

Stopień konsolidacji demokracji w Europie Środkowo-Wschodniej. Analiza na przykładzie Polski i Węgier¹

Dzięki Josephowi Schumpeterowi i jego pracy *Kapitalizm, socjalizm, demokracja* (1942)², za element rozróżniający system demokratyczny od niedemokratycznego przyjęto fakt przeprowadzania cyklicznych i rywalizacyjnych wyborów. Wszystkie kraje, w których mają miejsce takowe wybory, lokują się po stronie reżimów demokratycznych, po drugiej stronie natomiast znajdują się te kraje, w których władza jest pozyskiwana za pomocą mechanizmów poza wyborczych³.

Ten klarowny, dwubiegunowy podział został zachwiany przez III falę demokracji⁴ i Jesień Narodów w Europie Środkowo-Wschodniej w 1989 roku. Mnogość form politycznych, powstałych z rozpadu dawnych autorytaryzmów, zrodziła konieczność wyjścia poza tradycyjne kategorie pojęciowe⁵. Pojawiły się nowe typologie i klasyfikacje współczesnych ustrojów politycznych.

Oprócz tradycyjnego rozróżnienia na formy demokratyczne i niedemokratyczne, pojawiła się między nimi tzw. szara strefa, obejmująca państwa będące w fazie przechodzenia z jednego systemu do drugiego, oraz formy bardziej lub mniej zaawansowane, wynikające ze stopniowania poziomu demokracji bądź autorytaryzmu. Wśród tych form należy wymienić demokracje skonsolidowane (stabilne), nieskonsolidowane (niestabilne) oraz autorytaryzmy skonsolidowane (pełne) i nieskonsolidowane (ułamne)⁶.

¹ Strony 1-8 stanowią fragmenty pracy magisterskiej M. Rodziewicz, *Drogi wychodzenia z komunizmu. Analiza porównawcza transformacji systemowej w Polsce i na Węgrzech w oparciu o wybrane determinanty wewnętrzne*, napisanej w Katedrze Systemów Politycznych WSMiP UŁ pod kierunkiem prof. zw. dr hab. A. Stępień-Kuczyńskiej, Łódź 2012.

² Zob.: J. Schumpeter, *Kapitalizm. Socjalizm. Demokracja*, Warszawa 1995.

³ M. Śliwiński, *Analiza porównawcza systemów politycznych*, t. 1, *Drogi do współczesności*, Warszawa 2005, s.64.

⁴ Fale demokracji to wg Huntingtona zbiór przemian, przejście z niedemokratycznych do demokratycznych reżimów, w określonym czasie i liczniejsze od przemian w przeciwnym kierunku. S.P. Huntington, *Trzecia fala demokracji*, Warszawa 1995, s. 24. Huntington datuje fale demokracji w następujący sposób: I fala objęła lata 1828-1926, II fala 1943-1962, III fala trwa od 1974 do dzisiaj. Badacze transformacji w Europie Środkowej i Wschodniej wyróżniają jeszcze IV falę, obejmującą procesy zachodzące w regionie od 1989 roku. Zob.: S. P. Huntington, dz. cyt.

⁵ A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2001, s. 16.

⁶ Tamże, s. 21-22.

Proces konsolidacji demokracji

Demokracje skonsolidowane są wielowymiarowe, obejmują rywalizacyjne wybory, podział władzy, ograniczenia władzy wykonawczej, przestrzeganie praw obywatelskich, rywalizacyjny system partyjny oraz społeczeństwo obywatelskie. Wykazują zdolność przetrwania i uporania się z kryzysami. Aby demokracja była trwała, musi spełnić warunki ku temu konieczne: uwarunkowania instytucjonalne, czyli istnienie demokratycznych instytucji oraz reguł wyłaniania i sprawowania władzy, uwarunkowania społeczne, wśród których dużą rolę odgrywa charakter tradycji kulturowych, uwarunkowania ekonomiczne (wysoki poziom dochodu sprzyja stabilności) oraz poziom kultury politycznej⁷.

Demokracje skonsolidowane charakteryzują się wysokim poziomem rozwoju ekonomicznego, który jest efektem dobrze prosperującej gospodarki rynkowej. Podstawą funkcjonowania jest wolny rynek. Społeczeństwo określa się mianem postindustrialnego – nowoczesnego i dynamicznego. Zmiana społeczna jest wynikiem spadku zatrudnienia w tradycyjnych sektorach gospodarki i wzrostu poziomu wykształcenia. Reżimy te są dojrzałymi systemami, w których mechanizmy demokracji funkcjonują nieprzerwanie od dawna, dlatego też można je określać mianem ustabilizowanych. Wśród cech demokracji skonsolidowanych należy wymienić ich zintegrowanie – spójność między wartościami, strukturami i zachowaniami politycznymi, elastyczność – zdolność do przewyższania sytuacji kryzysowych oraz fakt, iż są demokracjami liberalnymi⁸.

Do reżimów demokratycznych zalicza się również państwa, w których formuła rywalizacyjnych, cyklicznych wyborów została przyjęta stosunkowo niedawno, a liberalne wartości nie zdążyły się jeszcze zakorzenić. Demokracje te są różnie nazywane: niedojrzałe demokracje (Dahl), neodemokracje (Schmitter), demokracje wyborcze (Diamond). Pomimo niskiej konsolidacji, fakt odbywania rywalizacyjnych wyborów oraz proklamowanie zasad ustrojowych, charakterystycznych dla demokracji, plasuje te państwa w gronie państw demokratycznych. W kategorii demokracji nieskonsolidowanej możemy wyróżnić dwie grupy: pierwsza z nich to państwa, które posiadają większość cech demokracji skonsolidowanych, lecz są zaliczane do nieskonsolidowanych tylko z powodu krótkiego okresu funkcjonowania według zasad demokratycznych. Wśród problemów, z jakimi borykają się państwa zakwalifikowane do tej grupy, są nierozwiązane kwestie stosunku do

⁷ M. Gulczyński, *Współczesne systemy polityczne. Przewodnik do studiowania przedmiotu*, Zielona Góra 2000, s. 46-47.

⁸ A. Antoszewski, R. Herbut, dz. cyt., s. 25-28.

przeszłości. Drugą grupę stanowią państwa, które mają ugruntowane tradycje demokratycznych rządów oraz posiadają rywalizacyjne systemy wielopartyjne, jednak kontrole nad całym życiem politycznym sprawują jednostki nie pochodzące z wyborów. Są to semidemokracje, w których alternacja władzy jest utrudniona, bądź pseudodemokracje, gdzie legalna opozycja nie ma możliwości przejęcia rządów⁹. Dodatkowo w tego typu demokracjach nieskonsolidowanych, mimo zapisów konstytucyjnych, występują tendencje do koncentracji władzy w rękach jednostki, sprawowania kontroli nad środkami masowego przekazu, korupcji politycznej.

Zmiana systemowa, jaka dokonała się w Europie Środkowej i Wschodniej, była efektem procesu tworzenia i krystalizowania się nowych reguł, instytucjonalizacji nowego systemu¹⁰. Określana jest jako *trwale i znaczące przekształcenie struktury systemu politycznego, jego funkcji oraz interakcji z otoczeniem*¹¹. Proces ten obejmuje zarówno tranzycję, jak i konsolidację systemu. Tranzycja oraz transformacja traktowane są jako synonimy i oznaczają odpowiednio przejście i przekształcenie¹². Jest to okres przejściowy pomiędzy poprzednim a przyszłym systemem politycznym, który z jednej strony uruchamia proces rozkładu systemu autorytarnego, rozpoczynając tym samym wprowadzenie form demokratycznych lub odwrotnie.

Proces zmian zachodzący w wyniku tranzycji bądź transformacji w państwach Europy Środkowej i Wschodniej jest procesem niezwykle złożonym i obejmuje kilka poziomów, dlatego też można mówić o tranzycji politycznej, społecznej, narodowej i ekonomicznej. Tranzycja polityczna jest przejściem od systemu autorytarnego do demokratycznego, społeczna polega na zastąpieniu zunifikowanego społeczeństwa w społeczeństwo pluralistyczne, narodowa przejawia się w ambicjach narodów do tworzenia własnych państw, natomiast ekonomiczna polega na zmianie scentralizowanej gospodarki nakazowo-rozdzielczej na gospodarkę rynkową¹³.

⁹ Tamże, s. 29-31.

¹⁰ W. Morawski, *Zmiana instytucjonalna*, Warszawa 1998, s. 12.

¹¹ A. Antoszewski, *Proces i zmiana polityczna*, [w:] *Studia z teorii polityki*, red. A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak, t. 1, Wrocław 1998, s. 194.

¹² W. Morawski oddziela oba pojęcia, tranzycję definiuje jako zmiany, które nie napotykają żadnych barier bądź trudności, a cały proces odbywa się bezkolizyjnie. W przypadku transformacji natomiast podkreśla, iż jest to proces długotrwały. W. Morawski, dz. cyt., s. 35-36.

Antoszewski z kolei używa słowa tranzycja do określenia pierwszej, krótkotrwałej fazy zmiany systemowej, obejmującej głównie podjęcie decyzji o zmianie systemu. Transformacją natomiast określa długotrwały proces instytucjonalizacji tegoż systemu. *Systemy polityczne Europy Środkowej i Wschodniej. Perspektywa porównawcza*, red. A. Antoszewski, Wrocław 2006, s. 36.

¹³ Tamże, s. 58.

W odniesieniu do krajów Europy Środkowej i Wschodniej, A. Antoszewski zaproponował następujące wyodrębnienie poszczególnych etapów transformacji w regionie: pierwszy etap – erozja autorytaryzmu, drugi etap – transformacja i zapoczątkowanie zmian, trzeci etap – konsolidacja demokracji. Erozja autorytaryzmu jest dodatkowo przyczyną procesu zmian, w momencie w którym system komunistyczny przestaje spełniać swoje funkcje. Erozja władzy, która ma miejsce w pierwszym etapie demokratyzacji, oznacza więc utratę skuteczności, czynności kierowniczych i zdolności przywódczych¹⁴. W tej fazie następuje również artykulacja interesów oraz mobilizacja polityczna. Charakterystyczne dla tego etapu są delegitymizacja systemu, destabilizacja systemu, dezorganizacja struktur politycznych. Ze strony władzy mogą pojawić się na tym etapie próby stabilizacji systemu i legitymizacji w postaci działań liberalizujących i demokratyzujących system. Liberalizacja oznacza w tym przypadku złagodzenie kontroli sprawowanej przez władzę nad wybranymi sferami życia publicznego. Wyrazem liberalizacji może być zarówno przestrzeganie prawa obywatela, respektowanie własności prywatnej, wolność słowa, stowarzyszeń, jak również swoboda wyrażania interesów grupowych, zniesienie cenzury¹⁵. Demokratyzacja natomiast oznaczała przyznanie bądź rozszerzenie praw politycznych, takich jak prawa wyborcze. Erozja postać jawną przybrała głównie w Polsce i na Węgrzech. W przypadku pozostałych krajów mówimy o erozji ukrytej. W praktyce wszelkie próby ratowania starego systemu poprzez liberalizację i demokratyzację, zarówno jawną jak i ukrytą, przybliżyły kres tego systemu i prowadziły do jego transformacji¹⁶.

Drugi etap demokratyzacji – transformacja, w odniesieniu do krajów Europy Środkowej i Wschodniej często jest określana mianem postkomunizmu¹⁷. W jego ramach, na poziomie instytucjonalnych zmian, zachodzą cztery procesy równocześnie. Pierwszy z nich to rozwój instytucjonalny, czyli poszerzanie reguł istniejących już wcześniej. Drugi proces ma miano dezinstytucjonalizacji, czyli niszczenia starych instytucji. Kolejne to reinstytucjonalizacja – zmiana starych reguł na nowe oraz proces tworzenia nowych instytucji¹⁸.

¹⁴ A. Antoszewski, *Erozja systemu politycznego PRL w latach 80. Studium procesu*, Wrocław 1992, s. 49. Zob. J. Koziński, *Erozja władzy: anatomia zjawiska*, „Studia Socjologiczne”, 1986, nr 2.

¹⁵ W praktyce były to najczęściej próby wprowadzenia socjalistycznej odmiany gospodarki rynkowej.

¹⁶ A. Antoszewski, *Systemy polityczne Europy...*, s. 56.

¹⁷ Tamże, s. 56.

¹⁸ W. Morawski, dz. cyt., s. 17-19.

Zakończenie procesu demokratyzacji stanowi konsolidacja systemu. Konsolidacją nazywamy okres, w którym system się wzmacnia i może zapobiegać możliwym kryzysom. Głównym kryterium określającym poziom konsolidacji są wolne, cykliczne, rywalizacyjne wybory¹⁹. Wśród mierników konsolidacji należy wymienić: dwukrotne wybory określone powyżej, akceptację alternacji władzy, niezbyt wysoki poziom chwiejności wyborczej, względnie stabilny system wyborczy. W procesie tym można wskazać kilka poziomów: konsolidację konstytucyjną, konsolidację na poziomie systemu partyjnego, konsolidację zachowań nieformalnych aktorów politycznych, konsolidację na poziomie społeczeństwa obywatelskiego²⁰. Nie każda tranzycja kończy się konsolidacją systemu. Konsolidacja jest tylko zakładanym efektem zmiany, ale nie zawsze przez państwa poddające się demokratyzacji osiągalnym. Wśród uwarunkowań sprzyjających konsolidacji należy wymienić następujące czynniki polityczne, ekonomiczne, społeczne jak i kulturowe. Należą do nich: wcześniejsze doświadczenia demokratyczne kraju, doświadczenia z okresu autorytarnego, typ przejścia od reżimu autorytarnego do demokratycznego. Za czynniki mające wpływ na konsolidację, a występujące już w trakcie procesu, uznaje się: rozwój ekonomiczny i poprawę warunków życia, umiejętności elit komunistycznych oraz opozycji do rozwiązywania problemów strukturalnych, wybory instytucjonalne oraz sprzyjające środowisko zewnętrzne²¹.

Zmiana systemowa w Polsce i na Węgrzech

Transformacja ustrojowa w Polsce i na Węgrzech stanowi najciekawszy przypadek wśród państw byłego bloku wschodniego, przechodzących proces zmiany systemowej. Mimo tożsamyh uwarunkowań środowiska zewnętrznego, państwa te obrały całkowicie różne drogi wychodzenia ze komunizmu i przeprowadzenia procesu demokratyzacji.

Węgry, będące państwem, w którym system autorytarny przybrał najbardziej zliberalizowaną formę, a stopa życiowa społeczeństwa była najwyższa wśród państw regionu, w 1989 roku wydawały się krajem najlepiej przygotowanym do przeprowadzenia zmiany systemowej, zarówno w kwestii reform politycznych i zmian instytucjonalnych jak i gospodarczo – społecznych. Podczas gdy Węgry 1989 roku określane były mianem lidera zmian systemowych w Europie Środkowo-Wschodniej, o tyle Polska stała się pionierem

¹⁹ A. Antoszewski, *Systemy polityczne Europy...*, s. 61.

²⁰ C. von Beyme, *Współczesne teorie polityczne*, Warszawa 2005, s. 217-218.

²¹ A. Antoszewski, *Systemy polityczne Europy...*, s. 65.

transformacji w regionie, zapoczątkowując cały proces zmian, który jak w efekcie domina przeniósł się na pozostałe kraje bloku wschodniego, w tym oczywiście również Węgry.

Kluczowymi dla obu państw były wydarzenia 1956 roku, które mimo podobnych przesłanek, przyniosły całkowicie odmienne skutki dla Węgier i Polski. W Polsce zapoczątkowały bowiem odwilż i odrzucenie systemu stalinowskiego przez polskie społeczeństwo, co w późniejszych latach zaowocowało wykształceniem się społeczeństwa obywatelskiego, ruchów opozycyjnych, jak również całkowitym wyczerpaniem legitymizacji dla systemu wraz z początkiem lat 80. Powstanie 1956 roku na Węgrzech przyczyniło się do zawiazania z władzami komunistycznymi swoistego kontraktu, który zakładał liberalizację polityki wewnętrznej, w zamian za niepodejmowanie przez społeczeństwo politycznej aktywności opozycyjnej. W efekcie poprawa stopy życiowej i liberalizacja głównych aspektów życia powstrzymała rozwój społeczeństwa obywatelskiego.

Opozycja na Węgrzech wykształciła się dopiero w drugiej połowie lat 80., i co ważne była opozycją legalną, uznaną przez władze komunistyczne, co stanowi ewenement wśród państw regionu, szczególnie odróżniając się od polskiej opozycji, będącej ruchem masowym, nie działającym legalnie i represjonowanym przez władze. Ta różnica instytucjonalna, jak również wykrystalizowanie się w węgierskiej partii komunistycznej odłamu reformatorskiego, wpłynęły na odmienny charakter transformacji w obu państwach. Na Węgrzech miała bowiem miejsce transformacja zapoczątkowana przez elity komunistyczne, a pierwsze zmiany zostały wprowadzone całkowicie odgórnie, podczas gdy w Polsce zmiana systemowa przebiegała w sposób oddolny, jako zapoczątkowana całkowicie od społeczeństwa.

Mimo powyższych różnic spoiwem zmian była forma pokojowej rewolucji, którą zapoczątkowały rozmowy władz z opozycją, podjęte kolejno przy Okrągłym i Trójkątym Stole. Jednak podczas gdy w Polsce negocjowano reguły okresu przejściowego, na Węgrzech od razu przystąpiono do ustalania zasad nowego ładu demokratycznego. W obydwu krajach od razu przystąpiono do realizacji wynegocjowanych postanowień, głównie w aspektach instytucjonalnym i normatywnym. Nastąpił również rozpad partii komunistycznych, a w ich miejsce powstały nowe partie socjalistyczne.

Różnice ujawniły się również podczas wyborów tranzycyjnych, w których klęskę poniosły partie rządzące, które nie uzyskały społecznego poparcia i elektoratu, z tą różnicą że w Polsce nie zostały one odsunięte od władzy, której podział został wcześniej ustalony na zasadach kontraktu. Lista krajowa uniemożliwiła odbycie w pełni wolnych wyborów,

spotęgowała jednak dwubiegunową rywalizację, która się wytworzyła między opozycją a komunistami. Niezwykle ciekawy przypadek stworzyły Węgry, w których rywalizacja wyborcza rozegrała się tylko między partiami opozycyjnymi.

Dojście do władzy opozycji w obu krajach nie spełniło jednak społecznych oczekiwań, w wyniku czego kolejne wybory przyniosły wygraną partii socjalistycznych. Lata 1989-2000 doprowadziły do utrwalenia dwubiegunowości sceny politycznej, na której główna rywalizacja przebiegała między partią FIDESZ a socjalistami. Już od pierwszych wyborów węgierska scena polityczna nabrała oznak stabilności, poprzez stałą reprezentację i liczbę partii w parlamencie. Wskazuje to na fakt, iż węgierski rynek wyborczy od samego początku był rynkiem zamkniętym, ukształtowanym podczas pierwszych wyborów i niedopuszczającym nowych partii do udziału we władzy. Sytuacja ta była niespotykana w porównaniu do pozostałych państw regionu i powtarzała się w każdym kolejnych wyborach, zmieniały się tylko preferencje wyborcze.

Węgry są krajem, który najszybciej osiągnął w pełni demokratyczny system partyjny. Uznaje się, że całkowite wykształcenie się formalnej demokracji na Węgrzech dokonało się za sprawą trzech wydarzeń, którymi są: wykształcenie się pluralistycznego systemu partyjnego i rywalizacji wyborczej między partiami, przeprowadzenie w pełni wolnych i demokratycznych wyborów w 1990 roku oraz wyboru prezydenta²².

Polski system z kolei, poprzez rozdrobnienie partyjne w pierwszych latach, nie nabrał do 2000 roku stabilności ani nie wypracował stałej reprezentacji. Przy okazji każdego wyborów powstawały partie nowe, które mimo krótkiego okresu funkcjonowania przekraczały próg wyborczy, stając się ważną siłą w parlamencie. System wykształcony w latach 1989-2000 można więc określić jako nieskonsolidowany. Pomimo próby zerwania z komunizmem, w polską scenę polityczną na stałe wbudowały się dwie partie postkomunistyczne, rodem z PRL: SLD i PSL. Wpłynęły one jednak na wysoki stopień konsolidacji lewej strony politycznej, która dzięki obecności tych dwóch partii nabrała cech stabilności, czego nie można powiedzieć o centrum i prawej stronie areny politycznej, którą cechował wysoki stopień dezintegracji, na co duży wpływ miał brak stałego elektoratu. Należy również podkreślić, iż polski system wyborczy przy okazji kolejnych wyborów służył jako narzędzie do kształtowania areny politycznej i systemu partyjnego. Wszelkie zmiany w wyborze metody liczenia głosów, wielkości okręgów wyborczych, zasad ogólnych ordynacji,

²² T. Krawczyk, *Stosunki między rządem i opozycją w wybranych państwach Europy*, Toruń 2005, s. 433.

mimo iż miały na celu stabilizację polityczną i ograniczenie rozbicia partyjnego, wpływają negatywnie na konsolidację systemu.

W kwestiach ekonomicznych Polska i Węgry również przyjęły całkowicie odrębne od siebie zasady przemian w danym okresie czasowym. Proces przemian gospodarczych na Węgrzech rozpoczął się dużo wcześniej niż w Polsce, ponieważ już w 1968 roku. W 1989 Węgry były krajem najlepiej przygotowanym do planowanych zmian, jednak obrany kierunek polityki gospodarczej zaprzepścił szanse na najszybszą i najefektywniejszą transformację gospodarczą w regionie. Polski rząd wybrał strategię terapii szokowej, charakteryzującej się dużą efektywnością i dynamiką zmian, na Węgrzech jednak postawiono na gradualizację, z powolnymi zmianami i stabilizacją. Rząd węgierski odkładał w czasie decyzje kluczowe, jak również kosztowne dla społeczeństwa żyjącego w duchu konsumpcjonizmu. Błędem węgierskiej polityki była polityka gospodarcza nastawiona na społeczny kompromis, prowadzona w duchu kontynuacji poprzedniego systemu.

Zmiany na Węgrzech, zarówno w aspekcie politycznym, jak i gospodarczo-społecznym przybrały w latach 1989-2000 charakter konsensualny, ze zgodnym przejściem, ale i brakiem wyraźnego zerwania ze starym ustrojem, przebiegały zatem w myśl reguły kontynuacji. Polska reguła janusowa z kolei charakteryzowała się tym, iż z jednej strony tworzy całkiem nowy ład, z drugiej uznając stare reguły ustroju komunistycznego, ale tylko w okresie przejściowym, czyli od zakończenia obrad do pierwszych wyborów parlamentarnych.

Mimo wskazanych różnic, zarówno Polska jak i Węgry można uznać za kraje demokratyczne, które weszły na drogę gospodarki rynkowej, w kwestiach polityczno-społecznych wprowadziły niezbędne uwarunkowania normatywne i instytucjonalne, takie jak demokratyczne instytucje, prawa, demokratyczne zasady wyborów oraz sprawowania władzy. Powyższe czynniki, jak i poziom kultury politycznej, przynależność do struktur międzynarodowych takich jak UE, pozwalają zakwalifikować Polskę i Węgry do grona państw demokracji skonsolidowanej.

Węgry pod rządami Victora Orbana

Wydarzenia ostatnich dwóch dekad, które miały miejsce na Węgrzech, uwiaryściły fakt, iż proces konsolidacji demokracji nie jest procesem nieodwracalnym i stałym. Mimo przedstawionych powyżej przesłanek, pozwalających zaliczyć Węgry do kręgu demokracji

skonsolidowanych, działania podjęte przez rząd Victora Orbana zachwiały przyjętą powyżej klasyfikację.

Węgierska partia FIDESZ – Węgierska Partia Obywatelska, założona w 1988 roku, od 1993 roku kierowana przez Victora Orbana, po raz pierwszy znalazła się u władzy z wynikiem 29% głosów w 1998 roku. Rząd Orbana działał do 2002 roku, kiedy zwycięstwo w wyborach odnieśli socjaliści – Węgierska Partia Socjalistyczna. Rządy partii socjalistycznej, przypadające na lata 2002-2010, przyniosły kryzys polityczny i gospodarczy w państwie, zwiększając poziom długu publicznego do 80% PKB²³ i czyniąc z Węgier najbardziej zadłużone państwo w regionie i w Europie. Przyczyniło się do tego wysokie bezrobocie, rosnący deficyt budżetowy oraz postępujące uzależnienie energetyczne od Rosji, jak również fakt przedstawiania przez ekipę rządzącą fałszywych danych na temat stanu państwowej gospodarki. Ujawnienie przez socjalistów w 2006 roku prawdziwego obrazu węgierskiej gospodarki doprowadziło do wykształcenia się krytycznego nastawienia społeczeństwa do okresu transformacji i przeprowadzonych zmian²⁴. Partia V. Orbana w okresie kryzysu opowiedziała się po stronie biednych, głosząc hasła populistyczne i nacjonalistyczne, V. Orban wykorzystał rozczarowanie i społeczną frustrację, kierując się na ojca narodu. W rezultacie w kwietniowych wyborach 2010 roku FIDESZ powrócił do władzy, tworząc koalicję z Chadekami – Chrześcijańsko-Demokratyczną Partią Ludową KDNP, która gwarantowała większość kwalifikowaną 2/3 głosów w parlamencie. Wraz z dojściem do władzy, V. Orban zapowiedział daleko idące zmiany w państwie, a wygraną swojej partii określił jako *rewolucja przy urnach wyborczych*. Okres transformacji systemowej i dwie dekady po zmianie ustroju nazwał *okresem przejściowym*, podkreślając konieczność przeprowadzenia kolejnej zmiany systemu²⁵.

²³ Rządy socjalistyczne prowadziły w latach 2003-2006 politykę wysokiego deficytu, co w efekcie doprowadziło do wzrostu zadłużenia. W 2002 roku wynosiło ono 56% PKB, w 2007 nastąpił wzrost do 67%, w 2010 wyniósł on 82% PKB. L. Skiba, *Relacje między rządem Fideszu a Międzynarodowym Funduszem Walutowym w latach 2010-2013*, Analiza IS, <http://www.sobieski.org.pl/analiza-is-64/>, 14.07.2014.

²⁴ B. Światłowski, *Podsumowanie kadencji FIDESZU*, Fundacja Dyplomacja i Polityka, <http://www.dyplomacja.org/index.php/pl/analizy/132-wegry-kadencja-fideszu.html>, 14.07.2014. W 2008 roku, w wyniku zaistniałych na rynku finansowym napięć, Węgrom groziło bankructwo. Dodatkowo kryzys globalny doprowadził do wycofywania przez inwestorów kapitału z krajów peryferyjnych euro. Poziom skali odpływu kapitału z Węgier był najwyższy wśród krajów regionu, głównie z powodu wysokiego poziomu zadłużenia publicznego i prywatnego. Sytuacja doprowadziła do wysokiego zadłużenia publicznego. Od 2008 roku Węgry zostały objęte programem pomocowym Międzynarodowego Funduszu Walutowego. L. Skiba, dz. cyt.

²⁵ B. Góralczyk, *Węgry: zmiana systemu*, „Stosunki międzynarodowe”, http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/artukul,941,Wegry_zmiana_systemu, 14.07.2014.

Korzystając z przewagi uzyskanej w wyborach oraz dzięki zawiązanej koalicji, partia V. Orbana bez koniecznego wsparcia innych ugrupowań stopniowo wprowadzała w państwie nowe rozwiązania, ułatwiające de facto partii rządzenie oraz w przypadku kolejnych wyborów utrzymanie się u władzy. Wśród powyższych działań należy wskazać przede wszystkim na nowelizację konstytucji i przyjęcie nowej ustawy zasadniczej oraz innych ustaw konstytucyjnych, regulujących kluczowe obszary działania państwa. Przepisy, wzmacniające pozycję FIDESZ na węgierskiej scenie politycznej, budzą liczne kontrowersje na arenie międzynarodowej, analizując zarówno tryb, jak i zakres wprowadzonych zmian²⁶.

Po wygranych wyborach pierwszym krokiem nowej koalicji była medialna akcja „robienia porządków” w państwie, mająca na celu skompromitowanie partii socjalistycznej i liberalnej. W przekazach telewizyjnych i radiowych naświetlano akty korupcji, defraudacji, afery i skandale w wykonaniu poprzedniej władzy, dotyczące zarówno spraw lokalnych, takich jak przetargi w stolicy dotyczące metra, jak również o zasięgu ogólnokrajowym, jak wyciek substancji toksycznych z zakładów chemicznych, o co oskarżeni zostali socjaliści, a zakłady zostały oddane pod kontrolę państwa²⁷.

Partia FIDESZ dodatkowo ugruntowała swoją pozycję wygrywając wybory samorządowe 3 października 2010 roku, osiągając najwyższy wynik we wszystkich województwach oraz większych miastach, łącznie z Budapesztem, który dotychczas pozostawał pod zwierzchnictwem liberałów. Fakt ten również posłużył jako narzędzie propagandowe, Orban komentował zwycięstwo w Budapeszcie jako *powrót stolicy do narodu*.

Kolejnym etapem zapowiedzianych zmian było wprowadzenie nowych ustaw i zmiany personalne na najwyższych stanowiskach w państwie. Jeszcze w 2010 roku rząd wprowadził ustawę o podwójnym obywatelstwie, skierowaną do osób mieszkających w diasporze w krajach sąsiednich. Rząd argumentował przyjęcie ustawy ideą jednolitego narodu węgierskiego, potrzebą poprawy łączności Węgier z rodakami przebywającymi za granicą. Ustawa o podwójnym obywatelstwie znosiła konstytucyjny obowiązek zameldowania na Węgrzech, wprowadziła również regulacje zapewniające czynne i bierne prawo wyborcze Węgom mieszkającym poza granicami kraju, co zostało przez opozycję uznane za zabieg

²⁶ M. Gniazdowski, A. Sadecki, *Konstytucja nowych Węgier – implikacje krajowe i regionalne*, OSW, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2011-07-29/konstytucja-nowych-wegier-implikacje-krajowe-i-regionalne>, 14.07.2014.

²⁷ B. Góralczyk, dz. cyt., http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/artukul,941,Wegry_zmiana_systemu, 14.07.2014.

czysto marketingowy ze strony FIDESZ, zwiększający potencjalny elektorat. W większości beneficjentami decyzji o podwójnym obywatelstwie będzie elektorat konserwatywny, popierający ugrupowania szerzące hasła narodowe, skorzysta więc na tym głównie węgierska prawica, do której należy FIDESZ. Ustawa mogła zwiększyć liczbę wyborców nawet o 250-400 tysięcy osób. Największy sprzeciw ustawa wzbudziła jednak w państwach ościennych, takich jak Słowacja, gdzie Węgrzy stanowią 9,5% całej populacji, Rumunia, (6,6%) czy Serbia (3,9%). W niecałe dwa miesiące od znowelizowania ustawy o obywatelstwie z 26 maja 2010 roku, ponad 100 tysięcy mieszkańców państw sąsiednich złożyło wniosek o węgierskie obywatelstwo²⁸.

Nastąpiły również zapowiedziane zmiany personalne. W sierpniu 2010 roku, László Solyoma, prezydent Republiki, został zastąpiony przez Pála Schmitta, popieranego oficjalnie przez Victora Orbana. Zmian dokonano również w składzie Państwowej Komisji Wyborczej, Radzie Polityki Pieniężnej, Najwyższej Izbie Kontroli, Trybunale Konstytucyjnym oraz Radzie ds. Mediów²⁹.

W kontekście zmian gospodarczych, na początku marca 2011 roku rząd przyjął pakiet reform gospodarczych, nazwany pakietem oszczędnościowym. Poprzedziło go nałożenie specjalnego dziewiętnastoprocentowego „podatku kryzysowego”, obejmującego duże firmy i transnarodowe korporacje. Pakiet reform, zakładający poprawę stanu finansów państwa oraz zmniejszenie wewnętrznego i zewnętrznego zadłużenia, zawierał 26 postulatów, takich jak zmniejszenie liczby posłów, skrócenie urlopów wśród ministrów, zmiany w systemie rent, skrócenie obowiązku szkolnego do 15 lat, obniżenie dopłat do leków, ograniczenie możliwości wcześniejszej emerytury³⁰.

Najważniejszą ze zmian, wprowadzonych przez rządy FIDESZ, było uchwalenie nowej konstytucji. Węgry do 2011 roku funkcjonowały w oparciu o ustawę zasadniczą z 1949 roku, z późniejszymi zmianami, będąc jedynym państwem byłego bloku wschodniego, które nie uchwaliło nowej konstytucji. Wraz ze zmianą systemu wprowadzono między innymi zapisy o demokratycznych wyborach, gospodarce wolnorynkowej. Nowy projekt konstytucji został ogłoszony na początku 2011 roku i poddany pod konsultacje społeczne, w których w rezultacie wzięło udział tylko milion z ośmiu milionów uprawnionych. Projekt nowej

²⁸ M. Gniazdowski, A. Sadecki, dz. cyt., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2011-07-29/konstytucja-nowych-wegier-implikacje-krajowe-i-regionalne>, 14.07.2014.

²⁹ B. Góralczyk, dz. cyt., http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/artukul,941,Wegry_zmiana_systemu, 14.07.2014.

³⁰ Tamże, http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/artukul,941,Wegry_zmiana_systemu, 14.07.2014.

konstytucji spotkał się z szeroką krytyką ze strony opozycji, która domagała się przedłożenia projektu pod referendum. Wśród zarzutów wskazywano na brak szerokiego konsensusu, używano określeń „konstytucja FIDESZU”, socjaliści krytykowali również przyśpieszony tryb przyjęcia konstytucji, gdzie na debatę w parlamencie przeznaczonych zostało 9 dni, w trakcie których wprowadzono 150 poprawek, jednak wszystkie były autorstwa posłów koalicji. W rezultacie nowa konstytucja została przyjęta 18 kwietnia 2011 roku 262 głosami na 386 łącznej liczby posłów w parlamencie³¹.

Nowa konstytucja weszła w życie po podpisaniu przez prezydenta, co nastąpiło 25 kwietnia 2011. Zmieniała nazwę państwa z „Republiki Węgierskiej” na „Węgry”, co według posłów FIDESZ miało oznaczać symboliczne zerwanie z komunistyczną przeszłością kraju. W preambule umieszczone zostało również odwołanie do Świętej Korony, będącej symbolem jedności narodu węgierskiego i kontynuacji państwowości. Konstytucja de facto nie zmieniała ustroju państwa, zmieniała natomiast uprawnienia i zasady funkcjonowania najważniejszych organów państwowych³². Wśród najważniejszych zmian należy wskazać na zwiększenie uprawnień parlamentu – wybiera przewodniczącego Sądu Konstytucyjnego oraz uprawnień prezydenta – ma prawo rozwiązać parlament, jeżeli ten nie uchwali budżetu do 31.03 danego roku. Ponadto wprowadza ograniczenia w przypadku referendum, znosząc referenda o charakterze doradczym oraz zwiększa ilość ustaw konstytucyjnych, do których zmiany potrzebna jest większość kwalifikowana 2/3, między innymi dotyczących emerytur i podatków³³.

Największe zmiany dotyczyły Sądu Konstytucyjnego oraz Rady Budżetowej. W przypadku Sądu Konstytucyjnego zwiększeniu uległa liczba sędziów (z 11 do 15), pochodzących z wyboru parlamentu, wydłużona została również kadencja z 9 do 12 lat, zmianie uległ również sposób wyboru przewodniczącego - ma być wybierany przez parlament. Powyższe zmiany znacząco przyczyniają się do zachwiania trójpodziału władzy, dając parlamentowi realny wpływ na członków Sądu Konstytucyjnego. W sytuacji, w której FIDESZ posiada większość w parlamencie, wybiera uzupełnienie składu oraz przewodniczącego. Dodatkowo nowa konstytucja pozbawiła Sąd Konstytucyjny kompetencji

³¹ M. Gniazdowski, A. Sadecki, dz. cyt., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2011-07-29/konstytucja-nowych-wegier-implikacje-krajowe-i-regionalne>, 14.07.2014.

³² Tamże, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2011-07-29/konstytucja-nowych-wegier-implikacje-krajowe-i-regionalne>, 14.07.2014.

³³ Tamże, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2011-07-29/konstytucja-nowych-wegier-implikacje-krajowe-i-regionalne>, 14.07.2014.

związanych z polityką budżetową, zlikwidowała zasadę *action popularis*, umożliwiającą obywatelom zwracanie się do Sądu Konstytucyjnej w kwestiach zbadania zgodności przepisów z konstytucją. Wzmocnieniu uległa Rada Budżetowa, która zyskała prawo wetowania ustawy budżetowej. W przypadku obsadzenia Rady Budżetowej na przewidzianą sześcioletnią kadencję przez osoby związane z FIDESZ, nawet w przypadku alternacji władzy w wyborach 2014 roku i utraty władzy przez FIDESZ, Rada Budżetowa, poprzez zawetowanie przedstawionego przez nowy rząd budżetu może doprowadzić do rozpisania nowych wyborów³⁴.

Wprowadzona konstytucja wzbudziła wiele kontrowersji na poziomie międzynarodowym, jako kolidująca z wartościami europejskimi. Na forum światowym apelowali w tej sprawie m. in. sekretarz generalny ONZ Ban Ki-moon czy amerykańska sekretarz stanu Hilary Clinton. Adekwatną opinię wydała również Komisja Wenecka- ciało doradcze rady Europy w kwestiach konstytucyjnych. Komisja potwierdziła oparcie konstytucji na zasadach państwa prawa, demokracji i ochrony praw podstawowych, wskazała jednak na pewne zastrzeżenia, głównie w kwestii ograniczania uprawnień Sądu Konstytucyjnego oraz rozszerzenie uprawnień Rady Budżetowej, co w opinii komisji może negatywnie wpływać na porządek demokratyczny i naruszać trójpodział władzy. Wśród kolejnych zastrzeżeń wskazuje się mało przejrzysty proces konstytucyjny i brak debaty publicznej³⁵.

Stanowisko w powyższej sprawie zajęła również Unia Europejska. Parlament Europejski wydał *Rezolucję w sprawie zmiany węgierskiej konstytucji*, w której to, uwzględniając opinie Komisji Weneckiej, powołując się na *Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej* i europejską *Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, TUE, TFUE oraz wartości takie jak demokracja i państwo prawa, wskazuje na brak poszanowania zasady przejrzystości, otwartości i uczestnictwa w procesie konstytucyjnym, zaistnienie zmian w systemie równowagi i kontroli instytucjonalnej. Zwraca również uwagę

³⁴ Tamże, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2011-07-29/konstytucja-nowych-wegier-implikacje-krajowe-i-regionalne>, 14.07.2014.

³⁵ *Opinia w sprawie nowej konstytucji Węgier, wydana przez Komisję Wenecką podczas jej 87. Posiedzenia plenarnego*, Wenecja 17-18 czerwca 2011 r., Opinia nr 621/2011-CDL-AD(2011)016.

na fakt, iż nie osiągnięto konsensusu politycznego, nowa konstytucja została bowiem uchwalona wyłącznie głosami posłów partii rządzącej³⁶.

Kolejnym z działań rządu Orbana było wprowadzenie 1 stycznia 2012 roku poprawki delegalizującej partię socjalistyczną. Węgierska Partia Socjalistyczna, powstała w październiku 1989 roku, uznana została przez obóz rządzący za organizację przestępczą i odpowiedzialną za zbrodnie reżimu komunistycznego. Poprawka delegalizująca partię wywołała dużo kontrowersji, zarówno w kwestii poszanowania podstawowych zasad demokratycznych, pluralizmu politycznego, zważywszy również na fakt, iż Węgierska Socjalistyczna Partia Robotnicza jako pierwsza w całej Europie Środkowo-Wschodniej została samo rozwiązana na skutek działań reformatorów, opowiadających się za stworzeniem nowej partii, odcinającej się od komunistycznych reguł rządzenia oraz respektującej demokratyczne zasady³⁷.

6 kwietnia 2014 roku na Węgrzech miały miejsce wybory parlamentarne, które utrzymały przy władzy rządzącą koalicję FIDESZ-KDNP, zdobywając większość kwalifikowaną 2/3 głosów, pozwalającą na wprowadzanie dalszych zmian w konstytucji. Powyższe wybory zostały przeprowadzone zgodnie z nową ordynacją wyborczą, uchwaloną w czasie poprzedniej kadencji FIDESZ. Zgodnie z nowymi zasadami, kampania wyborcza mogła się rozpocząć na 50 dni przed wyznaczoną datą wyborów, cisza wyborcza została przedłużona do 8 dni, wprowadzono również zakaz prowadzenia kampanii w Internecie oraz mediach prywatnych, który jednak został zniesiony w wyniku interwencji ze strony środowiska międzynarodowego i Unii Europejskiej. Zmniejszeniu uległa liczba posłów, z 386 do 199, z czego 106 wybieranych jest w okręgach jednomandatowych, 93 natomiast wchodzi z listy krajowej³⁸.

Podsumowanie

Wszystkie z przedstawionych powyżej działań, wprowadzonych przez rządy Victora Orbana, miały na celu wprowadzenie do węgierskiego systemu politycznego narzędzi i mechanizmów politycznych, gwarantujących partii FIDESZ pozostanie u władzy po upływie

³⁶ *Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie zmiany węgierskiej konstytucji*, B7-0380/2011, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B7-2011-0380+0+DOC+XML+V0//PL>, 14.07.2014.

³⁷ R. Głajcar, op. cit., s. 60. T.G. Ash, *Wiosna obywateli. Rewolucja 1989 widziana w Warszawie, Budapeszcie, Berlinie i Pradze*, Londyn 1990, s. 39.

³⁸ <http://www.politykaglobalna.pl/2014/04/wegry-wyborach-bez-zmian-zwyciestwo-prawicy-lewica-rozsypane/>, 14.07.2014.

kadencji lub zapewnienie sobie reelekcji. Działania te spotykały się z krytyką ze strony środowiska międzynarodowego, podważając tym samym pozycję Węgier jako demokracji skonsolidowanej. Powyższa analiza, jak również fakt wygrania przez FIDESZ kolejnych wyborów parlamentarnych 2014 roku dowodzi, iż proces konsolidacji demokracji nie jest procesem nieodwracalnym.