

Środkowoeuropejski „inny”: jak badać Węgry Orbána?

Andrzej Sadecki

Zajmowanie się Węgrami nie powinno z pozoru nastroczać polskiemu analitykowi szczególnych problemów. Nie jest to odległa kraina oddzielona różnicami cywilizacyjnymi, odmiennym doświadczeniem historycznym i inną ścieżką rozwoju gospodarczo-społecznego. Z wyjątkiem tamtejszego języka – jednego z niewielu na kontynencie nienależącego do rodziny indoeuropejskiej – wszystko na pierwszy rzut oka wydaje się podobne. Jeśli spojrzymy na dzieje polityczne tego państwa, to zauważymy, że rozwijają się one (w dużym uproszczeniu) od utworzenia średniowiecznego królestwa i jego późniejszego rozkwitu, przez utratę niezależności pod naporem mocarstw, jej odzyskanie, bolesny bagaż dwóch totalitaryzmów, aż po transformację i kurs na Zachód w ostatniej dekadzie XX wieku. Pod względem gospodarczym lata szybkiego rozwoju przeplatają się z okresami zacofania, co jest typowe dla półperyferyjnych krajów europejskich. Zarówno na Węgrzech, jak i w całym regionie wpływy cywilizacyjne Zachodu i Wschodu przeplatały się, a zmiany granic i migracje stworzyły niepowtarzalną mozaikę kulturową i religijną.

Gdy zresztą odwiedzamy dowolne z państw Europy Środkowej, doświadczamy jednocześnie poczucia bliskości i odmienności. Uderza nas to, jak bardzo znajome są krajobraz i architektura, jak podobna jest mentalność czy poziom rozwoju gospodarczego. W tej swojskiej scenografii nakładają się jednak na siebie warstwy specyficznych doświadczeń, które stanowią o odrębności każdego kraju. Czasem taki stan rzeczy wciąga sąsiednie narody w pułapkę „narcyzmu małych różnic”, objawiającego się absolutyzowaniem – przeważnie

niewielkich – odmienności i wypieraniem cech wspólnych. Przy innych okazach owe rozbieżności spycha się na dalszy plan – jak w trakcie „boomu” na środkowoeuropejskość na przełomie lat 80. i 90., gdy intelektualiści i dysydenci z regionu odkrywali w nim analogie i wspólnotę losu.

Węgry wyróżniają się jednak wśród państw naszej części kontynentu szczególnie, co wynika z ich przeszłości i niesie konsekwencje dla współczesności. Nawet podczas krótkiego pobytu nad Dunajem można się natknąć na obrazy, których nie zobaczymy w pozostałych krajach. Jeżdżąc po tamtejszej prowincji, niechybnie napotkamy liczne pomniki przedstawiające charakterystyczne kontury Wielkich Węgier sprzed traktatu z Trianon, który mimo upływu ponad stu lat od jego zawarcia wciąż jest niezabliźnioną raną. Innym razem być może natrafimy na „Kurultáj”, czyli zgromadzenie kilkudziesięciu ludów Wielkiego Stepu, w tym Kazachów, Czuwaszy, Ujgurów i Tatarów, celebrujących wraz z węgierskimi „kuzynami” wspólne dziedzictwo kulturowe. Do tego nazwy wielu miejscowości zapisywane są także w alfabecie runicznym. Te nieodosobnione przypadki kultywowania swoich (faktycznych lub mitycznych) korzeni wskazują na synkretyzm węgierskiej tożsamości narodowej. Stwarza on specyficzne ramy pojęciowe i punkty odniesień dla miejscowej polityki, których poznanie i zrozumienie jest niezbędne do trafnego jej analizowania.

Odmienna ścieżka w UE

Lecz to nie ze względu na wyjątkową etnogenezę czy oryginalne doświadczenia historyczne Węgry znalazły się w ostatnich latach na czołówkach europejskich gazet i portali. Państwo to zajmuje dziś centralne miejsce w dyskusjach międzynarodowych przede wszystkim z uwagi na swój system polityczny, zbudowany przez Viktora Orbána, a także na obrany kurs zagraniczny, idący radykalnie pod prąd głównego nurtu w UE i NATO. Źródła takiej polityki można się doszukiwać w głębszych uwarunkowaniach dziejowych, społecznych i kulturowych. Dla badacza zajmującego się Węgrami głównym zadaniem staje się jednak uchwycenie współczesnej specyfiki systemu powstającego tam od półtorej dekady.

Widoczne aktualnie nad Dunajem tendencje autorytarne, oligarchizacja gospodarki, rozciąganie kontroli politycznej nad mediami i ograniczanie swobody działania organizacji pozarządowych nie są czymś wyjątkowym. Co więcej, politolodzy podkreślają, że po kolejnych falach demokratyzacji dziś globalnie mamy do czynienia raczej z procesem odwrotnym. Węgry wyróżnia natomiast fakt, że zjawiska te poszły tam tak daleko. Państwo to należy wszak do Unii, która – przynajmniej według zapisów traktatowych – powinna być wspólnotą demokracji.

Podobnie rzecz się ma z polityką zagraniczną. Taktykę obejmującą balansowanie między wpływowymi krajami, wielowektorowość oraz granie na

moocarstwa autorytarne i rewizjonistyczne możemy obserwować w wielu państwach na świecie. O unikatowości postępowania Budapesztu świadczy jednak to, że ma ono miejsce wewnątrz obozu zachodniego. Mimo że Węgry należą do UE i NATO oraz dołączyły do tych struktur dobrowolnie (notabene w obu przypadkach odnośną decyzję zaaprobowало społeczeństwo w referendum), w niemal każdym obszarze kontestują główne ustalenia przez nie przyjęte, a nieraz prowadzą wręcz politykę korzystną dla nieprzyjaciół Zachodu. Żaden członek tego obozu nie podąża tak osobnym kursem, choć poszczególne elementy owego kursu znajdują tu i ówdzie naśladowców.

Nie istnieje też w UE drugie państwo, w którym władza jest w takim stopniu skoncentrowana w rękach jednego polityka. Po powrocie na stanowisko premiera w konsekwencji wielkiego zwycięstwa w 2010 r. Orbán osiągnął niemal pełną kontrolę nad procesami politycznymi w kraju. Od tego czasu – z krótką przerwą pomiędzy 2015 a 2018 r. – dysponował większością dwóch trzecich głosów w jednoizbowym parlamencie, pozwalającą mu dowolnie zmieniać nawet akty prawne najwyższej rangi (w 2011 r. przyjęto nową konstytucję, którą nowelizowano już 15-krotnie, w zależności od bieżących potrzeb). Wszystkie najwyższe urzędy państwowe obsadzili ludzie lojalni wobec szefa rządu – w latach 2012–2022 funkcje prezydenta i przewodniczącego parlamentu pełnili zresztą jego koledzy z akademika, z którymi w końcu lat 80. zakładał partię Fidesz. Żadna z instytucji trójpodziału władzy nie jest dziś w stanie faktycznie ograniczać jego woli politycznej.

Za bezprecedensowy – zwłaszcza w połączeniu z niemal nieograniczonym zakresem uprawnień – należy także uznać okres sprawowania przez Orbána premierostwa. To najdłużej urzędujący przywódca państwa UE (do zakończenia kadencji w 2026 r. będzie u władzy okrągłe 20 lat, z czego 16 z rzędu). Zostawia więc coraz bardziej w tyle tych, których do niedawna uważano za matuzalemów XXI-wiecznej polityki europejskiej – Angelę Merkel, kanclerz Niemiec, stojącą na czele rządu (choć w różnych konfiguracjach koalicyjnych) przez 16 lat czy sekretarza generalnego NATO Marka Ruttego, przez 14 lat premiera Holandii. Żadne z nich nie dysponowało przy tym władzą tak spersonalizowaną i pozbawioną prawie wszystkich mechanizmów jej równoważenia i ograniczania, jak to ma miejsce w przypadku Orbána.

Orbán i jego system

Pierwsze wyzwanie stojące przed badaczem współczesnych Węgier wiąże się zatem z określeniem, czym w istocie jest stworzony przez tamtejszego premiera system polityczny. Czy można go jeszcze uznać za demokrację? A może to już reżim autorytarny? Odpowiedź na te pytania utrudnia fakt, że definicji

demokracji – jak i większości terminów z dziedziny nauk społecznych – jest wiele, a kryteria brane pod uwagę przy opisywaniu ustrojów nieraz bardzo się różnią. W związku z tym, że wybory to kluczowy (choć niejedyny) warunek uznania danego państwa za demokratyczne, ocenę warto zacząć od sprawdzenia, w jaki sposób przeprowadza się je nad Dunajem.

W tym celu analityk może sięgnąć po raporty misji obserwacyjnych. Najbardziej kompleksowe z nich – te przygotowywane przez Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie – wskazują jednoznacznie na regres standardów wyborczych na Węgrzech. Podmioty te nie odnotowały wprawdzie przypadków fałszerstw, lecz już od lat alarmują, że komitety dalece nie mają równych szans, oraz zwracają uwagę – szczególnie od głosowania w 2018 r. – na masowe wykorzystywanie zasobów państwa przez partię rządzącą, jak również jej dominację medialną, co praktycznie uniemożliwia opozycji dotarcie z przekazem do elektoratu. Wybory są wobec tego wolne (nie dochodzi do ich fałszowania), lecz nie zapewniają warunków realnej konkurencji.

W demokracji typu zachodniego – określanej zwykle mianem liberalnej – wybory nie stanowią, jak wspomniano powyżej, jedyne kryterium oceny standardów demokratycznych. Rozpatruje się też kwestie rządów prawa, trójpodziału władzy, wolności słowa, poszanowania mniejszości itd. Kilka organizacji systematycznie bada te zagadnienia i sporządza rankingi stanu demokracji w państwach świata. Najbardziej znane wydaje amerykański Freedom House, a prawdopodobnie najwyższej cenione i najczęściej cytowane w naukach politycznych – Instytut V-Dem (Varieties of Democracy) z siedzibą w Szwecji.

Jak w tych zestawieniach wypadają Węgry? Freedom House uznaje ten kraj za „częściowo wolny” (*partly free*), co odróżnia go od wszystkich pozostałych członków UE – klasyfikowanych jako „wolni” – ale również Rosji czy Turcji – opisywanych jako „niewolne” (*non-free*). Organizacja uważa miejscowy system polityczny za „reżim tranzycyjny lub hybrydowy”, czyli stawia go pomiędzy demokracją a autorytaryzmem. Z kolei w raporcie V-Dem Węgry figurują jako autokracja elektoralna (pozostałe kategorie to demokracja liberalna, demokracja elektoralna i autokracja zamknięta). Także w tej publikacji jako jedyne państwo unijne znalazły się one w grupie autokracji.

Do atutów badań tego typu należy ich porównawczy charakter, pozwalający zobaczyć dany kraj na tle innych, a zarazem uchwycić w czasie określone tendencje (choćby regres standardów demokratycznych). Jednocześnie nie da się pokazać natury jakiegokolwiek systemu wyłącznie poprzez wypunktowanie jego elementów. Nawet jeśli przyjmijemy, że aparat oceny jest rozbudowany, a sama ewaluacja została przeprowadzona rzetelnie przez lokalnych ekspertów, to operacja ta może dla badacza odgrywać co najwyżej rolę pomocniczą. Kolejny minus takich rankingów to nieuwzględnianie w nich specyfiki politycznej

i kulturowej poszczególnych państw, a ten mankament uniemożliwia ogarnięcie pełnego obrazu sytuacji.

Z perspektywy analityka, którego odbiorcami są decydenci i grono szersze niż akademickie, liczy się nie tyle zajęcie stanowiska w sporze terminologicznym, ile syntetyczne opisanie systemu i uchwycenie jego istoty. Po wyjściu poza krąg naukowy pojęcia takie jak „reżim hybrydowy” czy „autokracja elektoralna” niewiele mówią. Dlatego do scharakteryzowania owego systemu lepiej niż sucha definicja posłuży pokazanie jego naczelných cech, takich jak masowe korzystanie z zasobów państwa przez partię, wysoki stopień kontroli mediów, budowanie lojalnej oligarchii i niemal całkowite skupienie prerogatyw w rękach lidera.

Użyteczne wydaje się przy tym umieszczenie ustroju politycznego na osi, której skrajnymi punktami uczynimy wzorcową demokrację z jednej strony i pełny autorytaryzm z drugiej. Taki zabieg pozwala łatwiej zarejestrować dynamikę i kierunek zmian, szczególnie jeśli nie polegają one na gwałtownym przejściu instytucji, lecz na przekształceniach następujących stopniowo, na przestrzeni wielu lat. Dzisiaj zresztą od demokracji rzadko dokonuje się poprzez zamach stanu czy rewolucję – to proces postępujący, przez co często trudniejszy do uchwycenia. Raporty misji obserwacyjnych i organizacji badających stan demokracji stwierdzają wprost, że w przypadku Węgier mamy jednoznacznie do czynienia z takim regresem. Sprawą otwartą pozostaje kształt, jaki ostatecznie przybierze system.

Kluczową składową opinii na temat naddunajskiego ustroju powinno być skonfrontowanie go nie tylko z dobrze funkcjonującymi demokracjami, lecz także z pełnymi autokracjami. Gdy zestawimy go z tymi ostatnimi, łatwo zauważymy zasadnicze różnice. Węgierscy rządzący – w przeciwieństwie do rosyjskich czy białoruskich – nie sięgają po przemoc polityczną. Panuje wolność zgromadzeń, a opozycja nie doświadcza represji (choć w porównaniu z partią władzy ma bardzo ograniczone pole manewru). Na dziennikarzy wywiera się presję ekonomiczną, ale nie zamyka ich w więzieniach, jak to ma miejsce choćby w Turcji. Organizacje pozarządowe krytykujące aparat są stygmatyzowane przez propagandę i poddawane naciskom biurokratycznym, jednak wciąż wolno im względnie swobodnie działać.

Z tego być może względu rządy Orbána nie straciły zupełnie legitymizacji społecznej i nie wywołały masowego sprzeciwu. Po pierwsze, zmiany wdrażano etapami, zgodnie z taktyką salami – po plasterku. Po drugie, rządzący zwiększali nadzór nad obywatelami „w białych rękawiczkach”, bez sięgania po argument siły. Ci zaś, widząc symptomy autokratyzacji, mogli się pocieszać, że na tle „prawdziwych” dyktatur ich sytuacja nie wygląda najgorzej. Doświadczenia Węgier z przeszłości, w tym brutalne prześladowania w okresie stalinowskim, mogły także prowadzić do relatywizowania przez mieszkańców odchodzenia

od standardów demokratycznych oraz „łagodnej” i „stopniowej” koncentracji przywództwa.

Ocenę utrudnia też to, że pozornie wszystkie komponenty państwa prawa zostały zachowane: parlament obraduje i przyjmuje ustawy, Sąd Konstytucyjny je rewiduje, odbywają się terminowe wybory. Fidesz jako partia założona niegdyś przez prawników dba o formalną legalność podejmowanych działań. System ten służy jednak de facto utrwalaniu władzy i kontroli nad wszelkimi procesami przez premiera.

Przyjrzyć się więc należy temu, czy węgierskie instytucje nie są w rzeczywistości fasadowe i wypłukiwane z demokratycznej treści. Niektórzy autorzy powoływali się tu na metaforę „państwa mafijnego”, w którym niewralgiczną rolę odgrywają nieformalne powiązania, lojalność względem lidera i hierarchia. Nie dochodzi w nim do korumpowania polityków przez aktorów gospodarczych, ale prawie wszystkie zasoby nadzoruje właściwie jedna osoba, która tworzy wokół siebie krąg wiernych oligarchów.

Wreszcie, patrząc na społeczną legitymizację władzy, warto sięgać poza polityczną i medialną „bańkę” Budapesztu. Choć w każdym państwie mieszkańcy większych i mniejszych ośrodków różnią się pod względem postaw politycznych, to nad Dunajem odmienności te wydają się monstrualne. Po Trianon Węgry stały się „państwem z wodogłowie” – wielkość stolicy nie przystaje do aktualnych rozmiarów ich terytorium. Jeśli analityk odwiedzi tylko Budapeszt, gdzie żyje jedna piąta populacji kraju, odniesie zapewne wrażenie, że Orbán stracił już jakiejkolwiek poparcie wśród obywateli. Co innego, jeśli posłucha ludzi z obszaru nazywanego przez Węgrów zbiorczo „prowincją” – to tam należy wypatrywać oznak kryzysu rządów Fideszu.

Jednostka versus uwarunkowania

Następny fundamentalny dylemat, który trzeba rozstrzygnąć, analizując dzisiejsze Węgry, dotyczy ustalenia przyczyn tak innej niż w przypadku pozostałych państw zachodnich trajektorii rozwoju systemu politycznego. Czy to głównie rezultat przywództwa tego lidera oraz wyraz jego wizji i światopoglądu? A może podglebie pod akurat taką ewolucję położyły głębsze strukturalne uwarunkowania historyczne, polityczne i społeczne? I na koniec: czy mamy do czynienia z fenomenem, czy symptomem zmian zachodzących w wielu krajach świata?

Zarówno centralne miejsce Orbána w systemie, jak i zakres władzy skupionej w jego rękach każą przychylić się do stwierdzenia, że kluczową rolę odegrała w tym wypadku jednostka. Bez wątplenia premier to dominująca postać węgierskiej polityki po przemianach 1989 r. Cechują go z jednej strony niezwykle silna determinacja i – często – stosowanie radykalnych metod,

a z drugiej – elastyczność programowa i umiejętność wychwytywania tendencji społecznych (lub ich kreowania). Jest charyzmatycznym mówcą porywającym swój elektorat płomiennymi, wiecowymi wystąpieniami (w debatach z rywalami wypada słabiej, dlatego od dwóch dekad w nich nie uczestniczy). Potrafi twardą ręką trzymać partię oraz na przemian promować i odsuwać na boczny tor polityków ze swojego otoczenia.

Przeobrażanie się tamtejszego ustroju po 2010 r. odzwierciedla osobiste przemiany szefa rządu. Zaczynał jako młody liberał, potem skrzył w kierunku konserwatyzmu, a następnie się radykalizował, ukazując coraz wyraźniej oblicze nacjonalistyczne czy autorytarne. Bez jego przywództwa Węgry znajdowałyby się teraz prawdopodobnie w zupełnie innym miejscu, a ich system polityczny nie uległby tak głębokiej przemianie. Nie mówilibyśmy też zapewne o „urbanizacji” – co wskazuje na znaczenie tego przywódcy. Dlatego tak istotne dla analityka staje się szczegółowe studiowanie jego biografii i przemówień, pozwalające przynajmniej częściowo zrekonstruować jego światopogląd oraz zidentyfikować narracje, którymi się posługuje.

Wieloletni premier Węgier nie operował jednak w próżni i gdyby nie zbieg licznych okoliczności, nie byłby w stanie zgromadzić tak wielkiej władzy. Badając współczesny system, należy więc zwracać uwagę zarówno na specyficzny moment historyczny, w którym doszło do jego powstania, jak i głębsze cechy strukturalne stanowiące jego fundament. Przede wszystkim lata poprzedzające przejście przez Fidesz sterów państwa to okres, w którym nałożyły się na siebie kryzys polityczny i gospodarczy. Ujawnienie niedługo po wyborach z 2006 r. taśm kompromitujących ówczesnego szefa rządu Ferenc Gyurcsányego wywołało masowe protesty i zamieszki w Budapeszcie (rannych zostało około tysiąca osób). Węgierska Partia Socjalistyczna utrzymała się u władzy jeszcze przez całą kadencję, ale skandal bezpowrotnie pozbawił ją legitymacji.

Z kolei w 2008 r. kraj, zmagający się już wcześniej z wysokim zadłużeniem i deficytem budżetowym, najmocniej w regionie ucierpiał w wyniku międzynarodowego kryzysu finansowego. Przed bankructwem uchroniła go tylko pożyczka Międzynarodowego Funduszu Walutowego, a ceną były dotkliwe cięcia socjalne. Równoległe niezadowolenie obywateli, którego korzenie sięgają jeszcze bolesnej transformacji gospodarczej, a potem niespełnionej przez lewicę obietnicy stworzenia państwa dobrobytu, zaczęło coraz mocniej manifestować się poprzez udział w ruchach radykalnych. Skrajna prawica wzięła na sztandary dawne krzywdy narodowe, związane m.in. z traktatem z Trianon. Debatę publiczną zdominowały hasła ksenofobiczne i szukanie kozła ofiarnego kryzysu, czego najtragiczniejszą konsekwencją była seria zabójstw dokonanych przez neonazistów na rodzinach romskich w latach 2008–2009 (rozprawę skazanych za te zbrodnie pokazuje wstrząsający film dokumentalny *Wyrok na Węgrzech*, reż.

Eszter Hajdú, 2013). Pod koniec rządów lewicy aż 91% Węgrów uważało, że ich ojczyzna zmierza w złym kierunku, a 77% wyrażało rozczarowanie funkcjonowaniem tamtejszej demokracji przez ostatnie 20 lat. Poparcie dla demokracji jako takiej spadło zaś z 74% w 1990 r. do 56% w 2009 r.

W tych warunkach Orbán, grający zresztą jako opozycjonista na podgrzanie tych niepokoїв, jawił się jako jedyna nadzieja na sanację państwa. W 2010 r. Węgrzy dali mu wyjątkowo silny mandat demokratyczny, mimo że jeszcze w 2002 r. odrzucili jego pierwsze czteroletnie rządy. On sam skorzystał też z błędów ojców transformacji, którzy w odniesieniu do szeregu strategicznych ustaw wprowadzili wymóg ustanawiania zmian większością dwóch trzecich głosów, co miało skłaniać rząd i opozycję do wypracowywania kompromisów. Nie przewidzieli jednak, że taki odsetek mandatów zdobędzie jedna partia, na dodatek wodzowska, dążąca do maksymalnego skupienia władzy.

Nowy premier z jednej strony wykorzystał stan kryzysu do podporządkowania sobie wszystkich organów państwa, a z drugiej umiejętnie odwołał się do zakorzenionych w społeczeństwie lęków i doświadczeń przeszłości. Część obywateli okazała się wyjątkowo podatna na skrojone w ten sposób narracje. Gdy szef rządu wchodził w coraz ostrzejszy spór z instytucjami unijnymi i zachodnimi politykami, wpisywał to w wielowiekowe zmagania jego kraju z zagranicznym hegemonem. Choć Węgry dobrowolnie przystąpiły do UE, to Orbán wymieniał Brukselę jednym tchem z Wiedniem i Moskwą, dawniej gnębiącymi naród węgierski, a konflikty z Unią przedstawiał jako kontynuację walk wyzwoleniczych z 1848 i 1956 r. Równocześnie wytykał Brukseli niesprawiedliwe traktowanie i kreślił analogię z „dyktatem z Trianon” (szczegółowo o politycznej instrumentalizacji tego tematu można przeczytać w tekście OSW zatytułowanym *Długi cień Trianon. Węgierskie zmagania z przeszłością*).

Źródła legitymizacji przewodnictwa Orbána i apatii społecznej wobec jego autorytarnych skłonności można także doszukiwać się we wspomnianym bagażu historycznym. Choć Węgry posiadają tradycje demokracji szlacheckiej, konstytucjonalizmu i praw obywatelskich, to nowoczesne państwo stało się w pełni demokratyczne dopiero po 1989 r. Wcześniej normą były długoletnie rządy przywódców o wręcz przeciwnych sympatiach: międzywojenny regent Miklós Horthy sprawował władzę 24 lata, a János Kádár pełnił funkcję pierwszego sekretarza aż 32 lata. Orbán poprzez deklarację, że zamierza rządzić co najmniej do 2034 r. (a więc łącznie 28 lat), chcąc nie chcąc wpisuje się w poczet długo stojących u steru liderów, którzy mimo kontrowersji przynajmniej przez część tego czasu cieszyli się legitymacją społeczną. Wprawdzie w kraju dochodziło do gwałtownych buntów, jak w przypadku rewolucji z 1848 i 1956 r., a po nich następowała faza brutalnych represji, lecz w końcu mieszkańcy godzili się z realiami.

Analityk powinien jednak uważać, żeby nie wpaść w pułapkę determinizmu. Łatwo bowiem ulec przekonaniu o nieuchronności rządów Orbána i obranego przez niego kierunku. A przecież przez prawie osiem lat przed jego nadejściem władała postkomunistyczna lewica wraz z liberałami, a na jego wielki powrót pozwolił ostatecznie opisany powyżej „multikryzys”.

Zachodni politycy, badacze i prasa nieraz popełniali ów grzech determinizmu, a przy tym łączyli go z lekceważeniem czy poczuciem wyższości względem mniejszych, położonych bardziej na wschód „młodszych” demokracji. Ignorowali swoistość momentu i okoliczności dojścia Orbána do władzy, a wyolbrzymiali rolę lokalnych *path dependences*, czyli uwarunkowań strukturalnych w zjawiskach społecznych. Nie doceniano przy tym często wpływu tendencji międzynarodowych, płynących zresztą z samych państw Zachodu – co być może umożliwiało podtrzymywanie komfortowego poczucia, że to nic więcej niż „wschodnioeuropejska” aberracja wpisująca się w klisze na temat regionu. A teraz spójrzmy: hasła antyimigracyjne węgierskiego premiera są zbieżne z narracją francuskiej lub holenderskiej skrajnej prawicy, a jego dyskurs „antywoke” – z przekazami amerykańskiego ruchu MAGA. W sloganach o „pokoju” i postulatach ułożenia się z agresywną Rosją pobrzmiewają zaś echa europejskich ruchów lewicowych z okresu zimnej wojny. Z kolei kampanie Fideszu, w których centrum znajduje się kreowanie figury „wroga narodu”, przygotowywali nierzadko spin doktorzy z USA (np. George Birnbaum).

Przejrzyć narrację dyplomatyczną

Żaden aspekt rządów Orbána nie wzbudza takiego zainteresowania jak polityka zagraniczna. Tak jak transformacja ustroju dotyka przede wszystkim samych Węgrów, tak posunięcia premiera na arenie międzynarodowej – zwłaszcza w warunkach destabilizacji bezpieczeństwa europejskiego – niosą konsekwencje dla pozostałych członków UE i NATO, w pierwszej kolejności w Europie Środkowej. To, co przez lata przeważnie ignorowano i uważano za pewną ekscentryczną ścieżkę niewielkiego państwa na obrzeżach UE, co najmniej od 2022 r. stanowi realny problemem podważający i tak kruchą spójność Zachodu w tak fundamentalnych kwestiach jak przeciwdziałanie agresywnym działaniom Rosji czy wspieranie Ukrainy.

Polityka zagraniczna Węgier wymyka się przy tym łatwej klasyfikacji. Wymaga od analityka precyzyjnej odpowiedzi na kilka pytań: Jak Budapeszt godzi członkostwo w NATO z coraz bardziej prorosyjskim kursem? Jak rozumieć radykalnie antybrukselską retorykę przy jednoczesnym dobijaniu targu na szczytach unijnych? Ile w postępowaniu Orbána gry pozorów i oportunistu, a ile wizji i ideologii? I jak odcedzić fakty od propagandy, by ocenić rzeczywiste efekty jego strategii?

Aby uchwycić to, czym dzisiaj jest polityka zagraniczna Węgier, z punktu widzenia badacza konieczne jest dokładne prześledzenie chronologii poczynąń szefa tamtejszego rządu w tej sferze oraz zidentyfikowanie punktów zwrotnych w jego karierze.

Dawniej lider Fideszu opowiadał się za Zachodem, donośnie krytykował Rosję i wskazywał na płynące z jej strony zagrożenia. Jego wielkie zwycięstwo w 2010 r. odbierano – także w Polsce – jako szansę na wzmocnienie w Europie Środkowej nurtu asertywnego względem Moskwy. Ale pierwsze symptomy zmiany podejścia Orbána widać – przynajmniej retrospektywnie – jeszcze przed jego dojściem do władzy, choć wtedy łatwo było je zlekceważyć. Międzynarodowy kryzys finansowy silnie zachwiał przekonaniem przywódcy Fideszu, że impulsy rozwojowe będą zawsze przychodzić z Zachodu – w następnych latach zaczął więc coraz intensywniej szukać szans gdzie indziej.

Zmianę podejścia tego polityka do Rosji da się dokładnie umiejscowić w czasie – przełom przyniosło nieformalne spotkanie z Władimirem Putinem w Petersburgu w listopadzie 2009 r., kilka miesięcy przed zwycięstwem w wyborach. Wkrótce po nich zaczęto realizować politykę „otwarcia na Wschód”, początkowo głównie pod niewinnym szyldem dywersyfikacji handlu (za ok. 80% węgierskiego eksportu odpowiadają państwa UE) – zbliżenie polityczne miało przyjść później.

Ugruntowanie współpracy z Rosją przyniósł dopiero rok 2014. W styczniu Węgry dają Rosji zadanie rozbudowy elektrowni jądrowej, zaciągając na to przedsięwzięcie wieloletni kredyt, a zarazem wiążąc się z nią w tej strategicznej dziedzinie na dekady. Obniżka cen energii dla konsumentów, możliwa m.in. dzięki przyznanemu przez Gazprom rabatowi na dostawy gazu, wyrasta na najważniejszy element kampanii Fideszu przed kwietniowymi wyborami, zaś partia staje się w ten sposób politycznym zakładnikiem Moskwy. Jednocześnie pojawia się coraz więcej doniesień o korzyściach, jakie zaplecze biznesowe ugrupowania czerpie z kooperacji z Kremlem.

Również w 2014 r. Orbán wygłasza słynny antyzachodni manifest, w którym podziwia sukcesy gospodarcze państw autorytarnych. Rosja przestaje być na Węgrzech postrzegana jako zagrożenie, mimo że w tym samym roku anektuje Krym i rozpoczyna agresję na Donbas. Od tego czasu premier Węgier krytykuje nakładane na nią przez UE sankcje i kontynuuje tradycję rokrocznych spotkań z Putinem. Kolejne działania już tylko „twórczo” rozwijają obrany wtedy kierunek. Współpraca z Rosją rozciąga się na dalsze obszary (m.in. dochodzi do zakupu tamtejszych szczepionek przeciwko COVID-19 oraz wspólnej produkcji wagonów kolejowych), a rosyjskie służby swobodnie operują nad Dunajem. Węgry zostają ostatnim państwem regionu, które nie wydzieliło żadnych podejrzewanych o szpiegostwo dyplomatów.

Równie duże znaczenie dla badania polityki zagranicznej Budapesztu ma analiza paradoksów posunięć szefa rządu na odcinku zachodnim. Z jednej strony toczy się spór w UE, w który lider Fideszu wchodzi wkrótce po zdobyciu władzy w 2010 r. – krytykowane są jego kroki wymierzone w media i podporządkowywanie instytucji. Parlament Europejski przyjmuje następne rezolucje (w tym w 2018 r. o procedurze z art. 7 o zawieszeniu prawa głosu), a Orbán regularnie trafia na jego forum pod grad pytań. Pewne – choć ograniczone – działania podejmuje też Komisja Europejska w ramach procedur naruszenia prawa (*infringement procedure*).

W odpowiedzi Węgry sięgają po ostrą retorykę wymierzoną w Brukselę. Zarazem premier prowadzi względnie pragmatyczną politykę w relacjach z państwami członkowskimi. Na szczytach Rady Europejskiej zachowuje się konstruktywnie – uspokaja zagranicznych partnerów i przekonuje ich, żeby nie słuchali tego, co mówi (publicznie), a jedynie patrzyli na to, co robi. Kultuwyuje dobre stosunki z Merkel, a Niemcy przysmykają oko na postępowanie Budapesztu w imię interesów koncernów przemysłowych (zwłaszcza motoryzacyjnych), przed którymi Orbán rozwija w kraju czerwony dywan. Inwestuje także we współpracę wyszehradzką (pierwsze wizyty po wyborach w 2014 i 2018 r. składa w Polsce).

W późniejszych latach – wraz z radykalizacją przekazu – szef rządu Węgier coraz bardziej przesuwają się jednak na margines polityki europejskiej. W 2021 r., tuż przed głosowaniem nad wykluczeniem Fideszu, ugrupowanie to opuszcza Europejską Partię Ludową, która przez ponad 10 lat roztaczała parasol nad kontrowersyjnymi działaniami jego lidera. Orbán stawia już w zasadzie tylko na siły kontestujące główny nurt polityki, jak francuskie Zjednoczenie Narodowe (państwowy bank węgierski udziela kredytu na kampanię Marine Le Pen), włoska Liga czy Alternatywa dla Niemiec. Choć w ostatnim czasie rosną one w siłę, a głoszone przez nie poglądy oddziałują na mainstream, to ich rola w naczelnych gremiach decyzyjnych – takich jak Rada Europejska – pozostaje niewielka.

Jak więc uchwycić faktyczny wpływ Orbána na arenę międzynarodową? Łatwo tu ulec wizerunkowi człowieka – i państwa – „boksującego powyżej swojej kategorii wagowej”. Premier Węgier regularnie spotyka się z wielkimi tego świata (choć zwykle spoza społeczności zachodniej, choćby Putinem czy Xi Jinpingiem), odwołuje się do niego Donald Trump (przykładowo podczas debaty prezydenckiej z Kamalą Harris), a przed szczytami unijnymi wszyscy zastanawiają się, czy Budapeszt nie zablokuje kolejnej kluczowej decyzji. Sam Orbán, który od kilku lat wydaje się znudzony polityką krajową, wiele miejsca w wystąpieniach poświęca zagadnieniom międzynarodowym, dzieląc się publicznie własnymi refleksjami o tym, dokąd zmierza świat.

Jednocześnie jego przełożenie na politykę międzynarodową pozostaje ograniczone. W Brukseli – z uwagi na sięganie po weto w kwestiach wymagających jednomyślności – postrzega się go przede wszystkim jako problem do rozwiązania. W stosunkach z Rosją i Chinami jego rangę podwyższa fakt, że dysponuje głosem w UE i NATO oraz może promować na Zachodzie korzystne dla tych krajów narracje, lecz wciąż przewodzi tylko niewielkiemu, a na dodatek zmarginalizowanemu państwu, które nie zaspokoi kluczowych potrzeb Moskwy i Pekinu w ich relacjach z Zachodem. Dzięki doświadczeniu na arenie europejskiej i inwestowanym przez Budapeszt zasobom może natomiast odgrywać rolę pewnego punktu odniesienia w dyskusjach – choć zwykle skrajnego i odstającego od większości. Na paradoks zakrawa zatem fakt, że jest równocześnie politycznym wyrzutkiem i trendsetterem.

Żeby dostrzec istotę aktywności zagranicznej premiera Węgier, analityk musi wyjść poza retorykę władz, niezwykle umiejętnie konstruowaną i dobiebraną pod kątem poszczególnych adresatów. O sile gabinetów Orbána stanowi bowiem ich ciągłość personalna i – co za tym idzie – doświadczenie administracji w komunikowaniu polityki odbiorcom zewnętrznym. Lider Fideszu w komisjach spraw zagranicznych zasiadał jeszcze w latach 90. i jest najdłużej urzędującym szefem rządu w UE. Minister spraw zagranicznych (i handlu) Péter Szijjártó pełni zaś swoją funkcję od ponad 10 lat.

Do tego dochodzi sieć urzędników, sponsorowanych przez państwo organizacji, lojalnych dziennikarzy i influencerów w social mediach, którzy reprodukują przekaz „góry” za granicą. Wymaga to od badacza wytrwałego przebijania się przez narracje propagandowe i destylowania z nich interesów i zamierzeń ekipy premiera. Obecnie rządzący przekazują bowiem bardzo mało informacji, a ich komunikacja w kwestiach zagranicznych ogranicza się w zasadzie do chwytliwych sloganów, kolportowanych za pomocą platform społecznościowych.

Do takich haseł wytrychów partii należy „pragmatyzm”. Jak twierdzą jej przedstawiciele, polityka zagraniczna Węgier kieruje się wyłącznie chłodnymi kalkulacjami dotyczącymi interesu narodowego, odartymi z niepotrzebnych naleciałości światopoglądowych. Jej deklarowanym dążeniem jest więc osiąganie celów gospodarczych, przyciąganie nowych inwestycji i pozyskiwanie rynków eksportowych. W tym duchu za zacieśnianiem kooperacji z Rosją czy Chinami stoją tylko argumenty „racjonalne”. Minister Szijjártó jak mantrę powtarza, że dostawy energii to kwestia „fizyki, a nie polityki czy ideologii” oraz postuluje „neutralność technologiczną”, za którą rzecz jasna chowają się niewygodne dla rządu fakty.

Za takie podejście Węgry płacą coraz znaczniejszym uzależnieniem politycznym od państw nieprzyjaznych wobec Zachodu. Na współpracy z Moskwą i Pekinem korzystają przede wszystkim oligarchowie powiązani z obozem

władzy, pośredniczący w transakcjach lub zatrudnieni jako podwykonawcy. Inwestycje realizuje się nierzadko z pominięciem standardów środowiskowych, a wartość dodana tych projektów dla gospodarki też jest dyskusyjna. Kraj traci miliardy euro zamrożone w ramach procedury warunkowości, gdyż nie potrafi przeprowadzić reform i ograniczyć korupcji – co zagroziłoby istocie rządów Fideszu.

Z polityki zagranicznej w zasadzie wyłączono też względy bezpieczeństwa – władze zakładają, że UE i NATO i tak je Węgrom zapewnią, w związku z czym wolno się tym nie przejmować i „jechać na gapę”. Wreszcie: na sferę tę z biegiem lat coraz wyraźniej oddziałują sympatie i uprzedzenia samego Orbána, który właściwie jednoosobowo wyznacza jej kierunek, zaś szef MSZ jedynie wykonuje polecenia przełożonego. Pod płaszczykiem „pragmatyzmu” skrywają się więc interesy obozu rządzącego, światopoglądowe inklinacje lidera czy wynoszenie względów gospodarczych ponad racje bezpieczeństwa narodowego.

Owa „pragmatyczna”, rzekomo odarta z wartości i skupiona na twardych interesach polityka zagraniczna odchodzi jednak w cień, gdy ideologia zyskuje użyteczność. Dlatego Budapeszt na potrzeby stosunków z Turcją, państwami Kaukazu i Azji Centralnej odwołuje się do (mitycznych) turańskich korzeni Węgrów, a szef rządu może w Astanie mówić, że czuje się tam bardziej „u siebie” niż w Brukseli. Aby pozyskać sympatię Trumpa, władze starają się zaś pozycjonować w amerykańskich wojnach kulturowych po stronie ruchu MAGA i walczyć z „wokeizmem”. W Europie współtworzą natomiast antyimigracyjną oś, opierając się przykładowo na teoriach spiskowych o celowym „wielkim zastąpieniu” (*The Great Replacement*) rdzennych mieszkańców kontynentu przybyszami z innych kultur.

Drugi newralgiczny dla analizowania węgierskiej narracji w polityce zagranicznej termin, szczególnie w ostatnich latach, to „pokój”. Od pełnoskalowej inwazji Rosji na Ukrainę Budapeszt – jedyna z unijnych i natowskich stolic Europy Środkowej, która nie wspomogła Kijowa – tłumaczy swoją postawę dążeniem do pokoju i wyrzeczeniem się przemocy w stosunkach międzypaństwowych. Prawie każdy wpis reprezentantów władz w mediach społecznościowych na temat wojny okrasza emotikon gołąbka.

Taka retoryka ma ukryć przed odbiorcami i w kraju, i za granicą prawdziwy stan rzeczy: stanowisko władz w tej kwestii de facto sprzyja Moskwie. Orbán konsekwentnie postuluje wstrzymanie zachodniego wsparcia dla Ukrainy oraz sprzeciwia się unijnym sankcjom na Rosję (choć pod presją niechętnie przystaje na ich kolejne pakiety). Co więcej, pod płaszczykiem „pokoju” promuje korzystny dla Kremla symetryzm, stawiający na równi agresora i jego ofiarę. Przekonuje do tej postawy zarówno europejską i amerykańską opinię publiczną – co ma prowadzić do niwelowania oporu względem kursu Moskwy – jak i kraje

Globalnego Południa, w których dyskredytuje zachodnie podejście do tego konfliktu zbrojnego. Analityk musi zdekonstruować tę narrację i określić rzeczywiste cele skrywające się za węgierską „polityką pokoju”.

Wieloletnie rządy jednej partii, sprawność fideszowej maszyny propagandowej i słabość ośrodków opozycyjnych sprawiają, że przekaz Budapesztu w sprawach międzynarodowych jest w dużej mierze hegemoniczny. Prowadzi się niewiele debat dotyczących tej sfery, a w tych toczących się uczestniczy w zasadzie wyłącznie wąska elita stołeczna. „Pragmatyczna” polityka zagraniczna i potrzeba popierania „pokoju” na tyle zdominowały przestrzeń publiczną, że mało kto kwestionuje współpracę energetyczną z Rosją, kontrowersyjne inwestycje chińskie albo podejście do wojny na Ukrainie. W ostatnich latach władze rugowały tego rodzaju głosy z mediów, think tanków i uniwersytetów. Nawet osoby krytyczne wobec Orbána nieraz powielają bezrefleksyjnie tezy jego propagandy.

Istnieją oczywiście chlubne wyjątki. Dzięki niezależnym portalom dziennikarstwa śledczego – takim jak doskonały Direkt36 – dowiadujemy się, jakie motywy faktycznie stoją za kooperacją z Moskwą i Pekinem. Rolę mediów publicznych, w których na poważnie dyskutuje się o polityce międzynarodowej, przejęły częściowo kanał Partizán na YouTube i internetowy tygodnik Válasz Online. Działa także garstka ekspertów, którzy publicznie komentują politykę zagraniczną i bezpieczeństwa rządu Orbána – i czasem ponoszą koszty takiej aktywności (choćby w postaci zwolnienia z państwowej instytucji badawczej czy uczelni publicznej). Ich ekspertyza przychodzi w sukurs analitykowi zajmującemu się Węgrami, jednak w obliczu miałkości lokalnej debaty publicznej musi on wypracować własny aparat krytyczny i punkty odniesienia, które pozwolą umieścić postępowanie rządzących w odpowiednim kontekście – na przykład porównać je z poczynaniami przywódców innych krajów regionu.

Węgry jako wyzwania analityczne

Żaden system nie trwa wiecznie – w najbliższym czasie badacz władzy Orbána będzie musiał zmierzyć się z wyzwaniem zidentyfikowania oznak jej słabnięcia. Z jednej strony należy pamiętać o wbudowanych w system przewagach Fideszu, które sprawiają, że wielu ekspertów podważa w ogóle szanse na demokratyczną zmianę rządów. Z drugiej – w pewnym momencie może się okazać, że wszechmoc władzy premiera i sprawowana przez niego niemal pełna kontrola nad życiem państwa i obywateli zaczną się jednak kruszyć. Warto uważać na nieprzewidziane wydarzenia – „czarne łabędzie” – prowadzące do zmiany dynamiki politycznej i wywołujące efekt domina. Do takowego doszło na przykład na początku 2024 r., gdy skandal wokół ówczesnej prezydent

Katalin Novák spowodował największą od lat falę krytyki pod adresem władz i wyłonił zupełnie nieoczekiwanego lidera opozycji w osobie Pétera Magyara. Po pół roku wyrósł on na głównego rywala Orbána, a jego partia zaczęła wyprzedzać w sondażach przewodzący w nich od prawie dwóch dekad Fidesz.

Jeśli obecny premier przegra wybory, przed analitykiem staną kolejne pytania: czy nastąpi pokojowy transfer władzy? Na ile nowy rząd będzie w stanie swobodnie kształtować politykę po tylu latach hegemonii Fideszu? W jakim stopniu ten ostatni zdoła utrzymać kontrolę nad sytuacją dzięki zgromadzonym zasobom politycznym i materialnym? Czy staniemy się świadkami pełnej reorientacji polityki zagranicznej państwa, które tak głęboko uwikłało się w relacje z Rosją i Chinami?

Przyjdzie w końcu moment, gdy badający współczesne Węgry przestaną być „urbanologami”, a wśród ich zadań ponownie znajdzie się – jak to ma miejsce w przypadku ekspertów od innych demokratycznych państw – śledzenie takich „prozaicznych” kwestii, jak powyborcze przekazywanie sterów, rozmowy koalicyjne, spory pomiędzy różnymi organami oraz realne debaty w parlamencie.