



Węgry Orbána - wzór czy przestroga?

red. Leszek Skiba, Maciej Rapkiewicz, Mateusz Kędziński

T W O R Z Y M Y I D E E D L A P O L S K I





Instytut Sobieskiego
ul. Nowy Świat 27
00-029 Warszawa
tel./fax: 22 826 67 47

sobieski@sobieski.org.pl

www.sobieski.org.pl

Węgry Orbána - wzór czy przestroga?

©Copyright by Instytut Sobieskiego 2014
Nakład: 400 egz.

ISBN 978-83-935407-5-4

Opracowanie redakcyjne: Mateusz Kędziński
Korekta: Piotr Krygiel, Julita Wilczek
Projekt: Piotr Perzyna
Okładka: Piotr Perzyna, ALC Marketing & Media Projects

Węgry Orbána - wzór czy przestroga?

red. Leszek Skiba
Maciej Rapkiewicz
Mateusz Kędzierski

*Wydanie publikacji nie byłoby możliwe
bez wsparcia Fundatorów Instytutu Sobieskiego:
Pana Mirosława Gruszki i Pana Pawła Szalamachy.*

Spis treści

Przedmowa	7
Stary ustrój i personalna rewolucja - dr hab. Artur Wołek	9
Nowa Ustawa Zasadnicza, walka o wolność i stabilizację gospodarczą. Trzy aspekty drugiego rządu Orbána - prof. Ferenc Hörcher	17
Konflikty między rządem Fideszu a instytucjami UE: krótki przegląd natury dotychczasowych postępowań prawnych i politycznych - dr Csaba Törő	33
Polityka gospodarcza drugiego rządu Viktora Orbána - dr Laszlo György	43
Węgierska lekcja dla Polski - dr Cezary Mech, Paweł Pelc	61
Relacje między rządem Fideszu a Międzynarodowym Funduszem Walutowym w latach 2010-2013 - Leszek Skiba	71
Dziś na plusie, jutro problemy? Konsekwencje polityki rządu V. Orbána wobec instytucji finansowych i zmian w systemie emerytalnym - Maciej Rapkiewicz	89
Reformy Orbána a obawy przed załamaniem bezpośrednich inwestycji zagranicznych (FDI) - Marcin Piasecki	101
Polityka energetyczna drugiego rządu Viktora Orbána - wybrane aspekty - Mateusz Kędzierski	113
Polityka zagraniczna Węgier po 2010 roku - Andrzej Sadecki	129
Polityka demograficzna drugiego rządu Viktora Orbána - Michał Kot	139
Stenogram z konferencji „Doświadczenia węgierskich reform 2010-2012”	147

Przedmowa

Za miesiąc Węgry ponownie staną przy urnach decydując, czy zmiany wprowadzane na przestrzeni ostatnich czterech lat przez rząd Viktora Orbána będą kontynuowane w kolejnej kadencji. Sondáže wskazują na ponowne zwycięstwo Fideszu, które pozwoli na umocnienie władzy premiera Orbána. Węgierski premier wywołuje skrajne emocje, które zaburzają ostrość widzenia realnych efektów dokonywanych przez niego zmian. Niezależnie od pozytywnej lub negatywnej oceny jego działań, realizowaną na Węgrzech przebudowę państwa uznać należy za jeden z najciekawszych projektów politycznych we współczesnej Europie. Koniec kadencji jest dobrym momentem na podsumowanie dokonań obecnego węgierskiego rządu, dlatego zdecydowaliśmy się na przygotowanie niniejszej publikacji. Ma ona stanowić obiektywny opis działań podjętych po 2010 r. w wybranych dziedzinach, pozbawiony częstych (nie tylko w Polsce) skrajnych emocji względem rządu Fideszu. Część autorów wzbogaciła swoje teksty odniesieniem do polskiej sytuacji i oceną możliwości implementacji wybranych elementów programu V. Orbána w naszych rodzimych realiach.

„Węgry Orbána – wzór czy przestroga?” to jednaście tekstów napisanych przez polskich i węgierskich ekspertów. Raport otwierają dwa artykuły – dr. hab. Artura Wołka i prof. Ferenc Hörchera – poświęcone zmianom ustrojowym, które zaszły na Węgrzech w ostatnich czterech latach. W tym czasie uchwalono nową Ustawę Zasadniczą, a także szereg innych ustaw istotnych dla funkcjonowania państwa. W trzecim tekście dr. Csaba Törő opisuje relacje węgiersko-unijne w ostatnich czterech latach i zasadność zastrzeżeń wysuwanych przez instytucje UE względem rządu Węgier. Dr. László György omawia głębokie przyczyny „nieortodoksyjnej polityki gospodarczej” drugiego rządu V. Orbána, sięgające lat 70-tych XX wieku. Dr. Cezary Mech i Paweł Pelc w swoim tekście dokonują z kolei generalnego i szerokiego przeglądu polityki gospodarczej obecnego gabinetu. Leszek Skiba skupia się na relacjach Węgier z MFW oraz strukturalnych problemach węgierskiej gospodarki, które, wbrew dość szeroko rozpowszechnionemu przekonaniu, nie wynikają głównie z dominacji obcego kapitału. Maciej Rapkiewicz analizuje różne aspekty polityki rządu V. Orbána względem instytucji finansowych i długofalowe skutki zmian dokonanych w węgierskim systemie emerytalnym. Stan bezpośred-

nich inwestycji zagranicznych na Węgrzech po 2010 r. i generalny ich wpływ na rozwój gospodarczy państw jest przedmiotem tekstu autorstwa Marcina A. Piaseckiego. Artykuł napisany przez Mateusza Kędzierskiego dotyczy wybranych aspektów polityki energetycznej V. Orbána i jej ewentualnych konsekwencji dla Węgier w dłuższej perspektywie. Andrzej Sadecki omawia złożoną w swej istocie politykę zagraniczną rządu Orbána, a Michał Kot porusza fundamentalne dla Węgier i Polski zagadnienie polityki demograficznej. Publikację zamyka zapis organizowanej przez Instytut Sobieskiego 16 stycznia 2013 r. konferencji pt. „Doświadczenia węgierskich reform 2010-2012”, która zgromadziła w Węgierskim Instytucie Kultury liczną publiczność zainteresowaną dyskusją panelistów z Polski i Węgier.

Mamy nadzieję, że „Węgry Orbána...” wzbogaci polską debatę na temat projektu politycznego realizowanego w minionych czterech latach przez Viktora Orbána i pozwoli Czytelnikom odkryć wiele wcześniej nieznanych aspektów działań obecnych węgierskich władz. Rozwiązania wprowadzone przez rząd V. Orbána warto przeanalizować *sine ira et studio*, w oddaleniu od medialnego zgiełku, który towarzyszy osobie premiera Węgier. Możemy to zrobić w Polsce z wygodnej pozycji nieuprzedzonego, gdyż bezpośrednio niezaangażowanego w węgierską walkę polityczną, obserwatora-recenzenta, do czego serdecznie zachęcamy wszystkich Czytelników.

Wyrazy podziękowania za wsparcie tej publikacji kierujemy do wszystkich Darczyńców Instytutu Sobieskiego, w tym m.in. Pani Grażyny Sztandery, Panów Janusza Różańskiego i Michała Godlewskiego oraz w szczególności do Fundatorów, Panów: Mirosława Gruszki i Pawła Szalamachy.

Leszek Skiba, Członek Rady IS
Maciej Rapkiewicz, Członek Zarządu IS
Mateusz Kędzierski, Ekspert IS

Stary ustroj i personalna rewolucja

dr hab. Artur Wołek

Od wyborów 2010 r. na Węgrzech dokonuje się istotna zmiana ustrojowa, ale wbrew retoryce zwolenników i wrogów Viktora Orbána nie ma ona charakteru rewolucyjnego¹. Jest raczej próbą wykorzystania przez Fidesz dotychczasowych dysfunkcyjnych narzędzi ustrojowych do sprawnego rządzenia państwem. Sprawnego i wieloletniego, ponieważ opartego na całkowitej wymianie kadr zarządzających wszystkimi dziedzinami działania państwa.

Ustrojowi, który wyłonił się na Węgrzech z rozkładu komunizmu w 1990 r. nie sposób odmówić pewnej konsekwencji. Z negocjacji zjednoczonej jeszcze opozycji z komunistami Węgry wyszły jako w miarę spójny system parlamentarny, z rządem zabezpieczonym przed destabilizacją konstruktywnym wotum nieufności i ordynacją wyborczą dającą nadzieje na wyłanianie stabilnej większości. W referendum obywatele odrzucili zgłoszony przez komunistów pomysł wybierania prezydenta w wyborach powszechnych.

Ustrojowe rezultaty węgierskiego okrągłego stołu miały jednak wspólną cechę z polskim chaotycznym konstytucjonalizmem początku lat 90-tych. Do konsekwentnego systemu parlamentarnego dodawały szereg ograniczeń władzy rządu opartego na parlamentarnej większości. W 34 najistotniejszych sferach spraw publicznych (od praw człowieka, ordynacji wyborczej, organizacji władz, policji, po regulację użycia symboli państwowych) ustalenia okrągłego stołu mogły być zmienione tylko większością 2/3 głosów Zgromadzenia Krajowego. Kilku instytucjom nadano też charakter ponadpartyjny lub zapewniono reprezentację wszystkich istotnych partii politycznych (prokurator generalny, rada nadzorująca media publiczne, Krajowa Komisja Wyborcza, Trybunał Konstytucyjny).

W sytuacji radykalnej zmiany ustrojowej takie ograniczenia były zrozumiałe. Obniżały one bowiem stawkę politycznej gry, skoro nikt nie mógł przejąć całej władzy. Zabezpieczały umawiające się przy okrągłym stole strony przed ewentualną zmianą reguł przez zwycięzcę: komunistom zapewniały trwały wpływ na ro-

dzącą się demokracją nawet w przypadku porażki wyborczej, opozycji dawały pewność, że demokratyzacja nie będzie pozorna, nawet jeśli pierwsze wybory wygrają komuniści.

Te reguły okresu przejściowego nie tylko utrwaliły się, ale i urosły do miana fundamentu węgierskiej demokracji. Okazało się bowiem, że mieszana ordynacja wyborcza, również będąca owocem kompromisu opozycji z komunistami, inaczej niż jej niemiecki pierwowzór, nie zapewnia przydzielania mandatów proporcjonalnie do oddanych przez wyborców głosów, ale daje największej partii ogromną premię. W pierwszych demokratycznych wyborach centroprawicowe Węgierskie Forum Demokratyczne (MDF) uzyskało niecałe 25% głosów na listy partyjne i ponad 42% mandatów, w wyborach 2010 r. dysproporcja ta wyniosła 53% głosów i 68% mandatów dla Fideszu. Ograniczaniem zwycięzcy były więc zainteresowane wszystkie inne partie, mając świadomość, że władzę w wyborach uzyskuje się na całą kadencję.

Po drugie węgierski Trybunał Konstytucyjny trochę w duchu trybunału z Karlsruhe zaczął głosić doktrynę demokracji podzielonej między różne siły polityczne i organy władzy, demokracji, w której żadna władza nie jest suwerenna, najwyżej półsuwerenna, by użyć określenia, którym opisywane są Niemcy². Zyskał on przy tym ogromne znaczenie polityczne. Wobec istnienia „konstytucji z łatek” – stalinowskiej konstytucji z 1949 r. gruntownie przenicowanej w roku 1989 (potem uchwalono jeszcze 23 poprawki) – TK swobodnie tworzył prawo w oparciu o swoją doktrynę „niewidzialnej konstytucji”. Niewidzialnej, bo artykułowanej na bieżąco przez sędziów TK. Dość powiedzieć, że w latach 1990-1993 TK uznał za niezgodne z konstytucją ponad 1/3 badanych aktów normatywnych, zaś w okresie 1994-1995 była to ponad 1/4. Pierwszy niekomunistyczny rząd trochę demonstracyjnie, a trochę w akcie rozpaczki zaczął przysyłać Trybunałowi do oceny projekty przygotowywanych ustaw (TK tym razem odmówił)³. Jak zauważa jeden z twórców tego systemu, w połowie lat 90-tych „politycy wszystkich barw jednoczyli się w atakowaniu konstytucyjnych ograniczeń podejmowania decyzji przez większość jako niemożliwych do pogodzenia ze sprawnymi rządami”⁴.

Jest jednak jeszcze inna zasadnicza różnica między półsuwerenną czy „dzieloną demokracją” niemiecką a demokracją węgierską⁵. W Niemczech nakaz współpracy różnych sił politycznych i organów władzy tkwi tak mocno w mentalności, że 2/3 wszystkich ustaw Bundestag uchwała głosami dwóch największych partii. Na Węgrzech wraz z powrotem demokracji powrócił fundamentalny spór głęboko zakorzeniony kulturowo i dzielący węgierskie życie publiczne od początków XX w.

Konflikt dotyczył istoty węgierskiej tożsamości narodowej: czy ma się ona kształtować wokół wartości typowych dla węgierskiego, od pewnego momentu mitycznego „ludu” - przywiązania do ojczyzny i ziemi, swojskości, tradycji, rodziny, czy raczej ma otwierać Węgrów na świat, życie miejskie, uczestnictwo w wysokiej kulturze. Z pewną przesadą, a może i bez szczególnej przesady, nazywany był węgierską wersją *Kulturkampf*. Spór ten nie dawał się sprowadzić do prostej dychotomii lewica-prawica, konserwatyści-liberałowie, gdyż odwoływał się do znaczeń i tradycji, w której radykalni obrońcy chłopstwa sytuowali się wyraźnie na lewicy i bywali prześladowani przez arystokratycznych konserwatystów. Z kolei liberalizm przez długi czas miał na Węgrzech wyraźnie narodowe czy też nacjonalistyczne oblicze i mógł być punktem odniesienia dla wielu odradzających się po 1989 r. tradycji politycznych.

W rezultacie, na początku lat 90-tych XX w. na Węgrzech stanęły naprzeciw siebie dwa obozy kulturowo-polityczne, które tworzyły się w poprzek dotychczasowego podziału opozycja-komuniści. Centroprawicowe MDF przyjęło pod swoje skrzydła wielu członków komunistycznej elity, którym bliskie stały się hasła narodowej odbudowy Węgier, radykalni antykomuniści z liberalnego Związku Wolnych Demokratów (SzDSz) ogłosili, że wobec zagrożenia demokracji przez nacjonalizm tworzą sojusz, a potem rząd z postkomunistyczną Węgierską Partią Socjalistyczną. Fidesz, wówczas należący do Międzynarodówki Liberalnej, przez dłuższy czas nie chciał uczestniczyć w tym odbudowywaniu przedwojennych podziałów tworząc swój wizerunek partii młodych, wykształconych, nowoczesnych Węgrów przywiązanych jednak do tradycji narodowej. Ostatecznie po przejściu sporej grupy czołowych działaczy do SzDSz Fidesz zaczął poszukiwać wyborców po narodowej stronie podziału kulturowo-politycznego, by w 1998 r. stać się główną partią węgierskiej prawicy.

Gdy w roku 1998 Viktor Orbán utworzył swój pierwszy rząd, wyraźnie ujawniła się cała paradoksalność węgierskiej „dzielonej demokracji”. Władzę obejmował bowiem polityk, który był nie tylko liderem partii, ale i przywódcą zwartego obozu polityczno-kulturowego, uzyskiwał w wyborach mandat do zasadniczej zmiany polityki poprzedniej socjalliberalnej koalicji, ale zakres jego możliwości działania był ograniczony przez wymóg uzyskania większości 2/3 dla lwiej części koniecznych reform. Większości niewyobrażalnej w sytuacji zasadniczego konfliktu z obozem socjalliberalnym. Orbán skupił się więc na centralizacji dostępnej mu władzy (stworzenie silnego zaplecza urzędniczego premiera, usprawnienie procedur podejmowania decyzji w rządzie itp.) i śmiało można nazwać go głównym twórcą kanclerskiego wymiaru węgierskiej demokracji. Nie wystarczyło to jednak, by wygrać następne

wybory. W 2002 r. Fidesz zebrał prawie dwa razy więcej głosów niż w 1998 r. i największą liczbę mandatów, ale pozbawiony koalicjantów, którym zabrał wyborców, nie był w stanie utworzyć rządu.

Kolejna socjalliberalna koalicja lepiej odrobiła tę lekcję: wykorzystując narzędzia zostawione przez Orbána przejęła pełnię dostępnej jej władzy sprawnie zarządzając strachem własnego obozu przed prawicą. Nie siliła się jednak na poważniejsze reformy, raczej za kolejne zagraniczne kredyty kupując sobie przychylność wyborców niewprzęgniętych w konflikt dwóch bloków. Taka taktyka przyniosła reelekcję w 2006 r., ale zaraz potem wielką falę antyrządowych protestów, a po wybuchu światowego kryzysu gospodarczego doprowadziła Węgry na skraj bankructwa.

Gdy więc w 2010 r. po pierwszej turze wyborów prawdopodobne stało się uzyskanie przez Fidesz większości 2/3 w parlamencie Viktor Orbán zaczął mówić o „rewolucji przy urnach” – mandacie do zasadniczych zmian ustrojowych, które dadzą Fideszowi narzędzia prowadzenia polityki radykalnie odmiennej od poprzedników.

Rewolucja miała bardzo wyraźny wymiar symboliczny: w ciągu kilku miesięcy, nie zważając na protesty opozycji, uchwalono nową konstytucję. Deklaruje ona zerwanie z systemem łatania stalinowskiej konstytucji 1949 r. uznanej za nieważną, bo narzuconą Węgrom siłą, choć za początek współczesnej węgierskiej demokracji uznaje wybory 1990 r. Konstytucja w poetyckiej preambule nazwanej „Narodowym Wyznaniem Wiary” i w pierwszych artykułach stara się stworzyć nowy, spójny system wartości konstytucyjnych. Do standardowego wyposażenia europejskich konstytucji w rodzaju poszanowania godności osoby, ochrony praw człowieka czy rządów prawa dodaje troskę o rozwój narodu, ochronę rodziny, pracy i porządku ale także wierność, wiarę, miłość.

Ta polityka symbolicznej odnowy Węgier, która ostatecznie znalazła wyraz w zmianie nazwy państwa na tradycyjną – Węgry zamiast Republika Węgierska – wywołała furię opozycji i europejskiej lewicy. Jednak jeszcze bardziej krytykowane było „rozmontowanie” systemu dzielonej demokracji, które w oczach krytyków sprawiało, że „Węgry stały się demokracją konstytucyjną tylko z nazwy”⁶.

Rzeczywiście, istotnie zmienione zostały kompetencje Trybunału Konstytucyjnego. Z ciała o wyraźnym politycznym znaczeniu, swoistej trzeciej izby ustawodawczej ma się on stać instytucją broniącą spójności systemu prawa i praw obywateli. Ograniczono bowiem do grupy 1/4 posłów, rzecznika praw obywatelskich i rządu listę podmiotów, które mogą zwrócić się z wnioskiem o abstrakcyjne zbada-

nie, czy ustawa jest zgodna z konstytucją. Poza tym TK bada konstytucyjność ustaw tylko w konkretnych sprawach, gdy konkretni obywatele czy sąd zwrócą się z taką prośbą. TK ma również bardzo ograniczoną możliwość badania zgodności z konstytucją ustaw odnoszących się do finansów publicznych, jeśli skumulowany dług publiczny przekracza 50% PKB (na Węgrzech w przewidywalnej przyszłości zawsze będzie przekraczał ten próg).

Nowe ustawodawstwo konstytucyjne ograniczyło też gwarancje obecności przedstawicieli opozycji w Krajowej Komisji Wyborczej do jednego (na 10 członków) przedstawiciela każdej partii, powołało Radę Medialną, organ z szerokimi kompetencjami kontrolnymi wobec mediów mianowany przez parlament i premiera, powierzyło administrowanie wymiarem sprawiedliwości szefowi Krajowego Urzędu Sądownictwa, powoływanemu przez parlament, jednocześnie jednak bardzo formalizując wykonywanie przez niego władzy w zakresie mianowania czy przenoszenia sędziów.

Właściwie to wszystko. Jak na radykalizm krytyki, zmian ważnych instytucji ustrojowych było zadziwiająco niewiele. Obliczono nawet, że zapisy ustrojowe nowej konstytucji w 80% pokrywają się z rozstrzygnięciami konstytucji poprzedniej.

Rewolucja Orbána w dużej mierze ma bowiem personalny, a nie instytucjonalny charakter. Wprowadzenie nowej konstytucji dało okazję do wymiany osób sprawujących ważne urzędy, z których większość wybierana jest przez parlament większością 2/3 głosów na wieloletnie kadencje. W ten sposób zwiększono liczbę sędziów TK z 11 do 15, a nowa większość mogła dodatkowo zapełnić trzy wakaty po dotychczasowych sędziach, którym kończyła się kadencja. Poszerzono skład Rady Walutowej, prezesowi banku centralnego dodano nowego wiceprezesa powoływanego przez premiera, nawet bez wniosku prezesa, nowego prokuratora generalnego, prezesa Sądu Najwyższego, szefa Państwowej Izby Obrachunkowej, szefową Krajowego Urzędu Sądownictwa.

W krytyce, iż wszyscy nowi nominaci są bliscy Fideszowi jest sporo hipokryzji. Za rządów poprzedniej koalicji instytucje nazywane niezależnymi z pewnością nie były apolityczne czy apartyjne, gdyż poprzednia koalicja równie ochoczo wpisywała się w logikę *Kulturkampf*: kto nie jest z nami, jest przeciw nam. Węgierski konstytucjonalista, którego nie można podejrzewać o sympatie do prawicy, w 2004 r. twierdził, że przekazanie władzy „neutralnym instytucjom” umożliwiło politykom prowadzenie *business as usual* za zasłoną mniej przejrzystych instytucji⁷. Jeżeli po 2010 r. nastąpiła zmiana, polegała ona na tym, że opozycji nie pozost

stawiono nawet symbolicznego pojedynczego głosu, który w poprzedniej kadencji miewał Fidesz. Inna rzecz, że krytyka, iż na czele Państwowej Izby Obrachunkowej postawiono byłego posła bez kwalifikacji księgowego dla polskiego obserwatora brzmi szczególnie zabawnie (wszyscy prezesi NIK po 1990 r. byli parlamentarzystami, żaden nie był księgowym). Z drugiej strony powołanie na szefową Krajowego Urzędu Sądownictwa sędzi będącej znajomą premiera i żoną jednego z twórców nowej konstytucji bulwersowałoby chyba nawet w Polsce.

W tym miejscu nie sposób nie postawić pytania o trwałość takich zmian ustrojowych. Z wyjątkiem Trybunału Konstytucyjnego pozostawiono bowiem nietknięte dawne instytucje podzielonej demokracji posiadające spory zakres niezależności zabezpieczonej wieloletnią kadencją (od dziewięciu lat w przypadku szefa Krajowego Urzędu Sądownictwa i prezesa Sądu Najwyższego do dwunastu lat dla kadencji sędziów TK i szefa Państwowej Izby Obrachunkowej) oraz procedurą wyboru przez 2/3 parlamentu. Dziś piastujący te urzędy sprzyjają rządzącej większości i można zakładać, że będą gotowi z nią współpracować. Trudno jednak przewidzieć, co się stanie, jeśli Fidesz przegra wybory wiosną 2014 r. Opozycja i krytyczni konstytucjoniści (jak przystało na kraj pogrążony w wojnie kulturowej – zazwyczaj członkowie tego samego obozu) ostrzegają, że w takim wypadku Fidesz będzie „rządził z za grobu”. Ważniejszy jednak chyba jest fakt, że z dużym prawdopodobieństwem można założyć, iż konstytucyjna rewolucja przy urnach nie ulegnie instytucjonalizacji, gdyż odtworzą się mechanizmy wzajemnego blokowania różnych organów władzy znane z lat 90-tych.

Co więcej, nowa konstytucja dodała do plejady instytucji „podzielonej demokracji” jedną szczególnie ważną – Radę Fiskalną. Ma ona za zadanie stać na straży ograniczania wielkości długu publicznego (poniżej granicy połowy PKB), stąd musi wyrazić zgodę na uchwalenie każdego budżetu, który zwiększa poziom długu, a zatem w przewidywalnej przyszłości – każdego budżetu. Znowu, niezwykle chwalebna jest troska o równowagę budżetową, ale wybrano narzędzie, które wyjmuje kolejne kompetencje z rąk rządu. Obecna rada nie ma powodu z rządem nie współpracować, lecz wobec długiej kadencji jej członków (dwóch wybieranych jest na sześć lat, jeden na dwanaście), łatwo wyobrazić sobie blokowanie przez nią budżetów kolejnej koalicji. Warto dodać, że nowa konstytucja wprowadziła zapis, iż jeżeli parlament nie uchwali budżetu do 31 marca, Prezydent może rozwiązać Zgromadzenie.

Zachowano również ustawy, które nie mają co prawda konstytucyjnego charakteru, ale mogą być zmienione większością minimum 2/3 głosów. Ta staro-nowa kategoria „praw kardynalnych” obejmuje z grubsza niezmienny zakres spraw

publicznych, a nawet poszerzono ją na przykład o politykę prorodzinną. To właśnie praw kardynalnych w największym stopniu dotyczyła krytyka nowego porządku ustrojowego Węgier wychodząca z instytucji europejskich. Przyszła nie-fideszowska większość będzie bowiem musiała rządzić nie tylko wspólnie z ludźmi mianowanymi przez obecny rząd, ale i zakres jej politycznych wyborów będzie ograniczony przez ustawy kardynalne uchwalane obecnie. Ustawy obejmujące materię, którą często trudno uznać za konstytucyjną, przez sam Fidesz traktowane bez specjalnej uwagi, zmieniane wielokrotnie i w ekspresowym tempie.

Krytycy rządu Orbána twierdzą, że właśnie o to chodzi, że jedynym celem zmian jest zabezpieczenie jak najdłuższych rządów Fideszu. Jednak przynajmniej od czasów amerykańskich Ojców Założycieli wiadomo, że instytucje rządzą się własną logiką i jeśli pozwalają, by „prywatny interes każdej jednostki mógł stać na straży spraw publicznych”, stawiając ambicję przeciw ambicji, to sam fakt mianowania przez określoną większość nie jest rozstrzygający⁸. Przekonali się o tym ojcowie założyciele polskiej demokracji, ale przekonał się o tym i sam Viktor Orbán, gdy jego bliski współpracownik, dawny szef urzędu premiera nominowany do Trybunału Konstytucyjnego jeszcze w poprzedniej kadencji (na jedyne „przysługujące” Fideszowi miejsce) kilkakrotnie głosował wbrew stanowisku partii, a wspólnie z „liberalną” częścią TK. Gdy Fidesz zacznie tracić w sondażach, na co dotychczas się nie zanoszą, takich przypadków uniezależnienia się może być więcej.

Na Węgrzech rzeczywiście powstał nowy ustrój, nie wiadomo jednak jak długo będzie istniał. W wymiarze aksjologicznym różni się od zdecydowanie odziedziczonej po Okrągłym Stole „konstytucji z łatek”. Nie tylko odwołuje się do innych, narodowo-konserwatywnych wartości, ale też oparty jest na przekonaniu, że aby demokracja miała sens, zwycięska większość musi mieć narzędzia rządzenia. Jednak w wymiarze instytucjonalnym ten nowy ustrój jest zbudowany z materiału, z którego tworząca suwerenność demokrację lat 90-tych. Dlatego w nowej konstytucji nadal drzemie ogromny potencjał wzajemnego blokowania organów władzy, a jedyną gwarancją sprawnych rządów jest posiadanie przez Fidesz stabilnej większości w parlamencie.

1. Polski przekład nowej węgierskiej konstytucji jest dostępny na stronie Biblioteki Sejmowej <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/wegry2011.html>. Intencje jej twórców przedstawione są w zbiorze *Węgry. Co tam się dzieje. Raport twórców węgierskich reform*, Fronda, Warszawa 2012; głosy krytyków Konstytucji 2011 r. zebrane są w: G. A. Tóth (red.), *Constitution for a Disunited Nation. On Hungary's 2011 Fundamental Law*, CEU Press, Budapest 2012.
2. P. J. Katzenstein, *Policy and Politics in West Germany: The Growth of a Semisovereign State*, Temple University Press, Philadelphia 1987; S. Green, W. E. Paterson, *Introduction: Semisovereignty Challenged*, [w:] *Governance in Contemporary Germany: The Semisovereign State Revisited*, red. S. Green, W. E. Paterson, Cambridge University Press, Cambridge 2005, s. 1-19.
3. Zob. M. Bánkuti, G. Halmai, K. L. Scheppele, *From Separation of Powers to a Government without Checks: Hungary's Old and New Constitutions*, [w:] *Constitution for a Disunited Nation...*, dz. cyt., s. 243.
4. J. Kis, *From the 1989 Constitution to the 2011 Fundamental Law*, [w:] tamże, s. 11.
5. Określenia „dzielona republika” (*shared out republic*) używa András Körösiényi na określenie ustroju Węgier pod koniec ubiegłego stulecia, zob. A. Körösiényi, *Government and Politics in Hungary*, CEU Press, Budapest 1999, s. 169.
6. M. Bánkuti, G. Halmai, K. L. Scheppele, dz. cyt., s. 238.
7. A. Sajó, *Neutral Institutions: Implications for Government Trustworthiness in East European Democracies*, [w:] *Building a Trustworthy State in Post-Socialist Transition*, red. J. Kornai, Palgrave, Houndmills 2004, s. 33.
8. *Eseje polityczne Federalistów*, Numer 51, Znak, Kraków 1999, s. 151.

Nowa Ustawa Zasadnicza, walka o wolność i stabilizację gospodarczą. Trzy aspekty drugiego rządu Orbána

prof. Ferenc Hörcher

Wstęp: Kim jest „Pan Orbán”?

Viktor Orbán (ur. w 1963 r.), obecny premier Węgier, jest jedną z najlepiej znanych osobistości na arenie współczesnej polityki europejskiej. Większość z jego kolegów wprawdzie nie pozazdrościłaby mu jego sławy, gdyż jest przeważnie przedstawiany jako „wróg publiczny numer 1” zarówno przez swoich kolegów polityków w Europie i intelektualistów, jak i przez całe zachodnie media. Z drugiej strony, on sam wydaje się prawie bawić tą niesłychaną popularnością (a może to dobrze przygotowany PR-owski chwyt, którego celem jest ponowne osłabienie jego przeciwników?). Co więcej, jego osobowość wydaje się żywić konfliktami. Polityka jest z pewnością obszarem, na którym unikanie konfliktów jest prawie niemożliwe, a jednak sposób działania Orbána jest całkiem wyjątkowy nawet na tym polu. Chyba nie można go tak naprawdę zrozumieć nie zapoznawszy się ze skalą ataków, które znosił przez 25 lat spędzonych w polityce oraz dwie kadencje na stanowisku premiera rządu. Niewątpliwie nie można by tego przetrwać nie będąc z natury osobą umiejącą się przystosować do długotrwałych konfliktów czy przeciągającej się wojny politycznej. W tym znaczeniu on również ma swój spory udział w tej sytuacji: jego druga kadencja nastąpiła po długim okresie niepokojów społecznych i raczej nerwowych momentów - demonstracji ulicznych i przemocy. To po części wnioski, jakie wyciągnął na podstawie swoich doświadczeń dotyczących charakteru prowadzenia walki politycznej na Węgrzech zaważyły na jego sposobie rozwiązywania konfliktów wewnątrz i na zewnątrz kraju w czasie pełnienia przez niego przywódczej roli.

Niniejszy artykuł nie ukazuje zagadnienia w czarno-białych barwach. Nawet jeśli autor ma swój własny pogląd na sprawę (zasadniczo konserwatywny arystotelesowski), celem artykułu jest przedstawienie zrównoważonej i realistycznej oceny osiągnięć i porażek „Pana Orbána” podczas jego drugiej kadencji na stanowisku szefa rady ministrów Węgier. Niech sam czytelnik zadecyduje, jakie wnioski można wyciągnąć.

Dlaczego większość 2/3? Rewolucja w kabinie do głosowania

Drugi rząd Orbána (wspierany przez partie bliźniacze Fidesz i Chrześcijańskich Demokratów) przejął władzę wiosną 2010 r., mając za sobą większość 2/3 głosów parlamentu. Takie poparcie jest zdecydowanie bezprecedensowe, nie tylko na Węgrzech, ale w jakiegokolwiek innej demokracji konstytucyjnej. Szukając wyjaśnienia, jak zazwyczaj, nie należy go wiązać z jedną konkretną przyczyną. Niewątpliwie węgierski system wyborczy odegrał tu swoją rolę, gdyż zwycięzca wyborów w niniejszym systemie jest sówicie wynagradzany, co oczywiście zniekształca prawdziwe proporcje¹. 52 procent głosów na listę partii wystarczyło do uzyskania większości 2/3 mandatów w parlamencie. Co ważniejsze, gorące nastroje polityczne (przynajmniej od 2006 r.) oraz powtarzające się przypadki korupcji w okresie rządów premiera Gyurcsány'ego przesądziły o przytłaczającym zwycięstwie Fideszu. Opozycja niczego nie musiała robić: socjaliści byli skazani na przegraną, ponieważ nie zgodzili się na zdymisjonowanie premiera Gyurcsány'ego², za co wyborcy chcieli ich ukarać. Z drugiej strony, ich partnerzy, Wolni Demokraci nie mogli nawet złożyć własnych nominacji w wyborach. Inna centrolewicowa partia, ważny uczestnik procesu przemian pod koniec lat 80. i na początku 90., Węgierskie Forum Demokratyczne, również znalazła się poza parlamentem. W miejsce tych partii, dwie nowe partie opozycyjne mogły wejść do parlamentu: Polityka Może Być Inna – alternatywna partia zielonych oraz Jobbik – ultra prawicowa partia, która znalazła się w nagłówkach wszystkich zachodnich mediów dzięki marszom swoich paramilitarnych oddziałów.

Ale dlaczego tak naprawdę zaszła zmiana palety politycznej? Wcześniej, nawet po zaciekłych kampaniach, wyniki wyborów zazwyczaj owocowały rodzajem równowagi pomiędzy prawicą a lewicą, między partiami rządzącymi a opozycyjnymi. W polityce węgierskiej należy zachować ostrożność jeśli chodzi o przyklejanie określonych politycznych etykiet. Od 1994 r. kiedy to liberałowie, wcześniej jedni z najbardziej radykalnych zwolenników rzeczywistego oderwania się od komunistycznej przeszłości, zawiązali koalicję z socjalistami, którzy są praktycznie następcami komunistów, różnice pomiędzy partiami pozostają niezbyt jasne. Po jednej stronie mamy socjalistów (którzy tradycyjnie mają najbardziej rozbudowaną strukturę organizacyjną partii oraz największe zasoby ludzkie i zaplecze infrastrukturalne) w koalicji z lewicowymi liberałami, następcami pokolenia opozycjonistów-intelektualistów, zwykle kojarzonych z publikacjami z drugiego obiegu i agitacją z lat 80., a z drugiej strony mamy Fidesz, prawicową partię ludową o wydźwięku nacjonalistycznym, popieraną przez resztki historycznej Partii Chrześcijańskich Demokratów.

Co stanowi prawdziwe wyjaśnienie dla uzyskania większości 2/3 mandatów? Kluczową rolę w dramatycznej przegranej lewicy odegrał z pewnością kryzys z roku 2006, kiedy to w 50. rocznicę rewolucji z 1956 na ulicach Budapesztu policja strzelała do zwykłych obywateli gumowymi kulami, przypuszczalnie (bezpośrednio lub pośrednio) z polecenia premiera. Należałoby jednakże nieco się cofnąć i spojrzeć na scenę polityczną z pewnego dystansu, gdyż w rzeczywistości wszystkie te szczegóły sugerują powód bardziej ogólny: elektorat chciał wyrazić generalną negatywną ocenę ustaleń przyjętych podczas obrad okrągłego stołu w latach 1989-1990. Choć propozycja nowej konstytucji nie była propagowana w żadnym z programów partii Fidesz w 2010 r., niebezpieczeństwo, że większość 2/3 mogłaby oznaczać ogromną przewagę konstytucyjną była szeroko opisywana przez lewicę i intelektualistów lubiących podburzać opinię publiczną. Fakt, że elektorat umożliwił Fideszowi uzyskanie takiej przewagi, pomimo wszystkich tych ostrzeżeń, że Orbán może wprowadzić zmiany do konstytucji, pokazuje, iż intencją elektoratu było doprowadzenie do zmiany wcześniej istniejących struktur politycznych na Węgrzech oraz iż owa intencja (u wystarczającej części elektoratu) była najprawdopodobniej wyrazem niezadowolenia z elity politycznej, która pojawiła się jako końcowy wynik przemian. Mimo że Orbán sam był członkiem tej elity, potrafił zaprezentować siebie jako krytyka polityki całych lat 90., nie będąc jednocześnie oskarżanym o niekonstytucyjność, w przeciwieństwie do polityków o skrajnych poglądach. Jego osobista charyzma i autorytet, zdobyte dzięki działalności antykomunistycznej i na rzecz spraw narodowych, pomogły mu wykorzystać ogólne niezadowolenie z istniejącej sytuacji bez przedstawienia jakiegokolwiek rzetelnego planu, w którą stronę pokierować węgierską politykę.

Nawet on sam musiał być zdziwiony, kiedy zdał sobie sprawę, że mimo tych wszystkich niedociągnięć otrzymał poparcie, którego potrzebował do zmiany konstytucji. I to właśnie wtedy, kiedy zapoczątkował dyskurs na temat rewolucji w gabinecie do głosowania. Doszedł do wniosku, że większość pragnie prawdziwych zmian i że on może je przeprowadzić, więc musiał przygotować podwaliny do radykalnej zmiany – quasi-rewolucyjny okres aktywnej pracy nad poprawkami do konstytucji. W pewnym sensie znalazł się w sytuacji bez wyjścia: był naciskany przez wyborców, których ujął swoją opozycyjną retoryką przyjęcia roli rewolucyjnego przywódcy, co tak naprawdę nie pasuje do konserwatywnego, prawicowego polityka, a tym bardziej polityka u władzy. Ta sprzeczność – w jaki sposób odsunąć poprzedni system rządu, a jednocześnie nadal utrzymać wizerunek odpowiedzialnego konserwatywnego przywódcy – zaważyła na jego strategii działania podczas tej kadencji rządu i sposobie rozwiązania powyższej kwestii poprzez ogłoszenie pewnego rodzaju wojny o wyzwolenie, nie tylko w kraju, ale także przeciw zagranicznym bankom, globalnym korporacjom, europejskim i światowym instytucjom poza granicami kra-

ju, przy jednoczesnym utrzymaniu bardzo sztywnych zasad odnośnie państwowego budżetu, co było wysoce problematyczne, jednakże wciąż do zaakceptowania dla zewnętrznych obserwatorów i wysoce skuteczne z perspektywy polityki wewnętrznej. Stanowiło to przyczynę rozbieżności między tak wieloma zewnętrznymi i wewnętrznymi obserwatorami – zjawisko raczej rzadkie w krajach ze stabilnym systemem demokratycznym. Jednak dopóki działają instytucje demokratyczne i większość głośnie za takim kandydatem na przywódcę, trudno jest twierdzić, że strategia ta nie jest skuteczna w wymiarze krótkoterminowym. Inną kwestią jest to, na ile będzie ona korzystna dla całego kraju w wymiarze długoterminowym, co ma większe znaczenie dla państwa, lecz może zostać zweryfikowane wyłącznie w dłuższym okresie.

Powrót do podstaw. Nowa Ustawa Zasadnicza

Choć kwestia nowej konstytucji została tak naprawdę otwarcie podniesiona dopiero po pierwszej turze wyborów, zaczęła wkrótce dominować publiczne dyskusje. Została jednakże poprzedzona raczej kuriozalnym eksperymentem politycznej retoryki – System Narodowej Współpracy stał się jednym z pierwszych programów nowego rządu, mającym na celu pokazanie jedności narodu, choć w rzeczywistości raczej przypominającym starą komunistyczną propagandę, tym bardziej że instytucje publiczne były zobowiązane do umieszczenia tekstu SNW w miejscu dobrze widocznym dla odważających.

Niewątpliwie proces, który doprowadził do oficjalnego przyjęcia nowej konstytucji przez „superwiększość” parlamentarną, przebiegł nieoczekiwanie spokojnie i łatwo, nawet jeśli spowodował niespotykaną wcześniej falę międzynarodowej krytyki i upokorzenie węgierskiego rządu. W dalszej części tekstu zostanie szczegółowo omówiony stosunek rządu do Europy i *vice versa*. Najpierw jednak warto przyjrzeć się samej inicjatywie tworzenia konstytucji oraz wynikowi owego przedsięwzięcia.

Jednym z kluczowych zagadnień dotyczących wprowadzenia nowej ustawy zasadniczej (proszę zwrócić uwagę na samą nazwę: co jest powodem użycia tego terminu zamiast bardziej konwencjonalnego „konstytucja”?) jest zgodność tego procesu z prawem. Mimo że opozycja została zaproszona do udziału w nim, zdecydowanie nie chciała uczestniczyć w tworzeniu czegoś bez późniejszej możliwości obrócenia tego na własną korzyść. Gdyby opozycja uczestniczyła w tym procesie, usankcjonowałyby go, a ponieważ nie zrobiła tego, uznaje go za niezgodny z prawem. Z pewnością główna odpowiedzialność zawsze spoczywa na barkach sił rządzących - rząd winien przedłożyć realną propozycję, jeśli chciał włączyć opozycję w proces o tak długofalowych konsekwencjach jak tworzenie nowej konstytucji.

Fakt, iż zatwierdzony tekst Ustawy Zasadniczej musiał być poprawiony aż pięć razy w ciągu swoich dwóch lat istnienia odnosi nas do zagadnienia wykorzystywania procedur. Bez wątplenia, w przypadku wprowadzenia czegoś tak nowego, konieczne jest dopracowanie pewnych szczegółów w świetle praktycznych problemów, na które natrafiają prawnicy, jednakże partia Fidesz w rzeczywistości używała poprawek jak rodzaju broni politycznej: kiedy premier Orbán prowadził debaty z niektórymi przedstawicielami politycznymi i ekonomicznymi, po prostu usuwał zagadnienie z pola walki politycznej i próbował włączyć je do konstytucji. Jest to oznaka, że jego koncepcja konstytucyjności była słaba i pragmatyczna. Postrzegał on konstytucję jako środek do umocnienia pewnych racji politycznych i zdał ją na łaskę zawsze zmieniającej się woli politycznej większości 2/3 głosów – koncepcja, która nie jest raczej zgodna z ideą zasady prawa *sensu stricto*. Taki rodzaj pragmatyzmu konstytucyjnego jest zdecydowanie narażony na krytykę, jako że podważa sam autorytet nowoutworzonej konstytucji.

Jeśli chodzi o konstytucyjną istotę nowego tekstu, należy wspomnieć o dwóch sprawach. Z jednej strony, bez komentarza przeniesiono około 80% zapisów z poprzedniej konstytucji (ważnej od 1989, choć także nieustannie poprawianej). Oznacza to, że istotne przepisy dotyczące podstawowych praw, np. praw jednostki w odniesieniu do władzy państwowej zostały zaczerpnięte z konstytucji-poprzedniczki. To z kolei oznacza, że Ustawa Zasadnicza potwierdza wykładnię poprzedniczki, łącznie ze stosowaną przez Sąd Konstytucyjny praktyką sądową, co jest kwestią najostrzejszych politycznych debat. To właśnie z tego powodu rozgorzała kłótnia o nadrzędność pomiędzy Parlamentem a Sądem Konstytucyjnym. Sąd twierdził, że zapisy konstytucji mają na celu ograniczenie kompetencji Sądu, co w pewnych przypadkach jest rzeczywiście prawdą (np. poprzez uniemożliwienie prowadzenia dochodzenia w sprawie zgodności ustaw budżetowych z konstytucją w przypadku przekroczenia przez deficyt budżetowy określonego limitu). Z drugiej strony, Sąd podejmował próby kontrolowania samego procesu tworzenia konstytucji, co rozpoczęło rodzaj walki o supremację.

Swoim działaniem Sąd Konstytucyjny wydaje się narażać na krytykę, gdyż w tym względzie w państwach demokratycznych niezależność i nadrzędność parlamentu nie jest właściwie kwestionowana. Tym bardziej, że podstawowe prawa jednostki nie są ograniczone w nowym brzmieniu konstytucji w żadnym większym stopniu niż były wcześniej. Sąd Konstytucyjny ryzykował w tym czasie zarzut stania się politycznym przedstawicielem, co można wyjaśnić przez to, że zarówno opozycja, jak i krytycy zagraniczni, naciskali Sąd w tym właśnie kierunku (tej sprawy dotyczą np. dochodzenia i sprawozdania prestiżowej Komisji Weneckiej, której wiceprzewodniczącym był przewodniczący Sądu Konstytucyjnego Węgier, Péter Paczolay).

Podsumowując: czymś zupełnie przełomowym w nowej Ustawie Zasadniczej jest konstytucyjne podejście, które jest bardzo odmienne od tego we wcześniejszej konstytucji. Pierwszą spisaną węgierską konstytucję stanowiła stalinowska z 1949 r., przedtem Węgry posiadały historyczną konstytucję, składającą się z przepisów prawnych, orzeczeń sądowych oraz praw zwyczajowych, przypominającą brytyjski system niespisanej konstytucji. Konstytucja stalinowska została poprawiona przez uczestników Narodowego Okrągłego Stołu w 1989 r. – przez przedstawicieli, którzy nie byli wyłonieni zgodnie z prawem w wyborach. Poprawki wprowadzono przy założeniu, że będzie to jedynie konstytucja tymczasowa i dlatego też zaniechano wszelkich odniesień do wartości i pominięto je w tekście. Ten deficyt wartości dał okazję pierwszemu, dosyć aktywnemu, Sądowi Konstytucyjnemu, kierowanemu przez autorytatywnego László Sólyoma, założyciela i pierwszego przewodniczącego Sądu³, do stworzenia idei niewidzialnej konstytucji. Ta koncepcja miała funkcjonować jako teoretyczny filar dla działania Sądu celem uzupełnienia węgierskich przepisów konstytucyjnych o brakujące wartości i zasady.

Jednakże jednym z głównych celów nowej Ustawy Zasadniczej jest pozbycie się wtórnej warstwy konstytucyjnej i próba dostarczenia koniecznych podstaw konstytucyjnych poprzez uzupełnienie brakujących wartości. Ten krok jest realizowany za pomocą bardzo odważnej zmiany. Ustawa Zasadnicza zawiera wyraźne stwierdzenia, dotyczące przywrócenia przynajmniej ducha węgierskiej konstytucji historycznej: „Oddajemy hołd osiągnięciom naszej historycznej konstytucji i Świętej Koronie, która uosabia konstytucyjną ciągłość państwowości Węgier i jedność narodu. Nie uznajemy unieważnienia naszej historycznej konstytucji w czasie obcych okupacji.”⁴ Ponownie w Preambule: „Przepisy dotyczące praw podstawowych będą rozumiane zgodnie z ich celami, Preambułą i osiągnięciami konstytucji historycznej.” (Artykuł R). W celu zinterpretowania odniesienia do konstytucji historycznej zawartego w preambule i głównych zapisach konstytucji, należy wziąć pod uwagę dwie sprawy. Pierwsza to czynnik polityczny: utrata niepodległości spowodowana przez okupację, najpierw niemiecką w 1944 r., a następnie sowiecką w i po roku 1945. Choć uważa się, że Węgry przegrały II Wojnę Światową, faktem jest, iż armia niemiecka musiała najechać Węgry w 1944 r., by zmusić kraj do podjęcia kroku, jakiego żądał Hitler, co zakończyło się śmiercią setek tysięcy węgierskich Żydów w obozach zagłady. Po przejęciu kraju przez Sowieców, Węgry pozostały pod politycznym wpływem reżimu komunistycznego, co doprowadziło w 1949 r. do ustanowienia pierwszej spisanej stalinowskiej konstytucji. Jako że konstytucja ta pozostała ważna aż do 1989 r., wcześniejsza, starsza tradycja konstytucjonalizmu osłabła. Dlatego też, kiedy uczestnicy obrad okrągłego stołu uzgodnili, jak tymczasowo zdemokratyzować konstytucję z 1949 r., nie podejmowali zbytniego wysiłku, by wrócić do konstytucji historycznej. Właśnie w świetle tych historycznych faktów należy spojrzeć na stara-

nia, jakie podejmuje nowa Ustawa Zasadnicza w celu odnalezienia związków z konstytucyjną tradycją kraju. „Nie uznajemy komunistycznej konstytucji z roku 1949, gdyż była ona podstawą do rządów tyrańskich, dlatego też proklamujemy jej nieważność”. Następnie: „Za dzień przywrócenia naszemu krajowi możliwości samostanowienia, utraconej dnia 19 marca 1944 roku, uznajemy dzień 2 maja 1990 roku, kiedy to powstało pierwsze ciało ustawodawcze wybrane w wolnych wyborach.” (Preambuła). Drugi element to czynnik prawny. Praktyka konstytucyjna oparta o ustalenia z 1989 r. w dużej mierze wzorowała się na niemieckim przykładzie konstytucji, co stworzyło dość delikatną sytuację polityczną. Przewodniczący Sądu Konstytucyjnego, László Sólyom, dokładnie znał niemieckie prawo, ponieważ wcześniej przez lata pracował i studiował w Niemieckiej Republice Demokratycznej. Co ważniejsze, uważał, iż kontrola konstytucyjna w nowo narodzonej demokracji może odegrać kluczową rolę w utrzymaniu standardów demokratycznych. Politycy próbowali jednak wykorzystać Sąd do interesów swoich własnych frakcji. Opozycja zazwyczaj używała go jako blokady ustaw zaproponowanych przez większość rządzącą, utrudniając w ten sposób skuteczne rządzenie krajem. Mimo że przez pewien okres Sólyom mógł stworzyć sytuację, w której Sąd miał bezprecedensową i nieuznaną oficjalnie polityczną władzę, podważanie suwerenności Parlamentu poprzez zgłaszanie zastrzeżeń do prawie wszystkich ustaw przyjętych przez większość wzbudziło polityczną krytykę i wywołało negatywne społeczne emocje w stosunku do obecnej praktyki konstytucyjnej. Ta krytyka mogła zostać skierowana przeciw Sądowi w oparciu o istotny argument mówiący, że konstytucjonalizm w obecnej formie przypominał prawny transplant. Niniejszy pogląd spotęgowany został faktem, że Sąd nie starał się znaleźć własnego miejsca w systemie sądowniczym, lecz próbował odgrywać rolę „nadsądu” będącego nie tylko ponad Parlamentem, ale i zwykłymi sądami oraz wszystkimi innymi instytucjami, w celu podważania ich decyzji lub przynajmniej ich kontrolowania. Odniesienia do konstytucji historycznej w nowej Ustawie Zasadniczej pokazują wysiłek twórców konstytucji, by zarówno zachować prawo do konstytucyjnych zmian, jak i zawrzeć osiągnięcia Sądu Konstytucyjnego obecne w węgierskiej tradycji prawnej.

Wojna o wyzwolenie z „jarzma” Europy i zachodnich mediów

Stworzenie nowej konstytucji wymaga wyjątkowej koncentracji siły politycznej. Częściowo dlatego nie zawsze udaje się utrzymać ten proces w konstytucyjnych granicach. Fakt, że rząd Orbána w przeciągu roku spisał nową ustawę zasadniczą, a do 1 stycznia 2012 r. stworzył konstytucję, której nie można było zakwestionować pod względem prawnym, świadczy o skuteczności większości 2/3 głosów⁵. Orbán musiał niestety zapłacić za to posunięcie. Tak jak wspomniano wcześniej, wybrał on drogę rewolucjonisty celem usankcjonowania samej procedury - rewolucja w kabinie do gło-

sowania wydawała się odpowiednią taktyką polityczną w obronie jego strategii. Tym bardziej, że zdawał się być przekonany, iż uzyskanie „superwiększości” jest wynikiem zmęczenia elektoratu politycznym i gospodarczym impasem rządów z lat 1989 i 1990, i dlatego też uważał, że musi zmienić całość podstaw prawnych państwa. Swoją rolę rewolucyjnego przywódcy odegrał tworząc scenariusz, w którym pojawił się jako obrońca narodowej suwerenności Węgier w stosunkach z europejskim supermocarstwem, uosobianym przez Brukselę, zarówno przez Komisję jak i Parlament, a także w odniesieniu do globalnych interesów gospodarczych, reprezentowanych przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) oraz międzynarodowe koncerny obecne w węgierskiej gospodarce i finansach. Wybór okazał się trafny, gdyż pozwolił Orbánowi przedstawić sytuację jako rodzaj ostrego konfliktu, do czego jego wyborcy byli przyzwyczajeni w polityce wewnętrznej od przynajmniej 2006 roku, i co dało mu większość 2/3 mandatów. Dzięki temu, z kolei, uzyskał społeczne poparcie przeciwko Brukseli, której nadał wizerunek nowej Moskwy. Z drugiej strony, zasadność działania instytucji europejskich została silnie podważona również przez inne części kontynentu w czasie światowego kryzysu gospodarczego i z uwagi na wyraźną tendencję do przekazywania kompetencji należących do państw członkowskich na rzecz Brukseli. To poczucie było szczególnie silne w części Europy Środkowej, gdzie społeczeństwom wydawało się, że „stara Europa” (wcześniej Europa Zachodnia) nie jest wystarczająco hojna dla nowych państw członkowskich (wcześniej krajów bloku sowieckiego). Za przykład mogą posłużyć nastroje społeczne w Czechach, gdzie Klaus był w stanie zbić kapitał na całkiem silnej niechęci wobec Unii lub w Polsce, która wydaje się być jednym z najsilniej wspierających Orbána krajów europejskich.

W tych okolicznościach w sławnych wystąpieniach w ogromnej sali plenarnej Parlamentu Europejskiego Orbán mógł uchodzić w oczach społeczeństwa za tego słabszego, który ma przeciw sobie niesprawiedliwą większość próbującą podważyć suwerenność narodową kraju. Taką interpretację wydarzeń umocniły jeszcze antychrześcijańskie oraz antynarodowe dyskusje politycznej lewicy, oskarżające Orbána o bycie niedemokratycznym, małostkowym tyranem, który nie wie, czym są rządy prawa i demokracja przedstawicielska. Taka krytyka okazała się mało przekonująca na Węgrzech, gdzie Orbán cieszył się raczej wizerunkiem silnie antykomunistycznym. Wyborcy pamiętali jego historyczne przemówienie z czerwca 1990 roku wygłoszone podczas powtórnego pochówku bohaterów 1956 r. na placu Bohatera, w którym jako pierwszy publicznie zażądał wycofania się okupantów sowieckich z kraju.

Plan Orbána pewnie by się nie powiódł, gdyby nie to, że zadbał on o właściwe nagłośnienie swoich działań w mediach. W tym celu przeforsował nową ustawę regulującą działalność mediów, ostro krytykowaną przez władze Unii Europejskiej i zachod-

nie media. Jako że na Węgrzech od roku 1990 tradycją stało się kontrolowanie mediów publicznych przez partie rządzące, nie musiał nawet się zbytnio starać, by przekonać do siebie państwową telewizję i radio. Dołączyła do tego całkiem dobrze rozwinięta sieć niezależnych stacji medialnych powstałych w trakcie ośmioletniej opozycyjnej działalności Fideszu w latach 2002-2010. Stacje te mogły również pozyskiwać dochody z rządowych reklam i w ten sposób odegrać swoją rolę w medialnym chórze nadającym rządowym działaniom pożądany ton.

Z takim poparciem Orbán rozpoczął batalię polityczno-retoryczną skierowaną przeciw instytucjom europejskim, zachodnim mediom i międzynarodowym koncernom. W tym umownym scenariuszu był on tym słabszym, który musiał walczyć z gospodarczymi, politycznymi i medialnymi tytanami, by bronić niezależności i godności swego małego kraju zaatakowanego przez niesprawiedliwe obce siły. Choć taka interpretacja robiła wrażenie nieco populistycznej nawet na Węgrzech, Fidesz zdołał przekonać do niej znaczną część swoich zwolenników z 2010 r., co zaowocowało właściwie bezprecedensowymi wynikami we wszystkich sondażach opinii publicznej, w których partie rządzące utrzymywały się na wiodących pozycjach przez cały okres bycia u władzy. Dokonano tego przy jednoczesnej krytyce ze strony mediów europejskich i światowych. By osiągnąć sukces w czasie, kiedy rządy Grecji i Włoch musiały podać się do dymisji ze względu na wewnętrzną presję, polityka Orbána miała w zanadrzu jeszcze jeden atut nazwany przez jego autora, György'ego Matolcsy'ego, ministra ds. gospodarki narodowej, „nieortodoksyjną” polityką gospodarczą.

Nieortodoksyjna polityka gospodarcza

Węgry były bardzo źle oceniane w kwestii przezwyciężania kryzysu ekonomicznego przed objęciem władzy przez drugi rząd Orbána. Było to w dużej mierze spowodowane brakiem rzeczywistych reform w strukturze gospodarki po 1990 r., przy czym węgierska opinia publiczna pozostawała zdecydowanie nieprzychylna drastycznym metodom oszczędnościowym, które uważała za podstawową zasadę ery komunizmu – nie bez przyczyny, gdyż J. Kádár musiał stosować je całkiem często w celu utrzymania stosunkowo zrównoważonego budżetu, co miało miejsce po zastosowaniu przez niego polityki gulaszowego komunizmu.⁶

Sytuacja gospodarcza kraju była w znacznym stopniu uzależniona od wysokiego poziomu zadłużenia zagranicznego, do którego przyczyniła się nieodpowiedzialna polityka ery późnego Kádára, opierająca się na pożyczkach zagranicznych w celu utrzymania poziomu życia gospodarczego. Podczas procesu przemian nie zastosowano terapii szokowej, jaka nastąpiła w Polsce, wprowadzając prywatyzację, by przyspieszyć zmia-

ny gospodarcze. Ze względu na skorumpowane relacje między światem polityki i gospodarki, proces prywatyzacji nie przyniósł korzystnych rezultatów, jako że większość inwestycji zagranicznych ograniczyła się do wykupienia wartościowych zakładów państwowych, przy jednoczesnym skazaniu na bankructwo reszty przedsiębiorstw państwowych. Ta praktyka uzyskiwania rentownych zakładów przemysłowych za niewielkie pieniądze i pozostawiania pozostałych na pastwę losu spowodowała, że nieodpowiedzialne rządy będące u władzy po 2002 r. ponownie zadłużyły się zagranicą. Kiedy w roku 2007 i 2008 nadszedł kryzys ekonomiczny, zastał węgierską gospodarkę w raczej opłakanym stanie. Węgry zostały przypisane do grupy krajów europejskich mogących potrzebować bezpośredniej pomocy finansowej od Europy celem uniknięcia bankructwa państwa. Lewicowy rząd znowu zdecydował się na zaciągnięcie niekorzystnych pożyczek z MFW, których koszty musiały być poniesione przez państwo. Innymi słowy, kiedy w 2010 r. Orbán przejął władzę, nie miał już właściwie swobody działania. Powyższe okoliczności i większość 2/3 mandatów sprawiła, że poczuł się upoważniony do podjęcia niekonwencjonalnych kroków gospodarczych, które wprowadził jego rząd. Poniżej przedstawiono 6 z nadzwyczajnych posunięć rządu Orbána celem zobrazowania jego polityki gospodarczej.

1. Nacjonalizacja systemu prywatnych ubezpieczeń emerytalnych. To poprzedni lewicowo-liberalny rząd wprowadził dwufilarowy system emerytalny: dla starszego pokolenia zostawił ten stary odziedziczony po systemie sprzed roku 1990 oraz wprowadził nowy system prywatnych ubezpieczeń emerytalnych, w którym obowiązkowo musiały się zarejestrować młodsze pokolenia. Na umożliwienie rządowi przejścia tych prywatnych funduszy, co było odważnym krokiem, złożyły się dwie kwestie. Pierwszą z ich był brutalny fakt, że członkowie funduszy po prostu musieli do nich dołączyć, co oczerniało fundusze w oczach zwolenników Orbána, gdyż miało posmak politycznego przymusu. Drugim argumentem był niekwestionowany fakt, iż instytucje te były centrami korupcji, jako że świat polityki i finansów na Węgrzech ściśle współpracował ze sobą, jasno pokazując oczywiste polityczne powiązania niektórych właścicieli wspomnianych funduszy. Dodając do tego błędne strategie biznesowe i niedopuszczalnie wysokie koszty utrzymania zarządów tych firm, nietrudno dostrzec dlaczego nastroje społeczne większości były krytyczne wobec tych instytucji. Rząd łatwo przejął kontrolę nad ich aktywami, wypłacając fundusze indywidualnym członkom, ale przejmując cały kapitał, dzięki czemu udało się utrzymać równowagę w państwowym budżecie.
2. Odcięcie powiązań z MFW. W pierwszych tygodniach po przejściu władzy przez nowy rząd było jasne, że MFW nie chce renegecjonować umów z Węgra-

mi. W tej sytuacji Orbán nie miał wyboru i musiał zerwać się z krótkiej smyczy MFW, by przeforsować swą własną politykę gospodarczą. Jednak wraz z radykalnym pogorszeniem się pozycji Europy na rynku globalnym okazało się, że rząd padł ofiarą międzynarodowego braku zaufania do swojej wiarygodności finansowej. Właśnie wtedy Orbán znowu zdecydował się na podjęcie bardzo odważnego kroku - zaprosił MFW do powrotu do stołu negocjacyjnego. Przez ponad rok podtrzymywał nadzieje na porozumienie, co pozwoliło zbudować zaufanie na rynku, że Węgry prędzej czy później będą objęte siatką bezpieczeństwa MFW. Potem miał miejsce drugi odważny krok - jako że MFW nie oferował rzeczywiście korzystnych warunków, wprost przeciwnie, odgrywając rolę pioniera zachodniej opinii publicznej na węgierskim polu walki, chciał ukarać Węgry za nieustępliwą politykę Orbána, premier zdecydował się na ponowne zerwanie więzów z MFW. Celem manewru było pokazanie, że Węgry są wystarczająco pewne siebie w dziedzinie gospodarczej i finansowej i odniosło to oczekiwany skutek. Rynki były zadowolone, że po problemach Islandii, Grecji, Włoch, Hiszpanii i Cypru, Węgom udało się nie załamać i rząd był w stanie utrzymać płynność finansową i budżet pod kontrolą. Do tego czasu rząd był w stanie spłacić MFW długi zaciągnięte przez poprzedników, co wzmocniło jego pozycję w oczach świata zewnętrznego.

3. Opodatkowanie banków i innych sektorów gospodarki. W celu osiągnięcia powyższych zamierzeń potrzebne były jednakże dalsze kroki, mające przede wszystkim zapewnić wpływy do skarbu państwa. Jednym z takich nadzwyczajnych ruchów, dzięki któremu rządowi udało się je uzyskać, było opodatkowanie banków, firm ubezpieczeniowych oraz innych jednostek wysokodochodowych sektorów gospodarki, zazwyczaj należących do międzynarodowych koncernów. Umożliwiły to następujące czynniki. Po pierwsze, wściekłość społeczeństwa spowodowana kryzysem gospodarczym znalazła swoje odbicie w bardzo złej prasie dotyczącej sektora finansowego, co oznaczało, że nastroje społeczne obróciły się zdecydowanie przeciw niemu i dlatego też nie mógł zbyt głośno protestować. Tym bardziej, że sektor bankowy na Węgrzech był silnie dotowany podczas wprowadzania wcześniejszych „reform” systemu finansowego. Innym czynnikiem było rozszerzenie retoryki wojny o wyzwolenie, tak by obejmowała ona również ten front. Orbán zaczął wygłaszać bardzo populistyczne tezy o globalnych koncernach uśmiercających gospodarkę narodową, w ten sposób przedstawiając swoją decyzję jako rodzaj ruchu na rzecz wyzwolenia narodowego. Ten rodzaj retoryki został wymieszany z dyskursem przeznaczonym dla zwolenników bardziej wyszukanej argumentacji. Zgodnie z tą filozofią, w czasie kryzysu cała społeczność, to znaczy każdy uczestnik sys-

temu gospodarczego powinien coś poświęcić. Każdy winien mieć swój wkład w pomoc, jakiej społeczeństwo potrzebuje od swoich członków i skoro naród już spełnił ów obowiązek, ponosząc konsekwencje drastycznych środków oszczędnościowych, sektor finansowy i ekonomiczny również powinien zachować się odpowiedzialnie. Niewątpliwie w tym czasie w ślady Orbána poszło wiele zachodnich rządów, chociaż wysokość podatku nigdzie nie była tak wysoka jak na Węgrzech. Aczkolwiek dzięki większości 2/3 głosów i poparciu krajowych mediów, rząd nie musiał zmagać się z silną opozycją względem powziętych działań.

4. Wprowadzenie podatku liniowego. Kwestia zastosowania podatku liniowego jako środka mającego wspomóc rozwój gospodarczy jest oczywiście narażona na różnego rodzaju krytykę. W ramach nieortodoksyjnej polityki rządu Orbána wprowadzono go jednak bardzo kategorycznie. Oczywiście podatek liniowy może wspierać wzrost popytu wewnętrznego, co mogło być argumentem przemawiającym za jego zastosowaniem, jednak krytycy twierdzący, iż był to środek niesprawiedliwy, faworyzujący grupy społeczne, którym się bardziej powiodło, mieli rację. Zdecydowanie ta decyzja rządu nie miała na celu pomocy gorzej sytuowanym. Wręcz przeciwnie, była oparta na założeniu, obecnym już w polityce pierwszego rządu Orbána, że wspieranie klasy średniej, zwanej „polgárok” (inaczej mieszczenie, w jęz. niemieckim Bürger) pomoże zbudować wobec niej zaufanie w opinii publicznej, co przełoży się także na usprawnienie działania rynku wewnętrznego. Działanie okazało się skuteczne, być może w dużym stopniu dzięki autentycznemu politycznemu zaufaniu, którym cieszył się Orbán w pewnych kręgach społecznych – poprzez wprowadzenie podatku liniowego rząd mógł zjednać sobie nowych zwolenników, co uspokoiło rynek wewnętrzny i może do pewnego stopnia zwiększyło na nim popyt.
5. Zniesienie procedury nadmiernego deficytu wobec Węgier. Węgry miały bardzo złą opinię w oczach brukselskich decydentów i biurokratów. Było to w większości spowodowane faktem, że węgierskie rządy, jak to wyznał Ferenc Gyurcsány w swoim sławetnym przemówieniu⁷, zawsze próbowały fałszować dane budżetowe i nigdy nie dotrzymywały obietnic dotyczących deficytu oraz innych danych finansowych. Stworzyło to bardzo niekorzystną pozycję wyjściową dla Węgier, kiedy Orbán przejął władzę i próbował negocjować z Brukselą. Jego propozycje zostały zdecydowanie odrzucone, zanim zdążył cokolwiek zrobić. Było to wyrazem nastawienia Brukseli oraz jej ogólnych zastrzeżeń wobec rządu węgierskiego. Premier znalazł się w sytuacji, w której

wskazniki ekonomiczne pozostawały niekorzystne, podobnie jak stan finansów państwa. Choć nie mógł już skorzystać z pomocy europejskiej, udało mu się wybrnąć z impasu i spłacić całość zadłużenia względem zagranicznych instytucji celem uwolnienia się od zewnętrznych ograniczeń. To sprawiło, że gospodarcza i fiskalna polityka rządu cieszyła się większym prestiżem i aurytetytem niż wcześniej, tym bardziej, że prestiż ten został osiągnięty w całkowicie nieprzyjemnej politycznej atmosferze. Jest to wyraźny znak, że choć Orbán uważał, iż przewodzi zgodnej z prawem rewolucji w sferze politycznej, wykazał się jednak zbyt ostrożnością w kwestii hojnego wydawania publicznych pieniędzy.

6. Obniżenie kosztów ogólnych. Po upływie pewnego czasu od rozpoczęcia kadencji rządu, Orbán wprowadził być może jeden ze swoich najbardziej nieortodoksyjnych pomysłów gospodarczych - zdecydował się na obniżenie kosztów utrzymania gospodarstw domowych, między innymi, opłat za energię elektryczną, zużycie wody, kosztów gazu i innych usług użyteczności publicznej. Prawdą jest, że te koszty są na Węgrzech raczej wysokie, a firmy świadczące te usługi oferują różne stawki w zależności od położenia geograficznego i ugodnień z lokalnymi władzami. Rządowi udało się jednakże przedstawić ten problem pod hasłem ogólnej walki o wolność - firmy energetyczne i wiele innych jest własnością zagranicznych spółek-matek, a zadaniem rządu pozostaje obrona społeczeństwa przed ich naciskiem. Jest to oczywiście gra retoryczna, aczkolwiek do tej pory osiągnięto ogólną obniżkę cen o 10%, a w przypadku najwyższych opłat, nawet więcej. Niespodziewanie miało to bardzo korzystny wpływ na stopę inflacji. Pomimo gróźb rządu dotyczących nacjonalizacji usług użyteczności publicznej, zazwyczaj udaje mu się wynegocjować z zainteresowanymi spółkami opłacalny kompromis. Co ciekawe, opozycja nie spieszy się z przedstawieniem skutecznej krytyki powyższej polityki, jednocześnie będąc również niechętną, by opowiedzieć się za tą inicjatywą rządu i wyrazić swoje poparcie dla raczej lewicowego programu – co zdecydowanie pokazuje, iż Orbán z powodzeniem zajmuje centralną pozycję na spektrum politycznego dyskursu, a jego opozycja nie potrafi stworzyć realnych politycznych alternatyw.

Wnioski

Niniejszy artykuł jest próbą przedstawienia obiektywnego spojrzenia na trzy aspekty kluczowych elementów polityki drugiego rządu Orbána oraz dowiedzenia, że „Pan Orbán” nie jest typem prowincjonalnego rasisty lub ograniczonego ksenofoba, jak go przedstawiają jego przeciwnicy w zachodniej prasie. Jego talent do zaostrzania

konfliktów jest mocno związany z urazami, których doznał podczas wcześniejszych czterech lat u władzy, ośmiu lat w opozycji i dwudziestu pięciu lat na czele węgierskiej polityki. Został również osobiście poniżony w wielu sytuacjach, a jego doświadczenia z węgierskiej polityki późnego komunizmu i postkomunizmu musiały także przyczynić się do takiego podejścia, czyli nieszukania usprawiedliwienia dla swoich kontrowersyjnych posunięć czy żądań. Jednakże z punktu widzenia analityka politycznego, należy szukać powodów stojących za czynami lub słowami danej osoby. Patrząc z zewnątrz prawdopodobnie bardzo trudno dostrzec sens wielu z manewrów Orbána, które stają się zupełnie jasne, jeśli tylko zdamy sobie sprawę, jakie przyczyny za nimi stoją.

Artykuł skupia się na trzech podstawowych filarach drugiej kadencji Orbána na stanowisku premiera, to znaczy wprowadzeniu nowej Ustawy Zasadniczej dla Węgier, retoryce walki o wolność oraz niektórych elementach „nieortodoksyjnej” polityki gospodarczej.

Artykuł dowodzi, iż zrozumienie wysiłków, by pozwolić Parlamentowi na stworzenie nowej konstytucji jest ściśle związane z poglądem panującym na Węgrzech, że wcześniejsza tymczasowa konstytucja pozostaje już nieaktualna, nie odzwierciedla podstawowych wartości węgierskiej tradycji konstytucyjnej i opiera się na interpretacji zbyt zbliżonej do modelu niemieckiego. Artykuł pokazuje, że pośpieszna i bezkompromisowa procedura debaty konstytucyjnej doprowadziła do sytuacji, w której połowa polityków uważa nową Ustawę Zasadniczą za niezgodną z prawem. Ponadto, nowa konstytucja wyraźnie nawiązuje do wcześniejszej historycznej konstytucji Węgier, odrzuconej przez sowiecki model konstytucji spisanej, która została poprawiona podczas narodowych obrad okrągłego stołu w 1989 r. oraz później, a mimo to okazała się nie do przyjęcia dla dużej części elektoratu.

Niniejszy artykuł dowodzi, że retoryka walki o wolność stała się w rękach Orbána narzędziem politycznym, mającym zjednoczyć obóz stojący za nim i ocalić większość głosów wyborców poprzez stworzenie politycznego scenariusza, w którym istnieje ostry konflikt między nim a jego wewnętrzną i zewnętrzną opozycją. Z uwagi na fakt, że większość wyborców jest bardzo rozczarowana wcześniejszymi działaniami obecnej opozycji, kiedy Orbán porównuje ataki Europy na swój rząd z jej krytyką, udaje mu się przekonać swoich zwolenników, że zewnątrzni przeciwnicy nie są lepsi niż wewnątrzni krytycy i argumentuje podejmowanie nieortodoksyjnych decyzji ciągłym stanem wyjątkowym.

Na koniec przedstawiono sześć najważniejszych posunięć, którym można nadać miano „nieortodoksyjnych”, spośród decyzji gospodarczych rządu. Te poszczególne de-

czyje - choć niektóre z nich mogą budzić wątpliwości, gdy przygląda się im z osobna - razem tworzą większy obraz ukazujący rząd Orbána jako unikający katastrofy budżetowej w państwie, spłacający nie tak dawno zaciągnięte kredyty poprzedniego rządu, osiagający niezależność względem MFW, umacniający swoje stanowisko w oczach Brukseli w kwestii wyników budżetowych oraz uzyskujący perspektywy na korzystny rozwój na trajektorii wyników gospodarczych w bliskiej przyszłości. Niewątpliwie dalsza perspektywa, a tym bardziej osąd historyczny tych działań, będzie w znacznej mierze zależęć od decyzji elektoratu w wyborach 2014 roku. Jednakże polityka rządu (w tym pewne zmiany w samym systemie wyborczym) rzeczywiście może się przyczynić do zwycięstwa, gdyż opozycja popełniła wcześniej tak wiele błędów, że jej zwycięstwo byłoby większym zaskoczeniem niż reelekcja obecnego rządu. Biorąc to wszystko pod uwagę, zagraniczni eksperci być może jeszcze raz będą musieli lepiej się przyjrzeć dyskusyjnym poczynaniom premiera Viktora Orbána.

Tłumaczenie: Magdalena Domagała

1. Oczywiście podczas tej kadencji została uchwalona nowa ustawa wyborcza przez większość 2/3 głosów, co oznacza, że zostanie ona po raz pierwszy zastosowana w czasie wyborów w 2014 r.
2. Ferenc Gyurcsány (ur. w 1961 r.), w latach 2004-2009 socjalistyczny premier Węgier oraz lider koalicji socjalistyczno-liberalnej.
3. Późniejszy prezydent Republiki Węgierskiej w latach 2005-2010. Ciekawe jest to, że to Fidesz pomógł Sólyomowi osiągnąć tę pozycję, lecz później już nie podtrzymywał poparcia.
4. Preambuła, <http://www.kormany.hu/download/4/c3/30000/THE%20FUNDAMENTAL%20LAW%20OF%20HUNGARY.pdf>.
5. Nie należy oczywiście twierdzić, że konstytucji nie możnaby podważyć. Warto zauważyć jednak, że choć nowa Ustawa Zasadnicza pozostała niezgodna z prawem (dlatego, że nie udało się uzyskać poparcia opozycji), tylko garstka osób uważała, iż można ją podważyć zgodnie z prawem, aczkolwiek nie oznacza to, że w przypadku utworzenia nowego rządu po wiosennych wyborach 2014 r., nie będzie możliwości interpretacji przepisów prawa celem unieważnienia lub poprawienia konstytucji.
6. Niniejszego terminu używano do opisanego polityki J. Kádára, której celem była liberalizacja pewnych dziedzin gospodarki planowej, by u obywateli zaczęły się pojawiać nawyki konsumenckie.
7. Przemówienie Ferenc Gyurcsány'ego w maju 2006 r., wygłoszone po wygranych w 2006 r. wyborach, w którym przyznał, że rząd musiał fałszować dane liczbowe (Gyurcsány stwierdził: „Najwyraźniej kłamaliśmy przez ostatnie dwa lata. Było całkowicie jasne, że to co mówiliśmy, nie było prawdą”, oraz „Boska opatrność, dostatek pieniędzy w światowej gospodarce i setki sztuczek, o których nie musicie wiedzieć, pomogły nam przetrwać ten okres.”), zostało ujawnione opinii publicznej we wrześniu 2006 r., prawdopodobnie przez członków jego partii, doprowadzając do rządowego kryzysu, który udało się Gyurcsány'emu przetrwać, lecz za który musiała zapłacić jego partia polityczna w 2010 r. w postaci wygranej opozycji, która przejęła w parlamencie 2/3 mandatów.

Konflikty między rządem Fideszu a instytucjami UE: krótki przegląd natury dotychczasowych postępowań prawnych i politycznych

dr Csaba Törő

Liczne posunięcia powstałego w 2010 roku rządu Fideszu wywołały ostrą krytykę, zarzuty i ubolewanie zarówno u przedstawicieli niektórych państw członkowskich Unii Europejskiej, jak i ze strony różnych instytucji unijnych. Szeroki krąg instytucji UE wziął udział w odbywających się w ramach różnych forów, kontroli, ocen i sprawozdań postępowaniach dotyczących Węgier. Obok dwóch głównych aktorów instytucjonalnych – Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego – w różnych aspektach spraw związanych z Węgrami, pojawiły się na scenie również inne instytucje: Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (jako miejsce postępowań spornych rozstrzygających rzekome naruszenia prawa), Europejski Bank Centralny (jako obowiązkowy partner do konsultacji przed przyjęciem uregulowań dotyczących Węgierskiego Banku Narodowego), Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich (przy reorganizacji węgierskiego Urzędu Rzecznika Ochrony Danych) i Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (przy sporządzaniu rocznych raportów).

Krótki, ogólny przegląd charakteru postępowań zainicjowanych z powodu różnych sporów przez Komisję Europejską i Parlament Europejski może ułatwić rozróżnienie ewentualnych i zaistniałych działań prawnych bądź politycznych.

Postępowania Komisji Europejskiej wobec Węgier z powodu ewentualnych naruszeń prawa

Podczas sporów i konfliktów politycznych z instytucjami UE powracały zarzuty czy raczej podejrzenia, iż zmiany, które zaszły na Węgrzech po 2010 roku, co do istoty, ducha i kierunku naruszają zatwierdzone w Traktacie wartości spajające wspólnotę polityczną i prawną istniejącą w ramach Unii. Jednak do tej pory żadna upoważniona instytucja unijna nie stwierdziła zaistnienia takiej sytuacji. Wobec Węgier wszczęto liczne – już uregulowane i zamknięte lub będące jeszcze w toku – postępowania w sprawie naruszenia prawa, zarówno przed, jak i po powstaniu rządu Fideszu. Postępowania te nie oznaczają możliwego lub faktycznego naruszenia przez Węgry podsta-

wowych wartości politycznych UE, lecz sygnalizują uchybienia względem zobowiązań wynikających z konkretnego prawa unijnego lub ich niepełną realizację.

Postępowania wobec Węgier w sprawie uchybienia względem zobowiązań państwa członkowskiego

Powodem wszczęcia przez Komisję Europejską postępowań w sprawie uchybienia względem zobowiązań państwa członkowskiego (*infringement procedures*) nie jest poważne naruszenie podstawowych wartości UE lub ich zagrożenie. Postępowania te są zawsze oparte na możliwym naruszeniu przepisów lub postanowień prawa unijnego. Komisja Europejska może zapoczątkować postępowanie wobec państwa członkowskiego w sprawie uchybienia względem zobowiązań po stwierdzeniu naruszenia któregoś z przepisów prawa unijnego w stanowieniu lub stosowaniu prawa. Ta procedura wymagająca wyjaśnienia i korekty może być rozpoczęta na mocy postanowienia Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej upoważniającego Komisję do wydania „uzasadnionej opinii” o sytuacji uznanej przez nią za naruszenie prawa po zapoznaniu się ze stanowiskiem zainteresowanego kraju, jeżeli ona uważa, iż dany kraj członkowski nie wypełnił zobowiązania wynikającego z prawa unijnego. Opinia ta w istocie jest „urzędową oceną sytuacji”, a w przypadku jej nieuwzględnienia lub niewykonania w terminie Komisja Europejska może się zwrócić do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej¹.

Postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom zawsze wymaga interpretacji i stosowania określonych postanowień konkretnego przepisu unijnego prawa. Procedura zawsze jest zapoczątkowana przez Komisję i kontynuowana aż do otrzymania zadowalającej odpowiedzi od państwa członkowskiego polegającej na zaprzestaniu stwierdzonego naruszenia prawa bez postępowania sądowego bądź w jego wyniku.

Czy można stwierdzić naruszenie chronionych wartości podstawowych w przypadku Węgier?

Żaden przepis prawa unijnego nie służy jako punkt oparcia do ustalenia zagrożenia lub naruszenia podstawowych wartości Unii Europejskiej. Wymienione niezwykle złożone i różne pod względem wartości są realizowane przez poszanowanie i wykonanie różnych praw, uprawnień i zobowiązań.

Naruszenie którejś z okoliczności i reguł realizacji treści podstawowych wartości w rozmaity sposób – ze zmienną częstotliwością i różnym prawdopodobieństwem – zawsze może się zdarzyć i zdarza się w każdym z krajów członkowskich

Unii. Utrwalone w traktatach unijnych i europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r. uzupełnionej protokołami dodatkowymi, prawa polityczne, obywatelskie i socjalne oraz prawa wolnościowe w różnym stopniu są naruszane w poszczególnych krajach europejskich. Na gwarancje i przestrzeganie praw człowieka i swobód obywatelskich regularnie zwracają uwagę powołane w tym celu ponadnarodowe trybunały europejskie – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejski Trybunał Praw Człowieka – a ich orzeczenia oferują szeroki wachlarz różnych przykładów naruszenia tych praw.

Te orzeczenia również unaoczniają, iż systematycznie powtarzające się na Węgrzech i w innych krajach członkowskich Unii naruszenia praw człowieka i praw unijnych nie dowodzą naruszenia lub chociażby zagrożenia podstawowych wartości w takim stopniu, aby konieczne stało się uruchomienie odrębnego postępowania unijnego. Zatem nawet rzeczywiste naruszenie europejskich norm praw człowieka, stwierdzone w orzeczeniu właściwego trybunału europejskiego (wewnątrz Unii lub poza nią) nie stanowi dowodu naruszenia podstawowych wartości UE. Naruszenia poszczególnych praw człowieka zdarzają się we wszystkich państwach członkowskich. Oczywiście częstotliwość, waga i charakter naruszeń praw człowieka mają decydujące znaczenie dla oceny danego kraju. Węgry jednak pod tym względem nie różnią się od większości krajów członkowskich UE. Dlatego też na podstawie konkretnych spraw na wokandzie trybunałów nie można stwierdzić, że z powodu węgierskich przepisów prawnych lub działań władz prawa człowieka są w mniejszym stopniu urzeczywistniane niż gdzie indziej w Unii, a przez to podstawowe wartości unijne są naruszane.

W ochronie wartości podstawowych Komisja Europejska może wystąpić z inicjatywą uruchomienia procedury wczesnego ostrzegania lub nałożenia sankcji nawet wówczas, gdy nie ma podstaw do postępowania z powodu naruszenia przepisów prawnych Unii. Jeżeli uznaje, że kraj członkowski uchybia zobowiązaniom wprowadzonym w ramach Unii, które wynikają z traktatów lub z wtórnych źródeł prawa wspólnotowego, lecz prowadzi praktykę tworzenia lub stosowania prawa, która może spowodować „poważne i trwałe naruszenie” lub oczywiste ryzyko naruszenia normy prawnej wyrażającej podstawową wartość wspólnotową bądź z tej wartości wynikającej, Komisja nawet przy braku naruszenia konkretnej normy prawnej może przedstawić Radzie wnioski o przyjęcie środków w obronie wartości podstawowych. Jednak w odniesieniu do Węgier Komisja takich kroków nie uczyniła, ponieważ w ramach utartych postępowań korekcyjnych (w sprawie uchybień zobowiązaniom) węgierski rząd był gotów usunąć przyczyny konkretnych zarzutów bądź w drodze rokowań, bądź w drodze postępowań przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Działania polityczne Parlamentu Europejskiego wobec Węgier

„Europeizacja” węgierskiej polityki wewnętrznej

Trwające od 2011 roku kolejne potyczki rządu Fideszu bez wątpienia uocznily, że Parlament Europejski jest instytucją UE zapewniającą na szczeblu europejskim arenę walki dla jednoznacznie określonych politycznie punktów widzenia i grup partyjnych. Działalność Parlamentu Europejskiego, która w sposób nieukrywany jest określana przez poglądy i podziały polityczne, służy reprezentowaniu europejskiej rodziny partii politycznych, ideologii, programów i interesów. Choć PE jest ponadnarodową instytucją unijną, nie pozostaje areną polityczną działającą ponad politycznymi dyskusjami, walkami i aktorami narodowymi państw członkowskich lub w oderwaniu od nich.

Należące do różnych grup politycznych mające reprezentację w Parlamencie Europejskim partie państw członkowskich, które zazwyczaj działają w parlamentach narodowych, lecz mogą działać też poza nimi, szukają naturalnej politycznej pomocy sojuszniczej i otrzymują ją od partii należących do tej samej grupy lub ideologicznie bliskich posłów bądź też frakcji. Mobilizacja międzynarodowej politycznej pomocy partyjnej (na przykład w czasie kampanii wyborczych) oczywiście nie jest nowym wynalazkiem. W czasie poważnych kryzysów politycznych może być ona niezbędna dla zapewnienia pełnej i obiektywnej informacji międzynarodowej oraz wsparcia politycznego i moralnego. Fidesz również zwrócił się do polityków należących do Europejskiej Partii Ludowej (EPP) o poparcie w celu potępienia i niedopuszczenia do powtórzenia brutalnego ataku policji na spokojnie świętujących obywateli, który miał miejsce – za ówczesnego rządu socjalistów i liberałów – w Budapeszcie 23 października 2006 roku, w 50. rocznicę rewolucji węgierskiej z 1956 roku. Zasadnicza różnica między ówczesną a obecną sytuacją na Węgrzech polega jednak na tym, że w sprawie tego rażącego pogwałcenia prawa PE nie zbadał wydarzeń i nie zajął stanowiska.

Za „europeizację” sporów wewnątrzpolitycznych można uznać pomoc, którą poszczególne partie otrzymują w Parlamencie Europejskim od narodowych przedstawicieli ideologicznie spokrewnionych partii działających w innych krajach członkowskich. „Europeizacja”, czyli „eksport” na arenę europejską ataków i oskarżeń względem rządu Fideszu rozpoczętych bardzo wcześnie (już w styczniu 2011 roku), a następnie regularne ich powtarzanie, oznaczały dla opozycyjnych – socjalistycznych i liberalnych – organizacji parlamentarnych i pozaparlamentarnych oczywistą możliwość zewnętrznego wzmocnienia.

Węgierska lewicowa opozycja po zniknięciu ze sceny politycznej (jak miało to miejsce w przypadku partii liberalnej) lub skurczeniu (partia socjalistów) formacji lewicowych sprzed 2010 roku – po dwóch kolejnych pełnych 4-letnich kadencjach rządzenia – stając w obliczu przewagi Fideszu, mogła się oprzeć tylko na zaangażowaniu dodatkowych sił politycznych spoza węgierskich ugrupowań parlamentarnych. Międzynarodowe polityczne „siły wsparcia” mogły zaoferować publiczną, spektakularną pomoc tylko daleko od Węgier, gdzie istniała niekorzystna dla nich równowaga sił, na arenie starć politycznych Unii Europejskiej, to jest w ramach PE. Jedynym realnym ratunkiem dla węgierskiej lewicy, zepchniętej w kraju na margines polityczny, było rozszerzenie węgierskiej walki politycznej na arenę europejską.

Arena europejskiej polityki partyjnej zapewniła korzystniejszy układ sił dla przeciwstawienia się węgierskiemu konserwatywnemu rządowi prawicy, a tym bardziej dla zestrojonego kontrataku politycznego na szczeblu europejskim. W obecnym składzie (2009-2014) PE partie należące do frakcji lewicowych (socjaliści, liberałowie, zieloni) mogą zapewnić większą niż na Węgrzech siłę głosu i „ognia” dla swych węgierskich „krewnych partyjnopolitycznych”.

Przynależność partyjna i ideologiczna wyznaczała wyraźną linię podziału w czasie debat i głosowań w PE. Większość zarzutów, obaw, wezwań do wyjaśnienia i oskarżeń stawianych wobec węgierskiego prawodawstwa i rządu odzwierciedlała interpretację i podejście dobrze zidentyfikowanej linii i przynależności politycznej. W odpowiedzi na łatwe do odkrycia motywacje i uprzedzenia partyjnopolityczne węgierski rząd również uważał debaty w PE za zderzenie ideologii politycznych i pragnął je podnieść na poziom zasadniczych dyskusji na temat wyboru podstawowych wartości. Wedle stanowiska rządu Fideszu rzeczywisty zamiar lewicowych frakcji w PE polegał nie na merytorycznym omówieniu i wyjaśnieniu poszczególnych konkretnych przepisów prawnych i zarządzeń rządowych, lecz na kwestionowaniu i odrzucaniu ich motywacji pryncypialnych, podstaw leżących w wartościach i zamierzonych celów społeczno-politycznych.

Arsenał zastosowany przez PE

Wachlarz narzędzi politycznych Parlamentu Europejskiego jest szeroki. Wobec Węgier wykorzystano prawie wszystkie. PE wziął na porządek dzienny dyskusji plenarnych wybrane zagadnienia działalności węgierskiego rządu i prawodawstwa. Podczas „konfrontacji” przed politykami i prasą chciano odkryć przyczyny i cele „niepokojącego” rozwoju politycznego, konstytucyjnego i gospodarczo-politycznego Węgier w celu jego zatrzymania lub, jeszcze lepiej, jego odwrócenia.

Stanowisko większościowe, które ukształtowało się podczas dyskusji w PE na temat procesów i przobrażeń na Węgrzech, zostało utrwalone w uchwałach przyjętych jako części dwustopniowego postępowania. Pierwszym stopniem była uchwała² przyjęta 16 lutego 2012 roku zawierająca stanowisko „w sprawie ostatnich wydarzeń politycznych na Węgrzech”. Uchwała PE upoważniła jedną z jego komisji (Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs – LIBE), aby we współpracy z Komisją Europejską i pozaunijnymi partnerami (z Radą Europy i jej ciałem doradczym, tzw. Komisją Wenecką) kontrolowała sytuację i przygotowała sprawozdanie na temat wykonania przez Węgry zaleceń zawartych w uchwale. Zalecenia te dotyczyły niezależności wymiaru sprawiedliwości, Węgierskiego Banku Narodowego i ochrony danych, zakresu kompetencji węgierskiego trybunału konstytucyjnego do dokonywania przeglądu i regulacji prawa w odniesieniu do swobody prasy i prawa wyborczego oraz sytuacji prawnej kościołów i wyznań religijnych.

Sprawozdanie zostało przyjęte 3 lipca 2013 roku na plenarnym posiedzeniu PE. Zgodnie z głównymi ustaleniami powziętymi w jego wyniku zmiany na Węgrzech są systemowe, a ich kierunek i treść pozostają nie do pogodzenia z podstawowymi wartościami UE – poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości³ – oraz z innymi postanowieniami traktatów. Jeżeli procesy polityczne na Węgrzech nie ulegną zmianie, to – wedle przyjętego stanowiska – istnieje ryzyko poważnego naruszenia podstawowych wartości europejskich.

W uchwale PE sformułowano kilka zaleceń nie tylko dla Węgier, ale i dla Komisji Europejskiej i Rady. Według tej ambitnej propozycji wykonanie zaleceń PE ma być wspólnie kontrolowane przez przedstawiciela Komisji Europejskiej, przedstawiciela Rady i sprawozdawców PE. Uchwała zapoczątkowała więc proces wspólnej instytucjonalnej kontroli węgierskiego prawodawstwa i poczynań rządu. Sens i cel tego procesu polegałyby na tym, by można było zdecydować, czy Węgry jako kraj członkowski UE wykonują w pełni zalecenia, które przedstawiają nie obowiązujące normy prawne, lecz odzwierciedlają opinie polityków (PE) oraz fachowców spoza Unii (Komisji Weneckiej Rady Europy). W uchwale PE wzywano, by w przypadku niewykonania tych zaleceń przez węgierskie organa państwowe stwierdzić, iż działania prawne i instytucjonalne Węgier są niezgodne z podstawowymi wartościami zawartymi w traktatach. Gdyby doszło do takiego stwierdzenia, w myśl stanowiska PE należy rozważyć uruchomienie wobec Węgier – nie stosowanego do tej pory

wobec żadnego kraju członkowskiego – mechanizmu ochrony podstawowych wartości Unii (TUE, Artykuł 7).

Czy z powodu Węgier powstanie w Unii nowy mechanizm kontroli politycznej?

Tym samym PE usiłował uruchomić proces polityczny wewnątrz Unii w celu stworzenia nowego mechanizmu dla rozwiązania tak zwanego dylematu kopenhaskiego. Możliwość zastosowania odpowiednich środków wobec nowych państw członkowskich wydawała się raczej teoretycznym wyzwaniem, lecz podczas postępowań wobec Węgier ukazała się jako sprawa rzeczywista i aktualna. Przed akcesją warunki polityczne członkostwa (system demokratycznych instytucji, rządy prawa i poszanowanie praw człowieka) są określane przez oczekiwania zwane „kryteriami kopenhaskimi”. Istota dylematu polega na tym, iż UE wymaga od kandydata na kraj członkowski poszanowania obowiązkowych wspólnych wartości politycznych i norm prawnych, ale po akcesji już nie dysponuje efektywnymi procedurami i środkami kontroli. Postępowanie polityczne wobec rządu Fideszu stanowiło okazję i pretekst do rozwiązania tej kwestii i rozpoczęcia kształtowania standaryzowanych procedur i środków. Jednak w momencie przyjęcia uchwały PE obok Węgier, jako drugi możliwy obiekt postępowania wymuszającego realizację kryteriów kopenhaskich, pojawiła się również Rumunia. Uchwała PE, przyjęta latem 2013 r. roku w celu opanowania i zapobiegnięcia powtórzenia węgierskiej praktyki, uważanej za potencjalnie „zarazliwą i niebezpieczną”, przeznaczyła unijną „terapię” kontroli i korekcji nie tylko na indywidualne leczenie. Proponowała też ustanowienie wypróbowanej na Węgrzech metody, możliwej do ponownego wykorzystania.

W odpowiedzi na uchwałę PE węgierski rząd zidentyfikował zaproponowany nowy „mechanizm ochrony wartości” jako próbę wykraczającą poza indywidualny przypadek, którą trzeba odrzucić w ramach całego systemu UE. Mechanizm ten miałby poddać Węgry, jako pierwszy kraj, bez podstaw prawnych, politycznemu postępowaniu „weryfikacji i zapewnienia jakości”. Jednakże kryteria dla nowopowstającej instytucji PE sformułował bez porozumienia z innymi podmiotami, a zgodnie ze stanowiskiem węgierskiego premiera urzeczywistnienie pomysłu PE naruszyłoby traktat unijny, który nie przewiduje możliwości założenia oddzielnej instytucji w celu poddania państw członkowskich „pod kontrolę i kuratelę”. Węgierski premier podkreślił, że jest to niepokojące nie tylko dla Węgier, lecz dotyczy wszystkich państw członkowskich, ponieważ propozycja nie uwzględnia zakresu uprawnień PE, podziału zadań między instytucjami unijnymi oraz prawnej równowagi między państwami członkowskimi a UE.

Sprawa węgierska w służbie ambicji PE w zakresie polityki instytucjonalnej

Dla zrozumienia motywów i spodziewanych efektów inicjatyw politycznych podejmowanych w ramach PE wobec węgierskiego rządu należy wziąć pod uwagę również szerszy kontekst. Świadom swojej wagi – podbudowanej przez zwiększoną rolę potwierdzoną w Traktacie Lizbońskim – PE ciągle stara się zwiększyć swoje polityczne wpływy. Okazją i środkiem do tego jest inicjatywa powołania do życia nowych unijnych instytucji i postępowań. Polityczna debata parlamentarna przeciw rządowi Fideszu i wyciągnięcie wniosków z oceny sytuacji stworzyły okazję do podjęcia przez PE próby zwiększenia swej roli.

Propozycja zawarta w uchwale PE z lata 2013 r. miała na celu stworzenie nowych stałych ram dla unijnych postępowań i rozliczeń. Popierana przez większość inicjatywa PE zamierza uruchomić mechanizm nadzorujący i oceniający wspólnotowe wartości podstawowe. Presja wywierana przez PE zmierza do tego, by w celach politycznych dokonać rozwoju instytucjonalnego w obszarach należących w istocie do kompetencji Rady i Komisji Europejskiej. Oprócz zapewnionych dla trzech najważniejszych instytucji UE przez Traktat (w słynnym Artykule 7) kompetencji wnioskowania, rozważania i sankcjonowania – pod pretekstem zatrzymania i skorygowania procesów politycznych na Węgrzech – PE chce rozszerzyć o nowe unijne ramy organizacyjne krąg istniejących postępowań i aktów instytucjonalnych.

Przyjęcie inicjatywy PE na Węgrzech

Treść, styl i obiektywność debat PE pokazały zmienny, czasami zdecydowanie niski poziom europejskiego dyskursu politycznego i kształtujących go elit politycznych. Dla obywateli węgierskich o nastawieniu opozycyjnym stanowisko Parlamentu Europejskiego stanowi potwierdzenie dla potępienia rządu Fideszu i dając nadzieję na „pomoc międzynarodową” w wymiarze europejskim. Natomiast wśród popierających rząd Fideszu „przedstawienia polityczne” PE wywołały efekt dokładnie odwrotny od zamierzonego przez europejski front jedności. Przekonały one część opinii publicznej popierającą rząd lub go zgoła nie odrzucającą nie o niebezpieczeństwach czyhających na węgierską demokrację i rządy prawa, lecz o dwulicowości i stronniczości ingerencji politycznych z Brukseli zagrażających węgierskiej suwerenności.

Uwaga końcowa: bezpośredni efekt działań instytucji unijnych na Węgrzech

Dla organizatorów i dowodzących w akcjach rozpoczętych w Brukseli, niepożądanym efektem było – wyraźnie jako reakcja na wystąpienia PE i Komisji Europejskiej przeciw Węgrom – zwanie szeregów przez organizacje i ruchy popierające rząd Fideszu i założenie Forum Porozumienia Cywilnego. Forum cyklicznie organizuje spektakularne i masowe demonstracje (dość dwuznacznie nazwane marszami pokoju) dla udowodnienia poparcia społecznego dla „obłąconego” przez instytucje europejskie węgierskiego rządu. Obecny niemiecki socjaldemokratyczny przewodniczący PE (który już oficjalnie kandyduje na funkcję przewodniczącego Komisji Europejskiej), jako jeden z głównych aktorów parlamentarnych nadających ton ubolewaniom nad węgierską demokracją i rządami prawa na Węgrzech, ostrzega, że wystąpienia polityczne instytucji unijnych mogą wywołać efekt odwrotny od zamierzonego, wzmacniając w kraju poparcie dla rządu. Ta konstatacja świadczy o rozeznananiu, że antypatia wobec instytucji i działalności politycznej UE (choć w różnym stopniu) z roku na rok rośnie.

Tłumaczenie: Ewelina Szeratics

1. Artykuł 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
2. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0053+0+-DOC+XML+V0//EN>.
3. Traktat o Unii Europejskiej (TUE), Artykuł 2.

Polityka gospodarcza drugiego rządu Viktora Orbána

dr László György

U źródeł problemu: od „posiadacza” do zatrudnionego, czyli statystyczna przemiana przeciętnego węgierskiego pracownika w latach 1970-2010

Aby zrozumieć nietypową dla Europy politykę gospodarczą rządu Orbána, musimy najpierw zapoznać się ze specyfiką sytuacji wyjściowej na Węgrzech. Dlatego zaczniemy naszą analizę od przedstawienia wszystkich ważniejszych decyzji polityczno-gospodarczych podjętych przez ostatnich 40 lat przed zmianą rządu w 2010 roku. Na pierwszy rzut oka prezentowany okres może wydawać się zbyt długi, ale skoro poszczególne decyzje łączą się ze sobą niczym klocki domina, powrócimy – mając na względzie przejrzystość wyводу – do źródeł problemów.

300-procentowy wzrost PKB i ledwie 30-procentowa podwyżka płacy netto na przestrzeni 40 lat

Przez 40 lat płaca netto przeciętnego pracownika na Węgrzech (towarzysza/pana Kovácsa) wzrosła zaledwie o 28%. Biorąc pod uwagę wartość nabywczą forinta z 2010 roku, przeciętne wynagrodzenie netto wzrosło ze 103 600 do jedynie 132 600 forintów, podczas gdy PKB wypracowywany przez przeciętnego pracownika wzrósł trzykrotnie. Zatem z punktu widzenia pana Kowalskiego wzrost PKB nie ma żadnego znaczenia. Jaka jest tego przyczyna? Po pierwsze, po transformacji ustrojowej liczba miejsc pracy zmniejszyła się o półtora miliona, dlatego z wynagrodzenia brutto Kowalskiego trzeba utrzymać więcej nieaktywnych zawodowo obywateli, co skutkuje proporcjonalnie mniejszą płacą „na rękę”. Po drugie, znaczenie dochodów kapitałowych po zmianie ustroju zostało przeszacowane. W wyniku tej zmiany i redystrybucji dochodu Kowalski miał czerpać zyski także od posiadanego kapitału. Jednak w 2010 roku przeciętny zatrudniony praktycznie nie posiadał dochodów kapitałowych. 90% dochodów kapitałowych trafia do kieszeni 10% najlepiej zarabiających, a 5 do 7% PKB rocznie opuszcza kraj w formie dochodów kapitałowych nierezydentów (kwota wyższa, niż roczne wydatki pań-

stwa węgierskiego na służbę zdrowia czy oświatę). W rzeczywistości transfer dochodów kapitałowych poza granice kraju kształtuje się na poziomie 10-12% PKB, a deficyt obrotów bieżących sięga 5-7%.

Wzrost długu publicznego z 10% do 80% PKB w latach 1970-1989

Przed transformacją ustrojową państwo było głównym posiadaczem kapitału, co nie jest najkorzystniejszym rozwiązaniem, ale jako posiadacz było w stanie z dochodów kapitałowych pokryć wszystkie wydatki związane ze służbą zdrowia, oświatą, świadczeniami emerytalnymi i socjalnymi. W ten sposób na towarzyszu Kowalskim spoczywały mniejsze obciążenia. W tym samym czasie, od 1974 roku, państwo węgierskie zbliżało się do skraju bankructwa. Fakt ten był jednak starannie skrywany przed społeczeństwem. Rząd, zamiast niwelować szkodliwy wpływ nagłego wzrostu cen ropy naftowej na konkurencyjność gospodarki reformami strukturalnymi lub ograniczeniem konsumpcji, zaciągał kredyty walutowe, aby ukryć przed obywatelami problemy. Zataił nawet sam fakt zaciągnięcia kredytu, więc dopiero w czasie transformacji ustrojowej wyszło na jaw, że w przeciągu czterech lat – między 1974 a 1978 rokiem – zadłużenie zagraniczne państwa wzrosło z 20% do 60% PKB, a pod koniec lat osiemdziesiątych sięgnęło 80%.

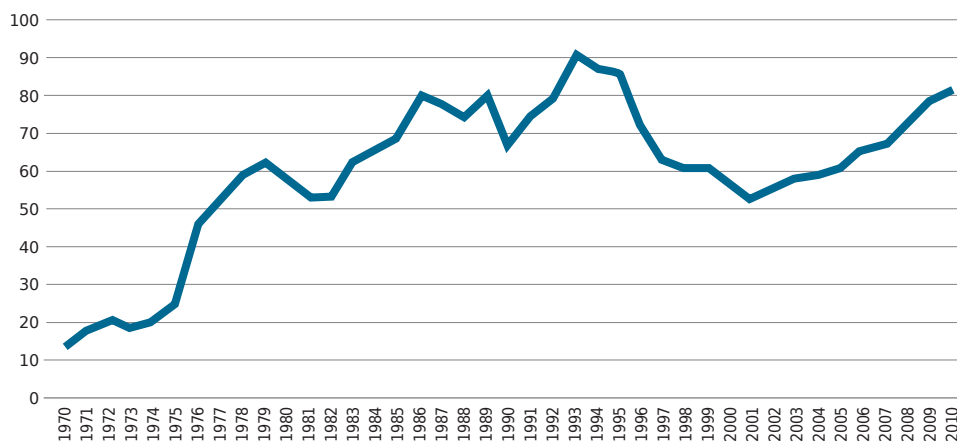
Nieproporcjonalnie wysoki udział kapitału zagranicznego w prywatyzacji spowodowany obowiązkiem obsługi długu publicznego

W czasie transformacji ustrojowej z dnia na dzień ujawniały się kolejne skutki rozrzutności państwa. Rozwiązywanie problemów gospodarczych (poza możliwymi do uniknięcia błędami) utrudniała kryzysowa sytuacja wynikająca z nadmiernego zadłużenia zagranicznego. Kraj potrzebował źródeł finansowania zewnętrznego długu. Agencje prywatyzacyjne pozbyły się zatem w ramach, pożądaną skądinąd, akcji wyprzedaży majątku państwowego (najczęściej na rzecz zagranicznego kapitału), również takich przedsiębiorstw, które w dobrze funkcjonujących gospodarkach mieszanych (Szwajcaria, Francja, Niemcy, Singapur) lub w konkurencyjnych gospodarkach naszego regionu, pozostają w posiadaniu państwa bądź co najmniej krajowego kapitału. Tak stało się na przykład z obsługującym wewnętrzny rynek systemem bankowym, zakładami publicznymi, dystrybutorami i usługodawcami (dostawcy gazu i prądu, wodociągi) oraz sektorem telekomunikacyjnym. Znaczną część takich przedsiębiorstw – w celu uzyskania źródeł finansowania – wyprzedały zagranicznym inwestorom kolejne ekipy rządzące. Nie rozwiązano tym jed-

nak problemów węgierskiej gospodarki. Z wpływów można było pokryć bieżące koszty obsługi długu publicznego, a nawet go nieznacznie zmniejszyć, ale problem zadłużenia zagranicznego pozostał – zmieniła się jedynie jego struktura. Państwowy dług zagraniczny przekształcił się w prywatny dług zagraniczny. Według ostrożnych szacunków, podczas prywatyzacji na Węgrzech sprzedawano państwowy majątek za 40-50% wartości księgowej, zaś według naszych obliczeń zaledwie za 28% tej wartości.

Procentowy udział pieniędzy pochodzących od inwestorów zagranicznych we wpływach dewizowych z prywatyzacji (stan na rok 2008) szacuje się na 44%, ale według Tibora László (2004, Państwowa Izba Obrachunkowa, ÁSZ) wynosi on nawet 58%. Pierwotny plan, aby z prywatyzacji połowy wartego niemal 28 miliardów dolarów (według kursu z 1990 roku) i przynoszącego zysk majątku państwowego spłacić pozostałe 14 miliardów dolarów netto długu publicznego, nie powiódł się. Wykres 1. pokazuje, jak w rzeczywistości kształtował się dług publiczny.

WYKRES 1. **Dług publiczny Węgier w latach 1970-2010 (jako % PKB).**



Źródło: Główny Urząd Statystyczny (Központi Statisztikai Hivatal, KSH).

Dla porównania, w konkurencyjnych gospodarkach regionu tuż po transformacji ustrojowej relacja długu publicznego do PKB była znacznie korzystniejsza, co oznaczało rocznie do 2-2,5% niższe wydatki na obsługę długu publicznego. W tamtym okresie wyjątkowo duży dług publiczny posiadała jedynie Polska, ale udało się jej wynegocjować umorzenie 50% zagranicznych zobowiązań. Zdania ekonomistów na temat wpływu umarzania długów na gospodarkę są podzielone, nam jednak wydaje się, że Węgry powinny były wy-

korzystać w tym celu historyczny moment transformacji ustrojowej. Dzisiaj takie rozwiązanie nie jest już możliwe.

Kryzys na rynku pracy i załamanie się produkcji w wyniku pośpiesznej liberalizacji handlu

Negatywny wpływ przemian gospodarczych na społeczeństwo wzmacniała dodatkowo pośpieszna liberalizacja i deregulacja, a także zbyt surowe prawo upadłościowe. Wraz z rozwiązaniem Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej zmniejszyły się rynki zbytu, a chybiona polityka gospodarcza spowodowała utratę kolejnych rynków na rzecz międzynarodowej konkurencji. Sterujący węgierską polityką gospodarczą nie wzięli pod uwagę, że z powodu deregulacji i gwałtownej liberalizacji handlu (w 90% na przestrzeni dwóch lat), węgierska gospodarka praktycznie od razu musiała podjąć rywalizację z konkurencyjnymi ze względu na niskie ceny surowców i energii gospodarkami azjatyckimi oraz dotowanymi zwłaszcza w sektorze rolniczym gospodarkami europejskimi.

W Polsce i Czechosłowacji liberalizacja handlu międzynarodowego przebiegała nawet w jeszcze szybszym tempie niż na Węgrzech. Należy jednak zwrócić uwagę na dwie zasadnicze różnice. Po pierwsze, obydwa kraje stosowały o wiele wyższe cła importowe. Po drugie, w obydwu krajach nastąpiło realne osłabienie lokalnej waluty, podczas gdy na Węgrzech nastąpiło jej umocnienie, co znacząco wpłynęło na obniżenie konkurencyjności produkcji.

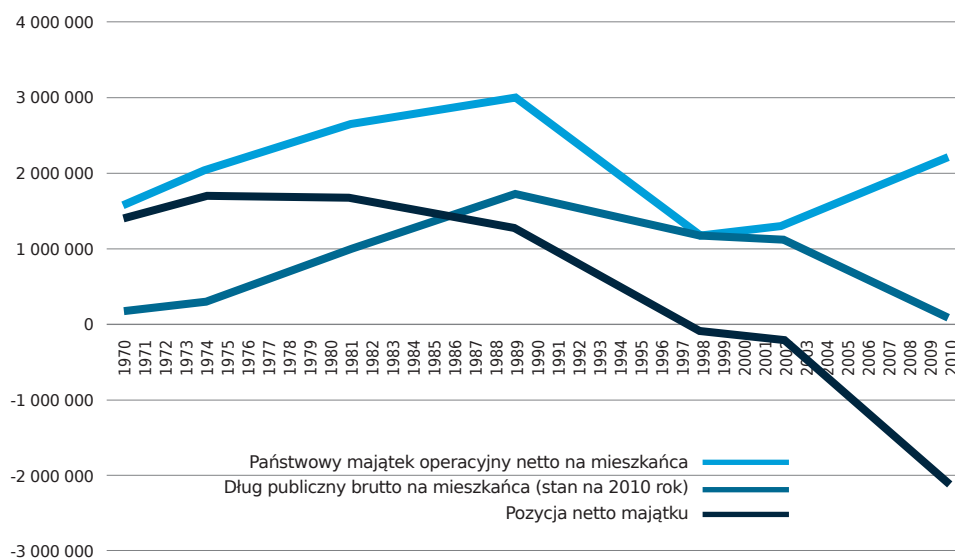
Los węgierskich przedsiębiorstw, zmagających się w tych warunkach z finansowymi problemami, przypieczętowało surowe prawo upadłościowe. W latach 1992-1996 na Węgrzech przestało prowadzić działalność pięć razy więcej przedsiębiorstw niż w podobnych co do wielkości Czechach. Obecnie w Czechach jest zatrudnionych o milion osób więcej. Jeśli wskaźnik zatrudnienia na Węgrzech znajdowałby się na podobnym poziomie, co w Czechach, według naszych obliczeń płaca netto mogłaby być wyższa nawet o 23%. W 2012 roku wynosiłaby ona, zamiast obecnych 157 tysięcy, aż 193 tysiące forintów.

Różnice transformacyjne dobrze obrazuje także sytuacja na rynku pracy. Nikt nie ma wątpliwości, że centralnie sterowana polityka pełnego zatrudnienia nie była efektywna, a co za tym idzie, niezbędna była redukcja nieproduktywnych miejsc pracy. Jednak o ile w Czechach ta redukcja objęła 10%, w Polsce 20%, na Węgrzech było to aż 30% miejsc pracy.

W ciągu dwudziestu lat, które nastąpiły po transformacji ustrojowej, państwo praktycznie w całości pozbyło się swojego majątku operacyjnego. Według ostrożnych wyliczeń, jeszcze w 1970 roku na mieszkańca przypadało 1 600 000 forintów netto państwowego majątku operacyjnego oraz 51 000 forintów netto długu publicznego (według kursu forinta z 2010 roku). W 2010 roku majątek operacyjny skurczył się do 106 000 forintów netto, a dług publiczny wzrósł do 1 634 000 forintów netto na mieszkańca. Tym samym, według stanu na rok 2010, na przeciętnego Węgra przypadało 1 528 000 forintów długu publicznego. Faktem jest, że równolegle powiększyła się wartość majątków prywatnych; 90% majątku operacyjnego trafiło jednak do warstwy 10% najbogatszych, a rozdział majątku nieprzynoszącego dochodów także nastąpił nierównomiernie.

W przeanalizowanym przez nas okresie różnica w dochodach 10% najbogatszych i 10% najuboższych gospodarstw domowych wzrosła z 4-4,5-krotnej do 7-7,5-krotnej, a w związku z tym znacząco zwiększyło się także rozwarstwienie majątkowe. Przeciętny zatrudniony na Węgrzech nie posiadał w 2010 roku żadnych oszczędności, a według urzędu statystycznego 4 miliony Węgrów znajdowało się poniżej progu ubóstwa. Zmiany dotyczące państwowego majątku przynoszącego dochód obrazuje wykres 2.

WYKRES 2. **Pozycja netto państwowego majątku przynoszącego dochód w przeliczeniu na mieszkańca (linie wykresu służą jedynie w celach orientacyjnych i nie odzwierciodują konkretnych wartości).**

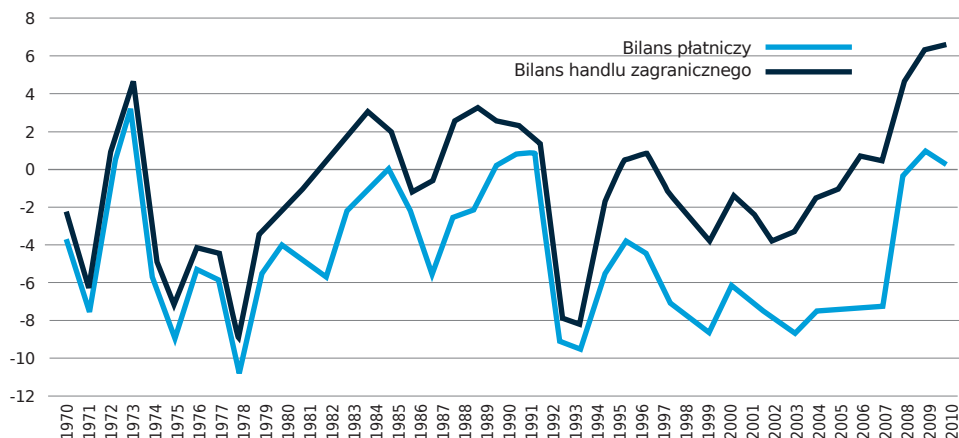


Źródło: Wyliczenie własne na podstawie danych KSH i Narodowego Banku Węgierskiego (MagyarNemzeti Bank, MNB).

Przebieg transformacji gospodarczej wymownie obrazuje także wykres przedstawiający zmiany rachunku bieżącego bilansu płatniczego oraz bilansu handlu zagranicznego.

Wyraźnie widać, ile rynków zbytu straciły Węgry po 1992 roku w wyniku liberalizacji handlu, zbyt surowego prawa upadłościowego, pokładania zbyt dużej wiary w terapię szokową oraz rozwiązania RWP. Powszechnie przyjmuje się, że rynki te wraz z rozwiązaniem RWP w naturalny sposób „wygasły”, jednak w rzeczywistości węgierska gospodarka na skutek błędnej strategii dużą część z nich utraciła na własne życzenie.

WYKRES 3. **Rachunek bieżący bilansu płatniczego i bilans handlu zagranicznego w % PKB.**



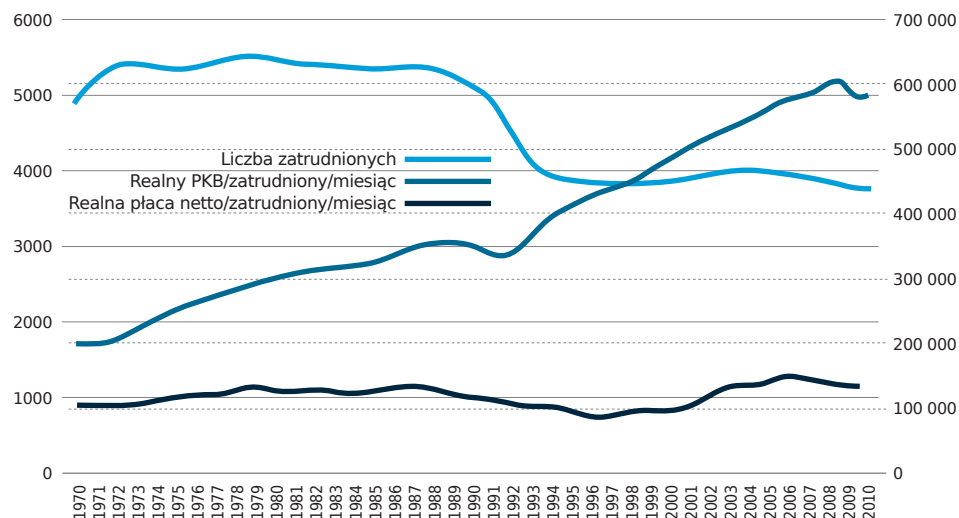
Źródło: KSH, Węgierskie Roczniki Statystyczne 1956-1995; od 1995 Narodowy Bank Węgierski.

Deficyt na rachunku bieżącym bilansu płatniczego trzeba było sfinansować ze środków zewnętrznych, ale Węgry – w odróżnieniu od innych państw regionu – nie miały zbyt wielkiego wyboru źródeł finansowania. Fakt ten tłumaczy w pewnej mierze prywatyzację części, a niekiedy nawet i całości takich strategicznych gałęzi przemysłu, które w sąsiednich krajach pozostały państwowe. Decyzje te musiały jednak mieć swoje konsekwencje.

W 2008 roku łączna kwota netto zadłużenia zagranicznego, bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ), kapitału portfelowego, kredytów zaciągniętych na finansowanie długu publicznego oraz kredytów walutowych przedsiębiorstw i osób fizycznych wzrosła do 130 miliardów dolarów, czyli prawie do 120% PKB. Koszty wyjściowe tego zadłużenia muszą zostać pokryte przez gospodarkę.

Zadania polityczno-gospodarcze po 2010 roku należy rozpatrywać w świetle powyższych danych. Wykres 4. ułatwia zrozumienie problemu.

WYKRES 4. **Dochody i zatrudnienie w latach 1970-2010.**



Strategiczne zadania po roku 2010

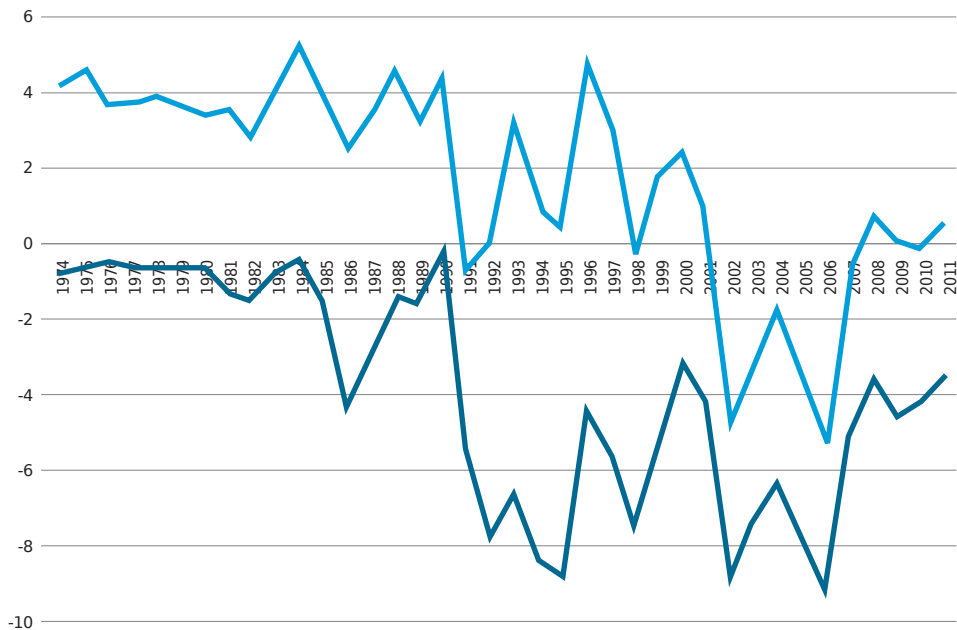
Wytworzenie równowagi wewnętrznej

Pierwszy problem stanowi kwestia równowagi wewnętrznej. Można ją osiągnąć poprzez zwiększenie zatrudnienia i modyfikację opodatkowania dochodów w zależności od ponoszonych obciążeń lub zmniejszenie kosztów pracy, a także reformę systemu świadczeń socjalnych i oświaty kładącą nacisk na ułatwianie dostępu do rynku pracy oraz zwiększenie podatków płaconych przez przedsiębiorstwa monopolistyczne i oligopolistyczne. Oprócz tego należy dążyć do poprawy sytuacji krajowych przedsiębiorstw, zaniedbywanych przez ostatnie dwadzieścia lat. Trzeba zminimalizować efekty dualistycznego systemu podatkowego: niektóre przedsiębiorstwa zagraniczne płać efektywnie 10-18% podatku od wartości dodanej (podatek dochodowy od osób prawnych, podatek dochodowy, składki na ubezpieczenia i inne koszty pracy, podatek od prowadzenia działalności gospodarczej pomniejszone o otrzymane dotacje), podczas gdy krajowe małe i średnie przedsiębiorstwa płać łącznie 50,6% podatku. Konsekwencją dualistycznego systemu podatkowego było wykształcenie się dualistycznej struktury gospodarki, czego najbardziej symptomatycznym przykładem jest ponad 2,5 razy większa wartość aktywów przedsiębiorstw zagranicznych niż krajowych. Przedsiębiorstwa zagraniczne zatrudniają zaledwie około 640 tys. osób, natomiast krajowe aż 2 miliony 500 tysięcy.

Oprócz tego należało dążyć do osiągnięcia równowagi budżetowej, także w latach 2008-2009, czyli w czasie kryzysu strefy euro wywołanego kryzysem finansowym w USA. Od czasu wstąpienia do Unii Europejskiej, Węgry objęte były procedurą nadmiernego deficytu (EDP).

W fazie ożywienia cyklu koniunkturalnego znacznie łatwiej zmniejszać deficyt, niż podczas kryzysu, kiedy to w celu złagodzenia napięć gospodarczych i społecznych należałoby raczej zwiększać wydatki (ekspansywna polityka fiskalna). Następnym wykres przedstawia saldo pierwotne oraz łączne budżetu państwa w latach 1974-2011. Widać wyraźnie, że z wyjątkiem okresu pomiędzy rokiem 2002 a 2007, następuje przesunięcie dochodów od płatników podatków w kierunku wierzycieli długu publicznego.

WYKRES 5. **Saldo pierwotne i łączne budżetu od 1974 roku (% PKB).**



Wytworzenie równowagi zewnętrznej

Kolejnym problemem jest kwestia równowagi zewnętrznej, którą trzeba osiągnąć przy wysokim poziomie finansowania zagranicznego. Począwszy od lat dziewięćdziesiątych napływ zagranicznego kapitału operacyjnego i wpływy dewizowe z prywatyzacji pozwalały na finansowanie kosztów obsługi zagranicznego długu publicznego. Wpływy z prywatyzacji umożliwiły nawet czasowe zmniejszenie długu publicznego. W tym samym czasie kolejne rządy dokonywały konwersji długu zagranicznego – początkowo wyłącznie publicznego – na długi dewizowe przedsiębiorstw, a potem, zezwalając na niekontrolowane zaciąganie kredytów walutowych, także na zadłużenie zagraniczne przeciętnych mieszkańców Węgier. Biorąc pod uwagę trwonienie państwowego majątku oraz stagnację zatrudnienia, odbyło się to bardzo dużym kosztem. W 2008 roku całkowite

zadłużenie zagraniczne (państwa, obywateli i przedsiębiorstw) osiągnęło kwotę 130 miliardów dolarów, czyli prawie 120% PKB. Po lawinowym napływie zagranicznych środków finansowania państwo nieustannie musi pokrywać koszty tego zadłużenia – spłaca odsetki oraz wypłaca dywidendy w wysokości około 5-7% PKB, co zostało zresztą już wcześniej wspomniane.

W celu osiągnięcia równowagi zewnętrznej niezbędne jest umiejętne zarządzanie finansami publicznymi: zmniejszenie długu publicznego oraz zadłużenia zagranicznego obywateli, a także wzmocnienie gospodarki opartej na krajowym kapitale. Państwo powinno stworzyć przeciętnemu panu Kovácsovi możliwość posiadania oszczędności i wzięcia udziału w redystrybucji dochodu także jako właścicielowi kapitału.

Ważniejsze decyzje polityczno-gospodarcze i strategia drugiego rządu Viktora Orbána

Jeśli trzeba by streścić w jednym zdaniu najważniejszy cel polityczno-gospodarczy rządu Orbána, moglibyśmy powiedzieć, że jest to zmiana typu gospodarki z *"debtfare"*, opartej na zewnętrznych źródłach finansowania, na *"workfare"*, opartą na wewnętrznych źródłach finansowania, pracy i oszczędności.

Nowy typ zorientowanej na pracę gospodarki *"workfare"* opiera się na dwóch podstawowych punktach strategii polityczno-gospodarczej:

1. Zwiększeniu aktywności zawodowej i zatrudnienia, zwiększeniu poziomu wewnętrznych oszczędności oraz doprowadzeniu do rewolucji demograficznej w celu utrzymania długofalowego rozwoju.
2. Konsolidacji budżetu, stopniowym zmniejszaniu długu publicznego, kontroli zadłużenia zagranicznego na poziomie rządowym oraz lokalnym w celu minimalizacji wrażliwości na zagrożenia zewnętrzne.

Działania mające na celu aktywizację zawodową, zwiększenie zatrudnienia i poziomu wewnętrznych oszczędności oraz współczynnika dzietności:

1. Wprowadzenie liniowego podatku dochodowego oraz rozszerzenie systemu rodzinnych ulg podatkowych: te działania drugiego rządu Orbána należą do jednych z najbardziej kontrowersyjnych, a ich pełna ocena będzie możliwa dopiero w dłuższej perspektywie. Na skutek zmian, gospodarstwa domowe, zwłaszcza te bardziej przedsiębiorcze, oszczędziły równowartość 2-2,5%

PKB. Celem tych działań było zapobieżenie degradacji klasy średniej oraz zachęcenie do posiadania dzieci. Rodziny należące do klasy średniej mogły spłacić z tej nadwyżki swoje kredyty walutowe oraz możliwa była zamiana kredytu z MFW (ze zbliżającym się terminem spłaty) na krajowe obligacje skarbowe. Jednocześnie trzeba było zrównoważyć w budżecie brak tych 2-2,5% PKB i wprowadzić nowe obciążenia. Opodatkowanie monopolistycznych i oligopolistycznych przedsiębiorstw, podatek transakcyjny i podniesienie stawki VAT mają na celu kompensację strat wynikających z wprowadzenia liniowego podatku dochodowego.

2. Uchwalenie elastycznego prawa regulującego rynek pracy i zwiększenie zatrudnienia. Nowy kodeks pracy czyni węgierski rynek pracy jednym z trzech najełastyczniejszych w Europie.
3. Reforma systemu oświaty i nacisk na kompetencje zwiększające prawdopodobieństwo znalezienia zatrudnienia:
 - o ile w państwach regionu udział kształcenia zawodowego w systemie oświaty przekracza 67%, a w stawianych za wzór państwach Europy Środkowo-Zachodniej (Niemcy, Austria, Szwajcaria) nawet 75%, na Węgrzech wynosi on zaledwie 20%. Tę sytuację ma zmienić nowa ustawa o kształceniu zawodowym;
 - centralizacja szkolnictwa publicznego: odbiegające od średniej wyniki nauczania rodzice tłumaczą w 26% złą sytuacją materialną kraju. Wśród państw regionu wskaźnik ten ma wartość jedynie 13,9% (jest to jednocześnie średnia dla państw Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, OECD) Spośród wszystkich państw OECD na Węgrzech istnieje największa nierówność w nakładach na szkolnictwo. Centralizacja szkolnictwa publicznego, centralne zarządzanie zasobami ludzkimi i centralizacja obsługi wynagrodzeń stworzy system, w którym o jakości szkół z uboższych regionów kraju nie decydują możliwości finansowe samorządów terytorialnych. Pieniądze na oświatę i zasoby ludzkie będą rozdzielane centralnie, przy uwzględnieniu nierówności społecznych;
 - podwyżka pensji nauczycieli i ściślejsze związanie systemu wynagrodzeń z posiadanymi kwalifikacjami i osiąganymi wynikami. Według rewolucyjnego raportu McKinseya z 2007 roku kluczowe znaczenie dla jakości kształcenia ma jakość kadry pedagogicznej. Zapewnienie wysokiej jakości nauczania to duże wyzwanie dla Węgrów – jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy są między innymi niskie płace nauczycieli;
 - reforma szkolnictwa wyższego: w świetle nowej zasady, społeczeństwo pokrywa

koszty kształcenia tylko tych studentów, którzy po zdobyciu dyplomu zostaną na Węgrzech. Innym ważnym czynnikiem wziętym pod uwagę podczas przeprowadzania reformy jest – w porównaniu do innych krajów OECD – nieproporcjonalnie wysoki odsetek studentów nauk społecznych na Węgrzech i zdecydowanie za niski odsetek studentów nauk technicznych/inżynierskich, przyrodniczych (*science*) oraz rolniczych (tych ostatnich jest na Węgrzech zaledwie 12%, podczas gdy w Europie Zachodniej 18-24%, a w rozwiniętych krajach azjatyckich 32%).

4. Reforma systemu świadczeń socjalnych kładąca nacisk na aktywizację zawodową: olbrzymim problemem dla Węgier była likwidacja półtora miliona, czyli 30% miejsc pracy w czasie transformacji ustrojowej. Do tak znaczącego zmniejszenia zatrudnienia, oprócz wspomnianych już błędów popełnionych przy liberalizacji i deregulacji gospodarki, walenie przyczynił się także przerośnięty system świadczeń socjalnych, w znacznym stopniu promujący bierność zawodową. Należy na powrót przyzwyczać do pracy żyjącą od ponad dwudziestu lat (w niektórych przypadkach od trzech generacji) nieaktywną zawodowo warstwę społeczeństwa. Służy temu system robót publicznych. W pewnych okresach 2012 i 2013 roku ponad 8% pracowników (300 tys. osób) było zatrudnionych w ramach programu robót publicznych. Najważniejszym bodźcem przy reaktywizacji zawodowej jest bodziec materialny. Udało się przekształcić system socjalny w taki sposób, aby kwota zasiłku dla bezrobotnych była niższa od płacy zatrudnionego przy robotach publicznych, a płaca zatrudnionego przy robotach publicznych niższa od płacy minimalnej. Część programu robót publicznych już wkrótce przejmą samofinansujące się spółdzielnie socjalne oraz powołane do wykonywania bardziej skomplikowanych zadań spółdzielnie pracy. Rząd ma nadzieję, że dla części zatrudnionych przy robotach publicznych będą one stanowić fazę przejściową powrotu na rynek pracy.

5. Zaostrzenie przepisów dotyczących wcześniejszych emerytur.

Wszystkie te reformy mają na celu podniesienie w oczach społeczeństwa wartości pracy. Według danych Eurostatu w 2009 roku wskaźnik zatrudnienia na Węgrzech wynosił 55%, a współczynnik aktywności zawodowej 62%. W 2012 roku obie wartości wzrosły o 3 punkty procentowe, odpowiednio do 58% i 65% (najlepszy wynik Węgier od 1993 roku). Trzeba przyznać, że rządowi udało się osiągnąć takie rezultaty przede wszystkim ze względu na uruchomienie, mimo istniejącego w strefie euro kryzysu, programu robót publicznych.

Konsolidacja budżetu, stopniowe zmniejszanie długu publicznego i zadłużenia zagranicznego

1. Jednym z najważniejszych celów drugiego rządu Orbána było zwiększenie niezależności gospodarczej i, co ściśle się z tym wiąże, wyjście z procedury nadmiernego deficytu. Krytycy strategii rządowej podkreślają, że było to możliwe jedynie dzięki upaństwowieniu środków z OFE, a zbilansowany budżet jest na dłuższą metę nie do utrzymania. W rzeczywistości jednak najnowsze prognozy wskazują na to, że po rekordowo niskim deficycie z 2012 roku (1,9% PKB), na Węgrzech możliwe jest utrzymanie w średnim okresie deficytu poniżej 3% PKB. Od przystąpienia Węgier do Unii Europejskiej w 2004 roku, po raz pierwszy udało się zmniejszyć deficyt budżetowy do poziomu poniżej 3% dopiero w roku 2012.
2. Uszczelnienie systemów dystrybucji dóbr:
 - system emerytalny: dzięki reformom i likwidacji obowiązkowych prywatnych kas emerytalnych udało się uszczelnić system emerytalny;
 - samorzady: rząd węgierski przeprowadził konsolidację zadłużenia samorządów terytorialnych (według planów, państwo do końca 2013 roku w całości przejmie długi samorządów) oraz zaostrzył przepisy regulujące zaciąganie pożyczek. W wyniku tych działań samorzady terytorialne miały w 2012 roku 0,7% nadwyżki budżetowej, zamiast planowanego 0,5% deficytu. Ten niespodziewany wynik także przyczynił się do rekordowo niskiego deficytu budżetowego państwa.
3. Rząd węgierski podjął wiele działań zmierzających do zmniejszenia obciążeń posiadaczy walutowych kredytów hipotecznych (spłata kredytów, zamrożenie kursu franka, powołanie Narodowego Zarządu Środkami Trwałymi). Jak wiadomo, Węgry są jednym z nielicznych krajów europejskich nienależących do strefy euro, w którym pozwolono na nieograniczone korzystanie z kredytów walutowych. W związku z tym, w latach 2001-2008 zadłużenie zagraniczne mieszkańców wzrosło z zera do 25% PKB, co w znacznym stopniu przyczyniło się do zwiększenia podatności kraju na zewnętrzne spekulacje. W wyniku działań rządu, obciążenia ratalne obywateli zmniejszyły się w 2013 roku o 370 miliardów forintów, czyli ponad 1,3% PKB. Sytuacja nadal jest jednak poważna, trwa dostosowywanie bilansów płatniczych, a od października 2013 roku planowane są dalsze działania pomocowe dla kredytobiorców. Przy podejmowaniu tych działań istotne jest, aby posiadacze kredytów walutowych nie zyskali w większym stopniu niż posiadacze kredytów w forintach oraz, aby rząd osiągnął porozumienie z instytucjami finansowymi.

W celu pobudzenia wzrostu gospodarczego i przekształcenia długu zewnętrznego w wewnętrzny Narodowy Bank Węgierski uruchomił specjalny program kredytowy, w ramach którego małe i średnie węgierskie przedsiębiorstwa uzyskały dostęp do takich pożyczek (oprocentowanie 2,5%). W pierwszym okresie, od lipca do października 2013 roku, dostępnym było 750 miliardów forintów, a od października 2013 do grudnia 2014 do dyspozycji małych i średnich przedsiębiorstw są 2 biliony forintów.

Kontakty biznesowe rządu

Należy także wspomnieć o tym, jak kształtują się stosunki rządu z partnerami biznesowymi. Największym kosztem alternatywnym (*trade-off*) poniesionym przez rząd w związku z przeprowadzonymi w ostatnim czasie reformami jest przymus opodatkowania takich sektorów biznesowych, które wcześniej cieszyły się dużymi ulgami. Na dodatek zmiany w prawie następowały czasami nawet kilka razy w ciągu roku. Działania te doprowadziły do zmniejszenia wielkości inwestycji zagranicznych i nasilenia nastroju niepewności wśród inwestorów. Część inwestycji została wstrzymana, a napływ kapitału operacyjnego zahamowany. Dlatego Węgry miały w 2012 roku najniższy wskaźnik inwestycji zagranicznych wśród państw regionu (17%). W trzecim kwartale 2013 roku wskaźnik ten zaczął wykazywać tendencje wzrostowe, ale jest to głównie wynikiem państwowych inwestycji, finansowanych ze środków unijnych.

Przedsiębiorstwa z większościowym udziałem kapitału zagranicznego

Drugi rząd Viktora Orbána chciałby uczynić Węgry europejskim centrum przemysłowym. Biorąc pod uwagę zdominowaną przez sektor usługowy strukturę europejskiej i węgierskiej gospodarki, jest to plan niezwykle trudny. Trzeba jednak przyznać, że realizacja wzrostu zatrudnienia możliwa jest poprzez przejściową fazę działalności produkcyjnej. Dlatego też, skoro celem węgierskiej gospodarki jest właśnie zwiększenie zatrudnienia, pobudzenie produkcji przemysłowej wpisuje się w strategię rządu.

Węgierski rząd wspiera więc zorientowane na eksport, produkujące wysoką wartość dodaną, zapewniające stabilne zatrudnienie i rozwijające sieć dystrybucji inwestycje zagraniczne. Realizując założony cel, do października 2013 roku rząd podpisał umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym z ponad 40 dużymi przedsiębiorstwami działającymi na terenie Węgier.

Przedsiębiorstwa monopolistyczne i oligopolistyczne

Te przedsiębiorstwa usługowe, które działają na rynkach konkurencji monopo-

listycznej bądź oligopolistycznej i w pierwszej kolejności świadczą usługi na rynku wewnętrznym, zostały zmuszone do obniżenia cen usług bądź płacenia wyższych podatków.

W ramach tych działań nastąpiła dwufazowa obniżka opłat za media (woda, gaz, prąd, centralne ogrzewanie, wywóz śmieci, czyszczenie kominów). Do listopada 2013 roku wysokość opłat za media spadła o 20%.

Rząd wprowadził oddzielne podatki dla banków, firm telekomunikacyjnych, dostawców energii i sieci handlowych. Niektóre podatki zostały już wycofane. Generalnie, nastąpiło przejście od podatków bezpośrednich do podatków pośrednich (obrotowych i konsumpcyjnych).

Wyobrażenie rządu na temat roli państwa w gospodarce rynkowej - okiem analityka

Polityka gospodarcza drugiego rządu Orbána wykazuje podobieństwa do niemieckiego ordoliberalizmu oraz polityki L. Erharda i K. Adenauera. Jej mottem jest: gospodarka na tyle rynkowa, na ile to możliwe, interwencje państwowe tylko tam, gdzie są niezbędne.

W okresie poprzedzającym zmianę rządu w 2010 roku, regulacje dotyczące przedsiębiorstw użyteczności publicznej i działających na rynkach oligopolistycznych okazały się nieskuteczne. Zmiany dokonane przez drugi rząd Orbána mogą wydawać się surowe, ale tak naprawdę nawiązują do tradycji niemieckiego ordoliberalizmu i mogą być uważane za przejściowe instrumenty zwalczania efektów kryzysu finansowego.

Efekty polityki gospodarczej po 2010 roku w świetle strategii rządowej

W pierwszej części tej pracy przeanalizowaliśmy istotne z naszego punktu widzenia decyzje polityczno-gospodarcze podejmowane w latach 1970-2010 i przedstawiliśmy diagnozę węgierskiej gospodarki. Następnie zaprezentowaliśmy strategię polityczno-gospodarczą po 2010 roku i jej wpływ na stan gospodarki. Na koniec podsumujemy najważniejsze efekty tej strategii. Należy jednak dodać, że ze względu na niedługi okres jej stosowania, możemy mówić jedynie o krótkofalowych efektach i zauważalnych tendencjach.

1. Zadłużenie zagraniczne netto Węgier osiągnęło szczyt w 2008 roku i wynosiło 117% PKB. Od tego czasu jego wysokość systematycznie się zmniejsza i w 2012 roku wynosiła 103% PKB (spadek o 14 punktów procentowych).

2. Rząd podjął działania zmierzające do zmniejszenia wysokości spłacanych przez mieszkańców rat kredytów walutowych. Obciążenia ratalne obywateli zmniejszyły się w 2013 roku o 370 miliardów forintów, czyli o ponad 1,3% PKB.
3. W 2009 roku wskaźnik zatrudnienia wynosił 55%, a współczynnik aktywności zawodowej 62%. W 2012 roku obie wartości wzrosły o 3 punkty procentowe, odpowiednio do 58% i 65% (najlepszy wynik Węgier od 1993 roku).
4. Według wstępnych danych Narodowego Banku Węgierskiego wzrost gospodarczy Węgier w trzecim kwartale 2013 roku wynosił 1,7%. Tegoroczny wzrost gospodarczy zakładany przez rząd miał kształtować się na poziomie 0,7-1,0%, ale najnowsze prognozy wskazują, że może on przekroczyć 1%. Warto wspomnieć, że Węgrom udało się pobudzić wzrost gospodarczy bez naruszenia bilansu rachunku obrotów bieżących, bez wzrostu długu publicznego (przy jednoczesnym zmniejszeniu zadłużenia zagranicznego) i bez obaw o wysoką inflację.
5. Inflacja osiągnęła najniższą w historii wartość i w październiku (liczona rok do roku) spadła do 1%. Według różnych prognoz tegoroczna inflacja ma wynieść 1,3-1,8% i nie jest to zasługa zmian strukturalnych, ale jednorazowych działań rządu.
6. W 2013 roku węgierski rząd zmniejszył wysokość opłat za media w sumie o 20%. Dla uboższej części społeczeństwa 20-procentowa obniżka opłat oznacza 6,3 procentowy wzrost płacy realnej (wydatki na opłaty za media stanowią w tej grupie jedną trzecią kosztów utrzymania).
7. Deficyt budżetowy za rok 2012 osiągnął rekordowo niską wartość 1,9%. Po raz pierwszy od 2004 roku znajdował się poniżej poziomu 3%. Prognozowany deficyt za rok 2013 to 1,9%, a za rok 2014 2,9%. Dzięki obniżeniu deficytu budżetowego Rada Europejska zamknęła procedurę nadmiernego deficytu wobec Węgier.
8. Dług publiczny waha się na poziomie 80% PKB. W drugim kwartale 2013 roku wynosił 81,1% PKB. Podczas gdy w państwach regionu (Czechy, Polska, Słowacja, Rumunia) dług publiczny w latach 2010-2012 znacząco wzrósł, na Węgrzech nie zmienia właściwie swojej wysokości. Należy jednak podkreślić, że jest to wyłącznie zasługa upaństwowienia części pieniędzy z prywatnych kas emerytalnych. Zasługą rządu, jeśli chodzi o dług publiczny, jest przede wszystkim zmniejszenie zadłużenia zagranicznego. Spłata długu wobec Międzynarodowego Funduszu Walutowego oznacza zwiększenie niezależności gospodarczej kraju. O ponad 5 punktów procentowych wzrósł udział społeczeń-

stwa w finansowaniu długu publicznego i o tyle samo zmniejszyła się wartość zadłużenia zagranicznego.

9. Podjęto szereg działań w celu poprawy sytuacji małych i średnich krajowych przedsiębiorstw: obniżono pierwszy próg podatku dochodowego od osób prawnych z 19% do 10%, w ramach uruchomionego przez Narodowy Bank Węgierski programu przedsiębiorstwa uzyskały dostęp do tanich pożyczek (oprocentowanie 2,5%), co zwiększa ich konkurencyjność na rynku i pozwala na zmniejszenie zadłużenia zagranicznego. Oprócz tego rząd zamierza przeznaczyć 60% środków pozyskanych z UE na lata 2014-2020 na rozwój sektora małych i średnich przedsiębiorstw.

Tłumaczenie: Maciej Sagata

Bibliografia:

- Antal L. (2004): *A 90-es évek magyar gazdaságpolitikája*. In: Veress J. (szerk.): *Fejezetek a gazdaságpolitikából*. Aula Budapest, 2004.
- Balaton A. – Pitz M. (2012): *A működőtőke hatása a bruttó nemzeti jövedelemre Magyarországon*, *Közgazdasági Szemle*, LIX. évf., 2012. január (1–30. o.)
- Bhagwati, J. (1978): *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes*. NBER, New York.
- Bod P. A. (2000): *Magyarország külső eladósodásáról. Részlet a szerző hamarosan megjelenő könyvéből*. *Magyar Napló*, 13. évf., 4. sz., pp. 78–85.
- Csillag I. (2009): *Ahonnét nincs visszatérés? in: Gazdaságpolitika a globalizált világban*, Veress József (szerk.), Typotex Kiadó, 2009, Budapest
- Erdős T. (1987): *A magyar gazdaság és a gazdaságpolitika fejlődése az 1968-1986 közötti időszakban. Következtetések a hosszú távú tervezés számára*. Kézirat, 1987. szeptember, 53-54. o.
- Gollin, D. (2002): *Getting incomes right*, *The Journal of Political Economy*, vol.100, No. 2, 458-474, 2002. április
- dr. Hegedűs Á. (2004): *Nemzetközi gazdasági és pénzügyi intézmények a magyarországi privatizációról*, In: *Privatizáció Magyarországon II. kötet*, Szerk: Báger Gusztáv 377.o
- Honvári J. (2005): *Magyarország IMF csatlakozásának előtörténete*. Valóság, XLVIII. évf., 10.sz., pp. 82-102. Tudományos Ismeretterjesztő Társulat, Budapest.
- Horváth, Dóczy és Lehmann Ügyvédi Iroda (2008): *Jelentés az ÁPV Zrt. és jogelődei – mint a privatizáció lebonyolítására létrehozott célszervezetek – tevékenységéről és a teljes privatizációs folyamatról a Vagyontörvény 71. paragrafus (2) bekezdése alapján*. Kézirat, Budapest, 2008.
- Kemény I. – Janky B. (2006): in: István Kemény, ed., *Roma of Hungary East European Monographs, CO – Atlantic Research and Publications*, New York, NJ, 2006, pp. 70-225.
- Köves A. – Lányi K. – Oblath G. (1993): *Az exportorientált gazdaságpolitika feltételei és eszközei 1993ban*. *Külgazdaság*, 5. sz.
- Krueger, A. O. (1978): *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Liberalization Attempts and Consequences*. Ballinger, New York.
- László T. (2004): *A privatizáció folyamata, az alkalmazott módszerek és technikák* In.: *Privatizáció Magyarországon II. kötet*, Szerk: Dr.Báger Gusztáv.
- Lóránt K. (2009): *A magyar gazdasági válság háttere, A kiút lehetőségei in Gazdaságpolitika a globalizált világban*, Veress József (szerk.), Typotex Kiadó, 2009, Budapest.
- Michaely M. – Papageorgiou, D. – Choksi, A. (1991): *Liberalizing Foreign Trade. Lessons of Experience in the Developing World*, Vol.1-7. Blackwell, Cambridge Mass.
- Mihályi P. (2010): *A magyar privatizáció enciklopédiája Pannon Egyetemi Könyvkiadó-MTA Közgazdaságtudományi Intézet*, Budapest, 2010, I-II. kötet.
- Muraközy B. (2007): *Spillovers From FDI in Hungary*, PhD Dissertation, Central European University, Budapest
- Nagy A. (1995): *A behozatalliberalizálása Magyarországon*. *Közgazdasági Szemle*, XLII. évf., 1995. 5. sz. (454-470. o.).
- Oblath G. (1987): *Importliberalizálás és vámcsökkenés?* *Figyelő*, december 21., 21. o.
- Palócz É. (2008): *A magyar valutapiaci krízis eredete*. *Elemző* 4. évf./3-4 szám. 2008 ősz-tél 13-15 old.
- Papp J. (2012): *Adóterhelés és korrupció*. *Könyvvizsgálók lapja* 2012/03.
- Pitti Z. (2010): *Gazdasági teljesítmények, kontra társadalmi elvárások*. *Napvilág*, 2010.
- Pogátsa Z. (2013): *Roszsabban élünk, mint 20 éve? Élet és Irodalom*, LVII. évfolyam 6. szám, 2013. február.
- Sőreg Á. P. (2012): *Külső egyensúlytalansági válságok kiváltó okai és megoldási kísérleteik nemzetközi összehasonlításban /Középpontban Magyarország külső eladósodásának körülményeivel/*, *Diplomamunka*.
- Tardos M. (1998): *Sikeres-e a privatizáció? Magyarországi tapasztalatok (1990–1997)*, *Közgazdasági Szemle*, XLV. évf., 1998. április (317–332. o.).
- Voszka É. (2003): *Fakó minden teória, a privatizáció és a verseny kapcsolatáról* *Külgazdaság*, XLVII. évfolyam, 2003. november.



Węgierska lekcja dla Polski

Dr Cezary Mech
radca prawny Paweł Pelc

Otto von Bismarck powiedział: „Tylko ludzie głupi uczą się na własnych błędach. Ludzie mądrzy – uczą się na błędach cudzych”. Mamy okazję, aby postąpić zgodnie z zaleceniem „żelaznego” kanclerza i uczyć się na cudzych – w tym przypadku węgierskich – doświadczeniach. Polskę i Węgry wiele różni, jednak oba kraje stoją przed podobnymi wyzwaniami. Są to: budowa niezależnej gospodarki narodowej zdolnej do trwałego rozwoju, naprawa finansów publicznych oraz problemy natury demograficznej. Rząd premiera Viktora Orbána podjął konkretne działania w wyżej wymienionych obszarach. Warto więc postawić pytanie: jakie węgierskie rozwiązania i w jakiej formie możemy wprowadzić do programu gospodarczego dla Polski?

Diagnoza - sytuacja na Węgrzech i w Polsce

Po upadku komunizmu kraje Europy Środkowo-Wschodniej musiały się zmierzyć z jego dziedzictwem – zrujnowaną gospodarką i zdewastowaną tkanką społeczną. Koniec sowieckiej hegemonii nie oznaczał końca uzależnienia. Słabość państw regionu zrodziła, używając słów Orbána, „pokusę kolonizacji przez silniejsze podmioty”, która doprowadziła do powstania nowej, tym razem ekonomicznej formy zależności. W ostatnich latach Viktor Orbán podjął walkę z kolonializmem gospodarczym, napotkał jednak silny opór zarówno na Węgrzech jak i zagranicą. Nie wiemy, czy zrealizuje swoje zamierzenia, czy spełni się scenariusz prognozowany przez brytyjski tygodnik *The Economist*, wedle którego Węgrzy zmęczeni przedłużającym się kryzysem odrzuca reformy i zgodzą się z oceną, że prowadzą one do bycia „pariasem Europy”. W przypadku Polski sytuacja wyjściowa i to zarówno pod względem stanu gospodarki, jak i społeczeństwa wygląda lepiej. Pozwala liczyć na dwie rzeczy: jeśli doszło do odrodzenia na Węgrzech, tym bardziej jest ono możliwe w Polsce, oraz że w naszym kraju można go dokonać przy zastosowaniu łagodniejszych środków.

W ostatnich latach Viktor Orbán stał się symbolem walki postkomunistycznej części Europy z nową formą zależności, jaka powstała na tych terenach po upadku bloku wschodniego, a którą trafnie w swojej ostatniej książce: "The Map and the

Territory: Risk, Human Nature, and the Future of Forecasting” określił Alan Greenspan jako „kapitalizm kolesi”. Określenie to podchwycił Financial Times dla opisanienia sytuacji Słowenii.

Diagnostując sytuację w obu krajach, trzeba zgodzić się z Viktorem Orbánem, że należy walczyć z „pogląd[em], że cenę za skutki kryzysu powinni płacić obywatele, podczas gdy sprawcy odpowiedzialni za jego powstanie mogą pozostać bezkarni.” Również diagnoza dotycząca wcześniejszego procesu prywatyzacji i wyzbywania się majątku narodowego jest wspólna dla obu krajów, gdyż także do Polski można zastosować słowa premiera Węgier: „w czasie nieodpowiedzialnych i nieuczciwych rządów naszych poprzedników do Węgier trafiło wiele firm, które nie były zainteresowane rozwojem naszego kraju, lecz pogonią za szybkimi zyskami i monopolem!” Jego krytyka prywatyzacji przedsiębiorstw o charakterze monopolistycznym jest fundamentalna: „sprywatyzowane [...] przedsiębiorstwa komunalne potem działały w warunkach monopolu i oligopolu. Bez żadnych zahamowań mogły realizować swoje cele, wyprowadzając z Węgier ogromne zyski. Wszystko pod płaszczykiem wolnego rynku.” Chińska agencja ratingowa Dagong (Dagong Global Credit Rating Co.), wyraziła podobne zastrzeżenia w stosunku do naszego kraju, gdy obniżyła rating Polski ze stabilnego na negatywny. W ocenie perspektyw długoterminowych podała argumenty, które trudno znaleźć w ocenach zachodnich agencji ratingowych.

Dagong argumentuje, że fakt „kontrolowania głównych branż gospodarki narodowej przez zagraniczne fundusze [sic!] i starzenie się społeczeństwa [!] nie sprzyja zrównoważonemu rozwojowi gospodarczemu” (podkreślenia autorów tekstu). Walka z nienaturalną relacją między cenami mieszkań w relacji do dochodów obywateli, świadcząca o braku funkcjonowania rynku w tym zakresie także jest pouczająca w polskim kontekście, gdyż niskie płace powinny wpływać na niski koszt wytwarzania zasobów mieszkaniowych, w sytuacji gdy są to dobra nieprzenoszalne.

Trafny w naszej sytuacji jest także postulat oparcia gospodarki o pracę i wskazanie, że nasze kraje „muszą powrócić do społeczeństwa opartego na pracy.” Również diagnoza dotycząca wynaturzeń przedsiębiorczości i wykorzystywania pozycji na rynku, jak i konieczności funkcjonowania państwa jako gwaranta płaszczyzny rynkowej jest wspólna i racjonalna: „Nie pozwolimy, by pod pozorem wolnego rynku panowały mechanizmy w rzeczywistości z nimi sprzeczne, mechanizmy naruszające nasze najbardziej podstawowe interesy. Poza tym są takie obszary życia publicznego, w których wolny rynek nie działa. Mocne państwo plus wolny rynek to gwarant stabilnego rozwoju.” Teza ta jest prawdziwa nie tylko na Węgrzech, ale także w Polsce.

Trzy filary strategii gospodarczej rządu

Z zaprezentowanej wizji systemowej wyłaniają się trzy obszary praktycznych działań.

Pierwszy to walka z monopolami i wspieranie przedsiębiorczości generującej miejsca pracy. Oznacza to konieczność walki o taki kształt organizacyjny gospodarki, który sprzyja kreowaniu rozwoju gospodarczego i zatrudnieniu o jak największej wartości dodanej.

Drugim filarem jest naprawa finansów publicznych. Należy tego dokonać w taki sposób, aby w jak najmniejszym stopniu obciążyć obywateli. Koszty reformy powinny ponieść głównie te podmioty gospodarcze, które do tej pory wykorzystywały monopolistyczną pozycję na rynku i tym samym obniżały korzyści swoich pracowników oraz konsumentów. Na Węgrzech w tym celu dokonano przeorientowania obciążeń podatkowych z firm generujących miejsca pracy w kierunku obciążeń konsumpcji, a nie inwestycji.

Trzecia grupa to działania mające na celu wyhamowanie niekorzystnych trendów demograficznych, negatywnie oddziałujących na finanse publiczne i perspektywy kraju.

Walka z monopolami i tworzenie miejsc pracy - „rozwój przez zatrudnienie”

Kluczowym elementem działań na Węgrzech było wspieranie przedsiębiorczości przy jednoczesnym oddziaływaniu na monopolistyczne koncerny. Służyło temu obniżenie podatku CIT do poziomu zaledwie 10%, przy jednoczesnym podwyższeniu VAT-u do 27%, czyli poziomu najwyższego w UE. Takie rozwiązanie zdecydowanie uderza w konsumpcję. Spójna polityka dotyczyła też monopolii, które za poprzednich rządów sprywatyzowano. Nastąpiło w wyniku działań władz węgierskich obniżenie stosowanych przez nie cen w celu odciążenia budżetów konsumentów, przy jednoczesnym pogorszeniu kondycji finansowej tych podmiotów gospodarczych. Energetyka została obciążona podatkiem obrotowym w wysokości 1,05%, a operatorzy telekomunikacyjni w wysokości od 2,5% do 6,7%. Ponadto nastąpiło obniżenie taryf za gaz i elektryczność aż o 20%. Obniżki cen uderzyły przede wszystkim w koncerny zagraniczne – niemieckie: RWE, E.ON i EnBW oraz francuskie: EDF i GDF Suez, do których należy niemal w całości sprzedaż energii elektrycznej i gazu na Węgrzech. Gorsze warunki działania sprywatyzowanych firm powodują straty dla właścicieli. Może mieć to dwojakie konsekwencje – albo właściciele firm będą skłonni do taniego odsprzedania ich państwu, albo zaniechają inwestycji i będą dekapitalizować przedsiębiorstwa w oczekiwaniu na zmianę ekipy rządzącej. Aby uniknąć tej drugiej możliwości koncernom zagranicznym ofe-

ruje się niższy wymiar podatków, jeżeli będą postępowały zgodnie z polityką rządu. Dostawcy energii elektrycznej płacą około 50% podatku dochodowego, nie zaś 19% (analogicznie względem firm z innych sektorów). Wyrównanie stawki może nastąpić w przypadku przeprowadzania przez firmy energetyczne inwestycji. Opodatkowanie sklepów wielkopowierzchniowych stawką podatku obrotowego w wysokości od 0,1% do 2,5% stanowi wsparcie dla lokalnej przedsiębiorczości i ograniczenie dystrybucji towarów importowanych oraz impuls dla lokalnego popytu. Działania mające na celu opodatkowanie sklepów wielkopowierzchniowych w sposób uniemożliwiający im unikanie płacenia podatków w kraju powinny być zastosowane także w Polsce. Przy czym trzeba dostosować rozwiązania węgierskie do kształtu systemu podatkowego istniejącego w Polsce.

Wprowadzone na Węgrzech opodatkowanie banków w wysokości od 0,15% do 0,5% sumy bilansowej powoduje, że instytucje te ograniczają swoją działalność i przerzucają koszty na klientów. Będzie to miało korzystny wpływ na gospodarkę tylko wtedy, gdy znajdzie się równoległe możliwości zwiększenia zasilenia kapitałowego dla inicjatyw produkcyjnych. Z tych powodów w Polsce tego typu działania zarówno względem banków jak i firm świadczących usługi komunalne powinny zostać odmienione uregulowane. W Polsce istnieją instytucje kontrolowane przez władze publiczne i to one powinny być osią działań polityki gospodarczej. Banki krajowe powinny walczyć o klienta korporacyjnego z zagranicznymi i prywatnymi, by w ten sposób bez drażnień wspierać rozwój gospodarczy. Węgierskie działania nakierowane na tworzenie miejsc pracy skutkowały utworzeniem 120 tys. nowych stanowisk oraz, przy pogarszającej się strukturze demograficznej, wzrostem stopy zatrudnienia z 59% do 63%. Mimo to bezrobocie młodzieży do lat 24 nadal jest na wysokim poziomie 26,1%, choć i tak niższy niż w Polsce, gdzie wynosi ono 28,9%.

W zakresie branż strategicznych premier Orbán wspiera rozwój przemysłu motoryzacyjnego i chwali się, że „szczególnie dobre są nasze związki z kapitałem niemieckim w tym obszarze”. Natomiast my powinniśmy wspierać te branże, które wykorzystują nasze zasoby i przewagi konkurencyjne – przede wszystkim złoża energetyczne. Zamiast inwestować w panele słoneczne czy energię atomową, naszym celem powinno być odwołanie lub przynajmniej zawieszenie na czas kryzysu wszelkich ograniczeń związanych z emisją gazów cieplarnianych. Właśnie na tym polu należy także walczyć z wszelkiego typu monopolami, aby ograniczyć procesy windowania przez nie cen. To niezwykle ważna sfera działalności państwa. Powinno się wspierać polskie podmioty, by mogły skutecznie konkurować w międzynarodowym otoczeniu. Wskazana byłaby np. konsolidacja sektora energetycznego, by poprawić jego potencjał wzrostowy i inwestycyjny. Na wzór węgierski nieustanna walka o miejsca pracy musi toczyć się na forum Unii Europejskiej. To tam rząd powinien sprzeciwiać się wszelkim typom dyskrymina-

cji ekonomicznej, która przejawia się np. zamykaniem oddziałów i przedsiębiorstw zależnych w Polsce. Musimy dążyć do tego, by panowała rzeczywista swoboda w przepływie miejsc pracy do nas, niezakłócana stwarzaniem przez kraje bogatsze sztucznie atrakcyjnych warunków, mających przyciągać pracowników. Chodzi o wykorzystanie naturalnej konwergencji, jak pomiędzy Chinami i USA, która skutkuje kreowaniem w Chinach miejsc pracy.

Analogiczne zdanie wyraża również profesor Stiglitz, który w artykule w *Financial Times*: "How to make the best of the long malaise" podkreślał, że: „pozwole to zarówno na wsparcie wzrostu gospodarczego i zwiększenia przychodów podatkowych, obniżenie zadłużenia do produktu krajowego brutto w średnim okresie oraz zwiększenie zadłużenia publicznego. Nawet przy tej samej sytuacji budżetowej, wydatki na restrukturyzację i podatki na rzecz wzrostu – poprzez obniżenie podatków od wynagrodzeń, a zwiększenie podatków dla bogatych, a także obniżenie podatków dla firm, które inwestują i podniesienie ich tym, które tego nie robią – mogą poprawić zdolność kredytową.”

Polska, na równi z Węgrami, ma znaczące możliwości związane z potencjałem konwergencji. Dlatego czerpiąc z inspiracji węgierskich oraz ich własnych adaptacji, musimy ją maksymalnie wykorzystać. Należy możliwie szybko ograniczyć emigrację Polaków za granicę w poszukiwaniu pracy, sprzyjając powstawaniu miejsc pracy, aby nasi emigranci rozsiani po krajach Zachodu mogli powrócić do Ojczyzny. Należy skupić się na wykorzystaniu prawidłowości, że kapitał przenosi się z krajów o wysokich wynagrodzeniach do krajów, gdzie są one niższe. Chodzi tylko o to, aby proces ten następował także w ramach UE. W UE obowiązuje swoboda przepływu kapitału, dlatego też żadne ograniczenia w tym zakresie nie powinny funkcjonować. Nie można zaakceptować sytuacji, gdy z powodów politycznych produkcję Fiata z Bielska Białej przenosi się do Włoch. To wymaga stworzenia infrastruktury wzrostu dla instytucji gospodarczych i to takich instytucji, które tworzą wysokokwalifikowane miejsca pracy o dużej wartości dodanej. Realizacja tego postulatu nie będzie łatwa ze względu na dwa zjawiska: starzenie się polskiej siły roboczej oraz odpływ najzdolniejszych i najbardziej mobilnych pracowników na zachodnie rynki pracy.

Nie tylko na Węgrzech, ale i w Polsce przyjęto za dogmat, że prywatyzacja jest dobra, a posiadanie czegokolwiek przez państwo złe. Tłumaczono, że państwo nie umie zarządzać, a prywatny właściciel umie i dokona niezbędnych przekształceń, zrestrukturyzuje je itd. Tymczasem w większości państw dąży się jednak do posiadania przedsiębiorstw generujących wzrost, badania i rozwój, wspiera tworzenie miejsc pracy, słowem prowadzi politykę gospodarczą. Na Węgrzech i w Polsce wystąpił proces odwrotny. Kluczowe sektory decydujące o innowacyjności i możliwości organicznego wzro-

stu gospodarczego zostały wyprzedane. W pierwszej kolejności sprzedano sektor bankowy, hutnictwo i przemysł samochodowy. Nikt nie zauważa, jak kosztowne stały się leki, choć kiedyś farmaceutyka była jedną z polskich specjalności. Staliśmy się po prostu w tej branży, podobnie jak w większości innych, dystrybutorami, a nie producentami. Podczas gdy w Niemczech i w innych krajach dąży się różnymi sposobami do tego, by kluczowe dla rozwoju gospodarki koncerny nie mogły łatwo zmienić akcjonariatu na zagraniczny. Nie tak dawno Niemcy, którzy są właścicielami Mercedesa, Volkswagena i BMW, toczyli zacięty spór o przejęcie Opla od General Motors. Tymczasem prawie każdy wolnorynkowo myślący polski liberał cieszyłby się, że choć jeden koncern będzie w rękach obcego kapitału. Niemcy byli najwyraźniej innego zdania. Klasa polityczna rozumie tam bowiem wagę polityki gospodarczej i to, że duże przedsiębiorstwa są rozsądnikami wiedzy i wzrostu całej gospodarki, eksportu, badań i rozwoju, ekspansji zagranicznej posiadając kompetencje i możliwości finansowe, których nie mają mniejsze firmy ani nawet państwo.

Deregulacja gospodarki sama w sobie nie jest panaceum rozwojowym. Regulacyjne wymogi UE asymetrycznie uderzają w biedniejsze kraje, takie jak Polska i Węgry, które muszą ponosić ogromne koszty europejskiej biurokracji. Z drugiej strony jednak należy zauważyć, biorąc pod uwagę wiedzę z zakresu historii gospodarczej, że mit „taniego państwa” daleki jest od rzeczywistości. Takie kraje istnieją – na terenie Afryki subsaharyjskiej, gdzie państwo kontroluje tylko kilka procent terytorium, a reszta jest od państwa wolna. Jednak próżnię po instytucjach państwowych wypełniają różne lokalne czy przestępcze struktury, które natychmiast ograniczają społeczeństwo i rozwój gospodarczy. Innym przykładem pozostają Indie, które pod panowaniem angielskim, nie posiadając własnego państwa, także nie mogły w konsekwencji prowadzić własnej polityki gospodarczej. W rezultacie z kraju, który przed kolonizacją był największym na świecie producentem wyrobów manufakturowych, stały się synonimem całkowitego upadku gospodarczego, ubóstwa i głodu. Jak ukazał to Raghuram Rajan w książce „Fault Lines” wzrost gospodarczy Indii pod panowaniem angielskim w latach 1858-1947, a więc w ciągu niemal stu lat, wynosił średnio zaledwie 0,1% PKB rocznie na mieszkańca. Dla porównania w Wielkiej Brytanii produkcja na głowę wzrosła wtedy około czterokrotnie. Ten przykład pokazuje, jak ważna jest rola państwa w ukierunkowywaniu aktywności gospodarczej, stwarzaniu właściwych ram dla konkurencji i umożliwieniu wykorzystania szans rozwojowych. To państwo musi zbudować infrastrukturę wzrostu, zaczynając od tzw. „twardej”, która ułatwia transport i przepływ informacji, a kończąc na systemie edukacji, który trzeba rozwinąć i tak dopasować, by wiedza uzyskiwana przez obywateli przekładała się na innowacyjność i rozwój ekonomiczny. To właśnie infrastruktura i edukacja były zaczynem niebywałego wzrostu gospodarczego świata w ostatnich dekadach, a niestety w tych dziedzinach Polska wciąż pozostaje

w tyle. Polska straciła wielkie organizacje gospodarcze, a co za tym idzie te możliwości rozwoju, które dają one całej gospodarce. Efektem są jedne z najwyższych w Europie ceny za połączenia telefoniczne czy prąd. Jedną z konsekwencji opisywanej sytuacji jest utrata konkurencyjności przez gospodarkę, co utrudnia pojawienie się nowych miejsc pracy. Węgrzy znaleźli rozwiązanie tych problemów, a Polska po koniecznej adaptacji powinna również je zaimplementować.

Naprawa finansów publicznych - budżet zadaniowy

Kluczowym w strategii Węgier było podejście do budżetu. Wynikało to z faktu, że deficyt budżetowy wynosił w 2009 r. -4,6% PKB, a w roku 2010 r. -4,4% a więc więcej od wymaganej wartości referencyjnej -3%. W ramach działań doraźnych Orbán zlikwidował węgierskie fundusze emerytalne, których statystyka europejska nie uwzględnia w finansach publicznych. Wprawdzie zobowiązania pozabilansowe węgierskiego ZUS-u znacząco wzrosły, jednak z punktu widzenia Brukseli okazało się że w roku 2011 wystąpiła nadwyżka budżetowa w wysokości +4,3% PKB, a w 2012 r. deficyt w wysokości -2,4%, który jest jednak na poziomie akceptowalnym przez UE. Równoległe z przejściem aktywów emerytalnych nastąpiło wydłużenie wieku emerytalnego z 60 do 62 lat, przesuując w czasie zwiększone płatności emerytalne. Niemniej, mimo polepszenia warunków budżetowych oraz przejścia funduszy o wartości 9 mld EUR, zadłużenie spadło nieznacznie z poziomu 81,4% do 79,2% PKB, będąc daleko od zapisanego w konstytucji celu 50% PKB. Po stronie wydatkowej nastąpił równoległy przegląd stanowisk w aparacie administracyjnym, który umożliwił redukcję przerostów zatrudnienia o 30 tys. pracowników.

Pod względem zadłużenia w relacji do PKB Polska nie jest w tak trudnej sytuacji, w jakiej znalazły się Węgry, dlatego jej działania powinny się skoncentrować na odmiennych mechanizmach i wprowadzeniu optymalizacji wydatków budżetowych. Należy w analizach dotyczących budżetu wprowadzić dodatkowy algorytm, który mówi, czy dane wydatki budżetowe w przyszłości się zwrócą, czy też nie. Jeśli są to wydatki, które przyniosą z czasem wyższe dochody podatkowe, to nie należy ich redukować w imię zmniejszania deficytu. Jeśli przedstawimy wydatki jako „zwrotne”, to inwestorzy będą na nie przychylniej patrzyli. Po II wojnie światowej społeczeństwa Europy Zachodniej prowadząc mniej rygorystyczną politykę budżetową zwiększyły wydatki na politykę prorodzinną. Nakładów na dzieci nie traktowano jako jedynie elementu kosztowego, ale jako „generowanie” nowych dobrze wykształconych podatników, którzy w przyszłości będą finansowali zaciągnięte zobowiązania na rzecz starszej generacji. Dzięki wydatkom na inwestycje obniżano koszty funkcjonowania gospodarki i przyciągano nowych inwestorów. Zwiększone nakłady na szkolnictwo przyczyniały się do wzrostu wydajno-

ści pracy, a w przyszłości generowały podatki, których wartość rosła znacznie szybciej niż występujące w tym czasie wymagalne zobowiązania. Wydatki na zdrowie przedłużały aktywność zawodową i długość życia. Działania podejmowane obecnie w Polsce mające na celu opodatkowanie rodzin wielodzietnych czy oszczędzanie na wykształceniu spowodują, że społeczeństwo się zestarzeje i nie będzie tych, którzy mogliby w przyszłości spłacić narosłe zobowiązania. Ponadto oszczędności na inwestycjach odstraszą inwestorów, nawet jeśli finanse publiczne będą pozornie wyglądały na zdrowe. Brak odpowiednich nakładów na szkolnictwo negatywnie odbije się na wydajności i innowacyjności pracy, co przyczyni się do tego, że baza podatkowa zmaleje nie tylko w ujęciu ilościowym, ale i jakościowym. Oszczędności w wydatkach na ochronę zdrowia mogą doprowadzić do skrócenia okresu aktywności zawodowej.

Dlatego w polityce fiskalnej potrzebne jest zupełnie nowe spojrzenie oraz odmienny paradygmat dotyczący racjonalizacji wydatków służb publicznych, zmierzający w kierunku efektywnego powiększenia bazy podatkowej. Powinna dokonać się stała optymalizacja wydatków publicznych, a nie ich prosta redukcja. Należy rozszerzyć i pogłębić rachunek optymalizacyjny na wzór tego, który stosujemy w finansach przedsiębiorstw, gdzie dokonywane inwestycje nie są kosztami przedsiębiorstw, ale inwestycjami, które przedsiębiorstwa starają się tak przeprowadzić, aby przyszłe zyski pokryły ich koszty i umożliwiły ich spłacenie w procesie wyznaczania NPV (*net present value*).

Zmiana niekorzystnych tendencji demograficznych - polityka prorodzinna

Węgry, które miały już w czasach komunizmu bardzo niską dzietność, zaczęły prowadzić realną, a nie fasadową politykę prorodziną. W 2011 roku rząd Orbána wprowadził znaczące ulgi podatkowe na dzieci. W efekcie rodziny z jednym lub dwójką dzieci odpisują od podstawy podatkowej 62,5 tys. forintów miesięcznie na każde dziecko, a te które mają trójkę lub więcej – 206,25 tys., co oznacza, że praktycznie nie płacą podatku dochodowego. Na efekty nie trzeba było długo czekać, już obecnie nastąpił wzrost dzietności w rodzinach. O ile udział dzieci w wieku 0-14 lat wynosi w Polsce 14,6%, o tyle na Węgrzech jest wyższy i wynosi 14,8%. W Polsce rodzi się poniżej 1,3 dziecka na rodzinę, a na Węgrzech jest to wskaźnik nadal niski ale na poziomie 1,41. Sytuacja na Węgrzech na tym polu jest o tyle bardziej skomplikowana, że nie ma u nich liczego pokolenia lat 80-tych. Ponadto Węgierki są starsze i później rodzą pierwsze dziecko – dopiero w wieku 28,2 lat, podczas gdy Polki w wieku 26,6 lat. Mimo że Polska się szybciej starzeje (średnia wieku rośnie o rok co dwa lata), to przeciętny wiek Polaków wynosi 39,1 lat podczas, gdy Węgrów – już 40,8 lat. Również struktura wie-

ku Węgrów bardziej obciąża ich finansowo, gdyż osób w wieku od 65 lat jest 17,5% i wskaźnik wsparcia tych osób wynosi 4, podczas gdy w Polsce osób w wieku od 65 lat jest obecnie 14,5% i mogą liczyć na wsparcie prawie 5 osób (dokładnie 4,9). Węgrzy przeznaczają większe nakłady na służbę zdrowia – 7,7% i osiągają niższą oczekiwaną długość życia 75,24 lat, podczas gdy Polacy wydają na zdrowie 6,7% PKB i żyć mają dłużej bo 76,45 lat.

W Polsce również w celu zapobieżenia zapaści finansów publicznych musi zostać wprowadzona polityka prorodzinna. Obecnie mamy deficyt 3,5 mln dzieci. Jest nieodpowiedzialnością uważać, że obciążenie demograficzne, które w najbliższych dziesięcioleciach wzrośnie 3,4-krotnie, nie będzie miało wpływu na procesy gospodarcze. Projekcje międzynarodowe pokazują (w tym analiza OECD "Looking to 2060: A global vision of long-term growth"), że Polska trwale będzie miała wzrost gospodarczy poniżej wzrostu krajów wysoko rozwiniętych. Dlatego istnieje bardzo realne niebezpieczeństwo, że błędna polityka gospodarcza, jak i brak działań prorodzinnych spowoduje, że obciążenia pracy w Polsce będą tak wysokie, iż praca w kraju stanie się nieopłacalna dla nielicznego młodego pokolenia. Co to w praktyce będzie oznaczać? Zamiast doganiać czołówkę, będziemy tkwili w stagnacji. Coraz mniej osób będzie wchodziło na rynek pracy przy jednoczesnej konieczności utrzymania coraz większej liczby osób starszych. Bez polityki prorodzinnej sprawdzi się projekcja, iż mieszkańców Polski pod koniec XXI wieku będzie jedynie 17 mln.

W celu ocalenia finansów publicznych należy uwzględnić w analizach finansowych fakt starzenia się społeczeństwa i zacząć mu przeciwdziałać. Należy kalkulować zobowiązania, które narastają z powodu starzenia się społeczeństwa i przeciwdziałać im, prowadząc skuteczną politykę prorodziną. W przeciwnym przypadku koszty pracy nielicznego młodego pokolenia staną się tak dramatycznie wysokie, że będą wypychały miejsca pracy z Polski.

Jeżeli zdiagnozujemy prawidłowo występujące procesy, zrozumiemy skalę ich finansowych konsekwencji, jak i przyczyny zaostrzenia kryzysu finansów publicznych w Polsce, co ułatwi znalezienie efektywnego sposobu zaradzenia nadchodzącej katastrofie. Konsekwencje dewastujących procesów należy zrozumieć i od zaraz się im przeciwstawić poprzez wprowadzenie polityki prorodzinnej i znacznej redystrybucji dochodów w kierunku rodzin wielodzietnych. W sytuacji gdy jest to niestety działanie spóźnione, należy się liczyć z wysokimi kosztami jego realizacji, niemniej przykład Węgier wskazuje, że nawet w znacznie trudniejszej sytuacji jest możliwe skuteczne wprowadzenie polityki prorodzinnej opartej o wysokie zachęty materialne.

Węgierska lekcja dla Polski wskazuje, że kluczowe powinny być trzy filary postu-
lowanego programu gospodarczego: polityka prorodzinna, kreowanie miejsc pracy oraz
optymalizacja wydatków budżetowych. Przy czym pierwszy filar jest oczywistością. Je-
śli nie będzie młodego pokolenia, nie można liczyć na wzrost gospodarczy i możliwość
ustabilizowania finansów publicznych. Wzrost gospodarczy i innowacyjność są przecież
w naturalny sposób związane z młodością. Starsze pokolenia mogą utrzymać aktywność
gospodarczą, ale bardziej stają się konsumentami. Zatem również w Polsce musi
się opłacać posiadać dzieci. Polityka prorodzinna w naszej sytuacji demograficznej sta-
je się najlepszą inwestycją. Wychowanie dzieci nie powinno być odciążone podatkowo,
a ryczałtowe zwroty podatku na każde dziecko powinny wynosić miesięcznie od 500 zł
do 1 tys. zł. Podobnie jak to się dzieje przy planowaniu każdej inwestycji, także w po-
lityce prorodzinnej trzeba brać pod uwagę jej całkowitą opłacalność, a więc także fakt,
że wygeneruje ona wzrost gospodarczy i większe wpływy do budżetu. Dlatego błędem
jest traktowanie jej wyłącznie w kategorii kosztu. Potrzebne jest także wprowadzenie
modułów optymalizujących budżet zadaniowy, jak i szerokie działania polityki gospo-
darczej nakierowanej na tworzenie miejsc pracy. Działania węgierskie powinny okazać
się inspiracją jak i praktycznym drogowskazem.

Relacje między rządem Fideszu a Międzynarodowym Funduszem Walutowym w latach 2010-2013

Leszek Skiba

Po objęciu władzy przez Fidesz w 2010 r. relacje między rządem Węgier a Międzynarodowym Fundusze Walutowym pozostawały napięte. Rząd Viktora Orbána podjął się reformowania węgierskiej gospodarki, odrzucając wiele rekomendacji proponowanych przez MFW. Jednocześnie, przez kilka lat usiłował wynegocjować lepsze warunki programu pomocowego MFW i ostatecznie zrezygnował z pomocy Funduszu w połowie 2013 r., gdy pomoc ta nie była już Węgom potrzebna. Krytyka podnoszona przez MFW, a dotycząca niektórych zmian w węgierskiej polityce gospodarczej i polityce podatkowej nie była jednak bezpodstawna.

Analizy Funduszu zwracały uwagę na strukturalne problemy sektora krajowego i zbyt wysokie opodatkowanie pracy. Niestety, rząd Viktora Orbána niewiele zmienił w tych obszarach.

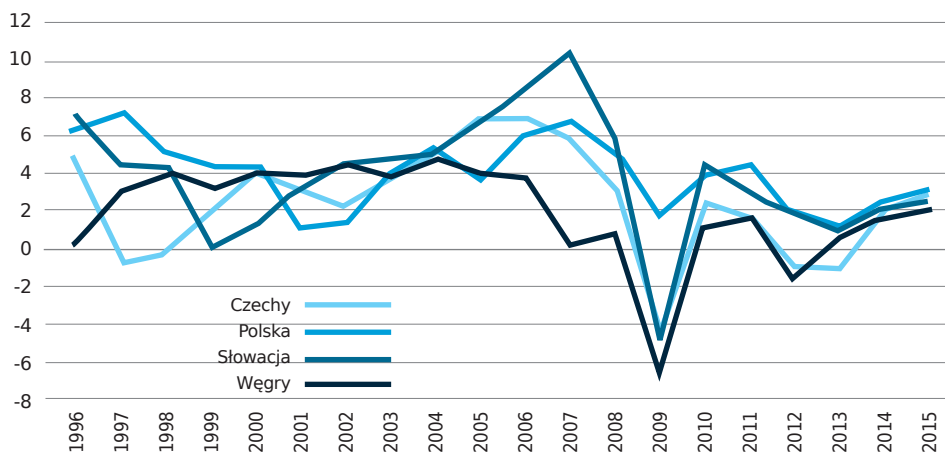
Stan krytyczny na starcie

Stan gospodarki węgierskiej w 2010 r., gdy Fidesz zdobył władzę, był znacznie gorszy niż innych krajów Europy Środkowej. Od listopada 2008 r. Węgry objęte były programem pomocowym (Stand-By Arrangement, SBA) Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Socjalistyczny rząd wystąpił o pomoc do MFW, ponieważ w warunkach napięć na rynkach finansowych w II połowie 2008 r. rządowi groziło bankructwo. Po upadku banku Lehman Brothers, gdy globalne rynki finansowe ogarnęła panika, inwestorzy rozpoczęli wycofywanie kapitału z krajów peryferyjnych strefy euro oraz niektórych krajów Środkowej i Wschodniej Europy.

Kiepska reputacja węgierskiej gospodarki, której podstawą był wysoki poziom zadłużenia publicznego i prywatnego, przyczyniła się do większej, niż u sąsiadów, skali odpływu kapitału z Węgier. Na przełomie 2008 i 2009 r. wartość wycofanych środków wyniosła aż 11,5% PKB (por. wykres 2). Problemem rządu stała się obsługa zadłużenia zagranicznego, gdyż rząd węgierski nie był w stanie znaleźć nabywców na emitowane obligacje, a zatem nie mógł wykupić obligacji, którym mijał termin zapadalności.

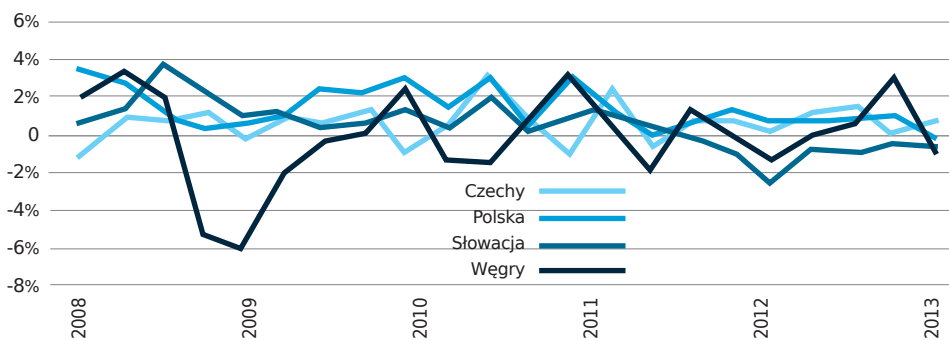
Wysokie zadłużenie publiczne Węgier (por. wykres 3) miało dwa powody. Po pierwsze, kraj ten wychodził z komunizmu z najwyższym poziomem długu w naszym regionie. Polska, która również notowała wysoki poziom zadłużenia, została objęta, po zmianie władzy w 1989 r., porozumieniem o redukcji zadłużenia zagranicznego. Węgry zaś uznawane były za kraj znajdujący się w wyraźnie lepszej sytuacji gospodarczej, który takiego wsparcia nie potrzebował. PKB *per capita* Węgier w 1990 r. był aż o 59% wyższy niż w Polsce (wartość ta zrównała się w 2012 r.). Gospodarka węgierska nie zanotowała również wysokiego poziomu inflacji w 1990 r., wyniósł on bowiem 29% wobec 586% w Polsce.

WYKRES 1. **Dynamika PKB (wzrost PKB w %).**



ŹRÓDŁO: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

WYKRES 2. **Saldo na rachunku finansowym (bez sektora publicznego, w relacji do PKB).**



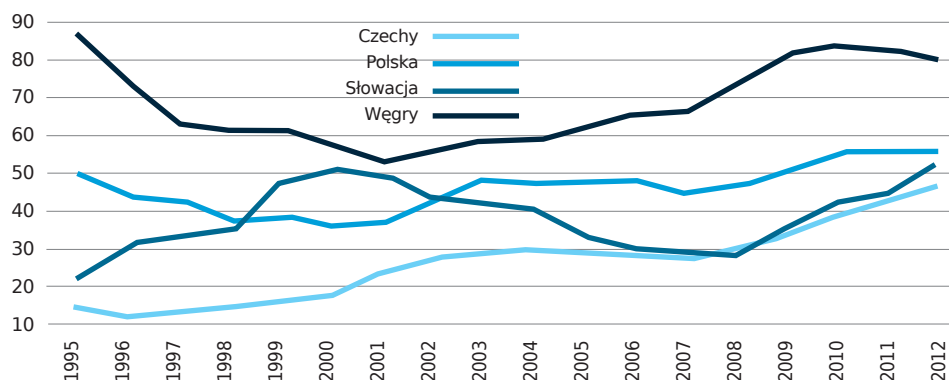
ŹRÓDŁO: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

Drugą przyczyną nadmiernego zadłużenia była polityka wysokiego deficytu, realizowana przez socjalistyczne rządy w latach 2003-2006 i później (por. wykres 4). W efekcie, zadłużenie wzrosło z 56% PKB w 2002 r. do 67% PKB w 2007 r. i 82% PKB w 2010 r. Dla porównania, między 2002 r. a 2010 r. dług Polski wzrósł z 42% do 55% PKB (czyli dwukrotnie wolniej, o 13 pkt. procentowych).

Poza wysokim poziomem długu, Węgry charakteryzują się również wysokim poziomem dochodów i wydatków w relacji do PKB. Średnio w latach 2006-2010 wydatki publiczne kształtowały się na poziomie ponad 50% PKB, głównie pod wpływem większych, niż w pozostałych krajach naszego regionu, wydatków socjalnych i wydatków na wynagrodzenia w sektorze publicznym (por. wykresy 5 i 6).

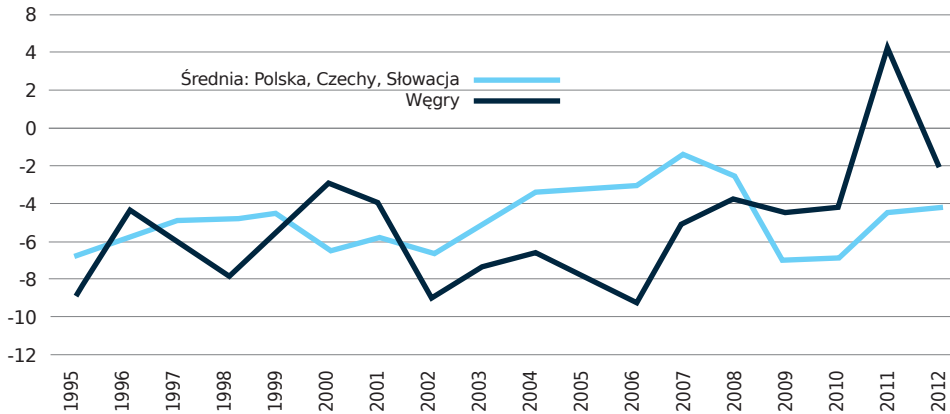
Najważniejszym zadaniem, z którym jego rząd musiał się zmierzyć, była redukcja deficytu budżetowego. Pomoc zagraniczna MFW, którą otrzymał rząd socjalistyczny w 2008 r., pozwoliła na pokrycie potrzeb pożyczkowych w trudnym okresie, lecz jednocześnie była uwarunkowana surowymi wymaganiami reform strukturalnych i cięć fiskalnych. W ramach zmniejszania deficytu socjalistyczny rząd podniósł podatek VAT z 20% do 25% w 2009 r. i wprowadził od stycznia 2010 r. podatek od towarów luksusowych. Ograniczono również wydatki, które jeszcze w 2006 r. wynosiły 52,2% PKB, do poziomu 51,4% PKB w 2009 r. i 50% PKB w 2010 r. Cięcia wydatków i podnoszenie podatków, realizowane przez rząd socjalistyczny, spotkały się z niezadowolaniem społecznym i niewątpliwie podniosły wynik wyborczy opozycyjnego Fideszu. Liderzy tej partii przekonywali, że koszty dostosowań powinny w większym stopniu ponosić banki, a w mniejszej skali – zwykli obywatele.

WYKRES 3. **Zadłużenie sektora publicznego (% PKB).**



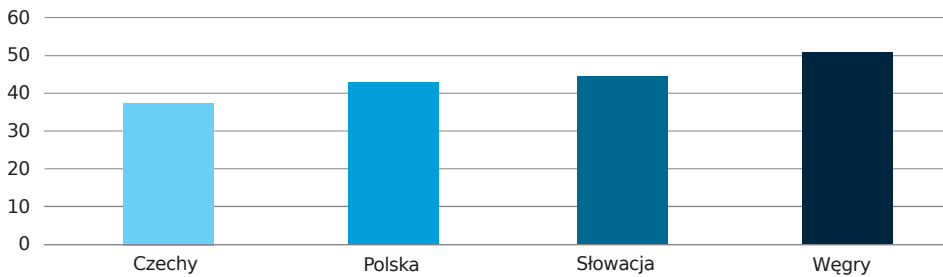
ŹRÓDŁO: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

WYKRES 4. **Saldo budżetowe sektora publicznego (% PKB).**



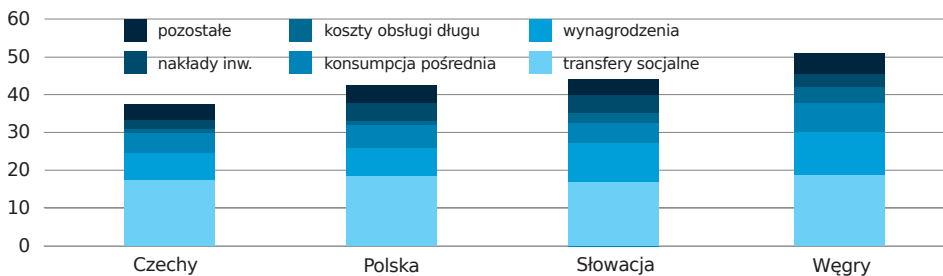
ŹRÓDŁO: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

WYKRES 5. **Wydatki publiczne w latach 2006-2010 (% PKB).**



ŹRÓDŁO: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

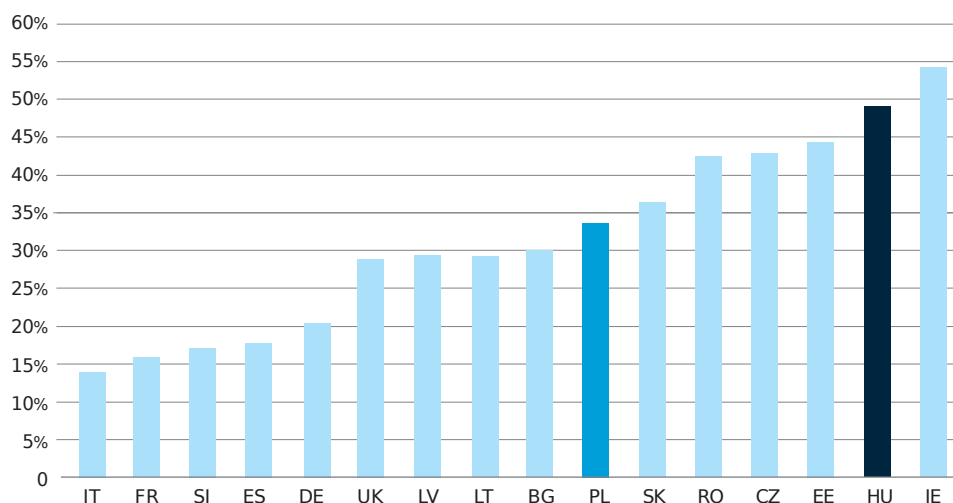
WYKRES 6. **Struktura wydatków publicznych w latach 2006-2010 (% PKB).**



ŹRÓDŁO: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

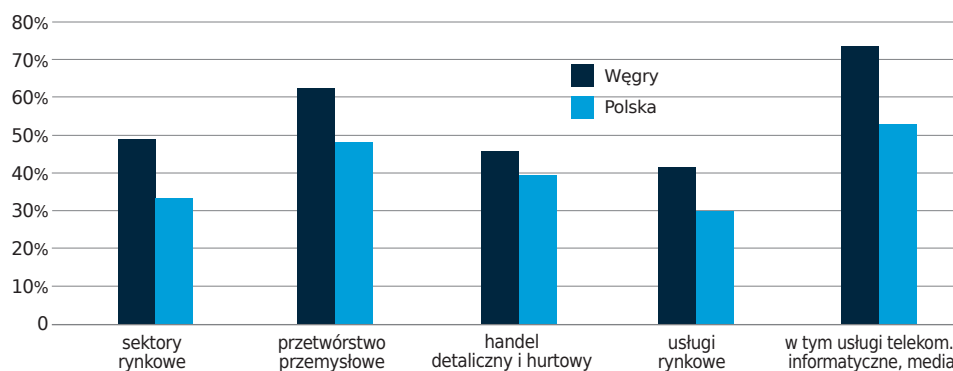
Fidesz przekonywał również, że firmy zagraniczne na Węgrzech płacą niższe podatki od firm własnościowo węgierskich. Brak jest dokładnych danych o wpływach fiskalnych w zależności od struktury własnościowej, lecz warto pamiętać, że ważną cechą węgierskiej gospodarki jest wysoki udział firm zagranicznych w tworzeniu produkcji towarów i usług (wartości dodanej brutto), a zatem PKB. Pod tym względem Węgry są drugim w UE krajem po Irlandii (por. wykres 7). Firmy zagraniczne tworzyły w 2010 r. aż 49% wartości dodanej brutto w sektorach rynkowych (cała gospodarka z wyłączeniem administracji publicznej). Dla porównania, w przypadku Czech było to 43%, a w Polsce 34%.

WYKRES 7. **Udział firm zagranicznych w tworzeniu WDB w sektorach rynkowych.**



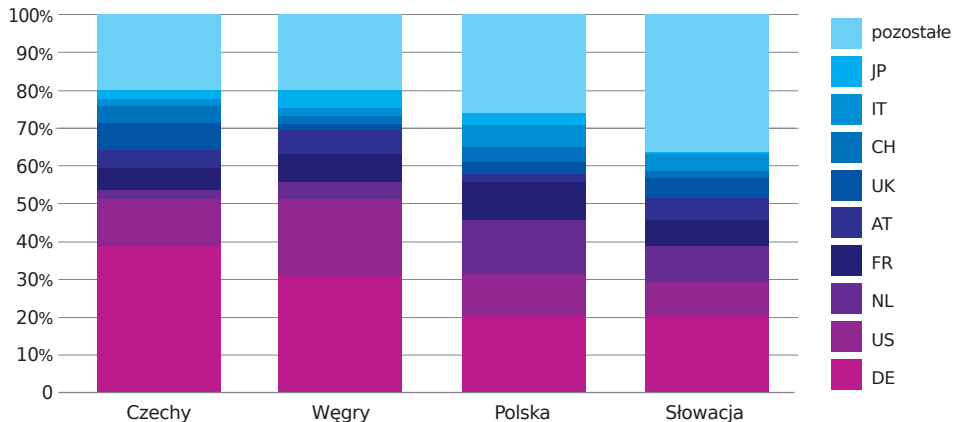
ŹRÓDŁO: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

WYKRES 8. **Udział firm zagranicznych w tworzeniu wartości dodanej brutto.**

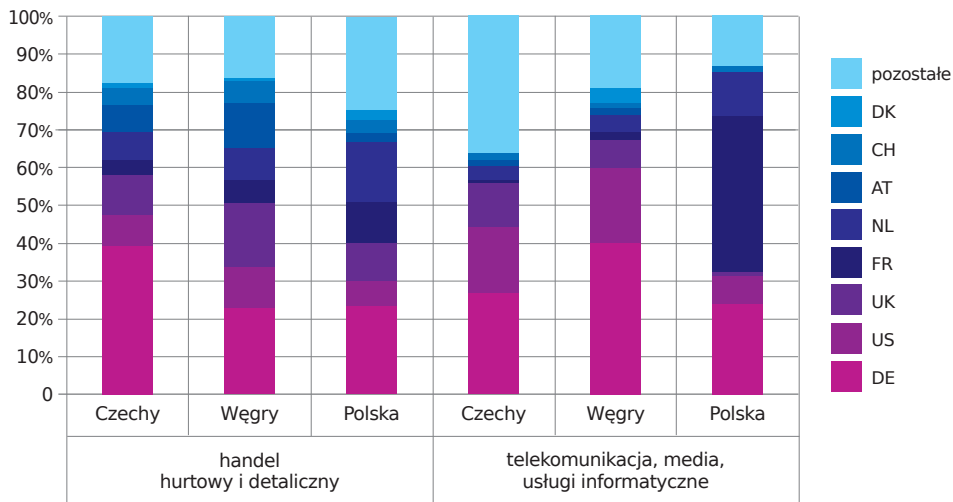


ŹRÓDŁO: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

WYKRES 9. Pochodzenie kapitału zagranicznego w przemyśle.



WYKRES 10. Pochodzenie kapitału zagranicznego w wybranych sektorach.



Błędna diagnoza

Obejmując władzę rząd Viktora Orbána podjął próbę osiągnięcia kilku celów jednocześnie. Po pierwsze, starając się odróżnić od socjalistycznych poprzedników, ograniczył proces cięć wydatków publicznych. Mimo programowych deklaracji, że węgierskie państwo w mniejszym stopniu powinno być zbudowane na redystrybucji socjalnej¹, rząd Fideszu realnie utrzymał wysoki poziom wydatków publicznych. W pewnym stopniu wynikało to z politycznej kalkulacji, że zmniejszenia udziału wydatków względem

PKB najlepiej dokonać powoli, by nie zwiększać niezadowolenia społecznego. Wystarczy, by wydatki nie rosły przy wysokim wzroście gospodarczym, a w rezultacie spadnie relacja między wydatkami a PKB². Tymczasem, kłopoty gospodarcze krajów europejskich oraz Węgier i poważne problemy strukturalne sektora węgierskich przedsiębiorstw (o których będzie mowa w dalszej części tekstu) spowodowały, że zamiast oczekiwanego wzrostu PKB, w 2011 i 2012 r. węgierska gospodarka spowolniła, a następnie wpadła w recesję. Licząc, że wzrost gospodarczy jest już za rogiem, przez kolejne lata nie dokonano realnego przeglądu wydatków publicznych.

Po drugie, krytyka socjalistycznego rządu wpisana była w kulturowe podziały, głęboko zakorzenione w węgierskim społeczeństwie. Umowa z MFW, a w szczególności cięcia fiskalne wymagane przez Fundusz, traktowane były jako niebezpieczne ograniczanie suwerenności kraju. Fidesz za wszelką cenę chciał pokazać swoją niezłomność w walce o suwerenność, a starania te w dużym stopniu powodowane były chęcią budowy wizerunku społecznego partii.

Po trzecie, rząd Orbána dążył za wszelką cenę do zmniejszenia deficytu. By pokazać, że jest w tym skuteczniejszy od socjalistycznych poprzedników i jednocześnie robi to w sposób mniej uciążliwy dla obywateli, wprowadzono szereg podatków obciążających firmy zagraniczne.

Po czwarte zaś, kluczowy dla politycznej przyszłości Węgier, Fideszu i samego Orbána, był powrót na ścieżkę wzrostu gospodarczego. Warunkiem wyjścia z kryzysu pozostawała przede wszystkim poprawa aktywności gospodarczej i związany z nią wzrost wpływów do budżetu oraz wzrost zatrudnienia.

Spór o program gospodarczy między rządem Viktora Orbána a MFW dotyczył właśnie źródeł wzrostu gospodarczego. Polityka gospodarcza rządu Fideszu w znacznym stopniu bazowała na błędnej diagnozie przyczyn problemów ekonomicznych Węgier. Zakładano, że niska dynamika PKB, a w związku z tym wzrost bezrobocia oraz niskie tempo wzrostu płac, wynika ze słabego popytu wewnętrznego, co tylko w części jest prawdziwe. Sądzono, że powrót na ścieżkę wzrostu gospodarczego możliwy jest przede wszystkim dzięki zakończeniu cięć budżetowych i wzrostowi dochodów mieszkańców. Rząd Orbána uznał, że nie da się uniknąć ograniczania deficytu budżetowego, lecz znaczny ciężar dostosowań fiskalnych należy przesunąć z sektora krajowego, na zagraniczny. Jednocześnie, poprzez obniżkę stawek podatku PIT, zwiększono dochody do dyspozycji gospodarstw domowych, co miało stymulować wzrost konsumpcji i w efekcie doprowadzić do szybszego wzrostu gospodarczego.

Głębsze analizy gospodarki węgierskiej wskazują jednak, że ta diagnoza (zakładająca, że głównym problemem gospodarki pozostaje słaby popyt wewnętrzny) jest błędna. Problemy gospodarcze Węgier nie mają charakteru popytowego, lecz podażowy. Przyczyną niskiej dynamiki PKB w ostatnich latach były oczywiście, w pewnym stopniu, cięcia budżetowe, ograniczanie wydatków i podnoszenie podatków, lecz główną przyczyną jest strukturalna słabość sektora krajowego. Oznacza to, że przy słabości sektora krajowego wzrost popytu – pod wpływem zmiany polityki podatkowej rządu prowadzącej do wzrostu konsumpcji obywateli – nie doprowadzi w takiej skali, jak uznawano, do wzrostu sprzedaży i produkcji w przedsiębiorstwach krajowych, a w konsekwencji do wzrostu zatrudnienia. Wzrost popytu konsumpcyjnego przyczyni się natomiast do wzrostu importu. Dane o wzroście importu dóbr konsumpcyjnych po obniżce podatku PIT w 2011 r. potwierdzają tę hipotezę, gdyż wartość importu wzrosła nominalnie o 17% na Węgrzech, podczas gdy w Czechach i na Słowacji o 10%, przy zbliżonej dynamice wzrostu konsumpcji indywidualnej. Oznacza to, że w 2011 r. na Węgrzech większa część przyrostu konsumpcji indywidualnej niż w Czechach i na Słowacji została zaspokojona wzrostem importu, co wynika właśnie z tego, że słaby strukturalnie sektor krajowy nie był w stanie zwiększyć aktywności przy rosnącym popycie.

Oczekiwania rządu węgierskiego przejawiały się między innymi w zbyt optymistycznych prognozach. Symulacje wzrostu gospodarczego, przygotowane w 2011 r. przez rząd Viktora Orbána, zakładały, że w latach 2011-2013 PKB wzrośnie łącznie o 9,6%, tymczasem ostatnie dane wskazują, że w rzeczywistości PKB wzrósł w tym okresie o 0,6%. W decydującym stopniu spowodowane było to silnym spowolnieniem gospodarczym w Europie i na świecie, co przełożyło się na niski wzrost eksportu węgierskiego. Optymizm rządu Orbána wynikał z założenia, że ograniczenie polityki cięć budżetowych oraz przesunięcie kosztów redukcji deficytu z firm krajowych i konsumentów na firmy zagraniczne, przyczyni się do powrotu na ścieżkę wzrostu gospodarczego.

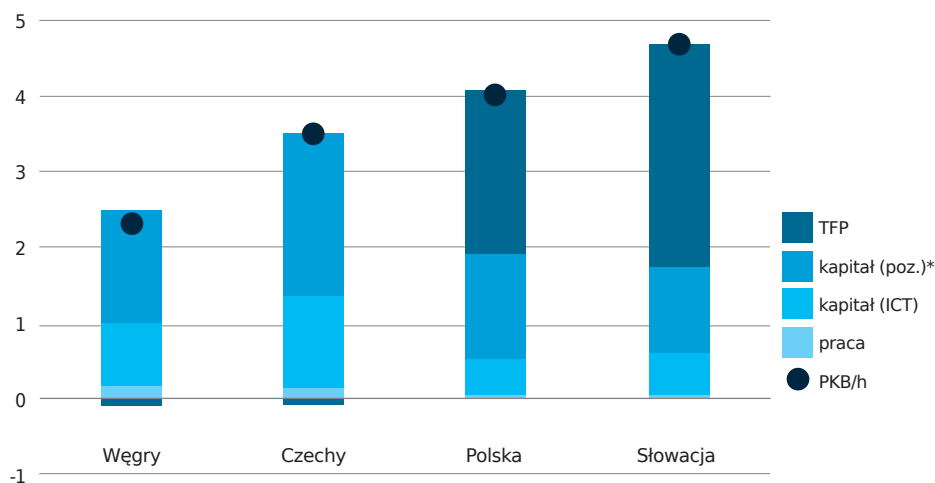
Problemy strukturalne sektora krajowego na Węgrzech

W ostatnich dwudziestu latach Węgry rozwijały się wyraźnie wolniej od Czech, Słowacji i Polski. Badania nad wzrostem gospodarczym, bazujące na modelu Solowa³, wskazują, w jakim stopniu do zmiany PKB przyczynia się wzrost ilości siły roboczej (czynnik praca), wzrost nakładów inwestycyjnych (czynnik kapitał) oraz efektywność wykorzystania istniejących zasobów (*total factor productivity* – TFP). W długim okresie, dla utrzymania wysokiego wzrostu PKB, istotne jest, by przy stałej ilości osób pracujących w gospodarce i określonej wielkości kapitału produkcyjnego (maszyn, urządzeń, fabryk itd.), w jak największym stopniu rosła efektywność wykorzystania tych zasobów, co oznacza, że wkład TFP do zmiany PKB powinien być jak najwyższy. Tymczasem,

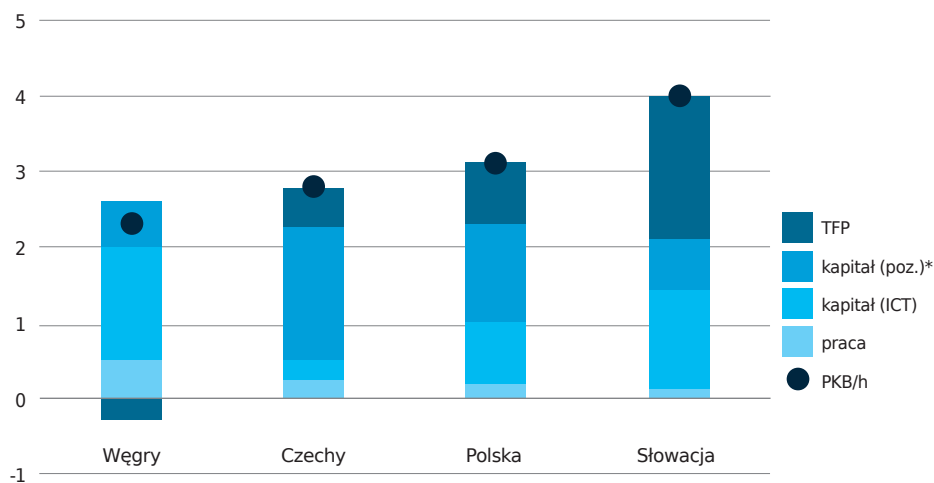
głównym powodem niskiego wzrostu PKB na Wę-grzech w ostatnich latach jest właśnie znikomy wkład efektywności istniejących zasobów (TFP) do zmiany PKB.

Dekompozycja wzrostu PKB między 1995 a 2001 r. i między 2002 a 2011 r. (por. wykres 11 i 12) wskazuje na strukturalne problemy węgierskiej gospodarki, gdyż wzrost w tym kraju wynika w przeważającym stopniu ze wzrostu nakładów inwestycyjnych.

WYKRES 11. **Dekompozycja średniej zmiany PKB w latach 1995-2001 (%).**



WYKRES 12. **Dekompozycja średniej zmiany PKB w latach 2002-2011 (%).**



* Czynniki kapitał zostały podzielone w tej dekompozycji na nakłady w technologiach informatycznych i komunikacyjnych (ITC) oraz pozostałe nakłady brutto na środki trwałe.

ŹRÓDŁO: Total Economy Database, The Conference Board 2013.

Część opracowań wskazuje⁴, że problemy węgierskiej gospodarki wiążą się z przyjętą po upadku komunizmu polityką wysokiego opodatkowania pracy. Z jednej strony, transformacja ekonomiczna po 1990 r. przyczyniła się do silnego spadku zatrudnienia na Węgrzech, gdyż stopa zatrudnienia obniżyła się w latach 90. z prawie 65% do około 58%, czyli silniej niż w innych krajach regionu (takich jak Polska, Czechy, Słowacja). Sektorami, w których najsilniej spadło zatrudnienie było rolnictwo i przemysł. Z drugiej zaś strony, polityka wysokiego opodatkowania pracy, realizowana od lat 90., spowodowała, że Węgry pozostały krajem o najniższej stopie zatrudnienia wśród krajów regionu.

Przedsiębiorstwa dostosowały się do wysokich kosztów pracy, poprzez zwiększanie nakładów inwestycyjnych, by w procesach produkcyjnych wykorzystywać w większym stopniu maszyny i urządzenia, a w mniejszym – kapitał ludzki. To właśnie sprawiło, że nakłady inwestycyjne na Węgrzech pozostawały na relatywnie wysokim poziomie (np. w porównaniu do Polski), lecz jednocześnie popyt na pracowników o niskich kwalifikacjach został ograniczony.

Dodatkowo, polityka państwa przyczyniła się do ograniczania podaży pracy. Efektywny wiek przechodzenia na emeryturę był przez wiele lat jednym z najniższych w regionie (np. w 2004 r. wynosił 56 lat, podczas gdy w Czechach i Polsce – 59 lat). Hojna polityka socjalna spowodowała zaś, że udział osób nieaktywnych zawodowo utrzymywał się na relatywnie wysokim poziomie, a dla bezrobotnych pozostawanie poza rynkiem pracy było atrakcyjne pod względem finansowym.

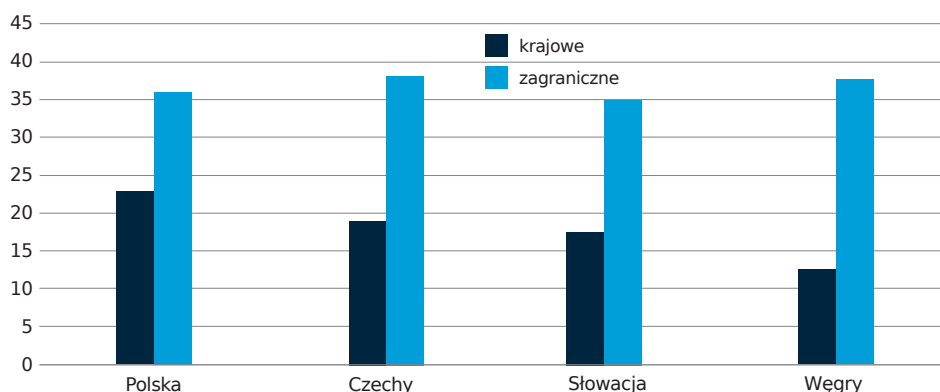
W jaki sposób te problemy na rynku pracy przełożyły się na strukturalne problemy sektora krajowego? Badania Narodowego Banku Węgier⁵ wskazują, że mimo elastycznych zapisów prawa pracy, małe i średnie przedsiębiorstwa węgierskie charakteryzują się wysoką sztywnością płac w dół. Jeśli występuje spadek sprzedaży, obniżanie płac jest ostatecznością. Główną tego przyczyną jest trudność w znalezieniu na rynku pracy osób o odpowiednich kwalifikacjach. Wynika to z niskiej stopy zatrudnienia i szczodrości systemu socjalnego. Przedsiębiorcy rzadziej niż w innych krajach regionu zwalniają i jednocześnie rzadziej zatrudniają. Co oznacza, że niska jest rotacja pracowników. To właśnie wydaje się być ważnym czynnikiem ograniczającym efektywność wykorzystania istniejących zasobów (TFP).

Problemy rynku pracy przekładają się również na relatywnie niską wy-

dajność pracowników oraz relatywnie wysokie koszty pracy. Wartość dodana brutto na zatrudnionego w przedsiębiorstwach krajowych na Węgrzech (12,8 tys. euro w 2010 r.; por. wykres 13) jest znacznie niższa niż w Polsce (22,9 tys. euro), Czechach (18,7 tys. euro) i na Słowacji (17,5 tys. euro). Firmy węgierskie są zatem wyjątkowo mało efektywne. Szczególnie widoczne jest to w odniesieniu do firm zatrudniających do 50 pracowników (por. wykres 14). Sztywność płac w dół prowadzi do tego, że firmy niechętnie obniżają płace, by nie utracić pracowników, których nie są w stanie zastąpić innymi kandydatami. To jednak sprawia, że płace (bez uwzględnienia opodatkowania pracy) są również wysokie w odniesieniu do wartości wytworzonych towarów i usług.

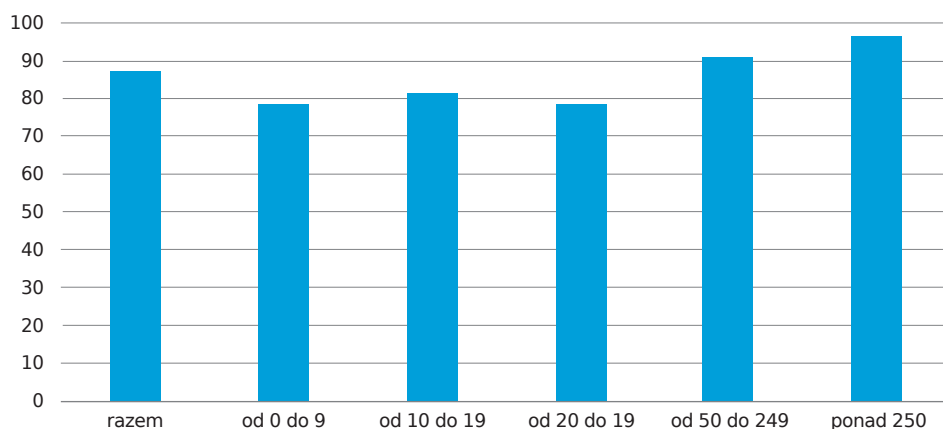
Wysokie koszty pracy oraz niewielkie zastosowanie elastycznych form zatrudnienia (por. wykres 16) powodują, że osoby o niskich kwalifikacjach pozostają w większej skali, niż w innych krajach, poza rynkiem pracy. W 2010 r. łączne opodatkowanie podatkiem PIT oraz składkami na ubezpieczenie społeczne płaconymi przez pracownika i pracodawcę wynosiło na Węgrzech 44% płacy osoby bezdzietnej, otrzymującej wynagrodzenie w wysokości 67% średniej. W przypadku Czech, Słowacji i Polski było to odpowiednio 39%, 35% i 33%. Między 2010 r. a 2012 r. wartość ta na Węgrzech jeszcze wzrosła (por. wykres 15), choć prawdopodobnie mogła się nieco obniżyć w 2013 r. wraz z wejściem w życie redukcji składek na ubezpieczenie społeczne dla osób poniżej 25. roku życia, powyżej 55. roku życia i długotrwale bezrobotnych.

WYKRES 13. Wartość dodana brutto na zatrudnionego w 2010 r. (w tys.)



ŹRÓDŁO: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

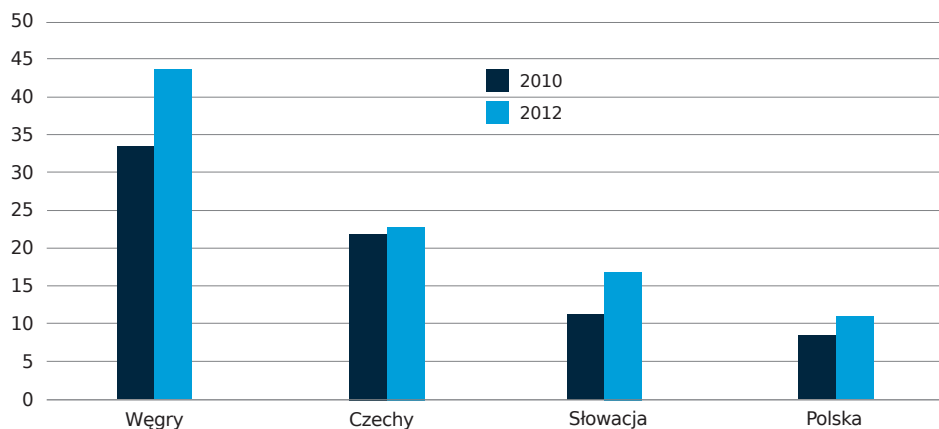
WYKRES 14. **WDB na zatrudnionego wg wielkości firmy na Węgrzech w relacji do średniej w Czechach, Polsce i na Słowacji (%).**



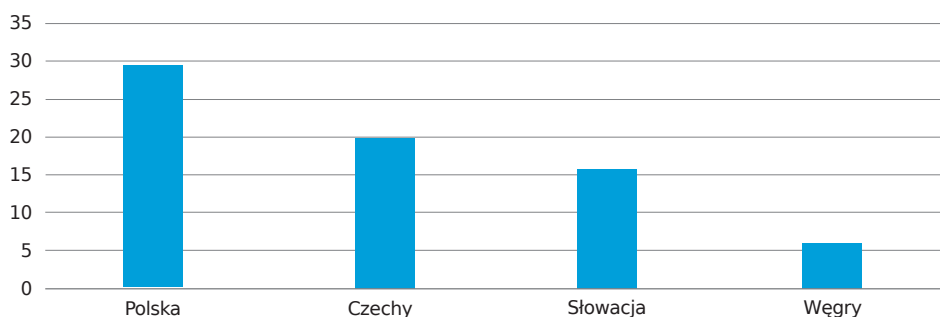
Wysokie opodatkowanie pracy osób o niskich kwalifikacjach i bezdzietnych uderza między innymi w osoby młode. Nic więc dziwnego, że proporcja osób pracujących wobec całej populacji w wieku 15-24 lat jest najniższa wśród krajów regionu (18,6% wobec 25% w Polsce i w Czechach).

Większa jest też grupa osób w tym przedziale wiekowym, która nie pracuje, nie szuka pracy i nie uczy się (8% wobec 6% w Polsce i 4% w Czechach).

WYKRES 15. **Łączne koszty pracy (podatek PIT, składki płacone przez pracodawcę i pracobiorcę) w przypadku osoby z płacą w wysokości 67% średniej, bezdzietnej w 2012 r.**



ŹRÓDŁO: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

WYKRES 16. **Udział osób zatrudnionych na czas określony w sektorze prywatnym w 2010 r.**

ŹRÓDŁO: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

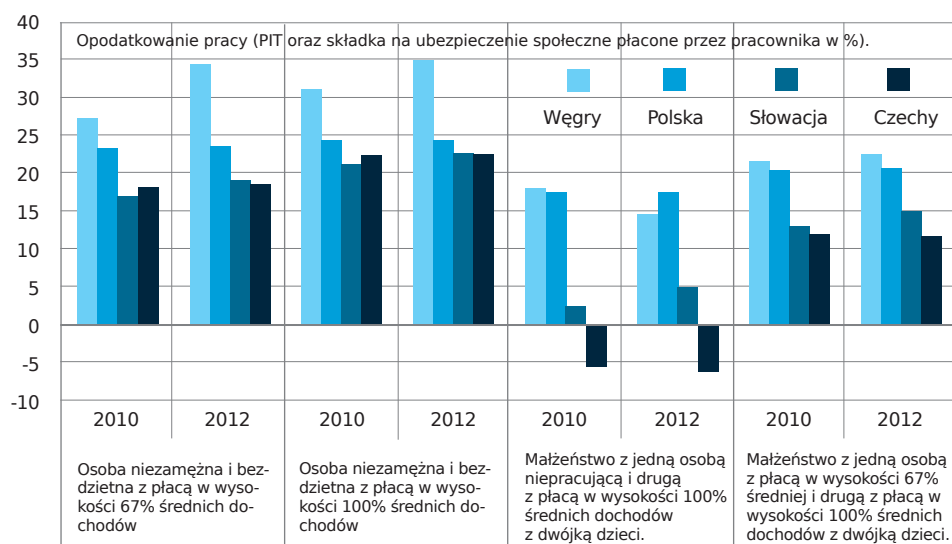
Spór o politykę gospodarczą

Elementem konfliktu rządu Węgier z Międzynarodowym Funduszem Walutowym był spór o realizowaną politykę gospodarczą. MFW uznawał między innymi, że nałożenie nadzwyczajnych podatków na sektor bankowy może przyczynić się do spadku liczby udzielanych kredytów, a w efekcie do spadku nakładów inwestycyjnych przedsiębiorstw⁶.

Fundusz wskazywał również, że wprowadzenie możliwości przewalutowania kredytów hipotecznych zaciągniętych w walutach obcych, po kursie ustalonym przez władze publiczne, może być zbyt kosztowne dla sektora bankowego i prowadzić do ujemnych skutków dla gospodarki. MFW wskazywał również, że obniżka i wprowadzenie stawki liniowej podatku PIT do 16%, w tym likwidacja kwoty wolnej od podatku, przyczyni się do pogorszenia sytuacji osób o niskich kwalifikacjach nie posiadających dzieci⁷.

Motywacją do obniżki stawki PIT była chęć zwiększenia dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych, co miało przyczynić się do wzrostu popytu wewnętrznego i w efekcie pobudzić sektor krajowy. Jednocześnie nie zostały ograniczone wydatki publiczne.

Dlatego, by zrównoważyć spadek przychodów z podatku PIT, obniżona została kwota wolna (co wpłynęło na podniesienie opodatkowania najniższej zarabiającej) oraz podniesione zostały stawki składek na ubezpieczenie społeczne.

WYKRES 17. Opodatkowanie pracy, bez składek płaconych przez pracodawcę (w % płacy netto).


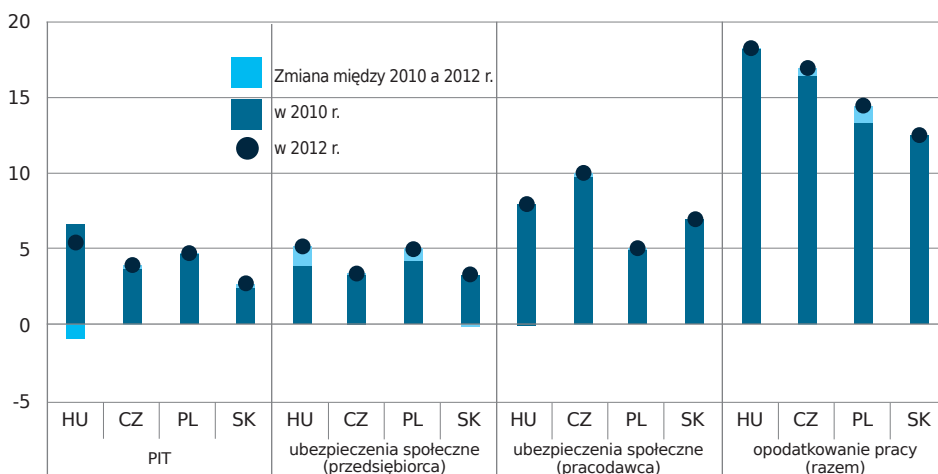
ŹRÓDŁO: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

Między 2010 a 2013 r. suma składek⁸ na ubezpieczenie społeczne wzrosła dla pracodawców z 27% do 28,5%, a dla pracowników z 15,5% do 18,5%. W efekcie, zmiany podatkowe realizowane przez rząd Viktora Orbána, przyczyniły się do wzrostu opodatkowania pracy (por. wykres 17), w szczególności nie odpowiadały na najważniejszy problem na rynku pracy, jakim jest wysokie opodatkowanie osób o niskich kwalifikacjach i dlatego spotkały się z krytyką MFW. W dalszym ciągu opodatkowanie pracy na Węgrzech pozostaje najwyższe w naszym regionie.

MFW krytykował również sposób obniżania deficytu budżetowego⁹. W niewielkim stopniu zostały ograniczone wydatki państwa, co pozwoliłoby na obniżenie opodatkowania pracy. Tymczasem wiele badań wskazuje, że trwałe zmniejszenie deficytu możliwe jest, przede wszystkim, poprzez ograniczenie wydatków publicznych, a wzrost dochodów zazwyczaj przynosi efekty tymczasowe i silniej ogranicza wzrost PKB¹⁰. Konieczne zmniejszenie deficytu budżetowego przeprowadzone zostało głównie poprzez wzrost dochodów podatkowych. W efekcie, wpływy sektora publicznego z opodatkowania pracy zwiększyły się z 18,1% PKB do 18,2% PKB między 2010 r. a 2012 r. (por. wykres 18), gdyż obniżka PIT została zrekompensowana wzrostem składek na ubezpieczenie społeczne. Rok 2013 r. był praw-

dopodobnie pierwszym, w których obniżone zostało opodatkowanie pracy, gdyż w ramach Job Protection Act dochody budżetu pochodzące ze składek na ubezpieczenie społeczne spadły prawdopodobnie o 0,7 pkt. proc. PKB.

WYKRES 18. Łączne dochody sektora publicznego z opodatkowania pracy (PIT oraz składki na ubezpieczenie społeczne) w % PKB.



Rząd Orbána nie tylko nie zmniejszył wydatków (w relacji do PKB), lecz je podniósł. W 2013 r. wydatki publicznie łącznie wyniosły ok. 50,2% PKB, wobec 49,9% PKB w 2010 r. Poziom ten jest wyjątkowo wysoki¹², gdyż w Polsce, Czechach i na Słowacji wyniósł odpowiednio w 2013 r. 41,5%, 43,4% i 36%. Co ważne, tylko w niewielkim stopniu, za wysoki poziom wydatków na Węgrzech odpowiadają koszty obsługi długu publicznego, gdyż w 2013 r. wyniosły one 4,2% PKB, podczas gdy w trzech wspomnianych krajach średnio 2,1%.

Zmiany w systemie podatkowym nie przyniosły oczekiwanego rezultatu. Między 2010 r. a 2013 r. liczba osób pracujących liczona z rachunków narodowych wzrosła jedynie o 0,6%¹³, czyli mniej niż w przypadku Czech (1,2%) czy Słowacji (0,8%), lecz bardziej niż w Polsce (spadek o 3,3%). Jednocześnie, za sprawą programu robót publicznych, pracę otrzymywało na przełomie 2013 i 2014 r. aż 200 tys. osób, czyli około 5% osób pracujących¹⁴. Jak dotąd, w przeważającym stopniu, jedynie roboty publiczne przyczyniają się do wzrostu stopy zatrudnienia na Węgrzech, co oznacza, że zmiany w systemie podatkowym realizowane po 2010 r. nie przyczyniły się do istotnego zwiększenia miejsc pracy w sektorze prywatnym, co według deklaracji liderów Fidesz było celem reform¹⁵.

Spór o niezależność banku centralnego

Obejmując władzę w 2010 r. rząd Fideszu zmuszony był współpracować z powołanym w 2007 r. przez socjalistyczną większość prezesem Narodowego Banku Węgier, Andrasem Simonem. Polityka pieniężna, realizowana przez bank centralny pod kierownictwem Simona, z reguły była bardziej restrykcyjna od oczekiwań rządu Fideszu. Przy braku możliwości pobudzenia gospodarki za pomocą polityki fiskalnej, luźna polityka monetarna miała przyczynić się, według rządu, do podniesienia dynamiki PKB. W czerwcu 2010 r., a zatem dwa miesiące po wygranych wyborach, w warunkach konfliktu rządu z bankiem centralnym, ogłoszono redukcję płacy prezesa banku centralnego, co spotkało się z krytyką Europejskiego Banku Centralnego oraz MFW, które uznały tę decyzję za naruszającą niezależność banku centralnego.

Pod koniec 2010 r. ogłoszono projekt zmiany ustawy o banku centralnym, powiększającą liczbę członków Rady Polityki Pieniężnej oraz wprowadzającą zmianę zasady wyznaczania członków. Dotychczas członkowie powoływani byli na podstawie porozumienia Prezesa Węgierskiego Banku Centralnego oraz Premiera. Po zmianie zwiększono liczbę członków Rady, a organem powołującym miał zostać parlament. Podstawowym zarzutem EBC wobec tego projektu¹⁶ było naruszenie zasady niezależności banku centralnego wobec władzy wykonawczej (art. 130 Traktatu o funkcjonowaniu UE), gdyż projekt nie był konsultowany z bankiem centralnym i przygotowany był z intencją wywarcia wpływu bieżącej większości parlamentarnej na realizowaną politykę pieniężną.

Również kolejny projekt zmian przygotowany pod koniec 2011 r. spotkał się ze sprzeciwem EBC oraz MFW, gdyż zakładał między innymi powiększenie Rady Polityki Pieniężnej o dwóch kolejnych członków oraz powiększenie liczby wiceprezesów banku centralnego z dwóch do trzech (w tym zmianę sposobu powoływania wiceprezesów, polegającą na ograniczeniu wpływu prezesa banku centralnego). Parlament projekt ten przyjął i zmieniona ustawa weszła w życie 1 stycznia 2012 r. Dodatkowo, w opinii Komisji Europejskiej, propozycja obecności ministra na posiedzeniu Rady Polityki Pieniężnej stwarzała możliwość wywierania presji politycznej, a nowy projekt, zmieniony pod koniec grudnia 2011 r., nie został przedstawiony do konsultacji EBC. Zgodnie ze stosowaną przez EBC interpretacją niezależności banku centralnego, zmiany prawne nie mogą wynikać z prób oddziaływania przez większość parlamentarną na realizowaną politykę pieniężną. W opinii EBC powiększanie liczby członków Rady Polityki Pieniężnej miało właśnie taki cel.

Międzynarodowy Fundusz Walutowy, w trakcie negocjacji o nowym pakiecie pomocowym dla Węgier w 2012 r., uzależnił dalsze rozmowy z węgierskim rządem od

przyjęcia przez rząd rekomendacji EBC. W trakcie 2012 r. rząd wycofał się z większości zmian. Zrezygnowano z planów połączenia banku centralnego z nadzorem bankowym, wycofano się również z obowiązku informowania rządu o porządku obrad Rady Polityki Pieniężnej i obecności ministra na jej posiedzeniu. Rząd ograniczył również medialną krytykę Narodowego Banku Węgier. Nie zrezygnował jednak z powiększenia składu Rady Polityki Pieniężnej i ustanowienia trzeciego wiceprezesa banku centralnego deklarując, że nie zrealizuje tego zapisu do czasu zakończenia kadencji obecnego prezesa banku centralnego, Andrasa Simona¹⁷, co miało nastąpić 3 marca 2013 r.

Po zakończeniu kadencji Simona, nowym prezesem banku centralnego został György Matolcsy, minister gospodarki w rządzie Orbána, a zarazem największy chyba krytyk Międzynarodowego Funduszu Walutowego wśród liderów Fideszu. W 2013 r. sytuacja gospodarcza w Europie i na Węgrzech była już na tyle dobra, że kraj ten był w stanie znaleźć nabywców na emitowane obligacje. Nie potrzebował pomocy finansowej MFW, choć warto pamiętać, że oprocentowanie pożyczki z MFW wynosiło nieco ponad 2%, podczas gdy emitowane obligacje, nominowane w euro i dolarze oprocentowane były wyżej, około 4,5%¹⁸. W czerwcu 2013 r. rząd Węgier ogłosił, że kredyt z MFW zostanie spłacony przed czasem. Harmonogram zakładał spłatę do października 2014 r. Zobowiązania Węgier zostały uregulowane 12 sierpnia 2013 r. Zamknięte zostało również przedstawicielstwo MFW w Budapeszcie.

Spłata zobowiązań finansowych nie oznaczała zerwania kontaktów między Funduszem a Węgrami. Kraj ten w dalszym ciągu jest członkiem MFW, jego polityka makroekonomiczna podlega regularnej ocenie, która w formie raportów publikowana jest między innymi na stronie internetowej. Fundusz w dalszym ciągu zwraca uwagę na problemy węgierskiego rynku pracy, przekładające się na wyjątkową nieefektywność krajowych przedsiębiorstw i brak wzrostu liczby pracujących w sektorze prywatnym. Rekomenduje obniżenie opodatkowania pracy, szczególnie w przypadku osób o niższych kwalifikacjach, jednak po spłacie zobowiązań wobec MFW, aktualny rząd nie musi już tych rad słuchać.

1. http://www.portfolio.hu/en/economy/analyst_view_rbs_not_enthralled_by_hungarian_policies_questions_commitment_to_imf_deal.24285.html
2. Por. *Aktualizacja programu konwergencji Węgier z kwietnia 2011 r. na lata 2011-2015*. http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/cp_hungary_en.pdf
3. Model wzrostu Solowa opisuje, w jakim stopniu trzy czynniki: kapitał, praca i technologia (pozwalająca na wykorzystanie dwóch pierwszych czynników) przyczynia się do przyrostu PKB. Najbardziej znaną funkcją (wzorem matematycznym), za pomocą której można oszacować konkretne wartości liczbowe wskazujące na wpływ tych trzech czynników na zmianę PKB w konkretnym kraju, jest funkcja Cobba-Douglasa.
4. EEAG, *The Hungarian Crisis* [w:], *The EEAG Report on the European Economy 2012*, CESifo.
5. G. Katay, *Downward wage rigidity in Hungary*, Magyar Nemzeti Bank Working Paper 9, 2011.
6. MFW, *Hungary: Staff Report for the 2010 Article IV Consultation and Proposal for Post-Program Monetary*
7. Tamże.
8. W 2011 wprowadzono dodatkowy element składki stanowiący ubezpieczenie od bezrobocia, a w 2012 r. podniesiona została składka na ubezpieczenie zdrowotne, która na Węgrzech jest częścią systemu ubezpieczenia społecznego.
9. MFW, *Hungary: 2013 Article IV Consultation and Third Post Program Monitoring Discussions—Staff Report*.
10. A. Alesina, C. Favero, F. Giavazzi, *The output effect of fiscal consolidation*, NBER Working Paper 18336, 2012.
11. Obniżono składkę dla osób w wieku poniżej 25 lat, powyżej 55 lat, długotrwale bezrobotnym oraz kobietom powracającym z urlopu macierzyńskiego.
12. Dostępne dane o dokładnej strukturze wydatków z 2011 r. wskazują, że wyższy poziom wydatków na Węgrzech, w porównaniu do innych krajów regionu o 8,5 pkt proc., ma cztery przyczyny. Po pierwsze, koszty administracji publicznej są wyższe o około 1 pkt proc., ok. 2,1 pkt proc. wyższe są wydatki na obsługę długu, dotacje do przedsiębiorstw publicznych odpowiadają za ok. 1,7 pkt. proc. wyższe wydatki, a polityka socjalna za 3,3 pkt. proc. Obniżka wydatków w tych kategoriach była również jedną z rekomendacji MFW (por. MFW, *Hungary: 2013 Article IV Consultation and Third Post Program Monitoring Discussions—Staff Report*.)
13. Między III kw. 2010 r. a III kw. 2013 r., w ostatnim roku, między III kw. 2012 r. a III kw. 2013 r. o 0,4%.
14. <http://www.kormany.hu/en/ministry-for-national-economy/news/200-thousand-people-are-expected-to-participate-in-the-winter-phase-of-the-public-work-scheme>.
15. Viktor Orbán w 2010 r. obiecał stworzenie jednego miliona nowych miejsc pracy w ciągu 10 lat. *Reform is route to tackle uncertainty*, Financial Times, 4 grudnia 2010 r., <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/b882901e-fe68-11df-845b-00144feab49a.html#axzz2qxUNC5lw>.
16. Opinia Europejskiego Banku Centralnego z 13 grudnia 2010 r. (CON/2010/91).
17. http://www.portfolio.hu/en/economy/hungary_Orbán_says_will_not_back_down_on_every_issue_over_cbank_law.24392.html.
18. http://www.portfolio.hu/en/economy/imf_debt_repayment_why_does_timing_matter_to_hungary.26346.html.

Dziś na plusie, jutro problemy? Konsekwencje polityki rządu V. Orbána wobec instytucji finansowych i zmian w systemie emerytalnym

Maciej Rapkiewicz

Rok 2009 Węgry kończyły bardzo złymi wynikami gospodarczymi i ekonomicznymi. Recesja na poziomie 6,8% PKB, wzrost zadłużenia publicznego do wysokości 79,8% PKB, najwyższe ze wszystkich państw Europy Środkowej i Wschodniej należących do UE. Węgry już od kilku lat pozostawały objęte procedurą nadmiernego deficytu, a choć w 2009 r. deficyt sektora publicznego był niższy niż w latach 2002-2007, to pozostając na poziomie 4,6% PKB, przekraczał określony kryteriami z Maastricht poziom 3% PKB. Wskaźnik wydatków publicznych do PKB był przy tym daleko wyższy (51,4% PKB) niż w innych państwach Europy Środkowo-Wschodniej należących do UE, podobnie jak wskaźnik wydatków na obsługę długu publicznego (powyżej 4% PKB). Od kilku lat systematycznie wzrastało bezrobocie, by na koniec I kwartału 2010 r. osiągnąć poziom 11,8%, czyli o 3,8 punktu procentowego wyższy niż w połowie roku 2007¹. Gdy do tego dodamy również najgorszą z państw Europy Środkowej i Wschodniej należących do UE relację międzynarodowej pozycji inwestycyjnej netto do PKB, która jest standardowym miernikiem służącym do oceny sytuacji zewnętrznej kraju, a która to w przypadku Węgrów wynosiła minus 103,8%², widać powagę wyzwań w zakresie poprawy sytuacji gospodarczej i finansów publicznych, przed jakimi stawał zaprzysiężony w maju 2010 r. rząd Viktora Orbána.

Od samego początku rząd Orbána znalazł się zatem pod presją poprawy sytuacji gospodarczej i finansowej, a także realizacji złożonych obietnic przedwyborczych: obniżenia podatków nałożonych na pracę i niedokonywania dalszych cięć w świadczeniach czy usługach publicznych. Wśród postawionych sobie przez jego gabinet celów znalazły się: pobudzenie gospodarki, redukcja długu publicznego, uproszczenia administracyjne czy też wyjście z procedury nadmiernego deficytu. Rząd Orbána założył, że do roku 2020 na Węgrzech wzrośnie w grupie wiekowej 20-64 lata wskaźnik zatrudnienia do 75% (z poziomu 60,4% w roku 2010), w międzyczasie (2015 r.) osiągając wynik 66,3-69,1%, a także w tym okresie zostanie utworzonych milion nowych miejsc pracy, z których będą odprowadzane podatki³. Do realizacji tych celów miało prowadzić wdrożenie ambitnego, kompleksowego tzw. Széll Kálmán Plan, ogłoszonego na początku 2011 r., zawierającego m.in. narodowy plan zatrudnienia, znowelizowany kodeks pracy oraz program prac publicznych.

Rząd Viktora Orbána zaczął wprowadzać zmiany zaraz po objęciu władzy w roku 2010. Przez ponad 3 lata rządów zmiany objęły m.in. system podatku dochodowego (wprowadzono podatek liniowy PIT na poziomie 16%), w tym zmniejszono obciążenia podatkowe osób prawnych, wprowadzając m.in. specjalne schematy podatkowe dla mikro-, małych i średnich przedsiębiorców. Rząd Orbána nie ograniczył się jednak tylko do upraszczania systemu i zmniejszania obciążeń. Podwyższone zostały stawki podatku VAT, w tym stawka podstawowa do poziomu najwyższego w UE – 27%. Wprowadzone zostały podatki obrotowe w sektorach handlu detalicznego, telekomunikacji czy energetycznym. Nowe podatki zostały nałożone na instytucje sektora finansowego, z najwyższą na świecie stawką liczoną od aktywów⁴. Ponadto rząd Orbána zdecydował się na porzucenie finansowania drugiego filara i faktyczną likwidację elementu kapitałowego w systemie emerytalnym⁵. Podatek nałożony na aktywa instytucji finansowych oraz zmiany w systemie emerytalnym zostały przez rząd Viktora Orbána wprowadzone jeszcze w roku 2010, zatem biorąc pod uwagę ich znaczenie warto pokusić się o bardziej szczegółową analizę i ocenę tych dwóch instrumentów.

Podatek ratuje budżet, ale nie pomaga gospodarce

Węgry nie są jedynym państwem, którego władze zdecydowały się na wprowadzenie podatku na instytucje finansowe, przede wszystkim sektor bankowy. O takim podatku mówiło się głośno pod koniec ubiegłej dekady, a celem nowej daniny obciążającej instytucje finansowe (popieranej w takiej formie również przez przedstawicieli Międzynarodowego Funduszu W walutowego⁶) było stworzenie bufora finansowego na wypadek, gdyby sektor finansowy ponownie wymagał wsparcia pieniędzmi publicznymi (co miało miejsce w kilkunastu państwach głównie w latach 2008-2009). Kilka państw europejskich zapowiadało wówczas wprowadzenie tego podatku, jednak większość rozwiązań miała polegać na przekazywaniu środków z tego podatku nie bezpośrednio do budżetu (co ograniczało jego wymiar fiskalny), ale na specjalny fundusz, który byłby uruchamiany w sytuacji, gdy jakaś instytucja wymagała wsparcia. Warto wspomnieć, że do państw, które udzieliły wsparcia instytucjom finansowym należały również Węgry. W 2009 roku ze środków pochodzących z pożyczki od Międzynarodowego Funduszu W walutowego, rząd udzielił pożyczek trzem bankom: OTP Bank, FHB Jelzálógbank oraz Magyar Fejlesztési Bank, na łączną kwotę 690 miliardów forintów (tj. ponad 2,5 mld euro). Ponadto FHB Jelzálógbank został dokapitalizowany⁷.

Rząd Viktora Orbána nowy podatek od aktywów instytucji finansowych wprowadził w lipcu 2010 r., a więc zaledwie po dwóch miesiącach od zaprzysiężenia, a nowa danina zaczęła być zbierana już od września 2010 r. Bazę dla podatku stanowiła wartość aktywów instytucji finansowych objętych nowym podatkiem (banki, zakłady ubezpie-

czeń, inne firmy sektora finansowego). Przyjęto, że dochody z podatku nałożonego na aktywa instytucji finansowych wpływać będą nie do specjalnego funduszu jak postanowiły (liczne) państwa, ale bezpośrednio do budżetu. Tak samo zrobiły Francja i Wielka Brytania, jednak należy podkreślić, że to na Węgrzech podatek ten jest najwyższy na świecie, a jego nałożenie zwiększyło ponad trzykrotnie obciążenie podatkowe banków⁸. Stawki podatku zostały rozróżnione z preferencjami dla mniejszych instytucji – stawka 0,15% dotyczy aktywów nie przekraczających 50 mld forintów (ok. 185 mln euro), natomiast przy aktywach powyżej wspomnianej granicy, stawka wzrastała do 0,53% od wysokości aktywów.

Podatek ten został w roku 2010 zaprezentowany jako rozwiązanie tymczasowe, obowiązujące do roku 2013, jednak rząd węgierski zdecydował w listopadzie 2012 r., że będzie on stałym instrumentem. Od roku 2013 nie obowiązuje w pierwotnej wersji w stosunku do zakładów ubezpieczeń, jednak w tym przypadku został zastąpiony konsumpcyjnym podatkiem wypadkowym, w którym płatnikiem jest zakład, a który to podatek wynosi 10% od składek, a w przypadku ubezpieczeń komunikacyjnych – 15%⁹.

Wpływ nowych podatków na wysokość dochodów budżetu Węgier oraz ich udział procentowy w łącznych dochodach budżetu węgierskiego w latach 2010-2013 i prognozę na rok 2014 przedstawia poniższa tabela¹⁰.

TABELA 1. **Wysokość dochodów budżetu z wprowadzonych podatków oraz ich udział procentowy w łącznych dochodach budżetu węgierskiego w latach 2010-2013 wraz z prognozą na 2014 r.**

	2010	2011	2012	2013	2014
Podatek od aktywów instytucji finansowych (w mld. forintów)	182,3	186,4	84,9	139,1	144,0
Podatek wypadkowy od zakładów ubezpieczeń (w mld. forintów)	-	-	-	26,1	28,0
Łącznie w dochodach budżetu	2,15%	2,23%	0,90%	1,50%	1,59%

Rząd węgierski wprowadzając podatek zakładał, że dodatkowe dochody budżetu przyniosą ok. 200 mld forintów rocznie, z czego ponad 40% od banków¹¹, tym niemniej, choć plan ten nie został zrealizowany, podatek od instytucji finansowych stanowi dość znaczący udział w strukturze budżetu Węgier. W roku 2010 dochody z tego podatku sięgnęły blisko 0,7% PKB, a do roku 2012, łącznie ok. 1,65% PKB. Mniejsze wpły-

wy i udział w strukturze dochodów budżetowych wystąpiły w roku 2012, kiedy po ustanowieniu decyzją rządu stałego kursu forinta do franka szwajcarskiego na potrzeby spłaty kredytu hipotecznego ok. 15% poniżej aktualnego kursu (przeliczenia dokonano po kursie 180 forintów za franka szwajcarskiego), w wyniku strat poniesionych przez banki na skutek tej decyzji rządu, aktywa hipoteczne denominowane we frankach nie zostały zakwalifikowane jako podstawa podatku od aktywów.

Z momentem wprowadzenia podatku budżet państwa miał zapewnione dodatkowe dochody, jednak w tym samym okresie nastąpiło osłabienie akcji kredytowej banków działających na Węgrzech, jakie należy wiązać także z nową daniną.

TABELA 2. **Dynamika rok do roku (w %) kredytów dla sektora prywatnego oraz na zakup nieruchomości „prywatnych” (house purchase) na Węgrzech¹².**

	2008	2009	2010	2011	2012
Kredyty dla sektora prywatnego	8,3%	-5,4%	-5,2%	-13,2%	-5,5%
Kredyty na zakup nieruchomości	9,8%	-1,1%	-4,4%	-18,9	-9,4

Spadek akcji kredytowej w roku 2009 wynikał z kryzysu, natomiast kolejne lata to w dużym stopniu efekt rządowych regulacji. Na koniec 2012 r. spadek wysokości kredytów udzielonych sektorowi przedsiębiorstw na Węgrzech, w porównaniu do IV kwartału 2008 r., wyniósł ok. 25%. Od wprowadzenia podatku bankowego, znacząco spadły również wyniki finansowe banków (w latach 2011 i 2012 wskaźnik ROE – zwrotu z aktywów – osiągnął wartość ujemną), na co główny wpływ miały nałożony podatek oraz bardzo wysoki wskaźnik odpisów z tytułu tzw. kredytów zagrożonych, jeden z najwyższych wyników w UE. Rozmiar sektora bankowego, mierzony wielkością aktywów, od roku 2009 zmniejszył się na Węgrzech o 12% (a w przypadku niektórych banków nawet o 25%). W konsekwencji wielkość aktywów sektora finansowego w stosunku do PKB znalazła się w 2012 r. na poziomie 112,8%, to jest blisko trzykrotnie niższym niż średnia ważona wielkości sektora finansowego w UE.

Przed wspomnianymi negatywnymi skutkami w postaci zmniejszenia sumy bilansowej sektora bankowego nie ustrzegł Węgier niższy o ponad 10 punktów procentowych niż w Polsce, udział w kapitale sektora banków z dominującymi właścicielami zagranicznymi. Udział banków z przeważającym kapitałem zagranicznym w aktywach sektora bankowego na Węgrzech wynosi bowiem ok. 50%¹³.

Ponadto, warto podkreślić, że przeprowadzane analizy potwierdzają, iż banki na Węgrzech były w stanie przerzucić obciążenia podatkowe na klientów przez podwyższenie opłat i prowizji. Szczególnie na wzrost obciążeń narażeni są ci z klientów banków, wobec których bank ma przewagę rynkową, czyli osoby z najniższą elastycznością popytu na kredyt. W przypadku Węgier, jak wynika z badań, najbardziej narażeni pozostają klienci już posiadający kredyty długoterminowe (przede wszystkim hipoteki), a najmniej przedsiębiorstwa niefinansowe¹⁴, choć i one doświadczyły pogorszenia w związku ze spadkiem podaży kredytu¹⁵.

Warto również nadmienić, że w roku 2013 został wprowadzony na Węgrzech kolejny podatek związany z instytucjami finansowymi o charakterze podatku konsumpcyjnego, tj. danina transakcyjna obejmująca gotówkowe i transferowe transakcje, w wysokości odpowiednio 0,2% oraz 0,3% na wycofywanie gotówki. W roku 2013 przyniósł on ponad 259,6 mld forintów dochodów do budżetu (czyli blisko 1% PKB), a w roku 2014 budżet ma uzyskać z niego blisko 10 mld forintów więcej niż w roku poprzednim¹⁶, czyli prawie dwa razy więcej niż z podatku od aktywów instytucji finansowych.

Zmiany w systemie emerytalnym - negatywne konsekwencje za 15 lat

Zanim zostaną omówione same zmiany wprowadzone przez rząd Viktora Orbána w roku 2010 i później, warto przyjrzeć się nieco kontekstowi. System wielofilarowy został wprowadzony na Węgrzech w latach 1997-1998, a jego częścią stały się prywatne fundusze emerytalne. Za wprowadzeniem nowego systemu przemawiały względy demograficzne. Uznano, że przy relatywnie lepszych warunkach demograficznych, gdy stosunek liczby pracujących i odprowadzających składki do liczby pobierających świadczenia emerytalne jest dużo wyższy niż przewidywany w przyszłości, należy stworzyć mechanizm pozwalający skumulować kapitał na wypłatę świadczeń w przyszłości, gdy dużo mniej osób będzie odprowadzało składki, a więcej pobierało emerytury.

Mimo zmian, węgierski system emerytalny nie przestał być mocno wyeksponowany na polityczne cykle i podobnie jak w przypadku inwestycji publicznych, wynagrodzeń w sektorze publicznym czy wydatków socjalnych, zmiany wydatków w tej kategorii są mocno powiązane z czteroletnim cyklem wyborczym¹⁷. Konsekwencją wysokiego politycznego ryzyka stały się częste zmiany, skutkujące niesprawiedliwością międzypokoleniową. Zwiększenie zobowiązań systemu emerytalnego, jakie zostało dokonane w latach 2002-2006, skutkowało cięciami w innych obszarach finansów publicznych, podwyżkami składek oraz ograniczeniami w przyznawaniu wcześniejszych emerytur. W konsekwencji doszło do postępującej deterioracji w zakresie długoterminowej wypłacal-

ności systemu. Zwiększanie zobowiązań przyniosło odwrócenie pozytywnych skutków zmian z roku 1997, prowadząc do wzrostu tzw. długu ukrytego, który po okresie spadku, w wyniku wprowadzenia systemu wielofilarowego, ponownie zaczął po roku 2001 narastać. Zgodnie z szacunkami dokonanymi przez Uniwersytet we Fryburgu jeszcze przed zmianami w systemie emerytalnym dokonanymi przez rząd V. Orbána, zadłużenie publiczne Węgier, przy zaliczeniu zadłużenia wynikającego z przyszłych zobowiązań wobec emerytów, wynosi ponad 320% PKB, a sam dług ukryty, ok. 250% PKB¹⁸. Co ciekawe, wartości te według naukowców z Uniwersytetu we Fryburgu są niższe niż w przypadku Polski.

Kryzys finansowy z roku 2008 sprawił, że system emerytalny stawał się niewypłacalny nawet w krótkim terminie. Aby zapobiec katastrofie, poprzednicy Viktora Orbána dokonali w 2009 roku modyfikacji w systemie emerytalnym poprzez: a) podniesienie wieku emerytalnego, b) eliminację trzynastki emerytalnej, c) zmianę indeksacji świadczeń i powiązanie głównie z inflacją, d) zamrożenie minimalnej emerytury, e) przeniesienie indeksacji emerytur z 2009 na rok 2010, f) zaostrzenie warunków otrzymywania wcześniejszej emerytury i renty z tytułu niezdolności do pracy. W efekcie w wyniku reformy z roku 2009 doszło do poprawy stanu systemu zabezpieczenia emerytalnego¹⁹. Tym niemniej, w 2010 r., gdy do władzy doszedł V. Orbán, deficyt systemu zabezpieczenia przekraczał 10% jego wydatków. W 2010 r. wydatki na świadczenia emerytalne przekraczały już 10,6% PKB (choć były i tak o 0,3 punktu procentowego PKB niższe niż rok wcześniej), a transfer z budżetu w roku 2009 wynosił 1,36% PKB²⁰.

W takich okolicznościach rząd Orbána zdecydował się na poważne zmiany w systemie emerytalnym, w tym dotyczące prywatnych funduszy, które zostały wprowadzone jesienią 2010 r. na mocy dwóch ustaw. Jako przyczyny zmian wskazywano negatywne konsekwencje (pomijając przy tym pozytywne efekty) implementacji systemu filarowego, w szczególności podkreślając słabe wyniki inwestycyjne funduszy emerytalnych i rosnący deficyt spowodowany kosztami związanymi z wprowadzeniem tych funduszy. Zgodnie z podnoszoną argumentacją, to właśnie konieczność odprowadzania składek do prywatnych funduszy miała odpowiadać za wzrost długu publicznego²¹.

Zmiany wprowadzone przez rząd Orbána polegały na zniesieniu obowiązku uczestnictwa w prywatnych funduszach emerytalnych – na mocy nowych przepisów ubezpieczeni mogli pozostać w prywatnych funduszach lub wrócić do systemu państwowego. Osoby, które zdecydowały się oszczędzać w prywatnych funduszach, miały płacić pełną składkę do funduszy emerytalnych (10% podstawy wymiaru), ale składka płacona przez ich pracodawców miała (24%) trafiać do systemu państwowego, mimo że decydując się na oszczędzanie w funduszach emerytalnych, jednocześnie tracili pra-

wo do ochrony z systemu państwowego. Ponadto rząd na okres 14 miesięcy (listopad 2010 - grudzień 2011) zawiesił przekazywanie składek do funduszy emerytalnych, a zatem wszystkie składki w tym okresie miały trafiać do systemu państwowego. W efekcie tego, 96,9% członków z aktywami wartymi ok. 2,8 bilionów forintów (ok. 10% PKB) zgodziło się przejść do systemu państwowego. Tylko około 3,12% członków (97.400 osób), którzy byli w posiadaniu ok. 7,5-8% wartości aktywów funduszy emerytalnych (czyli ok. 0,8-0,9% PKB Węgier) zdecydowało się kontynuować oszczędzanie w prywatnych funduszach²². Na pozostanie w prywatnych funduszach zdecydowały się głównie osoby, które zgromadziły w funduszach wysokie kwoty. W rezultacie, z 19 funduszy emerytalnych, mających w 2010 r. łącznie ponad 3 mln członków, w ciągu dwóch lat od wprowadzenia zmian na rynku pozostało 10, mających łącznie ok. 68 tys. członków i aktywa wysokości 183 mld forintów. Według dziennika Nepszabadsag, kolejne fundusze planują zakończenie działalności, w tym powiązany z państwowym bankiem OTP²³.

Natomiast środki wcześniej zgromadzone w prywatnych funduszach osób, które zdecydowały się na system państwowy, w łącznej wysokości ok. 10,5% PKB, zostały w wyniku zmian przekazane do utworzonego Funduszu Reformy Emerytalnej i Redukcji Długu (Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alap). Nieco mniej niż połowę tych oszczędności, ok. 4,8% PKB, stanowiły obligacje skarbowe, których przejęcie umożliwiło redukcję oficjalnego długu. Pozostała kwota będzie zmniejszała deficyt systemu emerytalnego²⁴. W wyniku zmian, i odstąpienia od przekazywania składek do prywatnych funduszy, rząd osiągnął efekt w postaci zmniejszonych wydatków w wysokości ok. 1,5% PKB rocznie.

Należy również odnieść się do uzasadnienia zmian w węgierskim systemie emerytalnym, jakie podawał rząd Orbána. Krytykowane przez rząd wyniki inwestycyjne funduszy trudno uznać za satysfakcjonujące. W 10-letnim okresie (2000-2009) średnia stopa zwrotu wyniosła 5,1%, podczas gdy średnia inflacja – 5,6%, zatem w ujęciu realnym, następowała strata z inwestycji, podobnie jak w okresie 2005-2009, kiedy stopa zwrotu wynosiła 4,5%, przy inflacji 5,4 %²⁵. Do takich wyników przyczyniły się wysokie opłaty, gdyż do 3,7% z każdej składki mogło być wykorzystywane do pokrycia kosztów funduszu, w tym administracyjnych. Analizując wyniki inwestycyjne do roku 2009 warto jednak mieć na względzie, że na ich wysokość również miał wpływ kryzys finansowy, w wyniku którego aktywa odnotowywały bardzo poważne spadki. Celem minimalizacji negatywnych zjawisk, w 2008 roku zostały wprowadzone w węgierskich funduszach emerytalnych tzw. subfundusze z różnymi profilami ryzyka, do których uczestnicy mogą być automatycznie przypisywani, w zależności od wieku. Z drugiej strony, trudno mówić o generalnej ocenie wyników inwestycyjnych, gdy system uwzględniający subfundusze dopiero co został wprowadzony. Najbezpieczniejszy, z konserwatywnym po-

dejsciem do inwestycji, profil "classical", do którego przynależność była obowiązkowa w okresie 5 lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego, mógł inwestować w akcje jedynie do 10% aktywów. Efektem utworzenia subfunduszy były mniejsze straty w wyniku spadków na giełdzie, jakie miały miejsce w roku 2008²⁶.

Zdaniem Banku Światowego²⁷, jedynie niewielka część deficytu budżetowego Węgier wynika z wprowadzenia system filarowego. Ponadto, wskazuje się, że rozsądne, tj. takie, w którym nie dochodzi do nieuzasadnionego wzrostu wydatków zarządzanie całym obszarem finansów publicznych, nie musiało prowadzić do wzrostu zadłużenia, pomimo wprowadzenia pod koniec XX wieku reformy emerytalnej. Na potwierdzenie tej tezy można wskazać, że w początkowych latach funkcjonowania prywatnych funduszy emerytalnych na Węgrzech możliwy był spadek zadłużenia publicznego w relacji do PKB – z 60% w 1998 r. do 52% w 2001. W tym czasie aktywa funduszy osiągnęły wartość ok. 2% PKB. Po 2002 r. sytuacja zmieniła się – wartość aktywów zarządzanych przez fundusze wzrosła do 11,4% PKB w 2010 r., a dług publiczny w tym samym czasie przekroczył 80% PKB²⁸, zatem znaczący wzrost zadłużenia publicznego nastąpił za czasów rządów poprzedników V. Orbána.

Dziś poprawa, rachunek w przyszłości?

Rząd Viktora Orbána na początku 2014 r. nie jest nawet w połowie okresu, w jakim mają zostać zrealizowane ambitne cele założone w Széll Kálmán Plan rozpisane do roku 2020. Tym niemniej należy zauważyć, że od ostatniej zmiany rządu doszło do zmniejszenia bezrobocia (9,1% na koniec 2013 r., czyli 2,7 punktu procentowego mniej niż na początku kadencji) czy zdjęcia procedury nadmiernego deficytu, dzięki osiągnięciu w roku 2011 nadwyżki 4,3% PKB (co nastąpiło jednak w wyniku działania typu one-off measure, czyli przejęcia aktywów prywatnych funduszy emerytalnych) oraz utrzymania w 2012 r. deficytu poniżej granicy 3,0% PKB²⁹. Pojawiają się również symptomy ożywienia gospodarczego, choć przy wskaźniku wzrostu na poziomie 1,8 % PKB w ujęciu realnym po III kwartale 2013 r.³⁰ trudno mówić o wyniku pozwalającym na zbliżanie się przez Węgrów do średniego poziomu w państwach UE³¹. W podobnym duchu można mówić o całej dotychczasowej polityce rządu Viktora Orbána – utrzymywane są wysokie wydatki publiczne (ich obniżenie od roku 2010 wynika przede wszystkim ze zmian w systemie emerytalnym, które mają efekt maksymalnie średnioterminowy), co wynika również z obietnic przedwyborczych, jednak udało się zmniejszyć deficytu. Taki efekt osiągnięto w znacznej mierze dzięki nowym podatkom, z których kilka o najbardziej fiskalnym charakterze powiązanych jest z instytucjami finansowymi i obrotem finansowym. Polityka taka nie znajduje uznania w oczach rynków finansowych, co odzwierciedlają wysokie rentowności węgierskich obligacji skarbo-

wych, wpływające na wydatki związane z obsługą zadłużenia publicznego. Warto zwrócić uwagę, że wysokie oprocentowanie węgierskich obligacji nie jest związane z pozytywnym lub negatywnym stosunkiem przedstawicieli rynków finansowych do węgierskich polityków, lecz oceną ryzyka niewypłacalności kraju, na co wpływa zarówno wielkość zadłużenia publicznego, jak i przewidywany wzrost gospodarczy w średnim okresie oraz wielkość wydatków publicznych. Na początku lutego br., rentowności węgierskich „dziesięciolatek” przekraczały 6%, który to wynik z państw UE przekraczały jedynie greckie papiery skarbowe.

Do instrumentów o fiskalnym charakterze należy wspomniany podatek od aktywów instytucji finansowych, który stał się jednym z głównych czynników zmniejszenia akcji kredytowej prowadzonej przez banki. Rolą banków, jako profesjonalnych podmiotów pośrednictwa finansowego, jest udzielanie kredytów, w tym długoterminowych dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych. Ograniczenie ich roli w tym zakresie przynosi negatywny wpływ na realną gospodarkę, poziom inwestycji, konsumpcji, tworzenie miejsc pracy. Z kolei w sytuacji złego funkcjonowania systemu finansowego gospodarka również spowalnia, a nawet może dojść do jej destabilizacji³². Należy pamiętać, że rola podatku na instytucje finansowe, jako środka zwiększającego stabilność sektora publicznego, zmieniła się pod koniec 2010 r. Wówczas to w ramach tzw. Bazylei III przyjęto nowe rozwiązania, których celem jest poprawa płynności i wymogów kapitałowych zwłaszcza w długim terminie. Wymogi polegają na zwiększeniu udziału środków „bezpiecznych” oraz płynnych, a także długoterminowego finansowania w aktywach banków. Tym samym spełnienie wymogów Bazylei III znacząco ogranicza ryzyko powstania sytuacji, w której banki wymagałyby wsparcia środkami publicznymi. Podatek od aktywów instytucji finansowych utrudnia spełnienie nowych wymogów poprzez zwiększenie kapitału własnego. Nowe podatki, najpierw od aktywów, następnie od wysokości składek, wpłynęły również negatywnie na rozwój sektora ubezpieczeniowego. W roku 2011 przypis składki brutto działających na Węgrzech zakładów ubezpieczeń life i non-life wyniósł 817,3 mld forintów i był niższy niż w 2009 r. W porównaniu do rekordowego roku 2007 spadł o ponad 12%³³. Znosi się, że w kolejnych latach sytuacja ulegnie dalszemu pogorszeniu. Po III kwartałach 2013 r. przypis składki był o ok. 6 mld forintów niższy niż w analogicznym okresie 2011 r. Taka sytuacja może prowadzić do niższej dostępności produktów, a tym samym do zaburzeń o charakterze gospodarczym, choćby w obszarze zarządzania ryzykiem przez przedsiębiorstwa czy gospodarstwa domowe. Zmiany wprowadzone w systemie emerytalnym trudno uznać za korzystne biorąc pod uwagę okres znacznie dłuższy, niż określony w perspektywie Széll Kálmán Plan, czyli do roku 2020. Zmiany wprowadzone przez rząd Orbána będą skutkować wzrostem kosztów systemu emerytalnego począwszy od lat 30-tych XXI wieku. Zgodnie z prognozami demograficznymi, wskaźnik relacji liczebności populacji w wie-

ku 65+ do liczebności populacji w wieku produkcyjnym (15-64) ma wzrosnąć z 24,2% w 2010 do 57,6% w 2060³⁴. Warto zauważyć, że po II wojnie światowej były dwa okresy, w którym możliwa była bezbolesna akumulacja kapitału – lata 70-te XX wieku oraz okres 1995-2010. Liczna generacja tzw. „dzieci Ratko”³⁵ weszła na rynek pracy w okresie 1970-1985. Z kolei w latach 1995-2010 na rynek weszły dzieci poprzedniej fali nazywane „wnukami Ratko”. Chociaż ta druga kohorta jest mniejsza, jest bardziej aktywna na rynku pracy, ponieważ niewielka grupa spośród nich korzysta z przerwy na urlop macierzyński (nie ma reprodukcji w tej skali, jak w przypadku ich rodziców). Likwidacja systemu wielofilarowego przyniesie zgubne skutki, kiedy generacja osiągnie wiek emerytalny w końcówce lat 30-tych XXI wieku, a liczba osób płacących składki na ich emerytury będzie wyraźnie mniejsza. Jedynym rozwiązaniem jest ograniczenie konsumpcji oraz akumulacja kapitału na późniejszy okres życia, w czym pomagał powszechny drugi filar systemu emerytalnego. Dlatego obowiązkowe fundusze dawały dużą szansę na godziwą emeryturę dla tej generacji. W związku z ich faktyczną likwidacją, zaniechanie oszczędzania w drugim filarze podważa mocno wypłacalność systemu w dłuższym terminie, choć przez kilka najbliższych lat na Węgrzech nie będzie potrzebne finansowanie systemu emerytalnego z budżetu.

Zmiany dokonane w systemie emerytalnym przez rząd Viktora Orbána zwiękaszają presję, aby w przyszłości podnoszona była wysokość składek emerytalnych, które już obecnie są wysokie, m.in. wyższe niż w Polsce. Podniesienie wysokości składek doprowadzi do wzrostu opodatkowania pracy i utrudniac będzie utrzymanie poziomu zatrudnienia (które dziś jest relatywnie niskie), nie wspominając już o tworzeniu nowych miejsc pracy. Poważne konsekwencje wprowadzonych zmian prawdopodobnie zatem pojawiają się w przyszłości.

1. Źródło danych: Hungarian Central Statistical Office, <http://www.ksh.hu/?lang=en>.
2. *Międzynarodowa Pozycja Inwestycyjna Polski w roku 2009*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2010, s. 21 i n.
3. R. I. Gál, *Annual Report 2011 Hungary. Pensions, Health Care and Long-term Care*, s. 5.
4. *Taxation trends in the European Union*, 2013 edition, Eurostat, s. 93 i n.
5. R. I. Gál, op. cit., s. 8.
6. C. Cottarelli, *Fair and Substantial - Taxing the Financial Sector*, <http://blog-imfdirect.imf.org/2010/04/25/fair-and-substantial%e2%80%94taxing-the-financial-sector/>.
7. *Supplementary table for financial crisis*, Hungary, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/excessive_deficit/supplementary_tables_financial_turmoil.
8. G. Capelle-Blancard, O. Havrylchuk, *Incidence of bank levy and bank market power*, s. 3

9. *Taxation trends in the European Union*, 2013 edition, Eurostat, s. 95.
10. Opracowanie własne na podstawie danych: Hungarian Central Statistical Office, http://www.ksh.hu/docs/eng/xstadat/xstadat_annual/i_qse006e.html.
11. *Banks look to IMF on Hungary tax*, Financial Times, July 5 2010, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/f7833482-8792-11df-9f37-001444feabdc0.html#axzz2tDlJ2SgZ>.
12. Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w rekomendacjach KE dla Węgier wydanych w roku 2013 - źródło: http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm.
13. Skutki repolonizacji sektora bankowego, czy tylko pozytywne, Centrum Analiz Fundacji Republikańskiej, Warszawa, lipiec 2013 r., s. 30.
14. G. Capelle-Blancard, O. Havrylchuk, op. cit., s. 11
15. http://english.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/ENMNB/Kiadvanyok/mnben_muhelytanulmanyok/OP_94.pdf.
16. Dane za Hungarian Central Statistical Office, http://www.ksh.hu/docs/eng/xstadat/xstadat_annual/i_qse006e.html.
17. R.I. Gál, op.cit., s. 5.
18. A. Tardos, *The story told by debt indicators and the hidden truth. Weaknesses of the most commonly used debt indicators and the way forward*, s.10, <http://www.bis.org/ifc/events/6ifcconf/tardos.pdf>.
19. R.I. Gál, op. cit., s. 8.
20. K. Hirose, Hungary, w: *Pension Reform in Central and Eastern Europe in times of crisis, austerity and beyond*, s. 192.
21. *Information on the major benefit regulations and organizational structure of the Hungarian pension insurance system*, Central Administration of National Pension Insurance, August 2012, s. 30.
22. K. Hirose, op. cit., s. 195.
23. <http://www.politics.hu/20130624/private-pension-funds-continue-to-wind-up/>.
24. R.I. Gál, op. cit., s. 11.
25. K. Hirose, op. cit., s. 183.
26. Ibidem, s. 184.
27. H. P. Rudolph, *2nd Pillars under attack: Lessons from financial crisis*, <http://siteresources.worldbank.org/FINANCIALSECTOR/Resources/session1.pdf>, s. 6.
28. R.I. Gál, op. cit., s. 11.
29. 2,0% PKB.
30. Dane za: Hungarian Central Statistical Office, <http://www.ksh.hu>.
31. Na koniec 2012 r. PKB per capita na Węgrzech wynosiło 67% średniej dla państw UE, źródło: <http://epp.eu-rostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00114>.
32. *Global Financial Development Report 2013: Rethinking the Role of the State in Finance*, World Bank, Washington, 2012, World Bank. doi:10.1596/978-0-8213-9503-5, s. 17.
33. MABISZ, Yearbook 2012, s. 6.
34. K. Hirose, op.cit., s. 221.
35. Nazwa pochodzi od nazwiska byłego ministra który był odpowiedzialny za wprowadzenie anty-aborcyjnej kampanii, której skutkiem było podniesienie wskaźnika dzietności w krótkim terminie.



Reformy Orbána a obawy przed załamaniem bezpośrednich inwestycji zagranicznych (FDI)

Marcin Piasecki

„Dosłownie przerażeni”

„Dosłownie przerażeni”, tymi słowami Istvan Magas, profesor ekonomii na uniwersytecie Corvinus w Budapeszcie, określił reakcję menadżerów zagranicznych przedsiębiorstw obecnych na Węgrzech na zmiany wprowadzone przez premiera Viktora Orbána. Określenie to podchwyciła renomowana agencja informacyjna Bloomberg i umieściła jako jeden z nagłówków artykułu¹ poświęconego sytuacji na Węgrzech.

Materiał Bloomberg, a także wiele innych artykułów ukazujących się na łamach opiniotwórczej prasy ekonomicznej, takiej jak Financial Times czy The Economist, podkreśla negatywny wpływ polityki gospodarczej prowadzonej przez drugi rząd Viktora Orbána na bezpośrednie inwestycje zagraniczne¹ (dalej: „FDI” lub „Inwestycje Zagraniczne”) na Węgrzech. Najczęściej przywoływane przykłady nieprzyjaznej polityki rządu węgierskiego wobec inwestorów zagranicznych to przede wszystkim wprowadzenie w 2010 roku specjalnych podatków², obejmujących niektóre sektory gospodarki. Podatki te są naliczane od wartości sprzedaży w odróżnieniu od zwyczajowych podatków od dochodów przedsiębiorstw. Dodatkowo, w większości przypadków, obciążenie danego przedsiębiorstwa specjalnym podatkiem zależy od skali działalności. Operatorzy telekomunikacyjni ze sprzedażą roczną powyżej 5 mld HUF (forintów) zostali obciążeni 6,5% podatkiem specjalnym, handel wielkopowierzchniowy odprowadza podatek w wysokości 2,5%, przy rocznej sprzedaży powyżej 100 mld HUF. W przypadku przedsiębiorstw energetycznych podatek wynosi 1,05% bez względu na wielkość sprzedaży¹¹. Rachunek wyników przedsiębiorstw energetycznych został również obciążony obniżkami taryf za energię elektryczną dla odbiorców indywidualnych.

Wprowadzenie specjalnych podatków przyciągnęło uwagę prasy zagranicznej, ponieważ podmioty dotknięte wyższymi obciążeniami podatkowymi stanowią w większości przypadków filie przedsiębiorstw zagranicznych. Wynika to ze struktury gospodarki Węgier, w której większość najważniejszych przedsiębiorstw działających w wymienionych wcześniej sektorach została sprywatyzowana poprzez sprzedaż dużym koncernom zachodnim.

Nierzadko krytyka reform Orbána w kontekście Inwestycji Zagranicznych ogranicza się jedynie do faktu wprowadzenia zmian jako takich. Zmiany te są przedstawiane jako źródło podwyższonej niepewności w środowisku gospodarczym, a poprzez to jako czynnik wpływający negatywnie na wielkość Inwestycji Zagranicznych.

Artykuły poświęcone polityce gospodarczej drugiego rządu Orbána³ niosą zwykle dwa przesłania: jedno o negatywnym wpływie reform Orbána na Inwestycje Zagraniczne oraz drugie, często wyrażone nie wprost, o kluczowym pozytywnym wpływie tych inwestycji na wzrost gospodarczy. Tym samym polityka gospodarcza Orbána przynajmniej w tym obszarze ma przekładać się na niższy wzrost gospodarczy Węgier.

Zanim przyjrzymy się statystykom dotyczącym FDI na Węgrzech przeanalizujemy zasadność tego drugiego przesłania.

FDI a wzrost i rozwój gospodarczy⁴

Akademickie kanony

Dla statystycznego absolwenta uczelni ekonomicznych w Polsce zależność dynamiki wzrostu gospodarczego od wysokości bezpośrednich inwestycji zagranicznych jest aksjomatem. W programie nauczania, szczególnie w przypadku studentów niespecjalizujących się w teorii ekonomii, nie ma miejsca na przedstawianie różnych punktów widzenia na wiele mechanizmów ekonomicznych. W większości przypadków wiedza wyniesiona z pięcioletnich studiów ogranicza się do znajomości doktryny ekonomicznej obowiązującej w danym czasie. W ciągu trzech dekad poprzedzających upadek banku Lehman Brothers była to doktryna neoklasyczna⁵, która jednoznacznie głosiła pozytywny wpływ niczym nieograniczonych Inwestycji Zagranicznych na wzrost gospodarczy, zarówno w krajach rozwiniętych jak i rozwijających się.

W praktyce, jedynie w ramach wykładów z ekonomii rozwoju można zapoznać się z niejednoznacznymi ocenami wpływu Inwestycji Zagranicznych na wzrost gospodarczy w krajach rozwijających się, szczególnie w długim okresie. Niestety nawet w kraju takim jak Polska, zajęcia z ekonomii rozwoju nie są zajęciami obowiązkowymi⁶.

Jeśli świadomość kontrowersji związanych z FDI jest bardzo ograniczona wśród absolwentów kierunków ekonomicznych, nie dziwi fakt, że media również powszechnie utrwalają postrzeganie Inwestycji Zagranicznych jako jednoznacznie pozytywne zjawisko w kontekście wzrostu gospodarczego. Jednym z częstszych wątków gospodarczych w polskich mediach są budzące duże emocje spekulacje na temat otwarcia nowego za-

kładu produkcyjnego przez inwestora zagranicznego. W materiałach tych zazwyczaj brakuje analizy rzeczywistych skutków danej inwestycji dla długoterminowego rozwoju kraju.⁷

Kontrowersje wokół FDI

Klasyyczny podręcznik akademicki^{III} do nauki ekonomii rozwoju Michael'a Todaro oraz Stephena Smith'a, poświęca znaczną część jednego z rozdziałów kontrowersjom związanym z Inwestycjami Zagranicznymi.

Według autorów kluczowym argumentem przemawiającym za Inwestycjami Zagranicznymi jest potrzeba wypełnienia pewnych niedoborów czy braków (ang. *gaps*), które są charakterystyczne dla gospodarek krajów rozwijających się. Najistotniejsze rodzaje niedoborów to: (i) brak wystarczającej ilości oszczędności, (ii) brak wystarczającej ilości dewiz, (iii) niewystarczające przychody podatkowe oraz (iv) niedobór zdolności zarządczych, zmysłu przedsiębiorczości, technologii i umiejętności. Występowanie tych braków określane jest jako główna przeszkoda dla wzrostu gospodarczego, a w rezultacie dla rozwoju gospodarczego krajów rozwijających się. Według zwolenników Inwestycji Zagranicznych kapitał zagraniczny jest odpowiedzią na te braki. Dzięki zniwelowaniu niedoborów w czterech obszarach wymienionych powyżej, kapitał zagraniczny przyczynia się do wzrostu gospodarczego i w rezultacie do rozwoju gospodarczego krajów rozwijających się.

Nie negując powyższych przesłanek warto zapoznać się z argumentami przytoczonymi przez przeciwników niczym nieskrępowanych Inwestycji Zagranicznych. Według Todaro i Smitha argumenty przytoczane przez tę drugą grupę dzielą się na czysto ekonomiczne oraz na filozoficzno-ideologiczne. Kluczowe argumenty ekonomiczne to w pewnym stopniu podważenie zdolności FDI do niwelacji wcześniej wymienionych niedoborów charakterystycznych dla krajów rozwijających się.

FDI jest źródłem brakującego kapitału, ale równocześnie może prowadzić do szeregu niezamierzonych negatywnych efektów. Najbardziej bezpośrednim jest wypieranie oszczędności ludności lokalnej. Kolejne, to ograniczenie konkurencji poprzez zawieranie umów pomiędzy korporacjami międzynarodowymi a rządami państw, które chcą przyciągnąć inwestorów z zewnątrz. Filie korporacji międzynarodowych oskarżane są również o niedokonywanie reinwestycji zysków w kraju, w którym zostały te zyski wypracowane oraz o ograniczanie możliwości rozwoju lokalnych przedsiębiorstw.

Wzrost ilości dewiz w bilansie płatniczym w konsekwencji FDI okazuje się być

niższy niż przedstawiają to ich zwolennicy. Przyływ dewiz związany z pierwotną inwestycją oraz eksportem wytworzonych produktów jest, w dłuższym horyzoncie czasowym, w znacznym stopniu pomniejszony poprzez wypływ dewiz związany z importem półproduktów oraz w skutek odprowadzania zysków, opłat za zarządzanie i tym podobnych transferów pieniężnych do spółek-matek.

Co prawda, FDI może być źródłem dodatkowych przychodów podatkowych, ale przychody te są częstokroć przeszacowane. Jedną z przyczyn przeszacowania stanowią zachęty podatkowe oferowane w celu przyciągnięcia Inwestycji Zagranicznych. Kolejną jest częste stosowanie zawyżonych, w przypadku importu oraz zaniżonych, w przypadku eksportu, cen transferowych – wszystko w celu obniżenia zysków podlegających opodatkowaniu w kraju inwestycji.

Przeciwnicy niczym nieskrępowanych FDI w krajach rozwijających się podkreślają również, że umiejętności, technologie, czy zmysł przedsiębiorczości przynoszony poprzez Inwestycje Zagraniczne przekłada się jedynie w bardzo ograniczonym stopniu na lokalny rozwój tych umiejętności. Dodatkowo, poprzez silną pozycję rynkową, FDI mogą uniemożliwić rozwój lokalnej przedsiębiorczości.

Argumenty filozoficzno-ideologiczne koncentrują się na kontrowersjach wokół wpływu FDI nie tyle na wzrost gospodarczy, co na długoterminowy rozwój gospodarczy krajów rozwijających się. Krytyka FDI dotyka w dużej mierze nierównowagi sił, wiedzy czy umiejętności w relacjach pomiędzy dużymi korporacjami międzynarodowymi a lokalnymi przedsiębiorcami, a także pomiędzy tymi korporacjami a przedstawicielami władzy państwowej w krajach rozwijających się. W kontekście nierównowagi ponownie pojawiają się przykłady ograniczenia lokalnej przedsiębiorczości, również w wyniku przejęcia najlepszych lokalnych aktywów w procesie prywatyzacji przez podmioty zagraniczne. Podważany jest również często przytaczany argument zwolenników FDI o dodatkowym źródle przychodów podatkowych dla rządów krajów rozwijających się, powstający w wyniku Inwestycji Zagranicznych. Przychody te często nie materializują się w sytuacji międzynarodowego współzawodnictwa o Inwestycje Zagraniczne. Współzawodnictwo rozgrywa się między innymi, a częstokroć przede wszystkim, w obszarze rozmaitych ulg podatkowych. Duża część społeczeństwa dopinguje swoje władze państwowe w walce o przyciągnięcie takiej czy innej inwestycji nieświadoma kontrowersji związanych z FDI i potencjalnymi negatywnymi skutkami tych inwestycji.

Powyższe zestawienie argumentów za i przeciw Inwestycjom Zagranicznym nie ma na celu próby ostatecznego określenia, czy FDI mają pozytywny, czy negatywny wpływ na wzrost i rozwój gospodarczy w krajach rozwijających się. Istnienie silnych

kontrowersji w nauce o ekonomii rozwoju gospodarczego w kontekście oceny kosztów i zysków z FDI dla wzrostu i rozwoju gospodarczego powinno natomiast nakłonić do odrzucenia aksjomatycznego podejścia do roli FDI.

Niejednoznaczność oceny efektów wynikających z Inwestycji Zagranicznych znajduje odzwierciedlenie w rezultatach konkretnych badań empirycznych. Analiza statystyczna^{IV}, którą przywołują Todaro i Smith w swojej pracy dotyczyła 11 państw rozwijających się z basenu Oceanu Spokojnego⁸. Według wyników tej analizy wysokiemu poziomowi Inwestycji Zagranicznych towarzyszył niższy poziom inwestycji krajowych, niższa krajowa stopa oszczędności, większe deficyty na rachunku bieżącym oraz niższe stopy wzrostu gospodarczego.

Ha-Joon Chang, ekonomista z uniwersytetu w Cambridge w Wielkiej Brytanii, twierdzi w swojej niedawno wydanej książce^V, że historycznie większość państw, które odniosły sukces ekonomiczny uciekało się do ścisłej regulacji Inwestycji Zagranicznych. W tej grupie znalazły się: Japonia, Korea Południowa i Tajwan, jak również większość najbardziej rozwiniętych państw Zachodu na czele ze Stanami Zjednoczonymi (XIX wiek) i Wielką Brytanią (XIX wiek, a także okres po II wojnie światowej). W przypadku wszystkich tych państw, regulacja Inwestycji Zagranicznych była najsilniejsza w początkowych fazach rozwoju, ale w wielu przypadkach ma miejsce również obecnie, aczkolwiek w mniejszym zakresie.

Regulowanie FDI

Wśród wymienionych powyżej krajów azjatyckich najdalej idące regulacje FDI zostały wprowadzone w Japonii. Początkowo udziały inwestorów zagranicznych w kapitale japońskich przedsiębiorstw były ograniczone do 49%, a w niektórych kluczowych sektorach gospodarki całkowicie zakazane. Zniesienie tych ograniczeń następowało stopniowo i zależało od stopnia rozwoju danej gałęzi gospodarki. Przykładowo, w przypadku przemysłu samochodowego ścisłe ograniczenia Inwestycji Zagranicznych trwały dziesiątki lat. Według Ha-Joon Chang ograniczenia te, wraz z wysokimi taryfami importowymi, były kluczowymi czynnikami, które umożliwił późniejszy sukces takich producentów samochodów jak Toyota.

W przypadku Korei Płd. i Tajwanu regulacje Inwestycji Zagranicznych nie były tak drastyczne, ale dotyczyły wielu aspektów działalności gospodarczej podmiotów zagranicznych w tych krajach. Państwa te również definiowały maksymalny pułap dla udziału inwestorów zagranicznych w kapitale lokalnych przedsiębiorstw. Technologie sprowadzane w ramach Inwestycji Zagranicznych podlegały procesowi oceny,

aby zagwarantować, że będą to najbardziej zaawansowane rozwiązania w danej dziedzinie. Zarówno Korea jak i Tajwan narzucały na inwestorów zagranicznych wymagania co do wysokości eksportu oraz proporcji lokalnej wartości dodanej w wielkości eksportu.

Ostrożne podejście do Inwestycji Zagranicznych stosują również państwa Zatoki Perskiej, takie jak Zjednoczone Emiraty Arabskie (ZEA lub Emiraty). Nawet w Dubaju, jednym z emiratów ZEA, który pozycjonuje się szczególnie intensywnie jako idealne miejsce dla inwestorów zagranicznych, udziały podmiotów zagranicznych w lokalnych przedsiębiorstwach są ograniczone do 49%. Wyjątkiem jest kilka wolnych stref (ang. *Free Zones*), których działalność jest nastawiona prawie wyłącznie na eksport. W praktyce, pomimo oddania 51% przedsięwzięcia na rzecz obywateli ZEA lub podmiotów przez nich kontrolowanych, inwestorzy zagraniczni ponoszą większość, jeśli nie całość kosztów danego przedsięwzięcia. Tak silna regulacja FDI nie powoduje braku zainteresowania inwestycjami w Emiratach wśród inwestorów zagranicznych. Inwestycje w tym kraju dokonują zarówno korporacje międzynarodowe, takie jak General Electric czy Veolia, ale również dużo mniejsze podmioty, jak na przykład John Buck⁹. Ograniczenia własnościowe dają duże możliwości przedsiębiorstwom lokalnym, takim jak na przykład Mubadala Development Company¹⁰ pozyskania wiedzy i umiejętności od liderów międzynarodowych w danej dziedzinie. W dłuższym okresie pozwala to lokalnym podmiotom uniezależnić się od podmiotów zagranicznych, a docelowo umożliwić konkurowanie z nimi na rynku światowym.

Według profesora Marka Garbicza ze Szkoły Głównej Handlowej, „(...) strategia uprzemysławiania się poprzez FDI jest – w najlepszym razie – jedynie bardzo określną drogą do budowania własnej bazy przemysłowej.”^{VI} Dobrze przemyślana regulacja Inwestycji Zagranicznych pozwala zwiększyć szanse osiągnięcia tego celu.

W Abu Zabi, stolicy Zjednoczonych Emiratów Arabskich, we wrześniu 2013 roku świętowano uruchomienie przez Emirates Aluminium (EMAL) drugiej linii produkcyjnej w hucie aluminium w Taweelah^{VII} (strefie przemysłowej niedaleko Abu Zabi). Uruchomienie drugiej linii oznacza, że EMAL stał się jednym z największych na świecie producentów aluminium. Fakt, że huta będzie jedną z największych nie wydaje się w żaden sposób zaskakujący. Emiraty przyzwyczyły opinię publiczną do kolejnych rekordów, najwyższego wieżowca na świecie czy największej wyspy stworzonej przez człowieka. EMAL jest jednak bardzo wyjątkowy, gdyż jego powstanie to jeden z ważniejszych kroków w strategii uprzemysłowienia ZEA. Historia hutnictwa aluminium w ZEA zaczyna się w 1979, gdy zawiązane zostaje joint-venture o nazwie Dubal (od Dubaj Aluminium) pomiędzy Emiratem Dubaj, a potentatem w produkcji aluminium, Alcan z Kanady. Celem joint-venture jest wybudowanie pierw-

szej w ZEA huty aluminium w Jebel Ali, skrawku pustyni na przedmieściach Dubaju. Emir Dubaju ogranicza udział kapitałowy Alcanu w przedsięwzięciu do 40%¹¹, minimum niezbędnego, aby przekonać Alcan do wniesienia swojej technologii wytopu aluminium. Decyzja o ograniczeniu udziałów inwestora zagranicznego była kluczowa, gdyż dała ona spółce Dubal możliwość prowadzenia prac nad rozwinięciem własnej technologii. Wieloletni proces usprawnień i modyfikacji doprowadził do powstania nowej, oryginalnej technologii DX, która okazała się być bardzo konkurencyjna w zestawieniu z technologiami rozwiniętymi w tym czasie przez zachodnich potentatów takich jak Alcoa i Alcan¹². Wspomniana powyżej huta aluminium, zbudowana przez EMAL w Taweelah, powstała w oparciu o tę lokalnie rozwiniętą technologię DX. Potwierdzeniem jakości technologii dostarczonej przez Dubal było zaakceptowanie jej przez, z założenia bardzo konserwatywne w podejściu, grono instytucji finansowych, banków oraz rządowych agend eksportowych, które zapewniły długoterminowe finansowanie dłużne projektu.¹³

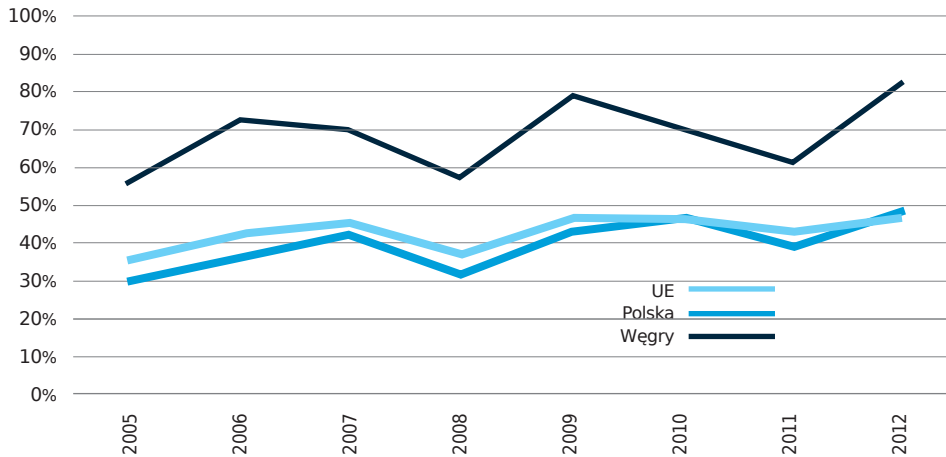
Kolejnym etapem w rozwoju sektora aluminium w ZEA będzie eksport technologii. Pierwsze kroki zostały poczynione, technologia DX zostanie zastosowana w hucie, która zostanie wybudowana w Bahrajnie^{viii}. W dużej mierze dzięki ograniczeniom narzuconym na inwestorów zagranicznych, kraj dotąd znany głównie z produkcji ropy naftowej i luksusowych dubajskich hoteli stał się nie tylko znaczącym eksporterem aluminium, ale też eksporterem wiodącej technologii jego wytopu. Ambicje ZEA nie zatrzymują się na przemyśle podstawowym. Docelowo, aluminium wyprodukowane w hucie EMAL znajdzie zastosowanie w Strata Manufacturing^{ix}, wspólnym przedsięwzięciu spółek Mubadala i Boeing, które zajmuje się produkcją komponentów do samolotów. Przykład Stanów Zjednoczonych w XIX wieku, „azjatyckich tygrysów” w drugiej połowie XX wieku oraz Chin czy Zjednoczonych Emiratów Arabskich obecnie, wskazuje, że ścisła regulacja czy bezpośrednie ograniczenia narzucane na inwestorów zagranicznych nie są czynnikami decydującymi o poziomie Inwestycji Zagranicznych. Państwa o wysokim stopniu regulacji FDI cieszyły się równocześnie dużym zainteresowaniem kapitału zagranicznego.

FDI na Węgrzech

Znaczenie FDI dla gospodarki węgierskiej

Poniższy wykres przedstawia wskaźnik poziomu Inwestycji Zagranicznych¹⁴ (ang. *FDI stock*) w stosunku do Produktu Krajowego Brutto (dalej „Wskaźnik Poziomu FDI”) na Węgrzech. W celach porównawczych na wykresie został umieszczony również wskaźnik dla Polski oraz Unii Europejskiej.

WYKRES 1. **Poziom FDI jako procent Produktu Krajowego Brutto.**



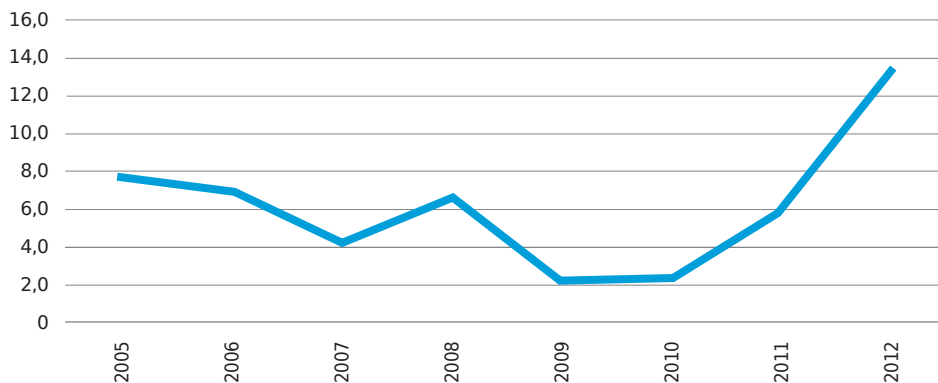
Źródło: opracowanie własne na bazie załączników do World Investment Report 2013 ONZ^x

Z powyższego wykresu jasno wynika, że gospodarka węgierska, jeśli chodzi o znaczenie FDI, wyróżnia się na tle innych państw Unii Europejskiej w tym Polski. W latach 2005-2012 Wskaźnik Poziomu FDI dla gospodarki węgierskiej był wyższy o 20-30 punktów procentowych od wskaźnika dla gospodarki polskiej. Ten relatywnie wysoki Wskaźnik Poziomu FDI przekłada się na dużo większe znaczenie wahań poziomu FDI na gospodarkę węgierską niżby to miało miejsce w przypadku gospodarki polskiej.

Zmiany w rocznych wpływach i wypływach FDI

Poniższy wykres pokazuje roczną wartość wpływów FDI w okresie 2005-2012.

WYKRES 2. **Roczne wpływy FDI na Węgrzech (mld USD).**



Źródło: opracowanie własne na bazie załączników do World Investment Report 2013 ONZ^x.

Prognozowane załamanie Inwestycji Zagranicznych w skutek polityki Viktora Orbána od 2010 roku wydaje się nie mieć miejsca. Wpływy FDI¹⁵ wzrosły zarówno w roku 2011 jak i 2012. Dodatkowo wpływy FDI w roku 2012 są znacząco wyższe od tych w latach poprzedzających upadek Lehman Brothers. Wyniki te są zaskakujące, biorąc pod uwagę retorykę w międzynarodowej prasie gospodarczej.

Statystyki z zaledwie dwóch lat nie dają oczywiście wystarczającej podstawy do wyciągania daleko idących wniosków. Jednakże, jeśli trend z 2012 roku utrzyma się również w 2013 roku, twierdzenie, że prognozy ekonomistów cytowanych w światowej prasie ekonomicznej były chybione będzie w pełni uzasadnione.

Przemysłane podejście do FDI

Ocena wpływu Inwestycji Zagranicznych na długoterminowy rozwój gospodarczy w krajach rozwijających się nie jest jednoznaczna. Inwestycje Zagraniczne mogą być odpowiedzialną za niedobory kapitału, wiedzy i umiejętności blokującą wzrost gospodarczy w tych krajach. Należy jednak być świadomym potencjalnych zagrożeń wynikających, między innymi, z nierównowagi sił pomiędzy krajami rozwijającymi się, ich podmiotami gospodarczymi czy przedstawicielami władzy państwowej a międzynarodowymi korporacjami, które dokonują Inwestycji Zagranicznych.

Umiejętna regulacja FDI może zredukować ryzyko negatywnych skutków Inwestycji Zagranicznych. Zarówno państwa rozwijające się, które odniosły sukces gospodarczy w nieodległej przeszłości, jak i potęgi gospodarcze Zachodu w wieku XIX silnie regulowały Inwestycje Zagraniczne. Ograniczenia narzucane na inwestorów zagranicznych niekoniecznie muszą się przekładać na spadek wielkości Inwestycji Zagranicznych.

Pakiet reform wprowadzonych w 2010 roku przez premiera Viktora Orbána na Węgrzech, w tym specjalne opodatkowanie dużych podmiotów działających w kluczowych sektorach gospodarki nie przełożył się na zmniejszenie wpływów FDI w roku 2011 i 2012. Wręcz przeciwnie, poziom Inwestycji Zagranicznych powrócił, a nawet przekroczył ten sprzed światowego kryzysu finansowego w roku 2008.

Rząd Viktora Orbána uzasadniał wprowadzenie specjalnych podatków na Węgrzech potrzebą obniżenia deficytu budżetowego, w sposób akceptowalny dla ogółu społeczeństwa¹⁶. Jego przeciwnicy wskazują na realizację populistycznych haseł przedwyborczych. Abstrahując od motywacji przyswecającej tej reformie, warto zastanowić się czy wprowadzenie podatków dla dużych podmiotów gospodarczych naliczanych od wartości przychodu, w przeciwieństwie do klasycznych podatków dochodowych na-

liczanych od zysku, nie jest skutecznym sposobem na redukcję negatywnych skutków stosowania cen transferowych przez lokalne filie korporacji międzynarodowych.

Reforma podatkowa wprowadzana przez Orbána przewiduje możliwość obniżenia poziomu specjalnego podatku nałożonego na spółki energetyczne pod warunkiem spełnienia kryterium minimalnego poziomu reinwestycji wypracowanych środków w danym roku. Ten prosty mechanizm jest dobrym przykładem regulacji, która pozwala rządowi kraju rozwijającego się sterować zachowaniem dużych przedsiębiorstw, w szczególności tych z kapitałem zagranicznym, w celu zmaksymalizowania pozytywnych efektów FDI dla rozwoju gospodarczego.

Bez względu na opinię co do znaczenia FDI dla rozwoju gospodarczego przemysłana regulacja ma duży potencjał do zwiększenia pozytywnych efektów Inwestycji Zagranicznych. Pierwszym krokiem do wykorzystania tego potencjału jest zbudowanie świadomości jego istnienia wśród przedstawicieli władzy państwowej w krajach rozwijających się. Ta świadomość wydaje się istnieć w kręgach władzy państw rozwiniętych, nawet tych, które podkreślają swoją otwartość na inwestorów zagranicznych. Przykładowo, gdy Nissan budował swoją pierwszą fabrykę w Wielkiej Brytanii w 1981 r., rząd brytyjski zobowiązał japoński koncern do zapewnienia, że 60% wartości dodanej będzie wytwarzane lokalnie. Podobna presja była wywierana przez rząd brytyjski na amerykańskie korporacje Ford i GM^{XII}.

Jeśli poziom Inwestycji Zagranicznych na Węgrzech w 2013 roku nie ulegnie znacznemu obniżeniu, przykład węgierski może stać się sygnałem dla rządów innych państw regionu, że możliwe jest prowadzenie bardziej asertywnej polityki w stosunku do inwestorów zagranicznych. Sygnał ten będzie silniejszy, jeśli polepszenie koniunktury gospodarczej na Węgrzech odnotowane w pierwszych trzech kwartałach 2013 roku^{XIII} utrzyma się w kolejnych miesiącach. Kluczowym warunkiem działań, które zmaksymalizują pozytywny wpływ FDI na długoterminowy rozwój gospodarczy, jest powiązanie zwiększonej asertywności z wprowadzeniem przemysłanych regulacji. Nieefektywne byłoby koncentrowanie się tylko na tworzeniu nowych obciążeń fiskalnych w nadziei na wygenerowanie dodatkowych przychodów podatkowych. Należy podkreślić, że w świetle narzuconych na takie państwa regionu jak Polska ograniczeń wynikających z członkostwa w Światowej Organizacji Handlu oraz w Unii Europejskiej, regulacje dotyczące FDI w większości przypadków będą mogły się przejawiać jedynie poprzez niepisane rekomendacje i sugestie administracji państwowej. Nieformalne sposoby wpływu na decyzje inwestorów zagranicznych mogą być nadzwyczaj skuteczne, pod warunkiem ich sprawnego i konsekwentnego stosowania w odpowiednio długim okresie czasu.

1. Ang. *foreign direct investments* (FDI). Definicja FDI według NBP: „[bezpośrednia inwestycja zagraniczna]... oznacza inwestycję dokonaną przez rezydenta jednego kraju (...) celem uzyskania długotrwałej korzyści z kapitału zaangażowanego w przedsiębiorstwo – rezydenta innego kraju (...)”. Źródło: <http://www.nbportal.pl/prezentacje/biz-w-polsce/bizWPolsce.html>.
 2. Warto dodać, że podatki te zostały wprowadzone tymczasowo.
 3. Viktor Orbán po raz pierwszy był szefem rządu w latach 1998-2002. Po raz drugi stanął na czele rządu po zwycięskich wyborach w 2010 roku.
 4. Zarówno wzrost gospodarczy jak i rozwój gospodarczy może być definiowany na wiele sposobów. Na potrzeby tego artykułu wzrost gospodarczy zdefiniowany jest jako wzrost Produktu Narodowego Brutto na mieszkańca (PNB per capita, ang. *GNI per capita*), a rozwój gospodarczy jako długookresowy wzrost PNB per capita.
 5. Kryzys roku 2008 co prawda nie spowodował zmiany tej doktryny na inną, ale na pewno zakwestionował wiele z jej założeń.
 6. W przeciągu ostatnich dziesięciu lat sytuacja uległa stopniowej poprawie, przedmiot ten co prawda nadal nie jest obowiązkowy dla wszystkich studentów uczelni ekonomicznych, ale rośnie liczba kierunków, które oferują wykłady z teorii rozwoju w swoim programie (na przykład w warszawskiej Szkole Głównej Handlowej).
 7. Tak jak mogliśmy obserwować to w przypadku artykułów opisujących inwestycję amerykańskiego Amazona w okolicach Poznania i Wrocławia, autorzy koncentrują się w zasadzie jedynie na wartości inwestycji i liczbie potencjalnych nowych miejsc pracy.
 8. Między innymi Indonezja, Korea Południowa, Malezja, Filipiny i Tajlandia.
 9. Przedsiębiorstwo specjalizujące się w zarządzaniu nieruchomościami. Dotychczas koncentrowało się, z kilkoma wyjątkami, na projektach w rejonie Chicago.
 10. Autor w latach 2008-2011 pracował dla Mubadala Development Company w Abu Zabi i był współodpowiedzialny za szereg przedsięwzięć powstających we współpracy z korporacjami międzynarodowymi.
 11. Dokładniej konsorcjum z udziałem Alcan.
 12. Z czasem Alcan wycofał się ze wspólnego przedsięwzięcia z dubajczykami.
 13. Autor był doradcą przy finansowaniu dłużnym projektu z ramienia Citigroup.
 14. Poziom Inwestycji Zagranicznych zdefiniowany jako wartość kapitałów własnych, udziału w zyskach oraz wysokość udzielonych pożyczek wewnątrz grupy, do których tytuł ma inwestor zagraniczny na koniec danego roku.
 15. Wraz ze wzrostem wpływów FDI wzrosły również wypływy FDI. Różnica pomiędzy tymi wielkościami pozostaje jednak pozytywna i wzrosła z poziomu 1 mld USD w latach 2010 i 2011 do blisko 3 mld USD w 2012 roku.
 16. A także umożliwiający zastąpienie przychodów podatkowych utraconych poprzez wprowadzenie liniowego podatku od dochodów osób fizycznych w wysokości 16% oraz prowadzenie intensywnej polityki prorodzinnej.
-
- I. <http://www.bloomberg.com/news/2012-07-24/Orban-s-tax-binge-repels-investors-as-recession-menaces-hungary.html>.
 - II. <http://www.bloomberg.com/news/print/2010-10-19/hungary-approves-special-tax-on-energy-telecoms-retail-allows-deduction.html>.
 - III. Michael P. Todaro i Stephen C. Smith, *Economic Development*, wydanie jedenaste (London: Pearson, 2011).
 - IV. Maxwell J. Fry, „*Foreign direct investment, financing and growth*” w *Investment and Financing in Developing Countries*, ed. Bernhard Fisher (Baden-Baden, Germany: Nomos, 1994), oraz *Foreign Direct Investment in Southeast Asia: Differential Impacts* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1993).
 - V. Ha-Joon Chang, Bad Samaritans, Rich Nations, *Poor Policies & the Threat to the Developing World*, (London: Random House, 2007).
 - VI. Marek Garbicz, *Problemy rozwoju i zacofania ekonomicznego*, (Warszawa: Wolters Kluwer, 2012).
 - VII. <http://m.emal.ae/media/press-releases/2013/09-15-emal-celebrates-phase-ii-first-hot-metal-record/>.
 - VIII. <http://www.dubal.ae/who-we-are/our-corporate-profile.aspx>.
 - IX. <http://www.strata.ae/web/en/show/profile>.
 - X. <http://unctad.org/en/Pages/DIAE/World%20Investment%20Report/Annex-Tables.aspx>.
 - XI. <http://unctad.org/en/Pages/DIAE/World%20Investment%20Report/Annex-Tables.aspx>.
 - XII. Ha-Joon Chang, Bad Samaritans, Rich Nations, *Poor Policies & the Threat to the Developing World*, (London: Random House, 2007).
 - XIII. <http://www.bloomberg.com/news/2013-11-14/hungary-gdp-growth-accelerates-more-than-forecast-in-3rd-quarter.html>.



Polityka energetyczna drugiego rządu Viktora Orbána - wybrane aspekty

Mateusz Kędzierski

Wstęp - priorytety polityki energetycznej Węgier po 2010 r.

Viktor Orbán dochodząc do władzy w 2010 r. (po raz drugi w swojej karierze), zapowiadał gruntowną przebudowę węgierskiej polityki i gospodarki. Jednym z naczelných haseł polityki gospodarczej było uzyskanie niezależności energetycznej – m.in. od zagranicznych koncernów, które na skutek polityki prywatyzacyjnej zdobyły decydujący wpływ na kształt węgierskiego sektora energetycznego. Omówienie całości polityki energetycznej drugiego rządu V. Orbána wymagałoby osobnego dużego studium, dlatego w niniejszym tekście skupię się na najważniejszych kierunkach wraz z bliższym omówieniem wybranych ich aspektów.

Główne cele polityki energetycznej drugiego rządu Orbána kształtują się następująco:

- 1) Wzmocnienie pozycji państwa w energetyce względem zagranicznych koncernów,¹ a następnie wzmocnienie pozycji Węgier jako kraju przesyłającego gaz i energię elektryczną w tej części Europy.
- 2) Przymuszenie, m.in. poprzez narzędzia regulacyjne, koncernów energetycznych do obniżenia cen energii elektrycznej i gazu dla odbiorców indywidualnych.
- 3) Rozwinięcie współpracy energetycznej z Rosją – w sektorze energetyki jądrowej oraz w sektorze gazu.

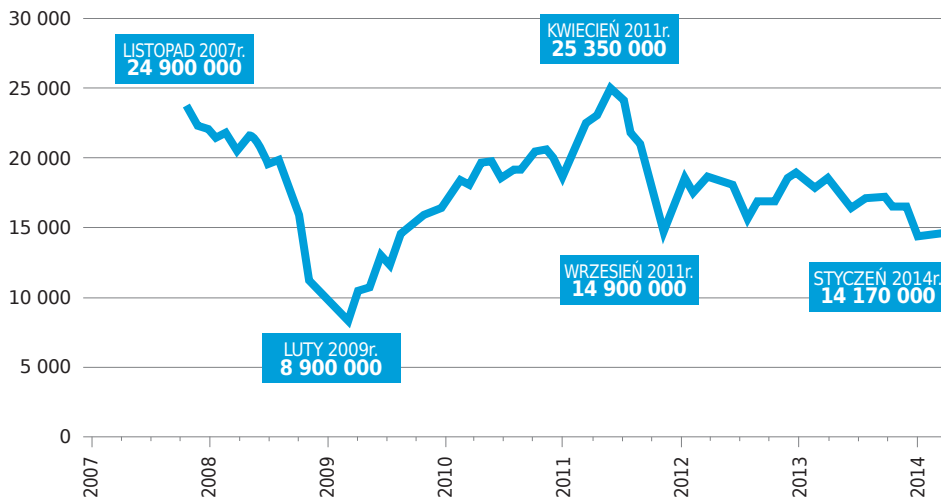
Narodowa energetyka na europejskim rynku energii

Narzędziem do wzmocnienia pozycji państwa jest odbudowanie i wzmocnienie – analogicznie względem kontrolowanych przez państwo koncernów elektroenergetycznych MVM Zrt. i Paks Atomeromu Zrt. – państwowych koncernów w sektorze gazu i paliw płynnych.²

Jednym z kroków mających doprowadzić do tego celu było odkupienie przez węgierskie władze akcji koncernu MOL, w poprzedniej dekadzie sprzedanego zagranicznym firmom. MOL jest największą firmą sektora paliwowego i gazowego na Węgrzech, posiadającą własne rafinerie i zakłady na terenie Węgier, Słowacji, Chorwacji, Włoch oraz wydobyć

i produkcję m.in. w Rosji, Kazachstanie, Iraku czy Kamerunie. Dysponuje także największą siecią stacji benzynowych na Węgrzech, wyprzedzając pod tym względem Shell, AGIP, OMV, Lukoil. W zestawieniu największych firm regionu Europy Środkowej i Wschodniej w 2013 r. zajął 2. miejsce po PKN Orlen S.A.³ Viktor Orbán znajdując się w 2004 roku w opozycji zdecydowanie krytykował sprzedaż akcji MOL-a⁴. Udział państwa w MOL-u spadł wówczas z 22,7% do 12,2%, następnie w 2006 roku do 1,7% przy czym pozostawiono Skarbowi Państwa złotą akcję z prawem weta, która zgodnie z zapewnieniami władz MOL-a miała być wykorzystywana jedynie w przypadku przejęcia lub fuzji, a nie w przypadku normalnej działalności spółki⁵. Złota akcja została jednak zakwestionowana przez Komisję Europejską i w efekcie tego ostatecznie zniesiona w 2007 roku⁶. W 2011 r., zgodnie z uprzednimi rządowymi zapowiedziami, odkupiono 21,2% akcji MOL-a od Surgutnieftgaz (który przejął akcje spółki od austriackiego OMV w 2009 r.). Negocjacje dotyczące sprzedaży akcji MOL-a toczyły się w napiętej atmosferze – Surgutnieftgaz nie mógł uzyskać prawa głosu, mimo posiadanych akcji. Blokowanie prawa głosu przez innych akcjonariuszy podyktowane było m.in. niejawnością struktury własnościowej Surgutnieftgaz, co pozostawało w niezgodzie ze statutem MOL-a⁷. Plany zakupu akcji MOL-a doprowadziły do naturalnej w tych warunkach zwwyżki cen akcji po historycznym minimum ostatnich kilku lat osiągniętym w lutym 2009 r., kiedy cena jednej akcji koncernu wynosiła jedynie 8 900 HUF. Szczyt cen akcji związany z kupnem od Surgutnieftgaz osiągnięto w kwietniu 2011 r. – 25 350 HUF za akcję, wracając tym do poziomu cen z listopada 2007 r. Po transakcji cena akcji MOL-a zaczęła spadać i we wrześniu 2011 roku wynosiła jedynie 14 900 HUF (spadek względem kwietnia o 41,2%). Na koniec stycznia 2014 r. kurs osiągnął poziom 14 170 HUF za akcję.⁸ Wahania kursu akcji MOL-a obrazuje poniższy wykres.

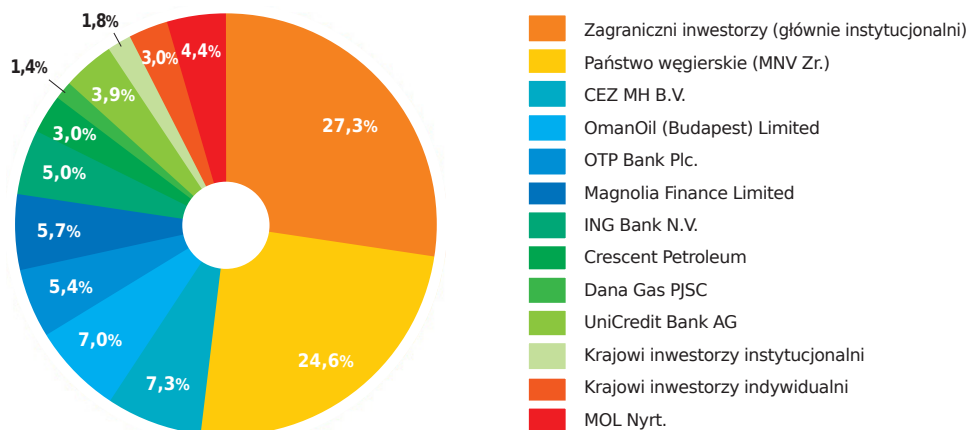
WYKRES 1. **Kurs akcji MOL-a w latach 2008-2014.**



Wskaźnik zysku z akcji koncernu kształtował się w ostatnich latach następująco: w 2009 r. – 1,114, 2010 r. – 1,231, 2011 r. – 1,769, w 2012 r. – 1,725⁹. Wartość księgową na akcję – *Book Value per Share* (BVPS) w 2010 r. wynosiła 14 782 HUF, w 2011 r. 16 680 HUF, w 2012 r. 17 097 HUF.¹⁰

Wskaźnik ceny do wartości księgowej – *Price/Book Ratio* (P/B) wyniósł w okresie 2010-2013: I kw. 2010 r. – 1,38, II kw. 2010 r. – 1,48, III kw. 2010 r. – 1,61, IV kw. 2010 r. – 1,52, I kw. 2011 r. – 1,78, II kw. 2011 r. – 1,48, III kw. 2011 r. – 0,99, IV kw. 2011 r. – 1,09, I kw. 2012 r. – 1,17, II kw. 2012 r. – 1,07, III kw. 2012 r. – 1,11, IV kw. 2012 r. – 1,04, I kw. 2013 r. – 0,76.¹¹ Odpowiedź na pytanie o ekonomiczne uzasadnienie odkupienia pakietu akcji koncernu wymagałaby analizy sytuacji spółki, jej prognozowanych zysków i prowadzonej przez władze koncernu polityki, ponieważ podstawę transakcji stanowiły strategiczne cele energetyczne państwa węgierskiego i długofalowa polityka w obszarze energetyki, a nie cele spekulacyjne. Po odkupieniu pakietu akcji zarówno premier Orbán, jak też minister rozwoju narodowego, Tamas Fellegi uznali transakcję za kluczowe wydarzenie na Węgrzech w ostatnich latach. Warto zauważyć, że pakiet akcji MOL-a został wykupiony m.in. z pieniędzy pochodzących z kredytu zaciągniętego w Międzynarodowym Funduszu Walutowym (1,88 miliarda EUR). Obecnie największym udziałowcem MOL-a nadal są zagraniczni inwestorzy – według stanu na 30 września 2013 r. posiadali oni 27,3% udziałów, lecz drugim największym udziałowcem stało się państwo węgierskie poprzez MNV Zrt. – 24,6%.¹²

WYKRES 2. **Struktura akcjonariatu MOL-a na dzień 30 września 2013 r.**



W 2012 r. węgierski rząd ogłosił chęć odkupienia od niemieckiego koncernu E.ON jego aktywów na Węgrzech. Transakcja pomiędzy państwowym koncernem MVM (Magyar Villamos Művek – 43. miejsce na liście największych firm regionu Europy Środkowej i Wschodniej za Kompanią Węglową S.A. i przed Eneą S.A.¹³) a E.ON-em została sfinalizowana na początku 2013 r. E.ON sprzedał 100% akcji spółek E.ON Földgáz Storage Zrt i E.ON Földgáz Trade Zrt., które kupił w 2006 r. od MOL-a (kontrakt podpisano pod koniec 2004 r.). Zakup spółek opiewający na kwotę około 870 mln EUR sfinansowano poprzez podwyższenie kapitału zakładowego MVM oraz zaciągnięty w Bank of China kredyt. Transakcja była kolejną częścią planu zwiększenia udziału państwowych koncernów energetycznych w gazowej sieci dystrybucyjnej na Węgrzech przejętej wcześniej przez firmy zależne od zagranicznych koncernów energetycznych (GDF Suez, E. ON, RWE, ENI).¹⁴ MVM przejęło od E.ON-u magazyny w pięciu lokalizacjach o łącznej pojemności 4,23 mld m³ (2/3 istniejących na terenie Węgier magazynów gazu).

Oprócz rentowności działalności w zakresie magazynowania gazu, dodatkowym argumentem na rzecz transakcji było bezpieczeństwo energetyczne państwa. W poprzedniej dekadzie magazynowaniem gazu zajmował się MOL, który m.in. za kwotę ponad 0,5 mld EUR zbudował wówczas magazyn gazu o pojemności 1,2 mld m³, a następnie doprowadził do niego gazociąg. Dzięki temu spółka otrzymała od państwa rekompensatę w formie kwoty pobieranej od każdego metra sześciennego gazu sprzedawanego na Węgrzech do 2039 r.

Wykup magazynów gazu oraz infrastruktury przesyłowej spotkał się z krytyką nawet w kręgach bliskich rządowi – były podsekretarz stanu ds. energetyki w rządzie Orbána Attila Holody, uznał zakup magazynów od E.ON-u za zbędny do kontrolowania zdolności magazynowych. Celem nie jest jednak sama kontrola, ale posiadanie magazynów gazów – węgierski rząd konsekwentnie dążył do zmiany właściciela magazynów gazu, ponieważ Węgry mają ambicje stworzenia regionalnego hubu gazowego, co wydaje się możliwe biorąc pod uwagę ich zdolności magazynowe (6,2 mld m³) oraz działania związane z rynkiem gazu, jak uruchomienie z początkiem 2013 r. regionalnej giełdy gazowej (Central Eastern Europe Gas Exchange – CEEGEX).

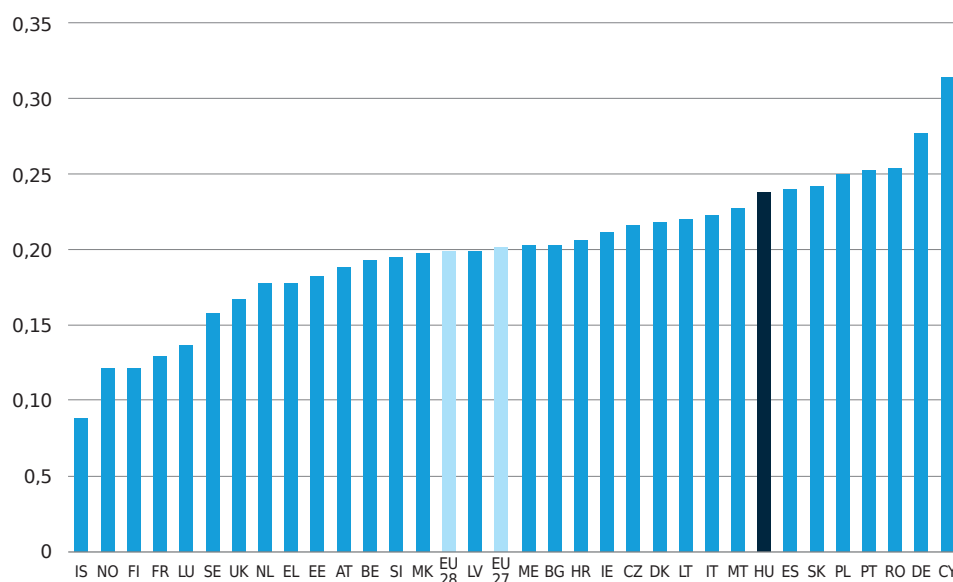
Zwiększeniu znaczenia Węgier jako kraju przesyłowego służyć ma także budowa węgierskiego odcinka gazociągu South Stream, o którego budowie zdecydowały w 2012 r. MVM i Gazprom, potwierdzając międzyrządową umowę w tej sprawie z 2007 roku.

Obniżki cen energii i gazu dla gospodarstw domowych

Rząd węgierski, poprzez taryfy zatwierdzone przez Węgierski Urząd Energetyczny, zgodnie z wcześniejszymi zapowiedziami, z początkiem 2013 r. wprowadził obniżkę cen energii elektrycznej, gazu i centralnego ogrzewania dla odbiorców indywidualnych na poziomie 10% (była to największa obniżka cen energii elektrycznej dla gospodarstw domowych w całej UE w 2013 r.).¹⁵ Obniżka ta została zaskarżona przez firmy energetyczne. Sąd pierwszej instancji uznał ich skargę. Zmiany doszły jednak do skutku dzięki wprowadzonemu przez węgierski parlament zakazowi przenoszenia obciążeń podatkowych z koncernów energetycznych na odbiorcę końcowego. Na początku 2014 r. premier Orbán zapowiedział kolejne obniżki cen energii elektrycznej o 5,7%, gazu o 6,5% i ogrzewania o 3,3%, motywując je chęcią zmiany mechanizmu, na którym opierają się koncerny energetyczne z rynkowego na model usługodawcy nienastawionego na zysk.¹⁶ Zgodnie z tym poglądem koncerny elektroenergetyczne mogłyby zarabiać jedynie na produkcji energii elektrycznej.

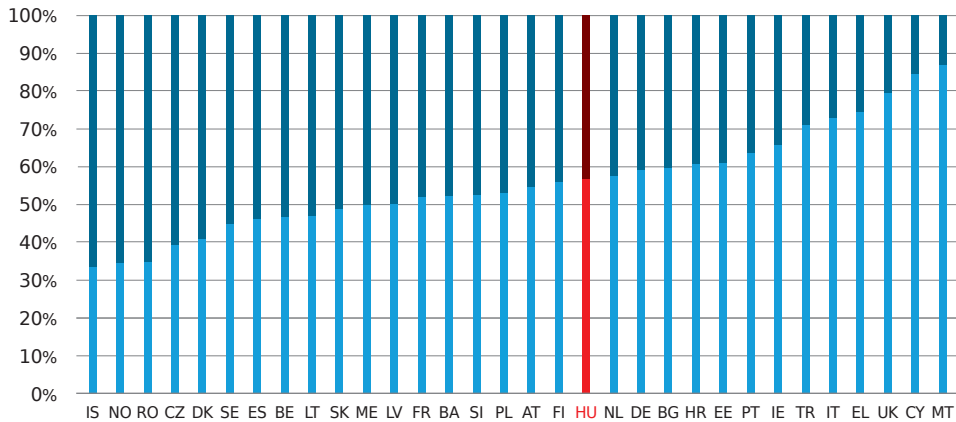
Koszty energii elektrycznej dla gospodarstw domowych w I połowie 2013 r. liczone według parytetu siły nabywczej pieniądza (PPS) były na Węgrzech o 18,4% wyższe niż średnia dla 27 państw UE¹⁷. Jednocześnie były jednak mniejsze niż w Polsce – 24,3% powyżej średniej unijnej, Portugalii – 25,8%, Rumunii – 26,8% oraz Niemczech – 38,8%.¹⁸

WYKRES 3. Ceny energii elektrycznej w państwach UE w I połowie 2013 r. w (PPS/kWh).¹⁹



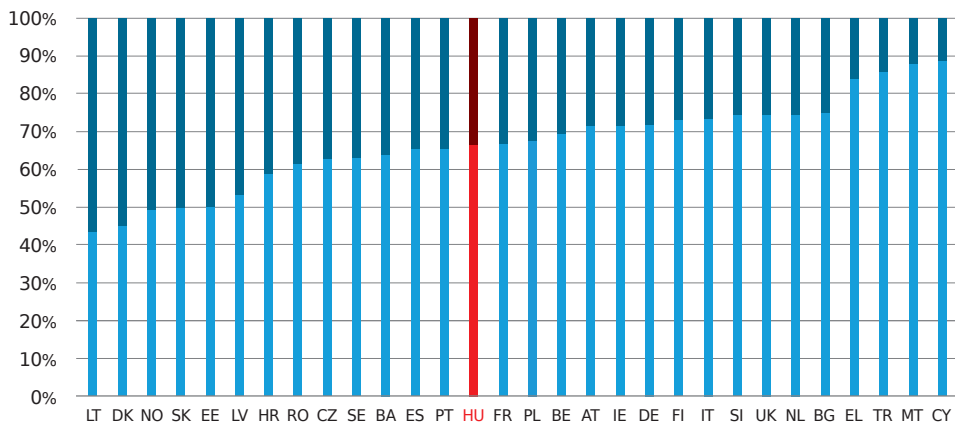
Udział opłat związanych z przesyłem i dystrybucją w cenie energii dla gospodarstw domowych przed opodatkowaniem w II połowie 2012 r. wynosił na Węgrzech 43,6%, czyli mniej niż w Polsce – 47,1%, Słowacji – 51,1% czy Czechach – 61,1%.²⁰

WYKRES 4. **Udział poszczególnych elementów w cenie energii elektrycznej dla gospodarstw domowych przed opodatkowaniem w II połowie 2012 r. w państwach UE.**



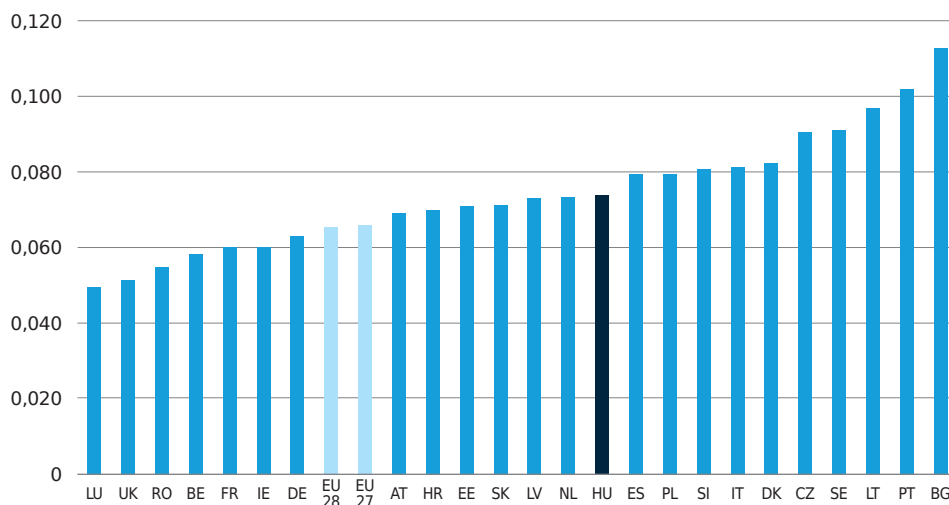
Koszty przesyłu i dystrybucji w przypadku odbiorców przemysłowych stanowiły w II połowie 2012 r. na Węgrzech 33,63% ceny energii elektrycznej przed opodatkowaniem, w Polsce – 32,82%, w Czechach – 37,43%, Słowacji – 50,61%.²¹

WYKRES 5. **Udział poszczególnych elementów w cenie energii elektrycznej dla odbiorców przemysłowych przed opodatkowaniem w II połowie 2012 r. w państwach UE.**



Z kolei ceny gazu dla gospodarstw domowych liczone w PPS/KWh były na Węgrzech w I połowie 2013 r. wyższe o 12,1% od średniej dla 27 państw UE (w PPS/GJ o 11,8%), jednak niższe niż w Polsce – 19,7% powyżej średniej UE, Czechach – 37,8%, Litwie – 47% czy Portugalii – 54,5%.

WYKRES 6. **Ceny gazu dla gospodarstw domowych w państwach UE w I połowie 2013 r.**²²



Węgierscy odbiorcy indywidualni energii elektrycznej i gazu nie znajdowali się zatem w szczególnie niekorzystnej sytuacji względem obywateli innych państw regionu w zakresie ponoszonych kosztów zakupu energii elektrycznej i gazu, a udział kosztów sieciowych w ogólnej cenie energii był mniejszy niż w wielu innych unijnych państwach. Trudno także uznać, aby zyski firm obsługujących przesył i dystrybucję energii były nieproporcjonalne na Węgrzech względem innych państw UE. Nie oznacza to oczywiście, aby rząd nie mógł podjąć, z zachowaniem prawa krajowego i unijnego, próby obniżenia ich.

Celem wprowadzanych przez rząd administracyjnymi metodami obniżek cen energii elektrycznej, gazu i ciepła sieciowego, niewątpliwie pozytywnych z punktu widzenia obywateli, było zmniejszenie zysków koncernów energetycznych. Założono, że koncerny te zniechęcone trudnymi warunkami prowadzenia działalności na Węgrzech i niższą rentownością spowodowaną również wprowadzonym przez rząd w sektorze energetyki podatkiem obrotowym, będą skłonne sprzedać swoje aktywa po zaniżonej cenie firmom węgierskim. Drugą, równie istotną przyczyną pozostaje chęć zdobycia poparcia wśród wyborców.

Większe znaczenie od kolejnej obniżki cen energii elektrycznej, gazu i ciepła sieciowego dla gospodarstw domowych, ma kształtowanie się cen gazu i energii elektrycznej dla przedsiębiorstw (zwłaszcza przemysłowych i energochłonnych), jako jednego z istotnych czynników utrzymania konkurencyjności węgierskiej gospodarki.²³

W I połowie 2013 r. na Węgrzech ceny gazu dla odbiorców przemysłowych względem poprzedniego roku spadły średnio w ujęciu nominalnym o 5,23%²⁴. Jednakże w ostatnich trzech latach (niezależnie od działań rządu) nastąpił znaczny wzrost cen gazu dla odbiorców przemysłowych²⁵.

Obecnie koszt gazu dla odbiorców przemysłowych znajduje się 82% powyżej średniego kosztu dla państw UE liczonego w PPS (bez podatków i opłat o 76%)²⁶. Z kolei cena energii elektrycznej dla odbiorców przemysłowych wzrosła w I półroczu 2013 r. względem poprzedniego roku w ujęciu nominalnym o 1,81%, lecz względem I połowy 2010 r., kiedy Orbán obejmował władzę spadła o 1%. Obecnie jest ona 38,5% powyżej średniej dla państw Unii licząc według PPS (bez podatków i opłat o 63%)²⁷.

Współpraca energetyczna z Rosją

Węgry pod rządami Viktora Orbána zacieśniają współpracę energetyczną w Rosję, czego jednym z przejawów jest zawarta 14 stycznia br. przez premiera Viktora Orbána i prezydenta Władimira Putina umowa międzyrządowa o współpracy w dziedzinie energetyki jądrowej stanowiąca potwierdzenie decyzji o rozbudowie węgierskiej elektrowni jądrowej w Paks we współpracy z Rosjanami. Sama decyzja o rozbudowie elektrowni w Paks została podjęta przytłaczającą większością głosów: 330 – za, 6 – przeciw, 10 – wstrzymujących się, jeszcze pod rządami poprzedniej koalicji w marcu 2009 r.

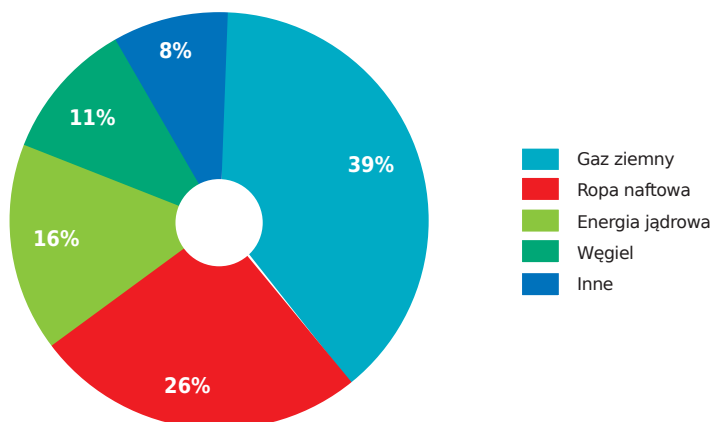
Zgodnie z wypowiedziami polityków (umowa nie została ujawniona) Rosatom ma uczestniczyć w rozbudowie węgierskiej elektrowni jądrowej, a rząd Federacji Rosyjskiej udzieli Budapesztowi rozłożonego na 30 lat kredytu pokrywającego około 80% wartości inwestycji (koszt całej inwestycji wynosi 10-12 mld EUR) o oprocentowaniu pomiędzy 4,0% a 4,9%²⁸. Firmy węgierskie mają odpowiadać za realizację 40% prac związanych z inwestycją. Moc elektrowni w Paks, której właścicielem jest MVM, ma wzrosnąć z 2 000 MW do 4 400 MW (dwa bloki o mocy 1 200 MW każdy). Obecnie w elektrowni w Paks pracują cztery uruchomione w latach 80-tych ubiegłego wieku rosyjskie reaktory WWER-440, z których ostatni zostanie wygaszony do 2037 roku.

Pierwszy nowy blok budowany w ramach umowy ma zostać oddany do użytku w 2023 roku.²⁹ Zainteresowanie kontraktem wyrażali wcześniej inni jądrowi potentaci – amerykański Westinghouse, francuska Areva i południowokoreańskie Kepco. Przyczyn decyzji o wyborze rosyjskiej oferty rozbudowy elektrowni jądrowej należy upatrywać między innymi w następujących czynnikach.

Po pierwsze, elektrownia jądrowa w Paks spełnia bardzo ważną rolę w węgierskim systemie elektroenergetycznym – w 2011 r. 44,7% energii elektrycznej zużywanej na Węgrzech pochodziło z tej elektrowni (w 2010 r. 42,5%).³⁰ Rosjanie posiadają technologię i doświadczenie w energetyce jądrowej począwszy od budowy bloków aż po utylizację odpadów. Węgierski rząd planuje również inwestycje w krajowe wydobycie uranu³¹, którego koszty eksploatacji są obecnie wyższe od kosztów uranu importowanego, gdyż własne wydobycie wpisane jest w politykę zmniejszenia zależności od importowanych źródeł energii. W przypadku umowy na rozbudowę elektrowni w Paks Rosjanie zapewniają dostawy paliwa, serwisowanie nowych bloków oraz utylizację odpadów.

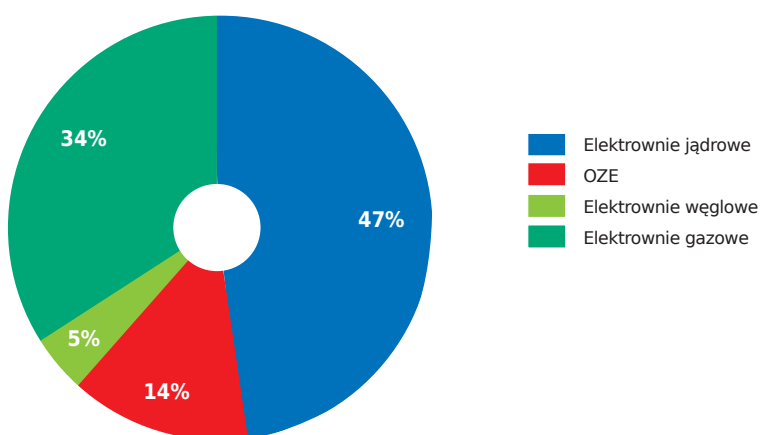
Drugim argumentem może być udzielony przez Rosję kredyt, który pozwala uniezależnić inwestycję w rozbudowę elektrowni w Paks od zachodnich źródeł kapitału (oczywiście kosztem uzależnienia od kapitału rosyjskiego). Ponadto Węgry pozostają uzależnione od zagranicznych nośników energii – importują niemal 80% konsumowanego gazu i ponad 80% ropy³². W 2009 r. były zależne od importowanych źródeł surowców energetycznych w 58,8% (Polska w 31,7%).³³ Głównym kierunkiem węgierskiego importu nośników energii pozostaje Rosja – połowa konsumowanego na Węgrzech gazu ziemnego pochodzi z Rosji.³⁴ Import odbywa się poprzez gazociąg Przyjaźń oraz przez interkonektor z Austrią. Wybór Rosjan przy rozbudowie elektrowni jądrowej może mieć znaczenie przy negocjacji kolejnego kontraktu gazowego dla Węgier (kontrakt ma obowiązywać od 2015 r., więc negocjacje najpewniej trwają już od pewnego czasu). Możliwe, że nieformalne ustalenia dotyczące nowego kontraktu gazowego obie strony poczyniły równoległe z negocjacjami dotyczącymi rozbudowy elektrowni jądrowej w Paks i wybór rosyjskiej oferty jądrowej przełoży się na korzystniejszą dla Węgier cenę rosyjskiego gazu (w 2012 r. Węgry płaciły 391 USD/tys. m³, mniej niż inne państwa Grupy Wyszehradzkiej).³⁵ Należy zauważyć, że gaz zajmuje znaczące miejsce w węgierskim bilansie energetycznym – w 2010 r. obejmował niemal 40% bilansu energii pierwotnej Węgier (średnia dla krajów badanych przez Międzynarodową Agencję Energii wynosiła w 2009 r. 24%)³⁶.

WYKRES 7. **Bilans nośników energii pierwotnej na Węgrzech w 2010 r.**



Prawie 1/3 wyprodukowanej na Węgrzech w 2010 r. energii elektrycznej powstała w źródłach gazowych, a zgodnie z obecnie obowiązującą węgierską strategią energetyczną z października 2011 r., gaz pozostanie jednym z kluczowych surowców energetycznych bez względu na przyjęty wariant rozwoju energetyki na Węgrzech³⁷. Argumentem na rzecz rozbudowy elektrowni jądrowej i utrzymywania dobrych stosunków z Rosją jako głównym dostawcą gazu, jest dekarbonizacyjna polityka UE, która nakazuje inwestować w źródła niskoemisyjne. W węgierskiej strategii energetycznej podkreśla się znaczenie energetyki jądrowej w procesie redukcji emisji dwutlenku węgla³⁸ oraz budowania bezpieczeństwa energetycznego i konkurencyjności Węgier.³⁹ Zgodnie z rządowymi planami w 2030 r. nadal dominować ma energia produkowana przez elektrownie jądrowe, utrzymana zostanie także ważna pozycja źródeł gazowych.⁴⁰

WYKRES 8. **Planowana struktura produkcji energii elektrycznej na Węgrzech w 2030 r.**



Jak wynika z powyższego wykresu w 2030 r. 81% energii elektrycznej na Węgrzech produkowane ma być w oparciu o źródła jądrowe i gazowe.

W przypadku obu tych nośników energii Węgry są w decydującym stopniu uzależnione od Rosji, co w perspektywie krótkoterminowej pozwala zrozumieć politykę Orbána (tańszy gaz dla gospodarstw domowych musi oznaczać współpracę z głównym dostawcą surowca), lecz w długiej perspektywie, może rodzić dla Węgień niebezpieczeństwa – Budapeszt stanie się zależny od rosyjskich technologii jądrowych na kolejne trzy dekady, co może osłabić jego pozycję przy kolejnych po 2015 r. negocjacjach gazowych. Sposobem na uniknięcie takiego scenariusza jest planowana przez węgierski rząd dywersyfikacja źródeł dostaw gazu i realizacja planu stania się regionalnym hubem gazowym dzięki przejęciu i rozbudowie magazynów gazu oraz zwiększeniu swojego znaczenia jako państwa tranzytowego.

Drugim przykładem współpracy Węgień i Rosji na polu energetyki jest kwestia budowy węgierskiej części gazociągu South Stream. Jako polityk opozycji V. Orbán krytykował pomysł budowy gazociągu, wskazując na (obecnie już zupełnie zarzucony) projekt Nabucco jako interesującą dla Węgień alternatywę⁴¹. Z depeš Wikileaks wynika jednak, że Orbán od początku popierał projekt South Stream.

W rozmowie z Richardem Morningstarem miał powiedzieć, że popiera projekt Nabucco, ale Węgry nie mogą ryzykować, że zostaną wykluczone z South Stream, nawet gdyby miało się to odbyć kosztem Nabucco (depeša z listopada 2009). W depešy ambasador Stanów Zjednoczonych na Węgrzech z 21 stycznia 2010 roku, Eleni Tsakopoulos Kounalakis, wskazuje się, że Orbán przyznał w ambasadzie, iż względem projektu South Stream będzie prowadził raczej politykę podobną do byłego premiera Gyurcsány⁴².

W kwietniu 2012 r. mówiąc o węgierskich planach zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego w sektorze gazu poprzez budowę interkonektora ze Słowacją i połączenia z Chorwacją, uznał także, że budowa South Streamu przez terytorium Węgień jest dla Budapesztu korzystna z racji ekonomicznych⁴³.

Podsumowanie - wnioski

Polityka energetyczna słusznie została uznana przez Viktora Orbána za jeden z priorytetowych dla jego rządu obszarów z uwagi na bezpieczeństwo państwa oraz program przebudowy gospodarczej. Rodzi się jednak pytanie, czy cele i metody, które przyjęły węgierskie władze są właściwe. Fundamentalnym ce-

lem polityki energetycznej drugiego rządu Orbána pozostaje uniezależnienie się od zagranicznych koncernów energetycznych działających na terenie Węgier i zmiana struktury własnościowej w sektorze energetyki.

W minionych czterech latach rząd Orbána odniósł na tym polu znaczący sukces, choć stało się to dużym kosztem ekonomicznym i wizerunkowym – działania te utrwalały obraz Orbána jako polityka dalekiego od międzynarodowych, w tym unijnych, standardów polityki gospodarczej państw regionu Europy Środkowej i Wschodniej. Niezależnie od pozytywnych działań węgierskich władz na polu energetyki w ostatnich trzech latach, należy również dostrzec dwa potencjalne zagrożenia, które niesie z sobą polityka energetyczna rządu V. Orbána.

Pierwszym jest rosnące uzależnienie od Rosji, będące wynikiem programu uniezależnienia się od zachodnich koncernów energetycznych. W krótkiej i średniej perspektywie zacieśnienie relacji energetycznych z Rosją może okazać się dla Orbána i Węgier korzystne, wzmacniając jego pozycję wobec europejskich firm i zapewniając pewne korzyści, jak chociażby niższe ceny gazu. Niewątpliwie jednak jest to jeden z obszarów potencjalnego zagrożenia dla stabilności i niezależności Węgier w obszarze polityki gospodarczej.

Prawdopodobnie V. Orbán uznał, że podstawowym zadaniem jest przywrócenie państwu węgierskiemu kontroli nad sektorem energetycznym, utraconej w poprzednich dwóch dekadach na skutek sprzedaży głównych podmiotów. Dominacja zachodnich koncernów uznana została widocznie za większe i pilniejsze do usunięcia zagrożenie niż groźba rosyjskiej dominacji. Orbán zdradza też głęboką niewiarę w instytucje europejskie, jako mogące chronić interesy Budapesztu w relacji z innymi podmiotami (Rosją czy Chinami).

Równoczesne wywołanie konfliktu zarówno z unijnymi koncernami, jak też z Rosją, zakończyć się musi w przypadku Węgier porażką. Dlatego zdecydowano się na szukanie sojuszników mogących zapewnić wsparcie w relacjach z zachodnimi koncernami, obniżkę cen gazu czy linię kredytową na rozbudowę elektrowni jądrowej.

Ostateczny rezultat tej współpracy zależy głównie od konsekwencji w realizacji strategii energetycznej i zdolności instytucjonalnej państwa węgierskiego do oparcia się rosyjskim wpływom formalnym i nieformalnym.

Drugim zagrożeniem, być może poważniejszym nawet od pierwszego, gdyż głęboko systemowym, jest kwestia osłabienia pozycji krajowego regulatora rynku i problemy mogące wyniknąć z planowanej konsolidacji węgierskiej branży energetycznej.

Prawdopodobnym jest, że zmiany struktury własnościowej w sektorze energetyki dokonane w ostatnich latach na Węgrzech stanowią wstęp do konsolidacji i stworzenia jednego koncernu multienergetycznego. Nastąpić to może w wyniku połączenia MVM z MOL-em i dalszego przejmowania mniejszych spółek energetycznych oraz wykupu aktywów od pozostałych zachodnich koncernów energetycznych (na drodze takiej konsolidacji stanąć może Komisja Europejska).

Powstanie jednego dużego podmiotu obejmującego elektroenergetykę, sektor gazowy i paliwowy ma pozwolić na konkurowanie poza granicami Węgier z podmiotami z Europy Zachodniej. Rozwiązanie takie niesie z sobą także zagrożenia, typowe dla rynków z podmiotem dominującym posiadającym wsparcie państwa – niska efektywność takiego podmiotu, wykorzystywanie pozycji dominującej, korodowanie instytucji państwowych poddanych naciskowi silnego, jak na warunki węgierskie, podmiotu działającego w kluczowym dla bezpieczeństwa i strategicznych interesów państwa, sektorze. W takim przypadku za kilka lat ewentualne koszty wynikające z nieefektywności węgierskiego koncernu multienergetycznego mogą ponieść odbiorcy końcowi, tym razem na rzecz rodzimego kontrolowanego przez państwo przedsiębiorstwa. Problem ten warto przeanalizować w kontekście planowanej konsolidacji w polskiej elektroenergetyce i ostatniej dymisji Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, która była przeciwna niektórym zmianom własnościowym w naszej elektroenergetyce⁴⁴ (choć oficjalnych powodów dymisji nie podano).

Małe państwa mogą tworzyć duże i efektywne podmioty gospodarcze, jednak wymaga to silnych instytucji zapewniających sprawną kontrolę i wysokiej kultury politycznej – najlepszym przykładem są Holandia czy Norwegia, gdzie budowa dużych koncernów energetycznych szła w parze ze wzmacnianiem państwowych instytucji kontrolnych i regulacyjnych. Niestety ostatnie trzy lata trudno uznać za okres wzmacniania na Węgrzech niezależnych ciał regulacyjnych i kontrolnych (m.in. w listopadzie 2012 r. Komisja Europejska w swoim komentarzu skrytykowała ograniczanie niezależności węgierskiego urzędu regulacyjnego). Działania obecnego węgierskiego rządu wskazują raczej na jego odejście od idei państwa regulacyjnego⁴⁵ i powrót w kierunku zwiększenia aktywnej roli państwa w gospodarce. Polityka taka może okazać się efektywna, lecz obciążona jest również dużym ryzykiem, związanym z politycznym wy-

korzystywaniem państwowych firm i zdominowaniem struktur państwowych przez tym razem rodzime podmioty gospodarcze. Jest to problem, z którym państwa naszego regionu borykały się dość często przez ostatnie dwadzieścia pięć lat. Orbán jako doświadczony polityk musi być tego w pełni świadomy.

Tłumaczenie fragmentów z języka węgierskiego: Maciej Sagata

1. *National Energy Strategy*, Ministry of National Development, Budapest, 2012, s. 15, 100-101.
2. Ibidem, s. 15.
3. CEE Top 500 2013, Coface, *The Coface Economic Publications*, Vienna, August 2013, s. 12.
4. Orbán szerint puccs, a kormány szerint siker a Mol-magánosítás, „Origo”, 18.02.2004, dostępne: <http://www.origo.hu/gazdasag/hirek/20040218Orban.html>.
5. <http://www.icis.com/resources/news/2006/07/06/1073873/mol-to-work-with-hungary-govt-on-golden-share-right/>.
6. <http://www.bloomberg.com/news/2007-04-17/hungary-gives-up-golden-share-in-companies-like-mol-update1-.html>.
7. Orbán szerint magyar kézbe kerültek az orosz Mol-részvények, „Origo”, 24.05.2010, dostępne: Orbán szerint magyar kézbe kerültek az orosz Mol-részvények.
8. <http://quotes.wsj.com/HU/XBUD/MOL/interactive-chart>.
9. Dane na podstawie raportów rocznych MOL-a: <http://ir.mol.hu/en/financial-reports/>.
10. <http://www.4-traders.com/MOL-MAGYAR-OLAJ-ES-GAZIP-6491746/financials/>.
11. Dane za: http://en.polstock.pl/quotations/wse_stocks/ratios_new/mol/en/key_ratios/0,1,2,12.
12. <http://ir.mol.hu/en/about-mol/ownershipbrstructure/>.
13. CEE Top 500 2013, op. cit., s. 13.
14. Por. T. Korosi, *Natural Gas System in Hungary*, United Nations, Geneva, 22 January 2013, s. 5.
15. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Percentage_change_in_electricity_prices_for_household_consumers_2013s1-2012s1.png&filetimestamp=20131106143335.
16. Węgry. Orbán zapowiedział obniżenie cen energii, CIRE, 3.02.2014 r., http://www.cire.pl/item,88511,1.html?utm_source=newsletter&utm_campaign=newsletter&utm_medium=link.
17. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Electricity_prices_for_household_consumers_2013s1_PPS_kWh.png&filetimestamp=20131106143510.
18. Ibidem.
19. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/images/4/4f/Electricity_prices_for_household_consumers%2C_2013s1%2C_PPS_kWh.png.
20. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Disaggregated_price_data_for_household_consumers_2012s2_EUR_kWh.png&filetimestamp=20131106142835.

21. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Disaggregated_price_data_for_industrial_consumers_2012s2_EUR_kWh.png&filetimestamp=20131106144808.
22. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Natural_gas_prices_for_household_consumers_2013s1_PPS_kWh.png&filetimestamp=20131106150150.
23. Na temat znaczenia i konsekwencji dla unijnej gospodarki rosnących cen energii zob. Energy prices and costs in Europe, European Commission, Brussels, 2014, s. 203-225.
24. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/images/7/70/Natural_gas_prices_for_industrial_consumers%2C_comparison_2013s1-2012s1%2C_NAT_kWh%2C_NAT_GJ.png.
25. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/images/7/70/Natural_gas_prices_for_industrial_consumers%2C_comparison_2013s1-2012s1%2C_NAT_kWh%2C_NAT_GJ.png.
26. <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>.
27. <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>.
28. <http://www.world-nuclear.org/info/Country-Profiles/Countries-G-N/Hungary/>.
29. Podane terminy wskazują równocześnie na zupełny brak realizmu w przypadku Programu polskiej energetyki jądrowej, Ministerstwo Gospodarki, warszawa, styczeń 2014 r., http://www.mg.gov.pl/files/upload/19990/PPEJ_2014_01_28_po_RM.pdf.
30. *Statistical Data of the Hungarian Power System 2011*, Hungarian Energy Office, Budapest, September 2012, s. 41.
31. *National Energy Strategy*, op.cit., s. 75.
32. *Oil&Gas Security. Emergency Response to of IEA Countries. Hungary*, IEA, Paris, 2012, s. 2.
33. <http://www.energy.eu/>.
34. *BP Statistical Review of World Energy*, BP, June 2013, s. 23, 28.
35. J. Klepáč, *Security of supply and the regulatory environment in the gas system*, OSW, Warszawa, 16 maja 2013 r., http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/jan_klepac.pdf.
36. *Oil&Gas Security. Emergency Response to of IEA Countries. Hungary*, op. cit., s. 4.
37. *National Energy Strategy*, op.cit., s. 71.
38. *Ibidem*, s. 12, 32.
39. *Ibidem*, s. 41.
40. O. Toldi, *Hungarian Energy Strategy in the mirror of the European energy policy*, Ministry of National Development, http://www.dreberis.com/admin/dbImages/fileFileTable/6_Toldi_Presentation.pdf.
41. Orbán: A Mol is otthagya a Nabuccót, „Origo”, 23.04.2012, dostępne: <http://www.origo.hu/gazdasag/20120423-Orban-a-mol-is-otthagya-a-nabuccot.html>.
42. WikiLeaks: Politikai játékszernek használta Orbán az orosz gázvezeték, „Origo”, 02.09.2011, dostępne: <http://www.origo.hu/itthon/20110901-wikileaks-deli-aramlat-vezetek-es-Orban-viktor.html>.
43. Orbán: A Mol is otthagya a Nabuccót, dz. cyt.
44. Zaskoczenie po dymisji prezes UOKiK, WNP, 10.02.2014 r., http://finanse.wnp.pl/dymisja-prezes-uokik,218020_1_0_0.html.
45. Por. G. Majone, *Regulating Europe*, Routledge 1996.



Polityka zagraniczna Węgier po 2010 roku

Andrzej Sadecki

W 2010 r. premier Viktor Orbán objął władzę w kraju pogrążonym w kryzysie. Podstawowym wyzwaniem dla rządu było zarządzanie państwem, którego funkcjonowanie w dużej mierze opierało się na finansowaniu pochodzącym z kredytu udzielonego przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Unię Europejską w listopadzie 2008 roku, w sytuacji stagnacji gospodarczej oraz ogromnego zadłużenia publicznego i prywatnego. Po zdobyciu przez prawicowy Fidesz większości konstytucyjnej w parlamencie, priorytetem rządu stała się głęboka przebudowa państwa obejmująca reformę instytucji publicznych, wprowadzenie nowego porządku konstytucyjnego, zmiany dotyczące niemal wszelkich dziedzin funkcjonowania państwa. Działania te wywołały poważne kontrowersje za granicą, przede wszystkim u głównych partnerów Węgier na zachodzie i organizacji międzynarodowych, zarzucających premierowi Orbánowi nadmierną koncentrację władzy. Doprowadziło to do ochłodzenia relacji z zachodnimi partnerami Węgier. W tej sytuacji znaczna część wysiłków dyplomacji węgierskiej została skierowana na uzasadnianie zmian wprowadzanych przez rząd w Budapeszcie oraz neutralizowanie zagranicznej krytyki. Nowe inicjatywy w polityce zagranicznej dotyczyły przede wszystkim działań wobec mniejszości węgierskich żyjących w państwach sąsiadujących z Węgrami, polityki wobec państw regionu oraz tzw. otwarcia na wschód.

Pod presją zewnętrzną

Głębokie zmiany dokonywane przez dysponujący większością dwóch trzecich głosów w parlamencie Fidesz wzbudzały znaczne kontrowersje za granicą. W dobiegającej końca czteroletniej kadencji rządów Orbána, Węgry trzykrotnie znalazły się w centrum zainteresowania międzynarodowej opinii publicznej. Po raz pierwszy miało to miejsce po znowelizowaniu ustawy medialnej 31 grudnia 2010 roku, w przeddzień objęcia przez Węgry prezydencji w Radzie UE. Ustawa była krytykowana przede wszystkim za możliwość nakładania wysokich kar finansowych na media przez obsadzony przez partię rządzącą Narodowy Urząd ds. Mediów. Druga fala krytyki dotyczyła nowej ustawy zasadniczej, a szczególnie doprecyzowujących jej przepisy ustaw okołokonstytucyjnych, wchodzących w życie razem z konstytucją 1 stycznia 2012 roku. Zarzu-

cano im m.in. ograniczenie niezależności banku centralnego i sądów oraz osłabienie pozycji Sądu Konstytucyjnego. Za trzecim razem krytyka dotyczyła pakietu poprawek do konstytucji wprowadzonych w marcu 2013 roku. Regulowały one na poziomie konstytucyjnym kwestie wcześniej uznane przez Sąd Konstytucyjny za niezgodne z ustawą zasadniczą, co stanowiło *de facto* podważenie ostateczności jego orzecznictwa.

Zastrzeżenia wobec reform na Węgrzech formułowały m.in. Komisja Europejska, Parlament Europejski, Rada Europy, OBWE i sekretarz generalny ONZ. W Parlamencie Europejskim odbyły się trzy debaty dotyczące węgierskich reform, w których stanowiska węgierskiego bronił premier Orbán. Stały one także w porządku obrad Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, a Komisja Wenecka, ciała doradcze RE ds. konstytucyjnych, przygotowała szczegółowe analizy węgierskich reform. Parlament Europejski i Rada Europy przyjęły obszerne rezolucje, uznające szereg przepisów wprowadzonych przez rząd Orbána za niezgodne z europejskim porządkiem państwa prawa. Zawierały one zalecenia zmian w przepisach, jednak żadna z instytucji nie sięgnęła po ostrzejsze instrumenty: Parlament nie zarekomendował Radzie Europejskiej rozpoczęcia procedury zawieszenia praw państwa członkowskiego (na podstawie art. 7 TUE), a Rada Europy nie wszczęła procedury monitorowania zmian¹. Choć pojawiały się wezwania do wyciągnięcia poważniejszych konsekwencji wobec Węgier, formułowane przede wszystkim przez media i polityków lewicy, nie uzyskały one poparcia. Niepowodzenie podobnych inicjatyw wynikało także ze sprzeciwu Europejskiej Partii Ludowej, do której należy Fidesz.

Rząd Węgier pod presją zagranicznych instytucji wycofał się z najbardziej drażliwych rozwiązań, jednak znaczna część reform pozostała niezmienną. Budapeszt dokonywał ustępstw przede wszystkim w sytuacji, gdy Komisja uruchamiała procedurę naruszenia prawa UE. Wówczas rząd wprowadzał wymagane zmiany do ustawodawstwa, aby uniknąć ewentualnych sankcji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Rząd węgierski prowadził dialog z przedstawicielami zagranicznych instytucji, którzy wielokrotnie odwiedzali w ostatnich latach Budapeszt, aby zapoznać się z reformami. Skłonność do ustępstw była często przysłonięta przez ostrą retorykę polityków obozu władzy wobec Brukseli i zagranicznych instytucji, która stała się elementem strategii politycznej Fideszu, mającej wzmocnić jego pozycję na krajowej scenie politycznej. Pozwalała bowiem tej partii przyciągnąć antyunijne środowiska prawicy narodowej, o które Fidesz rywalizuje ze skrajną partią Jobbik, a także odróżnić się od lewicy i liberałów, oskarżanych przez prawicę o zaniedbywanie węgierskiego interesu narodowego i służenie interesom zachodnim. Jednak rozbieżność między stanowiskiem prezentowanym w kraju i za granicą podważała wiarygodność stanowiska Węgier na forum międzynarodowym.

Obok zarzucanego Orbánowi demontażu systemu równowagi i kontroli władz, obciążeniem w relacjach z państwami zachodnimi stały się działania rządu uderzające w zagraniczny biznes, szczególnie w wielkie koncerny międzynarodowe, które obłożono specjalnymi podatkami branżowymi. W rezultacie, choć Węgry w pełni uczestniczą w wielostronnej współpracy w Unii Europejskiej, relacje Węgier z większością państw zachodnioeuropejskich stały się letnie, niemal pozbawione wymiaru bilateralnego na poziomie głów państw i szefów rządów. W ostatnich latach odbyło się kilka wizyt węgierskiego prezydenta i premiera w państwach Europy Zachodniej, jednak ich odpowiednicy omijali Budapeszt. Duży wysiłek dyplomacja węgierska włożyła w utrzymanie poprawnych relacji z Niemcami, będącymi najważniejszym partnerem handlowym i inwestorem na Węgrzech. Choć reformy węgierskie były ostro krytykowane w niemieckich mediach, relacje polityczne, poza kilkoma zadrażnieniami, pozostawały stabilne, także dzięki regularnym wizytom w Berlinie prezydenta, premiera i ministra spraw zagranicznych.

W ostatnich latach regularnie toczyły się spory między Węgrami a Komisją Europejską. Dotyczyły one nie tylko przebudowy państwa, ale także kształtu węgierskiej polityki gospodarczej i finansowej. Tuż po dojściu do władzy rząd Orbána nie uzyskał zgody KE na zwiększenie deficytu budżetowego w celu pobudzenia wzrostu gospodarczego. Nie chcąc być krępowanym w polityce gospodarczej, Budapeszt zrezygnował z ostatniej transzy linii kredytowej MFW i UE. Dzięki temu rząd mógł zaniechać cięć budżetowych i wprowadzić szereg rozwiązań „nieortodoksyjnych”, zwiększających wpływy do budżetu, takich jak podatki branżowe oraz faktyczne przejęcie przez państwo środków OFE. Komisja Europejska wyrażała swoje zastrzeżenia wobec poszczególnych działań rządu oraz sięgała po dostępne środki dyscyplinujące. W ramach procedury nadmiernego deficytu (EDP) Komisja zdecydowała się wobec Węgier na krok bez precedensu. W 2012 roku zarekomendowała Radzie Unii Europejskiej zamrożenie części środków z funduszu spójności dla Węgier z powodu niewystarczających działań na rzecz ograniczania deficytu budżetowego i długu publicznego. Wymusiło to na Węgrzech oszczędności, które ostatecznie pozwoliły uniknąć sankcji i zakończyć okres objęcia procedurą nadmiernego deficytu w czerwcu 2013 roku.

Reformy położyły się cieniem także na relacjach Węgier ze Stanami Zjednoczonymi. W czerwcu 2011 r. amerykańska sekretarz stanu Hillary Clinton podczas wizyty w Budapeszcie wezwała do przestrzegania zasad niezależności sądownictwa, wolności prasy i przejrzystości działań rządu². Swoje zastrzeżenia wobec węgierskich reform wyrażała też wielokrotnie ambasador Stanów Zjednoczonych w Budapeszcie. Amerykańska dyplomacja podkreślając przyjaźń i sojusz obu państw oraz doceniając obecność wojsk węgierskich w Afganistanie wielokrotnie wytykała Węgrom działania niezgodne ze stan-

dardami demokratycznymi oraz problemy w zwalczaniu antysemityzmu. Intensywność relacji amerykańsko-węgierskich była po wyborach z 2010 roku niewielka. Premier Orbán odwiedził Stany Zjednoczone z okazji szczytu NATO w Chicago w 2012 roku, ale w programie wizyty nie znalazło się spotkanie z prezydentem Barackiem Obamą.

Polityka europejska

W pierwszym okresie rządów Fideszu polityka europejska koncentrowała się wokół przygotowań do prezydencji Węgier w Radzie UE (pierwsza połowa 2011 r.)³. W trakcie sześciomiesięcznego przewodnictwa Węgrom udało się zrealizować znaczną część założonych celów: podpisano traktat akcesyjny z Chorwacją, przyjęto strategię UE dla regionu Dunaju (EUSDR), znaczne postępy poczyniono w pracach nad tzw. sześciopakiem, czyli pakietem reguł zarządzania gospodarczego w UE. Trudności w wypełnieniu pozostałych założeń wynikały przeważnie z ograniczeń niezależnych od Węgier. Priorytetowo traktowana przez Węgry kwestia wypracowywania wspólnej polityki energetycznej napotkała na przeszkodę w postaci polaryzacji stanowisk państw członkowskich po katastrofie jądrowej w Fukushima. Mimo starań węgierskich nie udało się też doprowadzić do wejścia Bułgarii i Rumunii do strefy Schengen. Szczyt Partnerstwa Wschodniego, który miał być jednym z najważniejszych wydarzeń pierwszej połowy 2011 r., został przełożony na okres prezydencji Polski. Zarządzanie pracami Rady UE przez węgierską administrację przeważnie było w Brukseli pozytywnie oceniane⁴, choć na percepcji węgierskiej prezydencji negatywnie zaciążyły kontrowersje dotyczące reform wewnętrznych. Przyjęta w przededniu rozpoczęcia prezydencji ustawa medialna wywołała ostrą krytykę w zachodnich mediach, a także gorące dyskusje w Parlamencie Europejskim. Na wizerunku Węgier odcisnęły się także konfrontacyjne wypowiedzi premiera Orbána, między innymi ta z 15 marca 2011 r., kiedy w przemówieniu z okazji rocznicy rozpoczęcia wiosny ludów na Węgrzech stwierdził, że Bruksela nie może dyktować Węgrom, co mają robić, tak jak dawniej czyniła to sowiecka Moskwa i habsburski Wiedeń⁵. Węgry zakończyły zatem prezydencję z pozytywnym bilansem, przysłoniętym jednak przez kwestie polityczne.

Ogłoszona po zakończeniu prezydencji strategia polityki zagranicznej⁶ odzwierciedla pewien dualizm obecny w polityce europejskiej rządu Orbána. Z jednej strony zaznacza się w niej poparcie dla prymatu metody wspólnotowej nad międzyrządową, czyli wzmocnienia pozycji Komisji Europejskiej względem Rady UE. Równocześnie jednak akcentowana jest konieczność obrony interesu narodowego i wzmocnienia roli demokratycznie wybranych rządów. Rozbieżność pojawia się także w wypowiedziach głównych aktorów odpowiedzialnych za politykę zagraniczną. Poparcie dla integracji europejskiej wyraża przede wszystkim minister spraw zagranicznych János Martonyi.

Natomiast premier Orbán sprzeciwia się pogłębieniu integracji, odwołując się do tradycji „Europy Narodów”. Podkreśla także konieczność zachowania jak największej suwerenności w polityce gospodarczej.

W praktyce Węgry, choć z pewną rezerwą, akceptowały zasadnicze zmiany w funkcjonowaniu UE wprowadzone w ostatnich latach, jak choćby pakt fiskalny. Rząd węgierski deklaruje poparcie dla ściślejszej integracji strefy euro, jeśli zmierza ona do jej stabilizacji finansowej, ponieważ gospodarka Węgier jest w bardzo dużym stopniu powiązana z krajami strefy euro. Natomiast Węgry opowiadały się za pozostawieniem jak największego pola manewru w polityce gospodarczej państwom spoza strefy euro. Oficjalnie Węgry nie odstępują od zamiaru wprowadzenia euro, jednak perspektywa przyjęcia wspólnej waluty jest odległa. Jak deklaruje premier Orbán, Węgry nie powinny rozważać przyjęcia euro do momentu osiągnięcia poziomu 90% średniego PKB w państwach strefy euro. Zapisując w nowej konstytucji, że walutą węgierską jest forint, Fidesz dodatkowo utrudnił wprowadzenie wspólnej waluty. Oznacza to bowiem, że do przyjęcia euro konieczna będzie nowelizacja konstytucji i szeroki kompromis polityczny. W trakcie negocjacji wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020 kluczowym celem dla Węgier było utrzymanie na obecnym poziomie wydatków na politykę spójności i wspólną politykę rolną. Rząd uznał wynik negocjacji za sukces, powołując się na wzrost środków unijnych w przeliczeniu na mieszkańca w porównaniu z poprzednią perspektywą finansową. Wynika to jednak przede wszystkim ze słabego kursu forinta i spadku ilości mieszkańców na Węgrzech, a kwoty uzyskane przez Węgry będą faktycznie o kilkanaście procent mniejsze niż w latach 2007-2013.

Europa Środkowa i mniejszości węgierskie

Jednym z najistotniejszych postulatów dochodzącego w 2010 r. do władzy Fideszu było nadanie większej roli współpracy regionalnej. Europa Środkowa jest tradycyjnie istotnym składnikiem myślenia o polityce zagranicznej prawicy węgierskiej. Po pierwsze wiąże się to z poczuciem odpowiedzialności za los mniejszości węgierskich zamieszkujących sąsiednie państwa. Po drugie węgierscy konserwatyści chętniej niż lewica odwołują się do poczucia wspólnoty państw środkowoeuropejskich, wskazując na związki historyczne łączące Węgry z państwami regionu Europy Środkowej oraz podobną sytuację gospodarczą i geopolityczną tych państw. Jako podstawową platformą współpracy regionalnej władze węgierskie traktują Grupę Wyszehradzką, szczególnie w zakresie łączenia infrastruktury energetycznej, polityki sąsiedzkiej i rozszerzenia UE. Pogarszające się relacje z innymi państwami członkowskimi UE tym bardziej unaczyniły wartość współpracy wyszehradzkiej dla Węgier. Władze węgierskie przejawiały też tendencje do postrzegania V4 nie tyle jako format uzupełniający proces integracji europejskiej

i będący podstawą koalicji politycznych w ramach UE, ale jako ugrupowania, które będą wręcz przeciwwagą dla „dyktatu” Brukseli i UE. Jednak w sytuacji braku zainteresowania pozostałych państw akcentowaniem takich aspektów współdziałania, nie miały one większych szans powodzenia. Spośród państw V4 szczególną rolę dla rządu Fideszu odgrywają stosunki z Polską, a pierwszą wizytę zagraniczną po utworzeniu rządu premier Orbán odbył w Warszawie (przelatując nad sąsiednią Słowacją). Z kolei rozpoczynając prezydenturę w Grupie Wyszehradzkiej (połowa 2013 – połowa 2014 r.), dyplomacja węgierska zapowiedziała kontynuowanie wysiłków poprzedzającego ją polskiego przewodnictwa. W szczególności dotyczy to kwestii akcentowanych przez Polskę – zwiększenia spójności V4 (w tym także rozwoju infrastruktury). Władze węgierskie nie sprowadzają współpracy regionalnej do V4, ale opowiadają się za szerszym współdziałaniem w szeroko pojmowanym regionie Europy Środkowej i za rozwojem współpracy w formule V4+. W 2013 roku Węgry objęły przewodnictwo w Inicjatywie Środkowoeuropejskiej. Choć ta luźna, skupiająca 18 państw organizacja nie odgrywa obecnie znaczącej roli politycznej, Węgry zadeklarowały wolę szukania synergii między przewodnictwem w V4 i ISE i ogłosiły 2013 r. „Rokiem Europy Środkowej”.

Dla Węgier tradycyjnie ważna jest też współpraca dunajska. Są one objęte powołaną w 2011 roku z inicjatywy austriacko-rumuńskiej strategią UE dla regionu Dunaju (EUSDR), aktywnie działały na rzecz jej uruchomienia podczas swojej prezydentury w Radzie UE i koordynują w niej obszar współpracy energetycznej. Pod szyldem EUSDR Węgry rozwijają współpracę z jednej strony z państwami regionu należącymi do UE oraz landami niemieckimi – Bawarią i Badenią-Wirtembergią, z którymi łączą je ścisłe więzi gospodarcze, z drugiej strony zaś mogą angażować się zarówno na kierunku państw Bałkanów Zachodnich, jak i Mołdawii oraz najbliższych regionów Ukrainy. Bałkany Zachodnie są dla Węgier priorytetowym obszarem i Budapeszt zabiega o jak najszybszą integrację tych państw z Unią Europejską i NATO. Po wejściu Chorwacji do UE, ważną rolę odgrywa Serbia – kraj graniczący z Węgrami od południa, zamieszkały przez liczącą ok. 250 tys. mniejszość węgierską. Duże znaczenie mają także państwa Partnerstwa Wschodniego, a spośród nich zwłaszcza sąsiadująca z Węgrami Ukraina. Budapeszt popiera aspiracje europejskie Ukrainy, stosunki z Kijowem były jednak w ostatnich latach zdominowane przez spory dotyczące statusu mniejszości węgierskiej, zamieszkującej przygraniczny Obwód Zakarpacki.

Istotną zmianą względem rządów lewicy jest większe zaangażowanie państwa w sprawy liczącej obecnie niecałe 2,5 miliona społeczności Węgrów zamieszkujących państwa ościenne. Rządy lewicowe w odniesieniu do tych wspólnot skupiały się głównie na ułatwianiu nawiązywania współpracy gospodarczej z Węgrami. W ramach określonej na Węgrzech mianem „polityki narodowej” (*nemzetpolitika*) rząd Orbána umożliwił

rodakom uzyskanie obywatelstwa węgierskiego w uproszczonym trybie, a znowelizowana ordynacja wyborcza przyznała obywatelom niezameldowanym na Węgrzech prawo głosu w wyborach⁷. W nowej ustawie zasadniczej wzmocniono przepisy dotyczące odpowiedzialności państwa węgierskiego za los Węgrów żyjących poza granicami kraju⁸. Choć poziom wsparcia finansowego dla mniejszości węgierskich podniesiony został w niewielkim stopniu, znacznie wzrosło polityczne zaangażowanie Budapesztu i poparcie dla wspólnot węgierskich w państwach sąsiednich w wysiłkach na rzecz uzyskania autonomii i praw kolektywnych.

„Polityka narodowa” spowodowała przejściowe napięcia w relacjach z sąsiadami. Tuż po objęciu władzy przez Fidesz w maju 2010 roku obok ustawy ułatwiającej otrzymanie obywatelstwa ustanowiono 4 czerwca „dniem jedności narodowej”. Ma on upamiętniać rocznicę traktatu w Trianon z 1920 roku, którego konsekwencją była utrata przez Węgry ziem zamieszkałych wówczas przez ponad 3 mln Węgrów. Spotkało się to z ostrą reakcją Słowacji, do czego przyczynił się niefortunny termin wprowadzenia zmian, zbiegający się ze słowacką kampanią wyborczą, w której stały się one jednym z głównych tematów. Kończąca wówczas kadencję koalicja Smeru i znanej z antywęgierskiej retoryki Słowackiej Partii Narodowej (SNS) wprowadziła przepisy umożliwiające pozbawienie obywatelstwa słowackiego w przypadku ubiegania się o obywatelstwo innego państwa. Relacje poprawiły się po dojściu do władzy centroprawicy po wyborach w 2010 roku. Dobry klimat stosunków został utrzymany po powrocie w 2012 roku do władzy premiera Roberta Fico, którego gabinet Smer sformował samodzielnie, już bez SNS. Mimo wielu różnic w poglądach premierowi Orbánowi i premierowi Ficy udało się doprowadzić do poprawy stosunków. Co prawda sporna kwestia podwójnego obywatelstwa nie została od tego czasu rozwiązana, ale oba państwa skoncentrowały się na współdziałaniu w zakresie połączeń infrastruktury energetycznej i drogowej oraz współpracy w Grupie Wyszehradzkiej i w UE.

Węgierska polityka narodowa początkowo nie wywołała negatywnych reakcji w Rumunii, gdzie żyje najliczniejsza mniejszość węgierska (1,23 mln). Oba państwa łączyły bliskie relacje liderów prawicy w obu państwach: premiera Orbána i prezydenta Traiana Băsescu, a w skład koalicji rządzącej w Rumunii wschodziła partia mniejszości węgierskiej. Rumunia zaakceptowała węgierską ustawę o obywatelstwie także dlatego, że sama stosuje podobne rozwiązania wobec obywateli Mołdawii i Ukrainy. W 2010 roku po stronie węgierskiej pojawiały się nawet sygnały o potrzebie zbudowania osi Warszawa-Budapeszt-Bukareszt, a Rumunia uważana była obok Polski za najbliższego sojusznika Węgier w regionie. Napięcia zaczęły się pojawiać w trakcie kryzysu politycznego w Rumunii w 2012 roku, kiedy rumuńska opozycja zaczęła sięgać po kartę węgierską, a następnie po dojściu do władzy

Unii Socjalno-Liberalnej (USL). Ponadto opór w Bukareszcie zaczęły wywoływać coraz mocniej wyrażane przez część środowisk mniejszości węgierskiej postulaty autonomiczne oraz aktywność polityków z Węgier w rumuńskim Siedmiogrodzie, zabiegających o elektorat przed wyborami w 2014 roku. W stosunkach z Rumunią nastąpił więc wyraźny regres, zadrażnienia powracają także w relacjach z Ukrainą. Mimo przejściowych napięć, związanych ze sporem o restytucję mienia utraconego po wojnie, udało się jednak zacieśnić stosunki z Serbią.

Polityka pogłębiania przez Węgry instytucjonalnych więzi z rodakami, a także polityczne poparcie dla autonomistycznych dążeń mniejszości węgierskich stanowiły istotne wyzwanie dla relacji sąsiedzkich. Mimo napięć, Budapeszt unikał jednak eskalacji sporów. Wpływ na to miał również fakt, że Węgry współpracują z sąsiadami w różnych formatach współpracy wielostronnej, a z sąsiadami łączy Budapeszt szereg zbieżnych interesów oraz wspólnych projektów. Nie można jednak wykluczyć dalszych napięć, szczególnie w okresie wyborczym w krajach sąsiednich i na Węgrzech, tym bardziej że istotna siła opozycyjna – nacjonalistyczny Jobbik – otwarcie propaguje hasła rewizjonistyczne.

„Otwarcie na wschód”

Rząd Orbána niedługo po objęciu władzy w 2010 roku ogłosił politykę globalnego otwarcia polityki zagranicznej, realizowanej pod hasłem „otwarcia na wschód”. Zgodnie z jej założeniami, w obliczu kryzysu gospodarczego u tradycyjnych partnerów na Zachodzie i rosnącej pozycji państw wschodnich, Węgry powinny otworzyć się na współpracę ze wschodzącymi potęgami gospodarczymi, przede wszystkim z Chinami. Oprócz zabiegów o nowe rynki zbytu dla węgierskiego eksportu, zapoczątkowanych jeszcze za rządów lewicy, po 2010 roku pojawiły się nowe elementy w polityce wschodniej Węgier. Po tym jak rząd Orbána po dojściu do władzy zrezygnował z kredytu MFW i UE, rozpoczęły się próby pozyskania nowego źródła finansowania zadłużenia, m.in. w Chinach, Azerbejdżanie i Arabii Saudyjskiej. W tym okresie polityka wschodnia zyskała też podbudowę ideową – podczas wizyt zagranicznych węgierscy przedstawiciele zaczęli odwoływać się do azjatyckiego pochodzenia Węgrów oraz ich mitycznych korzeni turańskich.

Polityka „otwarcia na wschód” szybko jednak pokazała swoje ograniczenia. Po pierwsze, państwa takie jak Chiny czy Arabia Saudyjska nie są zainteresowane finansowaniem długu obcych państw bez dostrzeżenia w tym ewidentnego interesu politycznego. Dlatego negocjacje dotyczące zakupu obciążonych wysokim ryzykiem obligacji węgierskich kończyły się przeważnie fiaskiem. O tym, jakie zagrożenia wiążą się ze zbliżeniem z państwami rządzącymi silną ręką, Węgry mogły się przekonać przy oka-

zji sprawy Ramila Safarova, skazanego przez węgierski sąd za brutalne zabójstwo oficera armeńskiego w Budapeszcie. W 2012 roku władze węgierskie zdecydowały się przekazać go Azerbejdżanowi, gdzie został natychmiast ułaskawiony i uznany bohaterem narodowym, co pociągnęło za sobą zamrożenie przez Armenię stosunków dyplomatycznych z Węgrami i krytykę społeczności międzynarodowej. Po trzeciej, nie sprawdziły się zapowiedzi rządu węgierskiego o szybkich efektach „otwarcia na wschód”. Choć może ono w dłuższej perspektywie przynieść korzystne efekty w postaci dywersyfikacji węgierskiego eksportu, to podstawowym kierunkiem pozostają i zapewne na długo pozostaną rynki europejskie, na które kierowane jest obecnie 76% eksportu (do państw azjatyckich zaledwie 6%)⁹.

Polityka „otwarcia na wschód” obejmowała początkowo jedynie państwa Azji Centralnej, Zatoki Perskiej oraz dalekiego wschodu na czele z Chinami, ale z czasem włączona do tej grupy państw została Rosja. W przeszłości na prawicy dominował sceptyczny stosunek do Rosji, wynikający także z ważnej roli jaką w tożsamości politycznej Fideszu odgrywa walka z komunizmem i pamięć o anty-sowieckim powstaniu z 1956 roku. W okresie pierwszego rządu Orbána w latach 1998-2002 relacje z Moskwą były niemal zamrożone. Kiedy za rządów lewicy w kolejnych ośmiu latach doszło do zbliżenia z Rosją, było to ostro krytykowane przez Fidesz, a Orbán określił zgodę na udział Węgier w projekcie South Stream mianem zamachu przeciwko narodowi węgierskiemu¹⁰. Po dojściu prawicy do władzy zbliżenie węgiersko-rosyjskie było jednak kontynuowane. Budapeszt podtrzymał zaangażowanie w sztandarowy projekt Gazpromu, w październiku 2012 roku wydano ostateczną decyzję inwestycyjną o budowie odcinka gazociągu South Stream przez terytorium Węgier. Władze węgierskie nie ukrywają, że rosyjska spółka Rosatom ma duże szanse na udział w zapowiadanej rozbudowie jądrowej w Paks. Poza współpracą energetyczną nastąpiło zintensyfikowanie relacji politycznych, a w ostatnim czasie Węgry zaczęły nawoływać do wzmocnienia współpracy między Unią Europejską i NATO a Rosją.

Polityka otwarcia na wschód łączy się także ze zmianami instytucjonalnymi, ważnymi dla kształtowania polityki zagranicznej. Choć węgierski MSZ jako jedyny obok Ministerstwa Obrony Narodowej nie został poddany reorganizacji w 2010 r., jego wpływ był stopniowo ograniczany. Za kwestie polityki wschodniej od 2012 roku odpowiedzialny jest sekretarz stanu ds. stosunków zagranicznych i gospodarczych w Kancelarii Premiera Péter Szijjártó. W pierwszym roku swojego urzędowania odbył on 34 wizyty zagraniczne, czyli dwa razy więcej niż odbył ich w tym samym czasie minister spraw zagranicznych¹¹. W kształtowaniu polityki zagranicznej coraz większą rolę odgrywa zatem ośrodek władzy przy premierze, kosztem tradycyjnie odpowiadającego za tę politykę MSZ.

Perspektywy

Po 2010 roku nie doszło do fundamentalnych przewartościowań w polityce zagranicznej Węgier. Mimo turbulencji, utrzymany został kurs europejski i euroatlantyczny. Spory toczony z zachodnimi partnerami Węgier doprowadziły do ochłodzenia relacji, nie podważyły jednak zasadniczo orientacji w polityce zagranicznej państwa. Unia Europejska pozostała podstawową formułą integracji gospodarczej i politycznej Węgier z pozostałymi państwami europejskimi, natomiast NATO pozostaje fundamentem bezpieczeństwa Węgier i współpracy w dziedzinie obrony. Można się spodziewać, że napięcia będą stopniowo maleć, ponieważ najbardziej kontrowersyjne reformy zostały już przeprowadzone przez rząd Orbána. Gdyby miało jednak nastąpić trwałe pogorszenie stosunków z partnerami w Unii Europejskiej, nie można wykluczyć bardziej zdecydowanych prób szukania alternatywnych kierunków w polityce zagranicznej Węgier, na przykład w kierunku wschodnim. W polityce wobec najbliższego sąsiedztwa, pomimo wysiłków podejmowanych na rzecz budowania dobrych relacji, zaangażowanie Budapesztu w życie polityczne społeczności węgierskich może rodzić napięcia.

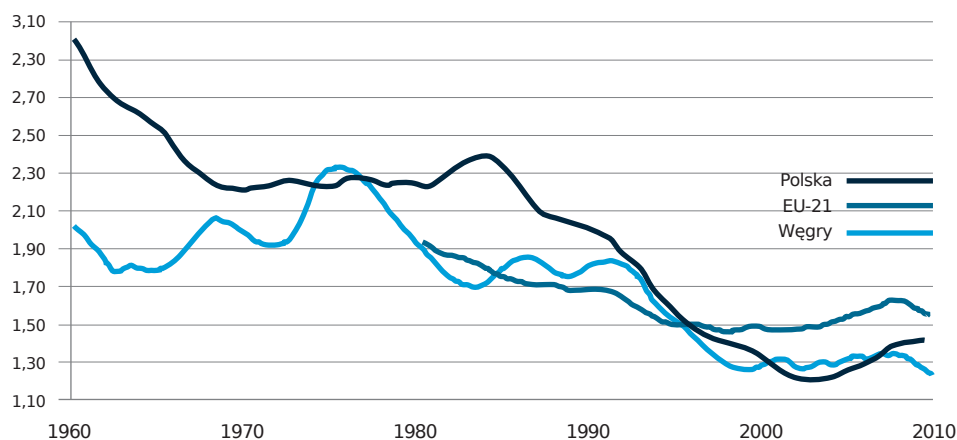
1. Procedura toczy się obecnie wobec 10 z 49 państw Rady Europy, jednak żadne z nich nie jest członkiem UE.
2. *Remarks With Hungarian Prime Minister Viktor Orbán*, 30.06.2011, <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/06/167374.htm> (dostęp: 3.11.2013).
3. *The Programme of the Hungarian Presidency of the Council of the European Union*, http://www.eu2011.hu/files/bveu/documents/HU_PRES_STRONG_EUROPE_EN_3.pdf (dostęp: 29.10.2013).
4. Zob. np. Piotr Maciej Kaczyński, *"The Hungarian Council Presidency: An Evaluation"*, *Visegrad Insight* 1/2012.
5. *"1848 és 2010 is megújulást hozott"*, 15.03.2011, <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/miniszterelnok/beszedekek-publikaciok-interjuek/1848-es-2010-is-megujulast-hozott> (dostęp: 27.10.2013)
6. *Hungary's Foreign Policy after the Hungarian Presidency of the Council of the European Union*, 2011, http://www.kormany.hu/download/e/cb/60000/foreign_policy_20111219.pdf (dostęp: 29.10.2013)
7. Obywatele węgierscy niezameldowani na Węgrzech nie mają jednak pełnego prawa wyborczego - oddają głos jedynie na krajowe listy wyborcze, a nie na kandydatów w okręgach większościowych. W mieszanym, większościowo-proporcjonalnym systemie wyborczym obywatel zameldowany na Węgrzech oddaje dwa głosy.
8. Więcej: Mateusz Gniazdowski i Andrzej Sadecki, *"Konstytucja nowych Węgier - implikacje krajowe i regionalne"*, *Komentarze OSW*, 29.07.2011, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2011-07-29/numer-60>
9. Dane za 2012 r., *External trade turnover by groups of countries in EUR (2006-)*, Hungarian Central Statistical Office, http://www.ksh.hu/docs/eng/xstadat/xstadat_annual/i_qkt011.html
10. Orbán: Kormánypuccs a nép ellen, 10.03.2008, http://mno.hu/migr_1834/Orban_kormanypuccs_a_nep ellen-374869 (dostęp 5.11.2013)
11. *Szijjártó kétszer utazta körbe a Földet, minimális eredménnyel*, 24.06.2013, http://hvg.hu/itthon/20130624_Szijjarto_kulfoldi_utjai_eredmenyek (dostęp 5.11.2013)

Polityka demograficzna drugiego rządu Viktora Orbána

Michał Kot

Obejmując w 2010 r. pełnię władzy na Węgrzech Fidesz musiał zmierzyć się z wyzwaniem, jakim była spadająca liczba ludności i bardzo niekorzystne tendencje demograficzne. Sytuacja demograficzna na Węgrzech przez ostatnie 20 lat kształtowała się podobnie jak w Polsce. W latach 1990-2000 wskaźnik dzietności systematycznie spadał stabilizując się na poziomie ok. 1,3, a więc zdecydowanie poniżej poziomu gwarantującego zastępowalność pokoleń (ok. 2,1). Niski wskaźnik urodzin połączony z ujemnym saldem migracji ludności sprawił, że przez ostatnich kilka lat pierwszej dekady XXI wieku notowano na Węgrzech ujemny przyrost naturalny. Naturalnym jest zatem, że jednym z priorytetów rządu powołanego przez Fidesz było wsparcie rodzin i zwiększenie liczby rodzących się dzieci.

WYKRES 1. **Wskaźniki dzietności w Polsce, na Węgrzech oraz w krajach UE w latach 1960-2010.**



Nowa konstytucja Węgier, czyli nowy sposób myślenia o rodzinie

Podstawą polityki demograficznej na Węgrzech sformułowaną jeszcze w trakcie pierwszych rządów Fideszu (1998-2002) pozostaje założenie, że pomoc rodzinie ma być rozumiana „nie jako pomoc społeczna, ale jako wzmacnianie aktywnych obywa-

teli”¹. Zgodnie ze słowami samego V. Orbána: „Rodziny muszą się poczuć bezpiecznie i stanąć na własnych nogach”². Oznacza to wsparcie rodzin zakładające jednocześnie ich wolność oraz podmiotowość pozwalającą im decydować, co jest dla nich najlepsze. Takie postrzeganie rodziny ma swoje odbicie w wielu zapisach nowej konstytucji uchwalonej rok po dojściu Fideszu do władzy. Wspomina się w niej o rodzinie w kilku miejscach. Preambuła zawiera zapis mówiący o tym, że rodzina i naród stanowią najważniejsze elementy wspólnoty:

*„Uznajemy, że najważniejsze ramy naszej koegzystencji stanowią rodzina i naród, a podstawowe wartości naszego współbywania to wierność, wiara i miłość.”*³

Następnie w rozdziale „Fundamenty” w artykule L znajdujemy fragmenty mówiące o ochronie małżeństwa i rodziny:

- „1. Węgry chronią instytucję małżeństwa jako dobrowolną wspólnotę życiową kobiety i mężczyzny, a także rodzinę jako podstawę przetrwania narodu.*
- 2. Węgry popierają rodzicielstwo.”*⁴

Mocno zarysowana jest również zasada pomocniczości wyrażająca się w tym, że w sposób jednoznaczny Konstytucja definiuje prawo rodziców do wyboru sposobu wychowania własnych dzieci.

*„Rodzice mają prawo do wyboru formy wychowania, które uznają za właściwe dla swych dzieci.”*⁵

Istotne z punktu widzenia sposobu patrzenia na rodzinę jest też sformułowanie znajdujące się w rozdziale zatytułowanym Wolność i odpowiedzialność, mówiące o ochronie dziecka od momentu poczęcia.⁶

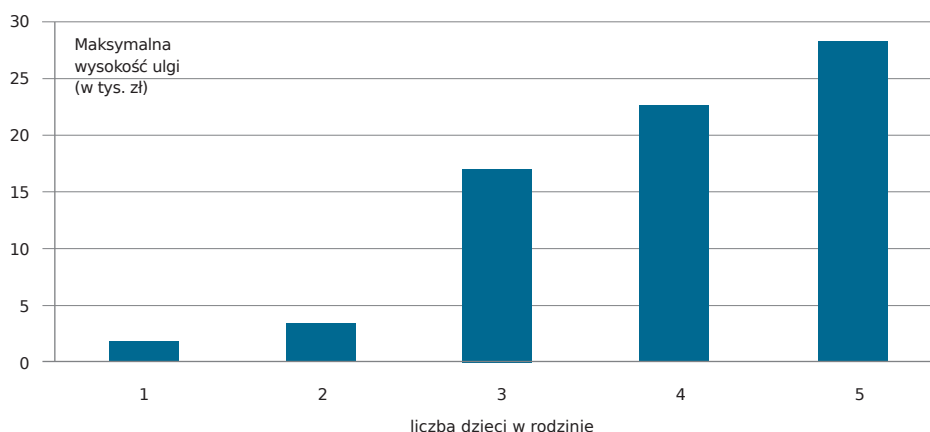
Polityka demograficzna premiera Orbána - przykłady

Prowadzona od wielu lat debata na temat tego, czy przyczyny kryzysu demograficznego są natury kulturowej czy ekonomicznej wydaje się drugoplanowa. Niewątpliwie mniejsza liczba rodzących się dzieci obecnie niż sto czy dwieście lat temu wynika z przemian kulturowych, jakie dokonały się zwłaszcza na przestrzeni ostatnich 40 lat, ale czynniki ekonomiczne (jak pokazuje wiele współczesnych badań) również mają niebagatelne znaczenie. Viktor Orbán projektując politykę prorodzinną swojego rządu postanowił podjąć działania zarówno na polu kulturowym, jak też ekonomicznym. Aktywność mająca skłonić Węgrów do posiadania większej liczby dzieci opiera się na dwóch filarach: mniej kosztownych, ale za to bardziej kontrowersyjnych działaniach w sferze komunikacji społecznej oraz zmianach prawnych mających na celu poprawę sytuacji ekonomicznej rodzin (zwłaszcza wielodzietnych).

Pierwszym polem intensywnych działań Fideszu była próba zmiany postrzegania rodziny, ze szczególnym naciskiem na społeczny odbiór rodzin wielodzietnych. Celowi temu służyły finansowane ze środków publicznych (w tym częściowo ze środków europejskich) kampanie społeczne promujące m.in. pozytywny obraz rodzin wielodzietnych, adopcję i rodzinne domy dziecka czy też antyaborcyjna kampania na rzecz równych szans na urodzenie (kampania ta spotkała się z bardzo dużą krytyką wielu instytucji unijnych i była pierwszym poważnym polem konfliktu pomiędzy Fideszem a instytucjami UE). Ciekawym elementem polityki rządu jest nieformalna zasada, aby w swych reklamach spółki z udziałem skarbu państwa pokazywały pozytywne wizerunki rodzin z dwójką lub większą liczbą dzieci. Drugim, ze względu na zaangażowane środki finansowe, istotniejszym polem działania były bodźce ekonomiczne, mające na celu poprawę sytuacji finansowej węgierskich rodzin.

Najbardziej charakterystycznym dla polityki Viktora Orbána elementem polityki prorodzinnej są ulgi w podatku dochodowym dla rodzin wychowujących dzieci. Ulgi te mają bardzo mocno progresywny charakter. Na pierwsze i drugie dziecko rodzice mogą odliczyć od podstawy opodatkowania kwotę stanowiącą równowartość ok. 215 euro, co odpowiada uldze podatkowej w wysokości ok. 35 euro miesięcznie (ok. 150 zł). Kwota ulgi od podstawy opodatkowania znacząco rośnie – do kwoty stanowiącej równowartość ok. 700 euro miesięcznie – dla rodzin z trójką lub większą liczbą dzieci. Oznacza to obniżenie podatku dochodowego o kwotę ok. 113 euro (ok. 480 zł) miesięcznie na każde dziecko⁷. Dla rodziny z jednym dzieckiem ulgi oznaczają rocznie niższy podatek o ok. 150 zł miesięcznie (1 800 zł rocznie), ale już dla rodziny z trójką dzieci – jest to nieco ponad 1 400 zł miesięcznie (ok. 17 tys. zł rocznie). Dla rodzin z czwórką i większą liczbą dzieci kwoty te są odpowiednio wyższe.

WYKRES 2. Maksymalna wysokość ulgi (w tys. zł) w zależności od liczby dzieci.



Oczywiście są to maksymalne kwoty odliczenia. Aby je uzyskać należy osiągać określony dochód miesięczny. O ile w przypadku rodziny z jednym dzieckiem praktycznie każda rodzina jest w stanie odliczyć ulgę w pełnej wysokości, o tyle już w przypadku trójki dzieci pełne odliczenie osiągną rodziny, których dochód wynosi przynajmniej blisko 10 tys. zł miesięcznie. Oznacza to, że rodziny z trójką dzieci zarabiające mniej, nie płacą w ogóle podatku dochodowego. Dla rodzin z większą liczbą dzieci te wartości są jeszcze wyższe. Jednocześnie jednak oznacza to również, że realne ulgi są wyższe dla rodzin, które osiągają wyższe dochody niż dla rodzin zarabiających mniej. Jest to praktyczna realizacja wcześniej sformułowanej zasady, że polityka prorodzinna nie jest pomocą socjalną, ale wsparciem aktywnych obywateli. Jest to też jeden z istotnych elementów budowania na Węgrzech tzw. „polgar” – nowej klasy średniej.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że w ślad za konstytucyjną gwarancją ochrony dzieci od momentu poczęcia idzie możliwość odliczenia ulg podatkowych za dziecko, które w danym roku ukończyło 91. dzień (3 miesiące) ciąży – czyli jeszcze przed urodzeniem. Drugim istotnym elementem wsparcia dla rodzin wychowujących dzieci, jakie wprowadziły rządy Fideszu było wydłużenie urlopu wychowawczego z 2 do 3 lat, czyli do momentu, od którego dziecko może zostać objęte zinstytucjonalizowaną opieką przedszkolną. Rodzic rezygnujący z pracy, aby zająć się wychowaniem małego dziecka może otrzymywać przez ten czas równowartość 70% dochodów, jakie osiągałby pracując.

W sposób istotny zmieniony został również system zasiłków rodzinnych. Rozszerzono je na wszystkie rodziny poprzez zrezygnowanie z kryterium dochodowego. Wprowadzono natomiast kryterium edukacyjne – zasiłek nie przysługuje dzieciom, które mają w szkole ponad 50% absencji⁸. Zasiłek może być odebrany również rodzinom, które nie pilnują porządku przed własną posesją. Wysokość zasiłków, które nie podlegają opodatkowaniu, podobnie jak ulg podatkowych, ma charakter progresywny – rośnie wraz z kolejnym dzieckiem (obecnie wynosi ona około 180 zł za pierwsze dziecko, ok. 200 zł za drugie oraz ok. 240 zł trzecie i każde następne).

Oprócz trzech wyżej opisanych zmian mających charakter systemowy i powszechny (może z nich korzystać zdecydowana większość rodzin wychowujących dzieci) wprowadzono również wiele programów obejmujących jedynie część rodzin, takich jak ulgi podatkowe dla przedsiębiorców, którzy zatrudniają kobiety wracające do pracy po urlopie macierzyńskim (argumentując, że możliwość łączenia opieki nad dzieckiem i pracy zawodowej jest jednym z najistotniejszych czynników wpływających na chęć posiadania dzieci); dopłaty do obiadów w szkołach dla dzieci z rodzin wielodzietnych oraz dotkniętych ubóstwem czy dopłaty do podręczników szkolnych.

Ocena węgierskiej polityki demograficznej

Oceniając działania prorodzinne, jakie wprowadzono w Węgrzech po 2010 r. warto zwrócić uwagę na ich kompleksowość, czyli jednoczesne skupienie działań w trzech obszarach:

- 1) bardzo mocnej i jednoznacznej konstytucyjnej ochrony rodziny;
- 2) kampanii społecznych mających na celu stworzenie pozytywnego wizerunku rodzin;
- 3) wzmocnienia ekonomicznych podstaw węgierskich rodzin.

Warto zatrzymać się przez chwilę na ostatnim elemencie, aby dokonać jego oceny. Jedne z najwyższych w Europie ulgi podatkowe „na dzieci”, zmiana zasad przyznawania zasiłków rodzinnych, a także wydłużenie urlopów wychowawczych spowodowały, że rodzice poczuli zmianę w swoich budżetach domowych. Powyższe działania należy ocenić jednoznacznie pozytywnie. Rodziny, które przecież najlepiej znają własne potrzeby w danym momencie, otrzymują konkretne środki finansowe, a nie ściśle zdefiniowane usługi czy bony. I chociaż z pewnością zdarzają się przypadki wydawania ich w sposób niezwiązany w żaden sposób z dobrem dzieci, żaden najlepiej nawet przemyślany system centralnego zarządzania tymi środkami przez instytucje publiczne nie jest w stanie przewidzieć mnogości sytuacji konkretnych rodzin, a co za tym idzie spożytkować wspomnianych kwot w sposób dopasowany do potrzeb danej rodziny.

Obraz nie jest jednak jednoznacznie pozytywny. Po pierwsze warunki jakie trzeba spełnić, aby otrzymać zasiłek rodzinny mogą być oceniane jako kontrowersyjne. O ile jeszcze warunek 50% frekwencji szkolnej można zaakceptować (choć może to rodzić podejrzenia dyskryminacji rodzin decydujących się na edukację domową), o tyle warunek utrzymywania porządku na własnej posesji może rodzić pokusę różnego rodzaju nadużyć. Dla jednych porządek może oznaczać po prostu zagospodarowany ogródek, ale dla innych pozostawione przed domem dziecięce rowerki czy inne zabawki mogą oznaczać zaburzenie porządku. Oznacza to, że fakt otrzymywania zasiłku zależy od często arbitralnej decyzji urzędników. Z pewnością nie jest to najlepsza droga do budowania podmiotowości rodzin oraz ograniczenia administracji.

Można mieć również pewne zastrzeżenia do takich programów, jak dopłaty do podręczników i podręczników. Trudno kwestionować cel, jakim jest walka z niedożywieniem u dzieci czy wsparcie edukacji w rodzinach dotkniętych ubóstwem, jednak za takim podejściem stoi pewien brak zaufania do rodzin wyrażający się w niewypowiedzianym głośno przekonaniu, że gdyby te pieniądze przekazać rodzinom zostałyby one wydane na mniej potrzebne produkty. Co więcej taki sposób redystrybucji generuje rozrost biu-

rokracji (albo przynajmniej mniejszy jej spadek) i zatrudnienia w państwowych urzędach – ktoś musi zarządzać tymi systemami, weryfikować zaświadczenia i uprawnienia oraz zajmować się kontrolą przepływu środków. Jednak duży strumień pieniędzy płynący wprost do kieszeni rodzin z pozostałych programów sprawia, że siła tego zastrzeżenia jest mało istotna.

Podsumowując, ocena działań prorodzinnych rządu Fideszu wypada jednak pozytywnie przede wszystkim z dwóch powodów. Po pierwsze, Węgry jako jedno z nielicznych państw dawnego bloku wschodniego zdecydowały się na radykalne działania wspierające rodziny przeznaczając na nie duże środki – przed dojściem do władzy Fideszu Węgry wydawały na politykę prorodziną ponad 3% PKB, powyższe zmiany zdecydowanie zwiększyły ten udział (nie ma jeszcze twardych danych na ten temat, ale szacunki mówią o wzroście o 1-1,5% PKB). Po drugie, działania zakładają podmiotowość rodzin, dając im wolność w dysponowaniu większością środków i nie stawiają ich (z nielicznymi wspomnianymi wyżej wyjątkami) w roli petentów państwa. Warty podkreślenia jest zdecydowanie progresywny charakter polityki demograficznej Viktora Orbána (większe wsparcie dla rodzin wielodzietnych) oraz wyraźne oddzielenie polityki prorodzinnej od polityki socjalnej.

Efekty

W momencie powstawania niniejszego tekstu (październik/listopad 2013 r.) jest jeszcze za wcześnie, by ocenić skuteczność opisanej powyżej polityki. Zmiany procesów demograficznych wymagają lat, a czasami nawet dekad. Można jednak zaobserwować na Węgrzech pierwsze symptomy lekkiego ożywienia w tej dziedzinie. W roku 2012 liczba urodzonych dzieci była ok. 5% wyższa niż w roku 2010 i ok. 3% wyższa niż w 2011 r. Z drugiej jednak strony wskaźnik dzietności w 2011 r. (brak na razie danych za rok 2012) roku spadł z 1,26 do 1,23. Różnice są dotychczas drobne i trudno jednoznacznie oceniać trend. Z ocenami należy poczekać kilka lat.

Wnioski dla Polski

W naukach społecznych w przeciwieństwie do nauk przyrodniczych, ze względu na praktyczny brak możliwości powtórzenia eksperymentu, nie istnieje możliwość sprawdzenia, jakie skutki w praktyce przyniosą proponowane rozwiązania.

Działania rządu węgierskiego dają nam być może niepowtarzalną okazję przeprowadzenia takiego eksperymentu społecznego, oczywiście z pełną świadomością niemożności prostego przełożenia efektów osiągniętych w jednym społeczeństwie na inne.

Nasze kraje zarówno pod względem uwarunkowań historycznych, poziomu rozwoju gospodarczego jak i pod względem wskaźnika dzietności są do siebie bardzo podobne. Działania w zakresie polityki demograficznej na Węgrzech, przy praktycznym braku jakichkolwiek działań na tym polu w Polsce (zmiany wprowadzane przez rząd D. Tuska nie wprowadzają zasadniczo nowej jakości) jest swego rodzaju eksperymentem badającym skuteczność wprowadzonych tam rozwiązań. Zdecydowana większość organizacji pozarządowych zajmujących się polityką prorodzinną zgadza się co do tego, że Polska powinna wprowadzić zmiany bardzo zbliżone do zaproponowanych na Węgrzech. Można żywić obawy, że te kilka lat których potrzeba na ocenę skutków polityki prorodzinnej rządów Orbána, okaże się okresem dla Polski bezpowrotnie straconym – pokolenie wyżu demograficznego z przełomu lat 70-tych i 80-tych będzie miało za sobą optymalny pod względem posiadania dzieci okres w życiu. Wówczas nawet najbardziej radykalna polityka niewiele zmieni.

1. I. Janke, *Napastnik. Opowieść o Viktorze Orbánie*, Demart, Warszawa 2012, s. 174.
2. Tamże.
3. <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/wegry2011.html>, Preambuła.
4. Tamże, Fundamenty, art. L.
5. Tamże, art. XVI.
6. Życie zarodka ludzkiego, poczęwszy od poczęcia, podlega ochronie. Tamże, art. II.
7. Za: *Polityka prorodzinna w wybranych krajach UE. Przegląd stosowanych rozwiązań*, Fundacja Republikańska, Warszawa, marzec 2012, s. 26.
8. Wielu komentatorów wspomina, że jest to uderzenie w rodziny romskie, które nie chcą kształcić dzieci, poprzez faktyczne odebranie im zasiłków.

Stenogram z konferencji „Doświadczenia węgierskich reform 2010-2012”

Wystąpienie wprowadzające „Główne działania i reformy rządu V. Orbána”
Ágoston Mráz – CEO Fundacji Nézőpont Intézet

Bardzo trudno znaleźć sposób na opisanie tego wszystkiego, co miało miejsce na Węgrzech w ciągu ostatnich trzech lat. Oczywiście zarówno rząd, jak i opozycja mają na te działania swoje określenia, ale jeśli bym ich używał, prowadziłyby to do osądu zbyt krytycznego albo nie dość krytycznego. Rząd utrzymuje, że w okresie ostatnich trzech lat odbyła się na Węgrzech rewolucja. Sam Viktor Orbán wielokrotnie mówił o „rewolucji konstytucyjnej” lub „rewolucji dwóch trzecich” (nazwanej tak od parlamentarnej większości wymaganej do stanowienia konstytucji na Węgrzech). Te przymiotniki wskazują na pewnego rodzaju pokojową, pozbawioną przemocy rewolucję. Rzeczywiście – choć prawie każda dziedzina życia uległa przekształceniu, zachowany został spokój społeczny, ponieważ tym ostatnim trzem latom towarzyszyło tylko ledwie dostrzegalne niezadowolenie czy demonstracje. Jednocześnie największe akcje – tak zwane „pochody pokoju” – były wiecami poparcia dla rządu.¹

Mówiąc o rewolucji, rząd ma oczywiście na myśli „rewolucję klasy średniej”, a nie „rewolucję klasy robotniczej” czy „rewolucję proletariatu” – w końcu wśród przywódców Fideszu nie ma ani komunistów, ani marksistów.

Z drugiej strony to, co się dzieje na Węgrzech, opozycja nazywa „budowaniem reżimu”. Siły opozycyjne widzą jedynie to, że strona rządowa na wiele stanowisk mianowała osoby z nią związane. Faktem jest, że władza posiadająca większość dwóch trzecich w parlamencie nie stara się osiągnąć konsensusu z – ich zdaniem – „przegłosowaną” lewicą. Jednak faktem jest również, że ze względu na głęboką, fundamentalną krytykę lewicy skierowaną pod adresem każdego działania rządu Fideszu, dziwnym byłoby, jeśli opozycja wykazałaby wolę współpracy z rządem czy też podzielała zdanie rządu.

Podejście, które prezentuje węgierska opozycja, jest moim zdaniem nie tylko jednostronnie krytyczne, ale również mało racjonalne. Słuchając jej można odnieść wraże-

nie, jakby za każdą decyzją rządu stało wyłącznie dążenie do obsadzania stanowisk osobami blisko związanymi z rządem. Opozycja jednocześnie zapomina, że mało jest takich rządów, które dobierają na stanowiska osoby blisko związane z opozycją. Ponadto opozycja mówiła o budowaniu reżimu również latem 2010 roku, kiedy wybrano na sędziego trybunału konstytucyjnego Istvána Stumpfá², choć przyczynił się on później do unieważnienia kilkunastu ustaw ważnych dla rządu (w tym ostatnio inicjatywy wprowadzenia obowiązkowej rejestracji przedwyborczej).

Być może trafniej zatem byłoby nazwać wydarzenia ostatnich trzech lat „dogłębnym przekształceniem”, a nie „rewolucją”. Niestety, to określenie jest pozbawione emocji, technokratyczne, a tym samym nie oddaje istoty węgierskich zmian.

Oczywiście nie wszyscy na Węgrzech żyli w gorączce rewolucji – jak miało to miejsce w 1980 roku w Polsce. Węgrów charakteryzuje pewnego rodzaju dysonans poznawczy: z jednej strony połowa, może 2/3 społeczeństwa zgadza się z większością posunięć rządu, z drugiej strony zdaniem blisko 80% Węgrów sprawy w kraju idą w złą stronę.

Właśnie z tych powodów pierwsze trzy lata rządów Fideszu proponuję nazwać „węgierskim New Dealem”. Amerykański New Deal też był odpowiedzią na kryzys gospodarczo-polityczny, oznaczał zmianę paradygmatu i przez długi okres pozostawało wątpliwe, czy zakończy się on sukcesem. Choć prezydent Roosevelt nie zmienił konstytucji, jednak w wielu miejscach ingerował w system instytucji prawa publicznego. Prowadził również ostre spory z Sądem Najwyższym.

By ułatwić zrozumienie węgierskiego New Dealu – czyli zmiany paradygmatu przeprowadzonej przez rząd Viktora Orbána – chciałbym powiedzieć o pięciu sprawach: o przyczynach, celach, osiągnięciach, przeciwnikach, a na końcu o zakończeniu programu New Deal, czyli o polityce węgierskiej po New Dealu.

1. Przyczyna New Dealu

Przyczyny „węgierskiego New Dealu” należy upatrywać w działaniach Ferencza Gyurcsányá – byłego socjalistycznego premiera Węgier³. Zdarzeniami, które doprowadziły bezpośrednio do zmiany paradygmatu, były kłamstwa tego premiera, jego polityka zaciskania pasa oraz jego styl bycia, uznawany przez wielu za komiczny i niepoważny.

Viktor Orbán przegrał wybory w 2002 roku przez wymierzoną w niego negatywną kampanię, prowadzoną w iście amerykańskim stylu⁴. Przegrał również dlatego, że sam nie wziął pod uwagę, iż po sukcesach swoich rządów mógłby ponieść porażkę.

Po zwycięstwie Gyurcsány’a ważne stanowiska zajęły znane twarze partii komunistycznej sprzed zmiany systemu. Premierem został wicepremier sprzed przemian – funkcjonariusz młodych komunistów z lat 80-tych. Przez następne dwa lata premier podporządkował wszystko utrzymaniu zdobytej władzy. Jego rząd sfałszował statystyki, odłożył w czasie korekty budżetowe, zamiast nich obniżył podatki i wprowadził zmiany czasowo poprawiające sytuację gospodarczą.

Udało mu się w ten sposób wygrać wybory w 2006 roku. Po nich niemożliwym było dalsze opóźnianie niepopularnych zmian, a przede wszystkim polityki „zaciskania pasa”. Jego polityka zmieniała kierunek o 180 stopni i nie tylko wycofał zmiany poprawiające byt, ale zastąpił je reformami konsolidującymi wydatki publiczne, które dla obywateli oznaczały „zaciskanie pasa”. Już wtedy, dwa miesiące po wyborach, premier utracił popularność. Niemniej do wybuchu społecznego niezadowolenia doprowadziło wygłoszone przez niego za zamkniętymi drzwiami przemówienie o kłamstwie. Proszę mi pozwolić, bym zacytował z niego parę zdań:

„Ewidentnie kłamaliśmy przez cały ostatni rok, półtora. Całkowicie jasne było, że to, co mówimy, nie jest prawdą. Wykroczyliśmy tak bardzo poza możliwości tego kraju, że wcześniej nie byliśmy sobie w stanie wyobrazić, że wspólne rządy Węgierskiej Partii Socjalistycznej i liberałów kiedykolwiek mogłyby do tego doprowadzić. I wówczas, zresztą, nic nie robiliśmy w ciągu czterech lat. Nic. Nie możecie mi podać ani jednego poważnego środka rządowego, z którego moglibyśmy być dumni, poza tym, że na końcu odzyskaliśmy władzę z g...wna.”

Myślę, że cytat mówi sam za siebie. Po tym wydarzeniu Ferenc Gyurcsány pozostał jeszcze dwa i pół roku na stanowisku, co więcej, pół roku później został wybrany na przewodniczącego Węgierskiej Partii Socjalistycznej. Jednakże przeprosiny nigdy nie padły z ust Gyurcsány’a, w związku z czym napięcie w węgierskim życiu publicznym rosło nieustannie. Spora część opozycji domagała się przedterminowych wyborów, ale Ferenc Gyurcsány i jego liberalni sojusznicy, posiadając większość parlamentarną zdobytą w wyborach, nie dopuścili do tego.

W nastroju antyrządowych protestów coraz popularniejszy Fidesz niebawem znalazł się obok nowej partii protestu: skrajnej, prawicowej partii Jobbik. Choć niektórzy myśleli, że w ten sposób można rozbić silną jedność opozycji, dziś już wiemy, że to się nie udało. Jobbik przejął bowiem zawiedzionych wyborców lewicy. Nieufności do rządu i wynikającego z niej kryzysu legitymizacji nie był w stanie przemoc ani Ferenc Gyurcsány, ani jego następcą, Gordon Bajani. Sytuację lewicowego rządu dodatkowo pogorszył wybuch światowego kryzysu gospodarczego, którego skutki państwo odczuło na-

tychmiast. W październiku 2008 roku Węgry, jako pierwszy kraj w Europie, wystąpiły do Międzynarodowego Funduszu Walutowego o pomoc.

Nie było zatem zaskoczeniem, że Węgierska Partia Socjalistyczna sromotnie przegrała kolejne wybory, a główna siła opozycji – choć system wyborczy stworzono w zasadzie właśnie przeciwko niej – samodzielnie uzyskała większość dwóch trzecich, wystarczającą do stanowienia o konstytucji. Głównymi przyczynami takiego wyniku były złe oceniane działania Ferenc Gyurcsány’a oraz obietnica Fideszu, że naprawi błędy popełnione w trakcie lub po zmianie systemu z komunistycznego na demokratyczny. Dotyczyło to błędów zarówno w systemie prawa publicznego, jak i tych w gospodarce, a nawet w sferze kultury.

2. Cele „węgierskiego New Dealu”

Cele zainicjowanego w 2010 roku „węgierskiego New Dealu” można ująć w pięciu punktach, realizowanych przez Viktora Orbána różnym stopniu.

(1) Cel pierwszy – dokończenie procesu zmian systemowych. Należy tu wspomnieć przede wszystkim o problemie konstytucji obowiązującej jeszcze zasadniczo w kształcie, w jakim została uchwalona w 1949 roku, mimo wielu nowelizacji przeprowadzonych do 2010 roku. W odczuciu Węgrów, istotną częścią składową zmian systemu była też nadmierna prywatyzacja, w ramach której w latach 90-tych liczne branże strategiczne (telekomunikacja, sektor energetyczny) przeszły w ręce kapitału zagranicznego – było tu wiele do naprawienia. Ważną kwestią pozostawała też sprawa ziemi uprawnej na Węgrzech. W przeciwieństwie do Polski, węgierskie rolnictwo zostało w przeszłości całkowicie skolektywizowane, a następnie w gorączce zmian systemowych mocno rozdrobnione. Należało tę sprawę ostatecznie rozwiązać, by szerokie rzesze społeczeństwa poczuły wreszcie, że etap zawirowań systemowych został zakończony. Ostatnim problemem do rozwiązania było odsunięcie od władzy tych elit, które bazując na wcześniejszych wpływach w komunistycznym państwie ugruntowały swoją pozycję w latach transformacji systemowej. Przekształciły one z sukcesem władzę polityczną, którą posiadały w czasach komunizmu we wpływy gospodarcze, kulturalne czy obywatelskie w nowym systemie, dwukrotnie zdobywając w nim władzę. By zmiany systemowe mogły zostać uznane za kompletne, należało tę „siatkę postkomunistyczną” zlikwidować.

(2) Drugim celem była poprawa konkurencyjności. Choć w dzisiejszych czasach jest to modne i w wielu przypadkach nic nie mówiące wyrażenie, w przypadku

Węgier oznaczało przede wszystkim stworzenie warunków do rozwoju szeroko pojętej produktywnej klasy średniej. Pomóc w osiągnięciu tego celu miały korzystniejsze stawki podatkowe oraz pominięcie dalszego obniżenia i tak już minimalnych wydatków socjalnych, a także poprawa warunków życia tej klasy przede wszystkim poprzez tworzenie miejsc pracy.

- (3) Trzecim celem była tzw. „odbudowa państwa”. Dwadzieścia lat po zmianie systemu państwo węgierskie znalazło się na granicy rozpadu. Symptodem tego był między innymi niezdolność policji do przeciwdziałania atakom na ludzi pochodzenia romskiego oraz znaczące różnice w jakości usług społecznych w poszczególnych częściach kraju. Biurokracja państwowa była droga i niezdolna do działania. „Odbudowa państwa” miała też doprowadzić do określenia na nowo roli państwa, a także proporcji własności państwowej i prywatnej w regionie środkowoeuropejskim.
- (4) Czwarty celem było zwiększenie pola manewru Węgier na arenie międzynarodowej. Wyrażenie „interes narodowy” miało stać się ponownie prawowitym pojęciem debaty publicznej. Węgry ratyfikowały Traktat Lizboński już w grudniu 2007 roku, jeszcze przed przygotowaniem oficjalnego dokumentu. Polska długo nie podjęła tego kroku, dzięki czemu jej elity polityczne miały czas, by gruntownie przemyśleć, czy będzie on korzystny dla państwa. Nowy rząd węgierski uznał takie działanie za przykład godny naśladowania. Jednocześnie poszerzenie pola manewru na arenie międzynarodowej oznaczać miało nie tylko racjonalizację polityki wobec Unii Europejskiej poprzez przedłożenie interesu narodowego ponad interes wspólnotowy, ale też odwrót od polityki zagranicznej, która by uwzględniała wyłącznie kierunek europejski, na rzecz rozwijania relacji z Dalekim Wschodem.
- (5) Piąty cel zakładał rekonstrukcję i ponowną aplikację w państwie chrześcijańskiego systemu wartości, nawiązanie bliższych relacji z Węgrami żyjącymi poza granicami kraju, a także ochronę konserwatywnych, popieranych przez większość społeczeństwa zasad m.in. takich jak zawieranie małżeństwa wyłącznie przez pary heteroseksualne.

3. Osiągnięcia „węgierskiego New Dealu”

Choć przedstawione wyżej cele można z pewnością określić mianem szczytnych, jednak nie same zamiary są ważne, ale ich realizacja. Oceniając wykonanie, należy wziąć pod uwagę, że w ostatnich trzech latach w Europie kryzys gospodarczy osiągnął ska-

łę, której wcześniej nikt, nie wyłączając węgierskiego rządu, się nie spodziewał. Ponadto, sytuacja finansów publicznych Węgier była w 2010 roku najgorsza w regionie.⁵ Niemniej jednak, nie zwalnia to rządu V. Orbána z obowiązku osiągania założonych celów prowadzonej przez siebie polityki.

W krytycznych przekazach było wiele informacji o niektórych działaniach węgierskiego rządu: „o końcu wolności prasy”, choć węgierski rynek medialny działa wielobarwnie i bez afer; „o końcu demokracji”, mimo iż Trybunał Konstytucyjny zakwestionował liczne postanowienia parlamentu kontrolowanego przez Fidesz, a opozycja ma do dyspozycji wszystkie te pozaparlamentarne narzędzia demokracji bezpośredniej, które były do dyspozycji Fideszu przed 2010 rokiem.⁶ Ponadto, wiele złęgo mówi się o reformie systemu wyborczego dokonanej przez Orbána, która tak naprawdę – upraszczając ten złożony temat – zwiększyła szanse na uzyskanie stabilnej większości przez zwycięzcę każdego kolejnych wyborów.

Z punktu widzenia rządu jednak nie te sprawy są najważniejsze, a jest nimi realizacja opisanych wcześniej celów.

(1) Dla zakończenia zmiany systemu parlament przede wszystkim przyjął nową ustawę zasadniczą. Faktem jest, że bez poparcia opozycji, która nie chciała swoim udziałem legitymizować decyzji.

Dążenia reprivatyzacyjne też przyniosły realne wyniki. Na przykład odkupienie 20% akcji węgierskiej spółki naftowej od – według doniesień prasowych – bliskiej sercu Vladimira Putina firmy Surgutneftegaz. Można tu również wymienić zakup głównej sieci rządowej, systemu informatycznego o strategicznym znaczeniu dla kraju, od firmy Deutsche Telekom czy plan utworzenia samodzielnego, zakładanego przez spółki państwowe operatora telefonii komórkowej. Uporządkowanie sprawy gruntów uprawnych zostawiono przede wszystkim na 2013 rok, ale ustawowe podstawy do tego parlament przyjął już w zeszłym roku.

Rząd dokonał również przeglądu pośrednich i bezpośrednich dotacji z budżetu państwa dla sieci postkomunistycznych fundacji, organizacji pozarządowych i zawodowych, jak również osłabił siłę wpływów w sferze gospodarki i kultury, które dotychczas posiadały. Znamienne jest np. upaństwowienie dokumentów komunistycznych będących pod nadzorem fundacji Węgierskiej Partii Socjalistycznej i umieszczenie ich w Archiwum Krajowym. To, że fundacja następcy „jedynie słusznej partii” prowadziła dotychczas archiwum ważnych dokumentów tejże partii wiele mówi o połowiczności węgierskiej zmiany systemu. Niestety na tym polu nie wszystko udało się rządowi V. Or-

bána naprawić – akta i lista agentów współpracujących z urzędem bezpieczeństwa „jedynie słusznej partii” do dzisiejszego dnia są tylko częściowo znane.

(2) Dla wzmocnienia konkurencyjności już w pierwszych miesiącach rządzenia parlament zreformował system podatkowy. Obniżył do 10% podatek od osób prawnych, wprowadził podatek liniowy od osób fizycznych, a od 1 stycznia 2013 roku korzystny i prosty sposób opodatkowania dla osób prowadzących działalność gospodarczą. Można tu wymienić też zmiany na rzecz zakończenia etapu „zaciskania pasa” wśród ludności, takie jak wprowadzenie specjalnych podatków dla branży uzyskujących największe zyski w minionych dwóch dekadach (energetyka, telekomunikacja, handel).

Należy również wspomnieć o podniesieniu płacy minimalnej, co miało na celu poprawę bezpieczeństwa socjalnego niższych warstw klasy średniej. Dodać należy, że podniesienie płacy minimalnej nie pociągnęło za sobą likwidacji miejsc pracy. Warto jednak zwrócić uwagę na to, że ogłoszony przed wyborami program wspierania powstawania nowych miejsc pracy na razie nie przyniósł oczekiwanych rezultatów. Popularny slogan-obietnica Fideszu z 2010 roku „Milion miejsc pracy w ciągu 10 lat” – proporcjonalnie do upływu czasu w żaden sposób nie został spełniony.

(3) Reorganizacja państwa okazała się pasmem sukcesów dla rządu V. Orbána. Tu należy wyróżnić przede wszystkim reformę administracji państwowej. W czasach komunizmu każda sprawa dotycząca najmniejszej nawet miejscowości była sterowana z centrali, za pośrednictwem systemu rad. Podczas przemian rady zostały zdemokratyzowane, i na czele samorządów lokalnych postawiono lokalnie wybranych wójtów, burmistrzów. W ten sposób z kolei w samorządach 3 200 miejscowości można i trzeba było załatwiać sprawy administracji państwowej. Łatwo zrozumieć, że nie było to ani efektywne, ani tanie. Zamiast tego w tym roku, od 1 stycznia przywrócono działający wcześniej przez stulecia system powiatów, tworząc 200 takich jednostek terenowych administracji państwowej. Sprawy leżące w gestii administracji państwowej w przyszłości będzie można załatwiać właśnie w powiatach. Samorzady lokalne będą zajmowały się wyłącznie sprawami faktycznie lokalnymi.

(4) Wyliczając działania podjęte dla poszerzenia pola manewru Węgier na arenie międzynarodowej warto zaznaczyć, że wiele z nich naruszyło cudze interesy, w tym również interesy tych, którzy nie spodziewali się, że ktoś mógłby kiedykolwiek spróbować to zrobić. Działaniom Fideszu w tym zakresie nieprzypadkowo zatem towarzyszyło wielkie zainteresowanie krajowych i zagranicznych, lewicowo-liberalnych mediów – jak również różnorakie naciski na kierownictwo partii. Wszystko po to, by zniechęcić inne kraje borykające się z kryzysem do podążania węgierskimi śladami oraz, by osłabić soli-

darność środkowoeuropejską. Niestety można dziś stwierdzić, że drugi z tych celów został w dużej mierze osiągnięty.

Jednocześnie należy podkreślić, że Węgry nigdy wcześniej nie miały tak dobrych relacji z krajami sąsiednimi, jak teraz. Nigdy nie miały także lepszych stosunków – w szczególności gospodarczych – z Rosjanami i Chińczykami. Stopień swobody Węgrów na arenie międzynarodowej wzrósł – w przyszłości jednak będą on jednak musiały pozyskać większą ilość sojuszników.

Należy pamiętać, że poszerzanie pola manewru na arenie międzynarodowej nie ogranicza się jedynie do polityki zagranicznej – jest również częścią polityki gospodarczej i obniżania zadłużenia państwa. Kraj, który jest tak bardzo zadłużony jak Węgry w 2010 roku, ma bardziej ograniczoną suwerenność, niż państwo, które nie musi się przejmować obsługą wielkiego zadłużenia.

(5) Na koniec, w sprawie zmian systemu wartości należy wyróżnić nową konstytucję, która nie tylko podkreśla pozytywną, historyczną rolę chrześcijaństwa, tradycyjne podejście do rodziny i małżeństwa, czy chroni życie nienarodzonych, ale również zapewnia ramy przejrzystego i zdyscyplinowanego wydatkowania publicznych pieniędzy za pomocą instytucji hamulca zadłużeniowego – podobny mechanizm istnieje w Polsce.⁷

4. Przeciwnicy „węgierskiego New Dealu”

Demokratyczny rząd nie działa w próżni. Pozostająca w opozycji węgierska lewica nie tylko nie przestała istnieć w ostatnich trzech latach, ale nadal ma na Węgrzech – w przeciwieństwie do Polski – znaczenie. Co ciekawsze, w następnych wyborach, które odbędą się w 2014 roku polityczny powrót planują osoby, które przegrały wybory w 2010 roku. Przewodniczącym Węgierskiej Partii Socjalistycznej jest bowiem Attila Mester, kandydat na premiera w przegranych wyborach w 2010 roku. Jego rywalem jest Gordon Bajnai, który wprowadził program zaciskania pasa. Z dużym prawdopodobieństwem były premier Ferenc Gyurcsány też będzie aktywnym graczem jednoczącej się lewicy.

Do tego jednak droga jest jeszcze daleka. Obecnie węgierska lewica jest bardzo rozdrobniona i skłócona – zupełnie jak prawica w połowie lat 90-tych. Oczywiście ta sytuacja nie przesądza o tym, że lewica nie będzie się w stanie ostatecznie zjednoczyć, ale na pewno utrudnia ten proces. Tymczasem kształtująca się jedność lewicy od razu wyznaczyła sobie za cel uzyskanie większości dwóch trzecich i rewizję „New Dealu” ostatnich trzech lat. Pytanie, czy wyborcy również będą tego chcieli.

W kontekście przyszłych wyborów nie sposób pominąć również obecnie zagrożonej rozpadem skrajnie prawicowej partii Jobbik, która stała się stałym elementem węgierskiej polityki. Choć węgierskie życie polityczne nadal ma trzy strony i rząd ma opozycję z obydwu stron, to jednak wszystko wskazuje na to, że jednoczącą się lewica będzie mieć większy wpływ na dobry wynik wyborczy Fideszu niż Jobbik.

5. Koniec „New Dealu”

Mniej więcej po trzech latach zakończył się intensywny, ingerujący w niemal każdą dziedzinę funkcjonowania państwa okres rządów Fideszu, czyli okres tzw. „węgierskiego New Dealu”. Można powiedzieć, że po okresie intensywnych reform, nadchodzi okres „konsolidacji”. Strona rządowa potrzebuje go, gdyż wyborcy krytykują nie tyle podjęte decyzje, ile styl ich urzeczywistniania. Zmiana stylu powinna zatem towarzyszyć zakończeniu rewolucji, by w ten sposób odzyskać część społeczeństwa niezadowoloną z dotychczasowego stylu rządzenia Fideszu.

Po obaleniu komunizmu prawica rządziła na Węgrzech trzykrotnie – nigdy jednak nie udało się jej rządzić dwie kadencje pod rząd. Stawka wyborów w 2014 roku jest zatem niemała. Jako szef instytutu badającego opinię publiczną, chciałbym przedstawić moje przewidywanie odnośnie przyszłych wyborów. Mówiąc ogólnie: wybory to sprawa otwarta. Bardziej szczegółowo: poparcie dla Fideszu od kwietnia 2010 roku spadło z 55 proc. na 30 proc. i mniej więcej tyle samo sympatyków ma dziś lewica, jeśli zsumujemy poparcie dla wszystkich partii lewicowych. Co ważniejsze, 40 proc. wszystkich badanych stwierdza, że chciałaby zmiany rządu (zarówno na rząd lewicowy, bądź tworzony przez Jobbik).⁸ Nie ma zatem dziś szczególnie silnych nastrojów domagających się zmiany rządu, ale trudno stwierdzić, że rząd może spać spokojnie. Stawka wyborów w 2014 roku pozostaje bardzo duża – wyborcy zadecydują bowiem o przyszłości „węgierskiego New Dealu”. Na razie nie wiadomo, jaką podejmą decyzję.

Panel I

Kondycja mechanizmów kontroli i równowagi na Węgrzech pod rządami V. Orbána

Krzysztof Kwiatkowski – Poseł na Sejm RP (Platforma Obywatelska)

Zoltán Kiszelly – Wyższa Szkoła Nauk Stosowanych im. Jánosa Kodolányiego

dr Balázs András Orbán – Fundacja Századvég

Igor Janke – dziennikarz, publicysta, autor książki „Napastnik. Opowieść o Viktorze Orbánie”

Zoltan Kiszelly: Nie można poruszyć tematu mechanizmów kontroli i równowa-

gi na Węgrzech bez znajomości kilku faktów, które stanowią niejako podstawę do jakiegokolwiek dyskusji w tym względzie. Po pierwsze, należy cofnąć się do czasów po II wojnie światowej, kiedy Węgry znajdowały się w sowieckiej strefie wpływów. Jak wiadomo, system zimnowojenny, który wówczas obowiązywał uniemożliwił klasie średniej akumulację kapitału – tak jednostkom, jak i firmom. Z tego powodu węgierskie przedsiębiorstwa nie są dziś w stanie konkurować z firmami z Europy Zachodniej czy innych części świata – nie posiadają bowiem odpowiedniej wysokości kapitału. Dlatego też, rząd V. Orbána, uznał, że na państwie węgierskim spoczywa dziś wielka odpowiedzialność, musi ono bowiem odegrać rolę modernizacyjną w kraju w celu wyrównania szans pomiędzy przedsiębiorcami węgierskimi i zagranicznymi. Stąd też, rząd realizuje tzw. gospodarczą politykę patriotyczną. Polega ona m.in. na tym, że rząd nakłada większe obciążenia podatkowe na wielkie międzynarodowe korporacje, niż na małe krajowe firmy.

Druga sprawa dotyczy roli opozycji na Węgrzech. Należy podkreślić, że od początku rządów V. Orbána węgierska opozycja postanowiła nie uczestniczyć w żadnych rozmowach z rządem – tak było chociażby w przypadku słynnej już ustawy medialnej⁹. Opozycja nie odgrywa zatem roli, jaką partie opozycyjne tradycyjnie odgrywają w demokracjach parlamentarnych, która polega na przygotowywaniu rozwiązań alternatywnych wobec propozycji rządowych.

Najważniejszy punkt debaty dotyczący mechanizmów kontroli i równowagi stanowi oczywiście nowa konstytucja Węgier uchwalona przez rząd Fideszu. W wymiarze symbolicznym nowej ustawy zasadniczej pojawiają się bardzo silne akcenty narodowe. Wynika to stąd, że w czasach zimnej wojny, na Węgrzech w dużo większym stopniu niż w innych państwach bloku wschodniego wcielana w życie była tzw. polityka internacjonalistyczna. W związku z tym, rząd V. Orbána uznał, że ten brakujący element narodowy w ustawie zasadniczej należało uzupełnić. Nowa konstytucja zaczyna się od słów hymnu narodowego „Boże, pobłogosław Węgrów”, co zresztą bardzo wielu osobom się nie podoba, zarówno w samym Budapeszcie, jak i np. w Brukseli. Jeśli chodzi zaś o wymiar polityczny, czy też część polityczną konstytucji, Traktat Lizboński i Karta Praw Podstawowych UE, które obowiązują na Węgrzech, uregulowały większość kwestii w tym zakresie. Niemniej, dla wielu z tych nowych, unijnych przepisów trzeba było stworzyć ramy prawne – często przy użyciu większości 2/3 głosów – by mogły one funkcjonować w węgierskich systemie prawnym.

Ponadto, należy podkreślić rolę Trybunału Konstytucyjnego w systemie mechanizmów kontroli i równowagi na Węgrzech, którą pełnił od początku lat 90. Rolę, którą rząd V. Orbána postanowił przemysleć, a w konsekwencji podjął decyzję o ograniczeniu uprawnień, jakie Trybunał posiadał przez 20 lat od upadku komunizmu¹⁰. Mia-

ło to związek m.in. z tzw. pułapką zadłużeniową. Od czasów przyłączenia się do UE, bardzo istotną rolę na Węgrzech odgrywały tzw. kredyty walutowe. Bardzo dużo osób zaciągało kredyty w obcych walutach, co promował rząd lewicowo-liberalny, korzystając z tego, że międzynarodowe rynki finansowe były w tamtym okresie czasu bardzo korzystne. Później okazało się jednak, że zadłużenie państwa wzrosło w czasach rządów lewicy z 53% w 2002 r. do 80% w 2010 r. Przychody z podatków dochodowych prawie w całości przeznaczone były na spłatę tych kredytów – nic nie zostało na finansowanie tradycyjnych ról państwa. Dlatego też rząd Fideszu jednym z priorytetów ustanowił zmianę proporcji wydatków państwa tak, by mniej wydawać na obsługę długu, a więcej na inwestycje i rozwój państwa. Nowa konstytucja zakłada osiągnięcie 50% progu zadłużeniowego, co zgodnie z planami ma się udać do 2018 r. Ci obywatele, którzy zaciągnęli w tamtym okresie czasu kredyty w obcych walutach uważają dziś, że uwolnienie się od tego zadłużenia jest bardzo istotną rzeczą. Gdyby nie ograniczenie roli Trybunału Konstytucyjnego, mógłby on zakwestionować różne działania rządu np. w celu ograniczenia zadłużenia państwa, na co rząd Fideszu nie mógł pozwolić, jeżeli chciał spełnić obietnice wyborcze dane ludziom. Postanowił, zatem, że od tej pory Trybunał będzie zajmował stanowisko w sprawach ogólnych dotyczących gospodarki, nie zaś, w kwestiach szczegółowych.

Ponadto, Węgry są oczywiście członkiem Unii Europejskiej, jak również innych organizacji międzynarodowych, takich jak np. Międzynarodowy Fundusz Walutowy. W związku z czym międzynarodowe akty prawne – takie jak np. Traktat Lizboński, obowiązują na Węgrzech. To prawo wynikające z członkostwa w różnych organizacjach międzynarodowych działa samo w sobie, jako swego rodzaju mechanizm kontroli, tworzy ono bowiem pewną przeciwwagę dla tego, co dzieje się w naszym kraju pod względem prawnym czy legislacyjnym. Zawsze, kiedy ze strony tych organizacji pojawia się konstruktywna dobrze umotywowana krytyka względem poszczególnych działań rządu V. Orbána, jest ona brana pod uwagę, a postępowanie rządu odpowiednio modyfikowane. Dla przykładu – ustawa medialna miała także regulować treść różnych audycji nadawanych na Węgrzech z zagranicy. Pojawiła się jednak krytyka ze strony Komisji Europejskiej zwracająca uwagę na to, że rząd węgierski nie ma prawa regulować statusu nadawców emitujących z innego kraju – nawet, jeśli są to programy nadawane po węgiersku i dla Węgrów. Rząd węgierski tę krytykę przyjął i dokonał odpowiednich zmian w przepisach.

dr Balázs András Orbán: Ciężko jest opowiadać obcokrajowcom o wydarzeniach z ostatnich trzech lat na Węgrzech. Osobom spoza Węgier jest bowiem trudno zrozumieć nasze, węgierskie realia. Dlatego też chciałbym rozpocząć od nadania niezbędnych ram konstytucyjnych wydarzeniom z ostatnich trzech lat. Dwie sprawy uważam za nie-

słuchanie ważne. Po pierwsze – sytuacja, z którą zderzył się rząd Orbána przejmując władzę w 2010 r., na którą składały się: niestabilny system rządowy, niepewność socjalna i niedokończona reforma ustrojowa. Widać było, że władza wykonawcza nie spełniała swojej konstytucyjnej roli. Za przykład służyć mogą kwestie kary śmierci lub małżeństw tej samej płci – czyli bardzo istotnych spraw dotyczących każdego z nas, których władze nie były w stanie uregulować przez lata przepychając odpowiedzialność z jednej instytucji na drugą, uchylając się od działania. Rząd Fideszu postanowił zmienić tę sytuację i za sprawą nowej konstytucji ustanowić takie prawo, które niejako zmuszałoby władzę wykonawczą do podejmowania właściwych sobie decyzji, a także takie prawo, które umożliwiłoby pociągnięcie władzy do odpowiedzialności za działania, które podjęła lub zaniedbała wbrew przepisom – oczywiście w ramach demokratycznych zasad.

Wprowadzanie tych zmian przez ostatnie dwa i pół roku stanowiło dla rządu Fideszu sprawę fundamentalną. Można powiedzieć, że rząd V. Orbána wprowadził system, który moglibyśmy określić mianem „demokracji skutecznej”, czyli takiej, która naprawdę działa. Zmiany te przez niektórych są ostro krytykowane jako próba ograniczenia przez rząd Orbána możliwości działania opozycji na Węgrzech. Mówi się, że V. Orbán „betonuje” swoją pozycję np. poprzez wprowadzanie konieczności przegłosowywania części ustaw większością 2/3 głosów. Twierdzi się, że przy ewentualnej zmianie rządu ma to utrudniać pracę nowej koalicji. Zarzuty te są jednak nieprawdziwe. Otóż uzyskanie 2/3 głosów nie będzie stanowiło problemu dla jakiegokolwiek partii w przyszłości z powodu zmiany ordynacji wyborczej, której dokonał rząd Fideszu, polegającej na tym, że większość deputowanych będzie wybieranych w jednomandatowych okręgach wyborczych, a nie z list partyjnych, co zwiększa szansę zdobycia większości 2/3. Dlatego też krytykom odpowiadam: za tymi działaniami nie kryje się chęć „zabetonowania” Orbána u władzy, ale zagwarantowanie jakiegokolwiek przyszłej władzy zdolności do rządzenia. Należy też pamiętać, że wszystkie konstytucje dzielą się na część poświęconą organizacji państwa oraz część dotyczącą zasad podstawowych. W kontynentalnej Europie na znaczeniu zyskuje właśnie ta część poświęcona podstawowym wartościom, stąd nie powinno dziwić, że również nowa konstytucja węgierska wartościom poświęca tyle uwagi.

Igor Janke: To, czy mechanizmy kontroli i równowagi na Węgrzech działają czy nie, wywołuje na Węgrzech, ale także w Europie i Stanach Zjednoczonych sporo emocji. W demokracji mamy zawsze do czynienia z napięciem między zdolnością do skutecznego sprawowania władzy i mechanizmami kontroli i równowagi. W tej chwili na Węgrzech dochodzi do zmian w zakresie skutecznego sprawowania władzy, dlatego też zasadne jest pytanie, czy mechanizmy te działają dobrze. Dodatkowo, na Węgrzech poziom konfliktu politycznego jest dużo wyższy niż w Polsce – co stanowi istotny element naszej dyskusji. Dla przykładu, sytuacja, w której fundacja związana z partią opozycyjną

organizuje konferencję, do udziału w której zaprasza polityka partii rządzącej, na Węgrzech raczej nie mogłaby się odbyć – a u nas jak widać jest to możliwe. Na Węgrzech bowiem mamy do czynienia już nawet nie z konfliktem politycznym, a z wojną polityczną, a obie strony sporu mówią do siebie bardzo ostrym językiem. W związku z tym, każdy ruch jednej ze stron wywołuje ostrą reakcję drugiej strony, zwłaszcza, że ruchy te bywają bardzo gwałtowne i nierzadko kontrowersyjne. Dlatego też pytanie o kondycję mechanizmów kontroli i równowagi na Węgrzech wydaje się być bardzo zasadne. Viktor Orbán próbuje doprowadzić do konsolidacji państwa tak, by mieć możliwość realnego sprawowania władzy. W dzisiejszym świecie po tragicznych wydarzeniach, które miały miejsce w XX wieku – wieku totalitaryzmów, zwracamy szczególną uwagę na to, by jednak nie oddawać pełni władzy rządzącym. Stąd – słusznie – wprowadzono owe mechanizmy kontroli po to, by wydarzenia z poprzedniego wieku nigdy więcej się nie powtórzyły. Z jednej strony to bardzo dobrze, że obwarowaliśmy się tymi mechanizmami, ale z drugiej strony powodują one, że rządzący są poniekąd ubezwłasnowolnieni w swoich działaniach. Mechanizmów blokujących jest bowiem tak wiele, że mamy obecnie problem ze skutecznym sprawowaniem władzy, nawet jeśli rządzący mają wolę skutecznego i realnego rządzenia, co ma dziś miejsce na Węgrzech. Rząd Fideszu doszedł do władzy, posiadając plan przeprowadzenia wielkich reform i w tym celu próbuje uporządkować narzędzia, którymi może się posługiwać, by przeprowadzenie owych reform było możliwe.

Pytanie, jakie należy sobie postawić jest jedynie takie, czy ta „kreska” została przez V. Orbána przesunięta za daleko, czy nie? Najgłośniejsza dyskusja dotyczyła trzech sytuacji: ustawy medialnej, Trybunału Konstytucyjnego oraz banku centralnego. Sytuacja związana z funkcjonowaniem mediów na Węgrzech wydaje się być najbardziej skomplikowana. Większość mediów na Węgrzech znajdowała się przez lata w rękach jednej strony politycznej – rządzących socjalistów. Wówczas ewidentnie brakowało w tej sferze demokratycznej równowagi, nikt jednak nie podnosił larum, że mechanizmy kontroli nie działały skutecznie. Prawica na Węgrzech niewątpliwie doprowadziła do tego, że rynek medialny na Węgrzech się spluralizował – istnieją dziś media prawicowe i lewicowe, rządowe i antyrządowe. Oczywiście to, że media się spluralizowały jest zjawiskiem pozytywnym, natomiast, z mojego punktu widzenia problemem pozostaje, że media prorządowe nie są niezależne – są one bardzo mocno związane z rządem. Dziennikarze pracujący dla tych mediów, z którymi rozmawiałem, mówią wprost: „pracujemy dla mediów fideszowskich – jesteśmy mniej lub bardziej związani z Fideszem”. W mojej ocenie nie jest to sytuacja dobra. Z drugiej strony na pewno należy docenić, że wreszcie, po ponad dwudziestu latach mamy na Węgrzech pluralizm medialny i to jest na pewno zasługa rządu V. Orbána. A zatem – z jednej strony media są dziś za sprawą Fideszu bardziej pluralistyczne, ale też bardziej związane z daną opcją polityczną. Uważam po-

nadto, że nie było dobrą decyzją ustanowienie na mocy ustawy medialnej dziewięcioletniej kadencji węgierskiej Rady Medialnej. Jest to zbyt długi okres czasu i wydaje się, że w tej kwestii spłynęła na Fidesz słuszna krytyka. Należy natomiast podkreślić, że cała krytyka, z którą spotkała się ustawa medialna na Węgrzech, a która sprowadza się do oskarżenia, jakoby wolność słowa i mediów na Węgrzech się skończyła i którą słyszeliśmy zarówno w Europie, jak i na świecie, była zdecydowanie przesadzona. Nie jest dobrym, że partia rządząca traktuje część mediów jako swoją własność, ale niewątpliwie mechanizm kontroli w tej sferze działa i na Węgrzech w dalszym ciągu funkcjonują wolne media.

W kwestii Trybunału Konstytucyjnego, ja osobiście uważam, że te ograniczenia, które zostały wprowadzone w kwestii jego działalności nie przekroczyły granic prawa, ani nie naruszyły mechanizmów kontroli i równowagi. Zostały one przeprowadzone przez większość parlamentarną – Fidesz dostał w wyborach mandat do rządzenia i zyczajnie przystąpił do jego realizacji przejmując władzę. Co się zaś tyczy Banku Centralnego – po pierwsze toczy się dziś w Europie dyskusja nt. banków centralnych, ich roli oraz funkcjonowania. Ministrowie finansów różnych państw, w tym polski minister Jacek Rostowski zadają sobie pytania, czy rola banków centralnych powinna być silna jak obecnie. To pytanie zadał sobie również rząd Węgier i uznał, że rolę tę należy zmniejszyć i ja osobiście nie widzę w tym nic groźnego.

Podsumowując, najlepszym dowodem na to, że mechanizmy kontroli i równowagi na Węgrzech funkcjonują, jest sytuacja opozycji politycznej na Węgrzech, która nie tylko działa, ale rośnie coraz bardziej w siłę stanowiąc coraz poważniejsze zagrożenie dla Fideszu. Dlatego też oczywiście należy się sytuacji na Węgrzech przyglądać oraz reagować – jednakże w sposób realny, a nie emocjonalny. Na chwilę obecną nie widzę żadnego zagrożenia dla demokracji ze strony V. Orbána.

Krzysztof Kwiatkowski: Jeden z najwybitniejszych węgierskich ekonomistów Janos Kornai wypowiedział się o rządach V. Orbána w następujący sposób: „system polityczny kraju zbliża się niebezpiecznie do modelu putinowskiego. Kierunek zmian jest jasny – są na tyle głębokie, że nieodwracalne (optymistycznie, prawie nieodwracalne) i gwarantują (optymistycznie, prawie gwarantują) długotrwałe rządy grupy, która zdobyła władzę (...) Makiaweliczny zamiar polityczny – zdobyć władzę i długo ją utrzymać – zrealizowany został po mistrzowsku. Plan był jasny i konkretny. Przeszkody usuwano niezwłocznie i bez wahania.” Jak by się Panowie odnieśli do tego cytatu?

Zoltan Kiszelly: W ostatnich latach często porównuje się Viktora Orbána do Władimira Putina, Hugo Chaveza, czy też do innych dyktatorów. Ci, którzy to czynią, zapominają jednak o tym, że tamte dyktatury posiadają złoża ropy naftowej. Mają do dys-

pozycji takie źródła naturalne, które pomagają im się utrzymać się u władzy. Wiemy, co się dzieje w Rosji w czasie wyborów prezydenckich, kiedy cena ropy spada poniżej 100 dolarów za baryłkę. V. Orbán takich naturalnych złóż nie posiada, dlatego też sądzę, że to porównanie jest nietrafione. W kwestii makiawelicznego podejścia, to V. Orbán nie jest tutaj odosobniony – według tej zasady postępuje przecież większość polityków. Wystarczy podać przykład kanclerz Niemiec Angeli Merkel, której rząd wycofał się z energii jądrowej wobec sprzeciwu większości opinii publicznej po katastrofie elektrowni w Fukushima. O tym posunięciu również moglibyśmy powiedzieć, że było makiawelistyczne i miało na celu utrzymaniu się CDU przy władzy. Tego typu zachowania są w świecie polityki zupełnie naturalne, a takie porównania premiera Orbána do dyktatorów mają, w mojej ocenie, przede wszystkim przynieść rozgłos i popularność zagranicą ich autorom.

dr Balázs András Orbán: Najbardziej irytuje mnie w przypadku takich przesadzonych porównań czy innych podobnych sformułowań, że uniemożliwiają one prawie całkowicie prowadzenie merytorycznej dyskusji. Wobec takich zarzutów nie da się prowadzić inteligentnej dyskusji opartej na faktach. Co do rzeczywistości konstytucyjnej na Węgrzech, która, co jeszcze raz podkreślam, ma się bardzo dobrze, podam jeszcze jeden przykład: prawo nakazujące rejestrację wyborców, którą proponował rząd, a którą odrzucił ostatecznie Trybunał Konstytucyjny¹¹. Trybunał Konstytucyjny odrzucił ten pomysł z powodu dwóch wniosków, które do niego wpłynęły. Jeden wniosek pochodził od rzecznika praw obywatelskich, co było możliwe dzięki nowej konstytucji, który nadał taką rolę rzecznikowi. Drugi wniosek wpłynął od prezydenta republiki, cieszącego się popularnością na Węgrzech, ewidentnie powiązanego z Fideszem, który jednak uznał, że sprawa rejestracji wyborczej jest na tyle ważna, że Trybunał powinien się w jej sprawie wypowiedzieć.

Igor Janke: Cytat ten jedynie potwierdza to, co mówiłem wcześniej o „wojnie politycznej” trwającej na Węgrzech. Janusz Kornai jest bowiem zdecydowanym „antyfideszowcem” i stąd takie mocne słowa padły z jego ust. Niestety, bardzo często tego typu nieprawdziwe i przesadzone wypowiedzi brane są, szczególnie za granicą, na poważnie. Jest to dla Węgieł bardzo szkodliwe, bo oczywiście tego typu porównania nijak się mają względem rzeczywistości. Na Węgrzech, w przeciwieństwie do Rosji Putina, nie zamyka się opozycyjnych mediów, nie ma politycznych więźniów ani politycznych mordów.

Krzysztof Kwiatkowski: Czy na Węgrzech nie słyhać pewnych obaw w związku z ewentualnym naruszeniem prawa własności – tak ważnego w demokracji liberalnej? Mam na myśli przejęcie przez państwo prywatnych funduszy emerytalnych obywateli¹² - odpowiednika polskich OFE czy też nacjonalizację dwóch zakładów chemicznych koło miejscowości Ajka¹³?

dr Balázs András Orbán: Poziom własności państwowej w ostatnich latach – również w kontekście europejskim bardzo się obniżył. Zdaniem rządu V. Orbána należy przemyśleć raz jeszcze to, co ze względów strategicznych powinno należeć do własności państwa. Obecnie państwo węgierskie odkupuje pewne sektory od firm prywatnych – głównie zagranicznych. Dzieje się tak, aby większa wartość dodana została na Węgrzech. Dla przykładu, niemiecka firma wodociągowa na Węgrzech posiada konto w niemieckim banku, a nie w węgierskim. W ramach swojej działalności również często korzysta z usług podwykonawców ze swojego kraju, a nie z Węgier. Dlatego też, jeśli taka firma będzie państwowa lub prywatna, ale z państwowym udziałem, będzie to z większą korzyścią dla Węgier. Co do prywatnych funduszy emerytalnych, wszyscy obywatele mogli podjąć decyzję, czy przechodzą do państwowego systemu, czy pozostaną w OFE. Około 700-800 tys. Węgrów zarabia najniższą krajową, co oznacza, że zostając w OFE mogliby oni liczyć na emeryturę wysokości ok. 100 euro. Przechodząc do systemu państwowego, będą mogli liczyć na solidarność państwa i dzięki temu emerytury będą wyższe. Co więcej, węgierskie OFE działały w ramach niepatriotycznej polityki gospodarczej i wskutek kryzysu utraciły nawet do 30% zbieranych funduszy.

Co do zakładów chemicznych, musimy pamiętać, że firma prywatna zawsze ma wybór – zysk czy inwestycja. W przypadku tych zakładów zysk stał się ważniejszy. Inwestorzy za bardzo cenili zyski, a za mało uwagi zwracali na bezpieczeństwo, co doprowadziło do katastrofy chemicznej, podczas której szlam czerwony wypłynął ze zbiorników. Państwo węgierskie postanowiło odkupić akcje tych przedsiębiorstw, by uratować sytuację.

A zatem podsumowując – nie, nie mamy na Węgrzech do czynienia z zamachem na własność prywatną. Po prostu rząd za pieniądze podatników po cenach rynkowych wykupuje zagranicznych inwestorów w pewnych strategicznych dla państwa sektorach.

Igor Janke: Są to na pewno kontrowersyjne decyzje polityczne, które mogą się podobać lub nie. Ja osobiście mam do nich pewne zastrzeżenia. Tak samo jak rozumiem powody, dla których pewne strategiczne sektory są wykupowane od zagranicznych firm przez państwo węgierskie, tak samo rozumiem, dlaczego w latach 90-tych tworzono preferencyjne warunki, by zagraniczny kapitał na Węgry czy do innych państw naszego regionu ściągnąć. U nas zwyczajnie tego kapitału po latach komunizmu nie było. Dlatego też, działania rządu Orbána w tym zakresie oraz ich kierunek jest zrozumiała, natomiast należy zrozumieć również tych, którzy nie do końca się z nimi zgadzają. Sprawa ta nie jest bowiem prosta – coraz częściej pojawia się ona w dyskusjach nie tylko na Węgrzech, ale w całej Europie i na świecie. My, w Polsce, również ostatnio dyskutujemy o repolonizacji, co nie jest tożsame z nacjonalizacją, banków w Polsce, ponieważ

krzysz gospodarczy uświadomił nam, że kapitał ma jednak narodowość, czego wcześniej jakby nie zauważaliśmy.

Panel II

Polityczne i ekonomiczne konsekwencje kryzysu na Węgrzech

Piotr Naimski – Poseł na Sejm RP (Prawo i Sprawiedliwość)

György Barcza – Fundacja Századvég

dr Maciej Bukowski – Prezes Instytutu Badań Strukturalnych

Piotr Naimski: Jaka ma być rola rządu w dziedzinie gospodarki? Jaką politykę gospodarczą powinien prowadzić rząd? Na Węgrzech bowiem rząd świadomie i otwarcie przyjął na siebie obowiązek kształtowania polityki gospodarczej w swoim kraju. Czy jest to dobry kierunek?

György Barcza: Polityka ekonomiczna tego rządu nie zawiera się jedynie w ramach polityki gospodarczej, ale też w ramach polityki społecznej. To jest podstawowa różnica w stosunku do podejścia liberalnego, gdzie polityka ekonomiczna ogranicza się jedynie do polityki gospodarczej. Dla przykładu, mamy kraje anglosaskie, które są bardzo liberalne – tak w odniesieniu do polityki społecznej, jak i gospodarczej – tyle, że one mają nagromadzony ogromny kapitał i nie muszą się obawiać, że inni ich prześcigną. Kraje te globalizują dziś cały świat – są zatem zdolne do tego, by swoje systemy kulturalno-ekonomiczne przenieść do innych zakątków świata. Inne podejście reprezentuje druga grupa państw charakteryzuje się konserwatyzmem w kwestii polityki społecznej, ale w sprawach gospodarczych utrzymuje podejście liberalne (Niemcy, Austria, Holandia, Skandynawia). Są to kraje, gdzie liczy się nie tylko dobro indywidualne, ale także dobro wspólne, co odzwierciedla polityka prowadzona przez te państwa. Jednak w samej gospodarce pozwala się na to, żeby rynek mógł działać mniej więcej samodzielnie, bez interwencji. Dlaczego? Dlatego, że w tych krajach mamy do czynienia z rynkiem zupełnie rozwiniętym, który zdolny jest konkurować z innymi krajami i nie ma obawy, że gospodarka może zostać zniszczona przez konkurencję z zagranicy. Jest także trzecia grupa państw, do której zaliczają się również Węgry, która reprezentuje kierunek narodowo-konserwatywny w polityce ekonomicznej. Oznacza to, że rządy tych państw prezentują podejście konserwatywne w dziedzinie gospodarki, natomiast w dziedzinie polityki społecznej kierują się tzw. wartościami narodowymi. Rządy tych państw nie pozostawiają rynkowi pełnej swobody działania, lecz biorą aktywny udział w życiu gospodarczym – często również, jako właściciel. W przypadku małych gospodarek, takich jak węgierska, istnieje potrzeba, by państwo stanęło w szranki i rywalizowało z wielkimi zagranicznymi firmami i kapitałem, jakim one dysponują. Jest to też potrzebne w celu ku-

mulowania kapitału – w tak małym kraju jak Węgry – pozwala utrzymać się na ścieżce rozwoju. Jeżeli mały kraj pozwoli tylko i wyłącznie na działania rynkowe bez żadnej interwencji rządu, wcale nie jest powiedziane, że w ten sposób zagwarantuje sobie rozwój. Wręcz przeciwnie, od przystąpienia Węgier do UE kraj ten nie doścignął w wyraźny sposób państw zachodu, nie odrobił strat, choć ówczesny rząd prowadził liberalną politykę ekonomiczną. W 2001 r. współczynnik zadłużenia społeczeństwa węgierskiego wynosił 51%, a dziś jest to już 58%. Długi społeczeństwa na przełomie XX i XXI w. wynosiły 15% PKB, a dziś jest to już 35-40%. Węgierski rząd przyjął na siebie aktywną rolę w gospodarce nawet za cenę szeregu konfliktów i moim zdaniem jest to dążenie słuszne.

Rząd działa tutaj na kilku frontach – przede wszystkim dąży do tego, żeby Węgry stały się krajem opartym na pracy, a nie na zadłużeniu. Dlatego też rząd stara się opodatkować te sektory, które osiągają szczególnie wysokie zyski, ale nie przyczyniają się specjalnie do rozwoju Węgier, choćby dlatego, że są firmami zagranicznymi. Wspiera za to te części gospodarki, takie jak przemysł produkcyjny, przetwórczy czy eksport, które przyczyniają się do rozwoju. Czyni to na przykład poprzez obniżanie podatków – 10% podatek dla firm oraz inne ulgi podatkowe. Coraz więcej firm decyduje się inwestować na Węgrzech, np. Audi czy ostatnio Mercedes. Koncern Audi jest na Węgrzech szczególnie aktywny nie tylko, w zakresie montażu samochodów, ale również w kontekście badawczo-rozwojowym. Audi stworzył instytut badawczo-rozwojowy w miejscowości Győr połączony z tamtejszym uniwersytetem. Jest to jedyny instytut tego typu utworzony przez Audi. Nie jest zatem prawdą to, co się często zarzuca rządowi V. Orbána jakoby był on nieprzychylny inwestycjom. Dlatego też, podsumowując, chciałbym podkreślić, że w dziedzinie gospodarki, najważniejszymi priorytetami rządu jest: zmniejszenie zadłużenia i wzmocnienie klasy średniej.

Ponadto, rząd Fideszu zadał sobie pytanie, w jaki sposób można zmienić wartość pracy i podejście do pracy w społeczeństwie? Przez ostatnie dziesięciolecia ludzie nastawili się przede wszystkim na zysk oraz konsumpcję – pracują po to, by konsumować. Nie przykładają się do wykonywanej pracy, zależy im tylko, żeby wypracować daną ilość godzin i wrócić do domu, co jest spuścizną czasów komunistycznych. Należy zmienić etos pracy – praca nie ma być przykrym obowiązkiem, ale sprawiać przyjemność. Społeczeństwo powinno przestać myśleć tylko i wyłącznie o zysku, ale traktować również pracę przez pryzmat wartości. Odpowiednie programy rządowe mają na celu zmianę tego podejścia. Rząd uważa bowiem, że to jest właściwy klucz do przezwyciężenia kryzysu.

Dr Maciej Bukowski: Węgry są krajem, który bardzo dobrze zaczął okres transformacji, jako jeden z najbogatszych krajów postsocjalistycznych. Później przestało się jednak Węgom wieść tak dobrze – np. w porównaniu z sąsiadami takimi jak Słowacja

czy Polska, które zaczynały na początku lat 90-tych, jako zdecydowanie od Węgier biedniejsze, a teraz Węgry dogoniły lub przegoniły. Dlaczego tak się stało? Węgry znajdują się jakby w takim „tańcu od kryzysu do kryzysu”. Pierwsze pięć lat transformacji zostało prawie całkowicie stracone – żadne strukturalne reformy w tamtym czasie nie miały miejsca. Po 1995 r. sytuacja ta uległa poprawie, kiedy to odbyła się cała seria reform. Następnie znowu zaniechano reform – deficyt sięgnął 10% PKB, a ówczesna ekipa rządząca zapłaciła srogo za tę sytuację. Nadeszła ekipa V. Orbána i niestety znowu zadajemy sobie pytanie, co należy zmienić, by uzdrowić węgierską gospodarkę.

Moim zdaniem obecna ekipa rządząca na Węgrzech popełnia jeden zasadniczy błąd – od którego nota bene wolne nie były także poprzednie węgierskie rządy – a mianowicie błąd złudzenia onnipotencji rządu, czyli poczucie, że rząd może wszystko. Przeświadczenie, że rząd jest realnym podmiotem, który może wpływać na gospodarkę i doprowadzić do jej ożywienia poprzez działania w ramach polityki dyskrecyjnej, tzn. poprzez założenie spółki, nacjonalizację części gospodarki czy inne reformy w domenie, w której tradycyjnie uważa się, że rządy są słabsze. Należy pamiętać, że gospodarki poszczególnych państw nie są dziś suwerenne, żyjemy bowiem w dobie globalizacji. Tyczy się to wszystkich państw – w tym tak potężnych gospodarek jak amerykańska czy chińska, a co dopiero państw tak małych jak Węgry. Stąd też silnie akcentowany jest w Europie nurt pogłębiania integracji europejskiej czy gospodarczej – dzieje się tak dlatego, że gospodarki są dziś ze sobą wzajemnie bardzo mocno powiązane i rządy często nie są w stanie zbyt wiele osiągnąć działając w pojedynkę.

Z drugiej strony, patrząc na poczynania rządu Orbána, widzę szereg bardzo sensownych posunięć np. dążenie do konsolidacji finansów publicznych czy reform o charakterze strukturalnym. Zresztą odważne, strukturalne reformy były podejmowane także przez poprzednich premierów, kiedy np. został zreformowany system emerytalny. Jednocześnie jednak, nadal dość poważnym obciążeniem dla gospodarki Węgier pozostaje zadłużenie zewnętrzne. Ta kwestia w mojej ocenie nie została do końca dobrze zaadresowana przez mojego poprzednika. Owszem, rząd Orbána stara się zmniejszyć dług publiczny, ale istnieje również zadłużenie gospodarstw domowych. Próbuje się to dziś robić za pomocą ręcznego sterowania, podczas gdy w państwach, do których mój przedmówca się zresztą odwoływał, takich jak Niemcy czy Austria występuje bardzo duży konserwyzm, jeśli idzie o udzielanie gospodarstwom domowym ryzyka kredytowego. Tamtejsze rządy, starając się uniknąć nadmiernego zadłużenia obywateli, oddziałują nie tyle przez stopy procentowe, ale przez dostępność do kredytu – przez rekomendacje bankowe, przez to jak duży musi być wkład własny, etc. Tak było od początku lat 90-tych również i w Polsce. Węgry poszły inną ścieżką, bardziej ścieżką Portugalii, jeśli mamy tutaj szukać jakichś analogii.

Osobiście mam wątpliwości, czy rząd Węgier powinien się koncentrować na tzw. działaniach „nacionalizacyjnych”, którym poświęca tyle energii. Natomiast, jak wspominałem, rząd ten robi dużo dobrego na przykład poprzez obniżenie opodatkowania kapitału oraz pracy, doprowadzenie do ogólnej stabilizacji makroekonomicznej, czy przeprowadzenie reformy finansów publicznych. Ponadto, zdumiewające w gospodarce węgierskiej jest to, że jest ona dość nowoczesna, a jednak produkuje małą wartość dodaną. Gdybym miał postawić hipotezę, dlaczego się tak dzieje, to na pewno wina nie leży w przemyśle, bo on jest właśnie nowoczesny, nastawiony na eksport. Jednakże, jednocześnie Węgry mają mało produktywny sektor usług oraz mało inwestycji, co odróżnia je od gospodarki Polski, która w tym sektorze jest wysoko produktywna. I te inwestycje w obszarze badań i rozwoju przeprowadzone przez Audi, o których wspomniał pan Barcza, to oczywiście zwiastun rozwoju w dobrym kierunku, ale tego typu działań musi być dużo, dużo więcej, by mogły one odnieść skutek makroekonomiczny.

Na koniec powiem o trzech wizjach państwa, które występują w ekonomii politycznej. Są to: wizja tragiczna, realistyczna i optymistyczna. W wizji optymistycznej, rządy postrzegają świat „w kolorowych barwach”, a ludzi, jako białą kartę – zakładając, że każdy ludzki błąd da się naprawić itd. – są to często rządy o charakterze socjal-demokratycznym. Z drugiej strony, w wizji tragicznej występują rządy, które wierzą, że ludzie są źli i muszą być nadzorowani przez silnego ojca – z taką sytuacją mamy dziś do czynienia na Węgrzech. Istnieje też wizja trzecia, która sama w sobie zachowuje sceptycyzm do rządów jako takich oraz ich roli w funkcjonowaniu państwa i raczej stara się działać przez bodźce pobudzające gospodarkę i obywateli. W Europie Środkowej jest takich rządów niewiele, jedynie na Słowacji mieliśmy z takim przez krótki czas do czynienia. W mojej ocenie właśnie ta trzecia wizja jest najbardziej pożądana w naszym regionie – w tym również na Węgrzech.

Konkludując uważam, że choć rząd węgierski w mojej ocenie zmarnował zbyt wiele energii na rzeczy, które nie przyniosą rezultatów, to jednak uczynił też dużo dobrego i pożytecznego, co w przyszłości zaowocuje.

Piotr Naimski: Czy ten aktywny w gospodarce rząd węgierski w następnym roku, a może i w następnych latach, jeśli wygra kolejne wybory, będzie szedł drogą wspierania sektora usług i handlu, czy też będzie się skupiał na przemyśle?

György Barcza: Jak już wspominałem, w polityce rządu Fideszu, sektor produkcyjny stanowi priorytet, aczkolwiek nie ogranicza się tylko do niego. W sprawie rynku pracy, rząd podjął już szereg różnych działań. Sporym problemem jest duża liczba emerytów na Węgrzech. Jest tak dlatego, że po zmianie ustrojowej przez lata wysyłano lu-

dzi na emeryturę, żeby obniżyć bezrobocie. Na krótką metę przyniosło to dobre skutki, ale długofalowo była to katastrofalna decyzja. Dziś emeryci stanowią 1/3 populacji Węgier – to jest prawie tyle samo, ile osób pracujących. Rząd podjął w sprawie emerytur zdecydowane działania likwidując możliwość przejścia na wcześniejszą emeryturę i podnosząc wiek przechodzenia na emeryturę do 62 lat. Przyjęto nowy kodeks pracy, którego najważniejszym zapisem jest możliwość pobierania zasiłku dla bezrobotnych jedynie przez okres trzech miesięcy, co jest najkrótszym okresem w całej Europie. To jest polityka rynku pracy prowadzona od strony podaży. Ponadto, należy uwzględnić politykę dotyczącą zatrudnienia publicznego – państwo przekazuje środki samorządom, które następnie zatrudniają bezrobotnych w ramach różnych programów do aktywizacji bezrobotnych (sprzątanie ulic, prace rolne itd.). Całościowa koncepcja polityki społecznej zakłada, że ma być na Węgrzech wprowadzona struktura trzypoziomowa – „na samym dole” obywatelom ma być zapewnione minimum socjalne (w wysokości 100 euro), drugi poziom stanowi zatrudnianie do prac społecznych (za które wynagrodzenie wynosi 200 euro), a trzeci poziom stanowi wprowadzenie płacy minimalnej (300 euro). W ten sposób rząd próbuje społeczeństwo z powrotem wciągnąć do strefy pracy. Trzeba powiedzieć, że w sumie pojawiają się już pierwsze efekty tej polityki – obecnie osiągnęliśmy zatrudnienie na poziomie 64 proc., co nieznacznie odstaje od średniej unijnej. Oczywiście, rząd liczy na więcej – w Stanach Zjednoczonych poziom zatrudnienia wynosi 75%, w Chinach 85% i właśnie rząd V. Orbána założył sobie cel 85%. Ciekawe, że w węgierskiej gospodarce, pomimo braku wzrostu PKB w ostatnich dwóch latach, jednak zatrudnienie wzrasta. Co więcej, jedynie połowa zatrudnionych w tym okresie czasu, to osoby zatrudnione w ramach programów socjalnych, druga połowa znalazła zatrudnienie w sektorze prywatnym, a w szczególności w przedsiębiorstwach zatrudniających do 5 osób. Po zmniejszeniu okresu pobierania zasiłku dla bezrobotnych osoby, które dotychczas utrzymywały się jedynie z tych świadczeń, zaczynają coraz częściej podejmować prace zarobkowe i uważam to za krok w dobrym kierunku. To wszystko ma służyć realizacji dążenia rządu i wprowadzenia na Węgrzech gospodarki opartej na pracy.

W ramach zarządzania kryzysem podjęto również działania skierowane do osób poniżej 25. roku życia i ich sytuacji na rynku pracy, jak również osób powyżej 55. roku życia. Dla przykładu, przedsiębiorca odprowadza od takich osób jedynie połowę wszystkich koniecznych składek, które normalnie wynoszą 27% wynagrodzenia. Dzięki temu łatwiej jest utrzymać miejsca pracy w tych grupach wiekowych.

W kwestii globalizacji i globalnych powiązań uważam, że to właśnie silne państwa narodowe zwyciężą w przyszłości. Spójrzmy na Azję – tam nie ma wspólnych działań, nie ma wspólnej waluty – są za to małe i większe kraje, które bardzo dobrze sobie radzą. Ponadto, by mówić o rozwoju gospodarek czy państw, powinniśmy mieć rów-

niez do czynienia z rozwojem wartości, a dążenie do stworzenia europejskiego superpaństwa, zwiększając poziom integracji doprowadzi do likwidacji wartości narodowych w poszczególnych państwach członkowskich.

Panel III

Polityka zagraniczna rządu V. Orbána: między Brukselą, Moskwą a Pekinem

Grzegorz Pakowski – Krajowa Szkoła Administracji Publicznej

Gábor Takács – Fundacja Nézópont Intézet

Botond Zákonyi – Dyrektor Węgierskiego Instytutu Spraw Zagranicznych

prof. Bogdan Góralczyk – Uniwersytet Warszawski

dr Marek Cichocki – Centrum Europejskie Natolin, „Teologia Polityczna”

Grzegorz Pakowski: Węgry a Unia Europejska. Kilka tygodni temu jeden z podsekretarzy stanu w węgierskim ministerstwie spraw zagranicznych, odpowiedzialny za politykę europejską, powiedział, że nie ma alternatywy dla wzmocnienia i pogłębienia integracji europejskiej – co jednak nie musi oznaczać ujednolicania pośród wszystkich państw członkowskich. Z drugiej strony, dobrze znamy napięcia pomiędzy rządem V. Orbána a Brukselą czy Międzynarodowym Funduszem Walutowym. Która wersja węgierskiej polityki europejskiej jest prawdziwa – eurosceptyczna czy euroentuzjastyczna? Jak ważna jest Bruksela dla Węgier i Węgry dla Brukseli?

Botond Zákonyi: Biorąc pod uwagę priorytety węgierskiej polityki zagranicznej i pola manewru, jakie posiadają w tym zakresie Węgry, oczywiście najważniejszym kierunkiem naszej polityki międzynarodowej jest Unia Europejska. Powiem więcej: nie powinniśmy mówić o Węgrzech i o Unii jak o dwóch osobnych tworcach – powinniśmy mówić o polityce węgierskiej w ramach Unii. Musimy jednak rozróżnić sposób, w jaki działania Węgier na arenie międzynarodowej są postrzegane przez podmioty z zagranicy od tego, jakie te działania są w rzeczywistości. Chciałbym podkreślić, że ogromna krytyka, którą od 2011 r. obserwujemy w szczególności na zachodzie Europy jest w dużej mierze przesadzona. Zaczęło się od artykułów w niemieckiej prasie, które stwierdzały, że Węgry odwracają się od Unii Europejskiej. Następnie miały miejsce przedruki tego artykułu w innych mediach zachodnich. Niestety, krytyka ta zbiegła się w czasie z węgierską prezydencją w Radzie UE, ale na całe szczęście nie popsuło to działań naszej prezydencji, która w ocenie większości obserwatorów wypadła bardzo dobrze. Szczególnie, że w tamtym czasie rozpoczęła się już w Europie wzmożona debata na temat kryzysu i Węgry za sprawą swojej prezydencji wniosły spory wkład do tej debaty, inicjując dyskusję o zarządzaniu gospodarczym w czasach kryzysu i przedstawiając m.in. tzw. „sze-

ściopak”. Ponadto, na zakończenie tej dygresji dodam, że wtedy również zakończyły się rozmowy akcesyjne z Chorwacją i był to wielki wysiłek węgierskiej prezydencji, który zakończył się sukcesem – głównie symbolicznym, ale jednak sukcesem.

Z punktu widzenia Węgier Unia Europejska nie powinna być tylko „klubem ekonomicznym”, ale powinna zajmować się również innymi ważnymi sprawami, takimi jak na przykład chrześcijańskie wartości, które ukształtowały Europę i które naszym zdaniem należy na starym kontynencie zachować. Wracając jednak do krytyki Węgier ze strony europejskiej lewicy i liberałów, premier V. Orbán dwukrotnie udał się do Parlamentu Europejskiego, by tłumaczyć się ze swoich działań. Ważne jest, żeby widzieć więcej aniżeli jedynie tę krytykę – żeby dostrzec odpowiedzi i reakcje strony węgierskiej na tę krytykę. Według oficjalnych strategii polityki zagranicznej Węgier oraz strategii bezpieczeństwa narodowego, przyjętych w 2011 r., członkostwo Węgier w UE, a także w NATO stanowią najważniejszy, strategiczny priorytet polityki zagranicznej Węgier. Te oficjalne dokumenty powinny być ważniejsze od artykułów prasowych. Błędna komunikacja rządu węgierskiego w sprawach europejskich, z którą mieliśmy do czynienia przede wszystkim w pierwszych miesiącach na pewno nie pomogła polepszyć sytuacji. Na całe szczęście, sytuacja ta uległa zmianie i dziś mamy do czynienia z bardziej zrównoważonym spojrzeniem na węgierską politykę europejską.

Grzegorz Pakowski: Jak politykę w stosunku do Unii Europejskiej prowadzoną przez rząd V. Orbána ocenia społeczeństwo węgierskie?

Gábor Takács: „Bruksela to nie Moskwa” – powiedział V. Orbán 15 marca 2011 r. w dniu święta narodowego Węgier. Zdanie to, które wywołało spore zamieszanie na zachodzie Europy jest moim zdaniem kluczowe, by zrozumieć politykę europejską rządu V. Orbána. Oznacza ono, że nie powinno dziś być tak, jak w czasach komunistycznych, kiedy to rząd Węgier musiał wykonywać polecenia centrali, która znajdowała się w Moskwie. Bruksela nie ma dziś prawa wydawać, tak jak kiedyś Moskwa, poleceń do wykonania rządowi państw członkowskich. Rząd Orbána stara się w polityce zagranicznej – w tym w polityce europejskiej – realizować węgierski interes narodowy.

W kwestii oceny społecznej rządu V. Orbána oraz jego poczynań – jak wynika z wykonywanych przez nasz instytut badań, liczba zwolenników i przeciwników rządu jest mniej więcej taka sama. Co ciekawe nawet 27% najbardziej sceptycznej wobec UE części społeczeństwa węgierskiego składającej się na elektorat skrajnie prawicowego Jobbika – opowiada się za członkostwem Węgier w UE. Zresztą, sam V. Orbán wielokrotnie wypowiadał się jednoznacznie w tej kwestii, jako zdecydowany zwolennik członkostwa Węgier w Unii, ale na zasadach narodowych. Stawianie interesu narodowego w po-

lityce europejskiej określa również sposób, w który obecny rząd Węgier postrzega środki finansowe otrzymywane od Unii. Rząd węgierski jest zdania, że środki płynące m.in. w ramach polityki spójności do nowych krajów członkowskich, takich jak Węgry, się im zwyczajnie należą, ponieważ wstępując do UE każde z tych państw musiało zrezygnować z części suwerenności.

Grzegorz Pakowski: Czy politykę Węgier wobec Unii Europejskiej można porównać do europejskich polityk prowadzonych przez inne państwa Europy Środkowej?

dr Marek Cichocki: Na pewno dostrzec można jedną analogię, a mianowicie tę pomiędzy polityką europejską rządu V. Orbána a polityką Polski wobec Brukseli w latach 2005-2007. Niemniej analogia ta jest dosyć ograniczona i nie chciałbym się na niej koncentrować. Istnieją bowiem zasadnicze różnice pomiędzy polityką V. Orbána dziś, a polityką Polski we wspomnianym okresie czasu. Otóż, rząd węgierski prowadzi dziś politykę osadzoną w zupełnie innym kontekście, którym jest kryzys Unii Europejskiej. Nie jest to bowiem kryzys jedynie strefy euro, ale całego systemu Unii Europejskiej. Dowodem na to może być chociażby tzw. Europa dwóch prędkości, która ewidentnie tworzy się na naszych oczach. Przecież zupełnie na poważnie dyskutuje się dziś m.in. nad osobnymi głosowaniami dla państw strefy euro oraz dla tych spoza niej w poszczególnych komisjach Parlamentu Europejskiego. A zatem Europa dwóch prędkości nie jest dziś już jedynie pustym sloganem, ale zaczyna dotyczyć unijnych rozwiązań instytucjonalnych. Możemy zatem śmiało dziś mówić, że ten podział na „dwie Europy” staje się jak najbardziej realny. Dlatego też obecna sytuacja Węgier jest nieporównywalna do sytuacji, która miała miejsce w latach 2005-2007. Wówczas bowiem ten podział przebiegał pomiędzy państwami „starej” i „nowej” Unii, a nie państwami ze strefy euro i spoza niej. Kluczowym problemem pozostawało, czy po akcesji do UE, po absorpcji pewnych środków z funduszy strukturalnych i z funduszy przekazywanych w ramach polityki rolnej nowe państwa członkowskie będą w stanie realnie zwiększyć swoją pozycję w procesie podejmowania decyzji w UE i osiągną pod tym względem pozycję równorzędną do pozycji państw „starej” Unii, czy też zawsze będą niejako członkami drugiej kategorii. Wokół tego problemu odbywał się wówczas w Europie spór o Traktat Konstytucyjny czy o Traktat Lizboński.

Dzisiaj natomiast mamy do czynienia ze sporem, który zresztą poniekąd rozpoznał właśnie V. Orbán, a który dotyczy tego „ile państwa powinno znajdować się w państwie”. Jest to spór o to, czy jesteśmy w stanie uratować nasze europejskie rozumienie demokracji, które w Europie ukształtowało się na bazie narodowej, gdzie pojęcia demokracji i narodu są ze sobą wyjątkowo mocno powiązane. Czy ten model państw narodowych w czasach globalizacji jest do obronienia? Ponadto spór ten toczy się wo-

kół pytania o relacje pomiędzy rynkami kapitałowymi a państwem. To też był powód intensywności tego ataku na V. Orbána, szczególnie w sytuacji, kiedy kryzys te problemy wyostrzył.

Unia Europejska zmienia się dziś fundamentalnie pod względem strukturalnym. O ile ta sytuacja w niektórych krajach naszego regionu wywołała efekt mobilizacji, w innych krajach dała efekt „panicznej ucieczki do przodu” – jak miało to miejsce w przypadku Słowacji czy krajów bałtyckich, które podjęły decyzję o wejściu do strefy euro, postrzegając ten ruch, jako jedyny sposób uratowania się. Niestety kryzys nie wpłynął na podjęcie przez państwa Europy Środkowej wzmożonej współpracy między sobą. Każde z tych państw próbuje sobie poradzić samemu w tej kryzysowej sytuacji. Jest to o tyle zrozumiałe, że zawsze w sytuacjach kryzysowych wskaźnik wzajemnego zaufania się obniża, natomiast długofalowo uważam, że brak współpracy państw Środkowej Europy będzie mieć dla nich z osobna oraz dla całego regionu bardzo negatywne efekty. Uważam tak, ponieważ państwa naszego regionu zwyczajnie nie są w stanie poradzić sobie w pojedynkę z pewnymi sprawami, takimi jak obronność, przemysł zbrojeniowy czy sprawy energetyczne.

prof. Bogdan Góralczyk: Węgry są podzielone, Polska jest podzielona i Europa jest podzielona. To stwierdzenie stanowi w mojej ocenie punkt wyjścia do dyskusji o polityce europejskiej rządu V. Orbána oraz o przyszłości UE w ogóle. Żaden specjalista, polityk czy zwykły obywatel nie jest dziś w stanie przewidzieć, jak będzie wyglądała sytuacja w Unii Europejskiej na koniec bieżącego roku. Ponadto, należy zdać sobie sprawę z tego, że Węgry są dziś niezwykle istotnym państwem europejskim i stanowią swoiste laboratorium tego, jak rozwinie się sytuacja w Europie. Osobiście martwi mnie bardzo, że Węgry są dziś coraz mocniej podzielone. Dowodem może być dzisiejsza konferencja i tezy, jakie podczas niej wygłaszają węgierscy eksperci. Otóż, dla przykładu, „Gazeta Wyborcza” mogłaby zorganizować konferencję o identycznej tematyce, ale tezy oraz wnioski, które by na niej padły byłyby zupełnie przeciwstawne w stosunku do tych, które padają na dzisiejszej konferencji.

Uważam, że w kontekście naszej dyskusji należy odpowiedzieć sobie na kilka zasadniczych pytań. Po pierwsze, rządy V. Orbána określa się często mianem rewolucji. Moje pytanie brzmi, czy na początku XXI w. Węgry i Europa potrzebują rewolucji? Choć każdy z nas może definiować rewolucję w różny sposób, ale co do jednego wszyscy się zgodzimy: rewolucja zawsze wiąże się z naruszeniem interesów – w szczególności interesów dużych grup społecznych. Wobec tego, zasadnym wydaje się być pytanie, czy Węgry potrzebowały tej rewolucji? Czy ona się Węgom, ale też samemu Orbánowi i Fideszowi opłaci? W mojej ocenie są dwie odpowiedzi na to pytanie: krótkofalowa

i długofalowa. Ocena krótkoterminowa może być dla rządu Orbána bardzo nawet pozytywna. Jeśli bowiem w nadchodzącym roku Węgry wyjdą z recesji, V. Orbán zachowa realne szanse na zwycięstwo w przyszłych wyborach, tym bardziej, że opozycja jest słaba i rozproszona. Wersja długoterminowa zaś sprowadza się do starochińskiego powiedzenia, które brzmi: „nie sądźcie kogoś dopóki żyje po jego czynach, bo dopiero historia to oceni”. W mojej ocenie, sukces V. Orbána nie jest dziś przesądzony – tak jak chcieliby to widzieć przedstawiciele jego obozu – i wszystko się jeszcze może wydarzyć.

W kwestii przyszłości samej Europy, ja przewiduję trzy scenariusze, które są ściśle związane z polityką V. Orbána oraz jego powodzeniem lub niepowodzeniem w przyszłości. Każdy z nich wiąże się z inną wizją Europy. Pierwszy to taki, w którym strefa euro ogłosi własny budżet i będziemy mieli do czynienia z podziałem na tzw. „twarde jądro” oraz resztę państw członkowskich. Drugi scenariusz lub też „druga Europa” to Europa, w skład której wchodzi Wielka Brytania oraz – jak dotąd – Czechy¹⁴, a także Węgry. Europa ta opowiada się za narodowymi interesami oraz suwerennością. Trzecia Europa, do której należy również Polska to grupa państw, która nie należy ani do pierwszej, ani do drugiej grupy i w zależności od okoliczności raz opowiada się za takim, a raz za innym rozwiązaniem.

Jeżeli zwycięży ta druga wizja i Unia Europejska się rozpadnie, to wówczas V. Orbán zostanie okrzyknięty wizjonerem i niewątpliwie osiągnie wielki sukces. Jeśli natomiast zwycięży wizja pierwsza i Europa się na powrót zintegruje wokół twardego jądra, będzie to oznaczało klęskę V. Orbána.

Grzegorz Pakowski: Jaka jest Pańska ocena priorytetów polityki zagranicznej Węgier, w tym polityki europejskiej? Czy istnieje coś takiego jak polityka Węgier wobec Chin?

prof. Bogdan Góralczyk: Wątek polityki Węgier w stosunku do Chin rozpocząć należy od stwierdzenia, że od ubiegłego roku jesteśmy świadkami nowego rodzaju chińskiej ekspansji w regionie Europy Środkowej. Wyznaczniki tej polityki odnaleźć można w dwóch wypowiedziach premiera Chin Wen Jiabao. Pierwsza to przemówienie, jakie wygłosił w czerwcu 2011 r. na uniwersytecie ELTE w Budapeszcie. Druga miała miejsce podczas jego wizyty w Polsce w kwietniu 2012 r. Polityka Chin w naszym regionie polega przede wszystkim na ogromnym pakiecie inwestycyjnym liczonym w miliardach dolarów, który Państwo Środka zaoferowało Europie Środkowej. Co istotne, uczyniło to w sytuacji, kiedy Europa oraz Stany Zjednoczone są w kryzysie i żadne inne państwo świata nie jest w stanie przedstawić państwom naszego regionu chociażby zbliżonej propozycji. Węgry jako jedyne państwo naszego regionu (wyłączając Bałkany) postanowi-

ło tę chińską ofertę przyjąć. Nie oznacza to jednak, że Budapeszt stał się dla Chin liderem Europy Środkowej. Chiny postrzegają bowiem całą Europę Środkową, jako jedną całość. Całość, na której wyróżniają się nie Węgry, a Polska – ponieważ jest największym państwem całego regionu. Dlatego też, pomimo starań V. Orbána, to Polska, a nie Węgry jest dla Chin najważniejszym partnerem w Europie Środkowej. Konkludując, dotychczas mieliśmy w Europie Środkowej, w tym na Węgrzech do czynienia z chińskimi ubraniami, obuwiem, następnie z chińską elektroniką. Od ubiegłego roku mamy zaś do czynienia z chińskim kapitałem oraz z chińskimi bankami, które pojawiają się w Budapeszcie i w innych środkowoeuropejskich stolicach, co stanowi zupełnie nową jakość w relacjach Europy Środkowej z Państwem Środka.

Botond Zákonyi: Rola Węgier w dyskusji o przyszłości Europy faktycznie może mieć istotne znaczenie, chociaż ja osobiście nie uważam, by Węgry miały pełnić rolę katalizatora spraw europejskich. Uważam bowiem, że dziś dyskusja nad przyszłością Unii w skali całego kontynentu jest znikoma i tak naprawdę nie ma powodów, aby zakładać, że jakieś scenariusze dla przyszłości Europy są mniej lub bardziej prawdopodobne.

Jeśli chodzi o Chiny, osobiście jestem zaskoczony tym, że otwarcie Węgier na wschód spotkało się z takim zainteresowaniem w Europie Zachodniej. Nie ma nic nadzwyczajnego w polityce rządu V. Orbána w stosunku do Chin – nie jesteśmy dziś jedynym państwem, które stawia na współpracę z Chinami i które liczy na chińskie inwestycje. Zgadzam się z twierdzeniem, że Chiny postrzegają państwa Europy Środkowej jako jeden podmiot i uważam, że państwa naszego regionu również powinny przyjąć taką strategię i podjąć ścisłą współpracę w celu wykształtowania i prowadzenia wspólnej polityki wobec Chin w celu przyciągnięcia chińskich inwestycji infrastrukturalnych do naszego regionu, co leży w naszym wspólnym interesie.

Grzegorz Pakowski: Na ile Węgry chcą i powinny współpracować z państwami Europy Środkowej? Jakie jest podejście do tej współpracy rządu V. Orbána?

Botond Zákonyi: Współpraca regionalna oraz inicjatywa środkowoeuropejska jest dla Węgier bardzo istotna. Szczególnie, że wkrótce Węgry przejmą od Polski prezydencję w Grupie Wyszehradzkiej (V4)¹⁵. Uważamy, że potencjał V4 jest niewykorzystany, a organizacja ta powinna służyć państwom członkowskim do współpracy w ramach UE. Powinniśmy bronić wspólnych interesów na arenie europejskiej. Współpraca gospodarcza pomiędzy państwami regionu również pozostawia wiele do życzenia. Na pewno warto poprawić relacje pomiędzy naszymi państwami na poziomie obywateli naszych państw. Kontakty na najwyższym szczeblu są bowiem częste i regularne, ale to nie wystarczy. Takie sprawy jak ułatwienie komunikacji w regionie, przepływ lu-

dzi, a także współpraca na płaszczyźnie kulturalnej pomiędzy krajami pozostawiają wiele do życzenia. Na tych sprawach skoncentruje się również prezydencja Węgier w Grupie Wyszehradzkiej.

O autorach

László György – doktor, adiunkt w Katedrze Finansów Uniwersytetu Technicznego i Ekonomicznego w Budapeszcie (BME). Analityk ekonomiczny w Instytucie Badań Ekonomicznych Századvég. Jego zainteresowania koncentrują się na modelach polityki gospodarczej, historii rozwoju ekonomicznego państw Azji Wschodniej oraz wpływie na gospodarkę polityki edukacyjnej i socjalnej.

Ferenc Hörcher – filozof, historyk myśli politycznej, komentator polityczny. Jest profesorem i szefem studiów doktoranckich z teorii polityki na Katolickim Uniwersytecie Pétera Pázmánya oraz Dyrektorem Instytutu Filozofii w Ośrodku Badań Humanistycznych Węgierskiej Akademii Nauk. Obszar jego zainteresowań obejmuje nowoczesną i współczesną myśl polityczną, konserwatyzm, liberalizm, historię estetyki. Ostatnio (2013 r.) opublikował w języku węgierskim książkę pt. „Estetyka w dobie oświecenia”.

Mateusz Kędzierski – ekspert Instytutu Sobieskiego w obszarze gospodarki i energetyki. Absolwent Uniwersytetu Warszawskiego i Uniwersytetu Jagiellońskiego, wykładał na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie i Uniwersytecie Jagiellońskim. Jego zainteresowania obejmują modele polityki gospodarczej oraz wpływ sektora energetycznego na rozwój gospodarczy.

Michał Kot – socjolog, analityk, szef zespołu ds. polityki rodzinnej Fundacji Republikańskiej. W przeszłości zajmował się zawodowo m. in. analizami finansowymi, szkoleniami, badaniami rynku. Obecnie poszukuje i wdraża innowacyjne rozwiązania i modele biznesowe w dużej korporacji. Prywatnie mąż i ojciec czterech synów.

Cezary Mech – doktor ekonomii, jest absolwentem IESE, byłym zastępcą szefa Kancelarii Sejmu, prezesem UNFE, podsekretarzem stanu w Ministerstwie Finansów, kierownikiem zespołu opracowującego program gospodarczy PiS w 2005 r. „Rozwój przez zatrudnienie”, Prezes Stowarzyszenia Rynku Kapitałowego UNFE.

Paweł Pelc – radca prawny, jest byłym wiceprezesem UNFE, zastępcą przewodniczącego KPWiG, KNUiFE, członkiem KNB, dyrektorem zarządzającym pionem w KNF, a także członkiem zespołu opracowującego program gospodarczy PiS w 2005 r. „Rozwój przez zatrudnienie”, Wiceprezes Stowarzyszenia Rynku Kapitałowego UNFE.

Marcin A. Piasecki – dyrektor inwestycyjny w Polskich Inwestycjach Rozwojowych. Pracę zawodową rozpoczął w bankowości inwestycyjnej Citigroup, początkowo w Paryżu (fuzje i przejęcia), a następnie w Londynie (Project Finance). W 2008 roku dołączył do zespołu międzynarodowych ekspertów w państwowej firmie inwestycyjnej Mubadala Development Company w Abu Zabi, stolicy Zjednoczonych Emiratów Arabskich. W Mubadali był odpowiedzialny za finansowanie projektów inwestycyjnych oraz szkolenie przyszłych kadr zarządczych. Po powrocie do Europy pracował w Londynie dla Kulczyk Investments jako dyrektor odpowiedzialny za Corporate Finance. Ukończył studia magisterskie na ESCP Europe w Paryżu i na Uniwersytecie Ekonomicznym w Poznaniu, a także podyplomowe studia INSEAD.

Maciej Rapkiewicz – Członek Zarządu, ekspert Instytutu Sobieskiego w obszarze finanse publiczne. Z wykształcenia ekonomista i prawnik, MBA Finance & Insurance. Przez ponad 10 lat pracował w instytucjach finansowych, obecnie prowadzi działalność w zakresie doradztwa.

Andrzej Sadecki – analityk w Zespole Środkowoeuropejskim Ośrodka Studiów Wschodnich (OSW). Absolwent Uniwersytetu Jagiellońskiego i Uniwersytetu Środkowoeuropejskiego w Budapeszcie. Specjalizuje się w polityce wewnętrznej i zagranicznej Węgier.

Leszek Skiba – Członek Rady Instytutu Sobieskiego i ekspert w dziedzinie ekonomii politycznej.

Csaba Törő – doktor, ekspert w Węgierskim Instytucie Spraw Międzynarodowych oraz współpracownik Austrian Institute for European and Security Policy. Jest także profesorem oraz szefem Instytutu Nauk Społecznych i Studiów Międzynarodowych na Wydziale Prawa Uniwersytetu Protestantckiego Károli Gáspára.

Artur Wołek – dr hab. politologii, zajmuje się polityką publiczną, administracją, konstytucjonalizmem, zwłaszcza w Europie Środkowej, wykładowca Akademii Ignatianum w Krakowie, w Ośrodku Myśli Politycznej koordynuje projekty środkowoeuropejskie. Autor książek „Demokracja nieformalna” i „Słabe państwo”; publikował m.in. w „Rzeczpospolitej”, „Gazecie Wyborczej”, „Znaku”, „Tygodniku Powszechnym” i czasopismach fachowych.



Instytut Sobieskiego wydał ostatnio:

Marek Dietl

Proces monopolizacji a niepewność

Leszek Skiba

**Rządzić państwem.
Centrum decyzyjne rządu
w wybranych krajach europejskich**

Justyn Piskorski

**Szkoła domowa.
Pomiędzy wolnością a obowiązkiem**

Krzysztof Krajewski-Siuda, Piotr Romaniuk

Zdrowie Publiczne

Aleksander Zawisza

**Gaz dla Polski
Zarys historii sektora gazu ziemnego
w ostatnich dwóch dekadach w Polsce**

red. Jan Filip Staniłko

Katastrofa. Bilans dwóch lat.

red. Maciej Rapkiewicz

**Efektywność, planowanie, rozwój
- jednostki samorządu terytorialnego
wobec kluczowych wyzwań strukturalnych**

red. Krzysztof Krajewski - Siuda

Samoleczenie

Robert Zajdler

**Regulacje prawa krajowego dotyczące inwestycji
w farmy wiatrowe (wybrane aspekty)**

Robert Zajdler

**The future of gas pricing
in long-term contracts in Central Eastern Europe.
Global market trends versus regional particularities**

red. Jan Filip Staniłko

Europejski ład gospodarczy w 2020 roku

red. Maciej Rapkiewicz

**Budowa wspólnoty finansowej. Ubezpieczenia wzajemne
a ubezpieczenia komercyjne**

Viktor Orbán wywołuje skrajne emocje, które zaburzają ostrość widzenia realnych efektów dokonywanych przez niego zmian. Niezależnie od pozytywnej lub negatywnej oceny jego działań, realizowaną na Węgrzech przebudowę państwa uznać należy za jeden z najciekawszych projektów politycznych we współczesnej Europie. Koniec kadencji jest dobrym momentem na podsumowanie dokonań obecnego węgierskiego rządu.

ISBN: 978-83-935407-5-4



Instytut Sobieskiego

ul. Nowy Świat 27

00-029 Warszawa

tel./fax: 22 826 67 47

sobieski@sobieski.org.pl

www.sobieski.org.pl