

Mateusz Guzikowski, Aleksandra Ambroży

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Kolegium Zarządzania i Finansów,

Katedra Ekonomii Stosowanej

Autor do korespondencji: Mateusz Guzikowski, mateusz.guzikowski@gmail.com

W KIERUNKU STAGNACJI GOSPODARCZEJ? POLITYKA FISKALNA WĘGIER RZĄDÓW V. ORBÁNA (1998–2002, 2010–2014)

Streszczenie: Artykuł prezentuje krytyczną analizę najważniejszych reform fiskalnych wprowadzonych przez dwa gabinety Viktora Orbána na Węgrzech w latach 1998–2002 i 2010–2014 oraz płynące z niej wnioski dla Polski. Pomimo wysokiej relacji długu publicznego do PKB narzędzia zastosowane w okresie kryzysu gospodarczego celem wyciągnięcia gospodarki węgierskiej z recesji noszą silne znamiona popytowej polityki stymulowania koniunktury. Ważne jest przy tym ich zestawienie z wprowadzanymi równocześnie typowymi reformami ograniczającymi zakres działania sektora publicznego, tzw. konsolidacjami fiskalnymi, które także – choć w mniejszym stopniu – zostały na Węgrzech wprowadzone. Wyjątkowość podejścia węgierskiego odznacza się zatem połączeniem zastosowania narzędzi popytowego stymulowania koniunktury (zwiększenie wydatków publicznych) oraz narzędzi typowych dla konsolidacji fiskalnych (zwiększenie dochodów publicznych oraz zmniejszenie wydatków). Nieortodoksyjność węgierskiego podejścia do sanacji finansów publicznych – odzwierciedlona m.in. w niewłaściwej proporcji pomiędzy zwiększeniem wpływów i ograniczeniem wydatków (konsolidacja) a zwiększeniem wydatków (popytowe stymulowanie koniunktury) – rodzi przy tym uzasadnione obawy o długookresowe skutki makroekonomiczne takiej polityki.

Słowa kluczowe: zatrudnienie, wzrost gospodarczy, dług publiczny, konsolidacja fiskalna, system emerytalny, polityka gospodarcza.

Klasyfikacja JEL: E24, E62, E65, H53, H55, H60.

TOWARDS ECONOMIC STAGNATION? HUNGARIAN FISCAL POLICY UNDER THE GOVERNMENTS OF V. ORBÁN (1998–2002, 2010–2014)

Abstract: This article presents a critical analysis of the fiscal reforms introduced by two cabinets led by Viktor Orbán in Hungary (1998–2002 and 2010–2014) as well as recommendations for Poland formulated on the basis of the analysis. Despite the high debt to GDP ratio, the main tool of taking the Hungarian economy out of the economic crisis was an expansion of public spending. It is worth noting that there was also a fiscal austerity package implemented at the same time, which reduced government spending and increased government revenue. Therefore, the uniqueness of the so-called “Hungarian approach” is characterised by a combination of demand policy tools (i.e. an increase in public spending) and austerity package tools (i.e. a rise in public revenue and a fall in public expenditure). The unorthodoxy of the “Hungarian approach” to fiscal consolidation is reflected in an improper ratio of austerity measures (aimed at raising revenues and reducing spending) to demand measures (raising spending). This approach, considered in terms of long-term macroeconomic effects, is open to doubt.

Keywords: employment, economic growth, public debt, fiscal austerity, pension system, economic policy.

Wstęp

Węgry postrzegane są jako kraj o szerokim wachlarzu osłon socjalnych. Co istotne, kolejne węgierskie rządy, począwszy od przełomu transformacyjnego, nie starały się wprowadzić zestawu kompleksowych reform, określonych mianem konsolidacji fiskalnej, które w znacznym stopniu ograniczałyby wydatki publiczne (w tym wydatki socjalne). Dopiero w 2009 roku, a więc jeszcze za czasów rządów socjalistów, udało się wprowadzić pewne reformy redukujące rozmiary aktywności sektora publicznego. Nie była to jednak decyzja dobrowolna. Węgry stały bowiem na krawędzi bankructwa i zmuszone były do zaciągnięcia pożyczki w wysokości 25 mld USD w MFW i UE. Instytucje te uzależniły jednak przyznanie pożyczki od wprowadzenia niezbędnych reform zmniejszających wydatki i zwiększających wpływy podatkowe. Wysiłkiem rządu V. Orbána pożyczkę spłacono rok wcześniej, niż planowano.

Celem artykułu jest krytyczna analiza najważniejszych reform wprowadzonych w okresie dwóch kadencji rządów V. Orbána wraz ze sformulowaniem rekomendacji dla Polski. Podstawowe pytania, na które postaramy się

odpowiedzieć brzmiały: (1) Czy polityka gospodarcza prowadzona przez rząd V. Orbána w trakcie pierwszej (1998–2002) oraz drugiej kadencji (2010–2014) zgodna jest z reprezentowaną przez niego doktryną polityczną? oraz (2) Czy wprowadzone reformy uznać można za pożądane z punktu widzenia długookresowego wzrostu gospodarczego?

Artykuł składa się z pięciu części. Kolejno omówione zostały: polityczne tło zwycięstw wyborczych V. Orbána i kierowanej przez niego partii Fidesz w 1998 i 2010 roku; narzędzia ograniczania skali aktywności sektora publicznego (konsolidacje fiskalne); krytyczna analiza najważniejszych reform wprowadzonych przez dwa gabinety V. Orbána (1998–2002 oraz 2010–2014). W części czwartej porównujemy wpływ wprowadzonych zmian legislacyjnych na zmienność wybranych wskaźników makroekonomicznych. Ostatnia część artykułu zawiera syntetyczną ocenę prowadzonej w badanym okresie polityki gospodarczej wraz ze sformułowaniem wniosków dla Polski.

1. Polityczne tło zwycięstw wyborczych V. Orbána

Transformacja systemowa na Węgrzech rozpoczęła się relatywnie szybko, bo już w czerwcu 1989 roku rozpoczął obrady odpowiednik polskiego okrągłego stołu, tj. trójkątny stół. Wynikiem porozumienia było przeprowadzenie w czerwcu 1990 roku, tj. rok później niż w Polsce, pierwszych od 1947 roku wolnych wyborów do obu izb parlamentu. W rezultacie kolejnych elekcji władzę przejmowały¹: MDF – FKgP-KDNP (1990), MSzP – SzDSz (1994), Fidesz – FKgP – MDF (1998), MSzP – SzDSz (2002–2010), Fidesz – KDNP (2010–). Widoczna jest przy tym klasyczna wymienność partii rządzących, a zatem i kierunku polityki gospodarczej.

Centroprawicowa partia V. Orbána rządziła Węgrami w kadencji 1998–2002, oddając władzę w ręce socjalistów w latach 2002–2010. Fidesz zwyciężył jednak w wyborach w 2010 i 2014 roku, co oznacza, że rząd ten będzie sprawował władzę co najmniej do 2018 roku.

Zarówno w 1998, jak i 2010 roku partia V. Orbána zwyciężała w wyborach głównie dzięki krytyce rządzących i nadmiernie zadłużających kraj

¹ Skróty oznaczają kolejno: MDF – Węgierskie Forum Demokratyczne (partia konserwatywna), FKgP – Niezależna Partia Drobnych Posiadaczy (partia chłopska, narodowo-konserwatywna), KDNP – Chrześcijańsko-Demokratyczna Partia Ludowa (partia prawicowa, chadecka), MSzP – Węgierska Partia Socjalistyczna (partia lewicowa), SzDSz – Związek Wolnych Demokratów (partia liberalna), Fidesz – Związek Młodych Demokratów (partia konserwatywna, centroprawicowa).

socjalistów (MSzP), głoszeniu hasel liberalnych ukierunkowujących gospodarkę na dalsze reformy oraz dzięki... przypadkowi. Socjaliści z MSzP po zwycięstwie wyborczym w 2002 roku rozpoczęli politykę nadmiernej ekspansji fiskalnej, drastycznie zwiększając wydatki sektora finansów publicznych. Luźna polityka fiskalna (oparta głównie na zwiększaniu bezproduktywnych transferów) zapewniła im zwycięstwo w kolejnych wyborach (2006). Jednak w niedługi czas po zwycięstwie, socjalistyczny premier F. Gyurcsányi przyznał się na zamkniętym spotkaniu członków swojej partii do świadomego oszukiwania wyborców o faktycznym stanie węgierskiej gospodarki. Nagranie wyciekło do mediów, wywołując prawdziwą burzę zarówno wśród wyborców, jak i partii opozycyjnych. F. Gyurcsányi wytrzymał nasilone ataki na swoją osobę i podał się do dymisji dopiero w 2009 roku, przyznając, że rząd nie radzi sobie z oznakami kryzysu gospodarczego. Powołano nowego premiera (ministra gospodarki i rozwoju regionalnego G. Bajnaia), który – mimo wprowadzenia pewnego instrumentarium mającego na celu sanację finansów publicznych – nie uzyskał zaufania i akceptacji reform przez Węgrów. Los koalicji rządowej w nadchodzących wyborach (2010) został więc przypieczętowany już na początku kadencji (2006).

Polityka gospodarcza lat 2006–2009 stanowi jednak ciekawe studium empiryczne, ponieważ rząd starał się „kupić” wyborców, zwiększając nieproduktywne wydatki. Było to jednak bezowocne, ponieważ stale tracił poparcie – im bardziej zwiększano zakres „państwa opiekuńczego”, tym bardziej słabło poparcie dla rządu socjalistów. Wydaje się jednak, że za odsunięciem ich od władzy w wyborach w 2010 roku nie stała wyłącznie zła sytuacja gospodarcza, której dłużej nie można było ukrywać, lecz oszukanie węgierskiego społeczeństwa przez reprezentantów partii, którym zaufało cztery lata wcześniej. Dwa powyższe czynniki niewątpliwie stanowiły najważniejsze przyczyny dotkliwej klęski obozu rządzącego, który uzyskał raptem 48 mandatów w 386-osobowym Zgromadzeniu Narodowym. Opozycyjny Fidesz bez problemu uzyskał większość parlamentarną (a nawet konstytucyjną), dzięki czemu może prowadzić autonomiczną politykę bez konieczności uwzględniania głosów partii opozycyjnych. Warto dodać, że pod koniec 2011 roku parlament wprowadził do konstytucji poprawkę uznającą MSzP (jako kontynuatorkę tradycji węgierskiej partii komunistycznej) za organizację przestępczą odpowiadającą za zbrodnie komunistyczne oraz doprowadzenie gospodarki na krawędź finansowej zapaści².

² W latach 2002–2010 dług publiczny wzrósł z 53 do 82% PKB.

2. Konsolidacja fiskalna – jedyne słuszne remedium na załamanie koniunktury?

Zdecydowana większość krajów dotkniętych w ostatnim czasie kryzysem gospodarczym podjęła stosowne działania mające na celu sanację finansów publicznych. Wobec spadku PKB na znaczeniu zyskały zacieśnienia (konsolidacje) fiskalne, jako przejściowe narzędzie stabilizowania koniunktury. Nie bez znaczenia dla skali konsolidacji miała głębokość załamania (bieżąca sytuacja gospodarcza). W świetle dostępnej literatury, decyzję o przeprowadzeniu konsolidacji fiskalnej przyspieszają następujące czynniki: duży udział długu publicznego w relacji do PKB, wola polityczna (w tym np. rządy nieopierające się na koalicjach) oraz istnienie tzw. reguł fiskalnych (np. progu relacji długu publicznego do PKB, po którego przekroczeniu konieczne jest wprowadzenie działań sanacyjnych) [von Hagen i Strauch 2001, Guichard i in. 2007, Molnar 2012]. Wobec głębokości załamania gospodarczego, konieczność wdrożenia stosownych reform stała się bezwarunkowa.

Istnieją trzy warianty konsolidacji fiskalnych – konsolidacja wydatkowa, konsolidacja dochodowa oraz oparta na połączeniu obu metod konsolidacja mieszana [Alesina i Ardagna 2012]. Konsolidacja wydatkowa polega na ograniczeniu wydatków publicznych. Może ono przybierać różne formy (zwolnienia pracowników sektora publicznego, zmniejszenie wydatków na obronność i in.), najważniejsze jest jednak, by największej redukcji podlegały dwie kategorie wydatkowe – wydatków nieproduktywnych oraz wydatków sztywnych (zdeteminowanych). W szczególności, by ograniczyć te drugie niezbędna jest wola polityczna, wyrażona w formie stosownych zmian ustawowych. Konsolidacja wydatkowa nie musi jednak przynieść relatywnie szybkich efektów, co wynika ze złożoności sposobu wydatkowania środków publicznych³.

Z kolei konsolidacja dochodowa ma na celu zwiększenie dochodów publicznych (gł. wpływów podatkowych), m.in. poprzez zwiększenie progresji podatkowej, zwiększenie bazy podatkowej, ale również – np. poprzez uproszczenie systemu podatkowego. Ten typ rozwiązań przynosi wprawdzie relatywnie szybką poprawę stanu finansów publicznych i całej gospodarki, jednak w długim okresie widoczne są szkodliwe skutki utrzymywania wysokiego opodatkowania (zmniejszenie wpływów podatkowych, wzrost deficytu i długu publicznego, osłabienie tempa wzrostu).

³ Przykładowo, włączając górników do powszechnego systemu emerytalnego, ograniczeniu podlegałyby przyszłe wydatki na świadczenia osób rozpoczynających pracę w górnictwie. Nie można jednak byłoby zmniejszyć bieżących wydatków na już przyznane emerytury górnicze.

Dzieląc konsolidacje względem skutków, jakie wywołują, można je podzielić na taką, której skutkiem będzie przyspieszenie tempa wzrostu (*expansionary fiscal adjustment*) lub tę, która je osłabia (*contractionary fiscal adjustment*). W założeniu bowiem głównym (bezpośrednim) celem (a zarazem skutkiem) każdej konsolidacji, niezależnie od typu, jest zmniejszenie ciężaru długu publicznego. Pewną prawidłowością jest jednak fakt, że konsolidacje wydatkowe są mniej szkodliwe dla dynamiki wzrostu, jak też to, że generują mniejszy spadek PKB niż konsolidacje dochodowe. W przypadku trzeciego typu konsolidacji (konsolidacji mieszanej), jej ostateczny wpływ na dynamikę wzrostu będzie zależał od wypadkowej efektów zmniejszenia wydatków i zwiększenia zakresu działania instrumentarium systemu podatkowego. Jeśli zwiększenie dynamiki wywołane zmniejszeniem aktywności państwa (poprzez ograniczenie skali wydatków) będzie przeważać nad ujemnym wpływem zwiększenia opodatkowania, konsolidacja przyczyni się do wyciągnięcia gospodarki z recesji (jeśli w takiej się znalazła) lub przyspieszenia wzrostu, choć będzie on relatywnie wolniejszy, niż gdyby zdecydowano się wyłącznie na konsolidację wydatkową. Zarazem będzie on szybszy, niż gdyby zdecydowano się wyłącznie na wariant konsolidacji dochodowej.

Z punktu widzenia prowadzonej przez nas analizy, wobec dużego spowolnienia koniunktury w gospodarce węgierskiej, istotnego znaczenia nabiera decyzja o wyborze zestawu narzędzi w prowadzonej przez rząd V. Orbána polityce gospodarczej. Stanowi on bowiem rzadko spotykaną eklektyczną próbę syntezy działań typowych dla konsolidacji fiskalnych przy zwiększeniu interwencjonizmu państwowego oraz popytowego stymulowania gospodarki. Z tego względu działaniom tym przyjrzymy się w kolejnej części artykułu.

3. Wybrane najważniejsze reformy wprowadzone przez rząd V. Orbána

Najważniejszą próbą konsolidacji fiskalnej była, przeprowadzona w 1996 roku, tzw. reforma Bokrosa. Minister finansów w rządzie MSzP – SzDSz Lajos Bokros zaproponował znaczne ograniczenie wydatków rządowych, zrównoważenie budżetu oraz wprowadzenie odpłatności za część usług finansowanych z budżetu państwa (np. wprowadzenie opłat za studia). Dzięki temu pakietowi obniżono deficyt budżetowy, deficyt sektora finansów publicznych oraz dług publiczny w relacji do PKB, wzrost gospodarczy przyspieszył, a bezrobocie spadło (tabela 1).

Tabela 1. Sytuacja gospodarcza w momencie przejścia władzy przez pierwszy rząd Orbána (1998) oraz pierwszej kadencji (1998–2002)

Zmienna	1998	1999	2000	2001	2002
Dynamika realnego PKB (yoy, %)	4,9	4,2	5,2	3,8	3,5
Inflacja średnioroczna (CPI) (%)	14,3	10,0	9,8	9,2	4,8
Stopa bezrobocia (%)	7,8	7,0	6,4	5,7	5,8
Saldo rachunku obrotów bieżących (% PKB)	-7,2	-7,9	-8,7	-6,2	-7,2
Saldo sektora finansów publicznych (% PKB)	-8,0	-5,6	-3,0	-4,4	-9,3
Wydatki sektora publicznego (% PKB)	50,4	47,4	47,0	51,8	50,7

Źródło: EBRD, Transition Report, edycje 1998–2002.

3.1. Pierwszy rząd V. Orbána (1998–2002)

Sytuacja gospodarcza Węgier w momencie przejścia władzy przez Fidesz w 1998 roku była nader korzystna, dlatego też presja na wprowadzanie kolejnych reform była niewielka. Było to skutkiem sukcesu konsolidacji fiskalnej przeprowadzonej przez socjalistycznego ministra finansów L. Bokrosa. Rząd V. Orbána skorzystał zatem z nadzwyczaj dobrej sytuacji, jaka wytworzyła się po reformach rządu poprzedników i, co znamienne, nie wprowadził istotniejszych reform. Interesującym faktem jest jednak to, że rząd V. Orbána po przejściu władzy rozpoczął kampanię na rzecz odrzucenia części programu Bokrosa, uznając niektóre jego rozwiązania za szkodliwe dla Węgrów.

Niskie natężenie reform wyjaśnić można w dwojaki sposób: po pierwsze – sytuacja gospodarcza nie zmusiła rządu do podejmowania niepopularnych działań; po drugie – poparcie społeczne dla głębokich reform było małe, ponieważ ich największą dawkę wprowadzono zaledwie 2 lata wcześniej. Budżet na 1999 roku uwzględniał wprawdzie nieznaczne zmiany w polityce fiskalnej – obniżkę podatków dochodowych, ponowne wprowadzenie zasiłków macierzyńskich i zmniejszenie składek na ubezpieczenie społeczne – jednak były one rekompensowane zmniejszeniem nakładów inwestycyjnych oraz ograniczonym wzrostem płac w sektorze publicznym. Rząd zrezygnował również z podniesienia składki odprowadzanej do drugiego filaru systemu emerytalnego z 6 do 7% płacy brutto, co poprawiło sytuację pierwszego filaru w krótkim okresie, jednak negatywnie (przez wzrost ukrytego długu publicznego) miało oddziaływać w długim horyzoncie czasowym. Z kolei budżet uchwalony na rok wyborczy (2002) przewidywał wprowadzenie licznych ulg podatkowych i wzrost wydatków. Przewidziano w nim m.in. czterokrotny wzrost odpisu podatkowego dla rodzin z co najmniej trojgiem dzieci, wprowadzenie hojnych dodatków mieszkaniowych, obniżenie składki na

ubezpieczenie społeczne po stronie pracodawcy oraz zwiększenie nakładów inwestycyjnych na infrastrukturę. Ostatnim akordem pierwszej kadencji rządów V. Orbána było podwyższenie płacy minimalnej, co z czasem skutkowało wzrostem presji płacowej w pozostałych sektorach gospodarki.

3.2. Drugi rząd V. Orbána (2010–2014)

Druga kadencja rządów V. Orbána upłynęła pod znakiem intensyfikacji procesu reform fiskalnych noszących znamiona konsolidacji mieszanej, tj. łączącej elementy konsolidacji wydatkowej oraz dochodowej. Nie bez znaczenia dla sytuacji gospodarczej były również narzędzia czysto popytowego stymulowania gospodarki. Przypomnijmy, że celem każdej konsolidacji fiskalnej – zaś w szczególności tej, która przeprowadzana jest w czasach kryzysu finansów publicznych – jest obniżenie ciężaru długu publicznego, a przez to stymulowanie tempa wzrostu. W przypadku Węgier uznać należy, że zestaw narzędzi konsolidacji fiskalnej był stosunkowo ubogi (z wyraźną przewagą narzędzi konsolidacji dochodowej). Towarzyszyło im popytowe stymulowanie gospodarki i kilka innych reform, które omówimy w dalszej części tego podrozdziału. Ostatecznie jednak – mimo tej dosyć egzotycznej kombinacji zastosowanych środków – pozwoliło to na obniżenie relacji długu publicznego do PKB. Poniżej prezentujemy najważniejsze aspekty węgierskiej polityki gospodarczej w czasach kryzysu oraz omawiamy je w syntetycznej formie.

Z instrumentarium konsolidacji wydatkowej największe znaczenie miało zmniejszenie miesięcznych wynagrodzeń w sferze budżetowej do 2 mln HUF (ok. 6,7 tys. euro, tj. ok. 27 tys. zł), jednak dotyczyło ono wyłącznie pracowników najwyższego szczebla administracji państwowej. W związku z tym korzyści dla budżetu najprawdopodobniej są nieznaczne. O wiele bardziej uzasadnione byłoby objęcie tą reformą jak najszerzego grona pracowników administracji, co wygenerowałoby znaczne oszczędności. Reformę tę uznać należy za słuszną, ponieważ ogranicza wydatki budżetowe na płace administracji centralnej i samorządowej. Istnieje jednak ryzyko, że w momencie ożywienia koniunktury rząd – chcąc zrekomensować straty – wprowadzi znaczne ich podwyżki.

Z kolei konsolidację dochodową reprezentowały następujące reformy:

- obniżenie stawki PIT do 16%;
- obniżenie stawki CIT do 10% oraz wprowadzenie podatku ryczałtowego dla najmniejszych przedsiębiorstw;
- wprowadzenie wielu nowych podatków: jednorazowego podatku „kryzysowego”, przekształconego z czasem w podatek „sektorowy” (1%), który opłacany jest przez przedsiębiorstwa z największym udziałem kapitału

zagranicznego, a podstawą jego szacunków jest suma bilansowa lub wielkość obrotów, podatku bankowego, podatku obrotowego od wielkości obrotów w sklepach wielko-powierzchniowych i in.⁴;

- podwyższenie stawki VAT do 27% (najwyższej w całej UE) w 2012 roku.

Przedstawmy pokrótce ocenę każdej z powyższych reform instytucjonalnych. Obniżenie stawki podatku dochodowego wpływa na zmniejszenie przychodów podatkowych państwa, zachęca jednak do ujawniania swoich dochodów i wychodzenia z szarej strefy. Trudno w tym przypadku o jednoznaczną ocenę długookresowych skutków gospodarczych tej reformy, niemniej należy się spodziewać, że co najmniej w krótkim i średnim okresie przyczyni się ona do zwiększenia dynamiki wzrostu. Jeśli jednak reformie podatkowej nie będzie towarzyszyła reforma systemu świadczeń socjalnych, konieczne będzie pokrywanie deficytu funduszu ubezpieczeń społecznych z emisji rządowych papierów dłużnych, tj. dalszy wzrost długu publicznego. Z kolei obniżenie stawki CIT może krótkookresowo zmniejszyć wpływy podatkowe. Znaczne uproszczenie systemu podatkowego wpływa jednak stymulująco na rozwój przedsiębiorczości i tworzenie miejsc pracy w sektorze prywatnym. Długookresowo należy zatem uznać tę zmianę za korzystną. Wprowadzenie nowych podatków uderza przede wszystkim w sektor prywatny, choć w przypadku podatku od operatorów sieci komórkowych lub podatku od transakcji bankowych większa jego część jest we wzroście cen przerzucana na klientów. Działanie to miało na celu zwiększenie wpływów podatkowych, choć równocześnie wypiera efektywność funkcjonowania sektora prywatnego (zmniejszenie zysków lub obrotów, konieczność redukcji zatrudnienia względnie wycofanie z rynku węgierskiego). Ostatnia z reform – podwyżka VAT – zakładająca zmianę przedmiotu opodatkowania z dochodów z pracy (czynnika produkcji) na rzecz konsumpcji jest posunięciem wskazanym, ponieważ „nie opodatkowuje mózgów” i zwiększa wpływy podatkowe. Z drugiej jednak strony znaczne opodatkowanie konsumpcji dotyka osoby najbardziej niebezpieczne, ponieważ zdecydowana większość ich dochodów przeznaczana jest właśnie na konsumpcję.

Największym pakietem stymulacyjnym stała się jednak ekspansja popytowa, która odbyła się z wykorzystaniem następujących narzędzi:

- wprowadzenie zasiłku rodzicielskiego – jeśli matka po urodzeniu dziecka rezygnuje z pracy, może uzyskać zasiłek w wysokości 70% poprzedniej płacy przez okres maksymalnie trzech lat;
- wprowadzenie systemu robót publicznych – zgodnie z szacunkami powstało ok. 300 tys. miejsc pracy dla osób o najniższych kwalifikacjach;

⁴ Podatki te mogą być utrzymane nawet przez 10 lat, do momentu poprawienia sytuacji finansów publicznych.

- podwyższenie płac nauczycieli o 34% w latach 2013–2017 oraz zwiększenie ich pensum dydaktycznego z 21 do 26 godz. tygodniowo;
- wprowadzenie 10-procentowej obniżki cen gazu i energii elektrycznej;
- wprowadzenie zestawu ulg podatkowych dla rodzin wielodzietnych – rodziny z co najmniej trójką dzieci dzięki tym ulgom praktycznie nie płacą podatku dochodowego.

Wprowadzenie zasiłku rodzicielskiego należy uznać za skrajnie niekorzystną reformę z perspektywy rynku pracy – oprócz generowanych w ten sposób znacznych wydatków publicznych, kobieta po urodzeniu dziecka traci kontakt z rynkiem pracy, co oznacza, że najprawdopodobniej nie zapobiega erozji posiadanego kapitału ludzkiego. Wskutek tej – usankcjonowanej prawnie – bierności, szanse na znalezienie zatrudnienia po trzech latach drastycznie maleją. Może to skutkować wepchnięciem młodych matek do zasobu biernych zawodowo, a więc uzależnieniem ich od pomocy społecznej. Z kolei wprowadzenie systemu robót publicznych także należy za wątpliwie skuteczną metodę zmniejszenia bezrobocia. Po pierwsze, w ten sposób „efektowi wypychania” ulega zatrudnienie w sektorze prywatnym. Po drugie, system robót publicznych skierowany jest do osób o najniższych kwalifikacjach zawodowych, co może prowadzić do uzależnienia ich od pomocy społecznej i ich stygmatyzacji. Po trzecie, udział w tych programach nie zwiększa szans na zatrudnienie, co potwierdzają liczne badania empiryczne dotyczące efektywności stosowania poszczególnych narzędzi aktywnej polityki rynku pracy (ALMP). Po czwarte, utworzenie miejsca pracy w systemie robót publicznych jest najbardziej kosztowne, w porównaniu do wydatków na inną politykę rynku pracy [Guzikowski i Ambroży 2013, s. 97]. Po piąte, jest to narzędzie o wybitnie krótkookresowym charakterze – nie ma na celu trwałej poprawy położenia bezrobotnych. Podwyższanie płac nauczycieli, wobec postępującego procesu starzenia demograficznego i malejącego wskaźnika dzietności, prowadzi wyłącznie do zwiększenia wydatków sektora publicznego. Należałoby raczej oczekiwać zmniejszenia liczby zatrudnionych nauczycieli, a zatem również zmniejszenia wydatków budżetowych. Subsydiowanie cen gazu i energii elektrycznej ogranicza wpływy budżetowe, zwiększając wydatki publiczne oraz stanowi ograniczenie zysków przedsiębiorstw energetycznych (znajdujących się głównie w rękach koncernów zagranicznych), a zatem zmniejsza skalę inwestycji w rozwój tego sektora oraz oszczędności w całej gospodarce. Poza tym ustawowe wprowadzenie ceny maksymalnej stanowi istotne ograniczenie funkcjonowania sektora prywatnego. Ostatnia z reform – system ulg dla rodzin wielodzietnych – miała w zamierzeniu przyczynić się do wzrostu płodności. Oprócz ograniczenia wpływów podatkowych, działanie to jest nieproduktywną alokacją środków publicznych, która nie spowoduje

zwiększenia płodności. Nie istnieją żadne obiektywne badania empiryczne, które potwierdzałyby skuteczność tego typu narzędzi w jakimkolwiek kraju. Obserwowany na Węgrzech wzrost liczby urodzeń wynika z wyżu demograficznego będącego następstwem (echem) wyżu demograficznego z lat 80., nie zaś z wprowadzenia jakiegokolwiek rozwiązania instytucjonalnego.

Z ważniejszych pozostałych zmian ustawowych, zmniejszających wpływy budżetowe, uwydatnić należy wstrzymanie prywatyzacji i „konieczność” wykupienia państwowego koncernu paliwowego MOL od Rosjan za kwotę 1,9 mld euro. Ograniczenie prywatyzacji majątku państwowego, prócz wymiaru ideologicznego, nie prowadzi do zwiększenia wpływów budżetowych, które mogłyby zostać przeznaczone na zwiększenie inwestycji w zakresie modernizacji infrastruktury. Ponadto utrzymanie państwowego władztwa nad spółkami uznanymi za „strategiczne” osłabia ich zdolność do konkurencji oraz ogranicza możliwość generowania zysku.

Zauważmy, że węgierska konsolidacja fiskalna ukierunkowana została na zwiększenie dochodów publicznych, przy nieznacznym ograniczeniu wydatków. Jednocześnie niepokój budzić może skala popytowej ekspansji, jako zestawu narzędzi mających wprowadzić Węgry na ścieżkę wzrostu. Paradoksalnie, pomimo tych jakże odmiennych kierunków polityki gospodarczej, udało się obniżyć relację długu publicznego do PKB. Rozwiązanie tej zagadki jest w istocie rzeczy proste – finansowanie ekspansji odbyło się z wykorzystaniem środków ze znacjonalizowanego drugiego (kapitałowego) filaru systemu emerytalnego. Zmiany w funkcjonowaniu systemu emerytalnego wprowadzone w czasie drugiej kadencji rządów V. Orbána oznaczały radykalne odejście od fundamentalnej reformy ograniczającej publiczne wydatki emerytalne. Zagadnieniu temu należy poświęcić najwięcej uwagi przede wszystkim po to, aby móc lepiej zrozumieć logikę sukcesu wyborczego V. Orbána.

W historycznym ujęciu zmiany węgierskiego systemu emerytalnego można syntetycznie przedstawić w następującej kolejności. W 1994 roku rząd przedstawił plan reformy systemu emerytalnego, który po wprowadzeniu przyniósł jedynie drobne zmiany w zakresie emerytury minimalnej wypłacanej najbiedniejszym. Dodatkowo wprowadzono dobrowolne prywatne plany emerytalne, stanowiące w istocie dodatek do finansowanych redystrybucyjnie świadczeń. Postkomunistyczny rząd premiera G. Horna w połowie 1996 roku, pod presją instytucji zagranicznych, zdecydował się na przedstawienie zarysu koncepcji całościowej reformy emerytalnej. Istotne działania nie zostały jednak podjęte, co wynikało z poprawy sytuacji gospodarczej. Reforma została przedłożona parlamentowi dopiero w maju 1997 roku, a po serii poprawek uchwalona w 1998 roku. Wprowadzono trójfilarowy system emerytalny, podobny do polskiego (np. w zakresie minimalnej stopy zwrotu

lub warunków inwestycyjnych funduszy emerytalnych). Wskazać jednak należy w tym miejscu także istotną cechę odmienną, jaką była obowiązkowość uczestnictwa w nowym systemie dla wszystkich wchodzących na rynek pracy, przy jednoczesnym pozostawieniu wszystkim pozostałym możliwości dołączenia⁵. W trakcie pierwszej kadencji, V. Orbán nie cofnął wprowadzonej reformy, upatrując w niej generatora znacznych oszczędności publicznych i akceleratora tempa wzrostu gospodarczego.

W zakresie funkcjonowania pierwszego filaru w 2003 roku socjalistyczny rząd F. Medgyessy'ego wprowadził tzw. „trzynastkę” – pierwotnie jako 1/4 emerytury miesięcznej, w 2004 już jako 1/2, w 2005 jako 3/4, a w latach 2006–2008 jako całość jednomiesięcznej emerytury. W 2009 roku, jako element programu sanacji finansów publicznych, „trzynastka” została zmniejszona do 1/2 miesięcznego świadczenia z górnym limitem kwotowym oraz wypłacana tylko emerytom, którzy mają osiągnięty normalny ustawowy wiek emerytalny. Po zwycięskich wyborach w 2010 roku, rząd Orbána zlikwidował to świadczenie całkowicie.

W 2010 roku wprowadzono 25-procentowy podatek od składek odprowadzanych do trzeciego filaru. Działanie to w znaczący sposób przyczyniło się do osłabienia rozwoju tego filaru, jednak sytuacja gospodarcza Węgier i systematycznie rosnący dług publiczny generujący coraz wyższe koszty jego obsługi wymusiły na rządzie wprowadzenie tej zmiany. Warto jednak mieć na uwadze, że podobnie jak w innych krajach regionu (Litwa, Łotwa, Estonia) działanie to miało zagwarantowane ramy czasowe, by w ten sposób trwale nie zmniejszyć stopy oszczędności w gospodarce, a jedynie przejściowo (do momentu wyjścia z recesji) zahamować negatywne skutki bardzo wysokiego (ok. 80% PKB) długu publicznego.

Największe zmiany objęły jednak funkcjonowanie drugiego filaru. W 2004 roku rząd socjalistów podwyższył składki z 6% do 8,5% płacy brutto, co było reformą pożądaną, mającą na celu zmniejszenie deficytu budżetowego oraz zwiększenie emerytur w przyszłości. Prawdziwe problemy węgierskiego systemu emerytalnego obserwowane są od 2010 roku, tj. od ponownego dojścia do władzy V. Orbána.

W 2010 roku, po przejęciu władzy przez Fidesz, przyjęto ustawę o dobrowolności udziału w drugim filarze i umożliwiono powrót do pierwszego filaru wszystkim oszczędzającym. Zamrożono również na 14 miesięcy (XI 2010 – XII 2011) odprowadzanie składek do drugiego filaru (były one kierowane

⁵ W 1995 roku rząd umożliwił odprowadzanie przez pracodawców składek do III filaru od podstawy wymiaru naliczonego podatku CIT. Podobnie jak w innych krajach regionu, trzeci filar wprowadzony został wcześniej, niż całościowa reforma emerytalna.

do państwowego ubezpieczyciela w pierwszym filarze). W grudniu 2010 roku rząd przyjął projekt ustawy nacjonalizującej środki zgromadzone w drugim filarze – wszyscy jego uczestnicy wraz ze zgromadzonymi środkami zostali na mocy ustawy przeniesieni do pierwszego filaru. Pozostawiono im jednak możliwość dobrowolnego pozostania w drugim filarze na podstawie specjalnej deklaracji, którą chętni mogli złożyć do końca stycznia 2011 roku. Z 3,0 mln oszczędzających zdecydowało się na to tylko 94,7 tys. osób (najczęściej młodych), co wynikało ze specyficznej konstrukcji uchwalonego prawa. Tym, którzy pozostali w drugim filarze, zagwarantowano prawo odprowadzania składki w wysokości 10% dochodów do tego filaru, tracąc jednak prawo do emerytury z pierwszego filaru pomimo faktu, że po 2011 roku odprowadzane przez nich składki do pierwszego filaru nie będą liczone jako ich kapitał emerytalny (odprowadzone jednak do 2011 roku będą stanowiły podstawę do kalkulacji emerytury). Pod koniec 2011 roku podjęto decyzję o automatycznym przesunięciu pozostałych „niedobitków” do państwowego pierwszego filaru.

Uzupełniając działania antykryzysowe w obrębie systemu emerytalnego warto również dodać: wprowadzenie uzależnionej od tempa wzrostu PKB indeksacji świadczeń (jeśli tempo wzrostu PKB jest poniżej 3% – indeksowanie świadczeń odbywa się tylko o CPI; tempo wzrostu 3–4% – indeksacja z wagą 0,2 wzrostu płac i 0,8 wzrostu cen; tempo wzrostu 4–5% – wagi 0,4 i 0,6; tempo wzrostu powyżej 5% – tzw. metoda szwajcarska), zaostrzenie kryteriów uprawniających do nabycia wcześniejszej emerytury, jak też podwyższanie w latach 2012–2022 wieku emerytalnego z 62 do 65 lat dla obu płci⁶. Zmiany te, choć pożądane, stoją jednak w wyraźnej opozycji do nacjonalizacji oszczędności emerytalnych Węgrów, które posłużyły popytowemu nakręcaniu koniunktury i zapewniły V. Orbánowi reelekcję w 2014 roku. Skutki zmian w systemie emerytalnym, który jest *ex definitione* narzędziem długookresowego podziału PKB, powinny ujawnić się nie później niż w perspektywie najbliższej dekady.

4. Polityka gospodarcza a wyniki gospodarcze

W niniejszym podrozdziale przyjrzymy się zmianom najważniejszych mierników sytuacji gospodarczej na Węgrzech w okresie sprawowania władzy przez V. Orbána (1998–2002 oraz 2010–2014). Dla klarowności wyводу pomijamy analizę tych mierników w okresie rządów socjalistów, tj. w latach

⁶ To kolejny krok będący odpowiedzią na starzenie demograficzne. Na Węgrzech wiek emerytalny był już podwyższany z 60 do 62 lat (*m*) i 55 do 62 lat (*k*).

2002–2010. Interesować nas będzie rok przejścia władzy (1998 i 2010) oraz rok 2002, kiedy to Fidesz poniósł porażkę wyborczą i oddał władzę socjalistom.

Przyglądając się analizie dynamiki zmian nominalnego PKB oraz inflacji mierzonej CPI (tabela 2), można wyciągnąć interesujące wnioski.

Tabela 2. Dynamika inflacji i nominalnego PKB w latach 1998–2002 i 2010–2013

Wyszczególnienie	1998	1999	2000	2001	2002	2010	2011	2012	2013
	I kadencja rządów V. Orbána					II kadencja rządów V. Orbána			
Dynamika nominalnego PKB (yoy, %)	104,1	106,0	111,2	117,0	119,7	105,3	102,8	98,0	101,1
CPI (yoy, %)	114,3	110,0	109,8	109,2	105,3	104,9	103,9	105,7	101,7

Źródło: Na podstawie danych Eurostatu i KSH.

Zauważmy, że pierwszy rząd Orbána przejmował gospodarkę w bardzo dobrej sytuacji makroekonomicznej – inflacja malała, a PKB wzrastał bardzo szybko, osiągając maksymalny przyrost w 2002 roku (19,6% w stosunku do roku poprzedniego). Od tego momentu, tj. od przejścia władzy przez rząd socjalistów, gospodarka – głównie przez zwiększanie wydatków publicznych – zaczęła zwalniać, a inflacja wzrastać. Ekspansywna polityka fiskalna w połączeniu z dotarciem do Węgier oznak ogólnoświatowego kryzysu doprowadziła do znacznego załamania produkcji. Mała gospodarka otwarta, jaką są Węgry, w znacznym stopniu wystawiona jest bowiem na działanie mechanizmu transmisji wahań koniunkturalnych i nawet nieznaczne zmiany w dynamice PKB w krajach ościennych mogą prowadzić do istotnego załamania produkcji w kraju wystawionym na szok asymetryczny. Istotne jest jednak dostrzeżenie faktu, że relatywnie największe „odbicie” nastąpiło w roku 2010, który był rokiem wyborczym, ale zarazem pierwszym rokiem obowiązywania pakietu ustaw ograniczających wydatki publiczne i tempo narastania długu, wprowadzonego przez rząd socjalistów w celu uzyskania pomocy z MFW. Największe reformy ograniczające wydatki nie są zatem dziełem rządu V. Orbána, lecz – paradoksalnie – jego poprzedników. Lata rządów V. Orbána i wprowadzonych przez niego reform charakteryzują się malejącą dynamiką przyrostu nominalnego PKB, a nawet jego spadkiem (rok 2012) przy umiarkowanym wzroście inflacji. Trudno zatem uznać, że podejmowane przezeń działania stymulują wzrost gospodarczy i wychodzenie gospodarki węgierskiej z recesji.

W tabeli 3 zaprezentowano z kolei zmiany w dynamice nominalnego PKB oraz stopy bezrobocia populacji w wieku produkcyjnym (15–64). Ponownie można wyprowadzić wniosek o korzystnej sytuacji gospodarczej, w jakiej znalazł się i działał pierwszy rząd V. Orbána, a – przypomnijmy – odziedziczył ją po reformach socjalistycznego rządu, kiedy ministrem finansów był L. Bokros. Lata rządów socjalistów (2002–2010), nieprzytoczone w tabeli, charakteryzują się osłabieniem koniunktury oraz znacznym wzrostem stopy bezrobocia, do poziomu 11,2% w roku wyborczym (2010). Nieznaczny spadek stopy bezrobocia (zaledwie o 0,3 pkt proc.) w czasie drugiej kadencji rządów V. Orbána uznać należy za wynik jego eksperymentu z programem robót publicznych. Pomimo to jednak – przy założeniu wychodzenia gospodarki z recesji – spadek bezrobocia mógłby być większy, gdyby, zamiast popytowo, stymulować gospodarkę od strony podaży, tj. zwiększając liczbę dostępnych miejsc pracy w sektorze prywatnym, m.in. zmniejszając koszty pracy.

Tabela 3. Dynamika nominalnego PKB a zmiany stopy bezrobocia populacji w wieku produkcyjnym w latach 1998–2002 i 2010–2013

Wyszczególnienie	1998	1999	2000	2001	2002	2010	2011	2012	2013
	I kadencja rządów V. Orbána					II kadencja rządów V. Orbána			
Dynamika nominalnego PKB (rok poprzedni = 100)	104,1	106,0	111,2	117,0	119,7	105,3	102,8	98,0	101,1
Bezrobocie populacji w wieku 15–64	7,8	7,0	6,4	5,7	5,8	11,2	10,9	10,9	10,2

Źródło: Na podstawie danych Eurostatu i KSH.

Dla zilustrowania skali ekspansji fiskalnej na Węgrzech w okresie dwóch kadencji rządów Fideszu posłużono się danymi ujmującymi zmiany deficytu budżetowego, długu publicznego oraz wydatków sektora publicznego (SFP) w relacji do PKB (tabela 4).

Tabela 4. Deficyt budżetowy, dług publiczny oraz wydatki sektora publicznego w relacji do PKB (%)

Wyszczególnienie	1998	1999	2000	2001	2002	2010	2011	2012	2013
	I kadencja rządów V. Orbána					II kadencja rządów V. Orbána			
Deficyt budżetowy	-6,9	-5,1	-2,7	-4,7	-7,8	-3,7	3,5	-2,6	-5,5
Dług publiczny	60,9	60,8	56,1	52,7	55,9	82,2	82,1	79,8	79,2
Wydatki SFP	51,2	49,2	47,8	47,8	51,5	50,0	50,0	48,7	50,0

Źródło: Na podstawie danych Eurostatu i KSH.

Zauważmy, że największy deficyt budżetowy notowany był w roku wyborczym 2002, kiedy to – pomimo znacznej ekspansji fiskalnej związanej z politycznym cyklem koniunkturalnym – do władzy doszli socjaliści. Największe poziomy deficytów notowano w latach 2002–2008 (rządy MSzP) – w 2006 roku osiągnął on poziom 10,6% PKB (wynosząc średniorocznie ok. 6,5% PKB). Z kolei budżet na powyborczy rok 2011 (druga kadencja rządów V. Orbána) – głównie ze względu na nacjonalizację oszczędności emerytalnych zgromadzonych w drugim filarze – zamknięty został nadwyżką 3,5% PKB. Zauważmy jednak, że dzięki temu zabiegowi, już rok później, po przyjęciu najważniejszych ustaw zwiększających bezproduktywne wydatki rządowe, rząd przyjął budżet z saldem –2,6% PKB.

Zmiany długu publicznego w analizowanym okresie odzwierciedlały skalę ekspansji fiskalnej – od rekordowo niskiego poziomu 52,7% PKB (2001) do 82,2% PKB (2009). Reformy wprowadzone przez odchodzący rząd socjalistów doprowadziły jednak do nieznacznego jego zmniejszenia. Najprawdopodobniej na ich długookresowe skutki należałoby poczekać do ok. 2015–2020 roku. Należy oczekiwać, że polityka gospodarcza drugiego (2010–2014) i trzeciego (2014–2018) rządu V. Orbána doprowadzi do dalszej eskalacji długu publicznego⁷.

Przyjrzyjmy się jeszcze dwóm ciekawym obserwacjom – zmianom stopy bezrobocia osób w wieku 15–24 względem stopy bezrobocia populacji w wieku produkcyjnym (tabela 5) oraz zmianom stopy zatrudnienia osób w wieku przedemerytalnym (55–64) względem stopy zatrudnienia populacji w wieku produkcyjnym (tabela 6).

Tabela 5. Zmiany stopy bezrobocia w wybranych grupach wiekowych

Wiek	1998	1999	2000	2001	2002	2010	2011	2012	2013
	I kadencja rządów V. Orbána					II kadencja rządów V. Orbána			
15–64	7,8	7,0	6,4	5,7	5,8	11,2	10,9	10,9	10,2
15–24	14,0	12,9	12,7	11,3	12,6	26,6	26,1	28,1	27,2

Źródło: Na podstawie danych Eurostatu i KSH.

⁷ Wybory parlamentarne na Węgrzech przeprowadzono 6 kwietnia 2014 roku. W ich rezultacie – co wynikało m.in. ze zmian w ordynacji wyborczej – rządzący Fidesz uzyskał przytłaczającą przewagę 2/3 głosów w parlamencie (44,5% wszystkich głosów i 133 mandaty).

Tabela 6. Zmiany stopy zatrudnienia w wybranych grupach wiekowych

Wiek	1998	1999	2000	2001	2002	2010	2011	2012	2013
	I kadencja rządów V. Orbána					II kadencja rządów V. Orbána			
15–64	53,7	55,6	56,3	56,2	56,2	55,4	55,8	57,2	58,4
55–64	17,3	19,1	21,9	23,1	25,0	34,4	35,8	36,9	38,5

Źródło: Na podstawie danych Eurostatu i KSH.

Okazuje się, że zmiany stopy bezrobocia populacji w wieku produkcyjnym w przeważającej mierze wynikały ze zmienności stopy bezrobocia osób w wieku 15–24. Oznacza to, że kryzys gospodarczy, który uderzył w węgierską gospodarkę w najbardziej dotkliwy sposób zmienił sytuację osób młodych na rynku pracy. Nietrudno się temu dziwić. Gdy w ekspansji (ożywieniu) rośnie popyt na pracę, obejmuje on pracę wszystkich, niezależnie od wieku i posiadanych kwalifikacji. Gdy zaś gospodarkę dotyka recesja, w największym stopniu spada popyt na pracę osób niedoświadczonych (osób młodych lub starszych o niskim poziomie kwalifikacji). Jeśli wziąć również pod uwagę koszty pracy, pracodawcom bardziej opłaca się nie zatrudniać (lub zwalniać) w recesji osób młodych, „chomikując” podaż pracy osób starszych i bardziej doświadczonych. Polityka rynku pracy prowadzona przez rząd V. Orbána powinna to uwzględniać i wzmacniać bodźce do zatrudniania osób młodych, czego nie potwierdzają jednak dane statystyczne.

Ciekawym wymiarem polityki rynku pracy jest zwiększenie stopy zatrudnienia osób w wieku okołoemerytalnym. Zauważmy, że analizowana miara w latach 1998–2002 ulegała stopniowemu zwiększeniu (co trwało aż do 2006 roku, po czym w latach 2007–2008 miara ta uległa nieznacznemu spadkowi, by ponownie od 2009 roku ulec zwiększeniu). Za sukcesem tym stoją zarówno rządy Fideszu w czasie pierwszej kadencji, jak i rządy socjalistów. Niemniej w badanym okresie stopa zatrudnienia osób w wieku 55–64 zwiększyła się o 21,2 pkt. proc. z 17,3 do 38,5 proc., czego upatrywać należy w stopniowym podwyższaniu wieku emerytalnego kobiet z 55 do 62 lat (1998–2009) oraz mężczyzn z 60 do 62 lat (1998–2002). Planowane jest dalsze podwyższanie i zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn do poziomu 65 lat. Dla gospodarki węgierskiej nie byłoby wskazane zaniechanie tej ważnej reformy w czasie obecnej kadencji rządów Fideszu.

5. Ocena polityki gospodarczej – wnioski dla Polski

Przy omawianiu poszczególnych reform dokonano już ich oceny. W tym miejscu należy podkreślić, że polityka prowadzona przez rząd V. Orbána,

szczególnie w drugiej kadencji, cechuje się dużą niespójnością stosowanych narzędzi. Z jednej strony podwyższa się podatki (lub też wprowadza nowe), z drugiej – dokonuje się zmian w wydatkach (nieznaczną część z nich się redukuje, zwiększając przy tym również nieproduktywne wydatki socjalne). Działania te mają na celu stymulowanie koniunktury, ale głównie kanałem popytowym, tj. przez wzrost konsumpcji. Po stronie podażowej natomiast widoczne jest ograniczenie bodźców do zwiększenia wytwórczości, co mogłoby mieć miejsce, gdyby np. ograniczyć składki na obowiązkowe ubezpieczenie społeczne po stronie pracodawców, a zwiększyć – w celu niedopuszczenia do zwiększenia deficytu pierwszego filaru – obciążenia po stronie pracowników.

Stymulowanie popytowe ma jeszcze jeden szkodliwy wymiar – pociąga za sobą wzrost inflacji i przejściowy wzrost bezrobocia. Przypomnijmy, że kraje Europy Zachodniej prowadziły luźną politykę fiskalną tuż po wojnie, do momentu wybuchu szoku naftowego (1973). O ile jednak wynikający z niego wzrost inflacji (inflacja ciągniona przez koszty) został relatywnie szybko złagodzony, o tyle przez długi czas (aż do początku lat 90.) nie udało się w niektórych krajach zwalczyć wysokiego bezrobocia (tzw. efekt histerezy). Przykład ten jest pouczający, ponieważ współczesne gospodarki, podobnie jak 40 lat temu, nie są gotowe na ten wstrząs, którego przecież wykluczyć nie sposób. Popytowe stymulowanie koniunktury nie stanowi przy tym istotnego mechanizmu zmniejszania ryzyka głębokiej zapaści po wystąpieniu szoku. Można nawet zaryzykować stwierdzenie, że w im większym stopniu stymuluje się wychodzenie gospodarki z recesji, stosując narzędzia popytowe, w tym większym stopniu wystawia się ją na ryzyko kolejnego szoku.

Omawiając uprzednio najważniejsze reformy, uwydatniliśmy rolę zmian w systemie emerytalnym dla dynamiki długookresowego wzrostu oraz zdolności węgierskiej gospodarki do wychodzenia z recesji. Najbardziej szkodliwym przejawem polityki gospodarczej rządu V. Orbána była nacjonalizacja środków zgromadzonych w drugim filarze systemu emerytalnego. Jej szkodliwość wynika z następujących względów:

1. Po pierwsze, manewr ten służy ratowaniu finansów publicznych. Przykładowo bowiem Estonia, Litwa czy Łotwa poradziły sobie z pogorszeniem stanu finansów publicznych w lepszy sposób, mianowicie czasowo zawieszając wpłaty składek do drugiego filaru, nie zaś – jak miało to miejsce na Węgrzech – całkowicie go likwidując. Mimo że skala problemów gospodarczych na Węgrzech jest zdecydowanie większa niż we wspomnianych krajach nadbałtyckich, oba warianty działania zamierzone są na przyniesienie jedynie krótkookresowego skutku. Bez towarzyszących jemu reform ograniczających sztywne wydatki budżetowe, działanie to

- nie przyniesie żadnych korzystnych skutków, a można zaryzykować, że jedynie negatywne (wzrost przyszłych zobowiązań emerytalnych).
2. Po drugie, nacjonalizacja oszczędności emerytalnych Węgrov znajdujących się w kapitałowym filarze zmniejsza bezpieczeństwo ich świadczeń, uzależniając ich wysokość od płaconych w przyszłości podatków, które – czego należy oczekiwać – będą wyższe, i decyzji politycznych. W bezpośredni sposób zmniejszeniu ulegają bodźce do pracy, ponieważ świadczenie jedynie iluzorycznie powiązane jest z historią życia zawodowego (zasada zdefiniowanego świadczenia, DB). W drugim filarze zaś – wysokość świadczenia zależała wyłącznie od osoby oszczędzającej (zasada zdefiniowanej składki, DC) i od rynkowej wyceny aktywów emerytalnych. Przesuwając środki do pierwszego filara, zwiększeniu ulega ukryty dług publiczny, tj. suma zobowiązań wobec obecnych i przyszłych emerytów, generowana w systemie. Kwestią otwartą pozostaje, który z kolejnych węgierskich rządów (w perspektywie kilku dziesięcioleci) będzie zmuszony do podjęcia jednej z następujących decyzji: zamrożenia świadczeń na poziomie nominalnym, redukcji ich wysokości lub drastycznego podwyższenia podatków (i/lub składek na ubezpieczenie społeczne). Powyższe decyzje mają charakter polityczny (uznaniowy) i – jak widzimy – niosą jedynie negatywne skutki dla dobrobytu emerytów, ale także i populacji w wieku produkcyjnym.
 3. Argument trzeci ma charakter ideologiczny (doktrynalny). Rząd V. Orbána choć mógł podjąć inną decyzję (np. czasowo zamrozić składkę odprowadzaną do drugiego filaru), zdecydował się jednak na krok niezgodny z ideologicznym (doktrynalnym) wymiarem polityki gospodarczej charakterystycznej dla partii centroprawicowych lub prawicowych. Nacjonalizując oszczędności zgromadzone w drugim filarze, zachował się więc jak typowy przedstawiciel lewicowej doktryny polityki gospodarczej, upaństwowiający prywatne zasoby. Trudno o bardziej jaskrawy przykład błędnej polityki gospodarczej. O ile bowiem w Argentynie czy Boliwii decyzję o nacjonalizacji podjęły rządzące tymi krajami partie lewicowe, na Węgrzech paradoksalnie nacjonalizację przeprowadziła partia prawicowa (centrowa), która powinna za wszelką cenę chronić ten element systemu emerytalnego przed wpływami politycznymi.

Z uwagi na powyższe trzy argumenty, decyzję o nacjonalizacji środków w drugim filarze uznać należy za błędną i skrajnie szkodliwą dla długookresowej stabilności finansów publicznych i bezpieczeństwa świadczeń emerytalnych wypłacanych przyszłym emerytom.

Zmniejszanie podatków przy jednoczesnym zwiększaniu wydatków nie jest zwiastunem poprawy sytuacji gospodarczej w przyszłości. Rosnący dług

publiczny może na długi czas zahamować gospodarkę Węgier, doprowadzając ją do stagnacji (zblizonej do zera stopy wzrostu PKB) lub nawet niewypłacalności. Dylematem jest odpowiedni wybór strategii wychodzenia z recesji. Ocena poszczególnych reform uprawnia do stwierdzenia, że wybór podejścia popytowego (zamiast podaźowego) był błędny. W krótkim okresie może ono doprowadzić do nieznacznej poprawy koniunktury, jednak w długim – koszty jego zastosowania będą stanowić istotny hamulec wzrostu.

Polityka gospodarcza prowadzona przez Polski rząd wykazuje wiele wspólnych cech z węgierskim odpowiednikiem. Skrajnie szkodliwe jest popytowe stymulowanie ożywienia gospodarczego, jak też nacjonalizacja części obligacyjnej OFE, zmierzająca w perspektywie kilku lat do całkowitej likwidacji drugiego filaru systemu emerytalnego. Droga do ożywienia gospodarczego wiedzie zatem przez przeprowadzenie konsolidacji fiskalnej, tj. znacznej redukcji wydatków publicznych, a więc zmniejszenia zasięgu działania sektora publicznego oraz zwiększenia udziału sektora prywatnego w tworzeniu produktu. Ponadto polityka gospodarcza, szczególnie w okresie kryzysu, nie może być nastawiona na stymulację popytową ze względu na ryzyko wywołania inflacji. Podejście podaźowe powinno być główną odpowiedzią na recesję gospodarczą, ponieważ dzięki niemu gospodarka szybciej wejdzie na ścieżkę ekspansji, a pozytywne skutki dla wzrostu gospodarczego zostaną utrzymane przez dłuższy czas.

Bibliografia

- Alesina, A., Ardagna, S., 2009, *Large Changes in Fiscal Policy: Taxes vs. Spending*, NBER Working Paper Series, WP 15438, Cambridge.
- Alesina, A., Ardagna, S., 2012, *The Design of Fiscal Adjustments*, NBER Working Paper Series, WP 18423, Cambridge.
- Baker, D., 2010, *The Myth of Expansionary Fiscal Austerity*, Center for Economic and Policy Research, October.
- Bönker, F., 2006, *The Political Economy of Fiscal Reform in Central-Eastern Europe: Hungary, Poland and the Czech Republic from 1989 to EU Accession*, Edward Elgar Pub., Cheltenham, UK.
- EBRD, Transition Report, edycje 1998–2002, London.
- Eurostat <http://ec.europa.eu/eurostat> [dostęp: 08.04.2014].
- Guichard, S., Kennedy, M., Wurzel, E., André, C., 2007, *What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences*, OECD Economics Department Working Paper, no. 553.

- Guzikowski, M., Ambroży A., 2013, *Wnioski płynące dla Polski z doświadczeń szwedzkich w prowadzeniu aktywnych polityk rynku pracy (ALMP)*, Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów, Zeszyt Naukowy, 134, s. 95–116.
- Hajnal, G. 2014, *Unorthodoxy at Work: an Assessment of Hungary's Post-2010 Governance Reforms*, IRSPM XVIII, Annual Conference, 9–11 April, Ottawa.
- Hungary Premier Credits His 'Unorthodox' Course for Economic Rebound*, wywiad The Wall Street Journal z premierem Węgier, <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424-127887324263404578613861507944932> [dostęp: 08.04.2014].
- Központi Statisztikai Hivatal – KSH (Główny Urząd Statystyczny Węgier) <http://ksh.hu> [dostęp: 09.04.2014].
- Molnar, M., 2012, *Fiscal Consolidation: Part 5. What Factors Determine the Success of Consolidation Efforts?*, OECD Economics Department Working Papers, no. 936, OECD Publishing.
- Perotti, R., 2011, *The "Austerity Myth": Gain Without Pain?*, NBER Working Paper Series, WP 17571, Cambridge.
- Kozieł, H., 2013, *Reformy Orbána niewiele dały*, [http:// archiwum.rp.pl/artukul/1216988-Reformy-Orbána-niewiele-daly.html](http://archiwum.rp.pl/artukul/1216988-Reformy-Orbana-niewiele-daly.html) [dostęp: 10.04.2014].
- von Hagen, J., Strauch, R., 2001, *Fiscal Consolidations: Quality, Economic Conditions, and Success*, Public Choice, vol. 109(3–4), s. 327–346.