

*Éva Voszka\**

## NACJONALIZACJA NA WĘGRZECH W KONTEKŚCIE MIĘDZYNARODOWYM<sup>1</sup>

(Artykuł nadesłany 27.10.2016 r.; Zaakceptowany: 16.03.2017 r.)

### STRESZCZENIE

Po roku 2008 sektor publiczny w wielu krajach powiększył się przede wszystkim, choć nie wyłącznie, w wyniku dokapitalizowania banków. Niniejszy artykuł stanowi próbę przedstawienia zakrojonej na szeroką skalę nacjonalizacji na Węgrzech na tle europejskiego trendu. Zdaniem autorki, mimo wielu podobieństw odnośnie do sektorów, metod czy deklarowanych celów, przemiany własnościowe są w tym szczególnym przypadku nieodłączną częścią systemowej polityki rządu, dążącej do wzmocnienia roli państwa, centralizacji procesów decyzyjnych oraz redystrybucji bogactwa.

**Słowa kluczowe:** własność państwowa, nacjonalizacja, odmiany kapitalizmu.

**Klasyfikacja JEL:** H12, P52

---

\* Uniwersytet w Segedynie, Instytut Finansów i Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych; e-mail: [voszka@yahoo.com](mailto:voszka@yahoo.com)

<sup>1</sup> Artykuł powstał w INE PAN w wyniku wspólnego projektu polsko-węgierskiego *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 i Węgierskiej Akademii Nauk przez Instytut Nauk Ekonomicznych PAN oraz Instytut Gospodarki Światowej WAN. Wcześniejsza wersja tej pracy w języku węgierskim: Voszka É. (2015), *Allamosságok: magyar fordulat vagy új európai irány*, Külgazdaság LIX. 2015/11–12, s. 3–22.

## WPROWADZENIE

Wielkiej recesji z 2008 r. towarzyszyła na terenie całej Europy realizowana na dużą skalę nacjonalizacja, będąca w przeważającej mierze konsekwencją dokapitalizowania instytucji finansowych. Powiększanie sektora publicznego nie było czymś niezwykłym w dobie kryzysów, np. w latach 30. i 70. ubiegłego wieku, nawet w lepiej rozwiniętych regionach. Publikacje Toninelliego (2000) i Millwarda (2011) wskazują na bardzo złożone motywy takich działań obejmujące kwestie polityczne oraz społeczne, jak zapewnienie bezpieczeństwa, przedkładanie interesu zbiorowego ponad indywidualny, suwerenność narodową (m.in. wspieranie krajowych firm i przedsiębiorców), niwelowanie różnic zarobkowych/dochodowych czy redystrybucję zasobów rozwojowych. Z ekonomicznego punktu widzenia istotne było wyeliminowanie niedoskonałości rynku – wsparcie finansowe dla firm, podtrzymanie zatrudnienia, ściślejsza kontrola monopolii – pobudzenie rozwoju i modernizacji państwa, a także prowadzenie antycyklicznej polityki gospodarczej.

Na Węgrzech występowały przypadki nacjonalizacji firm także przed 2010 r.; niekiedy w konsekwencji zawartych wcześniej umów i miały charakter tymczasowy. Po roku 2010 skala tych przemian została jednak znacznie zwiększona. Na skutek tego zasób akcji i udziałów spółek znajdujących się w posiadaniu państwa węgierskiego w ciągu pięciu lat wzrósł ponad dwukrotnie, obejmując zarówno większościowe, jak i mniejszościowe pakiety akcji. Są to m.in. pakiety akcji gigantów energetycznych, dużych i małych banków, zakładów użyteczności publicznej i małych sklepów, dochodowych przedsiębiorstw oraz firm zagrożonych upadłością. Powstaje zatem pytanie, czy obrany przez Węgry kierunek jest zbieżny z ogólną tendencją w Europie, czy też przemiany własnościowe tego kraju są częścią „niekonwencjonalnej” polityki gospodarczej odchodzącej od zasad gospodarki rynkowej. Obserwowana w ostatnich sześciu latach nacjonalizacja na Węgrzech jest przedmiotem analizy kilku prac badawczych<sup>2</sup> – w niniejszym artykule skupiono się na porównaniu międzynarodowym, które jest czymś nowym.

### 1. WĘGRY JAKO „PRZODOWNIK” NACJONALIZACJI

Ze względów metodologicznych trudno jest oszacować i porównywać wielkość i skalę zmian majątku państwowego. Ze względu na brak ogólnie przyjętej definicji sektora publicznego dane dotyczące poszczególnych państw mają inną treść ze względu na różne formy prawne przedsiębiorstw (spółki notowane i nienotowane na giełdzie, instytucje publiczne), inaczej określany charakter udziału właścicieli publicznych (większość lub mniejszość) i różniące się poziomy administracyjne (rząd centralny lub lokalne samorządy). Jak wskazuje każda kompleksowo

---

<sup>2</sup> Patrz opracowania: P. Mihályi (2014), (2015) oraz E. Voszka (2013). Niektóre sektory analizują M. Laki (2015), J. Király (2016), a wybrane rozdziały w swoich książkach poświęcili B. Magyar (2013) i B. Magyar i É. Vásárhelyi (2014).

wykonana analiza, statystyki międzynarodowe nie są w tym względzie miarodajne, a kolejno publikowane badania najczęściej nie są porównywalne (por. OECD, 2004 i Christiansen, 2011). Mając to na uwadze, przyjrzyjmy się niektórym danym liczbowym, aby uzyskać pełen obraz.

Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) w latach 2007–2008 zebrała, na podstawie ankiety, dane z 27 krajów. Badanie, które miało miejsce tuż przed kryzysem, wykazało, że średni stosunek aktywów państwowych do PKB wyniósł 15% (Christiansen, 2011). W tym samym okresie wartość węgierskiej własności państwowej, zarządzanej przez Węgierską Narodową Agencję ds. Zarządzania Aktywami (MNV)<sup>3</sup>, instytucję wykonującą prawa z własności państwowej, wyniosła 1,2 tryliona forintów, czyli równowartość 4,7% PKB, wykazując tym samym raczej niski poziom na tle tego porównania. Niemniej jednak wartość ta może być nieprecyzyjna w związku z różnicami definicyjnymi i różnicami w wycenie aktywów.

Unia Europejska dysponuje porównywalnym zestawem danych na temat udziału wartości kapitału państwowego w PKB, z rozbiem na poszczególne państwa członkowskie (tab. 1).

11,1% przypisane Węgrom w 2007 r. stanowi wartość nieznacznie niższą niż średnia europejska, a 14,7% w 2015 r. jest wartością zgodną ze średnią europejską (tab. 1). W międzyczasie średnia dziesięciu nowych państw członkowskich w 2007 r. wyniosła 17%. Wynik osiągnięty przez Węgry był wówczas drugim najniższym wynikiem po Słowacji, w odróżnieniu od 36% w Słowenii, 29% w Czechach i 23% w Polsce. W 2014 r. średnia regionalna spadła do 15,6%, jednak wynik Węgier nadal pozostawał poniżej średniej grupy. Głównym mankamentem tego szacunku jest to, że nie uwzględnia on zmian wielkości aktywów i ich wartości.

Choć sektor publiczny zaczął ponownie odnotowywać wzrost po kryzysie z 2008 r., to nie zostały podjęte działania w celu uwidocznienia tego procesu w statystykach. Według naszych szacunków wartość znacjonalizowanych banków europejskich w latach 2008–2013 można wycenić na sumę między 300 a 400 mld euro, czyli 2,3–3% PKB całej Unii w 2013 r. (Voszka, 2016). Niektóre procesy nacjonalizacji miały miejsce również w sektorze pozabankowym. Zmiany te nie znajdują jednak odzwierciedlenia w ewidencji UE ze względu na równoległy spadek cen akcji.

W związku z niepewnością zebranych danych i ich ograniczoną porównywalnością, dokonujemy ewaluacji procesów nacjonalizacji na Węgrzech, próbując skalkulować różnymi metodami efekty zmian dokonanych w kraju.

---

<sup>3</sup> Wartość bilansowa kapitału własnego należącego do państwa (Voszka, 2008), w tym firm, których aktywa znajdują się w posiadaniu ministerstw lub państwowego banku rozwoju, ale nieobejmujące aktywów należących do samorządów, gruntów rolnych i innych nieruchomości. Trzy ostatnie pozycje i zmiany w zakresie uprawnień kontrolnych (zaprzestanie wykonywania koncesji lub usług publicznych z prywatnymi podmiotami gospodarczymi) zostały pominięte w kalkulacji dotyczącej wzrostu wartości aktywów w celu zapewnienia porównywalności, będą one jednak omawiane w opisie procesów nacjonalizacyjnych.

**Tabela 1. Łączna wartość kapitału własnego należącego do sektora instytucji rządowych i samorządowych w Unii Europejskiej w latach 2007–2015 (w % PKB)**

Kraj	Rok								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Finlandia	50,0	32,2	39,2	44,4	36,8	39,5	42,8	44,2	43,4
Luksemburg	28,7	28,6	32,7	35,7	33,0	38,3	39,8	40,3	37,9
Szwecja	34,2	27,6	31,3	32,2	35,7	36,4	36,0	37,1	35,3
Słowenia	36,2	23,1	24,0	27,9	26,6	27,9	32,9	35,9	35,8
Chorwacja	.	.	23,5	25,9	28,6	28,0	28,9	31,1	30,9
Estonia	21,2	19,0	17,0	25,0	26,5	27,8	28,3	27,0	26,2
Dania	21,0	20,4	21,0	22,1	22,1	21,8	21,3	21,5	21,1
Francja	23,1	17,7	17,7	18,1	16,7	17,3	18,6	19,4	18,9
Łotwa	12,7	12,9	12,3	13,7	14,3	18,1	17,2	16,1	14,4
Malta	16,0	13,4	13,9	14,2	13,3	16,6	16,7	14,4	14,4
Polska	23,5	26,7	25,6	23,4	20,4	18,1	16,7	16,2	.
Irlandia	14,2	10,3	10,8	11,6	12,3	13,7	16,4	20,2	22,2
Czechy	29,0	22,0	22,3	21,8	18,0	16,7	15,5	15,8	.
<b>Unia Europejska</b>	<b>13,6</b>	<b>12,1</b>	<b>13,1</b>	<b>14,3</b>	<b>13,9</b>	<b>15,3</b>	<b>15,0</b>	<b>15,2</b>	<b>14,9</b>
Strefa Euro	13,2	11,7	12,3	13,4	13,0	14,3	14,5	14,7	14,7
Portugalia	10,9	11,0	12,4	16,8	15,9	17,6	14,4	17,3	17,4
<b>Węgry</b>	<b>11,1</b>	<b>11,7</b>	<b>11,6</b>	<b>11,8</b>	<b>17,3</b>	<b>14,4</b>	<b>14,2</b>	<b>14,8</b>	<b>14,7</b>
Holandia	10,3	16,7	13,9	13,7	12,8	14,7	14,2	13,9	14,4
Austria	13,6	12,2	13,5	16,2	16,1	16,0	14,2	14,3	15,4
Litwa	24,4	19,7	18,3	16,4	15,4	15,0	13,8	15,4	16,6
Hiszpania	8,9	8,4	8,3	9,4	11,7	13,1	13,3	14,1	14,9
Rumunia	18,9	30,5	27,8	18,3	15,3	15,3	12,9	13,2	12,7
Niemcy	7,5	8,0	9,5	11,9	11,6	12,6	12,8	12,6	12,5
Cypr	12,1	11,1	10,9	10,8	10,9	15,7	12,7	18,7	19,3
Słowacja	9,6	8,5	10,0	9,6	7,9	12,2	12,0	11,5	10,6
Wielka Brytania	9,2	10,2	11,9	13,1	11,7	13,5	11,9	11,8	10,6
Belgia	6,1	9,0	10,3	10,1	10,4	10,9	10,1	11,2	10,8
Bułgaria	12,3	11,4	11,8	11,8	11,2	10,8	9,0	10,4	10,0
Włochy	9,3	8,1	8,1	7,6	7,4	7,8	7,5	7,4	7,5

Źródło: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov\\_10a\\_ggfa&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10a_ggfa&lang=en)

Wzrost majątku państwowego można oszacować na podstawie *wydatków na nacjonalizację*. Według P. Mihályiego (2015), kapitał akcyjny państwa węgierskiego w latach 2011–2015 wzrósł o 1475 mld forintów, co w 2015 r. stanowiło 4,4% PKB. Dodając do tego kolejne 285 miliardów na dokapitalizowanie lub zobowiązania zapłaty dotyczące dwóch transakcji (Takarékbank, E.on Gastrade), odsetek ten wzrasta do 5,2%. Jest to prawie dwa razy więcej niż wynosi unijna średnia, chociaż niektóre państwa członkowskie zainwestowały jeszcze więcej w podwyższenie kapitału swoich banków<sup>4</sup>: Irlandia 38% PKB, Grecja 22%, a Wielka Brytania, Hiszpania i Belgia po 5–6%. Z grupy nowych państw członkowskich jedynie 8,9% Słowenii stanowiło wynik wyższy niż na Węgrzech.

Patrząc na *wzrost własności państwowej*, kapitał własny państwa został powiększony do 3 bln forintów (wzrost 246% w stosunku do portfela MNV w 2007 r.), a jego stosunek do PKB wzrósł z 4,7% do 8,8%.

Warto jednak zauważyć, że nacjonalizacja nadal obejmowała tylko niewielką część prywatnej gospodarki. Kilka dużych sektorów przemysłu zostało nią dotkniętych w niewielkim stopniu (większa część branży budowlanej, produkcyjnej i usług niefinansowych), a procesem objęto mniej niż 50 przedsiębiorstw, nie licząc nieruchomości ani zmian dotyczących koncesji i zbycia aktywów.

Podsumowując, majątek państwowy Węgier w latach przed kryzysu był prawdopodobnie niewielki na tle państw wysoko rozwiniętych, a nawet na tle nowych państw członkowskich UE. Wkrótce potem kraj osiągnął wiodącą pozycję w Europie w kontekście *tempa* dokonywanych zmian nacjonalizacyjnych. Wielkość aktywów w ujęciu bezwzględnym wzrosła ponad dwukrotnie oraz prawie dwukrotnie, jeśli chodzi o wartość procentową w stosunku do PKB.

## 2. POWODY ZWIĘKSZANIA SEKTORA PUBLICZNEGO

Zadeklarowanym celem nacjonalizacji europejskich banków po 2008 r. było podtrzymanie funkcjonowania systemu, przywrócenie bezpieczeństwa oraz złagodzenie skutków recesji gospodarczej. Miało to zapobiec panice bankowej oraz efektowi domina powiązanego z niewypłacalnością, a także odbudować zaufanie wśród inwestorów. Nacjonalizacja w innych sektorach była uzasadniana niską efektywnością niektórych prywatnych przedsiębiorstw przy rosnących cenach i zyskach, miała na celu ograniczenie dotacji państwowych, obniżkę kosztów i umożliwienie skuteczniejszej kontroli nad monopolami. W obszarach strategicznych, takich jak branża energetyczna, decydenci podkreślali potrzebę większej suwerenności krajowej i wzmocnienia wpływu rządu.

---

<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/scoreboard/financial\\_economic\\_crisis\\_aid\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/financial_economic_crisis_aid_en.html). Niniejsze liczby zawyżają wartość przemian własnościowych, ponieważ nie wszystkie zastrzyki kapitałowe wskazują na nacjonalizację. Według szacunków (Voszka, 2016), 67–90% kapitału wstrzykniętego do europejskiego sektora bankowego zostało wyasygnowane przez fundusze publiczne.

Podjęte kroki miały okiełznać sprzeciw opinii publicznej wobec prywatyzacji, który uwidocznił się po przeprowadzeniu lokalnych referendów, gdy minusy prywatyzacji stały się oczywiste. Z drugiej strony, nacjonalizacja wiązana z ratowaniem banków również nie była popularna, ponieważ była ona postrzegana jako wynik silnego lobbingu na rzecz ochrony elit finansowych.

Ta nieprzychylna opinia publiczna mogła wpłynąć na rządy, aby przedstawiały manewry dotyczące nacjonalizacji banków w formie *tymczasowych* rozwiązań. Rzeczywiście starano się je *zakamuflować*: w oficjalnych wypowiedziach i statystykach używano raczej określenia „dokapitalizowanie” aniżeli „nacjonalizacja”. Powodem takiego działania, poza poczuciem niezadowolenia wśród opinii publicznej, mogła być niepewność co do uzasadnienia takiej polityki gospodarczej oraz stojącej za nią teorii: pilna potrzeba wzmocnienia roli państwa przez wzmocnienie przepisów regulujących rynki finansowe i działalność przedsiębiorstw użyteczności publicznej była sprzeczna z unijnym neoliberalnym stylem prowadzenia polityki gospodarczej. Do tej pory nie udało się wyciągnąć wniosków z teoretycznej i politycznej debaty na temat potrzeby zmian formy kapitalizmu i pożądanego kierunku tych zmian. Przemiany własnościowe nie mogły więc także zostać zdefiniowane odpowiednio do tego nowego modelu.

Tymczasem koncepcja stojąca za węgierską nacjonalizacją była dużo jaśniej sformułowana. Czołowi przedstawiciele rządu, który objął władzę w 2010 r., już przed wyborami jasno oznajmiali, że obrany przez nich kierunek działania, włączając w to politykę gospodarczą, będzie się różnił od dotychczasowego. Jednym z punktów wyjścia było przekonanie, że zachodni kapitalizm i ogólnie rozumiany zachodni neoliberalizm przeżywa kryzys – wiara w omnipotencję rynku się skończyła. Państwo ma do odegrania większą rolę; interes publiczny musi dominować nad interesem prywatnym, spekulacjami i beznamiętnym osiąganiem zysku. Oznaczało to *zburzenie starego systemu i zbudowanie nowego*<sup>5</sup>, także w odniesieniu do gospodarki. Kolejnym postulatem była *suwerenność narodowa*, która obejmowała swoim zakresem możliwość podejmowania decyzji niezależnie od opinii organizacji międzynarodowych<sup>6</sup> i zagranicznych korporacji wielonarodowych, co miało doprowadzić do wzrostu krajowych małych i średnich przedsiębiorstw oraz ze strategicznego punktu widzenia zapewnić bezpieczeństwo narodowe i bezpieczeństwo dostaw poprzez wdrażanie „narodowej polityki gospodarczej”.

Podejście takie nawiązuje do hasła o „strategicznych sektorach w rodzimych rękach” (Orbán 2009). Jednakże o zamierzonej na dużą skalę nacjonalizacji nie wspomniano ani w programie rządowym, ani w następnych szeroko zakrojonych planach. Zamiast tego wprowadzano ją stopniowo i *ukradkiem*, a w kolejnych latach

<sup>5</sup> Węgierski premier użył tej frazeologii po raz pierwszy na inauguracyjnym posiedzeniu Zgromadzenia Narodowego (14 maja 2010 r.).

<sup>6</sup> Węgry, jako kraj objęty procedurą nadmiernego deficytu budżetowego od 2004 r., musiały rokrocznie przedstawiać program konwergencji i regularnie konsultować swoje działania z władzami w Brukseli. W październiku 2008 r. kraj poprosił o międzynarodową pomoc: MFW, UE i Bank Światowy przeznaczyły na nią 20 mld euro, czemu towarzyszył znaczący wpływ na politykę gospodarczą. Latem 2013 r. rząd zdołał się uwolnić od obu form kontroli zewnętrznej.

zyskiwała coraz bardziej na znaczeniu. Upowszechnianie własności publicznej na Węgrzech rozpoczęło się w 2011 r., a nie w czasie apogeum kryzysu gospodarczego. Nie był to więc *środek bezpośredni*, po który sięgnięto w ramach zarządzania kryzysowego, w tym sensie że – w przeciwieństwie do innych krajów europejskich – nie był on zaprojektowany w celu ratowania targanych problemami banków i przedsiębiorstw (z wyjątkiem kilku małych firm). Tak samo jak przemiany własnościowe nie były poparte żadnym rozbudowanym scenariuszem. Opierając się na kompleksowym planie, wskazującym na umocnienie roli państwa i centralizację jako zasadnicze elementy składowe (Kornai, 2012), rząd koncentrował się na realizacji najpilniejszych zadań. Nowe sposoby i możliwości poszerzania zasięgu własności państwowej nabierały ostatecznych kształtów stopniowo w trakcie ich realizacji<sup>7</sup>.

Działania prowadzące do nacjonalizacji szły w parze z głoszonymi przez węgierską opinię publiczną typowymi *poglądami antyprywatyzacyjnymi*. W wielu częściach Europy Środkowej i Wschodniej transformacja ustrojowa była uważana za niezbyt udaną, a obarczenie winą prywatyzacji jako kluczowego elementu transformacji stało się regułą. Niniejsze podejście zyskało na sile po 2010 r., gdy na Węgrzech podjęto oficjalne działania zmierzające do aktywizacji nastrojów społecznych. Urzędnicy rządowi mówili o odrodzeniu „krajowych aktywów uprzednio pochłoniętych i zmarnowanych przez bezmyślną prywatyzację” oraz odkupieniu „sprzedanych pochopnie” naturalnych monopolii, aby przekształcić i wzmocnić rodzimą klasę właścicieli.

Zasadniczym celem gospodarczym w oficjalnym ujęciu rządowym była *eliminacja zawodności rynku*, głównie poprzez kontrolowanie monopolii, poprawę usług podstawowych oraz obniżenie ich kosztów. Według jednego z wysokich urzędników stołecznych, *w sektorze usług publicznych nie ma miejsca dla prywatnych firm, które są nastawione przede wszystkim na generowanie zysku i które działają w sprzeczności z intencją utrzymania opłat publicznych w dopuszczalnych granicach* (Szalai, 2010). W obrębie tego obszaru oraz sektora energetycznego rząd wezwał również do zwiększenia bezpieczeństwa dostaw. Celem wytyczonym dla sektora bankowego było doprowadzenie do sytuacji, w której 50% mają stanowić właściciele krajowi, niebędący dysponentami własności państwowej (Matolcsy, 2010), tak aby nie narażać się na wpływy zagranicznych inwestorów. Wkrótce pojawił się zamysł odegrania roli katalizatora: jeśli kilku aktorów nie mogło opuścić rynku w związku z brakiem akceptowalnej oferty kupna ich firmy, nadszedł czas, aby na rynek weszło państwo<sup>8</sup>. Kolejne argumenty dotyczyły „nadmiernego rozdrobnienia struktury systemu bankowego”, osiągnięcia minimalnego poziomu współczynnika wypłacalności oraz potrzeby zwiększenia podaży kredytów (Magyarország Kormánya, 2015).

Zmiany te mogą być postrzegane jako metoda stymulacji wzrostu gospodarczego, jednak koncepcja nowoczesnego, zorientowanego na rozwój państwa jest

<sup>7</sup> Konkretnie środki zostały omówione w następnych punktach.

<sup>8</sup> Wywiad z dwojgiem członków wyższej kadry kierowniczej Banku Narodowego, październik 2005 r.

w niewielkim stopniu związana z ekspansją własności. Wśród tradycyjnych celów państwa, nie przez przypadek, nie uwzględniono zmniejszenia nierówności społecznych: szanse realizacji takiego postulatu zostały osłabione przez kilka innych rozwiązań podjętych przez rząd, takich jak płaski/liniowy podatek dochodowy, a więc wsparcie dla klasy średniej, zamiast najbiedniejszych.

W trakcie nacjonalizacji obiecuje się coś każdemu, nie jest więc niepopularna: obniżka cen dla konsumentów; utrzymanie miejsc pracy przez pracowników; w przypadku niektórych grup przedsiębiorstw zamówienia państwowe od rosnącej liczby firm będących w rękach państwa; korzystne warunki kredytowania oferowane przez banki państwowe; możliwość późniejszego nabywania własności przez reprivatyzację; uzyskanie przez polityków dodatkowych głosów i większy zakres władzy; szersze uprawnienia decyzyjne instytucji państwowych. Wyjątkowa sytuacja partii rządzącej osłabia zdolność opozycji do krytyki, tym bardziej że administracja, choć określana mianem obywatelsko-konserwatywnej, wprowadza argumenty apelujące do lewicowej skali wartości, obierając jednak w przypadku konkretnych działań, jak już wcześniej wspomniano, kierunek odwrotny.

Krótko mówiąc, niektóre z obranych celów przypominają nacjonalizację realizowaną w Europie po 2008 r., tj.: ograniczanie ekstremalnych skutków prywatnej własności i liberalizmu, zabezpieczenie interesu publicznego, stymulacja narodowej suwerenności, a także eliminacja nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku. Zasadniczą różnicę stanowi jednak to, że strategicznym celem Węgier jest zbudowanie „nowego systemu”. Nacjonalizacja jest osadzona w szerszej rozumianej koncepcji polityczno-ekonomicznej. Cele zmian dotyczących własności publicznej odzwierciedlają więc wyraźną i zdeklarowaną chęć *modyfikacji formy kapitalizmu*.

### 3. BANKI I INNE INSTYTUCJE

Większość przypadków nacjonalizacji mających miejsce w Europie po 2008 r. dotyczyło instytucji finansowych. W pierwszej połowie drugiej dekady XXI wieku, zakres ten został jednak rozszerzony na inne sektory, głównie usług publicznych i branży energetycznej. Jednym z przejawów takiego podejścia było przywrócenie świadczenia usług bezpośrednich przez samorządy przez rewizję ich umów z firmami prywatnymi, np. z niemieckimi, brytyjskimi i francuskimi przedsiębiorstwami z branży gospodarki wodnej, ścieków i odpadów, branży sanitarnej i zarządzania nieruchomościami. Kolejnym krokiem była renacjonalizacja uprzednio sprywatyzowanych przedsiębiorstw, do której doszło przede wszystkim w branży elektroenergetycznej i przemyśle gazowniczym w Niemczech, Finlandii, Słowacji i na Litwie<sup>9</sup>.

Węgierski *system bankowy* także został objęty programem nacjonalizacji, mimo że w punkcie kulminacyjnym kryzysu tylko częściowo sprywatyzowany bank hipoteczny FHB (Földhitel és Jelzálogbank) wykazywał potrzebę krótkotermino-

<sup>9</sup> Powyższe przykłady bardziej szczegółowo omawia E. Voszka (2016).

wego dokapitalizowania i otrzymania wsparcia płynności od państwa, aby zapobiec obniżeniu poziomu współczynnika wypłacalności poniżej niedozwolonej wartości (Várhegyi, 2012). Prywatyzacja w latach 90. doprowadziła do przeniesienia dużej części sektora bankowego w ręce prywatne i zagraniczne, tak że zastrzyki kapitału, podobnie jak w większości krajów Europy Środkowej i Wschodniej, zamiast z budżetu państwa pochodziły z banków macierzystych<sup>10</sup>. Nacjonalizacja banków węgierskich nie miała miejsca na początku kryzysu, ale dopiero w latach 2013–2014. Przypadek Węgierskiego Banku Handlu Zagranicznego (Magyar Külkereskedelmi Bank) był związany bezpośrednio z kryzysem 2008 r.: jednym z warunków uzyskania państwowej dotacji przez jego spółkę dominującą, Bayerische Landesbank, była sprzedaż filii zagranicznych. W przypadku banku oszczędnościowego (Takarékbank, spełniającego funkcję parasolową nad lokalnymi kasami oszczędnościowymi), dwóch małych banków prywatnych, Gránit i Széchenyi, oraz wciąż nierozwiązanego problemu Erste Bank, państwo nie kupowało udziałów w celu uniknięcia upadłości, a Budapest Bank jest jedną z najbardziej stabilnych instytucji finansowych w kraju (Várhegyi, 2014).

Wydatek prawie 500 mld forintów<sup>11</sup> doprowadził do prawie 20% wzrostu własności publicznej w sektorze bankowym, a odsetek całkowitej własności państwowej w sumie bilansowej banków wyniósł 50%<sup>12</sup>. Żadna z tych proporcji nie jest w warunkach europejskich czymś niezwykłym. Poziom własności państwowej w niemieckim sektorze bankowym na przełomie wieku, jeśli uwzględnić w nim własność federalną i samorządową, osiągnął 60%, na drugim miejscu uplasowała się Portugalia z 25% (Caviglia i in., 2002; Hüfner, 2010), a proporcje te w okresie kryzysu w wielu krajach wzrosły. Tak samo rzecz się ma co do udziału własności krajowej, która w państwach członkowskich Europy Środkowej i Wschodniej wynosiła zaledwie 20–40%, ale w większości krajów rozwiniętych osiągnęła powyżej 80% (Claessens, van Horen, 2012).

W przeciwieństwie do innych krajów europejskich głównym celem nacjonalizacji na Węgrzech nie był sam *system bankowy*. Jej zakres był szerszy, choć sama struktura nie wyróżniała się spośród innych krajów Unii Europejskiej. Największe wydatki, prawie 1 bln forintów, dotyczyły *sektora energetycznego*<sup>13</sup>, w tym odkupienie 22% udziałów z Hungarian Oil Industry Ltd. (Mol), jak również przemyśłu gazowniczego – składowanie, handel hurtowy, stołeczna gazownia (Fővárosi Gázművek) – i kilku małych elektrowni.

<sup>10</sup> Jak pokazują liczby dotyczące kapitalizacji, wyjątek stanowi Słowenia.

<sup>11</sup> W tym na dokapitalizowanie banków.

<sup>12</sup> Nie licząc specjalnych państwowych instytucji finansowych, Węgierskiego Banku Rozwoju (Magyar Fejlesztési Bank) oraz Eximbanku, ale obejmując Narodowy Bank Oszczędnościowy (OTP), który sam stanowi 30% udziałów państwowego sektora bankowego (Király, 2016). Choć 60% akcji notowanego na giełdzie banku OTP jest własnością zagraniczną, rząd i większość analityków traktują ten kapitał jako krajowy ze względu na węgierską siedzibę główną oraz kierownictwo najwyższego szczebla.

<sup>13</sup> Sektorowa struktura wydatków – patrz Mihályi (2015).

Narodowe Przedsiębiorstwo Użyteczności Publicznej (Első Nemzeti Köz-műszolgálató Zrt.), państwowe przedsiębiorstwo holdingowe, założone wiosną 2015 r., systematycznie wykupuje spółki inwestorów zagranicznych zajmujące się detaliczną sprzedażą energii elektrycznej i gazu klientom indywidualnym. Instytucja ta przygotowuje się też do przejęcia sieci dystrybucyjnych i okręgowych przedsiębiorstw grzewczych, co ma przynieść wydatek około 950 mld forintów.

Węgry, podobnie jak kilka innych państw europejskich, przywiązują dużą wagę do innych *przedsiębiorstw użyteczności publicznej*, w szczególności działających w obszarze gospodarki wodnej i wywożenia odpadów (wodociągi działające na terenie miast Pécs, Kaposvár i Budapeszt, Budapest Sewage Co.). We wszystkich powyższych przypadkach samorządy były dla firm publicznymi odbiorcami świadczonych usług, przy czym czasami musiały one przekazać swoje aktywa lub prawo do zarządzania usługami rządowi centralnemu (jak miało to miejsce w przypadku budapesztańskiej gazowni i kilku firm zajmujących się zbiórką odpadów). Za *nietypową* praktykę przyjętą na Węgrzech można uznać upaństwowienie mniejszych firm z sektora transportu lotniczego, wodnego oraz publicznego oraz spółki radiowo-telewizyjnej Antenna Hungaria. Państwo zaznaczyło swoją obecność także w innych obszarach usług, na rynku nieruchomości oraz sporadycznie w branży produkcyjnej (trzy małe firmy z przemysłu mięsnego i jedna z przemysłu odzieżowego, a także Hungarian Aluminum, Dunakeszi Vehicle Repairs oraz Rába Machinery Works).

#### 4. NIETYPOWE METODY

Po 2008 r. rekapitalizacja była głównym środkiem zaradczym dla europejskiego systemu bankowego, a w przypadku innych sektorów gospodarki lekarstwem był wykup przez państwo lub wypowiedzenie umów z przedsiębiorstwami prywatnymi. Wartość aktywów instytucji finansowych i innych firm obniżyła się w wyniku gwałtownego spadku cen akcji oraz recesji. Inne zachęty do przeprowadzenia „pełzającej renacjonalizacji” lub „nacjonalizacji dochodów” były konsekwencją pojawienia się surowszych przepisów regulacyjnych oraz ograniczenia lub redukcji cen konsumpcyjnych, np. w Hiszpanii, Francji i Niemczech, chociaż nie przedstawiano tam tych kroków jako wstępu do nacjonalizacji. Koszty z tym związane, pokrywane przez budżet centralny, budżety regionalne lub lokalne, w połączeniu z innymi wydatkami, poczynionymi na rzecz ratowania banków, w wielu przypadkach doprowadziły do znacznego deficytu i wzrostu zadłużenia państwa.

Na Węgrzech transakcje związane z nacjonalizacją przybierały czasem formę dobrowolnego transferu, jednak najczęstszą metodą przekazania własności był zakup. Co ciekawe, przejęcia nie wpłynęły negatywnie na finansową pozycję kraju. Rząd był w stanie tego uniknąć poprzez wykorzystanie funduszy uzupełniających, obniżanie wartości aktywów oraz wywieranie presji na sprzedawców.

Pierwszy sposób na stworzenie takiego funduszu był sam w sobie aktem upaństwowienia: rząd przejął aktywa prywatnych funduszy emerytalnych. Członkowie

funduszu, którzy w 2010 r. nie zgodziliby się na ponowne przyłączenie do publicznego systemu ubezpieczeń emerytalnych, stanęli w obliczu groźby wykluczenia z jakichkolwiek świadczeń emerytalnych w przyszłości. Ostatecznie 2,8 mln z nich uległo presji, oddając niemal 3 bln forintów swoich oszczędności (10% PKB). Intencją takiego działania była poprawa równowagi budżetowej (przez zwiększenie bieżących przychodów) oraz zmniejszenie długu państwowego<sup>14</sup>. Zabieg ten przyniósł dwa korzystne dla państwa skutki uboczne względem własności publicznej. Państwo nabyło *nieodpłatnie* udziały o wartości 190 mld forintów w 20 spółkach oraz otrzymało płynne środki finansowe.

W przypadku odwrotnym – zagrożenia finansowego i fizycznego – będącej w kłopotach huty aluminium Hungarian Aluminum (Magyar Alumínium Zrt.) państwo nie zdecydowało się na jej wykup, co doprowadziło w październiku 2010 r. do wielkiej katastrofy ekologicznej spowodowanej wyciekami trującego szlamu. Po tej katastrofie parlament zdecydował o przejściu przez rząd zarządzania tą spółką.

Sieci wodociągowe w Pécs były pierwszym przypadkiem, w którym doszło do użycia siły przy nacjonalizacji: spółka, obsługiwana przez GDF Suez, została fizycznie przejęta przez nowo utworzone przedsiębiorstwo komunalne. Sprawa zakończyła się wypłatą odszkodowania dla prywatnego operatora, a negatywny rozgłos mógł zniechęcić rząd do podejmowania kolejnych tego typu działań.

W innym przypadku wielu analityków i gros podmiotów poszkodowanych w wyniku wymuszonego włączenia banków spółdzielczych w strukturę narodowej organizacji parasolowej określa tę decyzję mianem wywłaszczenia bez odszkodowania, przy czym większość członków została pozbawionych wszelkich praw do dysponowania własnością<sup>15</sup>.

*Bezpośredniemu naciskowi* poddano także właściciele Dunakeszi Vehicle Repairs (Dunakeszi Járműjavító). Gdy spółka Bombardier wahała się ze sprzedażą tej firmy, państwowe przedsiębiorstwo kolejowe MÁV drastycznie zmniejszyło liczbę zamówień, które stanowią o lwiej części przychodów Dunakeszi.

Rosyjską firmę Surgutnyeftygaz, mającą w 2009 r. 29% udziałów w węgierskim przedsiębiorstwie paliwowym Mol, potraktowano jako wrogięgo inwestora, który nie mógł zarejestrować własnego pakietu akcji ze względu na niejasną strukturę właścicielską. Częściowo z tego właśnie powodu przedsiębiorstwo Mol w okresie między 2009 r. a 2011 r. nie wypłacało dywidend. W obliczu takiego stanu rzeczy właściciele rosyjskiego podmiotu chętnie zaakceptowali ofertę wykupu ze strony państwa węgierskiego, która opiewała na kwotę wyższą niż aktualna cena giełdowa<sup>16</sup>.

Jeszcze silniejszym i bardziej dalekosiężnym środkiem okazał się być *pośredni nacisk za pomocą państwowych rozporządzeń i dyrektyw*. W 2010 r. rząd drastycz-

---

<sup>14</sup> Długoterminowy efekt ukrytego długu publicznego i wzrost wypłat bieżących emerytur w tej sytuacji przemilczano.

<sup>15</sup> Ta złożona historia została poddana szczegółowej analizie w publikacjach Várhegyi (2014) i Mihályi (2015).

<sup>16</sup> Od tamtej pory kurs giełdowy spółki naftowej wyraźnie tracił na wartości, skutkując (niezrealizowanymi) stratami państwa na kwotę kilkuset miliardów forintów.

nie podniósł specjalny podatek dla sektora finansowego i energetycznego, rozszerzając następnie jego zasięg o sektory telekomunikacji i handlu detalicznego artykułami spożywczymi. Dodatkowe przychody z tego tytułu w tamtym roku wyniosły równowartość 1,4% PKB, o wiele więcej niż w innych krajach. Do 2015 r. współczynnik ten wzrósł do 2,5%, gdyż podobne podatki zostały nałożone na kolejne sektory, na przykład na sieci użyteczności publicznej<sup>17</sup>. Większość podatków specjalnych jest oparta na wysokości obrotów, co oznacza, że mogą one prowadzić do stopniowej degradacji kapitału firm<sup>18</sup>. Tak jak w przypadku prywatnych funduszy emerytalnych, pierwotnym założeniem podatków sektorowych było zmniejszenie deficytu budżetowego, jednak równoległe rząd pozyskiwał dodatkowe fundusze na przeprowadzenie kolejnych etapów nacjonalizacji<sup>19</sup>.

Oprócz podatków wprowadzono wiele nowych regulacji, które doprowadziły do podwyższenia kosztów działalności biznesowej. Podwyższono minimalne wymogi kapitałowe dla banków, a wcześniejsza spłata pożyczek denominowanych w walucie obcej i ich przymusowe przewalutowanie na forinty po obniżonych kursach wymiany kosztowało je kilkaset miliardów forintów. Zaostrzenie przepisów doprowadziło do wzrostu kosztów gospodarowania odpadami, usług kominiarskich i innych usług użyteczności publicznej, przy czym ich dostawcy nie byli w stanie doprowadzić do pokrycia rosnących kosztów przez klientów. Rozszerzono zakres cen regulowanych i obniżono ceny za świadczenie usług publicznych, co po przeprowadzeniu kilku etapów tego procesu przyniosło gospodarstwom domowym średnie oszczędności około 20%. Ten podwójny przymus doprowadził do deficytu większości firm – z obszaru energii elektrycznej i dostaw gazu dla gospodarstw domowych, innych usług użyteczności publicznej oraz całego sektora bankowego, które zostały następnie objęte nacjonalizacją. Niektóre z tych przypadków można *de facto* uznać za wywłaszczenie<sup>20</sup>. W zestawieniu z ogólną nieprzewidywalnością polityki gospodarczej, takie podejście zdławiło aktywność firm i doprowadziło do obniżenia ich wartości rynkowej<sup>21</sup>, jednocześnie zwiększając ich skłonność do sprzedaży swoich podmiotów zależnych państwu, gdyż nie było innych chętnych do wejścia na rynek.

Ponieważ rządowy cel zrównoważenia budżetu był postrzegany jako warunek wzmocnienia suwerenności, pojawiły się inne techniki cięcia wydatków publicz-

<sup>17</sup> Mihályi (2016) wymienia 13 rodzajów specjalnych podatków sektorowych.

<sup>18</sup> Podatki specjalne wycelowane w inwestorów zagranicznych – patrz publikacje: Soós (2013) i Mihályi (2016).

<sup>19</sup> Dodatkowe przychody opiewające na kwotę 1,8 bln forintów w latach 2010–2015 mogłyby wystarczyć na pokrycie wszystkich wydatków związanych z nacjonalizacją, gdyby odjąć uzyskane nieodpłatnie z funduszy emerytalnych akcje o wartości 190 mld forintów od sumy łącznych wydatków w kwocie 1,9 bln forintów. Podatek nałożony na banki był dwa razy wyższy niż wydatki na wykup instytucji finansowych.

<sup>20</sup> Zacytowane za Várhegyi (2012, s. 232).

<sup>21</sup> Nie wyklucza to sytuacji, w których rząd był niekiedy skłonny zapłacić wysoką cenę w stosunku do zaniżonej wartości, w formie przysługi dla sprzedawcy. Według P. Mihályiego (2015), sytuacja taka miała miejsce w przypadku przedsiębiorstwa Mol, hurtowego dostawcy gazu, oraz dwóch dużych banków z przyczyn związanych z polityką zagraniczną.

nych. Wśród nich znalazło się pośrednie nabywanie mienia, odbywające się za pośrednictwem organów nie mających statusu rządowych: np. Węgierskiego Banku Rozwoju, jego spółki zależnej lub innej korporacji państwowej, często węgierskich elektrowni (Magyar Villamos Művek) lub węgierskiej poczty (Magyar Posta), która stała się udziałowcem obiektów do magazynowania gazu. Niekiedy, tak jak miało to miejsce w przypadku stołecznych wodociągów, przejęta firma musiała zapłacić za własne przejęcie, spłacając pożyczkę pobraną przez jej nowego właściciela, czyli samorząd.

Procesy upaństwowienia zostały ułatwione poprzez utworzenie *nowych monopol państwowych*. Odtąd wyłącznie przedsiębiorstwa będące własnością publiczną mogły prowadzić takie działania, jak strategiczne magazynowanie gazu, administrowanie bazami krajowych danych, świadczenie usług zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków czy wywóz śmieci; prywatne przedsiębiorstwa zostały więc zmuszone do opuszczenia rynku, sprzedając lub porzucając swoje aktywa i koncesje. Gdzie indziej monopol przyniósł nowe wymogi koncesyjne (dla detalicznej i hurtowej sprzedaży tytoniu), bądź też dostawcy zostali wypchnięci z rynku już wcześniej w wyniku przywilejów nadanych niektórym innym dostawcom (podręczniki szkolne i bony żywieniowe).

Przykłady te dowodzą też, że *wydatki na nacjonalizację* nie do końca odzwierciedlają *wzrost wpływów rządowych*. Państwo, poprzez regulacje i inne środki prawne, ma możliwość zmiany warunków rynkowych, wartości inwestycji i perspektyw generowania przychodów. Ten efekt redystrybucji jest wyraźnie widoczny szczególnie wówczas, gdy po przeniesieniu własności do rąk publicznych dochodzi do jej szybkiej odsprzedaży.

## 5. CEL: SZYBKA REPRYWATYZACJA?

Na całym świecie w latach ostatniego kryzysu i po nim równoległe do nacjonalizacji odbywała się szeroko zakrojona prywatyzacja. Globalna sprzedaż aktywów państwowych opiewająca na kwotę 265 mld USD w 2009 r. przewyższyła poprzednią rekordową wartość z 2000 r. o blisko 50%<sup>22</sup>. Za taki stan rzeczy odpowiadają głównie USA; przeprowadziły one szybką reprivatyzację instytucji finansowych, które chwilę wcześniej stały się własnością publiczną, osiągając przy tym 4,5% zysk z inwestycji publicznych, przeprowadzonych w celu ratowania banków. W Europie proces ten trwał dłużej, a jego skala była mniejsza. Do 2014 r. przychód z prywatyzacji wyniósł mniej niż 80 mld euro, co stanowi zaledwie ułamek poczynionych wcześniej nakładów. Niemniej jednak nie tylko nacjonalizacja, ale również prywatyzacja wyszła poza sektor bankowy, odpowiadający w latach 2009–2014 za niemal dwie trzecie przychodów pochodzących z prywatyzacji. Liderami, z wyjątkiem Polski, były kraje, które musiały uciekać się do międzyna-

<sup>22</sup> Megginson (2013). Inne źródła i szczegółowe dane dotyczące informacji zawartych w tym punkcie – patrz Voszka (2016).

rodowej pomocy finansowej. Aktywa państwowe Portugalii, Grecji i Irlandii, nie tylko te nabyte niedawno, zostały sprzedane pod silną presją wierzycieli.

Tendencja na Węgrzech jest podobna: prywatyzacja jest realizowana na tle nacjonalizacji. Zyski z niej pojawiają się w rocznych planach budżetowych: w latach 2014–2016 kwoty te wahały się pomiędzy 130 a 180 mld forintów. Kolejne 300–400 mld forintów spodziewane jest w najbliższych latach ze sprzedaży gruntów rolnych. Niewielka skala (roczny dochód poniżej 0,5% PKB) i niska synchroniczność procesów sugerują, że głównym bodźcem stojącym za prywatyzacją nie jest ani potrzeba szybkiej poprawy równowagi finansowej, ani naciski z zewnątrz: w 2014 r. deficyt budżetu państwa był nadal na niskim poziomie, a ostatnia transza kredytu MFW została spłacona, uwalniając Węgry od bezpośredniego międzynarodowego wpływu na ich politykę gospodarczą, co stanowiło jeden z głównych celów rządu.

Także w tym wypadku mamy do czynienia z *dwoma rodzajami* prywatyzacji, odznaczającymi się różnym stosunkiem do transakcji upaństwowienia. Pierwszy dotyczy aktywów będących pierwotnie w rękach publicznych: pozostałe udziały w Budapest Airport, częstotliwościach telefonii komórkowej, prawie przewozowym w komunikacji lotniczej, gruntach i nieruchomościach zostały sprzedane. Drugim rodzajem jest reprivatyzacja przedsiębiorstw niedawno znacjonalizowanych – głównie banków w innych krajach. Taka sytuacja miała miejsce także na Węgrzech. Bank oszczędnościowy, wraz z większością kas oszczędnościowych, został przejęty przez bank FHB. Nie było także intencji utrzymywania w rękach publicznych dwóch innych dużych banków<sup>23</sup>. Zreorganizowany Węgierski Bank Handlu Zagranicznego został już sprzedany krajowemu funduszowi emerytalnemu i dwóm funduszom inwestycyjnym. Informacje na temat ostatecznych właścicieli wyżej wspomnianych funduszy inwestycyjnych nie zostały ujawnione opinii publicznej, istnieją jednak podejrzenia, że wśród nich może znajdować się klientela biznesowa wywodząca się z partii rządzącej (Böszörményi, 2016). W międzyczasie dochodzi też do prywatyzacji Węgierskiego Aluminium i detalicznej sprzedaży tytoniu. W tym ostatnim przypadku nowo opracowane prawa koncesyjne zostały sprzedane w przetargach, których zasady zmieniano kilka razy, aby postawić potencjalnych zwycięzców w jak najlepszej sytuacji przetargowej. Według studium przypadku M. Lakiiego (2015), była to motywowana politycznie redystrybucja własności i rynku, na którym na większe możliwości biznesowe mogły liczyć firmy funkcjonujące blisko rządu.

Najwięksi krytycy nacjonalizacji przypuszczają, że prowadzona na Węgrzech polityka w sferze własności jest napędzana głównie chęcią osiągnięcia politycznego zysku oraz że jednym z jej zamierzeń jest wymiana poprzedniej elity biznesowej. Analitycy zauważają, że w dążeniu do tego celu są wykorzystywane różne

<sup>23</sup> Zgodnie z warunkami uzgodnień z EBOR z 2015 r. odnośnie do zakupu udziałów mniejszościowych w Erste Bank, rząd zobowiązał się nie nabywać kolejnych udziałów w bankach o znaczeniu systemowym, z wyjątkiem szczególnych przypadków ryzyka systemowego, a także sprzedać większościowe pakiety akcji tych banków w ciągu trzech lat (<http://www.kormany.hu/download/f/8e/30000/Appendix%201%20EBRD.pdf>).

metody: przedsiębiorcy krajowi i zagraniczni są wypychani z rynku przy użyciu metod regulacyjnych i administracyjnych. Zmiany w aktywach i na rynkach w sektorze prywatnym idą w parze z naciskami pozaekonomicznymi, tworzeniem nowych monopolii państwowych, a także wprowadzaniem ograniczeń dotyczących ekspansji i zamówień publicznych. Ekspansja własności publicznej może stanowić integralną część tego procesu. Mamy więc do czynienia z czymś w rodzaju „nacionalizacji przejściowej”, w ramach której aktywa są szybko sprzedawane. Oficjalnym pretekstem tego typu działań jest wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw oraz wzmocnienie klasy średniej, jednak w rzeczywistości bogaci się tylko wąska grupa rodzin związanych z rządem oraz nowo utworzonych grup kapitałowych bliskich rządowi (Magyar 2013; Csillag, 2013; Várhegyi, 2013). Taką polityczną stronniczość w kontekście redystrybucji bogactwa i dochodów można bez problemu przedstawić na kilku przykładach, jednak pozostaje nam snuć przypuszczenia co do skali tego zjawiska, która nie jest dotąd w pełni rozpoznana. Rzecz jasna, reprivatyzacja na Węgrzech nie przywróciła poprzednim właścicielom ich wcześniejszej pozycji, co było typową praktyką podejmowaną wobec większości amerykańskich i niektórych europejskich banków, ale doprowadziła do wzbogacenia nowych grup przedsiębiorców. Niemniej jednak do tej pory to zjawisko jest ograniczone do kilku obszarów. Nie widać oznak szybkiej reprivatyzacji głównych upaństwowionych sektorów gospodarki, jak energetyka czy usługi publiczne, ale szerzej zakrojona własność publiczna pozwala kilku wybrancom zarabiać krocie w roli dostawców lub partnerów handlowych przedsiębiorstw państwowych w tych sektorach<sup>24</sup>.

## 6. PODOBIENSTWA I CECHY CHARAKTERYSTYCZNE

Szczegóły podjętych działań składają się na dziwny obraz: wszystkie atrybuty węgierskiej nacionalizacji pojawiły się w europejskich trendach po 2008 roku. Każdy z nich posiada jednak własne charakterystyczne cechy.

Udział węgierskiej własności publicznej w gospodarce przed kryzysem plasował się poniżej średniej unijnej. Następnie jej ekspansja wprowadziła kraj do europejskiej czołówki. W realizacji tego procesu ustanowiono wiele klasycznych celów politycznych, społecznych i gospodarczych; dotyczył on podobnych jak w Europie sektorów, np. bankowość, energia elektryczna, branża ropy naftowej i gazu oraz usługi publiczne. Ponadto procesy rozrostu i kurczenia się majątku publicznego odbywały się jednocześnie, podobnie jak w kilku innych krajach. Różnica polega na tym, że nacionalizacja nie przyspieszała w czasie eskalacji kryzysu, ale nabrała tempa kilka lat później, w 2011 roku. Głównym kryterium była

---

<sup>24</sup> Na przykład umowa sprzedaży gazu między Hungarian Power Plants i częściowo zagraniczną spółką MET Magyarország Energiakereskedő Zrt. (MET Hungary Energy Trading). Szacuje się, że w 2012 r. umowa ta przyniosła prywatnym właścicielom spółki zysk opiewający na kwotę kilkudziesięciu miliardów forintów (Jenei, 2014).

nie tyle ochrona rynków finansowych czy wyciągnięcie z finansowych tarapatów banków i innych przedsiębiorstw, lecz przejęcie wielu dobrze zarządzanych firm, reprezentujących znacznie szersze spektrum działalności. Tak samo rzecz się miała w przypadku prywatyzacji, która w bezprecedensowy sposób zbiegła się z nacjonalizacją, lecz na Węgrzech zamiast do przywrócenia poprzedniej struktury właścicielskiej doszło do redystrybucji aktywów i zmiany podmiotów osiągających zysk. Tutaj także główną metodą działania był wykup z tą różnicą, że rząd często wywierał bezpośredni nacisk na sprzedających, a pośrednie przepisy regulacyjne i administracyjne stawały się coraz bardziej restrykcyjne.

Oto *szczególne cechy charakterystyczne dla Węgier* na tle podobnych procesów upaństwowienia realizowanych w Europie po 2008 roku. Zmiany w strukturze własności zostały połączone z szeroką paletą środków ustawodawczych i wykonawczych. Pojedyncze przepisy mogą być postrzegane jako elementy całego zbioru rozwiązań polityki gospodarczej. Wynika to w sposób oczywisty z wyznaczonych przez rząd celów: zamiast krótkoterminowego zarządzania kryzysowego, przy wykorzystaniu efektu presji i możliwości towarzyszących kryzysowi, nacjonalizacji użyto w roli narzędzia do *zmiany formy kapitalizmu*. Zamierzenie to było w istocie *powszechnie oznajmione i cieszyło się popularnością* wśród większości wyborców. Te trzy cechy odstają od międzynarodowego nurtu rozwojowego. Mimo iż przemiany własnościowe na Węgrzech prawdopodobnie nie zakładały żadnych wcześniejszych scenariuszy, ich tło ideowe – wzmocnienie roli państwa, centralizacja procesów decyzyjnych oraz redystrybucja bogactwa – zdaje się bezsporne.

## BIBLIOGRAFIA

- Böszörményi J. (2016), *Fedezékben* (In fire shelter), „Magyar Narancs”, 7. July.
- Caviglia G., Krause G., Thimann C. (2002), *Key features of the financial sectors in EU accession countries*, w: Thimann (ed.), *Financial Sectors in EU Accession Countries*, European Central Bank, s. 15–30.
- Christiansen H. (2011), *The size and composition of the SOE Sector in OECD Countries*, „OECD Corporate Governance Working Papers”, 5.
- Claessens S., van Horen N. (2012), *Foreign banks: Trends, impact and financial stability*, „IMF Working Paper”, 12/10.
- Csillag I. (2013), *A küldetés: vagyonosodni* (The mission: wealth creation), w: Magyar (ed.) (2013), s. 222–233.
- Hüfner F. (2010), *The German Banking System: Lessons from the Financial Crisis*, „OECD Economics Department Working Papers”, 788.
- Jenei M. (2014), *Offshore cégeknél landoltak a milliárdok* (Several billion forints landed in offshore companies) (<http://index.hu/gazdasag/2014/01/27/mol/>).
- Király J. (2016), *A magyar bankrendszer tulajdonosi struktúrájának átalakulása* (The transformation of ownership structure in the Hungarian banking sector), Manuscript.
- Kornai J. (2012), *Központosítás és kapitalista piacgazdaság* (Centralization and capitalist market economy), „Népszabadság”, January 28.

- Laki M. (2015), *Restructuring and re-regulation of the Hungarian tobacco market*, „Corvinus Journal of Sociology and Social Policy”, 6(2), s. 39–71.
- Magyar B. (ed.) (2013), *Magyar polip – A posztkommunista maffiaállam* (Hungarian polypus – The post-communist mafia state), Noran Libro, Budapest.
- Magyar B., Vásárhelyi J. (eds.) (2014), *Magyar polip 2 – A posztkommunista maffiaállam* (Hungarian polypus 2. – The post-communist mafia state), Noran Libro, Budapest.
- Magyarország Kormánya (2015), *Magyarország konvergencia programja 2015–2018* (Government of Hungary: The convergence program of Hungary) ([http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cp2015\\_hungary\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cp2015_hungary_hu.pdf)).
- Matolcsy G. (2010), *Válasz az országgyűlési bizottsági meghallgatáson* (Answers on the hearing of the parliamentary commission) 25. May (<http://www.kormany.hu/hu/nemzetgazdasagi-miniszterium/a-miniszter/beszedekek-publikaciok-interjuk/igeret-dumping-matolcsy-gyorgy-meghallgatasan>).
- Megginson W.L. (2013), *Privatization Trends and Major Deals in 2012 and 1H2013*, w: *The Privatization Barometer Report 2012*, s. 3–24.
- Mihályi P. (2014), *Re-nationalization in post-communist Hungary, 2010–2013*, w: *The Privatization Barometer Report 2013/2014*, s. 46–50.
- Mihályi P. (2015), *A privatizált vagyon visszaállamosítása Magyarországon 2010–2014* (Re-nationalization of privatized assets in Hungary 2010–2014), MTA KRTK KTI Discussion Papers, MT-DP/7.
- Mihályi P. (2016), *Diszkriminatív piac és versenyellenes jogalkotás Magyarországon, 2010–2015* (Anti-market and anti-competitive discriminative legislation in Hungary 2010–2015). Manuscript.
- Millward R. (2011), *Public enterprise in the modern western world: An historical analysis*. „Annals for Public and Corporative Economics”, 82/4, s. 375–398.
- OECD (2004), *Comparative Report on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, DAF/CA/PRIV(2004)2/REV2.
- Orbán V. (2009), *Jobboldali korszak Európában* (Right-wing era in Europe), „Magyar Nemzet”, July 25.
- Soós K.A. (2013), *Sarcolás különadókkal: bevételszerzés, populizmus és az „idegenek” kiszorítása* (Tribute by special taxes: income generation, populism and crowding out the “foreigners”), w: Magyar (ed.) (2013), s. 205–221.
- Szalai A. (2010), *Felülvizsgált privatizációs szerződések* (Privatization contracts revisited), „Népszabadság”, 24. November.
- Thimann (ed.) (2002), *Financial Sectors in EU Accession Countries*, European Central Bank.
- Toninelli P.A. (2000), *The rise and fall of state-owned enterprise: The framework*, w: Toninelli P.A. (ed.), *The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World*, Cambridge University Press, Cambridge, s. 3–24.
- Várhegyi É. (2012), *A magyar bankszektor szabályozása és versenyhelyezete a válságban*. (Regulation and the competition in Hungarian banking sector during the crisis) w: Valentiny P., Kiss F.L., Nagy Csongor I. (eds), (2012), s. 210–238.
- Várhegyi É. (2013), *A maffiaállam bankjai*, w: Magyar (ed.) (2013), s. 247–257.
- Várhegyi É. (2014), *Nemzetstratégiai takaréklügy* (National strategy concerning Saving Banks), „Élet és Irodalom”, March 14.

- Voszka É. (2008), *Az állami vagyon privatizálásának lehetőségei 2009-től* (Possibilities of privatization after 2009), Manuscript.
- Voszka É. (2013), *Államosítás, privatizáció, államosítás* (Nationalization, privatization, nationalization), „Közgazdasági Szemle”, 12, s. 1289–1317.
- Voszka É. (2016), *Nationalization or privatization? The fragmentation of the mainstream*, „Annals of Public and Cooperative Economics”, Version of Record online: August 8, 2016 (DOI: 10.1111/apce.12140, forthcoming in Jan. 2017).

## NATIONALIZATIONS IN HUNGARY IN AN INTERNATIONAL CONTEXT

### ABSTRACT

Public ownership has expanded in many countries since 2008, mainly but not exclusively by means of bank recapitalizations. The paper compares the large scale Hungarian nationalizations with this European trend. It argues that despite many similar elements regarding sectors, methods and even governmental objectives in general, ownership changes in this particular case are integral parts of a comprehensive governmental policy, aimed at expanding the role of the state, centralizing decision-making and redistributing wealth.

**Keywords:** state ownership, nationalization, varieties of capitalism.

**JEL Classification:** H12, P52