



## PAŃSTWO STANU WYŻSZEJ KONIECZNOŚCI

JAK ORBÁN ZMIENIŁ WĘGRY

Andrzej Sadecki

**PUNKT WIDZENIA**

NUMER 41  
WARSZAWA  
KWIECIEŃ 2014

**PAŃSTWO STANU WYŻSZEJ  
KONIECZNOŚCI**  
JAK ORBÁN ZMIENIŁ WĘGRY

Andrzej Sadecki



**OSW** |

CENTRE FOR EASTERN STUDIES  
OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH im. **Marka Karpi**a

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich  
im. Marka Karpia / Centre for Eastern Studies

Redakcja merytoryczna  
Olaf Osica, Mateusz Gniazdowski

Redakcja  
Halina Kowalczyk

Współpraca  
Katarzyna Kazimierska, Anna Łabuszewska

Opracowanie graficzne  
PARA-BUCH

DTP  
GroupMedia

Zdjęcie na okładce  
PAP

WYKRESY  
Wojciech Mańkowski

WYDAWCA

**Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia**  
Centre for Eastern Studies

ul. Koszykowa 6a, Warszawa  
Tel. + 48 /22/ 525 80 00  
Fax: + 48 /22/ 525 80 40  
osw.waw.pl

ISBN 978-83-62936-44-1

# Spis treści

**TEZY /5**

**WSTĘP /7**

## **I. POLITYKA WEWNĘTRZNA /10**

- 1. Reformy konstytucyjne /10**
- 2. Hegemonia partii Fidesz w instytucjach państwa /12**
- 3. Osłabienie instytucji niezależnych /13**
- 4. Utrwalenie władzy i „nieodwracalność” zmian /13**
- 5. Dominująca pozycja premiera Orbána /14**
- 6. Zaplecze biznesowe i medialne partii Fidesz /15**

## **II. POLITYKA GOSPODARCZA /18**

- 1. Polityka fiskalna /19**
- 2. Więcej państwa w gospodarce /21**
- 3. Rezultaty /23**

## **III. POLITYKA EUROPEJSKA I ZAGRANICZNA /27**

- 1. Polityka europejska /27**
- 2. Krytyka międzynarodowa /29**
- 3. Polityka w Europie Środkowej /32**
- 4. Otwarcie na Wschód /35**

**PODSUMOWANIE I PERSPEKTYWY /38**

## TEZY

- Po dojściu do władzy w sytuacji głębokiego kryzysu politycznego i gospodarczego Viktor Orbán dokonał w państwie zmian na dużą skalę, podważających dotychczasowy porządek gospodarczy i polityczny. Znacznie ograniczone zostały mechanizmy równowagi i kontroli władzy, a rola opozycji – zmarginalizowana. Wzbudziło to poważne kontrowersje za granicą, a rządy Orbána stały się przyczynkiem do dyskusji o granicach demokracji i państwa prawa w Unii Europejskiej. Reformy nie podważyły jednak zasadniczych cech ustroju parlamentarnego, ustalonego w 1989 roku. W nowej ustawie zasadniczej znalazły się potrzebne rozwiązania, jak choćby konstytucyjne ograniczenie długu publicznego. Zmiany sprowadzały się jednak przede wszystkim do wzmocnienia władzy centralnej oraz rozszerzenia dominacji Fideszu na węgierskiej scenie politycznej.
- Po czterech latach rządów głównym osiągnięciem Fideszu w gospodarce jest konsolidacja finansów publicznych i znaczne obniżenie najwyższego w regionie długu publicznego. Nie udało się natomiast przezwyciężyć trwającej od 2007 roku stagnacji gospodarczej. Częste zmiany w prawie przyczyniły się do pogorszenia klimatu inwestycyjnego, choć dzięki polityce wsparcia dla wybranych sektorów gospodarki nie nastąpił odpływ inwestycji. Spadek zaufania rynków skutkował natomiast przejściowymi trudnościami z obsługą zadłużenia państwa. Rząd poczynił szereg działań doraźnie poprawiających sytuację Węgrów, jednak nie widać wyraźnych perspektyw podniesienia dynamiki wzrostu gospodarczego.
- W polityce europejskiej i zagranicznej nie nastąpiła fundamentalna zmiana kierunku. Polityka zagraniczna Węgier charakteryzowała się niewielką aktywnością i inicjatywą w ramach UE i NATO. Stosunki z USA i większością dużych państw UE uległy ochłodzeniu na skutek kontrowersji wokół

węgierskich reform. Choć politycy Fideszu w kraju nie stronili od retoryki eurosceptycznej, w praktyce Budapeszt podążał za głównym nurtem UE. Rząd Orbána podtrzymywał zobowiązania w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego, jednak dalszemu zmniejszeniu uległy wydatki wojskowe.

- Orbán przejawiał tendencje do traktowania współpracy w Grupie Wyszehradzkiej nie tyle jako formatu uzupełniającego proces integracji europejskiej i będącego podstawą koalicji politycznych w Unii Europejskiej, ile ugrupowania, które będzie przeciwwagą dla „dyktatu” Brukseli i największych państw UE. Choć Węgry nie zyskały wsparcia dla takiego podejścia u partnerów, zaangażowały się we współpracę V4, wytykając przy tym zaniedbania, jakich w tej dziedzinie dopuszczali się socjaliści. Z drugiej strony Fidesz prowadził znacznie bardziej aktywną politykę wobec mniejszości węgierskich za granicą, co wywoływało zadrażnienia w relacjach z sąsiadami.
- Ogłoszona na początku kadencji Fideszu strategia „otwarcia na Wschód” polityki zagranicznej przyniosła ograniczone efekty, pomimo zainwestowania sporych nakładów dyplomatycznych. Początkowo priorytetowo traktowano zbliżenie gospodarcze z Chinami, z czasem najważniejszym państwem stała się Rosja. Choć będąc w opozycji, Fidesz ostro krytykował politykę bliskiej współpracy z Moskwą w kwestiach energetycznych, po wyborach kontynuował politykę lewicy. Co więcej, rząd Orbána postanowił kompleksowo ułożyć najważniejsze kwestie dla węgierskiej energetyki, opierając się na współpracy z Rosją. Aktywnie wspierał budowę South Stream, a pod koniec kadencji zdecydował o powierzeniu rosyjskiej spółce rozbudowy elektrowni jądrowej w Paks – największej inwestycji na Węgrzech po 1989 roku.

## WSTĘP

W 2010 roku prawicowy Fidesz przejął pełnię władzy w kraju. Razem ze swoją faktyczną przybudówką – Chrześcijańsko-Demokratyczną Partią Ludową (KDNP) – w kwietniu odniósł miażdżące zwycięstwo w wyborach parlamentarnych. Uzyskał 53% głosów, co przy mieszanej ordynacji wyborczej dało mu 68% mandatów w parlamencie, czyli większość konstytucyjną. Wygrana nastąpiła po dwóch kolejnych porażkach w roku 2002 i 2006, a lider partii Viktor Orbán (szef rządu w latach 1998–2002) ponownie został premierem. W czerwcu prezydentem Węgier został wybrany przez parlament poseł Fideszu Pál Schmitt. W październiku partia Orbána zdobyła 58% głosów w wyborach samorządowych, a jej kandydaci na burmistrzów wygrali w 22 z 23 największych miast, w tym w Budapeszcie.

U źródeł dominacji Fideszu na węgierskiej scenie politycznej leży kryzys gospodarczo-polityczny państwa, który rozpoczął się w okresie rządów lewicy w latach 2002–2010. W pierwszej kadencji koalicyjny rząd socjalistów i liberałów doprowadził do skokowego wzrostu zadłużenia państwa i kryzysu finansów publicznych, a Węgry w dużo mniejszym stopniu niż pozostałe nowe państwa członkowskie skorzystały z koniunktury gospodarczej po wejściu do Unii Europejskiej. Po wyborach w 2006 roku premier Ferenc Gyurcsány wezwał na zamkniętym posiedzeniu Węgierskiej Partii Socjalistycznej (MSZP) do reform, stwierdzając równocześnie, że dotychczasowe działania jego gabinetu były porażką i jedynie dzięki ukrywaniu trudnej sytuacji finansowej i kłamstwom wyborczym udało się socjalistom utrzymać u władzy. Po kilku miesiącach przemówienie wyciekło do prasy i wywołało największy wstrząs polityczny po 1989 roku. Przez kraj przetoczyła się fala demonstracji antyrządowych, w Budapeszcie doszło do ostrych starć manifestantów z policją, w których kilkaset osób zostało rannych. Rząd Gyurcsány utrzymał się u władzy, jednak popularność lewicy zaczęła drastycznie spadać.

Kompromitację lewicy wykorzystał Fidesz, który razem z KDNP przedstawiał się jako jedyny prawowity przedstawiciel narodu węgierskiego. Po ujawnieniu nagrania kompromitującego premiera Gyurcsány, podczas jego wystąpień w parlamencie frakcja Fidesz-KDNP za każdym razem opuszczała salę obrad. W zainicjowanym przez Fidesz referendum w 2008 roku, które było plebiscytem przeciwko rządowi lewicy, obywatele opowiedzieli się za cofnięciem nałożonych przez gabinet Gyurcsány opłat za studia wyższe, wizyty lekarskie i pobyt w szpitalu. Fidesz nie dążył natomiast do skrócenia kadencji, licząc na dalszą utratę popularności przez socjalistów. Lewicę ostatecznie pogrążył międzynarodowy kryzys gospodarczy, który spowodował masowy odpływ kapitału zagranicznego z Węgier. Kraj znalazł się na skraju niewypłacalności, wpadł w głęboką recesję (-6,8% PKB w 2009 roku), przedsiębiorstwa dokonywały masowych zwolnień. Sytuacja finansowa została ustabilizowana dopiero dzięki kredytowi udzielonemu przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy i reformom dokonanym w porozumieniu z Funduszem przez rząd techniczny Gordona Bajnaia. Cięcia budżetowe i podwyżki podatków spowodowały jednak dalszą utratę poparcia przez MSZP, która uzyskała w wyborach zaledwie 19% (spadek z 40% w wyborach z 2006).

Fidesz potrafił zagospodarować rosnącą frustrację społeczeństwa węgierskiego, rozczarowanego kolejnymi skandalami politycznymi i trudną sytuacją gospodarczą<sup>1</sup>. W wyborach z 2010 roku przełamany został także dotychczasowy układ partyjny i do parlamentu dostały się dwie partie antyestablishmentowe: ksenofobiczny i nacjonalistyczny Jobbik oraz opowiadająca się za zrównoważonym rozwojem i ochroną środowiska LMP (Polityka Może

<sup>1</sup> W badaniu Pew Research Centre z 2009 roku 94% respondentów z Węgier negatywnie oceniło sytuację gospodarczą w kraju, a 72% uznało ją za gorszą niż w epoce komunistycznej. 71% uznało, że członkostwo w UE osłabiło gospodarkę węgierską. Choć poparcie dla wartości demokratycznych było wysokie, wystąpiło zarazem głębokie rozczarowanie stanem demokracji węgierskiej, którą negatywnie oceniło 77%. Więcej: Hungary Dissatisfied with Democracy, but Not Its Ideals, <http://www.pewglobal.org/2010/04/07/hungary-dissatisfied-with-democracy-but-not-its-ideals/>



Być Inna). Fidesz, Jobbik i LMP kwestionowały, choć w różnym stopniu, dotychczasowy porządek i pewne elementy funkcjonującego od czasu transformacji ustrojowej konsensusu co do wolnego rynku, demokracji liberalnej oraz orientacji euroatlantyckiej.

## I. POLITYKA WEWNĘTRZNA

W retoryce władz kondycja państwa, które „naród” odzyskał, to stan wyższej konieczności, uprawniający rządzących do wprowadzania głębokich zmian i poszukiwania nowych rozwiązań. Program wyborczy Fideszu z 2010 roku nie zapowiadał poważnej przebudowy państwa. Swoje wysokie zwycięstwo Fidesz przedstawiał jednak jako „rewolucję przy urnach”, będącą wyrazem społecznego przyzwolenia na zmiany ustrojowe, a zarazem wotum nieufności dla skompromitowanych, liberalnych i lewicowych elit politycznych. Symbolicznym otwarciem nowej epoki była deklaracja o „systemie współpracy narodowej”, przyjęta na początku kadencji parlamentu i następnie wywieszona we wszystkich budynkach administracji państwowej. Obwieszczono w niej powstanie nowej umowy społecznej, będącej zwieńczeniem rozpoczętej w 1956 roku walki o wolność. W rezultacie „po czterdziestu sześciu latach okupacji i dyktatury oraz chaotycznych dwóch dekadach przejściowych Węgry odzyskały prawo i zdolność do samostanowienia”<sup>2</sup>. Parlament zadeklarował powstanie nowego systemu politycznego i gospodarczego, którego filarami będą „praca, dom, rodzina, zdrowie i porządek”. Do wspólnoty politycznej zaliczono Węgrów żyjących poza granicami kraju. Dotyczyło to przede wszystkim mniejszości węgierskich w państwach sąsiednich, zamieszkałych na terenach utraconych przez Węgry w 1920 roku. Pierwszą decyzją parlamentu było wprowadzenie ułatwień w uzyskiwaniu obywatelstwa węgierskiego.

### 1. Reformy konstytucyjne

Korzystając z większości dwóch trzecich w parlamencie, Fidesz dokonał znacznej przebudowy państwa. Przyjęto nową konstytucję i prawo wyborcze, zreorganizowano większość instytucji. Przeprowadzone zostały reformy m.in. samorządów, kodeksu

<sup>2</sup> „Legyen béke, szabadság és egyetértés”, 14.06.2010, [http://www.kormany.hu/download/2/33/00000/Politikai\\_Nyilatkozat.pdf](http://www.kormany.hu/download/2/33/00000/Politikai_Nyilatkozat.pdf)

pracy, systemu emerytalnego, szkolnictwa, służby zdrowia i służb specjalnych. Parlament od początku kadencji w maju 2010 roku do grudnia 2013 roku przyjął aż 840 ustaw (w porównaniu z 583 w całej poprzedniej kadencji). Nie uległy jednak zmianie zasadnicze cechy ustroju węgierskiego, ustalone podczas obrad okrągłego stołu w 1989 roku, a przepisy w nowej ustawie zasadniczej w około 80% pokrywają się ze starą konstytucją. Zachowany został system parlamentarno-gabinetowy z nieznacznie wzmocnionymi uprawnieniami parlamentu i rządu. Prezydent tak jak dotychczas ma być wybierany przez parlament i nie dysponować szerokimi prerogatywami, choć nowa konstytucja przyznała mu prawo do rozwiązania parlamentu, jeśli ten nie uchwali budżetu do 31 marca danego roku. Zmniejszono liczbę posłów w jednoizbowym parlamencie z 386 do 199. Uproszczono nieco system wyborczy, zachowując jednak ordynację większościowo-proporcjonalną.

Reformy wprowadzone przez rząd Orbána cechowały tendencje centralistyczne. Nowelizacja ustawy o samorządzie lokalnym, która weszła w życie wraz z nową konstytucją 1 stycznia 2012 roku, oznaczała częściowy odwrót od wprowadzonej w 1990 roku decentralizacji państwa. Przywróciła między innymi kontrolę urzędów centralnych nad instytucjami oświatowymi i szpitalami, będącymi dotychczas w gestii województw (*megye*). Zlikwidowany został funkcjonujący od 1998 roku publiczno-prywatny system emerytalny, a aktywa OFE przejęte zostały przez skarb państwa.

Wprowadzono też szereg zmian o charakterze symbolicznym i światopoglądowym. Nowa konstytucja zmieniła nazwę państwa z „Republiki Węgierskiej” (*Magyar Köztársaság*) na krótką formę „Węgry” (*Magyarország*), co miało symbolizować wyraźne odcięcie się od dziedzictwa Węgierskiej Republiki Ludowej. W nowej ustawie zasadniczej znalazły się przepisy mówiące o ochronie życia ludzkiego od poczęcia oraz rodziny jako związku kobiety i mężczyzny. Nie uchylono jednak przepisów dopuszczających legalną aborcję i związki partnerskie dla osób tej samej płci. Partia

rządząca obawiała się bowiem zmieniać rozwiązania popierane przez znaczną część społeczeństwa<sup>3</sup>.

## 2. Hegemonia partii Fidesz w instytucjach państwa

Przebudowa instytucji państwa umożliwiła Fideszowi wprowadzenie głębokich zmian personalnych w administracji państwowej. Choć wymiana kadr w instytucjach państwowych i spółkach skarbu państwa nie jest na Węgrzech zjawiskiem nowym – głębokich czystek dokonała lewica po zwycięstwie w 2002 roku – po objęciu władzy przez Fidesz przeprowadzona była na wyjątkowo dużą skalę. Zmiany były uzasadniane koniecznością rozliczenia nieudolnych rządów lewicy, a służyć temu miała przyjęta na początku kadencji ustawa ułatwiająca zwolnienia pracowników administracji. Po objęciu urzędu prezydenta przez Schmitta, wymieniono niemal wszystkich pracowników kancelarii, mimo że jego poprzednik sprawował urząd z nominacji Fideszu<sup>4</sup>. Zmiany personalne objęły także organy regulacyjne oraz instytucje kulturalne i naukowe.

Reorganizacja lub tworzenie nowych instytucji pozwoliły na wymianę niemal całej kadry kierowniczej, w wielu przypadkach przed końcem kadencji. Przykładem może być prezes Sądu Najwyższego, który po reorganizacji tej instytucji i zmianie nazwy (od 2012 roku – *Kúria*) musiał ustąpić przed upływem kadencji. Zwiększyło się też upolitycznienie instytucji państwowych. Dotychczas wymóg większości kwalifikowanej w parlamencie przy wyborze dyrektorów urzędów regulacyjnych, prezesa Sądu Najwyższego, sędziów Sądu Konstytucyjnego i innych wysokich funkcjonariuszy państwowych sprawiał, że kandydaci byli wyłaniani w wyniku kompromisu między partią rządzącą a opozycją.

<sup>3</sup> Hiába védett a magzat, nem szigorodik az abortusz, *Index*, 11.03.2011, [http://index.hu/belfold/2011/03/11/az\\_abortuszrol\\_torveny\\_valtozasa\\_varhato](http://index.hu/belfold/2011/03/11/az_abortuszrol_torveny_valtozasa_varhato)

<sup>4</sup> Sóllyom szinte minden munkatársát kirúgták, Szabadné maradhat, *Népszabadság*, 3.08.2010, [http://nol.hu/belfold/solyom\\_szinte\\_minden\\_munkatarsat\\_kirugtak\\_schmittek](http://nol.hu/belfold/solyom_szinte_minden_munkatarsat_kirugtak_schmittek)

### 3. Osłabienie instytucji niezależnych

Wybory z 2010 roku dały Fideszowi niezwykle silną władzę, umożliwiającą przeforsowanie dowolnego aktu prawnego. Osłabione zostały instytucje pełniące funkcję równoważącą i kontrolną (*checks and balances*) wobec organów ustawodawczych i wykonawczych. Dotyczyło to przede wszystkim Sądu Konstytucyjnego (SK), który wobec słabej pozycji prezydenta i braku izby wyższej parlamentu odgrywał w ustroju państwa szczególnie istotną rolę. Nowa konstytucja ograniczyła możliwość orzekania SK w sprawach budżetowych, a parlamentowi przyznała prawo wyboru przewodniczącego Sądu (wcześniej wybierali go spośród swojego grona sędziowie). Obóz władzy wielokrotnie *de facto* podważał ostateczny charakter orzecznictwa SK. W kilku przypadkach po uznaniu przez Sąd danej ustawy za niezgodną z konstytucją, parlament nowelizował konstytucję i ponownie przyjmował ustawę w niezmienionym kształcie lub podnosił jej przepisy do rangi konstytucyjnych. Fidesz kilkakrotnie stosował ten manewr zarówno podczas obowiązywania starej konstytucji, jak i tej przyjętej głosami partii rządzącej. Najgłośniejszy przypadek miał miejsce w marcu 2013 roku, gdy parlament, nowelizując po raz czwarty nową konstytucję, przyjął pakiet kilkunastu poprawek w sprawach wcześniej zakwestionowanych przez Sąd Konstytucyjny. Ostatecznie pod presją Unii Europejskiej, Rady Europy i USA z niektórych zmian Fidesz się wycofał<sup>5</sup>.

### 4. Utrwalenie władzy i „nieodwracalność” zmian

Nawet w przypadku utraty władzy Fidesz będzie mógł mieć znaczny wpływ na sytuację w państwie dzięki wydłużeniu kadencji wysokich funkcjonariuszy państwowych oraz obsadzeniu tych stanowisk przez lojalistów partyjnych. Przykładem może być

<sup>5</sup> Należy zaznaczyć, że część istotnych orzeczeń Sądu Konstytucyjnego, na przykład o uznaniu obowiązku rejestracji wyborczej za niezgodny z konstytucją, została uszanowana przez większość parlamentarną.

choćby kwestia nadzoru nad mediami. Szef utworzonego w 2010 roku Narodowego Urzędu ds. Mediów i Środków Przekazu oraz członkowie Rady ds. Mediów wybrani zostali na 9-letnie kadencje. Reformy wprowadzone przez Fidesz mogą się także okazać niezwykle trudne do zmiany przez następne ekipy rządzące. Specyfiką węgierskiego systemu prawnego jest szeroki katalog tzw. ustaw konstytucyjnych (*sarkalatos törvények*), przyjmowanych większością kwalifikowaną dwóch trzecich głosów w parlamencie. W tym trybie przyjmowane są ustawy dotyczące na przykład prawa wyborczego, zakresu uprawnień Sądu Konstytucyjnego i innych instytucji centralnych. Nowa konstytucja rozszerzyła zakres przedmiotowy ustaw konstytucyjnych o takie kwestie, jak polityka rodzinna, system emerytalny i podatkowy. Stanowi to poważne ograniczenie dla przyszłych gabinetów, które bez większości dwóch trzecich głosów będą mieć znacznie utrudnione realizowanie postulatów politycznych. Na przykład odejście od wprowadzonego przez Fidesz liniowego podatku dochodowego wymagałoby szerokiego konsensusu w parlamencie. Ponadto wzmocniono uprawnienia obsadzonej przez osoby związane z Fideszem Rady Budżetowej, która może w przyszłości odegrać istotną rolę polityczną. Jeśli zawetuje bowiem ustawę budżetową, a rząd nie zdąży w terminie przyjąć nowej, prezydent będzie mógł rozwiązać parlament i roz�isać nowe wybory.

## **5. Dominująca pozycja premiera Orbána**

Władzę Fideszu charakteryzuje niezwykle silna pozycja premiera Orbána. Jest on niekwestionowanym liderem partii. Mimo że Fidesz skupia różnorodne środowiska węgierskiej prawicy, nie ujawniają się frakcje wewnętrzzpartyjne, a Orbán nie ma konkurentów w partii. Osoby dawniej odgrywające istotną rolę w partii zostały bądź to zmarginalizowane (Zoltán Pokorni, Tamás Deutsch), bądź zajmują wysokie stanowiska państwowe i nie przejawiają samodzielnych ambicji politycznych (prezydent János Áder, przewodniczący parlamentu László Kövér). W bliskim otoczeniu Orbána są przede wszystkim lojalni politycy Fideszu

młodsze pokolenia (30–40-latkowie). Główną rolę wśród nich odgrywa szef Kancelarii Premiera János Lázár, który jest wymieniany wśród potencjalnych następców Orbána.

W pierwszych dwóch latach, kiedy dokonywano przebudowy konstytucyjnej, urząd głowy państwa sprawował lojalny wobec partii Pál Schmitt. Zastąpił on związanego z prawicą i cieszącego się dużym autorytetem prezydenta László Sólyoma, którego Fidesz nie wybrał jednak na drugą kadencję. Schmitt zaakceptował wszystkie akty prawne, które przedstawiono mu do podpisu, nie korzystając ani razu z możliwości odesłania ustawy do parlamentu do ponownego rozpatrzenia lub skierowania do Sądu Konstytucyjnego. Po ustąpieniu Schmitta w kwietniu 2012 roku w wyniku afery plagiatowej, na nowego prezydenta posłowie Fideszu wybrali dotychczasowego posła w Parlamencie Europejskim Jánosa Ádera. Nowy prezydent pokazał pewną niezależność, kierując kilka ustaw do Sądu Konstytucyjnego przez dwa pierwsze lata urzędowania, jednak w zasadniczych sprawach podzielał linię partii.

Wzmocnieniu uległ ośrodek władzy przy premierze. W miejsce dwunastu ministerstw w poprzednich gabinetach utworzono osiem silnych resortów, w niezmienionej formie pozostały jedynie Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Ministerstwo Obrony. Rozszerzono kompetencje Kancelarii Premiera. Przejęła ona od MSZ kwestie zagranicznej współpracy gospodarczej oraz polityki „otwarcia na Wschód”. Narodowa Agencja Rozwoju, odpowiedzialna za rozdzielanie funduszy europejskich, została podporządkowana w sierpniu 2013 roku Kancelarii Premiera, a na jej czele stanął János Lázár. Kancelarii Premiera podlega służba wywiadu cywilnego.

## **6. Zaplecze biznesowe i medialne partii Fidesz**

Dominującą pozycję w aparacie władzy Fidesz wykorzystał także do wzmocnienia zaplecza biznesowego i medialnego partii. Prasa

węgierska nagłaśniała szereg przykładów wspierania przedsiębiorców związanych z partią. Czołową rolę odgrywał holding budowlany Kőzégp, który w ostatnich latach regularnie wygrywał w przetargach publicznych. Jego właścicielem jest Lajos Simicska, współlokator Orbána z czasów studenckich, w latach dziewięćdziesiątych dyrektor finansowy Fideszu. Tylko w 2013 roku firma Kőzégp samodzielnie lub jako część konsorcjum wygrała kontrakty państwowe o wartości co najmniej 430 mld forintów (ok. 6 mld złotych)<sup>6</sup>, przede wszystkim na projekty infrastrukturalne. Znaczne kontrowersje wzbudziły ustawy regulujące sprzedaż artykułów tytoniowych oraz obrót ziemią. W obu przypadkach skorzystaliby na nich przedsiębiorcy związani z prawicą.

Fidesz uzyskał też większy wpływ na scenie medialnej, choć w środkach masowego przekazu nie brakuje opinii krytycznych wobec rządu. Na początku kadencji Fidesz rozwiązał dotychczas działające instytucje nadzorujące działalność mediów i powołał Narodowy Urząd ds. Mediów i Środków Przekazu oraz Radę ds. Mediów. W obu instytucjach na wieloletnie kadencje zasiadły osoby z nominacji Fideszu. Upolitycznienie tych instytucji oraz przepisy nowej ustawy medialnej wywołały ostrą krytykę krajowych i zagranicznych środowisk dziennikarskich oraz węgierskiej opozycji. Zwróciły też uwagę znacznej części państw unijnych, ponieważ zmiany zostały dokonane przez rząd w przededniu rozpoczęcia prezydencji Węgier w Radzie UE. Wśród zastrzeżeń wymieniano przede wszystkim możliwość nakładania wysokich kar na media oraz przepisy zmuszające do ujawnienia przez dziennikarzy w pewnych okolicznościach źródeł informacji. Niektóre przepisy, które mogły naruszać prawo europejskie, złagodzone pod naciskiem Komisji Europejskiej, jednak zasadnicza część ustawy została utrzymana. Niemniej nie doszło w ostatnich latach do rażących naruszeń wolności słowa (wyjątkiem mogą być

<sup>6</sup> Szacunkowe dane za portalem dziennikarstwa śledczego Atlatszo.hu, [http://atlatszo.blog.hu/2014/01/08/kozgepes\\_kozbeszerzesek\\_2013-ban\\_tu\\_l\\_a\\_400\\_milliardon](http://atlatszo.blog.hu/2014/01/08/kozgepes_kozbeszerzesek_2013-ban_tu_l_a_400_milliardon)



problemy z uzyskaniem koncesji przez lewicowe Klubrádió). Masowych zwolnień dokonano natomiast w mediach publicznych, które – podobnie jak za rządów lewicy – mają wyraźnie prorządowy profil.

Rząd przedsięwziął szereg działań propagandowych, mających na celu popularyzację swoich działań i osiągnięć. Prowadzono zakrojone na szeroką skalę akcje reklamowe nazywane „informacją rządową”. Ze środków publicznych finansowano całostronicowe reklamy w największych dziennikach węgierskich, reklamy internetowe na głównych portalach informacyjnych oraz plakaty i billboardy. Po pojawieniu się w październiku 2012 roku w mediach spekulacji o warunkach, na jakich Międzynarodowy Fundusz Walutowy miałby udzielić kredytu Węgrom (niepotwierdzonych przez MFW), rząd przeprowadził kampanię pod hasłem „Nie ulegniemy MFW!”<sup>7</sup>. Po zakończeniu unijnej procedury nadmiernego deficytu wobec Węgier w czerwcu 2013 roku rząd zamieścił w prasie reklamy mówiące o tym, że UE „była zmuszona” do zakończenia procedury, a każdy obywatel otrzymał informujący o tym list od premiera Orbána<sup>8</sup>. W ostatnim roku kadencji rząd przeprowadził szereg akcji reklamowych pod hasłem „Węgry radzą sobie lepiej” (*Magyarország jobban teljesít*), obwieszczając osiągnięcia rządu w reklamach prasowych i na plakatach w całym kraju, w szacie graficznej nawiązującej wprost do materiałów partyjnych Fideszu. Tego rodzaju reklamy pojawiły się w telewizji także podczas kampanii wyborczej, co stanowiło faktyczne obejście przez Fidesz limitu spotów reklamowych, ustalonego dla partii politycznych.

<sup>7</sup> Reklamy następującej treści pojawiły się w siedmiu głównych dziennikach ogólnokrajowych 9 października 2012 roku: „Czego oczekujemy od MFW? Szacunku, zaufania! Nie zrezygnujemy z niezależności Węgier”, „Zmniejszenie wsparcia dla rodzin – Nie! Nie ulegniemy MFW!”, „Podatek od nieruchomości – Nie! Nie ulegniemy MFW!”. [http://index.hu/belfold/2012/10/09/nem\\_engedunk\\_az\\_imf-nek\\_-hirdeti\\_a\\_kormany/](http://index.hu/belfold/2012/10/09/nem_engedunk_az_imf-nek_-hirdeti_a_kormany/)

<sup>8</sup> List Orbána opublikowany na portalu fn24, 09.08.2013, <http://fn.hir24.hu/Root/Shared/Pictures/2013/08/09/orban-levele.jpg>

## II. POLITYKA GOSPODARCZA

Fidesz przejął władzę w trudnej sytuacji gospodarczej kraju. Zaledwie rok wcześniej Węgry doświadczyły najgłębszej recesji w ostatniej dekadzie (spadek PKB o 6,8% w 2009 roku). Zarazem finanse państwa nie znajdowały się w dramatycznej sytuacji. Realna groźba bankructwa państwa została oddalona dzięki przyznanemu w 2008 roku kredytowi z MFW oraz innych instytucji finansowych w wysokości 20 mld euro. Porozumienie z MFW rozpoczęło proces uzdrawiania finansów publicznych, dzięki reformom technicznego gabinetu Gordona Bajnaia<sup>9</sup>. Jego polityka, prowadzona w ścisłym porozumieniu z MFW, była ostro krytykowana przez Fidesz, który w trakcie kampanii wyborczej głosił hasła odejścia od polityki „zaciskania pasa” oraz nowego otwarcia w polityce gospodarczej. W praktyce jednak programu Fideszu nie można określić jako spójnej strategii gospodarczej. W początkowym okresie obejmowała ona elementy pobudzania wzrostu gospodarczego poprzez obniżki podatków dla małych i średnich przedsiębiorstw, by z kolei w kolejnych latach podjąć próbę konsolidacji finansów publicznych, przy unikaniu cięć w sferze socjalnej. Główne reformy, jakie wprowadził Fidesz, obejmowały:

a) znaczne zmiany w systemie podatkowym państwa, m.in. wprowadzenie niskich podatków dochodowych, a zarazem nałożenie wysokich podatków na banki, telekomunikację, energetykę, sieci handlowe, a także późniejsze podwyższanie i nakładanie nowych podatków przy utrzymującej się trudnej sytuacji finansów państwa;

b) poważne zmiany w systemie emerytalnym poprzez faktyczny demontaż publiczno-prywatnego systemu emerytalnego i prze-

<sup>9</sup> M.in. wydłużenie wieku emerytalnego (z 62 do 65 lat, stopniowo w okresie 2010–2022), zamrożenie na dwa lata płac i likwidacja tzw. trzynastek dla pracowników administracji, podwyżka podatku VAT (z 20 do 25%).

jęcie środków zgromadzonych w OFE przez państwowy system emerytalny;

c) silny etatyzm w gospodarce, którego przykładami są m.in. budowanie krajowego czempiona energetycznego, rosnąca ingerencja w ceny energii i ograniczanie roli niezależnego urzędu regulacji energetyki.

Strategia gospodarcza Fideszu zakładała, iż redukcja podatków dochodowych od osób fizycznych oraz małych i średnich firm ożywi pogrążoną w stagnacji węgierską gospodarkę, natomiast specjalne podatki sektorowe oraz powrót do państwowego systemu emerytalnego istotnie poprawią sytuację fiskalną państwa. Plany rządu zderzyły się jednak z wewnętrznymi i zagranicznymi ograniczeniami. Pod wpływem reakcji rynków finansowych na reformy węgierskie, zmiennej sytuacji na rynkach zagranicznych, dyscyplinujących działań UE wobec polityki budżetowej i utrzymującej się stagnacji rząd wielokrotnie w trakcie kadencji dokonywał znacznych modyfikacji polityki gospodarczej.

## 1. Polityka fiskalna

W pierwszym roku rządów Fidesz przeprowadził obniżkę podatków dochodowych, szukając równocześnie innych źródeł wpływów do budżetu. Od 2011 roku zaczął obowiązywać 16-procentowy podatek liniowy od osób fizycznych w miejsce dotychczasowych dwóch progów podatkowych (18% i 36%). Dotychczasowy 16-procentowy podatek dochodowy od przedsiębiorstw (CIT) rozbito na dwie stawki: 19% i obniżoną 10% dla firm o dochodzie poniżej 500 mln forintów (ok. 7,5 mln zł). Mniejsze wpływy do budżetu miały kompensować podatki kryzysowe nałożone na banki, firmy ubezpieczeniowe, przedsiębiorstwa energetyczne, telekomunikacyjne i sieci handlowe. W lutym 2011 roku państwo przejęło środki otwartych funduszy emerytalnych o wartości ok. 10 mld euro, co oznaczało *de facto* demontaż reformy z 1998 roku wprowadzającej

publiczno-prywatny system emerytalny. Środki te zostały wykozystane na bieżące potrzeby państwa.

Nałożenie dodatkowych obciążeń na sektory zdominowane przez kapitał zagraniczny, odstąpienie od cięć budżetowych i zastosowanie rozwiązań dających jednorazową poprawę sytuacji budżetowej wywołało negatywną reakcję rynków finansowych. Na przełomie 2011 i 2012 roku najważniejsze agencje ratingowe (Fitch, Moody's i Standard & Poor's) obniżyły ocenę węgierskich obligacji do poziomu „nieinwestycyjnego”. Wbrew prognozom rządowym, które przewidywały wzrost rządu 3–5% w latach 2011–2013<sup>10</sup>, gospodarka węgierska ponownie wpadła w recesję (-1,7% PKB) w 2012 roku. Równocześnie w strefie euro nastąpiło pogłębienie kryzysu finansowego. Węgry ponownie zaczęły mieć trudności z obsługą zadłużenia. Ponadto Komisja Europejska rygorystycznie rozliczała Węgry z ograniczania deficytu, nie uznając jednorazowych wpływów do budżetu za trwałą poprawę sytuacji finansowej. Po raz pierwszy sięgnęła wobec państwa będącego członkiem UE po najostrzejsze narzędzie w ramach procedury nadmiernego deficytu, czyli zawieszenie części środków z Funduszu Spójności (od czego odstąpiła po wprowadzeniu przez rząd pakietu reform).

Rząd musiał wprowadzić znaczne zmiany w polityce gospodarczej. Oznaczały one przede wszystkim wprowadzenie nowych obciążeń podatkowych i ograniczonych cięć wydatków. W latach 2011–2013 parlament przyjął łącznie 11 pakietów ustaw stabilizujących sytuację budżetową. Podniesiony został podatek VAT z 25 do 27% (najwyższy w UE). Wprowadzono podatek od transakcji finansowych (FTT), początkowo w wysokości 0,1%, następnie zwiększony do 0,3% (pod naciskiem UE wyłączono z niego Węgierski Bank Narodowy). Od 2013 roku przestał obowiązywać podatek od firm telekomunikacyjnych i sieci handlowych, nato-

<sup>10</sup> NGM-prognózis: Csökkenő adóterhek és újraelosztás, *Origo*, 02.10.2010, <http://www.origo.hu/gazdasag/hirek/20101102-ngm-2011ben-3-szazalekos-2012ben-35-szazalekos-gazdasagi-novekedes.html>

miast pozostałe podatki kryzysowe zostały utrzymane. Podatek bankowy, który miał być zniesiony po dwóch latach, stał się trwałym elementem węgierskiego systemu podatkowego. Program cięć budżetowych objął przede wszystkim rozrośnięte wydatki socjalne państwa. Ograniczone zostały zasiłki dla bezrobotnych oraz emerytury pomostowe. Ponadto zmniejszono nakłady na szkolnictwo wyższe, obniżono dopłaty do transportu publicznego i lekarstw, ograniczono wydatki poszczególnych ministerstw. W rezultacie rząd doprowadził do trwałego obniżenia deficytu poniżej 3%, a Rada Unii Europejskiej zakończyła w czerwcu 2013 roku procedurę nadmiernego deficytu (EDP), która prowadzona była od momentu wejścia Węgier do UE w 2004 roku.

## 2. Więcej państwa w gospodarce

Po 2010 roku wzrosły tendencje etatystyczne w gospodarce. Pomiędzy trudnej sytuacji finansowej państwo odkupiło od właścicieli prywatnych szereg dawniej sprywatyzowanych przedsiębiorstw. Najbardziej spektakularne przejęcia miały miejsce w sektorze energetycznym. Rząd odkupił za 1,88 mld euro od rosyjskiego Surgutnieftiegazu 21% udziałów w koncernie MOL, który jest ważnym graczem regionalnym na rynku naftowym i operatorem węgierskiej sieci przesyłu gazu. Państwowy koncern MVM kupił za 870 mln euro od niemieckiego E.ON-u spółki mające dominującą pozycję w magazynowaniu gazu i handlu surowcem. Oprócz tego miało miejsce szereg mniejszych transakcji przejmowania podmiotów działających na rynku energii od spółek zagranicznych (np. RWE, ENI). Silniejsza pozycja państwa w sektorze energetycznym ma umożliwić zwiększenie wpływu rządu na kierunek rozwoju energetyki, a także na ceny nośników energii. Premier Orbán zapowiedział, że docelowo podmioty zajmujące się handlem energią mają działać na zasadzie non-profit<sup>11</sup>. Dzięki

<sup>11</sup> Orbán: Brüsszelben kell megívni a rezsiharcot, *Magyar Nemzet*, 31.01.2014, <http://mno.hu/belfold/orban-brusszelben-kell-megivni-a-rezsiharcot-1208377>

przejęciu od E.ON-u spółki kupującej gaz od Gazpromu to koncern państwowy będzie negocjował nowy kontrakt długoterminowy z Rosją (obecny wygasa z końcem 2015 roku).

Zwiększyła się pozycja państwa w sektorze finansowym. Należący do państwa Węgierski Bank Rozwoju (MFB) odkupił od niemieckiego DZ Bank udziały w zrzeszającym spółdzielnie oszczędnościowe Takarékbank, który został następnie dokapitalizowany przez państwo. W sytuacji gdy akcja kredytowa znacznie spowolniła z powodu wysokiego opodatkowania banków, rząd próbuje poprzez banki należące do państwa zwiększyć dostępność kredytów dla przedsiębiorców. Ze względu na trudną sytuację finansową dalsze przejęcia nie były możliwe, jednak można się spodziewać kontynuacji tego procesu w kolejnych latach. Jak deklaruje premier Orbán, w przyszłości co najmniej połowa krajowego sektora bankowego powinna być w rękach węgierskich – obecnie w ok. 90% należy do kapitału zagranicznego<sup>12</sup>.

Rząd Fideszu selektywnie podchodził do obecności kapitału zagranicznego na Węgrzech. Nałożył dodatkowe obciążenia na przedsiębiorstwa działające w sektorze usługowym, przede wszystkim z branży energetycznej, finansowej, telekomunikacyjnej i handlowej, na preferencyjne traktowanie mogły natomiast liczyć podmioty zagraniczne z branży produkcyjnej. Z tego typu koncernami rząd podpisał szereg umów o współpracy strategicznej. Porozumienia te miały wzmocnić w tych firmach poczucie bezpieczeństwa w warunkach licznych zmian regulacji i zachęcić je do dalszych inwestycji. Umowy o współpracy strategicznej rząd podpisał z 43 przedsiębiorstwami (w tym 13 z branży motoryzacyjnej). Premier osobiście podpisał m.in. porozumienia z koncernami Audi, Daimler, Coca-Cola i Suzuki.

<sup>12</sup> Overhaul of Hungarian banking sector kicks off - 7 facts about Orbán's dream, *Portfolio*, 11.12.2013, [http://www.portfolio.hu/en/economy/overhaul\\_of\\_hungarian\\_banking\\_sector\\_kicks\\_off\\_7\\_facts\\_about\\_orbans\\_dream.27062.html](http://www.portfolio.hu/en/economy/overhaul_of_hungarian_banking_sector_kicks_off_7_facts_about_orbans_dream.27062.html)

Rząd wprowadził szereg rozwiązań mających doraźnie poprawić sytuację Węgrów w warunkach utrzymującej się od 2006 roku stagnacji gospodarczej. Sięgnięto przede wszystkim po rozwiązania obciążające sektor prywatny. W 2011 roku wprowadzono możliwość jednorazowej spłaty kredytów hipotecznych w walutach obcych po obniżonym kursie, na czym skorzystali głównie zamożniejsi kredytobiorcy. Rząd usiłował także wymusić na bankach zaprzestanie udzielania kredytów hipotecznych w walutach obcych oraz konwersję kredytów w walutach obcych na kredyty w forintach, jednak do końca kadencji nie udało się tego przeforsować. Najważniejszym posunięciem, które odczuwalne jest przez wszystkich konsumentów, jest zmuszenie koncernów energetycznych do obniżenia cen dla klientów indywidualnych<sup>13</sup>. W 2013 roku ceny energii elektrycznej, gazu i centralnego ogrzewania spadły o 20%, a kwestia obniżek cen energii stała się głównym motywem kampanii wyborczej Fideszu przed wyborami w kwietniu 2014 roku.

### 3. Rezultaty

Głównym osiągnięciem rządu jest niewątpliwie utrzymywanie dyscypliny finansowej i ograniczenie poziomu deficytu budżetowego do poziomu poniżej 3%. Pozytywnym krokiem jest także wprowadzenie przez Fidesz konstytucyjnego limitu długu publicznego w wysokości 50% PKB. Jeśli dług przekracza ten poziom, tak jak obecnie, to ustawa budżetowa musi zakładać jego zmniejszenie. Rząd Orbána nieznacznie obniżył dług publiczny, wciąż jednak utrzymuje się on na najwyższym w regionie poziomie około 80%. Problemem pozostaje również wysoki poziom zadłużenia zagranicznego.

<sup>13</sup> Więcej: A. Sadecki, Walka rządu Węgier z zagranicznymi koncernami energetycznymi, *Analizy OSW*, 27.03.2013, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-03-27/walka-rzadu-wegier-z-zagranicznymi-koncernami-energetycznymi>

Rządowi nie udało się natomiast przełamać trwającej nieprzerwanie od 2006 roku stagnacji gospodarczej, a w 2012 roku po raz drugi w ostatnich latach Węgry zanotowały recesję (-1,7%). Niski podatek liniowy przyczynił się do zwiększenia popytu wewnętrznego, zaspokajanego jednak przede wszystkim artykułami pochodzącymi z importu. Wprowadzenie dodatkowych obciążeń podatkowych na banki znacznie ograniczyło dostępność kredytów dla przedsiębiorstw. Nałożenie podatków kryzysowych na niektóre branże, częste zmiany w prawie oraz większa ingerencja państwa na rynku wpłynęły negatywnie na klimat inwestycyjny. Choć nie doszło do znaczącego odpływu inwestycji z Węgier, znacząco zmniejszyły się szanse na pozyskanie nowych inwestorów.

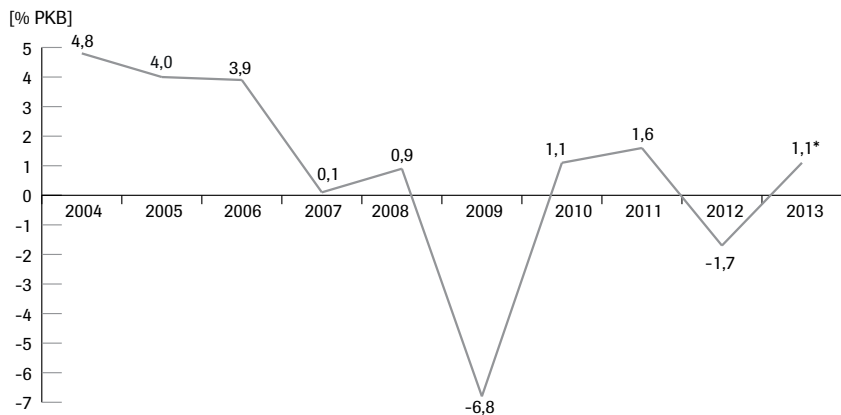
W ostatnich czterech latach nie udało się doprowadzić do znaczącego podniesienia poziomu zatrudnienia (głównym postulatem Fideszu w kampanii w 2010 roku było utworzenie w ciągu 10 lat miliona miejsc pracy). Choć bezrobocie spadło z 11,2% w 2010 roku do 10,2% w 2013 roku, powstało w tym okresie niewiele nowych miejsc pracy. Do spadku bezrobocia przyczyniło się przede wszystkim rozszerzenie programu robót publicznych, którym pod koniec 2013 roku objęto niemal 300 tys. osób<sup>14</sup>. W ostatnich latach znacznie zwiększyła się emigracja z Węgier, głównie do Niemiec. Bezrobocie nadal nie wróciło do przedkryzysowego poziomu 7,4% (2007). Słabością gospodarki węgierskiej wciąż pozostaje bardzo niski poziom zatrudnienia. W przedziale wiekowym 20-64 lata wynosi 62,1%, podczas gdy średnia w UE to 68,4%<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Közelít a 300 ezerhez a közmunkások száma, *Világgazdaság*, 18.11.2013, <http://www.vg.hu/kozelet/kozelit-a-300-ezerhez-a-kozmunkasok-szama-416015>

<sup>15</sup> Employment rate by sex, age group 20-64, Eurostat, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=t2020\\_10](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=t2020_10)



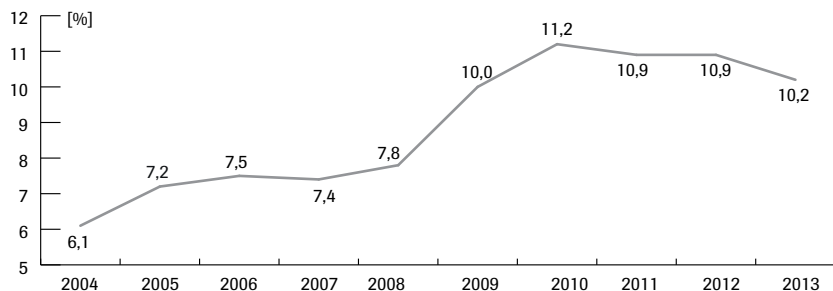
## Wykres 1. Wzrost gospodarczy (%PKB)



Źródło: Węgierski Urząd Statystyczny (KSH)

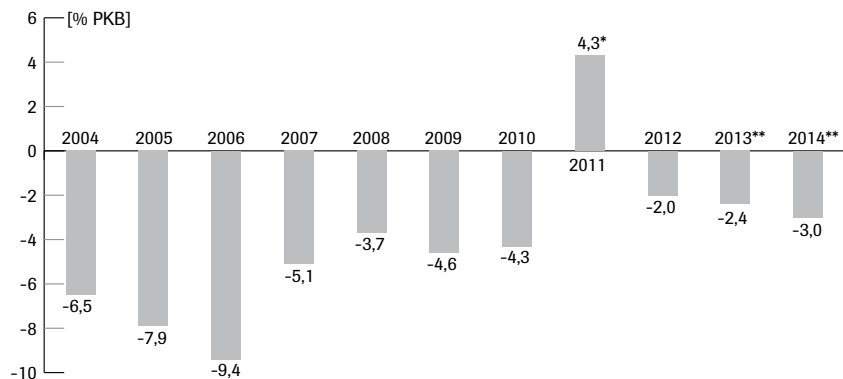
\* dane szacunkowe

## Wykres 2. Bezrobocie (%)



Źródło: Węgierski Urząd Statystyczny (KSH)

### Wykres 3. Deficyt budżetowy (%PKB)

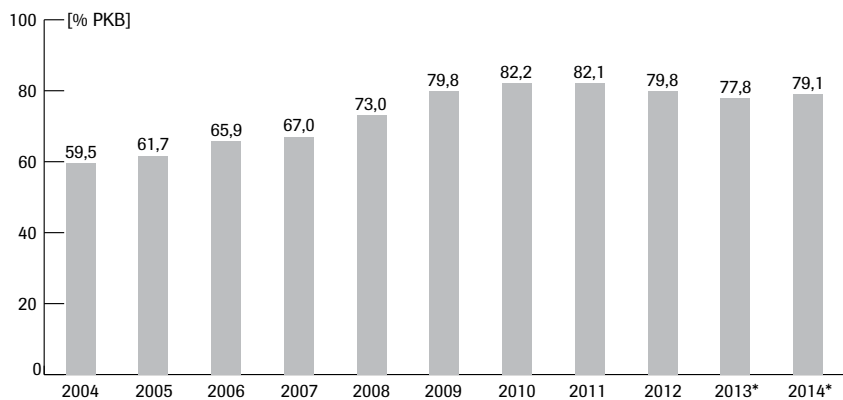


**Źródło:** Eurostat

\* nadwyżka budżetowa dzięki przejęciu przez skarb państwa środków OFE

\*\* prognoza Komisji Europejskiej

### Wykres 4. Dług publiczny (%PKB)



**Źródło:** Eurostat

\* prognoza Komisji Europejskiej

### III. POLITYKA EUROPEJSKA I ZAGRANICZNA

Rząd Orbána nie dokonał fundamentalnej zmiany kierunku w polityce europejskiej i zagranicznej. W ostatnich czterech latach polityka zagraniczna Węgier charakteryzowała się niewielką aktywnością i inicjatywą w ramach UE i NATO. Stosunki z USA i większością dużych państw UE uległy ochłodzeniu na skutek kontrowersji wokół węgierskich reform. Choć politycy Fideszu nie stronili od retoryki eurosceptycznej, w praktyce Budapeszt podążał za głównym nurtem UE. Rząd Orbána podtrzymywał zobowiązania w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego, jednak dalszemu zmniejszeniu uległy wydatki na wojsko. Obecnie wynoszą one zaledwie ok. 0,8% PKB (2014), co umożliwia podtrzymanie bieżących zdolności armii, nie pozwala jednak na modernizację przestarzałego sprzętu wojskowego.

Rząd Fideszu wykazał większe zainteresowanie współpracą regionalną, szczególnie w ramach Grupy Wyszehradzkiej. Jednak polityka wobec mniejszości węgierskich w krajach ościennych wywoływała napięcia w stosunkach z sąsiadami Węgier, szczególnie ze Słowacją i Rumunią. Wobec kryzysu gospodarczego na Zachodzie oraz narastających napięć politycznych z częścią tradycyjnych partnerów Węgier, Budapeszt dążył do zintensyfikowania relacji politycznych i gospodarczych z państwami położonymi na wschodzie. W ramach polityki „otwarcia na Wschód” nastąpiło przede wszystkim zbliżenie polityczne i energetyczne z Rosją.

#### 1. Polityka europejska

Z wypowiedzi przedstawicieli rządu czy dokumentów strategicznych nie wylania się spójna wizja rozwoju Unii Europejskiej. W strategii polityki zagranicznej z 2011 roku wyrażono poparcie dla pogłębienia integracji oraz prymatu metody wspólnotowej nad międzyrządową w procesie decyzyjnym UE. Zarazem akcentowana jest konieczność wzmocnienia pozycji demokratycznie

wybranych rządów<sup>16</sup>. Rozbieżności pojawiają się też między wypowiedziami ministra spraw zagranicznych Jánoša Martonyiego, deklarującego poparcie dla ściślejszej integracji, i premiera Orbána, odwołującego się do tradycji „Europy narodów”. Orbán akceptuje pogłębienie integracji finansowej państw strefy euro, ponieważ Węgrom zależy na stabilności najważniejszych partnerów gospodarczych, natomiast opowiada się za pozostawieniem jak największej suwerenności gospodarczej państwom spoza strefy euro.

W praktyce w ostatnich czterech latach Węgry akceptowały główne kierunki integracji europejskiej (z wyjątkiem tzw. paktu euro plus). Nie blokowały także decyzji unijnych w kwestiach wymagających jednomyślności państw członkowskich. Podczas sprawowania prezydencji w Radzie UE w pierwszej połowie 2011 roku przyczyniły się do postępów w pracach nad tzw. sześciopakiem, czyli pakietem reguł zarządzania gospodarczego w UE. Początkowo Węgry, podobnie jak Wielka Brytania i Czechy, były sceptyczne wobec paktu fiskalnego, jednak w przeciwieństwie do tych państw ostatecznie go poparły. Choć zamiar przyjęcia euro jest wzmiankowany w oficjalnych dokumentach, działania i deklaracje polityków Fideszu oznaczają *de facto* rezygnację ze starań o przyjęcie wspólnej waluty. W opinii premiera Orbána Węgry nie powinny rozważać przyjęcia euro do momentu osiągnięcia poziomu 90% średniego PKB w państwach strefy euro<sup>17</sup>. W nowej konstytucji zapisano, że węgierską walutą jest forint, co dodatkowo utrudnia przyjęcie euro. Oznacza to bowiem, że do przyjęcia euro konieczna będzie nowelizacja konstytucji i szeroki kompromis polityczny.

<sup>16</sup> 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](http://www.kormany.hu/download/e/cb/60000/foreign_policy_20111219.pdf)

<sup>17</sup> Orbán megismételte az eurócsatlakozás egyik feltételét, Portfolio.hu, 12.10.2013, [http://www.portfolio.hu/gazdasag/orban\\_megismetelte\\_az\\_eurocsatlakozas\\_egyik\\_feltetelet.190419.html](http://www.portfolio.hu/gazdasag/orban_megismetelte_az_eurocsatlakozas_egyik_feltetelet.190419.html)

Ważnymi wyzwaniami dla Węgier w polityce europejskiej ostatnich czterech lat była prezydencja w Radzie UE w pierwszej połowie 2011 roku oraz negocjacje nad wieloletnimi ramami finansowymi UE na lata 2014–2020. Dyplomacja węgierska sprawnie kierowała pracami Rady UE w pierwszej połowie 2011 roku. Zrealizowana została znaczna część założonych priorytetów, między innymi podpisanie traktatu akcesyjnego z Chorwacją oraz przyjęcie strategii UE dla regionu Dunaju (EUSDR). Na ocenie węgierskiej prezydencji zaciążyły jednak przyjęta przez parlament węgierski w przededniu rozpoczęcia prezydencji kontrowersyjna ustawa medialna oraz konfrontacyjne wypowiedzi premiera Orbána. W następnych latach priorytetem Budapesztu było uzyskanie korzystnego rezultatu w negocjacjach nad nową perspektywą finansową. Węgry należały do tzw. grupy przyjaciół polityki spójności, a także do koalicji państw opowiadających się za silną wspólną polityką rolną. Choć ostatecznie uzyskały zwiększenie środków w stosunku do pierwotnej propozycji Komisji i wciąż będą otrzymywać więcej z budżetu UE, niż do niego wpłacać, otrzymają kwoty znacząco niższe w porównaniu z latami 2007–2013. W ramach Funduszu Spójności w następnych siedmiu latach otrzymają 18,34 mld euro, czyli o 20% mniej w porównaniu z poprzednią perspektywą finansową<sup>18</sup>.

## 2. Krytyka międzynarodowa

Stosunki z partnerami zachodnimi uległy poważnemu ochłodzeniu. Fidesz był krytykowany za „nadużywanie” większości dwóch trzecich w parlamencie oraz nadmierną koncentrację władzy. Zarzuty dotyczyły m.in. ograniczania roli niezależnych instytucji państwowych (szczególnie Sądu Konstytucyjnego i Węgierskiego Banku Narodowego) oraz próby kontroli mediów. Krytyka zagraniczna dotyczyła także nakładania dodatkowych obciążeń na sektory gospodarki zdominowane przez kapitał zagraniczny.

<sup>18</sup> Többéves pénzügyi keret - versenyképesség és szolidaritás, <http://eu.kormany.hu/tobbeves-penzugyi-keret-2014-2020>

Zarzuty wobec rządu Węgier formułowała przede wszystkim dyplomacja amerykańska i niemiecka oraz przewodniczący Komisji Europejskiej. Krytyczne wobec reform ustrojowych rezolucje przyjął Parlament Europejski oraz Rada Europy, uznając część węgierskich przepisów za niezgodne z europejskim porządkiem państwa prawa. Zalecono w nich wprowadzenie zmian, nie sięgnięto jednak po ostrzejsze instrumenty, jak na przykład rozpoczęcie procedury zawieszenia prawa głosu państwa członkowskiego w Radzie UE. Kroki podejmowane przez UE w stosunku do Węgier łagodził fakt przynależności Fideszu do Europejskiej Partii Ludowej (EPP) – największej frakcji w Parlamencie Europejskim – choć także w ramach EPP pojawiały się głosy krytyczne wobec polityki Orbána. Wstrzeźliwość w ocenie węgierskich rządów, względnie też głosy wsparcia w obliczu nieproporcjonalnie silnej krytyki, płynęły zwłaszcza od partnerów Węgier z Grupy Wyszehradzkiej.

Pod presją zagraniczną Budapeszt rezygnował z części planowanych zmian lub wycofywał najbardziej kontrowersyjne przepisy. Przeważnie godził się na ograniczone ustępstwa wskutek nacisku zewnętrznego. Budapeszt był skłonny wycofać się szczególnie z tych zmian, wobec których Komisja wszczyniała procedurę dotyczącą naruszenia prawa UE, mogącą zakończyć się sankcjami Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a także w sprawach stawianych ostro przez Waszyngton czy Berlin. Większość krytykowanych zmian pozostała jednak w mocy.

Kontrowersje wokół węgierskich reform oraz działania rządu uderzające w zagraniczny biznes nadwyrężyły pozycję międzynarodową Węgier oraz spowodowały ochłodzenie w relacjach z państwami Europy Zachodniej i USA. Relacje te zostały ograniczone do współpracy wielostronnej w ramach UE i NATO. Politycy zachodni omijali Budapeszt, dyplomacja węgierska miała trudności z zorganizowaniem nielicznych wizyt premiera i prezydenta Węgier w stolicach zachodnioeuropejskich (Londyn, Berlin). Napięte były stosunki z Niemcami, głównym partnerem

handlowym i największym inwestorem. Berlin wytykał rządowi naruszanie europejskich standardów państwa prawa oraz protestował przeciwko przepisom niekorzystnym dla niemieckich przedsiębiorstw obecnych na Węgrzech. Krytyka płynęła nawet z południowych landów niemieckich, pomimo zaangażowania Węgier we współpracę dunajską oraz bliskich związków między CSU a Fideszem. Niemniej stosunki Budapeszt-Berlin pozostały względnie stabilne, także dzięki znacznym wysiłkom strony węgierskiej.

Napięcia w relacjach zagranicznych nie spowodowały spadku popularności Fideszu w kraju, przeciwnie, przyczyniły się do konsolidacji elektoratu prawicy. Rząd przedstawiał zastrzeżenia węgierskich reform jako nieuzasadnioną ingerencję w suwerenne decyzje Węgier. Politycy partii rządzącej sugerowali, że krytyka zmian ustrojowych przez państwa zachodnie wynika przede wszystkim z naruszenia przez rząd Węgier interesów firm zagranicznych i zmian konserwatywnych, przyjmowanych niechętnie z pozycji liberalno-lewicowych. Politycy Fideszu działania rządu przedstawiali jako kontynuację prowadzonej w przeszłości „walki o wolność”, odwołując się między innymi do powstania Wiosny Ludów z lat 1948–1949. Natomiast premier Orbán głosił na wiecach prawicy, że Bruksela nie może dyktować Węgrom, co mają robić, tak jak dawniej czyniła to sowiecka Moskwa i habsburski Wiedeń<sup>19</sup>. Deprecjonowanie krytyki zagranicznej ułatwiało politykom Fideszu ton ataków niektórych mediów i polityków zachodnich, napastliwie atakujących rząd lub opisujących sytuację na Węgrzech w sposób mało rzetelny. Pozwalało to odwrócić uwagę od konkretnych zarzutów Komisji Europejskiej oraz krytycznych opinii prawnych na temat reform ustrojowych, jakie przedstawiała na przykład Komisja Wenecka (ciało doradcze Rady Europy ds. Konstytucyjnych).

<sup>19</sup> 1848 és 2010 is megújulást hozott, 15.03.2011, <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/miniszterelnok/beszedekek-2010-is-megujulast-hozott>

### 3. Polityka w Europie Środkowej

W warunkach ostrych sporów z instytucjami europejskimi władze Węgier przejawiały czasem tendencje do traktowania współpracy w Grupie Wyszehradzkiej nie tyle jako formatu uzupełniającego proces integracji europejskiej i będącego podstawą koalicji politycznych w UE, ile jako gremium, które będzie przeciwwagą dla „dyktatu” Brukseli i największych państw. Choć Budapeszt nie zyskał politycznego wsparcia dla takiego podejścia u partnerów, zaangażował się we współpracę V4, wytykając przy tym zaniedbania, jakich w tej dziedzinie dopuszczali się socjaliści. Grupa Wyszehradzka okazała się dla Węgier cennym formatem współpracy w obliczu pogarszania się stosunków z innymi państwami UE i Komisją Europejską.

Współpraca środkowoeuropejska jest tradycyjnym składnikiem myślenia o polityce zagranicznej części konserwatywnych elit Fideszu. Podstawową platformą współpracy regionalnej dla Węgier była Grupa Wyszehradzka, choć Węgrzy promowali także współdziałanie w innych formatach, przede wszystkim w ramach strategii UE dla regionu Dunaju. Budapeszt przykładał dużą wagę do kwestii rozwoju połączeń infrastruktury energetycznej i drogowej w ramach V4. W istotnym dla „czwórki” obszarze polityki wobec sąsiedztwa UE Węgry promują przede wszystkim zaangażowanie w regionie Bałkanów Zachodnich, choć popierają także działania wobec obszaru Partnerstwa Wschodniego. Węgry, sprawujące prezydencję w Grupie Wyszehradzkiej (lipiec 2013 – czerwiec 2014), zadeklarowały chęć kontynuacji działań zapoczątkowanych przez przewodnictwo Polski, która uważana jest za strategicznego partnera Węgier w regionie.

W polityce zagranicznej – w porównaniu z rządami lewicy – znacznie większą rolę odgrywa kwestia liczących około 2,2 mln osób mniejszości węgierskich w państwach sąsiednich. Poziom wsparcia finansowego dla mniejszości wzrósł w niewielkim stopniu, zwiększyło się natomiast zaangażowanie Budapesztu w ży-



cie polityczne wspólnot węgierskich. Rząd Orbána selektywnie wspierał partie węgierskie w państwach sąsiednich, popierając te, które mocniej opowiadają się za uzyskaniem autonomii, stojąc twardo na gruncie praw kolektywnych mniejszości. Wprowadzono ułatwioną ścieżkę nadawania obywatelstwa węgierskiego, z której skorzystało w latach 2011–2013 ponad pół miliona Węgrów. Nowa ordynacja wyborcza przyznała obywatelom Węgier niezameldowanym w kraju czynne prawo wyborcze, choć w niepełnym wymiarze<sup>20</sup>. Wzmocniono też przepisy konstytucyjne, wskazując wprost, że państwo węgierskie „ponosi odpowiedzialność” za los Węgrów żyjących poza granicami kraju<sup>21</sup>.

Polityka wobec mniejszości węgierskich wywoływała przejściowe napięcia w relacjach z państwami sąsiednimi. Na początku kadencji parlament ustanowił „Dzień Jedności Narodowej”, upamiętniający rocznicę podpisania traktatu w Trianon 4 czerwca 1920 roku, którego konsekwencją była utrata przez Węgry ziem zamieszkałych wówczas przez ponad 3 mln rodaków. Choć pamięć o Trianon była stałym składnikiem tożsamości prawicy węgierskiej, rząd Orbána uczynił z niego element ideologii państwowej. Spotkało się to ze szczególnie mocną krytyką Słowacji. Kwestia liczącej 460 tys. (8,5% populacji) mniejszości węgierskiej stała się w 2010 roku jednym z głównych tematów słowackiej kampanii wyborczej, a ustępujący rząd w odpowiedzi na szybką ścieżkę nadawania obywatelstwa węgierskiego wprowadził przepisy umożliwiające pozbawienie obywatelstwa słowackiego w przypadku ubiegania się o obywatelstwo innego państwa. W kolejnych latach klimat stosunków węgiersko-słowackich, mimo nierozwiązanych kwestii spornych, znacznie się poprawił, nacisk położono na współdziałanie w zakresie infrastruktury

<sup>20</sup> W ramach proporcjonalno-większościowego systemu wyborczego obywatele węgierscy niezameldowani na Węgrzech mogą głosować jedynie na partyjne listy krajowe, a nie na kandydatów w okręgach jednomandatowych.

<sup>21</sup> Więcej: M. Gniazdowski, A. Sadecki, Konstytucja nowych Węgier – implikacje krajowe i regionalne, Komentarze OSW, nr 60, 29 lipca 2011 roku, [http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/komentarze\\_60.pdf](http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/komentarze_60.pdf)

energetycznej i transportowej, a także rozwój współpracy wyszehradzkiej i wspólnotę interesów w UE.

Współpraca w Unii Europejskiej i Grupie Wyszehradzkiej, także w formacie „V4+”, z udziałem innych sąsiadów Węgier, pozwoliła łagodzić kontrowersje związane ze wzmocnieniem zaangażowania Budapesztu w życie polityczne społeczności węgierskich w państwach ościennych. Niemniej w drugiej połowie kadencji Orbána doszło do ochłodzenia relacji z Rumunią, gdzie społeczność węgierska jest najliczniejsza (1,23 mln, 6,5% ludności Rumunii). Po przejściu władzy przez Fidesz nastąpiło zbliżenie węgiersko-rumuńskie, cementowane przez dobre relacje premiera Orbána i prezydenta Traiana Bănescu. Centroprawicowe władze Rumunii ze zrozumieniem podchodziły do węgierskiej ustawy o obywatelstwie, między innymi dlatego, że państwo to stosuje podobne rozwiązania wobec obywateli Mołdawii i Ukrainy. Opozycja krytykowała jednak obóz prezydencki za ustępstwa wobec Węgrów, co w okresie kryzysu politycznego w Rumunii z 2012 roku doprowadziło do napięć węgiersko-rumuńskich. Coraz większy opór w Rumunii zaczęło wywoływać wsparcie Budapesztu dla aspiracji autonomicznych mniejszości węgierskiej oraz aktywność polityków z Węgier w rumuńskim Siedmiogrodzie, zabiegających o elektorat, zwłaszcza otwarcie rewizjonistycznego Jobbiku. Mimo przejściowych napięć, związanych ze sporem o restytucję mienia utraconego po wojnie przez Węgrów z Wojwodiny (ok. 250 tys.), dobrze układały się stosunki węgiersko-serbskie, a Węgry stawiały model ochrony mniejszości narodowych w Serbii za wzór.

Kwestia praw mniejszości węgierskiej zdominowała stosunki z Ukrainą (ok. 150 tys. Węgrów zamieszkuje obwód zakarpacki). W okresie protestów na Majdanie, rozpoczętych w listopadzie 2013 roku, reakcje węgierskie ograniczały się do oficjalnych komunikatów potępiających przemoc. Węgry popierały europejskie aspiracje Kijowa, jednak zainteresowanie polityków węgierskich sytuacją u największego sąsiada było znikome. Władze w Budapeszcie doceniały koncesje na rzecz mniejszości dokonywane

przez Wiktora Janukowycza (m.in. wprowadzenie ustawy o językach regionalnych) oraz obawiały się dojścia do władzy przedstawicieli ruchów nacjonalistycznych. Bardziej zdecydowany ton pojawił się po rosyjskiej interwencji na Krymie, którą potępił minister spraw zagranicznych Martonyi, opowiadając się za suwerennością i nienaruszalnością granic Ukrainy. Premier Orbán akcentował jednak bezstronność stanowiska Węgier i podkreślał, że najważniejsze jest bezpieczeństwo Węgrów zakarpackich. Uzasadnianie neutralnej postawy Węgier troską o los mniejszości pozwalało też osłabiać zarzut uległości wobec Rosji, wysuwany przez lewicową opozycję.

#### **4. Otwarcie na Wschód**

Rząd Orbána nadał duże znaczenie polityczne strategii „otwarcia na Wschód”. W obliczu kryzysu gospodarczego u tradycyjnych partnerów Węgier na Zachodzie, zakładała ona zacieśnienie współpracy ze wschodzącymi potęgami gospodarczymi, szczególnie z takimi państwami jak Chiny, Azerbejdżan, Arabia Saudyjska, a z czasem także Rosja. Oprócz wzmocnienia wymiany handlowej, która już za rządów socjalistów systematycznie rosła, „otwarcie na Wschód” miało przyciągnąć inwestycje oraz pozyskać nowe źródła finansowania dla węgierskiego zadłużenia. Budowaniu więzi z partnerami na Wschodzie towarzyszyły zapewnienia o nieuchronnym rozkładzie UE i cywilizacji zachodniej oraz szansie, jaką Węgom daje „wiatr wiejący ze Wschodu”.

Zintensyfikowanie relacji dyplomatycznych nie przyniosło zapowiadanych szybkich efektów, choć w dłuższej perspektywie może mieć pozytywny wpływ na dywersyfikację węgierskich stosunków gospodarczych. Chiny i państwa arabskie nie były zainteresowane kupnem obciążonych wysokim ryzykiem obligacji węgierskich. Nie nastąpił też spektakularny wzrost inwestycji z kierunku wschodniego. Choć podpisano szereg listów intencyjnych, między innymi o inwestycjach kolejowych Chin na Węgrzech, ich realizacja wciąż pozostaje w sferze planów. Eksport do państw

spoza UE stopniowo wzrasta, jednak podstawowym kierunkiem pozostają rynki europejskie, na które kierowane jest ok. 3/4 węgierskiego eksportu. Polityka „otwarcia na Wschód” i zbliżenie z państwami rządzonymi silną ręką pokazała też pewne zagrożenia. Węgry, niedługo po wizycie Orbána w Baku w 2012 roku, przekazały do ojczyzny azerskiego porucznika Ramila Safarowa, który odsiadywał na Węgrzech wyrok za brutalne zabójstwo armeńskiego oficera podczas szkolenia NATO w Budapeszcie w 2004 roku. W Azerbejdżanie został on natychmiast ułaskawiony, co spowodowało zamrożenie relacji dyplomatycznych z Węgrami przez Armenię, a także krytykę społeczności międzynarodowej. Kontrowersje wywołało także poszukiwanie przez rząd Orbána ideologicznej podbudowy polityki „otwarcia na Wschód” poprzez odwoływanie się do mitycznej wspólnoty Węgrów z Hunami i innymi narodami turańskimi – teorii mającej na węgierskiej prawicy długą tradycję, ale szczególnie popularnej w środowiskach skrajnych.

Najważniejszym państwem w ramach polityki „otwarcia na Wschód” stała się z czasem Rosja. Choć będąc w opozycji Fidesz ostro krytykował rząd lewicy za uległość wobec Moskwy, szczególnie za zgodę na udział w projekcie gazociągu South Stream, po wyborach kontynuował politykę poprzedników. Podtrzymano zdecydowane poparcie dla budowy South Streamu, a rząd Orbána jako jeden z pierwszych wycofał poparcie dla konkurencyjnego gazociągu Nabucco. Rząd postanowił także powierzyć bez przetargu rosyjskiej spółce państwowej Rosatom realizację największej inwestycji na Węgrzech po 1989 roku. W styczniu 2014 roku zawarto w Moskwie umowę o budowie nowych reaktorów elektrowni jądrowej w Paks, a kredytu rozłożonego na 30 lat w wysokości około 10 mld euro mają udzielić rosyjskie banki. Współpracy energetycznej towarzyszy zbliżenie na płaszczyźnie politycznej, gospodarczej i kulturalnej, a premier Orbán opowiada się za wzmocnieniem współpracy między UE i NATO a Rosją. Intensywne były kontakty na różnych szczeblach władzy, sam premier

Orbán trzykrotnie składał wizyty w Moskwie<sup>22</sup>. Elektorat prawicowy zaufał Orbánowi, że jest w stanie zabezpieczyć interesy Węgier w stosunkach z Rosją, mimo że przez lata prezentował sceptyczny stosunek do Rosji, a istotnym elementem tożsamości partii Fidesz była pamięć o stłumionym przez wojska sowieckie powstaniu z 1956 roku.

Zbliżenie polityczne z Rosją wynika z chęci kompleksowego rozwiązania problemów stojących przed węgierską energetyką oraz traktowania Rosji jako głównego i wiarygodnego partnera. Ceny rosyjskiego gazu są dla władz w Budapeszcie jednym z najważniejszych tematów politycznych ze względu na duże znaczenie tego surowca dla gospodarki Węgier<sup>23</sup>. Węgry stoją także przed wyzwaniem rozbudowy jedynej elektrowni jądrowej, ponieważ termin zakończenia eksploatacji działających obecnie czterech reaktorów upływa w latach 2032–2037. Ponadto zacieśnienie współpracy z Rosją koresponduje z procesem budowy krajowych czempionów w energetyce. Za kadencji Orbána znacząco wzrosła rola państwowego koncernu MVM, co może pozwolić na wzmocnienie pozycji przetargowej Węgier w relacji z Rosją. W rękach MVM skupione zostały bowiem wszystkie kwestie podlegające negocjacjom z Moskwą (rozbudowa elektrowni jądrowej, kontrakt gazowy, budowa South Streamu). Wkrótce rozpoczną się negocjacje nad nowym kontraktem na dostawy gazu (obecny wygasa z końcem 2015 roku).

<sup>22</sup> Zacieśnianie współpracy z Rosją obejmuje także zbliżenie między partiami u władzy w obu państwach. Politycy Fideszu uczestniczyli na przykład w zjazdach partii Jedna Rosja. W 2013 roku przewodniczący Rady Dyrektorów Gazpromu, b. premier Wiktor Zubkow otrzymał Węgierski Krzyż Orderu Zasługi (*notabene* podobne odznaczenie otrzymał w 2005 roku z rąk premiera Gyurcsányá prezesa Gazpromu Aleksiej Miller).

<sup>23</sup> Rząd Orbána kontynuował zarazem wysiłki poprzedniego gabinetu na rzecz dywersyfikacji dostaw gazu, które mają zmniejszyć uzależnienie od rosyjskiego surowca (np. budowy połączeń międzysystemowych).

## PODSUMOWANIE I PERSPEKTYWY

Pomimo lawinowych zmian konstytucyjnych i gospodarczych, ostrej krytyki w kraju i za granicą oraz trudnej sytuacji gospodarczej rządzący Fidesz utrzymał znaczną część elektoratu i przez całą kadencję prowadził we wszystkich sondażach. Popularności partii nie zaszkodziło instrumentalne traktowanie prawa z korzyścią dla partii i jej zaplecza, a także na przykład afera plagiatowa, zakończona rezygnacją prezydenta, nominowanego przez Fidesz. Niewielki wpływ na poparcie dla Fideszu miała międzynarodowa krytyka oraz spory toczony przez rząd z instytucjami UE, Radą Europy czy USA.

Jedną z przyczyn utrzymującego się poparcia dla partii Orbána jest to, że reformy nie naruszyły interesów żadnej grupy społecznej. Na wprowadzeniu podatku liniowego skorzystali lepiej zarabiający, stanowiący istotną część elektoratu Fideszu. Równocześnie rząd podniósł płacę minimalną, co było gestem ważnym dla mało zarabiających. Pomimo trudnej sytuacji finansowej państwa co roku dokonywano rewaloryzacji emerytur, co podtrzymywało poparcie dla Fideszu w liczącej około 2 mln grupie emerytów. Wprowadzone w ostatnim roku kadencji obniżki cen energii dla klientów indywidualnych pozwoliły odwrócić uwagę od wzrostu obciążeń podatkowych i stagnacji gospodarczej. Były one posunięciem odczuwalnym przez wszystkich konsumentów. Rządowi udało się tym samym uniknąć niepokojów społecznych. Demonstracje ograniczały się do stolicy i dotyczyły spraw niemających bezpośredniego wpływu na codzienne życie obywateli, takich jak obrona wolności słowa, rządów prawa i trójpodziału władzy.

Dodatkowe obciążenia podatkowe nałożono na duże przedsiębiorstwa z sektorów gospodarki zdominowanych przez kapitał zagraniczny. Wywołało to negatywne reakcje zagraniczne i długofalowo może odbić się na klimacie inwestycyjnym i pozycji międzynarodowej Węgier, jednak napięcia z partnerami zagranicznymi Fidesz potrafił wykorzystywać do konsolidacji elektoratu wokół haseł

obrony suwerenności kraju. Utrzymanie poparcia było możliwe także dzięki stałej mobilizacji elektoratu, poprzez m.in. wielotysięczne marsze poparcia dla rządu (tzw. marsze pokoju), akcje zbierania podpisów pod projektami Fideszu, listy wysyłane przez premiera do obywateli i kampanie reklamowe rządu. Ważna była także utrzymująca się popularność samego premiera Orbána.

Silna pozycja Fideszu jest także pochodną słabości opozycji. Lewica nie była w stanie skutecznie odciąć się od negatywnie ocenianych rządów w latach 2002-2010 i zaproponować atrakcyjnej alternatywy politycznej dla rządów Orbána. Nowe inicjatywy, jak choćby wejście do polityki technokraty Gordona Bajnaia, przyciągnęły niewielką część centrowego elektoratu rozczarowanego rządami Fideszu. W styczniu 2014 roku główne partie lewicowo-liberalne postanowiły wystawić wspólną listę wyborczą i kandydatów w okręgach jednomandatowych, co zwiększa ich szanse wyborcze. Dużym obciążeniem będzie dla nich jednak obecność w sojuszu polityków skompromitowanych, np. byłego premiera Ferenc Gyurcsány. Trzecia obecnie siła w parlamencie, skrajnie prawicowy Jobbik, utrzymała dotychczasowy poziom popularności. Realizacja przez Fidesz części postulatów skrajnej prawicy i silne akcentowanie przez nią wątków narodowych i historycznych, zmniejsza szansę Jobbiku na poprawę wyniku sprzed czterech lat.

Jeśli Fidesz zgodnie z prognozami wygra wybory parlamentarne, to w kolejnych latach najprawdopodobniej skoncentruje się na dalszym wzmocnieniu roli państwa w gospodarce. Budzące najwięcej kontrowersji zmiany ustrojowe zostały już wprowadzone w obecnej kadencji, dlatego można się spodziewać złagodzenia sporów z partnerami na Zachodzie, choć incydentalne napięcia mogą się pojawiać. Gdyby jednak doszło do pogorszenia relacji z partnerami w UE i NATO, nie można wykluczyć bardziej aktywnych prób poszukiwania przez Węgry sojuszników na Wschodzie.

**ANDRZEJ SADECKI**

*Prace nad tekstem zakończono w marcu 2014 roku*