányuló orosz gázzállítások. Tanulmányunk azzal foglalkozik, hogy Oroszország hogyan szankcionálta a gázfegyver bevetésével a háború előtt még viszonylag oroszbarát politikát folytató közép- és kelet-, illetve dél-európai államokat, és utóbbiak miként reagáltak erre. Oroszország szándéka az volt, hogy a célország minimalizálja a hozzájárulását Ukrajna honvédó erőfeszítéseéhez és a nyugati szankciókhoz, illetve hogy tartsa fenn az együttműködést Oroszországgal. Magyarország, Bulgária és Szerbia esetének segítségével, valamint az N. C. Crawford és A. Klotz 1999-es írásában ismertetett négy befolyásolási modell – kényszerítés, normatív kommunikáció, erőforrás-megtagadás és politikai törés – alkalmazásával mutatjuk be, hogy milyen különbözően működnek a szankciók eltérő társadalmi-politikai kontextusban. Habár egyik eset sem kínál vegytiszta példát, a domináns jegyek alapján mindegyik ország egy-egy modellt képvisel – Magyarország a normatív kommunikációt, Szerbia az erőforrás-megtagadást, Bulgária pedig a politikai törést –, míg az úgynevezett kényszerítés minden országban megjelent. A célszág főbb vonatkozó ismérvei – bel- és külpolitika, energiapolitika, energiarendszerek jellemzői – közül az állam behatolása a társadalomba különösen fontos szerepet játszott a szankciók kialakításában és hatásában, illetve a szankcionáltak válaszlépéseiben.

**Kulcsszavak:** szankciók, földgáz, Oroszország, Közép- és Kelet-Európa

### **‘Friendly Fire’ on Central and Eastern Europe: How the Russian Gas Weapon Works on the Peripheries of the Western Alliance**

Russia deployed its “gas weapon” to coerce European states into supporting its political agenda following its February 2022 invasion of Ukraine. This paper explores the Kremlin’s intentions and the responses of Central and East European countries with relatively pro-Russian politics prior to the war. Russia aimed to minimise the target country’s contribution to Ukraine’s war efforts and support of Western sanctions, while nudging them to maintain cooperation. The form and impact of Russia’s actions differed based on the socio-political contexts, which we illustrate with three case studies: Hungary, Bulgaria, and Serbia. Findings are theorised with

<sup>1</sup> Deák András a Nemzeti Köszolgálati Egyetem Stratégiai és Védelmi Kutatóintézetének tudományos főmunkatársa. E-mail: [deak.andras.gyorgy@uni-nke.hu](mailto:deak.andras.gyorgy@uni-nke.hu)

<sup>2</sup> Szabó John a HUN-REN KRTK Világ gazdasági Intézet tudományos munkatársa és a Brunel University London vendégkutatója. E-mail: [szabo.john@krtk.hun-ren.hu](mailto:szabo.john@krtk.hun-ren.hu)

<sup>3</sup> Weiner Csaba a HUN-REN KRTK Világ gazdasági Intézet tudományos főmunkatársa. E-mail: [weiner.csaba@krtk.hun-ren.hu](mailto:weiner.csaba@krtk.hun-ren.hu)

<sup>4</sup> A tanulmány a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal FK-138317. számú pályázatának támogatásával készült.

*the use of N.C. Crawford and A. Klotz's 1999 analytical framework identifying four models of influence – compellence, normative communication, resource denial, and political fracture. Cases are not clear-cut, but broadly speaking each falls into one of three categories – Hungary into the normative communication, Serbia into the resource denial, and Bulgaria into the political fracture – based on predominant patterns, while compellence is perceivable in each country. Domestic and international policy, energy politics, and the characteristics of energy systems in the target countries all shape sanction design in addition to which the dominant political leadership's penetration of domestic society is especially pertinent in shaping the sanction design, its effect, and the responses of the receiver of the sanctions.*

**Keywords:** *sanctions, natural gas, Russia, Central and Eastern Europe*

## Bevezetés

Az Európába menő gázexport részleges leállítására a legerőteljesebb energiapolitikai lépés orosz részről a 2022 februárjában indított ukrajnai invázió kezdete óta. Mindez azt követően következett be, amikor Oroszország egyre nagyobb szerepet kapott az európai gázpiacon, minekutána az európai gáztermelés csökkent, és hosszú időn keresztül kevés versenyképes alternatíva jelent meg. Az orosz gázszállítások 2022 második felére több mint 80%-kal zuhantak az eddigi csúcshoz képest, ami a legnagyobb energiaellátási kihívás, amellyel Európa az 1973-as olajembargó óta kénytelen volt szembesülni.<sup>5</sup> Az orosz gázmonopólium, a Gazprom felfüggesztette a szállítást azoknak, akik elítélték az orosz agressziót, vagy aktívan támogatták az ukrán honvédő erőfeszítéseket. Így jártak Közép- és Kelet-Európában többek között a balti államok, Bulgária és Lengyelország, illetve a nyugat-európai országok szinte mindegyike. Eközben a Kreml engedékenyebb volt azokkal szemben, akik látszólag semleges vagy oroszbarát álláspontot képviseltek. Ilyen volt a régióból például Magyarország, amely továbbra is a hosszú távú ellátási szerződésében meghatározott mennyiségeket kapja.<sup>6</sup>

Ettől függetlenül az Oroszországgal amúgy szívélyesebb viszonyt fenntartó országokat is érintette Moszkva gázbojkottja – nemcsak közvetetten, hanem Oroszország aktív nyomásgyakorlása révén is. Ez a jelenség, a baráti vagy legalábbis nem ellenséges országokkal szembeni szankciók alkalmazása nem ismeretlen a szakirodalomban. Az Egyesült Államok így járt el Nagy-Britanniával szemben az 1956-os szuezi válság alatt vagy Dél-Koreával annak katonai nukleáris programja kapcsán. Erre a jelenségre vonatkozik a Dresner által körülírt úgynevezett „szankciós paradoxon”.<sup>7</sup> Dresner elemzése arra mutatott rá, hogy

<sup>5</sup> Shiryaevskaya, Anna: *Europe Faces Widening Natural Gas Shortfall Next Year, Iea Says*. [online], 2022. 11. 03. Forrás: bloomberg.com [2022. 11. 03.]; Elliott, Stuart: *Iea Cuts European Gas Demand Forecast for 2023, Now Sees 7% Decline*. [online], 2023. 07. 18. Forrás: spglobal.com [2023. 07. 18.]; Schramm, Lucas (2024): Some Differences, Many Similarities: Comparing Europe's Responses to the 1973 Oil Crisis and the 2022 Gas Crisis. *European Political Science Review*, 16(1), 56–71.

<sup>6</sup> Gavin, Gabriel: *Hungary to Ramp up Russian Gas Imports for Winter, Says Gazprom*. [online], 2023. 10. 22. Forrás: politico.eu [2023. 11. 17.].

<sup>7</sup> Dresner, Daniel W. (2010): *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.

szövetséges hatalmakkal szemben ugyan ritkábban, de sokkal sikeresebben alkalmaznak gazdasági nyomásgyakorlást, mint ellenséges államokkal szemben.

Ez a tanulmány is az orosz gázfegyver tervezett és tényleges hatását, társadalmi-politikai kontextusát vizsgálja három közép- és kelet-európai állam (Bulgária, Magyarország és Szerbia) esetében. Mindhárom állam nemcsak nagymértékben függött az orosz gázszállításoktól, de a háború előtt viszonylag oroszbarát politikát is folytattak. A háború kitörése után Oroszország leállította a Bulgáriába menő gázszállításokat, míg Magyarország és Szerbia hozzáférést feltételekhez kötötte. 2021 őszéig még lehetőség volt orosz gázt venni a Gazprom elektronikus értékesítési platformján keresztül, ezt követően azonban Szerbia és Magyarország is már csak a szerződéses mennyiségekhez jutott hozzá Oroszországból. A két állam arra kényszerült, hogy politikai tárgyalásokba bocsátkozzon a hosszú távú ellátási szerződésekben rögzített importhoz való hozzáférés és az ezen felüli mennyiségek kialkudása érdekében. A Kreml beavatkozását az a cél vezérelte, hogy politikai cselekvésre bírja a célországokat, azaz a szankciók alanyait, illetve címzettjeit (*receiver*): alakítsa azok bel- és külpolitikáját. A tanulmányban a szankciók alatt tehát nem a Nyugat által Oroszországgal szemben bevezetett korlátozásokat értjük, hanem azokat, amelyeket Oroszország vetett be az energiafegyverével, a gázembargóval való fenyegetéssel; Oroszország a szankciók alkalmazója, illetve kezdeményezője (*sender*). A tanulmányban megvizsgáljuk, hogy Oroszország hogyan alkalmazta a gázfegyvert, hogy a 2022 februárjáig vele szoros kapcsolatokat ápoló kisebb államokat befolyásolja. Fontos kérdés, hogy miért voltak lényegesen eltérők a három esetben az orosz lépések és a régióbeli válaszleépések.

A bel- és külpolitika komplex kölcsönhatásait tükrözi, hogy az egyes kormányok mennyire eltérően viszonyultak az orosz gázszállítások felfüggesztésének veszélyéhez. A tanulmány elméleti alapokra helyezi azt, hogy az orosz beavatkozásnak eltérő szándékai voltak a különféle társadalmi-politikai kontextusban, és azok nagyon különböző eredményekhez vezettek. Crawford és Klotz négy befolyásolási modelljén keresztül mutatjuk be, hogy egy állam (esetünkben Oroszország) hogyan igazítja a befolyásolás módját (itt: a gázembargóval való fenyegetést) az adott kontextushoz, és ezek milyen válaszokat váltanak ki. Ez a négy mód, illetve modell: a kényszerítés (*compellance*), a normatív kommunikáció (*normative communication*), az erőforrás-megtagadás (*resource denial*) és a politikai törés (*political fracture*).<sup>8</sup> Ez a taxonómia jó eszköz ahhoz, hogy strukturáljuk az adott államok reakcióit, annak ellenére, hogy az egyes kategóriák között vannak átfedések, és a kényszerítés általában mindvégig jelen van.

A három kiválasztott országban Oroszország nem csak gázellátó ország volt, a társadalom és az elit meghatározó csoportjai az európainál mélyebb és sokrétűbb kapcsolatot, adott esetben rokonszenvet tápláltak iránta. A kormányok, a közvélemény és az elitek döntő része jellemzően pozitívan, partnerként tekintett Oroszországra, illetve mindhárom állam viszonylag fogékony volt az orosz stratégiai törekvésekre és befolyásra. A geopolitikai orientáció, az Oroszországgal való történelmi kapcsolatok és a csapelzárásra adott

<sup>8</sup> Crawford, Neta C. – Klotz, Audie (1999): How Sanctions Work: A Framework for Analysis. In Crawford, Neta C. – Klotz, Audie (szerk.): *How Sanctions Work: Lessons from South Africa*. London: Macmillan Press Ltd., 25–42.

reakciók viszont különböztek a három esetben.<sup>9</sup> Mindez lehetővé teszi, hogy az úgynevezett tényellentétes (*counterfactual*) vizsgálati módszerrel értékeljük őket, mert ugyan hasonló volt a kiindulópont, mégis lényegesen eltérő intézkedések születtek a háború kitörése után.

Az esettanulmányok a 2021 és 2023 közötti időszakot fogják át, de az elemzés nagy része 2022-ről és 2023-ról szól. A történet az Európába irányuló gázszállításoknak a Gazprom által való csökkentésével kezdődik 2021 második felében. A tanulmányban a bevezetés után az elméleti keretünket fejtjük ki, amit a három eset elemzése követ három különálló fejezetben. A tanulmány végén összehasonlítjuk az eseteket egymással, és megnézzük, hogy hogyan viszonyulnak az elméleti keretünkhöz. Ezek alapján ismertetjük a tanulmány elméleti hozzájárulását, az eredmények szélesebb körű alkalmazhatóságát, és kitérünk a szakpolitikai következményekre.

## Elmélet: szankciók és befolyásolási modellek

Mivel az energia központi szerepet játszik a társadalom működésében, az energiaágazat gyakran válik a gazdasági nyomásgyakorlás, befolyásolás (*economic statecraft*) célpontjává. A szankciók kezdeményezője érdemi károkat tud okozni, ha a modern gazdaság Achilles-sarkát veszi célba. Az ezzel kapcsolatos szakirodalom meglehetősen gazdag. A korai esettanulmányok közé tartoznak az abesszíniai agresszióra adott válaszként Olaszországgal szemben hozott sikertelen olajsankciók az 1930-as években és a Japán elleni amerikai olajembargo a második világháború alatt.<sup>10</sup> Ezek azt mutatják, hogy az energiaágazat szankcionálása meglehetősen hasonló a többi szankcióhoz: alkalmazásuk különböző célokat és logikákat követhet, például lehet célzott, és kiterjedhet a kapcsolódó pénzügyi áramlásokra és eszközökre is.<sup>11</sup> Az energetikai szankciókat az teszi különlegessé, hogy rendkívül aszimmetrikusak, és a szankció kezdeményezőjének nem kell különösebb gazdasági hatalommal rendelkeznie, ami a gazdasági szankciók alkalmazásának tipikus előfeltétele. Például a viszonylag kicsi arab OPEC-országok az 1970-es években az olajfegyver<sup>12</sup> bevetésével jelentős gazdasági károkat tudtak okozni az olajimporttól függő gazdasági nagyhatalmaknak. A szankciók alkalmazói tehát a gazdaságilag erősebbnek tekinthető államok vagy más entitások ágazati sebezhetőségét veszik célba, és a beavatkozás romboló hatású lehet.

A szankciós szakirodalom viszonylag ritkán fordít figyelmet arra, hogy egy adott beavatkozás mögött különféle szándékok állhatnak, és azok milyen eltérő válaszokat eredményezhetnek. Az energetikai szankciókkal foglalkozó legújabb szakirodalom

<sup>9</sup> Szemben Bulgáriával és Magyarországgal, Szerbia nem uniós tagország, de 2012 óta tagjelölt, és folynak a csatlakozási tárgyalások.

<sup>10</sup> Anderson, Irvine H. (1975): The 1941 De Facto Embargo on Oil to Japan: A Bureaucratic Reflex. *Pacific Historical Review*, 44(2), 201–231; Strang, G. Bruce (2008): „The Worst of All Worlds”: Oil Sanctions and Italy’s Invasion of Abyssinia, 1935–1936. *Diplomacy & Statecraft*, 19(2), 210–235.

<sup>11</sup> Fischhendler, Italy – Herman, Lior – Maoz, Nir (2017): The Political Economy of Energy Sanctions: Insights From A Global Outlook 1938–2017. *Energy Research & Social Science*, 34, 62–71.

<sup>12</sup> Paust, Jordan J. – Blaustein, Albert P. (1974): The Arab Oil Weapon: A Threat to International Peace. *American Journal of International Law*, 68(3), 410–439.

inkább azt vizsgálja, hogy a szankcióknak milyen gazdasági hatásuk van egy adott esetben,<sup>13</sup> és a szankciókat elszenvedők hogyan alkalmazkodnak.<sup>14</sup> A szakirodalom azt is feltárta, hogy a kisebb hatalmak milyen aránytalanul nagy hatást értek el a szankciók bevezetésével,<sup>15</sup> de e kutatások többsége szektorális kérdésekre összpontosít, és elméleti következtetéseket von le annak vizsgálatával. Amikor több esetet kutatnak, akkor a válaszlépések vizsgálata és azok elméleti keretek közé helyezése során általában a közös vonásokra összpontosítanak, általánosítanak. Mi viszont pont arra vagyunk kíváncsiak, hogy a nemzetállamok miért viselkedhetnek egészen másképp ugyanolyan (vagy nagyon hasonló) szankciócsomag vagy annak fenyegetése esetén.

Hasonlóképpen, az ukrajnai háborúval kapcsolatos szankciós irodalom azt szokta felmérni, hogy a nyugati szankciók mennyire hatékonyak Oroszországgal szemben, vagy hogy Oroszország hogyan reagál a gazdasági nyomásgyakorlás ezen formáira.<sup>16</sup> A gazdasági nyomásgyakorlás azonban nem volt egyoldalú, hiszen a Kreml is számos európai országnak csökkentette vagy teljesen leállította a gázszállításokat. Ha elfogadjuk Chan és Cooper definícióját a gazdasági szankciókra, amely szerint az „a gazdasági erőforrások tényleges megvonása vagy az azzal való fenyegetés a célpont politikájának megváltoztatása érdekében”,<sup>17</sup> akkor könnyű belátni, hogy a Kreml is szankciókat vetett be, amikor felfüggesztette a gázexportot számos országba. Míg azonban a nyugati szankciókat gyakorlatilag egyetlen ország (illetve Belaruszt ideértve két állam) ellen vezették be, Oroszország gazdasági befolyásolását több tucat állam ellen kellett alkalmazni. Életszerű és gyakorlatilag igazolható, hogy Moszkva differenciálta saját szankcióalkalmazását, és arra a címzett országok kormányai és társadalmi eltérően reagáltak. A túlzott általánosítás éppen ezért jelen helyzetben nem járható út, sokkal differenciáltabban kell a témához közelíteni.

Az elméleti keret kiválasztásakor Galtung korszakalkotó tanulmánya volt a kiindulópont, amely szerint a szankciók azért nem vezetnek eredményre, mert a kezdeményezőnek naiv elvárásai vannak a címzettek behódolását illetően. Ez a naiv elképzelés abból táplálkozott, hogy a szankció eredményessége és mértéke között egyenes arányosság állna fenn: a címzettek által tett politikai engedmények arányosak a szankciók gazdasági

<sup>13</sup> Jones, Lee (2015): *Societies under Siege: Exploring How International Economic Sanctions (Do Not) Work*. Oxford: Oxford University Press.

<sup>14</sup> Elliott, Kimberly Ann (2005): Trends in Economic Sanctions Policy: Challenges to Conventional Wisdom. In Walensteen, Peter – Staibano, Carina (szerk.): *International Sanctions: Between War and Words in the Global System*. Abingdon: Frank Cass, 3–14; Tcherneva, Vessela: *Easy Prey? Russia's Influence in Bulgaria*. [online], 2023. 02. 08. Forrás: ecf.eu [2023. 10. 04.]; *The Global Sanctions Data Base*. [online], 2023. Forrás: globalsanctionsdatabase.com [2023. 11. 04.]; Tierney, Dominic (2005): Irrelevant or Malevolent? UN Arms Embargoes in Civil Wars. *Review of International Studies*, 31(4), 645–664; Peterson, Timothy M. (2020): Reconsidering Economic Leverage and Vulnerability: Trade Ties, Sanction Threats, and the Success of Economic Coercion. *Conflict Management and Peace Science*, 37(4), 409–429.

<sup>15</sup> Cranmer, Skyler J. – Heinrich, Tobias – Desmarais, Bruce A. (2014): Reciprocity and the Structural Determinants Of The International Sanctions Network. *Social Networks*, 36, 5–22; Rühl, Christof (2022): Energy Sanctions and the Global Economy: Mandated vs. Unilateral Sanctions. *International Economics and Economic Policy*, 19(2), 383–399.

<sup>16</sup> Bergeijk, van Peter A. G. (2022): Sanctions Against the Russian War on Ukraine: Lessons From History and Current Prospects. *Journal of World Trade*, 56(4), 571–586.

<sup>17</sup> Chan, Steve – Drury, A. Cooper szerk. (2000): *Sanctions as Economic Statecraft: Theory and Practice*. Basingstoke – New York: Palgrave Macmillan, 2.

hatásával.<sup>18</sup> Galtung kritikával illette a nemzetközi politikai elmélet ezen hagyományos és szerinte túlságosan leegyszerűsítő nézetét. Számos okot azonosított, amiért a célszágok társadalmi nagyobb gazdasági áldozatot is vállalhatnak, kitarva eredeti politikai álláspontjuk mellett. Ahhoz, hogy a szankciók kezdeményezője elérje a várt eredményt, nem elegendő, hogy a címzett rossznak tekintse a szankciókat, hanem az alternatív cselekvési módokat is azoknál kisebb rossznak kell tekintenie.<sup>19</sup> Továbbá a kezdeményezőnek a szankciók konkrét társadalmi-politikai kontextusát is figyelembe kell vennie. Galtung ezt úgy szemléltette, hogy összegyűjtött egy sor olyan tényezőt – erkölcsi szempontok, igazságérzet és a szankciók rosszallása, a jólét sikeres újraelosztása, a nemzetgazdaság diverzifikálása –, amely a címzett, az ő példájánál Rodézia (a mai Zimbabwe) cselekedeteit alakították. Elemzése rávilágít ezeknek a tényezőknek a fontosságára, amelyeket a szankciók kezdeményezőinek figyelembe kell venniük a szankciók megtervezésekor.

A címzettek válaszainak megmagyarázása érdekében a témával foglalkozó szakértők egy része Galtung érvelését a kommunikációval kapcsolatos kutatásokra és a különféle ügyeket összekapcsoló „árukapcsolás” diplomáciára (*linkage diplomacy*) támaszkodva gondolta tovább. A kognitív pszichológiától kölcsönözve a gazdasági nyomásgyakorlás elmélete magába építette azt, hogy a szankciók sikere miként függ attól, hogy a címzett hogyan értelmezi a külső nyomást, és hogyan viszonyul az általa kormányzott társadalomhoz. A kognitív kapcsolatok fogalmát széles körben használták Galtung strukturális-erőszak-elmélete mentén. Ez utóbbi azt hangsúlyozza, hogy az imperializmus fejlettebb formái nem a pusztán katonai erőre támaszkodnak, hanem a kommunikáció és a leigázott, illetve befolyásolt társadalom kulturális átformálása révén gyakorolnak befolyást.<sup>20</sup> Ehhez behatolásra (*penetration*) van szükség,<sup>21</sup> ami ebben a kontextusban azt jelenti, hogy rejtett módon, különböző informális csatornákon, szereplőkön keresztül érik el, hogy a behatolt társadalom elfogadja a követelést, és azt hatékonyan fonják be a társadalom szövetébe. A behatolás a címzett ország politikai rendszerének stabilitására összpontosít, mivel a kezdeményezőnek figyelembe kell vennie, hogy a kormányzat stabil-e, és a társadalomban mély gyökerekkel rendelkezik-e. Ezek megléte vagy hiánya befolyásolja, hogy a szankciók mely szereplőket célozzák meg.

Kelman szerint az új attitűdök a kognitív kapcsolatokról, azaz a címzett attitűdstruktúrájától függenek. A külső nyomás befogadásának három módját különbözteti meg: megfélemlés (*compliance*), azonosulás (*identification*) és internalizáció (*internalisation*).<sup>22</sup> Li kérdéseket javasol annak megállapítására, hogy melyik formát alkalmazzák. A „menyibe kerül” a megfélemlés esetében releváns, a „ki követeli” az azonosulásnál számít,

<sup>18</sup> Galtung, Johan (1967): On the Effects of International Economic Sanctions: With Examples From the Case of Rhodesia. *World Politics*, 19(3), 378–416.

<sup>19</sup> Galtung 1967: 392.

<sup>20</sup> Galtung, Johan (1971): A Structural Theory of Imperialism. *Journal of Peace Research*, 8(2), 81–117.

<sup>21</sup> Scott, Andrew MacKay (1982): *The Revolution in Statecraft: Intervention in an Age of Interdependence*. Durham: Duke University Press; Morgan, Clifton T. – Schwebach, Valerie L. (1995): Economic Sanctions as an Instrument of Foreign Policy: The Role of Domestic Politics. *International Interactions*, 21(3), 247–263.

<sup>22</sup> Kelman, Herbert C. (1958): Compliance, Identification, and Internalization: Three Processes of Attitude Change. *Journal of Conflict Resolution*, 2(1), 51–60.



a „mik a követelések” pedig az internalizáció azonosításához.<sup>23</sup> Li megközelítését kibővítve: a megfelelés esetében a címzett elfogadja és betartja a szándékolt befolyást, mert kedvező reakciót vár a kezdeményezőtől. Anélkül törekszik jutalomra vagy a büntetés elkerülésére, hogy érdemben meggyőződne a szankciók tárgyáról.<sup>24</sup> Ez nagy átfedésben van a Galtung előtt alkalmazott nemzetközi politikai elmélettel, mivel az a legtöbb gazdasági nyomásgyakorlás esetén jelen lévő *quid pro quo* megfontolásokra összpontosít. Gyakorlatilag a megfelelés a klasszikus racionális cselekvésnek felel meg, amikor a befolyásolt szereplő érdekmaximalizál, a megváltozott viszonyok mellett, a nyomásgyakorlást figyelembe véve haszonelvűen újraoptimalizálja a magatartását.<sup>25</sup>

Ehhez képest a gyakorlat azt mutatja, hogy a külső nyomásgyakorlásra való reakciók nem feltétlenül az érdekoptimalizáció mentén zajlanak. Éppen ezért a szankciók hatásának további árnyalása és magyarázata érdekében Kelman felismerte, hogy az internalizáció esetén a kezdeményező követelése összhangban állnak vagy legalábbis nem ellentétesek a címzett eredeti álláspontjával és értékrendszerével, ami pedig kiváltja a külső nyomásnak való engedést. Ilyenkor a címzett tulajdonképpen egyetért a nyomásgyakorlóval, vagy indifferensnek gondolja a követeléseit. A szankció vagy az azzal való fenyegetés ebben az esetben inkább csak jelzés, felszólítás, esetleg noszogató, a címzett magatartását inkább az egyetértés, semmint a haszonelvűség vezérli. Természetesen az internalizáció nem feltétlenül ellentétes a megfeleléssel. Amennyiben a behatolás, a penetráció szintje magas, a nyomásgyakorló a célországon belül sok olyan szövetséges szereplővel rendelkezik, amelyek egyetértenek az ő céljaival, akkor az érintett kormány részéről a belpolitikai költség-haszon elemzés és érdekoptimalizálás juthat olyan következtetésre, hogy célszerűbb behódolni. Ez gyakori eset, amelyet rendszeresen alkalmaznak szankciók megtervezésekor és végrehajtásakor.<sup>26</sup>

Végül az azonosulás arra készíti a címzettet, hogy elfogadja és betartsa a kezdeményező követeléseit, mert igyekszik fenntartani a már meglévő jó kapcsolatokat, függetlenül attól, hogy hogyan alakulnak az ezzel járó költségek és a haszon. A szakirodalomban széles körben alkalmazták az azonosulás forgalmát, mert jó betekintést nyújt abba, hogy az államok hogyan tesznek eleget az elvárásoknak, ha strukturális függőségben vannak más államoktól, ahogy a függőségi elmélet ezt magyarázza.<sup>27</sup> A magterületre (centrumra) és perifériára felosztott világregységben utóbbiak erős aszimmetrikus függősége az előbbiektől nem korlátozódik a gazdasági függőségre, még ha az nagy befolyással is rendelkezik, hanem kiterjed a normákra és az értékekre is. Ezért a szereplők széles köre

<sup>23</sup> Li, Chien-pin (1993): The Effectiveness of Sanction Linkages: Issues and Actors. *International Studies Quarterly*, 37(3), 349–370.

<sup>24</sup> Lacy, Dean – Niou, Emerson M. S. (2004): A Theory of Economic Sanctions and Issue Linkage: The Roles of Preferences, Information, and Threats. *Journal of Politics*, 66(1), 25–42.

<sup>25</sup> McLean, Elena V. – Whang, Taehee (2010): Friends or Foes? Major Trading Partners and the Success of Economic Sanctions. *International Studies Quarterly*, 54(2), 427–447.

<sup>26</sup> Hufbauer, Gary Clyde et al. (2009): *Economic Sanctions Reconsidered*. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.

<sup>27</sup> Caporaso, James A. (1978): Dependence, Dependency, and Power in the Global System. *International Organization*, 32(1), 13–43.

egyetért vagy empatizál a szankciók kezdeményezőivel (de nem feltétlenül az adott ügyben való álláspontjával), lojális azokhoz, ami arra készíti a célországot, hogy a kezdeményező szándékainak megfelelően reagáljon a szankciókra.

Ez a háromszatú taxonómia ideális analitikai eszköztárat kínál a szankciók tervezésének és fogadtatásának magyarázatához. Ugyanakkor amint azt Crawford és Klotz is kiemelte, alkalmazásának módja meglehetősen homályos. Kelman taxonómiája ugyanis segít megérteni, hogy a címzettek nagy általánosságban miért cselekszenek egy adott módon, mik a szankció tervezésénél megjelenő elvárások, de nem kellően veszi figyelembe a címzett ország éppen aktuális belpolitikai viszonyait és hatalmi mechanizmusait. Ez a hiányosság hozzájárult a szankciós és *linkage* szakirodalom harmadik hullámának megjelenéséhez, amely azt vizsgálta, hogy a szankciók sikerét milyen belpolitikai mechanizmusok határozzák meg.<sup>28</sup> Crawford és Klotz innen kiindulva azt mondja, hogy a szereplőknek, a befolyásolás mechanizmusainak, a siker feltételeinek és a befolyásolás elsődleges helyének a rendszerszintű elemzése lehetővé teszi a szankciók szándékainak és eredményeinek mélyebb megértését. Ha olyan kérdésekre válaszolunk, mint hogy „kit céloznak a szankciók”, „hogyan hatnak”, „milyen feltételeknek kell teljesülniük ahhoz, hogy hatékonyak legyenek” és „hol hatékonyak”, akkor jobban megérthetjük a szankciók kialakításnak és alkalmazásának vezérlő elvét. Ennek megfelelően Crawford és Klotz az analitikai eszköztárukat strukturáló vezérgondolatot illetően elfordul azoktól a korábbi erőfeszítésektől, amelyek pusztán arra összpontosítottak, hogy „a szankciók sikeresek-e”.<sup>29</sup> A sikeresség értékelését szerintük meg kell hogy előzze a hatásokra vonatkozó *a priori* várakozás. Annak érvényesülése vezethet a szankciók sikeréhez, míg a hatásmechanizmus kapcsán való tévedés szinte garantálja a kudarcot. Ennek megfelelően különféle eseteket<sup>30</sup> összegyűjtve arra szűkítették a kérdést, hogy „hogyan működnek”.<sup>31</sup> Crawford és Klotz a címzett társadalmak és kormányok reakcióira és a kezdeményezővel való interakcióik logikájára fókuszál.

E kérdések, valamint a mechanizmusok és a célok elemzése alapján dolgozta ki Crawford és Klotz a négy kategóriából (kényszerítés, normatív kommunikáció, erőforrás-megtagadás és politikai törés) álló taxonómiáját (1. táblázat). A kényszerítés a legelterjedtebb nézet a szankciók működéséről. „A racionális döntéseket hozó elitnek újra kell értékelnie a céljai elérésének költségeit a tényleges vagy várható szankciók költségeinek fényében” – állítja Crawford és Klotz, de utalva ezzel Baldwinra is.<sup>32</sup> A kényszerítés feltételrendszerét úgy kell kialakítani és alkalmazni, hogy a címzett számára költségesebbé tegyék az alternatív cselekvésmódokat, így rászorítva őket arra, hogy a szankció

<sup>28</sup> Drury, A. Cooper (2000): How and Whom the US President Sanctions: A Time-Series Cross-Section Analysis of US Sanction Decisions and Characteristics. In Chan, Steve – Drury, A. Cooper (szerk.): *Sanctions as Economic Statecraft*. London: Palgrave Macmillan, 17–36; Elliott 2005; Drezner, Daniel W. (2012): An Analytically Eclectic Approach to Sanctions and Non-Proliferation. In Solingen, Etel (szerk.): *Sanctions, Statecraft, and Nuclear Proliferation*. Cambridge: Cambridge University Press, 154–173; Jones 2015.

<sup>29</sup> Kirshner, Jonathan (1997): The Microfoundations of Economic Sanctions. *Security Studies*, 6(3), 32–64.

<sup>30</sup> Hufbauer et al. 2009; *The Global Sanctions Data Base* 2023.

<sup>31</sup> Kirshner 1997.

<sup>32</sup> Crawford–Klotz 1999: 26.



kezdeményezőjével összhangban kormányozzanak. Ezzel szemben a normatív kommunikáció modellje szerint „az elitek és a lakosság erkölcsi érvekre reagálnak”,<sup>33</sup> ami arra viszi rá a kezdeményezőt, hogy a normák összhangját feltételezve cselekedjen. A szankció ilyenkor csak a helyes magatartás sorvezetője, a nyomásgyakorló a címzett által elfogadható érvek és argumentáció mellett nyomatékosít. Ha a kényszerítés és a normatív kommunikáció nem válik be, akkor a kezdeményező az erőforrások megtagadásához folyamodhat, ami „csökkenő képességekhez vezet, amelyek megakadályozzák a kifogásolható politikák folytatását; a szankciók úgy működnek, hogy megfosztják az államot a cselekvőképességétől”.<sup>34</sup> A hatások tehát erőteljesebbek, és a kormányzati rendszerek vagy kormányok megdöntésére irányulhatnak, miközben általában véve a kormányzat összetételét és az intézményi struktúrákat a kezdeményező érdekeihez igazítva változtatják meg. Tulajdonképpen a politikai rendszer túlélési ösztöneire apellál. Végül: a politikai törés esete nem a kormányt, hanem a társadalmat és az intézményeket célozza meg, hogy politikai változást idézzon elő. Ez olyan környezetben áll fenn, ahol kismértékű az uralkodó elit behatolása a társadalomba, gyenge a legitimitációja, vagy megkérdőjelezhető a támogatottsága.

1. táblázat: A tanulmányban alkalmazott szankciós taxonómia

	Szereplők	A befolyásolás mechanizmusa	A siker feltételei	A befolyásolás fő helye
<i>Kényszerítés</i>	a döntéshozó elit racionális	növeli a költségeket és/vagy csökkenti a hasznot	legalább részleges gazdasági és katonai kölcsönös függőség	a döntéshozó elit
<i>Normatív kommunikáció</i>	a döntéshozó elit normatív szempontokat is mérlegel	rábeszélés	az elitek világosan felfogják a normatív érveket	a döntéshozó elit
<i>Erőforrás-megtagadás</i>	az elitek makacsok: az államok működtetése materiális javaktól is függ	a képességek csökkentése a fontos erőforrások korlátozásával	a szankcionálók által megváltoztatni kívánt magatartás anyagi erőforrásokat igényel; legalább részleges gazdasági és katonai kölcsönös függőség	a kormány intézményi struktúrái; a gazdaság
<i>Politikai törés</i>	a kormány az elit és a nép támogatásától függ	olyan legitimitációs válság kialakulásának elősegítése, amely fokozott elégedetlenséghez vagy forradalomhoz vezet	törekény elit; külső képesség a kormány-nyal szemben álló csoportok támogatására	a döntéshozó elit és a civil társadalom

Forrás: Crawford–Klotz 1999: 27.

<sup>33</sup> Crawford–Klotz 1999: 27.

<sup>34</sup> Crawford–Klotz 1999: 28.

Crawford és Klotz olyan kategorizálást kínál, amely alkalmazható az energiával kapcsolatos kérdésekre, egy kisebb változtatással: nem minden kategória, illetve mechanizmus egyenrangú. Ez a taxonómia árnyaltságot biztosít, de a szankciók különféle mechanizmusai közötti kölcsönhatások egyszerre is jelentkezhetnek.<sup>35</sup> Vagyis a valóságról alkotott elképzeléseink eredendően rendezetlenek. Azt találtuk, hogy a kényszerítés gyakorlatilag mindig jelen van. A gazdasági szankciók kivételével a kezdeményező feltételez némi racionalitást a döntéshozóktól, és anyagi eszközökkel (például az energiához, a nyersanyagokhoz vagy a finanszírozáshoz való hozzáféréssel) befolyásolja a címzett cselekedeteit. Nyilván sok múlik a racionalitás kereteinek lehatárolásán, azon, hogy azt mennyire pusztán gazdasági jelenségnek tekintjük, vagy a politikai szempontok területére is kiterjesztjük azt. Mindazonáltal az általunk vizsgált három eset egyikében sem volt az orosz nyomásgyakorlás alternatíva nélküli, Moszkva mindig kínált olyan kimeneteket, amelyek mellett legalábbis gazdaságilag az összes többi megoldás kedvezőtlenebb volt. A szerb és a magyar esetben ezen megoldásokat alkalmazták is, míg Bulgáriában ez a lehetőség feltételezhetően nyitva állt.

Ezen fenntartás mellett a másik három forma (a normatív kommunikáció, az erőforrás-megtagadás és a politikai törés) a kényszerítéssel együtt jelent meg. Nem vitatjuk, hogy Oroszország szankciói elvi teret adtak az „észszerű” megfelelésnek, nem feltétlenül a gazdasági hadviselés (*economic warfare*) kizárólag képességsökkentő, pusztító céljával vezették be őket. Ugyanakkor mégis három, egymástól részben eltérő szankciós történetet láthatunk, ahol a címzettek válaszadásait, annak eltéréseit ezen utóbbi három reakciós mechanizmus különbözteti meg.

## Normatív kommunikáció: Magyarország esete

Magyarországot egy robusztus, monolitikus, gyakorlatilag egypárti kormány irányítja, amely mélyen behatol a társadalomba. Az Orbán Viktor által vezetett Fidesz 2010 óta zsinórban négyszer szerzett alkotmányozó többséget – legutoljára éppen az orosz–ukrán háború korai szakaszában, 2022 tavaszán –, amelyet az ellenzék kevésbé veszélyeztet. Magyarország EU- és NATO-tag, és erőteljesen integrálódott az európai gazdasági értékláncokba. Ennek ellenére a kormány a nyugati liberális értékekkel ellentétes, a főárammal szembehelyezkedő irányvonalat követ, megszilárdítva saját kormányzati rendszerét és fenntartva a nacionalista retorikát. Az uniós intézményekkel szemben pozicionálja magát, ami konfrontációhoz vezetett többek között a migráció, az LMBTQ+ és az emberi jogok, valamint tágabb értelemben a politikai *status quo* kérdésében. A közvélemény Oroszországgal való szimpátiája korlátozott, tekintettel az 1956-os forradalomra és a több mint négy évtizeden át tartó kommunista diktatúrára. Orbán Viktor miniszterelnök és Putyin elnök között azonban szívélyes a kapcsolat. A magyar kormányfő a „keleti nyitás”

<sup>35</sup> McKibben, Heather Elko (2010): Issue Characteristics, Issue Linkage, and States' Choice of Bargaining Strategies In The European Union. *Journal of European Public Policy*, 17(5), 694–707; Meierding, Emily – Sigman, Rachel (2021): Understanding the Mechanisms of International Influence in an Era of Great Power Competition. *Journal of Global Security Studies*, 6(4), 1–18.

keretében jó kapcsolatokat épített ki Európán kívüli, esetenként autokratikus rezsimekkel. Hasonlóképpen a belpolitikában, az államilag ellenőrzött média lehetővé teszi a kormány számára a narratívák felerősítését: oroszbarát és Nyugat-kritikus üzeneteket terjeszt, és pozitív hangulatot teremt Oroszországgal kapcsolatban a lakosságban.

Magyarország nagymértékben függ az importált energiahordozóktól, amelyek döntően Oroszországból származnak. A gáz esetében a leglátványosabb a helyzet, ez a legjelentősebb energiaforrás a teljes és végső energiafelhasználásban, minekutána többségi részesedése van a hőtermelésben és a lakossági energiafogyasztásban, továbbá a második számú tüzelőanyag az áramtermelésben. A kormány az olcsó energiaellátás szempontjából nélkülözhetetlennek állította be Oroszországot, a 2013-ban elindított rezsicsökkentés pedig 2010 óta talán a legtartósabb narratíva a közbeszédben, a Fidesz programjának központi eleme, amelynek fontos szerepe volt a választásokon elért eredményekben.<sup>36</sup> Mindez politikailag érzékennyé teszi a földgáz ügyét. Amint azt látni fogjuk, a kormány retorikailag nem törekedett arra, hogy leváljon az orosz gázimportról, de kidolgozott pár eszközt a sokkok tompítására.

2021-ig Szlovénia kivételével minden szomszédos országgal kiépültek a gázösszekötetések, a horvátországi cseppfolyósítottgáz- (LNG-) terminálban importkapacitásokat kötöttek le, és jelentős belföldi tárolókapacitások állnak rendelkezésre (a kereskedelmi mellett stratégiai készleteket is fenntartanak). Az alacsony (rezsicsökkentett) lakossági gázárak azonban ösztönözték a keresletet. A teljes magyarországi gázfelhasználás 2021-re 11,1 milliárd köbméterre emelkedett.<sup>37</sup> Az egyetemes szolgáltató a Gazprommal 2021-ben kötött, évi 4,5 milliárd köbméterre szóló, tíz- plusz ötéves ellátási szerződéssel igyekezett kielégíteni a lakossági és nem lakossági egyetemes szolgáltatásra jogosultak gázigényét. A szállítások egy kisebb része továbbra is Ausztrián keresztül zajlik, de a forgalom zömét 2021-ben áterelték a Balkáni Áramlatba, amely az Oroszország és Törökországi közti, fekete-tengeri Török Áramlat meghosszabbítása Bulgárián és Szerbián át Magyarországra. Ezzel az ukrán tranzitot ugyan nagyrészt kikerülték, az oroszoktól való importfüggőség azonban fennmaradt.

Oroszország 2022. februári ukrajnai inváziója váratlanul érte a kormányt, és arra kényszerítette, hogy az eddiginél óvatosabban egyensúlyozzon az EU és Oroszország között. A kormánynak viszonylag szabad keze volt a külpolitika hangolásában a háború kibontakozása során, mivel szilárd belpolitikai helyzete és a magyarországi média felett gyakorolt ellenőrzése lehetővé tette, hogy a stratégiai ambícióinak megfelelően alakítsa a narratívát. Az energiainporttól való függőség viszont komoly béklyót jelentett. Ezért a kormánykommunikáció a nyilvánosság felé azt hangsúlyozta, hogy a gázimport fenntartása érdekében jó kapcsolatokat kell ápolni Oroszországgal. A kormány látszólag semleges, pacifista, békepárti álláspontot képviselt, ami lehetővé tette, hogy ne kelljen a Nyugat nagy része által elfogadott ukránbarát álláspont mellé állnia, és az orosz vezetést is megnyugtatta, ezzel pedig elkerülte a politikai és/vagy gazdasági megtorlást. A kormány

<sup>36</sup> Weiner, Csaba – Szép, Tekla (2022): The Hungarian Utility Cost Reduction Programme: An Impact Assessment. *Energy Strategy Reviews*, 40, 100817.

<sup>37</sup> Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal – FGSZ Földgázszállító: *A magyar földgázrendszer 2022. évi adatai*. [online], 2023. 10. 13. Forrás: mekh.hu [2023. 10. 18.].

továbbra is bírálta az uniós szankcióit, azokat kontraproduktívnak tartotta. Mentességeket kért Magyarországnak, és vétóval fenyegetőzött, ha bizonyos rendelkezéseket nem változtatnak meg vagy nem törölnek. A Gazprom általi gázstop fenyegetése bizonyosan meghatározta a magyar elit költség-haszon elemzéseit, a vele való együttműködés fenntartását. Ugyanakkor ez nem feltétlenül volt kizárólagos, más jellegű megfontolások is érvényesültek.

A magyar vezetést normatív alapon is meggyőzték, hiszen az orosz és a magyar kormányzat nézetrendszerében egyes pontokon átfedés tapasztalható. Budapest viszonyra patthelyzetbe került az Európai Bizottsággal a magyarországi jogállamiság, illetve a kohéziós alap, valamint a helyreállítási és ellenálló képességi eszköz forrásaihoz való hozzáférés kérdésében,<sup>38</sup> ami Magyarországnak a legtöbb európai állammal és intézménnyel való kapcsolatát is megterhelte. A magyar kormány magatartása az orosz vezetéssel szemben nem változott érdemben 2022 februárja után, a többi uniós országgal ellentétben rendszeresek a magas szintű találkozók. Emellett a kormány elutasítja az ukrajnai fegyverszállításokat, bírálja a Zelenszkij-kormányt nyújtandó uniós pénzügyi támogatásokat, és ellenezte az ukrán csatlakozási tárgyalások megkezdését.<sup>39</sup> A magyar kormány álláspontja a korábbi normatív és politikai irányvonal folytatását mutatja. Fontos szempont az energia, de az Oroszországgal való kapcsolatokat a hivatalos nyilatkozatokban gyakran függetlenítik ettől a megfontolástól, ami a fenti értékekkel való összhangot, illetve ezeknek az értékeknek az internalizálását tükrözi.

A kormány a Gazprommal való együttműködés fokozásával és a gázfogyasztást csökkentő, vagyis keresletoldali intézkedések bevezetésével reagált az orosz gázimport felfüggesztésének veszélyére. Az orosz gázvásárlások önkéntes beszüntetése vagy a rubelben történő fizetés megtagadása szóba sem jött, a kormány lekicsinyelte az orosz gázimporttal járó kockázatot. Jóllehet látta, hogy a Gazprommal korábban baráti kapcsolatot tartó államok (például Bulgária) esetében is zárt el gázcsapot, ami tudatosíthatta benne, hogy a Kreml akaratának kikényszerítése érdekében ez megtörténhet Magyarországgal is. Mindazonáltal a kormány intézkedései kevésbé tükrözték, hogy tudatában lenne az energiabiztonsági fenyegetésnek, a baráti kapcsolatok fennmaradását feltételezték. Az intézkedések ugyanis meglehetősen visszafogottak voltak. Egy kivétel volt: a rezsicsökkentés rendszerének az átalakítása, amelynek keretében az átlag feletti gáz- és áramfogyasztást jóval magasabb árakkal terhelték meg. Ezt a kormány olyan keresletoldali intézkedésekkel párosította, mint például a belső hőmérséklet csökkentése az iskolákban, valamint az állami intézményekben és cégeknél. Ezek jelentették az utolsó mentsvárat, és az egyre szorongatóbb ellátási és pénzügyi szükségesség miatt volt rájuk szükség. Az egyetemes gáz- és áramszolgáltató, illetve a mögötte álló állam nem bírta tovább a nyomást, olyan nagy veszteséget volt kénytelen elszenvadni.

Az intézkedések viszonylag sikeresnek bizonyultak. Jóval nagyobb mértékben, 20,2%-kal csökkent a gázfelhasználás 2022. augusztus és 2023. március között a megelőző

<sup>38</sup> Igaz, az uniós források kérdésében 2023 decemberében fordulat következett be.

<sup>39</sup> Orbán Viktor 2023 decemberében blokkolta az Ukrajnának szánt 50 milliárd eurós uniós támogatást, de végül 2024 februárjában megszavazta. Ezzel szemben a magyar miniszterelnök távollétében született meg az Európai Tanács 2023. decemberi döntése Ukrajna uniós csatlakozásának megkezdéséről.

öt év átlagfogyasztásához képest, mint amiről az EU rendelkezett, de az EU egésze is (17,7%-os eredményével) az önkéntes 15%-os célérték felett teljesített. A gázfelhasználás minden ágazatban csökkent. Ebben azonban a szokásosnál enyhébb időjárás is szerepet játszott.<sup>40</sup> A Fidesz mély behatolása a társadalomba és magas támogatottsága lehetővé tették, hogy még az egyik központi szakpolitikájában, a rezsi-csökkentésben bekövetkezett zavarokat is átvészelve, és a megtett lépések arról tanúskodtak, hogy nem sok hajlandóság volt az orosz importtól való elfordulásra, ami tágabb értelemben igazodott az oroszbarát külpolitikához.

A magyar energiapolitika nem törekszik tudatosan az Oroszországtól való diverzifikációra, de nem is utasítja el az alternatív lehetőségeket; mindkét út továbbra is nyitva áll. Gyakran a felek közötti részleges egyetértés a lépések mozgatórugója, amit folyamatosan kommunikál is a kormány. Ez a véleményazonosság azonban olyan technogazdasági kontextusba ágyazódik, amely bizonyos fokú ellátásbiztonságot nyújt Magyarországnak, hiszen szükség (válság) esetén lehetőség van hozzáférni alternatív importhoz. Ennek megfelelően a kormány csak kisebb lépéseket tett az importdiverzifikáció terén, és azokat is meglehetősen későn: rövid távú szerződéseket kötött szimbolikus mennyiségekre az azeri és a török állami olaj- és gázvállalatokkal, a SOCAR-ral és a Botaşsal. Ezekon kívül csak relatíve távlati tervek születtek: nagyobb mennyiségű azeri importról, katarai LNG Horvátországon keresztül behozataláról, valamint a tervezett gdański LNG-terminálról és a romániai fekete-tengeri gázmező projektjéből való szállításokról. A diverzifikáció kérdését nagyrészt nyitva hagyták, stratégiai döntések nem születtek, mivel a kormány nem tartja feltétlenül szükségesnek, és igyekszik is elkerülni minden olyan kötelezettségvállalást, amely megtöri az Oroszországgal való normatív összhangot.

## Politikai törés: Bulgária esete

Bulgária energiaellátásának a története meglehetősen tipikus a régióban: a kommunista uralom alatt az 1950-es évektől úgy folyt az iparosítás, hogy ehhez csak korlátozottan támaszkodhattak belföldi erőforrásokra. Az ország ugyan jelentős szénkészlettel rendelkezett, de ez nem volt elegendő az ugrásszerűen megnövekedett igények kielégítésére. Mindez az importra és leginkább az új energiahordozókra (így az atomenergiára) való fokozott ráutaltsághoz vezetett, ami a szovjet erőforrásoktól, illetve sok esetben technológiától és *know-how*-tól való függőséget eredményezett.<sup>41</sup> Kisebbségi mértékben és a régió legtöbb országához hasonlóan ez érintette a szovjet gázbehozatalt is, minekutána a szovjet olajimport az 1970-es években szűkössé vált.<sup>42</sup> A gáz Románián keresztül érkezett, amit az ipar – cement-, műtrágya-, kerámia- és üvegyártás –, valamint kisebb mértékben

<sup>40</sup> Eurostat: *Supply, Transformation and Consumption Of Gas – Monthly Data*. [online], 2023. Forrás: ec.europa.eu [2023. 09. 19.]; Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal: *Havi piacmonitoring riport: földgáz*. [online], 2022–2023. Forrás: mekh.hu [2023. 09. 18.].

<sup>41</sup> Tchalakov, Ivan – Mitev, Tihomir (2019): Energy Dependence Behind the Iron Curtain: The Bulgarian Experience. *Energy Policy*, 126, 47–56.

<sup>42</sup> Szabo, John – Deak, Andras (2021): The CEE Energy Transition: Recurring Fifty-Year-Old Dynamics? In Mišik, Matúš – Oravcová, Veronika (szerk.): *From Economic to Energy Transition: Three Decades of Transitions in Central and Eastern Europe*. Cham: Palgrave Macmillan, 63–96.

a Szófiában és környékén lévő távfűtési rendszerek igényeinek kielégítésére használtak fel. A gáz iránti kereslet az 1980-as évekig nőtt, majd 1990-ben 6,3 milliárd köbméterrel érte el a csúcst. Az 1990-es években visszaesés következett be, ezt követően évi 2,4–3,4 milliárd köbméter között stabilizálódott a fogyasztás.<sup>43</sup> A szovjet stratégia meglehetősen sikeres volt abban, hogy Bulgáriát a gázon keresztül a befolyási övezetéhez kösse, mivel a bolgár vezetés a közelmúltig nem épített ki alternatív importútvonalakat. A kétoldalú gazdasági kapcsolatok szorosan összefonódtak a politikai együttműködéssel, Bulgária a Varsói Szerződés tagjaként szoros kapcsolatokat ápolt a Szovjetunióval. A Kreml azóta is azt feltételezi, hogy a bolgár társadalom nosztalgiával tekint a kommunizmusra, és ezért általában véve a mai napig kedvezően viszonyul Oroszországhoz.

Pusztán a számokat tekintve a földgáz nem játszik kiemelkedő szerepet Bulgária energiaellátásában, de az alternatívák hiánya és a gáznak a lakossági fűtésében betöltött szerepe politikailag érzékennyé teszi a kérdést. A távfűtési hálózatra 112 000 háztartás van rákötve,<sup>44</sup> és az alacsony áron történő energiaellátás politikai prioritás. Az első Boriszov-kormány (2009–2013) elleni 2013-as tüntetések világosan megmutatták, hogy az energia a tiltakozás gyújtópontjává válhat. A gáz kiváltása nem volt terítéken Bulgária lassan mozduló energiapolitikájában, jelenleg pedig azért lenne ez kihívás, mert az emelkedő szén-dioxid-árak miatt a széntüzelés nem versenyképes, az egyetlen atomerőmű teljes terheléssel termel, a megújuló energiaforrások elterjedése pedig lassú. Történelmileg a kormányok az Oroszországgal való szoros kapcsolatok fenntartása és az uniós forrásokból megvalósítandó importdiverzifikációs projektek támogatása között lavíroztak. Minden olyan lehetőségre lecsaptak, ami a gázpiaci integráció és az új importcsatornák megnyitása révén növelte az ellátásbiztonságot (lásd például az azeri gázt szállító projekteket), ugyanakkor sietve támogatták az orosz politikai célkitűzéseket is (például a Déli Áramlat gázvezeték tervét az ukrán tranzit elkerülése érdekében).<sup>45</sup>

Bulgária infrastrukturális és társadalmi-politikai adottságai miatt a Kreml azt gondolta, hogy szektorális szankciókkal, azokkal való fenyegetéssel Bulgária a háború alatt távol tartható a nyugati főszodortól. Úgy tűnt, hogy Bulgáriának kevés alternatívája van az orosz gázzal szemben, és a racionális gazdasági számítás azt sugallta, hogy ha a Gazprom nyomást gyakorol, adott esetben leállítja a gázszállítást, a bolgár kormány a Kreml politikájához fog igazodni. A Kreml szankciós elképzeléseit támogatta az is, hogy a háború előtti felmérések szerint a lakosság 58%-a pozitívan állt Oroszországhoz és Putyin elnökhöz, még akkor is, ha ezt erős Nyugat-barát orientáció ellensúlyozta, hiszen Bulgária EU- és NATO-tag.<sup>46</sup> A belpolitikában a Bolgár Szocialista Párt (BSZP) az oroszbarát

<sup>43</sup> Energy Institute: *Statistical Review of World Energy Data; Statistical Review of World Energy*. [online], 2023. Forrás: energyinst.org [2023. 10. 04.].

<sup>44</sup> Energy and Water Regulatory Commission Bulgaria: *Annual Report to the European Commission*. [online], 2020. 07. Forrás: dker.bg [2023. 09. 11.].

<sup>45</sup> Bowden, Julian (2019): *SE Europe Gas Markets: Towards Integration*. [online], Oxford: Oxford Institute of Energy Studies, OIES Paper NG 150. Forrás: oxfordenergy.org [2021. 04. 07.].

<sup>46</sup> Zankina, Emilia (2023): Pro-Russia or Anti-Russia: Political Dilemmas and Dynamics in Bulgaria in the Context of The War in Ukraine. In Ivaldi, Gilles – Zankina, Emilia (szerk.): *The Impacts of the Russian Invasion of Ukraine on Right-wing Populism in Europe*. Brussels: European Center for Populism Studies, 48–63.



politika bástyája, gyengülő pozíciója ellenére jelentős befolyással rendelkezik, 2021 vége és 2022 nyara között benne volt Kiril Petkov kormányában.

Ugyanakkor az orosz lehetőségekhez és elvárásokhoz képest Bulgária meglehetősen karakteres ukrán- és Nyugat-barát politikát folytatott. A háború kitörése után Petkov és kormánya nyíltan és burkoltan egyaránt támogatta Ukrajnát. Az intézkedések a menekültek befogadásától kezdve egészen Sztefan Janev védelmi miniszter lemondásának követeléséig terjedtek, mivel utóbbi – Putyin retorikájával összhangban – nem volt hajlandó háborúnak nevezni az orosz katonai műveleteket. Bulgária az orosz invázió megindulása után titokban fegyvereket és üzemanyagot is szállított Ukrajnának. Azonban később kiderült, a bolgár fegyverexport 2022-ben 200%-kal nőtt, ami mögött az Ukrajnának szánt szállítmányok álltak közvetítőkön keresztül.<sup>47</sup> Mindezt azonban egy friss és labilis koalíciós kormány, a háború kirobbanása előtt alig több mint két hónappal hivatalba lépett Kiril Petkov, a centrista Folytatjuk a Változást (PP) nevű párt miniszterelnöke vezette kabinet fémjelzte. A Kreml elégedetlensége a fennálló irányvonallal, a kormány gyenge helyzete és a soron következő, idő előtti választás, illetve az alternatíva barátságos jellege egyaránt arra ösztökölte Moszkvát, hogy küldjön karakteres üzenetet a bolgár lakosságnak a „helyes magatartást” illetően. A Petkov-kabinet Oroszországgal szembeni „határozott politikája”<sup>48</sup> kikövezte az utat ahhoz, hogy 2022 áprilisában, a negyedik uniós szankciós csomag elfogadása után a Gazprom felfüggeszse a Bulgáriába irányuló gázexportot.

Az orosz fél azt feltételezte, hogy ha embargót vezet be a gázra, a társadalom szélesebb rétegei és a politikai vezetés akkor is támogatják Oroszországot, ami segíteni fogja a pártokat abban, hogy egyezséget kössenek a gázszállítások újraindításáról, cserébe pedig Bulgária továbbra is támogatja Oroszországot. Habár feltételezhetően történt kísérlet a kormány szintjén való nyomásgyakorlásra, elnézve annak ingatagságát, alacsony társadalmi bázisát, nem feltétlenül tűnt észszerűnek ezt az utat választani. Kevés hosszabb távú politikai hozadékkal kecsegtettek a csak a politikai vezetést célzó szankciók, ellenben lehetőség nyílt arra, hogy a Kreml politikai törésen keresztül érjen el változásokat.

Tehát a kényszerítés korlátozott hatást gyakorolt Bulgáriára, az elit nem engedett a gázszállítások felfüggesztésével való fenyegetésnek, ami végül Oroszországot arra készítette, hogy emelje a tétet. A Petkov-kormány arra játszott, hogy az EU segítségével alternatív forrásokból elégítik ki a keresletet – Ukrajna- és Európa-párti technokrata programmal válaszolt a háborúra. A Kreml a bolgár társadalom Oroszországról alkotott kedvező véleményét és a politikai instabilitást kihasználva politikai törést idézett elő az embargó révén. A gázszállítások felfüggesztésének komoly szerepe volt a koalíciós kormány bukásában, minekutána a Szlavi Trifonov által vezetett Van Ilyen Nép (ITN) párt kilépett a koalícióból, az ezt követő, 2022. júniusi parlamenti bizalmatlansági szavazáson pedig felsorakozott a teljes ellenzék a kormánypártok ellen. Trifonov a költségvetési vitákat és Észak-Macedónia uniós csatlakozásának ügyét nevezte meg a szakítás fő okaiként, de pártja sikertelenül szorgalmazta, hogy napirendre tűzzék az orosz gázimport újraindítását

<sup>47</sup> Kotseva, Antonia – Nikolov, Krassen: *Bulgarian Weapons Exports up 200% Since Ukraine War*. [online], 2023. 07. 18. Forrás: euractiv.com [2023. 09. 10.].

<sup>48</sup> Roth, Andrew: *'I Fear Bulgaria Will Become a Soft State': Kiril Petkov on Threat of Russia*. [online], 2022. 06. 23. Forrás: theguardian.com [2023. 09. 10.].

is, ami oroszbarát álláspontot jelzett. Emellett Petkov amúgy is törékeny koalícióját gyengítették az oroszbarát politikát folytató pártok, miközben a mindent átható korrupció és az instabil kormányzati intézmények lehetővé teszik az orosz befolyást.<sup>49</sup>

A politikai törés hatása a Petkov-kormányt 2022 augusztusában felváltó, a független Galab Donev által vezetett ügyvivő kormányban mutatkozott meg, amely az Oroszországgal való kapcsolatok rendezésére és a gázimport újraindítására törekedett. Ez elvileg megfelelő volna az orosz állam számításainak, de 2021 és 2022 között csökkent a lakosság körében Oroszország és Putyin támogatottsága: az oroszokat immár 30% látta biztonsági fenyegetésnek (az egy évvel korábbi nullával szemben). Ugyan a megkérdezettek 57%-a még mindig nem tekintette fenyegetésnek Oroszországot, és 30% gondolt rá partnerként, de erősödtek a NATO- és EU-ellenes hangok is.<sup>50</sup> A társadalom tehát továbbra is megosztott volt, és nem volt egyértelmű jelzés arra vonatkozóan, hogy a politikai törés az oroszbarát álláspont támogatása felé billenti-e a politikát. Az oroszbarát pártok támogatása felé forduló választók általi hatást tompította, hogy Bulgária – részben az európai és nemzetközi gázpiacokba való integráltságának köszönhetően – sikeresen átvészelte a 2022/2023-as telet. Az egy éven át működő Donev-kormány nem tudott oroszbarát politikát érvényre juttatni, az általános környezet meggátolta az orosz gázimport újraindítását. Ennek legfőbb oka a politikai erők megosztottsága, a labilis kormányzati viszonyok voltak, amelyekhez képest feltehetően az oroszok elvárásai túlzóak voltak. Mind a 2022. októberi, mind a 2023. tavaszi választások hatalommegosztási megállapodáshoz vezettek a Polgárok Bulgária Európai Fejlődéséért (GERB) és a Demokratikus Erők Szövetsége (SZDSZ) (GERB–SZDSZ), valamint a Folytatjuk a Változást és a Demokratikus Bulgária (PP–DB) koalíciók között, amelyek mindegyike – különböző mértékben és formában ugyan, de – Európa-párti, s távol tartják az oroszbarát szélsőjobboldali Újjászületés pártot és a BSZP-t a hatalomtól. A Kreml szankciói a politikai törés esetét ugyan elő tudták idézni Bulgáriában, de az átmeneti gázellátási alternatíva rendelkezésre állása és az uniós normatív orientáció meggátolta a Kremlt abban, hogy elérje a kitűzött célját, egy oroszbarát kormány beiktatását.

## **Erőforrás-megtagadás: Szerbia esete**

Szerbia olyan eset, ahol a nagyhatalmak – Kína, az EU, Oroszország és az Egyesült Államok – szisztematikus módon gyakorolnak nyomást, és látványosan szemben állnak egymással, mindez pedig bonyolult társadalmi-politikai dinamikával párosul. A 2010-es évek végén az EU részesedése a szerb külkereskedelemben stabilan 60% körül volt, és a külföldi közvetlentőke-befektetéseknek is körülbelül ekkora hányada származott az Európai Unióból.<sup>51</sup> Uniós tagjelölt országgént Szerbia jelentős technikai segítséget kap az integráció elősegítése érdekében. A strukturális beágyazottság ellenére, illetve a régió más országaitól eltérően azonban a lakossági preferenciák nem támasztják alá az EU-hoz fűződő szoros gazdasági kapcsolatokat. 2022 decemberében a megkérdezettek

<sup>49</sup> Tcherneva 2023.

<sup>50</sup> Kazaz, Jana – Smilov, Daniel: *GLOBSEC Trends 2022: Bulgaria*. [online], 2022. 12. 14. Forrás: globsec.org [2023. 10. 04.].

<sup>51</sup> Statistical Office of the Republic of Serbia: *Exports and Imports*. [online], 2023. Forrás: data.stat.gov.rs [2023. 09. 30.].

mindössze 18%-a választotta az EU-t Szerbia legközelebbi külpolitikai partnerének, miközben Oroszországot 51%, Kínát pedig 19%.<sup>52</sup> Oroszországot ráadásul nemcsak partnernek, hanem nagylelkű barátnek is tekintik. A lakosság a legkevésbé érdekvezérelt partnerként jellemezte Oroszországot,<sup>53</sup> ami a vele való erős azonosulást tükrözi. Ez jelentős mértékben táplálkozik a Nyugat-ellenes és nacionalista érzelmekből, amelyeket a jugoszláv polgárháború, az ország ellen korábban hozott nyugati szankciók, Szerbia 1999-es NATO-bombázása és Koszovó elszakadása is megerősített. Az oroszbarát közhangulat termékeny talajt kínál az orosz lépések támogatásához, szélsőséges esetben pedig politikailag költségesé tette az oroszellenes narratívákat. A pártpolitika szintén követi a geopolitikai irányvonalakat,<sup>54</sup> és néhány szerb párt – leginkább a Szerbiai Szocialista Párt (SPS) és a jobboldali ellenzék (a Mozgalom a Szerb Királyság Megújításáért – POKS, valamint a Szerbiai Eskütartók Pártja) – erős oroszbarát attitűdöket mutat.

A külkapcsolatok és a belpolitikai hangulat elválaszthatatlan Oroszország legfőbb anyagi befolyásolási formájától, az energiától. Az orosz Gazprom Nyefty 2008-ban, a koszovói függetlenség nemzetközi elismerését követően vásárolta meg kedvezményes áron a szerb olaj- és gázipar ékkövét, a NIS-t. A szerb gázimport történelmileg szinte kizárólag Oroszországból származik, Szerbia pedig az új déli orosz gázfolyosó (Balkáni Áramlat – Török Áramlat) 2020-as üzembe helyezésével az orosz gáz fontos tranzitországvá vált.<sup>55</sup> Habár a szerb–orosz energetikai kapcsolatokat illetően a végső döntés formálisan az államfő kezében van, számos szervezetnek van befolyása. Hagyományosan az orosz befolyás fő pillérei a Szerbiai Szocialista Párt révén az energiaügyi minisztérium, a külügyminisztérium és a nemzeti gázmonopólium, a Srbijagas voltak. Ez ugyan 2020-tól a Szerbiai Szocialista Párt meggyengült pozíciójával megváltozott, de Oroszország továbbra is képes kihasználni a belpolitikai megosztottságot saját érdekei érvényesítésére: behatolni bizonyos területekre (külpolitika, hírszerzés, energiaipar stb.), és ott saját helyi partnereit támogatni. A befolyás alá vont szervezetek is profitáltak az orosz kapcsolatból, ahogy bizonyos értelemben a kormány is, mivel ezen szereplőkön keresztül volt képes a kedvező kereskedelmi kapcsolatokat fenntartani.

A gáz csak mérsékelt szerepet játszik a szerb energiaellátásban. A részesedése 2020-ban 12,6% volt a teljes energiafogyasztásban. Az ipar gázigénye teszi ki a kereslet javát, a lakossági és a kereskedelmi szektor súlya marginális. A gázfelhasználás több mint 85%-át Oroszország biztosítja. Ahogy jeleztük, ez utóbbi immár nem Ukrajnán, hanem Törökországon keresztül érkezik, és Szerbiának fontos tranzitszerepe van Magyarország felé. A szerb–orosz gázkapcsolatok már a háború kitörése előtt feszültté váltak, mert a korábbi tízéves ellátási szerződés (2011–2021) kifutását követően a Gazprom szigorúbb

<sup>52</sup> Vuksanovic, Vuk – Steric, Luka – Bjelos, Maja (2022): *Public Perception of Serbian Foreign Policy in the Midst of the War In Ukraine*. [online]. Belgrade: Belgrade Centre for Security Policy. Forrás: qkss.org [2023. 09. 30.].

<sup>53</sup> A válaszadók 27,5%-a látta érdekvezéreltnek Oroszországot, míg az EU-t 56,3%. Lásd Vuksanovic–Steric–Bjelos 2022.

<sup>54</sup> Vuksanovic, Vuk (2021): *Systemic Pressures, Party Politics and Foreign Policy: Serbia between Russia and the West, 2008–2020*. [online] PhD-disszertáció. London: London School of Economics and Political Science. Forrás: etheses.lse.ac.uk [2023. 09. 03.].

<sup>55</sup> Korábban is volt némi tranzitszerepe Szerbiának, hiszen nemcsak Szerbia, hanem Szerbián át Bosznia-Hercegovina is Magyarországon keresztül importálta az orosz gázt, de a Bosznia-Hercegovinába menő mennyiség elhanyagolható nagyságú volt.

exportpolitikát vezetett be. Az orosz fél nem írt alá újabb hosszú távú szerződést, csupán hat hónapos hosszabbítást ajánlott fel Vučić elnök 2021. novemberi moszkvai látogatása során. A Gazprom azt is követelte, hogy a szerződésben a gázárképletet módosítsák, eddig ugyanis az olajárakhoz kötötték a gázárakat, és nem a hollandiai TTF gázkereskedelmi központ áraihoz, ahogyan mostanában már szokás. Ez utóbbi módosítás azonban a gázárak jelentős emelkedését eredményezte volna.<sup>56</sup> A meghosszabbítás 2022. május végén járt volna le, ami arra kényszerítette a szerződő feleket, hogy bonyolultabb környezetben tárgyaljanak, hiszen akkor már folyt az ukrajnai háború, Vučić pedig a 2022. áprilisi választások megnyerése után koalíciós partnert keresett. Moszkva azonban ellenállt a szerződés aláírásának, hogy fenntartsa Oroszország befolyását Szerbia felett.

A szerződés aláírásának a visszatartása a Kreml kísérlete volt arra, hogy az erőforrás-megvonás eszközének a bevetésével alakítsa a szerb politikát, illetve kormányzati struktúrát. Végül a szerb kormány összehozott egy új hároméves gázszerződést 2022 májusában, amikor a Gazprom már épp elkezdte felbontani a szerződéseit az európai partnereivel.<sup>57</sup> A feltételek viszonylag kedvezőek voltak, hiszen Szerbiának sikerült megőriznie az olajindexálást, noha így is jelentős áremelkedést kellett elviselnie. Mindazonáltal mindkét félnek lehetősége volt azt kommunikálni, hogy kedvező feltételekkel állapodtak meg, ami az „igaz barátság” bizonyítéka. A szerződéses mennyiség (évi 2,2 milliárd köbméter) elegendő volt a szerb gázfogyasztás döntő többségének a fedezésére, de a kismértékű hiány még mindig némi befolyást biztosított Oroszországnak Szerbiával szemben a jövőben.

Ugyanakkor az uniós szankciós rezsimekhez való szerb hozzáállásban és a kormánykoalíció alakulásán keresztül a Gazprom által visszatartott szállítások és Oroszország politikai nyomásának a hatása is megmutatkozott. Szerbia semmilyen intézkedést nem volt hajlandó hozni Oroszországgal szemben, így nem csatlakozott a nyugati szankciókhoz sem. Ez összhangban állt a szerbiai közhangulattal, de a kormány behatolása a társadalomba kulcsfontosságú volt a lakosság támogatásának a megszerzéséhez, mert közben komoly nyugati nyomásnak kellett ellenállni. Vučić az oroszbarát Szerbiai Szocialista Pártot választotta koalíciós partnerének, ami logikusnak tűnhet a történelmi együttműködés fényében, de lett volna vállalhatóbb politikai megoldás is. Az intenzív belső tárgyalásokat jelezte, hogy az új kormány csak 2022 őszén tudott megalakulni. Külügyminiszternek a szocialista Ivica Dačićot nevezték ki.

Habár úgy tűnik, hogy Oroszország megerősítette a pozícióját a szerb gázszektorban, ez egyfajta fordulatot is kiváltott. Az energiaügyi minisztérium Vučić pártja, a Szerb Haladó Párt (SNS) irányítása alatt maradt, amely fokozta az erőfeszítéseit, hogy az orosz gázzal szemben alternatív betáplálási útvonalakat találjon. Szerbia 2022 nyarán kötelezettséget vállalt az évi 1,8 milliárd köbméter kapacitású bolgár–szerb gázösszeköttetés megépítésére. Vučić elnök személyesen látogatott el a helyszínre, s részt vett a görög–bolgár interkonnektor átadásán is 2022 októberében, jelezve nagy fokú elköteleződését a gázimport diverzifikálása iránt. A Magyarországgal való gázipari együttműködés kezdeményezése

<sup>56</sup> Vuksanovic, Vuk: *Russia's Gas Gift to Serbia Comes With Strings Attached*. [online], 2021. 12. 04. Forrás: euronews.com [2023. 09. 25.].

<sup>57</sup> A'Hearn, Brendan: *Serbia Signs New Gas Supply Contract With Gazprom*. [online], 2022. 05. 30. Forrás: argusmedia.com [2023. 09. 28.].

és egy közös gázkereskedelmi vállalat létrehozása szintén a nyugati piacokhoz való kapcsolódást szolgálja, csakúgy, mint a magyarországi tárolókapacitásokhoz való hozzáférés.<sup>58</sup> E lépések fényében a hároméves orosz gázellátási szerződés úgy is értelmezhető, hogy Szerbia időt nyert az alternatív importhoz szükséges infrastruktúra kiépítésére, ami alkupozíciót biztosít a kormánynak a Kremmel szemben. A nyugati nyomás az EU és az Egyesült Államok részéről pedig további lendületet ad ennek a menetrendnek. Ez a nyomás egyfelől az EU támogató jelenlétét mutatja, beleértve az unió részvételét a szerb jogharmonizációban. Másfelől az Egyesült Államok is költséget rendel a túlzott oroszpolitikához. Ez történt például akkor, amikor az oroszbarát hírszerzési főnök, Aleksandar Vulin lemondott 2023 novemberében, miután júliusban az Egyesült Államok szankciókat vezetett be ellene. Az orosz befolyás a szerb intézményi döntéshozatalban és Oroszország képessége a kulcsfontosságú erőforrások visszatartására meggátolhatja Vučić elnök kormányának oroszellenes lépéseit, de az erős nyugati kapcsolatok és befolyás ellehetetlenítik a vele való mélyebb együttműködést.

## Zárógondolatok

A három eset markáns különbséget mutat abban, hogy hogyan működnek a szankciók eltérő társadalmi-politikai kontextusban. A Kreml mindhárom országban hasonló célokat követett: azt, hogy a célszág minimalizálja a hozzájárulását Ukrajna honvédő erőfeszítéseinek és a nyugati szankciókhoz, illetve hogy tartsa fenn az együttműködést Oroszországgal. A belpolitika, az energiapolitika, az energiarendszerek jellemzői, valamint a szankciók címzettjeinek a nemzetközi kapcsolatokban betöltött szerepe egyaránt alakították az ellenük hozott szankciók formáját, azok hatását és a címzettek válaszlépéseit. Az állam behatolása a társadalomba különösen fontos szerepet játszott a szankciók kialakításában és hatásában. A behatolás és ezáltal a narratívák ellenőrzésének a képessége központi jelentőségű, és meghatározza, hogy a szankciók kezdeményezője konkrétan kinek címezi a szankciókat a célszágban, kit és mit is próbál befolyásolni. A magyar esetben az Orbán-kormányok által a társadalom felett gyakorolt szoros ellenőrzés arról győzte meg a moszkvai vezetést, hogy elsősorban az uralkodó eliteket célozzák meg, a kormányzat legmagasabb szintjeit. Oroszország általános szankciós magatartása nyilvánvalóan arra kényszerítette a magyar vezetést, hogy mérlegelje a lépései költségeit és hasznát. Azonban a normatív alapon való igazodás, összhang és a nem túl távol álló politikai alapállás volt az, ami arra készítette a magyar vezetőket, hogy esetenként támogassák, de legalábbis ne hátráltassák Oroszország intézkedéseit. A magyar kormány eközben mindvégig azt feltételezte, hogy hozzáférhet az orosz gázhoz, tekintettel arra, hogy pozitívan, de mindenképpen egybehangzóan reagált a Kreml meggyőzésére, mindez pedig a gázszállítások és a magas szintű politikai párbeszéd fennmaradását eredményezte. Így Magyarország keveset változtatott a gázbeszerzésein, miközben konfrontatívabb álláspontra helyezkedett az EU-val, amikor az Európai Tanácsban az Oroszország elleni

<sup>58</sup> Milošević Grbić, Tamara: *Serbia Establishes Joint Gas Company With Hungary*. [online], 2023. 06. 21. Forrás: euractiv.com [2023. 09. 28.].



szankciókról tárgyaltak. Bizonyos értelemben a Kreml intézkedései a magyar esetben voltak a leghatékonyabbak, mivel az amúgy EU- és NATO-tag Magyarországot relatíve közelebb hozták Oroszországhoz, és eltávolították a nyugati szövetségesektől.

A Kreml szankcióira adott bolgár és szerb reakciók számottevően eltértek a magyarországtól, mert mindketten elfordultak Oroszországtól. Bulgária a kismértékű behatolás esetét képviselte, ahol a kormányok pozíciói ingatagok voltak. A gázembargó célja az volt, hogy destabilizálja a Petkov-kormányt, és lehetővé tegye egy oroszbarát koalíció hivatalba lépését. A Kreml a lakosság körében feltételezett oroszbarátságon keresztül kívánt változást elérni, de elszámította magát, mert Bulgária képes volt az európai és nemzetközi gáz-, illetve LNG-piacokhoz fordulni a kereslet kielégítése érdekében, ami tompította az orosz szankciók kívánt hatását. Egy rövid időszakról eltekintve a bolgár vezetés nem változtatott az Ukrajnát támogató irányvonalon, és Oroszországnak a lakosság körében korábban kedvező megítélése is romlott. Bulgáriában legitimációs válság zajlott le, de nem a Kreml által várt eredménnyel. Ami Szerbiát illeti, a Kreml szankciói a pártpolitika és a különböző gazdasági kulcsszereplők magatartásának alakítására irányultak, amit Oroszország kormányzati intézményeket átszövő behatolása és jelenléte tett lehetővé. Az erőforrás-megtagadás Vučićot arra ösztökölte, hogy tartsa fenn az addigi irányvonalat, azaz továbbra is szoros politikai kapcsolatokat ápoljon Oroszországgal és a vele szövetséges vagy annak alárendelt helyi szereplőkkel. Ugyanakkor az embargó veszélye miatt a kormány alternatív gázimportútvonalak és -források után nézett, hogy a jövőben csökkenteni tudja az Oroszországtól és helyi érdekképviseleteitől való függőséget.

A három eset három olyan példát kínál, amelyek elhelyezhetők Crawford és Klotz taxonómiájában, de egyik eset sem vegytiszta. Több kategóriába is besorolhatók, azonban mindháromnál azonosítható a domináns kategória. Kivételt képez a kényszerítés, amely gyakorlatilag univerzálisan alkalmazható, és példáink azt mutatják, hogy a kényszerítés minden szankciós esetben meg is jelenik valamilyen mértékben. Már pusztán az, hogy felmerül a szankciók bevezetése, tipikusan arra sarkallja a kormányokat, hogy racionális számításokat végezzenek a szankciók hatásairól, és mérlegeljék, milyen alternatív cselekvési irányokat követhetnek; ez pedig nagyban befolyásolja a döntéseiket. Baldwin ilyen esetekben anticipált, vagyis előfeltételezésen alapuló reakciókról beszél, amikor ellenállás, kompromisszumért való küzdelem vagy tágabb értelemben vett ellenállás nélkül tudják hatékonyan átvinni a kezdeményező szándékát.<sup>59</sup> Szélsőséges esetekben nincs is szükség konkrét szankciós lépésekre, hiszen a címzett eleve igyekszik a követeléseknek eleget tenni, még mielőtt azok megfogalmazódnának.

A vizsgált esetekben ez létfontosságú volt, mivel a gázfegyver veszélye hosszú ideje fenyeget, ami a legtöbb európai államot már az energiarendszerek integrálására és az import diverzifikálására készítette. Az érintett kormányok tudták, hogy függnek az orosz gáztól, és a többiek példáján – ahol a Gazprom teljes mértékben elzárta a gázt – azt is megtapasztalhatták, hogy Moszkva képes a végtelenségig elmenni. Szerbiának volt egyértelműen a legkisebb mozgástere ebből a szempontból, de Magyarország erős függősége is komoly akadályt gördített az orosz fellépéssel szembeni tiltakozás elé. A kényszerítés

<sup>59</sup> Baldwin, David Allen (1985): *Economic Statecraft*. Princeton: Princeton University Press.



és a vonatkozó racionális reakció tehát mindenütt jelen van, de önmagában nem ad mélyebb magyarázatot a szankciót kezdeményező és a címzett ország lépéseit alakító dinamikákra. A kényszerítés a szankciók másik három formájának valamelyikéhez (normatív kommunikáció, erőforrás-megtagadás és politikai törés) társul, azt pedig, hogy melyikhez, nagymértékben alakítja az adott kormányzatnak a társadalomba való behatolása, a szankció kezdeményezőjének a célpont társadalmába való behatolása és a célország vezetői által elfoglalt normatív álláspontok.

A három ország esete jól szemlélteti a gázszektoron kívüli, elsősorban politikai megfontolások szerepét a gázipart illető rövid távú szakpolitikai alkalmazkodásban. Oroszország és a Gazprom tisztában voltak a gázdiplomáciával való nyomásgyakorlás korlátaival, eszközeiket szelektíven fejlesztették ki, változatos országterveket dolgoztak ki. A szankciók címzettjei is az ágazati adottságoknak és a politikai berendezkedésüknek megfelelően reagáltak, gyakran a várt irányvonal mentén, valamikor viszont fordítottak a várt cselekvési irányon (főként Bulgária). Mindazonáltal a közép- és hosszú távú politikai döntéseket sokkal inkább a piaci realitások és az ellátásbiztonságról alkotott percepciók határozzák meg. Ebből a két szempontból pedig az orosz ellátás problematikusává vált. Európa azon országaiban, ahol Oroszország elzárta a gázcsapot, nem kérdéses az alternatív ellátási útvonalak kiépítésének a szükségessége. Az orosz gázellátás megbízhatósága rendkívül alacsony szintre csökkent, részben Oroszország intézkedései, részben az új helyzet, a megnövekedett tranzit- és politikai kockázatok miatt. Mindezek a fejlemények továbbra is magas szintű politikai determináltságot feltételeznek az ágazati döntéshozatalban, viszont hosszabb távon véget vethetnek az orosz gázipari nyomásgyakorlási potenciálnak ezekben az államokban.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- A'Hearn, Brendan: *Serbia Signs New Gas Supply Contract With Gazprom*. [online], 2022. 05. 30. Forrás: argusmedia.com [2023. 09. 28.].
- Anderson, Irvine H. (1975): The 1941 De Facto Embargo on Oil to Japan: A Bureaucratic Reflex. *Pacific Historical Review*, 44(2), 201–231. Online: <https://doi.org/10.2307/3638003>
- Baldwin, David Allen (1985): *Economic Statecraft*. Princeton: Princeton University Press.
- Bergeijk, van Peter A. G. (2022): Sanctions Against the Russian War on Ukraine: Lessons From History and Current Prospects. *Journal of World Trade*, 56(4), 571–586. Online: <https://doi.org/10.54648/TRAD2022023>
- Bowden, Julian (2019): *SE Europe Gas Markets: Towards Integration*. [online]. Oxford: Oxford Institute of Energy Studies, OIES Paper NG 150. Forrás: oxfordenergy.org [2021. 04. 07.] Online: <https://doi.org/10.26889/9781784671488>
- Caporaso, James A. (1978): Dependence, Dependency, and Power in the Global System. *International Organization*, 32(1), 13–43. Online: <https://doi.org/10.1017/S0020818300003842>
- Chan, Steve – Drury, A. Cooper szerk. (2000): *Sanctions as Economic Statecraft: Theory and Practice*. Basingstoke – New York: Palgrave Macmillan. Online: <https://doi.org/10.1057/9780230596979>
- Crawford, Neta C. – Klotz, Audie (1999): How Sanctions Work: A Framework for Analysis. In Crawford, Neta C. – Klotz, Audie (szerk.): *How Sanctions Work: Lessons from South Africa*. London: Macmillan Press Ltd., 25–42. Online: [https://doi.org/10.1057/9781403915917\\_2](https://doi.org/10.1057/9781403915917_2)

- Cranmer, Skyler J. – Heinrich, Tobias – Desmarais, Bruce A. (2014): Reciprocity and the Structural Determinants Of the International Sanctions Network. *Social Networks*, 36, 5–22. Online: <https://doi.org/10.1016/j.socnet.2013.01.001>
- Drezner, Daniel W. (2010): *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511549366>
- Drezner, Daniel W. (2012): An Analytically Eclectic Approach to Sanctions and Non-Proliferation. In Solingen, Etel (szerk.): *Sanctions, Statecraft, and Nuclear Proliferation*. Cambridge: Cambridge University Press, 154–173. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511862380.008>
- Drury, A. Cooper (2000): How and Whom the US President Sanctions: A Time-Series Cross-Section Analysis Of Us Sanction Decisions and Characteristics. In Chan, Steve – Drury, A. Cooper (szerk.): *Sanctions as Economic Statecraft*. London: Palgrave Macmillan, 17–36. Online: [https://doi.org/10.1057/9780230596979\\_2](https://doi.org/10.1057/9780230596979_2)
- Elliott, Kimberly Ann (2005): Trends in Economic Sanctions Policy: Challenges To Conventional Wisdom. In Wallensteen, Peter – Staibano, Carina (szerk.): *International Sanctions: Between War and Words in the Global System*. Abingdon: Frank Cass, 3–14.
- Elliott, Stuart: *Iea Cuts European Gas Demand Forecast for 2023, Now Sees 7% Decline*. [online], 2023. 07. 18. Forrás: spglobal.com [2023. 07. 18.].
- Energy and Water Regulatory Commission Bulgaria: *Annual Report to the European Commission*. [online], 2020. 07. Forrás: dker.bg [2023. 09. 11.].
- Energy Institute: *Statistical Review of World Energy Data; Statistical Review of World Energy*. [online], 2023. Forrás: energyinst.org [2023. 10. 04.].
- Eurostat: *Supply, Transformation and Consumption of Gas – Monthly Data*. [online], 2023. Forrás: ec.europa.eu [2023. 09. 19.].
- Fischhendler, Italy – Herman, Lior – Maoz, Nir (2017): The Political Economy of Energy Sanctions: Insights From a Global Outlook 1938–2017. *Energy Research & Social Science*, 34, 62–71. Online: <https://doi.org/10.1016/j.erss.2017.05.008>
- Galtung, Johan (1967): On the Effects of International Economic Sanctions: With Examples From the Case of Rhodesia. *World Politics*, 19(3), 378–416. Online: <https://doi.org/10.2307/2009785>
- Galtung, Johan (1971): A Structural Theory of Imperialism. *Journal of Peace Research*, 8(2), 81–117. Online: <https://doi.org/10.1177/002234337100800201>
- Gavin, Gabriel: *Hungary to Ramp up Russian Gas Imports for Winter, Says Gazprom*. [online], 2023. 10. 22. Forrás: politico.eu [2023. 11. 17.].
- Hufbauer, Gary Clyde et al. (2009): *Economic Sanctions Reconsidered*. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.
- Jones, Lee (2015): *Societies under Siege: Exploring How International Economic Sanctions (Do Not) Work*. Oxford: Oxford University Press. Online: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198749325.001.0001>
- Kazaz, Jana – Smilov, Daniel: *GLOBSEC Trends 2022: Bulgaria*. [online], 2022. 12. 14. Forrás: globsec.org [2023. 10. 04.].
- Kelman, Herbert C. (1958): Compliance, Identification, and Internalization: Three Processes of Attitude Change. *Journal of Conflict Resolution*, 2(1), 51–60. Online: <https://doi.org/10.1177/002200275800200106>
- Kirshner, Jonathan (1997): The Microfoundations of Economic Sanctions. *Security Studies*, 6(3), 32–64. Online: <https://doi.org/10.1080/09636419708429314>
- Kotseva, Antonia – Nikolov, Krassen: *Bulgarian Weapons Exports up 200% Since Ukraine War*. [online], 2023. 07. 18. Forrás: euractiv.com [2023. 09. 10.].
- Lacy, Dean – Niou, Emerson M. S. (2004): A Theory of Economic Sanctions and Issue Linkage: The Roles of Preferences, Information, and Threats. *Journal of Politics*, 66(1), 25–42. Online: <https://doi.org/10.1046/j.1468-2508.2004.00140.x>
- Li, Chien-pin (1993): The Effectiveness of Sanction Linkages: Issues and Actors. *International Studies Quarterly*, 37(3), 349–370. Online: <https://doi.org/10.2307/2600812>
- Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal: *Éves földgázmérleg 2014–2022*. [online], 2023. 12. 21. Forrás: mekh.hu [2023. 12. 29.].

- Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal: *Havi piacmonitoring riport: földgáz*. [online], 2022–2023. Forrás: mekh.hu [2023. 09. 18.].
- Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal – FGSZ Földgázzszállító: *A magyar földgázrendszer 2022. évi adatai*. [online], 2023. 10. 13. Forrás: mekh.hu [2023. 10. 18.].
- McKibben, Heather Elko (2010): Issue Characteristics, Issue Linkage, and States' Choice of Bargaining Strategies In The European Union. *Journal of European Public Policy*, 17(5), 694–707. Online: <https://doi.org/10.1080/13501761003748682>
- McLean, Elena V. – Whang, Taehee (2010): Friends or Foes? Major Trading Partners and the Success of Economic Sanctions. *International Studies Quarterly*, 54(2), 427–447. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2010.00594.x>
- Meierding, Emily – Sigman, Rachel (2021): Understanding the Mechanisms of International Influence in an Era of Great Power Competition. *Journal of Global Security Studies*, 6(4), 1–18. Online: <https://doi.org/10.1093/jogss/ogab011>
- Milošević Grbić, Tamara: *Serbia Establishes Joint Gas Company With Hungary*. [online], 2023. 06. 21. Forrás: euraactiv.com [2023. 09. 28.].
- Morgan, Clifton T. – Schwebach, Valerie L. (1995): Economic Sanctions as an Instrument of Foreign Policy: The Role of Domestic Politics. *International Interactions*, 21(3), 247–263. Online: <https://doi.org/10.1080/03050629508434868>
- Paust, Jordan J. – Blaustein, Albert P. (1974): The Arab Oil Weapon: A Threat to International Peace. *American Journal of International Law*, 68(3), 410–439. Online: <https://doi.org/10.2307/2200513>
- Peterson, Timothy M. (2020): Reconsidering Economic Leverage and Vulnerability: Trade Ties, Sanction Threats, and the Success of Economic Coercion. *Conflict Management and Peace Science*, 37(4), 409–429. Online: <https://doi.org/10.1177/0738894218797024>
- Roth, Andrew: *‘I Fear Bulgaria Will Become a Soft State’: Kiril Petkov on Threat of Russia*. [online], 2022. 06. 23. Forrás: theguardian.com [2023. 09. 10.].
- Rühl, Christof (2022): Energy Sanctions and the Global Economy: Mandated vs. Unilateral Sanctions. *International Economics and Economic Policy*, 19(2), 383–399. Online: <https://doi.org/10.1007/s10368-022-00542-9>
- Schramm, Lucas (2024): Some Differences, Many Similarities: Comparing Europe's Responses to the 1973 Oil Crisis and the 2022 Gas Crisis. *European Political Science Review*, 16(1), 56–71. Online: <https://doi.org/10.1017/S1755773923000255>
- Scott, Andrew MacKay (1982): *The Revolution in Statecraft: Intervention in an Age of Interdependence*. Durham: Duke University Press.
- Shiryayevskaya, Anna: *Europe Faces Widening Natural Gas Shortfall Next Year, Iea Says*. [online], 2022. 11. 03. Forrás: bloomberg.com [2022. 11. 03.].
- Statistical Office of the Republic of Serbia: *Exports and Imports*. [online], 2023. Forrás: data.stat.gov.rs [2023. 09. 30.].
- Strang, G. Bruce (2008): „The Worst of All Worlds”: Oil Sanctions and Italy's Invasion of Abyssinia, 1935–1936. *Diplomacy & Statecraft*, 19(2), 210–235. Online: <https://doi.org/10.1080/09592290802096257>
- Szabo, John – Deak, Andras (2021): The CEE Energy Transition: Recurring Fifty-Year-Old Dynamics? In Mišik, Matúš – Oravcová, Veronika (szerk.): *From Economic to Energy Transition: Three Decades of Transitions in Central and Eastern Europe*. Cham: Palgrave Macmillan, 63–96. Online: [https://doi.org/10.1007/978-3-030-55085-1\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-030-55085-1_3)
- Tchalakov, Ivan – Mitev, Tihomir (2019): Energy Dependence Behind the Iron Curtain: The Bulgarian Experience. *Energy Policy*, 126, 47–56. Online: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2018.11.008>
- Tcherneva, Vessela: *Easy Prey? Russia's Influence in Bulgaria*. [online], 2023. 02. 08. Forrás: ecf.eu [2023. 10. 04.]. *The Global Sanctions Data Base*. [online], 2023. Forrás: globalsanctionsdatabase.com [2023. 11. 04.].
- Tierney, Dominic (2005): Irrelevant or Malevolent? UN Arms Embargoes in Civil Wars. *Review of International Studies*, 31(4), 645–664. Online: <https://doi.org/10.1017/S0260210505006674>
- Vuksanovic, Vuk (2021): *Systemic Pressures, Party Politics and Foreign Policy: Serbia between Russia and the West, 2008–2020*. [online] PhD-disszertáció. London: London School of Economics and Political Science. Forrás: etheses.lse.ac.uk [2023. 09. 03.].

- Vuksanovic, Vuk: *Russia's Gas Gift to Serbia Comes With Strings Attached*. [online], 2021. 12. 04. Forrás: euronews.com [2023. 09. 25].
- Vuksanovic, Vuk – Steric, Luka – Bjelos, Maja (2022): *Public Perception of Serbian Foreign Policy in the Midst of the War In Ukraine*. [online]. Belgrade: Belgrade Centre for Security Policy. Forrás: qkss.org [2023. 09. 30].
- Weiner, Csaba – Szép, Tekla (2022): The Hungarian Utility Cost Reduction Programme: An Impact Assessment. *Energy Strategy Reviews*, 40, 100817. Online: <https://doi.org/10.1016/j.esr.2022.100817>
- Zankina, Emilia (2023): Pro-Russia or Anti-Russia: Political Dilemmas and Dynamics in Bulgaria in the Context Of The War in Ukraine. In Ivaldi, Gilles – Zankina, Emilia (szerk.): *The Impacts of the Russian Invasion of Ukraine on Right-wing Populism in Europe*. Brussels: European Center for Populism Studies, 48–63. Online: <https://doi.org/10.55271/rp0012>