

*Peter Mihályi\**

## RENACJONALIZACJA I RECENTRALIZACJA W GOSPODARCE WĘGIER, 2010–2016<sup>1</sup>

(Artykuł nadesłany: 27.10.2016; zaakceptowany: 16.03.2017)

### STRESZCZENIE

W artykule przedstawiono krótkie podsumowanie procesów renacjonalizacji i recentralizacji gospodarki, realizowanych pod skrzydłami drugiego i trzeciego rządu premiera Viktora Orbána. W wyniku jego rządów Węgry, wcześniej lider reform w regionie Europy Środkowej i Wschodniej, wykonały ostry zwrot w przeciwnym kierunku. Przywrócono wiele cech charakterystycznych dla znanego z przeszłości centralnego systemu planowania. Zmianom w gospodarce towarzyszyła przebudowa całego instytucjonalnego systemu kraju w kierunku scentralizowanego państwa rządzonego w sposób autorytarny, co zostało krótko zasygnalizowane w artykule. W konkluzji autor twierdzi, że zmiany w strukturze własności mimo ich istotnego znaczenia mogą zostać przez przyszły rząd o nastawieniu rynkowym odwrócone stosunkowo szybko, jednak wycofanie nowego porządku instytucjonalnego, wprowadzonego zmianami w konstytucji i ustawami wymagającymi kwalifikowanej większości, byłoby trudne i czasochłonne.

**Słowa kluczowe:** nacjonalizacja, prywatyzacja, własność państwowa, antyliberalna polityka gospodarcza.

**Klasyfikacja JEL:** P20, P26, P31, P51

---

\* Corvinus University of Budapest, Hungary; e-mail: peter@mihalyi.com

<sup>1</sup> Artykuł powstał w INE PAN w wyniku wspólnego projektu polsko-węgierskiego p.t. „Development pattern of CEE countries after 2007–2009 crisis, on the example of Poland and Hungary”, realizowanego w latach 2014–2016 w ramach umowy o współpracy Polskiej Akademii Nauk i Węgierskiej Akademii Nauk przez Instytut Nauk Ekonomicznych PAN oraz Instytut Gospodarki Światowej WAN. Data graniczna dla informacji przedstawionych w niniejszej pracy: 10.07.2016 r.

## WPROWADZENIE

W ciągu 25 lat, które minęły od zmiany ustroju na Węgrzech, zdarzały się liczne przypadki przejmowania prywatnych firm przez organy państwowe (centralne bądź lokalne) lub przez państwowe firmy. Wydarzenia te zdarzały się jednak sporadycznie i nie były częścią ideologicznego projektu. W artykule próbuję pokazać, że z chwilą objęcia przez Viktora Orbána stanowiska premiera w 2010 r. (po raz drugi w okresie postkomunistycznym), rozpoczął się zupełnie nowy rozdział w dziejach państwa, gdy celem stało się wyprowadzenie Węgier z liberalnego, opartego na konkurencji, zachodnioeuropejskiego modelu społeczno-gospodarczego.

Struktura artykułu jest następująca: W punkcie 1 czytelnik znajdzie krótkie podsumowanie głównych kierunków wprowadzanych zmian ekonomicznych związanych z tematem artykułu, na tle zasygnalizowanych zmian ustrojowych i instytucjonalnych wprowadzonych przez rząd Orbána. Po niej następuje ilościowa analiza procesu renacjonalizacji w punkcie 2. W punkcie 3 pokazano, że zmiany społeczno-ekonomiczne wprowadzane świadomie w latach 2010–2016 poważnie odbiły się nie tylko na stosunkach własnościowych, ale dotyczyły również mechanizmu regulacji gospodarki. Punkt 4 zawiera krótką ocenę wyników ekonomicznych prowadzonej polityki gospodarczej Węgier, na tle porównania z Polską. Autor próbuje zinterpretować motywy tej niekorzystnej polityki. Konkluzja artykułu nosi charakter spekulatywny i dotyczy przyszłości.

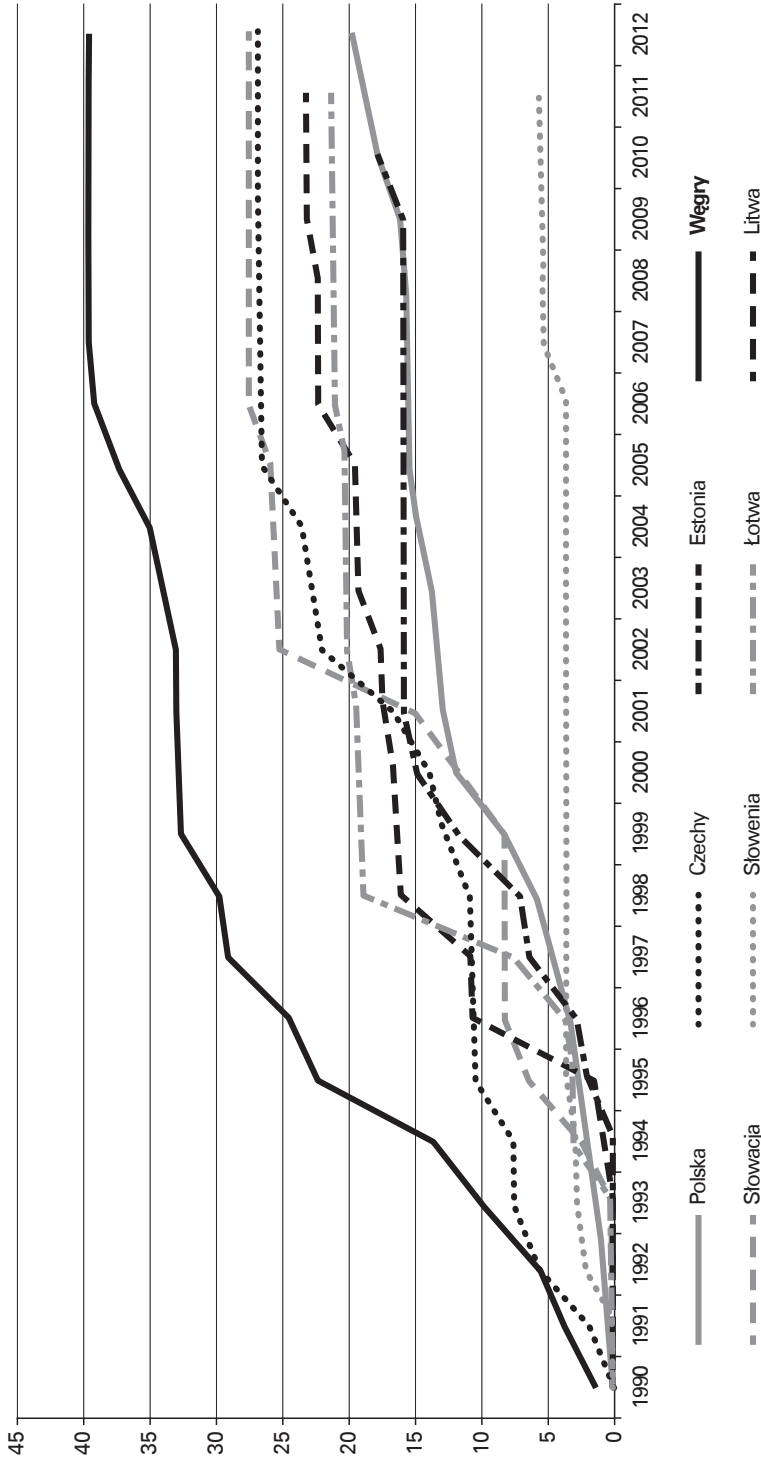
### 1. OSTRY ZWROT W PRZECIWNYM KIERUNKU

W 1990 r. Węgry przyjęły ustrój demokracji parlamentarnej, w której prawa człowieka i prawo do prywatnej własności gwarantowała konstytucja, a silne instytucje oparto na charakterystycznych dla państw zachodnich mechanizmach wzajemnej kontroli (*check and balances*). Następnie, przez blisko dekadę, kraj pełnił rolę pioniera postkomunistycznej transformacji. Taka polityka przyniosła nie tylko rekordowe wpływy z prywatyzacji (rys. 1), ale także rekordową wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) przeprowadzanych w ramach projektów inwestycyjnych typu *greenfield*<sup>2</sup>.

Około połowy lat 90. węgierscy urzędnicy zajmujący się prywatyzacją zrozumieli, że sprzedaż praktycznie wszystkich „klejnotów koronnych” węgierskiej gospodarki spółkom zagranicznym nie była tylko i wyłącznie koniecznością z finansowego punktu widzenia (niezbędną do obsługi denominowanego w walutach obcych zagranicznego zadłużenia Banku Narodowego), ale przede wszystkim ukrytym błogosławieństwem. Był to jedyny możliwy sposób wprowadzenia Węgier na drogę rozwoju opartego na eksporcie – scenariusza, o który węgierscy

<sup>2</sup> Szczegółowe omówienie dostępne w publikacjach P. Mihályiego (2010, 2015).

**Rysunek 1. Skumulowana wielkość przychodów z prywatyzacji w wybranych krajach Europy Środkowej i Wschodniej (jako % PKB) w latach 1990–2012**



Źródło: OECD na podstawie: World Bank Privatization Database 1990-2008, World Development Indicators, IMF Article IV reports i baza danych CESIFO DICE.

decydenci polityczni zabiegali na próżno przez dwa dziesięciolecia poprzedzające 1989 rok. Politycy innych krajów postkomunistycznych dostrzegli tę zależność dopiero 5–10 lat później. Ogólnie rzecz biorąc, pod koniec pierwszej dekady XXI wieku Węgry stały się jedną z najbardziej **zglobalizowanych i zliberalizowanych** gospodarek (tab. 1 i rys. 2).

**Tabela 1. Stopień liberalizacji rynku w krajach OECD, 2008 r.  
Indeks liberalizacji (skala: 0–6)**

Kraj	Gospodarka ogółem	W tym: Sektor energetyczny
Średnia OECD	b/d	2,69
Wartość minimalna OECD	0,96*	0,59**
WĘGRY	1,54	1,94
Czechy	1,50	2,68
Słowacja	1,52	3,02
Estonia	1,37	3,28
Polska	2,04	3,73

Uwaga: 0 = pełna liberalizacja; 6 = całkowity nadzór państwa.

\*Holandia; \*\*Wielka Brytania

Źródło: OECD Product Market Regulation Database ([http://www.oecd-ilibrary.org/economics/data/oecd-product-market-regulation-statistics\\_pmr-data-en](http://www.oecd-ilibrary.org/economics/data/oecd-product-market-regulation-statistics_pmr-data-en)).

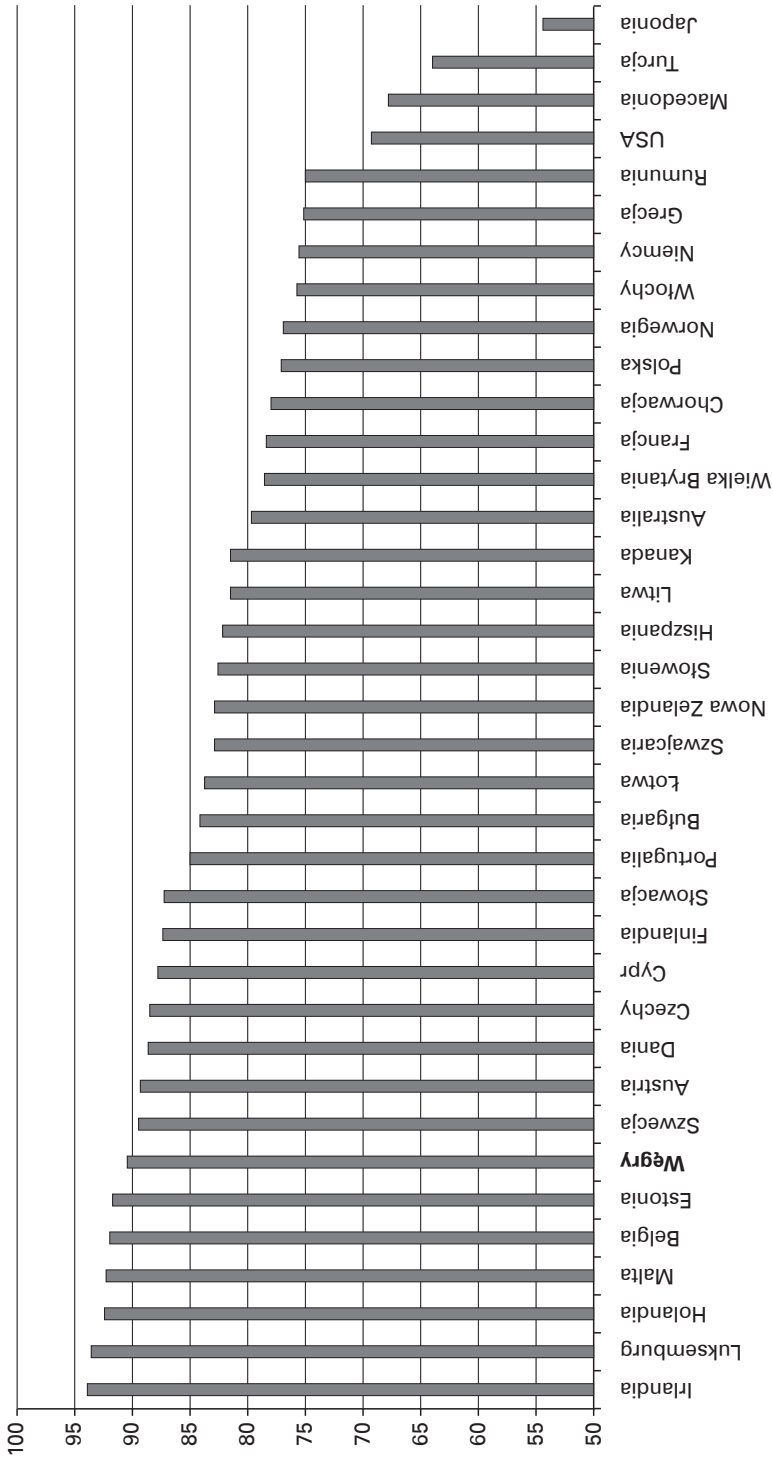
Ku wielkiemu zaskoczeniu świata zewnętrznego wybory z 2010 r. na Węgrzech przyniosły radykalny zwrot w dziedzinie wdrażania reform politycznych i gospodarczych, w szczególności w sferze prywatyzacji i przyciągania bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ). Po miażdżącym zwycięstwie partii Fidesz<sup>3</sup> polityka przejęła kontrolę nad gospodarką, a racjonalność ekonomiczna została zepchnięta na drugi plan.

J. Kornai (2015) miał rację, określając ten zwrot mianem dramatycznego. W ciągu kilku miesięcy parlament uchwalił nową konstytucję i wprowadził szereg nowych przepisów, doprowadzając konsekwentnie do likwidacji systemu wzajemnej kontroli władz, charakterystycznego dla modelu demokracji liberalnej<sup>4</sup>. Większość nowych przepisów została zaprojektowana z myślą o zwiększonej centralizacji aparatu administracyjnego i stworzeniu niczym nieograniczonej przestrzeni dla działań rządu – w tym prawa do ukrywania informacji, które powinny być dostępne opinii publicznej. Z konstytucji wykreślono m.in. pojęcie „własności

<sup>3</sup> Pełna nazwa partii to: Fidesz–Węgierska Unia Obywatelska. Gdy w 1989 r. tworzono młody, wolnościowy ruch antykomunistyczny, nazwa Fidesz była skrótem od słów Fiatal Demokraták Szövetsége (Związek Młodych Demokratów).

<sup>4</sup> Niezależna ocena wspomnianych zmian jest dostępna w publikacjach: F. Fukuyamy (2012), K.L. Scheppele (2012, 2013), J-W. Müllera (2014), B. Bugarica (2014) i C. Brodskiego (2015).

Rysunek 2. Indeks globalizacji gospodarczej, 2010 r.



Uwaga: Indeks globalizacji KOF, stworzony przez Axela Drehera z Uniwersytetu Technicznego w Zurychu (ETH), mierzy trzy główne aspekty globalizacji: (i) gospodarczy; (ii) społeczny; oraz (iii) polityczny. Oprócz trzech wskaźników dokonujących pomiaru trzech aspektów, wyliczany jest ogólny indeks globalizacji, jak przedstawiono powyżej.

Źródło: <http://globalization.kof.ethz.ch/>

prywatnej”. Zrobiono to bez żadnego publicznego wyjaśnienia, nie mówiąc już o jakiegokolwiek dyskusji. Praktycznie wszystkie akty prawne, mające wpływ na zakres władzy i własności państwowej, zostały przekształcane w ustawy kwalifikowane, których zmiana wymaga uzyskania większości 2/3 głosów. Symboliczną, ale wartą uwagi zmianą było usunięcie z pełnej oficjalnej nazwy kraju słowa „republika”<sup>5</sup>.

Na wstępie należy zwrócić uwagę na istotną okoliczność. *Począwszy* od 2010 r. premier Viktor Orbán zarządza swoją partią oraz krajem z pozycji autokratycznego władcy, który nie podlega żadnym instytucjonalnym ograniczeniom. W związku z tym jego nazwisko, nazwa jego partii oraz jego rząd są w niniejszym artykule stosowane wymiennie. Każda decyzja parlamentu, prezydenta kraju lub rządu stanowi osobistą decyzję Orbána, nawet jeśli na pierwszy rzut oka wygląda to inaczej. Podobnie jak prezydent Putin w Rosji, premier Orbán przywrócił prymat władzy politycznej nad gospodarką. Węgry pod wieloma względami powróciły do socjalistycznego modelu podziału władzy, w którym charyzmatyczny przywódca dominuje nad partyjno-państwowym aparatem władzy i profesjonalną klasą kierowniczą (Mihályi, 1993).

**Szerszy obraz.** Posiadanie konstytucyjnej większości 2/3 głosów w latach 2010–2015<sup>6</sup> pozwoliło Orbánowi zainicjować szeroko zakrojony proces przebudowy całego instytucjonalnego systemu politycznego, który objął – jak już wspomniano – między innymi restrukturyzację administracji terytorialnej oraz likwidację pozostałości po samorządzie, zniszczenie trzech głównych filarów zabezpieczenia społecznego (emerytury, opieka zdrowotna i świadczenia dla bezrobotnych), wprowadzenie centralnej kontroli nadzoru nad szkolnictwem publicznym (szkoły podstawowe i średnie). „Nowa Ustawa Zasadnicza”, jak oficjalnie nazywana jest konstytucja, odebrała gminom aktywa (szkoły, zakłady opieki zdrowotnej, straż pożarną, muzea i archiwa) i sporą część władzy dyskrecjonalnej oraz przesunęła je do kompetencji rządu centralnego. Istniejącą względną niezależność dwóch filarów zabezpieczenia społecznego – Narodowego Funduszu Ubezpieczeń Zdrowotnych oraz Krajowego Funduszu Emerytalnego – całkowicie rozbito. Oba te fundusze stały się częścią budżetu centralnego. Pojęcie „zabezpieczenia społecznego” zostało usunięte z treści konstytucji.

Nowa strategia ma także istotny wymiar w sferze **polityki zagranicznej**. Wiele wypowiedzi i działań premiera Orbána ma wydźwięk antyunijny i antyamerykański, czynione są też rewanżystowskie aluzje względem sąsiadów Węgier (przede wszystkim Rumunii, ale także Ukrainy i Serbii). Sponsorowane przez państwo

---

<sup>5</sup> Oficjalną angielską wersję językową aktualnej węgierskiej konstytucji można pobrać: <http://www.kormany.hu/download/e/02/00000/The%20New%20Fundamental%20Law%20of%20Hungary.pdf>

<sup>6</sup> Do 2015 r. rząd Fideszu korzystał z przywileju posiadania 2/3 głosów w parlamencie, co utracono po późniejszych wyborach uzupełniających. Od tej pory partia rządząca do uzyskania kwalifikowanej większości głosów potrzebuje wsparcia posłów opozycji. Dotychczas wiele razy się to udawało. Na przestrzeni pięciu lat nawet nowo uchwaloną konstytucję modyfikowano co najmniej sześć razy!

media często podkreślają, że wypowiadają się w imieniu 15 mln Węgrów (obejmujących szacowane 5 mln Węgrów mieszkających poza węgierską granicą). *Otwieramy się na Wschód czy Węgry mogą stać się zachodnią bramą nowego „jedwabnego szlaku kolejowego” XXI wieku*<sup>7</sup> to typowe przykłady nowych sloganów towarzyszących realizowanym przez rząd kampaniom. Dotyczą one przede wszystkim planów doprowadzenia do skutku wartej 12 mld euro umowy nuklearnej z Rosją na dostawę dwóch bloków energetycznych o mocy 1000 MW w celu zwiększenia pojemności energetycznej elektrowni atomowej w Paks (wynoszącej obecnie 4x480 MW), budowy finansowanej przez Chiny linii kolejowej Budapeszt–Belgrad o wartości 1,1 mld euro, a także innych działań zorientowanych na zawieranie transakcji handlowych ze środkowoazjatyckimi byłymi republikami radzieckimi. Idea współpracy z państwami poradzieckimi mogłaby się nawet sprawdzić, jednak tak się nie stało, ponieważ po spadku cen ropy i gazu kraje te, będące producentami energii, zostały zepchnięte na skraj zapaści finansowej.

Spośród 1264 ustaw uchwalonych przez parlament od połowy 2010 r. wiele zaprojektowano w celu **ograniczenia swobody prowadzenia działalności gospodarczej**. W kalkulacji politycznej przyjęto, że minęłyby lata, zanim UE wyegzekwowałaby od węgierskich legislatorów działanie zgodne z literą i duchem *dobroku wspólnotowego*, a do tego czasu węgierska opinia publiczna przestałaby się interesować tą sprawą. I rzeczywiście, ta taktyka ma się dobrze aż po dzień dzisiejszy<sup>8</sup>. Każda sprawa będąca przedmiotem unijnego postępowania o naruszenia przepisów wspólnotowych, pochłonęła co najmniej dwa lata, zanim Komisja Europejska i/lub Europejski Trybunał Sprawiedliwości wydały ostateczną i nieodwoalną decyzję. Milczące poparcie Waszyngtonu „kupiono”, przede wszystkim, bezwarunkowym wsparciem dla NATO w zagranicznych kampaniach zbrojnych (w Iraku, Afganistanie i Syrii).

## 2. KRÓTKIE PODSUMOWANIE ILOŚCIOWE PRZEMIAN WŁASNOŚCIOWYCH

Z wielu powodów trudno jest określić rzeczywistą skalę postępującej kampanii renacjonalizacji na Węgrzech. Podejmuje się świadome działania w celu ukrycia jak największej liczby informacji. Transakcje w imieniu rządu są dokonywane przez rozmaite instytucje, jak np. Hungarian National Asset Management Inc. (HNAM Inc.), będący prawnym spadkobiercą wcześniejszej agencji prywatyzacji, Węgierski Bank Rozwoju (MFB), Kancelaria Premiera, Bank Centralny, ministerstwa branżowe, niektóre korporacje państwowe, miasto stołeczne Budapeszt i kilka innych miast. W tej sytuacji przeprowadzenie rzetelnej analizy wymagałoby systematycznego gromadzenia danych z wszystkich wyżej wymienionych instytucji mających związek z inicjowanymi przez rząd transakcjami nabycia aktywów, a nie

<sup>7</sup> Zobacz *Program współpracy narodowej* (2010), s. 38.

<sup>8</sup> Bugarič (2014).

**Tabela 2. Renacjonalizacja na Węgrzech, 2010–2016**

		Całkowita kwota wypłacona w ramach transakcji nacjonalizacji dotyczących udziałów w kapitale i mienia nieruchomości* (w mld HUF)*	%
<b>Zakup udziałów</b>			
w tym	przedsiębiorstwa energetyczne	848	48,9
	instytucje finansowe	353	20,4
	inne podmioty	32	1,8
	telekomunikacja, IT, transport	85	4,9
	produkcja	15	0,8
	różne	15	0,9
Nieruchomości (grunty rolne, mieszkalnictwo, budynki biurowe)		188	10,9
Majątek trwały (np. dzieła sztuki)		8	0,4
Łączna wartość kapitału uzyskanego nieodpłatnie po konfiskacie aktywów funduszy emerytalnych		190	11,0
<b>Razem</b>		<b>1735</b>	<b>100,0</b>

Uwaga: Kurs wymiany z dnia 1 lipca 2016 r.: 317 HUF = 1 EUR.

\* Wszystkie znane transakcje zrealizowane przez organy administracji publicznej, w tym samorządy lokalne.

Źródło: Dane zebrane wspólnie przez autora artykułu i Évę Voszkę.

zawsze jest to możliwe. Dane wykorzystane w tym opracowaniu pochodzą z oficjalnych raportów tych instytucji, które mają obowiązek ich publikowania (m.in. Główny Urząd Statystyczny, Państwowe Biuro Audytu) oraz z prasy codziennej. Innym zasadniczym problemem jest struktura zawieranych umów. Cena początkowa, za którą państwo kupuje kapitał spółek, jest często stosunkowo niska w porównaniu z wielkością przyszłych zobowiązań w postaci zadłużenia i kosztów restrukturyzacji. Ze względu na to, iż w innych pracach opublikowanych na łamach niniejszego zbioru (Voszka, Szanyi) przedstawiono szczegółową analizę jakościową trwającej na Węgrzech renacjonalizacji, autor artykułu ograniczy się



**Tabela 3. Transakcje dotyczące renacjonalizacji na Węgrzech według kraju pochodzenia spółki sprzedającej, 2010–2016**

		Całkowita kwota wypłacona w ramach transakcji nacjonalizacji dotyczących akcji i innych udziałów kapitałowych* (w %)
Pochodzenie firmy sprzedającej	zagraniczne	83,6
	węgierskie	16,4
	razem	100,0
Udział przedsiębiorstw zagranicznych	Rosja	45,7
	Niemcy	22,8
	USA	18,0
	Francja	6,7
	Austria	4,8
	Inne	2,0
	Razem	100,0

Uwaga: Wszystkie znane transakcje zrealizowane przez organy administracji publicznej, w tym władze lokalne.

\* Bez mienia ruchomego i nieruchomego.

Źródło: Jak w tabeli 2.

do prezentacji tej samej historii za pomocą dwóch tabel (2 i 3) i kilku krótkich komentarzy<sup>9</sup>.

Orbán nie krył swoich planów dotyczących przeprowadzenia renacjonalizacji jeszcze zanim w 2010 r. został premierem po raz drugi. Jako niekwestionowany lider opozycji od 1998 r.<sup>10</sup> regularnie sprzeciwiał się wszystkim nowym propozycjom prywatyzacji, twierdząc, że postsocjalistyczna prywatyzacja została ukończona przed 1995 r. i że nie zostało już nic na sprzedaż. Z perspektywy czasu krytyka ta okazała się politycznie skuteczna, częściowo dlatego że rządząca Węgierska Partia Socjalistyczna już od 1989 r. prezentowała mało entuzjastyczną

<sup>9</sup> Wcześniejsza analiza tej samej kwestii – patrz Mihályi (2014).

<sup>10</sup> V. Orbán jest *de facto* szefem partii Fidesz od momentu jej założenia w 1988 roku. Nie musi też obawiać się węgierskich elit biznesowych, ponieważ – tak jak prezydent Putin w Rosji – zdołał sobie podporządkować absolutnie wszystkich zamożnych przedsiębiorców. Żaden z nich nie odważy się wesprzeć finansowo partii opozycyjnych ani ich działaczy. Początkowo Fidesz był zdeklarowanym ruchem liberalnym, jednak po 1998 r. Orbán przekształcił go w partię centrową. W Parlamencie Europejskim Fidesz jest obecnie członkiem Europejskiej Partii Ludowej.

postawę wobec prywatyzacji. W wielu przypadkach, gdy w parlamencie dyskutowano na temat przyszłości poszczególnych sektorów przemysłu, antyrynkowy program Fideszu i poglądy Partii Socjalistycznej były do siebie bardzo zbliżone. Wzajemne zrozumienie i współpraca były najbardziej widoczne przy okazji prac dotyczących sektora energetycznego i bankowego. W tych okolicznościach nie dziwi fakt, że tylko te dwa sektory odpowiadają za 70% transakcji renacjonalizacyjnych w ujęciu nominalnym (tab. 2).

Jak wynika z danych tab. 2 i 3, ponad 80% transakcji renacjonalizacyjnych dotyczyło przedsiębiorstw zagranicznych, co szło w parze z nacjonalistyczną dewizą premiera Orbána. Patrząc przez pryzmat narodowościowy, grupę najważniejszych sprzedawców zagranicznych stanowiły firmy rosyjskie. Precyzyjniej rzecz ujmując, doszło tylko do jednej naprawdę dużej transakcji z Rosją: w 2011 r. węgierska spółka prywatyzacyjna odkupiła od firmy *Surgutneftegaz* 22% udziałów w węgierskim przedsiębiorstwie przetwórstwa ropy naftowej i gazu ziemnego (MOL)<sup>11</sup>.

„Softdeals” i „sweetheartdeals”. Na pierwszy rzut oka spora liczba przypadków renacjonalizacji firm może sprawiać wrażenie szaleńczej i bezmyślnej ofensywy, zwłaszcza gdy uderzała ona w zagranicznych właścicieli. Węgry są wszakże nie tylko członkiem ONZ i UE, ale mają też zobowiązania wynikające z dwustronnych umów inwestycyjnych (BITs), z których część została zawarta przed rokiem 1989, gdy doszło do zmiany ustroju<sup>12</sup>. Niemniej jednak, po drobiazgowej analizie wszystkich transakcji dotyczących nacjonalizacji okazało się, że to, co się stało, nie było aktem prymitywnego wywłaszczenia, lecz – mówiąc językiem anglosaskiej jurysprudencji – przejęciem regulacyjnym (*regulatory taking*). W sensie ekonomicznym jest to rodzaj polityki, za pomocą której rząd nadzoruje korzystanie z mienia do tego stopnia, że regulacja przyjmuje formę wywłaszczenia przez państwo<sup>13</sup>, bez faktycznego odebrania właścicielowi tytułu prawnego do dysponowania mieniem. W związku z tym wspomniany szereg zdarzeń na Węgrzech pod rządami Orbána można potocznie określić mianem **przymusu pośredniego**, w wyniku którego większość właścicieli zagranicznych wolała sprzedać swoje aktywa państwu węgierskiemu, niż ponosić straty wynikające z nowo uchwalonych przepisów prawa. Zamiany te było od początku znane. Już w 2005 r., gdy Orbán był jeszcze w opozycji, na publicznym wiecu mówił otwarcie: *Nie musimy być tchórzami. Jeśli rząd poprosi kogoś o zwrot określonego majątku, jego słowo powinno mieć wystarczającą wagę*<sup>14</sup>. Przypadków prawdziwych wywłaszczeń – tj. przymusowego zajęcia mienia bez jakiegokolwiek rekompensaty – było nie-

<sup>11</sup> MOL jest jak dotąd największą węgierską korporacją liczącą się na międzynarodowym rynku. W 2015 r. jej wartość mierzona kapitalizacją rynkową stanowiła 56% jej polskiego odpowiednika, grupy PGNiG. W połowie 2010 r. państwo nie miało w tej korporacji żadnych udziałów.

<sup>12</sup> Lista 58 zawartych przez Węgry dwustronnych umów inwestycyjnych jest dostępna pod linkiem: <http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA/CountryBits/94#iiaInnerMenu>

<sup>13</sup> W wielu krajach dokonywana przez państwo ekspropriacja jest określana mianem działania na rzecz „interesu publicznego”.

<sup>14</sup> Orbán wypowiadał te słowa 27 sierpnia 2006 r. podczas szeroko nagłośnionej konwencji Fideszu, w okresie poprzedzającym wybory powszechne (patrz: <http://index.hu/belfold/kamp1525/>).

wiele<sup>15</sup>, a sposób ich procedowania odbywał się analogicznie do zjawiska rajderstwa (*corporate raiding*) w Rosji<sup>16</sup>. Nawet w tych przypadkach, po początkowej agresywnej ofensywie werbalnej, rząd ostatecznie wybierał jednak bardziej łagodny tryb postępowania.

Ponadto najbardziej wartościowe transakcje okazały się być umowami typu *sweetheart deals*, czyli takimi, w których ustalenia kontraktowe są zadziwiająco korzystne dla zagranicznych sprzedawców. Ceny zakupu w czterech najgłośniejszych przypadkach – tj. wykupienie 1/5 udziałów w grupie MOL od Surgutneftegaz, rosyjskiej spółki ściśle powiązanej z prezydentem Putinem; 100-procentowy wykup segmentu sprzedaży hurtowej gazu ziemnego od E.ON Hungary; przejęcie banków Budapest Bank i Hungarian Foreign Trade Bank, należących odpowiednio do grupy General Electric i German Bayerische Landesbank – były dwu lub trzykrotnie wyższe niż rzeczywista wartość rynkowa tych firm.

Jak to wytłumaczyć? Moim zdaniem, premier Orbán chciał w ten sposób kupić sobie dobrą opinię w Paryżu, Moskwie, Berlinie i Waszyngtonie za pieniądze węgierskich podatników. W innych, mniej znaczących przypadkach beneficjentami transakcji typu *sweetheart deals* byli węgierscy polityczni przyjaciele oraz zwolennicy reżimu Fideszu. Dla przykładu, pewne niewydolne przedsiębiorstwo produkcyjne (Rába) zostało ocalone w wyniku przeprowadzenia transakcji zakupu udziałów przez państwo, co pomogło węgierskiemu właścicielowi większościowemu utrzymać wartość swojego pakietu akcji. W innych przypadkach państwowa spółka prywatyzacyjna i/lub Bank Narodowy dokonywały zakupu bardzo drogich nieruchomości, pomagając w ten sposób politycznym przyjaciołom Fideszu pozbyć się nieudanych projektów inwestycyjnych, zainicjowanych wiele lat wcześniej w zupełnie innych warunkach rynkowych<sup>17</sup>.

Zebrane do tej pory dane pozwalają na stwierdzenie, że polityka oparta na porozumieniach typu *sweetheart deals* zakończyła się sukcesem. Napływ kapitału ze świata zewnętrznego nie ustał, czego na początku wiele osób się obawiało. W rzeczywistości Węgry poprawiły swoją pozycję wśród czołowych krajów transformacji ze względu na kryterium łącznego napływu BIZ na głowę – przynajmniej do 2014 roku<sup>18</sup>. To samo można powiedzieć na temat eksportu kapitału na zewnątrz, który także systematycznie rósł (tab. 4).

<sup>15</sup> Były trzy przypadki przymusowej konfiskaty, jednak zostały one zaskarżone przez pokrzywdzonych do sądu, gdzie do tej pory nie osiągnięto ostatecznego wyroku i sprawy te pociągną się prawdopodobnie jeszcze przez długie lata bez wiążącej decyzji.

<sup>16</sup> Patrz: Rochlitz (2014).

<sup>17</sup> Jak do tej pory, żaden z tych projektów nie został zakwestionowany przez Komisję Europejską.

<sup>18</sup> Liczby zaprezentowane w tab. 4 reprezentują dane giełdowe, czyli skumulowane wielkości rocznych przepływów BIZ. Należy zauważyć, że po kryzysie finansowym z 2008 r. pokaźną część napływu BIZ stanowił nieplanowany transfer pieniędzy o wartości ok. 3 mld euro. Banki zagraniczne nie miały wyboru – musiały dokapitalizować swoje spółki zależne na Węgrzech. Innymi słowy, napływ świeżych BIZ do węgierskiego sektora bankowego nie był paliwem napędzającym mechanizmy przyszłego wzrostu, a raczej instrumentem minimalizacji nieuniknionych strat.

**Tabela 4. Ranking wiodących państw postkomunistycznych z perspektywy BIZ, lata 2007 i 2014 (w euro na głowę)**

Wewnętrzne BIZ					
2007			2014		
1	Estonia	8 507	1	Estonia	12 363
2	Czechy	7 380	2	Czechy	9 496
3	Chorwacja	7 098	3	<b>Węgry</b>	<b>8 263</b>
4	<b>Węgry</b>	<b>6 475</b>	4	Słowacja	7 974
5	Słowacja	5 405	5	Czarnogóra	6 413

Zewnętrzne BIZ					
2007			2014		
1	Estonia	3 133	1	Estonia	3 835
2	Słowenia	2 714	2	<b>Węgry</b>	<b>3 264</b>
3	Rosja	1 772	3	Słowenia	2 576
4	<b>Węgry</b>	<b>1 175</b>	4	Rosja	2 165
5	Chorwacja	598	5	Czechy	1 425

Uwagi: Kapitał własny + reinwestowane zyski + instrumenty dłużne od 1992 roku. Z wyłączeniem jednostek specjalnego przeznaczenia (JSP).

Źródło: Baza danych WIIW FDI (<http://wiiw.ac.at/fdi-database.html>).

### 3. CENTRALIZACJA I CELOWE TWORZENIE MONOPOLI<sup>19</sup>

Pod względem makroekonomicznym kluczowym posunięciem w kierunku centralizacji była **likwidacja drugiego (prywatnego) filaru systemu emerytalnego**. Przeprowadzenie tego zabiegu zostało zapowiedziane, ku całkowitemu zaskoczeniu, w listopadzie 2010 r., kilka tygodni po wyborach parlamentarnych i samorządowych. W rezultacie 2,8 mln członków funduszy emerytalnych przeniesiono w trybie domyślnym z powrotem do systemu państwowego. Rząd przejął aktywa prywatnych funduszy emerytalnych o wartości ok. 10% PKB. Przyjęte rozwiązanie zostało oficjalnie uzasadnione stwierdzeniem, że fundusze emerytalne źle zarządzały oszczędnościami swoich klientów, że „traciły pieniądze na giełdzie”, a niektóre z nich oskarżono o poważne zaniedbania. Członkom funduszy powiedziano, że mają prawo utrzymać swoje członkostwo, ale jeśli się na to zdecydują, w przyszłości nie będą uprawnieni do pobierania emerytury państwowej, nawet

<sup>19</sup> Szczegółową analizę procesu centralizacji zaprezentował J. Kornai (2011, 2012 i 2015).

jeśli przed przystąpieniem do prywatnego systemu ubezpieczeń nabyli prawo do emerytury, przepracowując 20 lub 30 lat. Ostatecznie tego typu pogrożki nigdy nie przyjęły formy prawnej, niemniej jednak sztuczka z szantażem się udała. Racjonalnie myślący obywatele nie mogli uwierzyć, że ich rząd po prostu blefował. Z 18 prywatnych funduszy emerytalnych 14 przymuszono do rezygnacji ze świadczenia usług przez likwidację lub fuzję z większym podmiotem.

W dziedzinie **administracji publicznej i usług użyteczności publicznej** pierwszym ruchem drugiego rządu Orbána było zmniejszenie liczby ministerstw z dwunastu do ośmiu. Bank Narodowy wchłonął Urząd Nadzoru Finansowego, a Służba Celna i Finansowa została połączona z Urzędem Kontroli Podatkowo-Finansowej. Wcześniej finansowane ze środków publicznych państwowe kanały radiowe i telewizyjne funkcjonowały niezależnie, tak samo jak państwowa agencja prasowa. Obecnie są one częścią gigantycznego centrum o nazwie MTVA. Ruch ten pozwolił scentralizować operacje finansowe i, co nie mniej istotne, przyniósł możliwość uznaniowego zatrudniania i zwalniania pracowników. Przed fuzją publiczne radio i telewizja mogły same wybierać źródła informacji. Teraz są one zobowiązane do korzystania z materiałów wypuszczonych przez centralne biuro informacyjne. Fala centralizacji pochłonęła też sieć instytutów badawczych Węgierskiej Akademii Nauk. Cieszące się wysoką reputacją instytuty nauk przyrodniczych i społecznych, działające niezależnie przez kilkadziesiąt lat, zostały sklejone w grupy i podporządkowane nowo utworzonym ośrodkom. Fuzja objęła też swoim zasięgiem Muzeum Sztuk Pięknych i Węgierską Galerię Narodową.

Przepisy dotyczące najważniejszych usług publicznych – jak szkolnictwo podstawowe i średnie, opieka zdrowotna, dostawa energii i wody – zostały zmodyfikowane w celu ograniczenia władzy 3100 **samorządów lokalnych**. W ciągu kilku lat łączna wartość wydatków finansowanych z lokalnych budżetów spadła z 13% do 8% PKB. Od 2017 r. wszystkie samorzady lokalne będą zobligowane zamknąć własne rachunki bankowe i korzystać z sieci finansowych Skarbu Państwa. Wszystkie te zadania i związane z nimi prawa *nomenklatury* znalazły się w gestii rządu. Po przeprowadzeniu wszystkich wspomnianych zmian Węgry stały się jednym z najbardziej scentralizowanych państw w Unii Europejskiej, przypominając systemy terytorialne Bułgarii i Portugalii. Nagłe osłabienie siły finansowej samorządów (w szczególności samorządu miasta Budapeszt) oznaczało, że z politycznego życia Węgier wymazano najważniejszą przeciwwagę dla rządu.

W następstwie nadwątlenia władzy samorządów lokalnych parlament przegłosował wiele nowych ustaw mających na celu **obniżenie cen usług użyteczności publicznej dla gospodarstw domowych**. Jak się okazało, obniżenie cen energii elektrycznej, gazu, ogrzewania, wody, wywozu śmieci i odprowadzania ścieków, przeglądów kominiarskich i przeglądów wind o 20–30% było bardzo udanym trikiem wyborczym. Podjęto także próbę obniżenia ceny usług pogrzebowych do zera forintów, jeśli krewni zmarłego byliby skłonni sami wykopać grób (mimo iż przyjęto stosowną ustawę, ostatecznie rozwiązanie nie zostało wprowadzone w życie, ponieważ cała sprawa stała się pośmiewiskiem). Rząd zrobił też kolejny krok skierowany przeciwko bankom, doprowadzając do sytuacji, w której użyt-

kownicy bankomatów mogą dwa razy w miesiącu dokonywać transakcji bezpłatnie, argumentując to posunięcie stwierdzeniem, że ludzie na to zasługują. W podobny sposób zostały zwolnione z opłat niektóre usługi pocztowe. A ponieważ Poczta jest własnością państwa, rząd nie musiał negocjować tej kwestii ze stroną przeciwną. Okazało się, że założenia rządu były słuszne, ponieważ wspomniane zabiegi populistyczne pomogły partii Fidesz wygrać wybory w roku 2014 (zarówno parlamentarne, jak i lokalne). Narzucona odgórnie obniżka cen uderzyła oczywiście w szereg firm, jednak napięcia wynikające z tego faktu pozostawiono do rozwiązania samorządom lokalnym. W innych przypadkach aktywne na rynku firmy zbankrutowały i trafiły pod młotek renacjonalizacji (np. firmy zajmujące się usuwaniem odpadów stałych). Trzecia grupa firm, będących od zawsze przedsiębiorstwami państwowymi, otrzymała wsparcie rządu centralnego w postaci zastrzyków gotówki (np. regionalne firmy wodociągowe).

Istotnym elementem nowej polityki Orbána była gwałtowna **degradacja konkurencji rynkowej**. W praktyce oznaczało to, że prawo lub władze przyznawały prawa wyłączności przedsiębiorstwom państwowym lub firmom prywatnym będącym własnością zaufanych przyjaciół premiera. W obu przypadkach konkurencja na określonych rynkach była poważnie ograniczana, szczególnie tam gdzie celem było pozbycie się dużych przedsiębiorstw zagranicznych (handel detaliczny, bankowość, produkcja wyrobów tytoniowych, sektor gier hazardowych). W sensie prawnym istniały cztery drogi, które wymiennie zastosował rząd:

- Wykluczenie spółek zagranicznych i/lub osób fizycznych z niektórych obszarów działalności (np. własności gruntów rolnych, wywozu śmieci i odprowadzania ścieków, pracy na stanowisku notariusza).
- Uzależnienie prowadzenia określonej działalności gospodarczej od przyjęcia zasady niedochodowości i pod warunkiem przystosowania firmy do specjalnej formy prawnej (np. usługi wywozu śmieci i odprowadzania ścieków, likwidacja firm w przypadku arbitralnego uznania, że mają „znaczenie strategiczne”).
- Rozszerzenie listy działalności wymagających uzyskania koncesji (np. hurtowy i detaliczny handel wyrobami tytoniowymi, czerpanie zysków z automatów do gier, czerpanie zysków z turystycznych usług autobusowych w Budapeszcie).
- Zmodyfikowane ustawy koncesyjne pozwoliły na powierzenie niektórych obszarów działalności na zasadzie wyłączności władzom państwowym lub przedsiębiorstwom państwowym (np. usługi płatności on-line za pomocą telefonu komórkowego, budownictwo inżynieryjne w ramach projektów budowlanych finansowanych przez UE).

Gdy wcześniej niezależny Węgierski Urząd ds. Konkurencji usiłował powstrzymać wspomniane inicjatywy, natychmiast zmieniono wiele odpowiednich ustaw oraz wymieniono ściśle kierownictwo urzędu. Wyjątkowo zabawne było przyjęcie przez Parlament nowej ustawy, zezwalającej na zawieranie zmów cenowych pomiędzy węgierskimi producentami arbuźów. Bezpośrednim zamiarem rządu – intensywnie nagłaśnianym – było wyparcie importowanych arbuźów z hipermar-

ketów. Z punktu widzenia znaczenia politycznego i gospodarczego o wiele ważniejszą decyzją było powierzenie budowy dwóch bloków elektrowni jądrowej o mocy 1000 MW państwowej rosyjskiej spółce, która otrzymała zlecenie bez konieczności rywalizacji z jakąkolwiek konkurencją. Władze węgierskie nie konsultowały tej kwestii z Brukselą do chwili, gdy w 2015 r. podpisane zostały wszystkie umowy z rosyjskimi partnerami. W czasie, gdy powstawał ten artykuł, Komisja Europejska wciąż była na etapie rozpatrywania, czy umowa w swojej pierwotnej postaci jest zgodna z unijnymi normami. Najprawdopodobniej nie jest.

W celu wzmocnienia konkurencyjnej pozycji bliskich przyjaciół biznesowych Orbána upowszechniono praktykę polegającą na tym, że **przetargi na zamówienia publiczne** są rozstrzygane głównie na podstawie kryteriów subiektywnych (np. jakość planu biznesowego, wiarygodność kandydata). W rezultacie, wkrótce do przetargów podchodziły tylko preferowane firmy, ponieważ ich potencjalni konkurenci nie chcieli marnować czasu i zasobów na udział w ustawionych konkursach. Praktyka ta została rozpowszechniona zwłaszcza w przypadku przetargów dotyczących budownictwa drogowego i zamówień informatycznych<sup>20</sup>.

Jednym z najbardziej kontrowersyjnych przedsięwzięć prowadzących do centralizacji był **zakaz sprzedaży papierosów** i wprowadzenie w 2013 r. systemu koncesyjnego. Pod oficjalnym pretekstem ochrony zdrowia małoletnich nowy system doprowadził do redukcji liczby punktów sprzedaży papierosów z 42 tys. do 6 tys. Wszystkim działającym wcześniej punktom sprzedaży (sklepy spożywcze, stacje benzynowe, restauracje, kawiarnie) odebrano licencje, a nowe licencje stały się przedmiotem przetargów. Jak się okazało, licencje były przyznawane politycznym przyjaciołom i ich przyjaciołom/znajomym na podstawie liczby zdobytych punktów w przetargu, gdzie – jak wyjaśniono powyżej – kryteria subiektywne były premiowane wysoką liczbą punktów. Wynik był więc znany już przed otwarciem przetargu, co skutecznie zniechęcało potencjalnych oferentów (w tym byłych właścicieli sklepów tytoniowych).

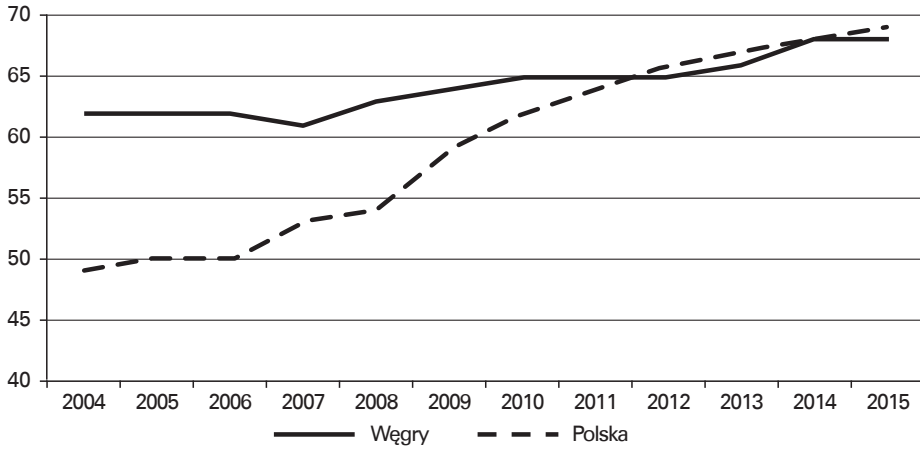
#### 4. REZULTATY I KONKLUZJE

Podsumowując, chciałbym przedstawić polskim czytelnikom zwięzłą ocenę wyników gospodarczych Węgier z okresu objętego badaniami i spróbuję dokonać ich interpretacji.

Stosowną metodą oceny wyników gospodarczych Węgier jest dokonanie ich pomiaru na tle równorzędnych państw. Rysunek 3 przedstawia wzrost PKB Węgier na mieszkańca w porównaniu ze średnim wzrostem 28 krajów UE oraz dynamiką PKB Polski. Porównanie świadczy o czymś w rodzaju letargu węgierskiej gospodarki.

<sup>20</sup> Drobiazgowo badania dowiodły, że w latach 2009–2015 w 30% wszystkich przetargów na zamówienia publiczne uczestniczył tylko jeden oferent. W przypadku rynku IT wskaźnik ten wyniósł ponad 60%.

**Rysunek 3. PKB na mieszkańca w PPS, 2004 r. (Indeks: UE28 = 100)**



Źródło: obliczenia autora na podstawie danych Eurostatu.

Jak wynika z rysunku 3, drugi i trzeci rząd Orbána nie były w stanie znacząco przyspieszyć wzrostu gospodarczego Węgry i procesu nadrobienia zaległości. Ten powolny postęp jest szczególnie wyrazisty, gdy dokonamy porównania z sytuacją w Polsce. W obliczu tak słabego wyniku nasuwa się kolejne pytanie. Dlaczego przy tak niskiej dynamice wzrostu Orbán uparcie kontynuuje bezsensowną kampanię renacjonalizacji i recentralizacji?

Zarówno wewnątrzni, jak zagraniczni obserwatorzy przebywający na terenie Węgry próbują odpowiedzieć na to pytanie od 2010 roku. Jedną z czołowych i powszechnie przyjmowanych interpretacji jest koncepcja Bálinta Magyara (2015), socjologa i byłego ministra edukacji. Według niego, główną siłą napędową drugiego i trzeciego rządu Orbána i jego najbliższych sprzymierzeńców jest chęć wzbogacenia siebie i swojej „licznej rodziny”, która obejmuje nie tylko najbliższych, ale również klientelę polityczną i biznesową. Podczas gdy tradycyjna mafia zajmowała majątek i podporządkowywała sobie podmioty gospodarcze za pomocą środków bezpośredniego przymusu, mafia państwowa – jak Magyar nazywa państwo Orbána – robi to samo za pomocą ustawodawstwa i selektywnej penalizacji swoich przeciwników. Inne, ekstremalne stanowisko prezentuje pisarz i eseista Rudolf Ungváry, który od wielu lat twierdzi, że reżim Orbána jest *faszystoidalną mutacją*, której mechanizmem napędzającym jest przede wszystkim retrospektywna ideologia wywodząca się z prowadzonej w latach 30. XX wieku polityki reżimów Mussoliniego, Hitlera i węgierskiego lidera Miklósa Horvathyego<sup>21</sup>.

Choć w umiarkowanym stopniu zgadzam się z obiema przytoczonymi wyżej skrajnymi opiniami, uważam, że istotną rolę w kształtowaniu polityki odgrywają

<sup>21</sup> Podsumowanie wspomnianej powyżej argumentacji w języku angielskim, patrz: <http://hungarianspectrum.org/2014/11/29/rudolf-ungvary-on-the-fascistoid-mutation-in-todays-hungary-part-i/> oraz <http://hungarianspectrum.org/2014/11/30/rudolf-ungvary-on-the-fascistoid-mutation-in-todays-hungary-part-ii/>.



też pozostałości po komunistycznej ideologii planowania. Zarówno Orbán jak i jego prawa ręka do spraw gospodarczych György Matolcsy – długoletni minister gospodarki, a obecnie prezes Banku Narodowego – uczyli się ekonomii w czasach funkcjonowania komunizmu<sup>22</sup>. Obaj, jak się wydaje, szczerze wierzą w nadrzędność bezpośredniego podejmowania decyzji *ex ante*, w odróżnieniu od zasad funkcjonowania wolnego rynku, nieprzewidywalnego, powolnego i prowadzącego do równowagi, tyle że *ex post*<sup>23</sup>. Nie jest przypadkowe, że w ciągu ostatnich sześciu lat rząd opracował i opublikował wiele dokumentów nadających kształt polityce makroekonomicznej i sektorowej oraz że w ich tytułach zawsze znajdowało się słowo „plan” (np. New Széchenyi Plan, Széll Kálmán Plan). Przypadek współczesnych Węgier po raz kolejny dowodzi erudycji Lorda J.M. Keynesa (1936), który w ostatnim ustępie swojego *opus magnum* trafnie stwierdził, że ideologia jest często ważniejsza niż podmiotom gospodarczym się wydaje. „[...] idee głoszone przez ekonomistów oraz myślicieli politycznych, bez względu na to, czy są słuszne, czy błędne, mają większą siłę, niż się powszechnie przypuszcza. W rzeczywistości to one właśnie rządzą światem. Praktycy, przekonani, że nie podlegają żadnym wpływom intelektualnym, są zazwyczaj niewolnikami idei jakiegoś dawno zmarłego ekonomisty. Szaleni władcy, na których spłynęło objawienie, czerpią swoje maniackie pomysły od jakiegoś teoretyzującego pisarzyni sprzed wielu lat. Jestem przekonany, że wpływy tych, co bronią swych interesów i przywilejów, ocenia się zbyt wysoko w porównaniu ze stopniowym oddziaływaniem idei. Oczywiście nie chodzi o skutki natychmiastowe, ale takie, które dadzą się odczuć dopiero po upływie pewnego czasu, bo w dziedzinie filozofii ekonomicznej i politycznej niewielu ludzi ulega wpływowi nowych teorii po ukończeniu dwudziestego piątego lub trzydziestego roku życia. Toteż idee, które urzędnicy i politycy, a nawet agitatorzy, stosują do bieżących wydarzeń, zazwyczaj nie należą do najnowszych. Ale prędzej czy później właśnie idee, a nie interesy i przywileje, stają się groźnym orężem dobrej lub złej sprawy”. (Keynes, 1964, s. 383–384).

Obecnie nikt nie potrafi przewidzieć, kiedy nadejdzie kolejny zwrot w polityce, kiedy i w jaki sposób Węgry wrócą na ścieżkę wolnorynkowego kapitalizmu. Dwa typy negatywnych zmian – renacjonalizacja i recentralizacja – z którymi na razie mamy do czynienia, nie będą miały równie długofalowych skutków. Przemiany własnościowe były znaczne, jednak mogą one być stosunkowo szybko odwrócone w przyszłości przez rząd zorientowany na przywrócenie gospodarcze konkurencyjności. Patrząc przez pryzmat wartości sprzedaży, obecnie za 60% renacjonalizacji odpowiada 5 transakcji. To nie będzie trudne do odwrócenia. Bardziej stresujący, czasochłonny i wymagający przełamania oporu byłby proces odbudowy instytucji i zniesienia wprowadzonych w ciągu ostatnich sześciu lat przepisów, chronionych ustawami kwalifikowanymi, których zmiana wymaga uzyskania większości 2/3 głosów.

<sup>22</sup> Więcej informacji na temat poglądów gospodarczych Matolcsyego patrz: Bod (2012).

<sup>23</sup> Matolcsy (2016), płodny pisarz, odnosi się do tej kwestii na ostatniej, sześćsetnej stronie swojej długiej książki.

Na koniec, w formie krótkiej konkluzji można nie po raz pierwszy stwierdzić, że historia kraju nie jest procesem linearnym. Przed rokiem 1989 krytycy systemu komunistycznego uważali, że „kół historii nie można odwrócić i cofnąć”, mając na myśli to, że wielkie znacjonalizowane przedsiębiorstwa przemysłowe nie mogą stać się na powrót prywatną własnością. Jednak wtedy koła historii się potoczyły i prywatyzacje na wielką skalę wystąpiły na ruinach dawnych struktur komunistycznych. Po zbudowaniu fundamentów liberalnego systemu gospodarki rynkowej przy wsparciu Unii Europejskiej było nie do pomyślenia, że demokratycznie wybrany rząd Węgier mógłby chcieć znacząco rozszerzać swoją własność kosztem prywatnego sektora. Celem tego artykułu było pokazanie, jak to jednak się stało.

## BIBLIOGRAFIA

- A magyar privatizáció enciklopédiája, 1–2. kötet* (2010) (Encyclopaedia of the Hungarian Privatization Vols. 1–2.), Pannon Egyetemi Kiadó – MTA Közgazdaságtudományi Intézet (In Hungarian only).
- Bod P.Á. (2012), *Non-conventional economic policy measures – Hungarian style*, “Hungarian Review”, III, January, s. 16–23.
- Brodsky C. (2015), *Hungary’s dangerous constitution*, “Columbia Journal of Transnational Law” (<http://jtl.columbia.edu/hungarys-dangerous-constitution/>, downloaded on 21 April 2016).
- Bugarič B. (2014), *Protecting democracy and the rule of law in the European Union: The Hungarian challenge*, “LSE ‘Europe in Question’ Discussion Paper Series”, 79, July.
- Centralization and the capitalist market economy* (2012), “Népszabadság”, January 28 (in English: [http://nol.hu/belfold/centralization\\_and\\_the\\_capitalist\\_market\\_economy-1297262](http://nol.hu/belfold/centralization_and_the_capitalist_market_economy-1297262)).
- Fukuyama F. (2012), *What’s wrong with Hungary*, “The American Interest”, February 6 (<http://www.the-american-interest.com/2012/02/06/whats-wrong-with-hungary/>).
- Government of the Republic of Hungary (2011), *National Reform Programme of Hungary, Based on the Széll Kálmán Plan* (see [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/nrp\\_hungary\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/nrp_hungary_en.pdf)).
- Keynes J.M. (1936, 1964), *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Harcourt Brace Jovanovich, New York and London.
- Kornai J. (2011), *Taking Stock*, “Népszabadság”, January 6 (in English see here: [http://nol.hu/gazdasag/janos\\_kornai\\_taking\\_stock-938851](http://nol.hu/gazdasag/janos_kornai_taking_stock-938851)).
- Kornai J. (2015), *Hungary’s U-Turn* (2015):, “Capitalism and Society”, 10(2).
- Magyar B. (2015), *Post-Communist Mafia State – The Case of Hungary*, Bp.: CEU Press.
- Matolcsy G. (2016), *Economic Balance and Growth*, Bp.: Kairosz Könyvkiadó.
- Mihályi P. (1993), *Property rights and privatization: The three-agent model (A case study on Hungary)*, „Eastern European Economics”, Winter 1992–93, 31(2), s. 5–64.
- Müller J.-W. (2014), *Moscow’s Trojan Horse. In Europe’s Ideological War, Hungary Picks Putinism*, “Foreign Affairs”, August 6 (<http://www.foreignaffairs.com/articles/141825/jan-werner-mueller/moscows-trojan-horse>).

- Re-nationalization in post-communist Hungary, 2010–2013* (2014), w: *The Privatization “Barometer Report 2013/2014*, FONDAZIONE ENI ENRICO MATTEI – KPMG, 46–50 ([http://www.privatizationbarometer.net/PUB/NL/5/3/PB\\_AR2013-2014.pdf](http://www.privatizationbarometer.net/PUB/NL/5/3/PB_AR2013-2014.pdf)).
- Rochlitz M. (2014), *Corporate raiding and the role of the state in Russia*, „Soviet Studies”, 30(2–3), s. 89–114.
- Scheppele K.L. (2012), *The Unconstitutional Constitution*, posted to Paul Krugman’s blog The Conscience of a Liberal for “The New York Times”, accessed October 31, 2014 (<http://krugman.blogs.nytimes.com/2012/01/02/the-unconstitutional-constitution/#more-27941>).
- Scheppele K.L. (2013), *Hungary, The Public Relations Offensive*, posted to Paul Krugman’s blog The Conscience of a Liberal for “The New York Times”, accessed October 31, 2014 ([http://krugman.blogs.nytimes.com/2013/04/08/guest-post-hungary-the-public-relations-offensive/?\\_r=0#more-34278](http://krugman.blogs.nytimes.com/2013/04/08/guest-post-hungary-the-public-relations-offensive/?_r=0#more-34278)).
- The Programme of National Cooperation* (2010), Office of the National Assembly Document Number H/47, May ([http://www.parlament.hu/irom39/00047/00047\\_e.pdf](http://www.parlament.hu/irom39/00047/00047_e.pdf)).

## RENATIONALIZATION AND RECENTRALIZATION IN HUNGARY, 2010–2016

### ABSTRACT

This paper presents a brief account of the ongoing Hungarian renationalization and recentralization process under the 2<sup>nd</sup> and 3<sup>rd</sup> government of Prime Minister Viktor Orbán. Under his autocratic rule, Hungary, the former leading reform country in Central and Eastern Europe has made a sharp U-turn. Many features of the former centralized planning system have been reintroduced. The changes in economy have been accompanied by the restructuring of the institutional system, directed toward centralized and autocratic state governance. The author’s conclusion is that the changes in ownership have been significant, but they can be relatively quickly reversed by a future, competition-oriented new government. It would be perplexing and time consuming to remove and replace the newly created institutions, laws and regulations, which were introduced over the past 6 years and protected by a set of cardinal laws, requiring 2/3 parliamentary majority for change.

**Keywords:** nationalization, privatization, state ownership, illiberal economic policies.

**JEL Classification:** P20, P26, P31, P51