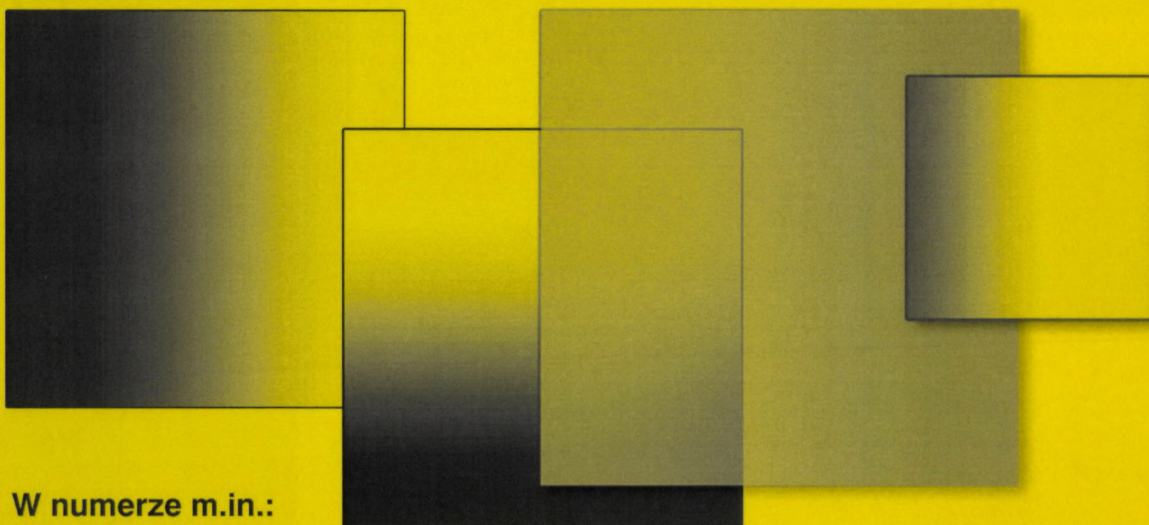




UNIWERSYTET
EKONOMICZNY
W KRAKOWIE



ZARZĄDZANIE PUBLICZNE



W numerze m.in.:

János Kornai

Centralizacja i kapitalistyczna gospodarka rynkowa

Piotr Ciżkowicz, Andrzej Rzońca

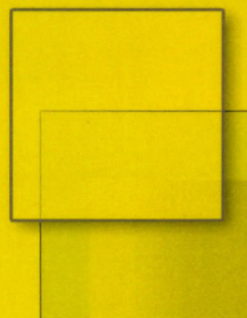
**Skutki ekspansji fiskalnej
w warunkach stóp procentowych bliskich zera**

Erik-Hans Klijn, Joop F.M. Koppenjan

**Zarządzanie publiczne i sieci powiązań.
Podstawy podejścia do rządzenia
opartego na teorii sieci**

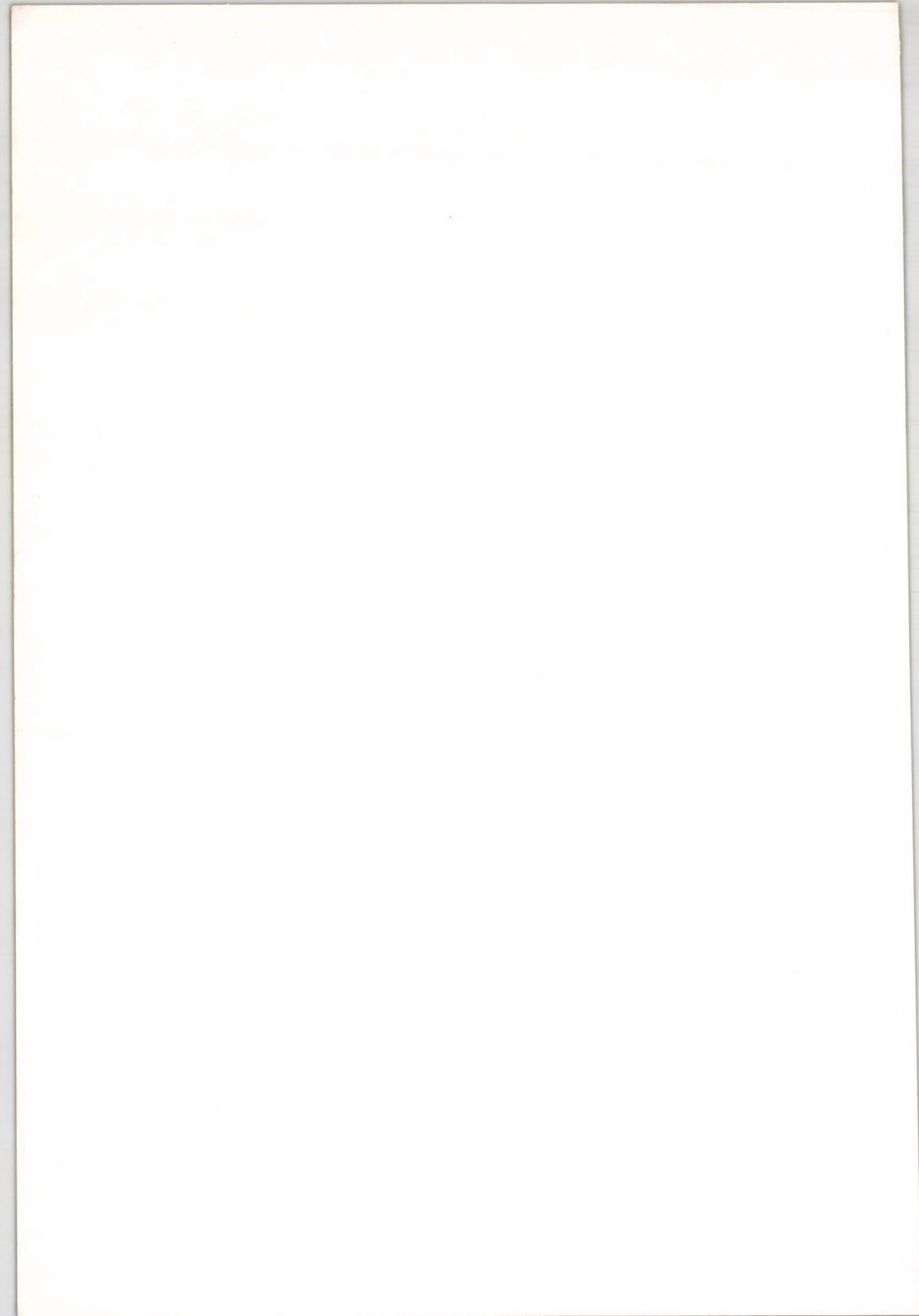
Aleksander Smolar

Demokracja i kryzys



ISSN 1898-3529

2-3 (16-17) / 2011





UNIWERSYTET
EKONOMICZNY
W KRAKOWIE

ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

2-3 (16-17) / 2011



Wydawnictwo Naukowe
SCHOLAR

Redaktor naczelny
prof. dr hab. *Jerzy Hausner*

Redaktor tematyczny, zastępca redaktora naczelnego
dr hab. *Stanisław Mazur*

Redaktor statystyczny
dr hab. prof. UEK *Andrzej Sokołowski*

Dział Wywiady
dr *Marek Benio*

Sekretarz
Anna Chrabąszcz

Rada programowa

Andrzej Bukowski, Dąmir Długosz, Anna Giza-Poleszczuk, Jarosław Górniak,
Jerzy Hausner, Jan Herbst, Hubert Izdebski, Janusz Koczanowski, Tadeusz Kudłacz,
Adam Leszkiewicz, Łukasz Mamica, Stanisław Mazur, Grażyna Skąpska, Andrzej Sokołowski,
Jacek Szlachta, Magdalena Środa, Jan Jakub Wygnański, Janusz Zaleski, Marcin Zawicki

Recenzenci

Andrzej Antoszewski, Tadeusz Borkowski, Tadeusz Borys, Janusz Czapiński, Aniela Dylus,
Marian Filar, Krzysztof Frysztański, Juliusz Gardawski, Anna Giza-Poleszczuk, Stanisława Golinowska,
Krzysztof Górlach, Grzegorz Gorzelak, Jarosław Górniak, Marian Grzybowski, Jerzy Hausner,
Andrzej Herman, Jacek Antoni Hołówka, Hubert Izdebski, Anna Karwińska, Janusz Koczanowski,
Leszek Korporowicz, Elżbieta Kryńska, Tadeusz Kudłacz, Michał Kulesza, Tadeusz Markowski,
Miroslawa Marody, Zbigniew Mikołajewicz, Józef Orczyk, Krystyna Poznańska, Andrzej Rychard,
Grażyna Skąpska, Andrzej Sokołowski, Paweł Swianiewicz, Jacek Szlachta, Urszula Szanderska,
Piotr Sztompka, Tadeusz Szumlicz, Magdalena Środa, Jerzy Wilkin, Eugeniusz Wojciechowski,
Janusz Zaleski, Andrzej Zięba, Marek Zirk-Sadowski

Copyright © by Małopolska Szkoła Administracji Publicznej,
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, 2012

Wersją pierwotną czasopisma jest wydanie papierowe. Czasopismo dostępne w bazie CEEOL.

ISSN 1898-3529

Opracowanie graficzne – *Agata Łankowska*
Adiustacja – *Magdalena Pluta, Dorota Kassjanowicz*

Adres redakcji:

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Małopolska Szkoła Administracji Publicznej
ul. Rakowicka 16, 31-510 Kraków
tel. 12 293 75 60
www.msap.uek.krakow.pl

Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.
ul. Krakowskie Przedmieście 62, 00-322 Warszawa
tel./fax 22 826 59 21, 22 828 95 63, 22 828 93 91
dział handlowy: jak wyżej, w. 105, 108
e-mail: info@scholar.com.pl
www.scholar.com.pl

Skład i łamanie: WN Scholar (*Jerzy Łazarski*)
Druk i oprawa: Drukarnia Stabil
Nakład: 400 egz.

Spis treści

János Kornai

Centralizacja i kapitalistyczna gospodarka rynkowa 5

Piotr Ciżkowicz, Andrzej Rzońca

Skutki ekspansji fiskalnej w warunkach stóp procentowych bliskich zera. 23

Marek Szczepański

Stabilność zatrudnienia w polskiej służbie cywilnej
a plany ograniczenia liczebności administracji rządowej. 45

Łukasz Bajak, Sebastian Weber

Wsparcie współpracy sfery nauki i przedsiębiorstw jako instrument polityki innowacyjnej
w Polsce 55

Dominik Buttler

Znaczenie motywacji społeczników w ekonomicznych badaniach sektora *non-profit*. 71

Marek Benio

Wpływ elastycznych form zatrudnienia na ryzyko emerytalne. 81

Aleksander Smolar

Demokracja i kryzys 91

Wybór tekstów klasycznych

Erik-Hans Klijn, Joop F.M. Koppenjan

Zarządzanie publiczne i sieci powiązań. Podstawy podejścia do rządzenia
opartego na teorii sieci 123

Recenzja

Marina Dabic, Vojko Potocan (red.) (2012). *Entrepreneurship and Innovation*. 147

Wywiady

W poszukiwaniu czynników rozwoju małych gmin satelickich, czyli o tym, jak odległość
od centrum metropolii wpływa na rozwój gmin Iwanowice i Zielonki
Rozmowa z wójtem gminy Iwanowice, panem Zbigniewem Grzybem 151
Rozmowa z zastępcą wójta gminy Zielonki, panem Arnoldem Kuźniarskim. 155

Contents

<i>János Kornai</i>	
Centralization and the capitalist market economy	5
<i>Piotr Ciżkowicz, Andrzej Rzońca</i>	
The effects of fiscal expansion at the zero lower bound of interest rates	23
<i>Marek Szczepański</i>	
Employment stability in Polish civil service versus plans of reducing the scale of government administration	45
<i>Łukasz Bajak, Sebastian Weber</i>	
Support for co-operation between scientific institutions and enterprises as an instrument of Polish innovation policy	55
<i>Dominik Buttler</i>	
The importance of social motivations in economic studies of the <i>non-profit</i> sector	71
<i>Marek Benio</i>	
The impact of the flexible forms of employment on pension risk	81
<i>Aleksander Smolar</i>	
Democracy and crisis	91
Selection and texts	
<i>Erik-Hans Klijn, Joop F.M. Koppenjan</i>	
Public management and policy networks. Foundations of a network approach to governance	123
Reviews	
Marina Dabic, Vojko Potocan (eds.) (2012). <i>Entrepreneurship and Innovation</i>	147
Interviews	
In search of factors contributing to the development of small satellite communes, or how distance from the city centre impacts the development of the communes of Iwanowice and Zielonka	
An interview with the mayor of the commune of Iwanowice, Mr Zbigniew Grzyb	151
An interview with the mayor of the commune of Zielonka, Mr Arnold Kuźniarski	155

János Kornai

Centralizacja i kapitalistyczna gospodarka rynkowa

Zgodnie z poczynionymi przez Jánosa Kornai obserwacjami, w strukturze politycznej państwa węgierskiego dokonuje się radykalna zmiana: Węgry zmierzają w kierunku autokracji. W związku z tą problematyką Kornai dokonuje przeglądu szkód wyrządzonych instytucjom państwa i społeczeństwu węgierskiego oraz wad prowadzonej polityki gospodarczej. W poniższych rozważaniach nie przesuwam akcentów, nadal uważając, że główny problem Węgier to zastąpienie demokracji autokracją. Przygląda się bliżej znanym już wnioskom z odmiennej perspektywy: tendencji centralizacyjnych.

Zdaniem Kornai nie istnieje kraj kapitalistyczny, w którym scentralizowane państwo i zdecentralizowany rynek nie koegzystują w jakiejś formie. Współistnienie między państwem i gospodarką kapitalistyczną jest warunkiem co najmniej tolerowanym w większości państw. W gruncie rzeczy w niektórych krajach relacja ta jest owocna pomimo występowania pewnych konfliktów. Z jednej strony interwencja państwa łagodzi niedomagania rynku i prowadzi do sprawiedliwszej redystrybucji dochodów. Z drugiej zaś rynek elastycznie i efektywnie koryguje błędy rządu. Jednak te pozytywne przypadki nie mogą przesłonić ogólnej obserwacji, że państwo i rynek to dwa różne organizmy, które są sobie obce, a ich współistnienie nie jest łatwe. W ciągu ostatnich dwóch lat działania wykonywane przez rząd węgierski dziwnie lawirowały między elementami socjalizmu i kapitalizmu, centralizacją i decentralizacją, państwem i rynkiem. W rezultacie *modus operandi* współistnienia rynku i państwa, który powstał na Węgrzech, nie jest w stanie wydobyć tego, co dobre z systemu kapitalistycznego: skłonności do innowacji, dynamiki, inicjatywy i ducha przedsiębiorczości. Przy okazji uwypuklił on wszelkie złe wrodzone cechy kapitalizmu: rząd i rynek wspólnie pracują nad uczynieniem nierówności w dochodach jeszcze mniej sprawiedliwymi i działają ramię w ramię nad kreowaniem trwałego masowego bezrobocia.

Słowa kluczowe: centralizacja, decentralizacja, tendencja centralizacyjna, koordynacja wertykalna, koordynacja horyzontalna, rynek, kapitalizm, socjalizm, Węgry.

Niedawno w pewnym lokalnym uniwersytecie zobaczyłem, jakie są limity przyjęć na studia, otrzymane z ministerstwa w bieżącym roku akademickim i obowiązujące w całym kraju: „Studenci studiów licencjackich: 750, studenci studiów magisterskich: 120” itd. Ledwie wierzyłem własnym oczom. Dokładnie 120 osób na studiach magisterskich? Nie 119 lub 121? Skontaktowałem się z innymi uniwersytetami, które również potwierdziły otrzymanie po-

dobnych konkretnych limitów od władz centralnych. Żaden z pracowników uniwersytetu nie był w stanie powiedzieć mi, na jakiej podstawie dokonano tych obliczeń, podejrzewali jednak, że ktoś na górze zagregował limity krajowe w każdej głównej dziedzinie naukowej, a następnie podzielił je na poziomie instytucji.

Powróciły wspomnienia sprzed 55 lat. W 1956 r. pracowałem nad swoją dysertacją, odbywając regularne dyskusje z kadrą kierowniczą przemysłu lekkiego. Osoby te pogardliwie wypowiadały się na temat szczegółowych dyrektyw planistycznych, otrzymywanych z ministerstwa, opracowywanych na kolejny rok, materiał za materiałem, miara za miarą, ile metrów kwadratowych materiałów wełnianych lub bawełnianych należy utkać. W jaki sposób, pytali, władza doszła do tych konkretnych liczb, biorąc pod uwagę wszystkie ryzyka związane z produkcją i sprze-

János Kornai – ekonomista, członek Węgierskiej Akademii Nauk, znawca systemu ekonomicznego realnego socjalizmu, centralnie sterowanej gospodarki nakazowo-rozdziałczej i rzeczywistych mechanizmów jej funkcjonowania. Wykładowca uniwersytetów w Sussex, Stanford, Yale, Princeton oraz London School of Economics.

Tekst oryginalny: „Központosítás és kapitalista piacgazdaság”, *Népszabadság* z 28 stycznia 2012 r. Przełożył Robert Chrabąszcz.

dażą? Na podstawie moich badań powstała praca, która po pewnych perturbacjach ukazała się drukiem w 1957 r. pod tytułem *Nadcentralizacja w zarządzaniu gospodarką*.

Minęło ponad 50 lat. Przez dziesięciolecia nawet w snach nie wydawało mi się możliwe to, że temat mojej pierwszej książki, nadcentralizacja, znów będzie modny. A jednak tak się stało. Tematem niniejszego artykułu są tendencje centralizacyjne, coraz bardziej uwidaczniające się w ciągu ostatnich dwóch lat na Węgrzech.

Mój artykuł „Inwentaryzacja”, opublikowany w *Népszabadság* 6 stycznia 2011 r., rzuca światło na pierwsze osiem miesięcy rządów Viktora Orbana i toczącą się wokół nich debatę publiczną. Próbowałem w nim wyjaśnić, w jaki sposób w strukturze politycznej dokonuje się radykalna zmiana: Węgry nie były już demokracją, lecz autokracją. W związku z tą problematyką dokonałem w artykule przeglądu szkód wyrządzonych wymiarowi sprawiedliwości i prawom człowieka oraz wad prowadzonej ówczesnie polityki gospodarczej. Minęło kolejnych dwanaście miesięcy, w trakcie których krytycy rządów Fideszu dokonali zarówno wielu pogłębionych analiz, jak i wygłosili wiele mocnych oświadczeń politycznych. Wśród naukowców przywiązanych do idei demokracji, praw człowieka i rządów prawa zaistniało szerokie porozumienie na temat obecnej sytuacji.

W poniższych rozważaniach nie dokonuję przesunięcia akcentów, nadal bowiem uważam, że główny problem Węgier to zastąpienie demokracji autokracją. W tym miejscu chciałbym przyrzeć się bliżej znanym już wnioskom przez pryzmat przeglądu wydarzeń ostatnich dwóch lat, z odmiennej perspektywy: tendencji centralizacyjnych.

1. Przykłady

Chciałbym rozpocząć raczej od przykładów niż definicji, pogrupowanych nie według ważności, lecz sektorowo traktujących społeczeństwo i gospodarkę. Przykłady te wyjaśnią, co definiuję tutaj jako „tendencję centralizacyjną”.

1.1. Ministerstwa

W 2010 r. w rządzie istniało dwanaście ministerstw. W nowym rządzie liczba ministerstw została zredukowana do ośmiu.

1.2. Węgierski Bank Narodowy

Nowa ustawa o banku centralnym została przyjęta przez parlament w zapale końcoworocznej aktywności legislacyjnej. Na pierwszy rzut oka w nowych zapisach zwracają uwagę jedynie zmiany formalne, lecz w bieżącej praktyce politycznej ustawa umożliwia strategiczne kierowanie bankiem centralnym przez rząd Fidesz, którego wola zdominowała działania rządu i prezydenta republiki i którą wyraża dwie trzecie parlamentarzystów. Wzrosły kompetencje decyzyjne Rady Pieniężnej. Premier może zarekomendować powołanie kolejnego, trzeciego wiceszefa banku centralnego; jego rekomendacja zostanie bez wątpienia zaakceptowana przez głowę państwa. Podczas rządów Fidesz w Radzie Pieniężnej znalazło się czterech nowych członków; planowane są kolejne dwie nominacje. Tym samym nominowani przez Fidesz stanowią większość Rady Pieniężnej, w której decyzje podejmowane są większością głosów. Słabnie pozycja szefa banku centralnego. Przepisy przejściowe związane z nową ustawą zasadniczą umożliwiają połączenie tej instytucji z Urzędem Nadzoru Finansów. Bez względu na to, czy takie połączenie będzie korzystne, czy nie, umożliwi ono powstanie nowej instytucji będącej „superstrukturą”, a jej nowy zwierzchnik może osłabić rolę prezesa banku centralnego. Nikt nie wie, czy to ustawodawstwo o banku centralnym przetrwa, czy też nie. Także ja nie będę usiłował zgadywać. Jednak sam fakt, że bardzo istotne jego fragmenty zostały przyjęte mimo protestów w kraju i za granicą, ukazuje siłę tendencji centralizacyjnych, innymi słowy, determinację najwyższych przywódców do skoncentrowania władzy w swoich rękach.

1.3. Instytucje nadzorcze i regulacyjne

Przed zmianą rządu Rada Budżetowa była ważnym urzędem działającym równolegle z Ministerstwem Finansów. Prowadzono w niej analizy podobne do tych, które wykonywano

w ministerstwie, lecz od niego niezależnie. Ta równoległość już nie zachodzi; Rada Budżetowa nie dysponuje już własnymi analitykami.

W przeszłości funkcjonowało czterech ombudsmenów (komisarzy parlamentarnych) działających równolegle. Pod nowymi rządami został już tylko jeden. Kiedyś wyrażali oni oczekiwania i postulaty obywateli – teraz działalność ta jest częścią machiny państwowej.

Poprzedni rząd utworzył Inspektorat Ubezpieczeń Zdrowotnych, realizujący zadanie odmienne od obecnego Krajowego Urzędu Zdrowia Publicznego i Ministerstwa Zdrowia. Inspektorat został zlikwidowany, a jego zadania przekazano innym instytucjom lub pozostawiono nieprzekazane.

1.4. Siły zbrojne

Służba Celna i Finansowa została połączona z Krajowym Urzędem Podatkowym i Finansowym; utworzono Krajowy Urząd Podatkowy i Celny.

Stworzono Centrum Antyterrorystyczne, które łączy funkcje oddzielnych do tej pory organizacji. Centrum kieruje były szef ochrony osobistej Viktora Orbana.

Powołano Węgierski Korpus Ochrony Porządku o dziwacznej półpaństwowej formie „korporacyjnej”. Wszyscy funkcjonariusze instytucji chroniących prawo i porządek zobowiązani są wstąpić do Korpusu, który będzie działał jako organizacja broniąca ich interesów. Działanie to, w pewnym stopniu, wykluczy związki zawodowe z uczestnictwa w reprezentacji tej grupy społecznej.

1.5. Organizacje samorządu lokalnego

Nowa ustawa o samorządzie lokalnym pozbawia organizacje samorządowe czterech grup zadań. Podkreślę w tym miejscu, że w przyszłości edukacja, służba zdrowia i zarządzanie kryzysowe będą znajdowały się całkowicie w kompetencji rządu centralnego.

Większość usług lokalnych świadczonych przez administrację rządową została zespolona na poziomie rządowych urzędów regionalnych. Dotyczy to urzędów do spraw nieruchomości, emerytur oraz instytucji chroniących prawa kon-

sumenta. Urzędnicy regionalni stojący na czele tych organizacji mianowani są przez premiera.

1.6. Sądownictwo

Węgierskie sądownictwo było dotychczas kierowane przez niezależne ciało o szczególnej formie zbliżonej do samorządowej. Zostało ono zastąpione przez Krajową Radę Sądownictwa, której szef wybierany jest przez parlament (innymi słowy, przez przywódców partii rządzącej w danym czasie). Obecnie funkcję tę sprawuje żona jednego z najbardziej wpływowych członków Fidesz. Osobiście decyduje ona o mianowaniu i awansowaniu sędziów, a także o tym, które sprawy rozstrzyga odpowiedni sąd.

1.7. Media

Urząd ds. Mediów (Krajowy Urząd ds. Mediów i Telekomunikacji), jako olbrzymia instytucja państwowa regulująca kwestie dotyczące mediów, powstał w wyniku połączenia kilku organizacji. Jego domena rozciąga się od problematyki zawartości serwisów radiowo-telewizyjnych do przydziału częstotliwości. Równolegle istnieje tzw. Rada Mediów, której członkowie bez wyjątku pochodzą z sił politycznych wspierających rząd.

Poprzednio państwowe finansowane publicznie kanały działały oddzielnie, tak jak w przypadku Państwowej Agencji Informacyjnej. Obecnie wszystkie zostały połączone w gigantyczną strukturę o nazwie Fundusz Wspierania i Zarządzania Usługami Medialnymi. Dzięki temu dokonała się centralizacja finansowania i, co nie mniej ważne, instytucja ta może rekrutować, zatrudniać i zwalniać pracowników mediów publicznych.

Przed fuzją publiczne radio i telewizja mogły wybierać swoje źródła informacji. Teraz zobligowane są do korzystania z materiałów dostarczanych przez centralne urzędy informacyjne.

1.8. Ubezpieczenia

Reforma przeprowadzona w latach 90. stworzyła system emerytalny oparty na trzech filarach, czyli na obowiązkowym ubezpieczeniu państwowym, obowiązkowym ubezpieczeniu prywatnym i dobrowolnym ubezpieczeniu pry-

watnym. W latach 2010–2011 większość zasobów drugiego filaru była przejęta przez rząd, podczas gdy jego zobowiązania wobec ubezpieczonych zostały teoretycznie przeniesione na pierwszy filar, czyli system ubezpieczeń państwowych.

Banki komercyjne powołały i sfinansowały własną instytucję ubezpieczeniową, Krajowy Fundusz Ochrony Depozytów, gwarantujący wypłaty depozytów w czasach kryzysów bankowych. Pod presją rządu banki powierzyły zarządzanie tymi środkami instytucji państwowej, Rządowej Agencji Zarządzania Długiem.

1.9. Usługi

Siedem oddzielnych do tej pory firm budapeszteńskich prowadzących centra odnowy biologicznej, zakładów oczyszczania miasta, pogrzebowych itp. zostało połączonych w jeden holding, reprezentujący miasto stołeczne, także w zarządach prywatnych lub półprywatnych służb miejskich (gazownictwo, wodociągi itd.).

Handel produktami tytoniowymi został znacjonalizowany. Liczba punktów dystrybucji zmniejszyła się z 40 tys. do 5 tysięcy.

Wspominałem już o tym, że szpitale regionalne przejdą spod kontroli samorządu pod władzę rządu centralnego. Ta zmiana własności może być skorelowana z fuzją i zamknięciem wielu instytucji, ale stworzy okazję do mianowania nowych dyrektorów.

Usuwaniami ścieków w częściach Budapesztu pozbawionych dostępu do kanalizacji zajmowały się firmy prywatne. Obecnie są to firmy, których właścicielem jest miasto. Zmianę tę wspomaga stosowanie określonych instrumentów finansowych: ci, którzy korzystaliby nadal z usług prywatnych, zapłacą podwójnie: pełną cenę dla przedsiębiorstwa prywatnego i pełną – dla miejskiego.

1.10. Edukacja, kultura, nauka i stypendia, rozrywka

Jak wspominałem wcześniej, szkoły podstawowe i średnie będące własnością samorządu lokalnego są przekazywane władzom centralnym. Kontrola nad gimnazjami – węgierskimi liceami ogólnokształcącymi, będącymi własnością

miasta stołecznego, już została scentralizowana w ramach nowej Organizacji Gospodarczej Gimnazjów. Poprzednio mianowanie nauczycieli leżało w gestii dyrektora szkoły; teraz musi wyrazić na nie zgodę Organizacja Gospodarcza Gimnazjów. Do tej pory każde gimnazjum sprawowało kontrolę nad swoimi funduszami. Obecnie nie może wydać więcej niż kilku tysięcy forintów, nie pytając o zgodę Organizacji Gospodarczej Gimnazjów. Zanim szkoły te przywykną do takiego stanu rzeczy, nastąpi dalsza centralizacja, w momencie gdy zostaną przekazane rządowi centralnemu.

Zgodnie z ustawą o edukacji publicznej Węgry szybko zmierzają w kierunku ujednoczonego, centralnego programu kształcenia. Znacząco zmniejszy on niezależność nauczyciela: 90% treści będzie wynikać z programu obowiązkowego, a 10% pozostanie opcjonalne. Poprzednio, szkoły nadzorowane przez samorząd lokalny miały większą swobodę dostosowania programu kształcenia do uwarunkowań lokalnych, teraz wszystkie staną się podobne.

Poprzednio uniwersytety nie cieszyły się pełną autonomią, lecz obecnie nawet ich quasi-autonomia została mocno ograniczona. Mianowanie rektora było procesem dwuetapowym, w którym senat uniwersytetu wybiera jednego kandydata spośród kilku, a następnie jest on mianowany przez rząd. Żaden rektor nie mógł być powołany bez zgody senatu uczelni, a rząd dysponował rzadko wykorzystywanym prawem weta wobec takiego kandydata. Teraz wygląda to inaczej. Rektor będzie wybierany i powołany przez rząd. Organy uniwersyteckie będą mogły jedynie opiniować decyzję, a nie ją wetować. Tak jak kiedyś, nominacja zostanie przypieczętowana podpisem prezydenta republiki. Innymi słowy, kluczowy aspekt procesu selekcji wyprowadzono z uniwersytetów w ręce władz centralnych.

Narastająca fala centralizacji obejmuje sieć instytutów badawczych Węgierskiej Akademii Nauk. Różne instytuty nauk przyrodniczych i społecznych, o ustalonej reputacji, działające przez kilka dziesięcioleci oddzielnie i niezależnie, są obecnie spędzane w duże stada i podporządkowywane nowo tworzonemu centrum.

Fuzje i centralizacja następują w szkolnictwie zawodowym. Powstają zintegrowane ośrodki szkolenia.

Aż do tej pory fundacje publiczne dystrybuowały wydatki publiczne na działalność kulturalną i naukową oraz na cele społeczne. Uosabiały one szczególną formę autonomii zawodowej i samorządności; rady nadzorcze składały się z reprezentantów danego obszaru naukowego czy też kulturalnego lub znawców kwestii społecznych; dotacje przyznawane były zgodnie z zawodową znajomością zagadnienia. Większość fundacji publicznych – w sumie 24 – została rozwiązana, a ich fundusze i kompetencje decyzyjne przekazano władzom państwowym.

Instytut 1956, niezależne dotychczas ciało, został przyłączony do Narodowej Biblioteki Szechenyiego. W podobny sposób straciły niezależność Archiwum Lukacsza, przez włączenie ich do sieci bibliotek Węgierskiej Akademii Nauk.

Budapeszteńska Opera Państwowa zarządzana jest przez komisarza rządu, mianowanego nie przez ministra kultury, ale osobiście przez premiera.

Muzeum Sztuk Pięknych i Węgierska Galeria Narodowa zostały połączone.

Połączono również Mikroskop, teatr rewii, z Thalią, teatrem grającym zwykle repertuar dramatyczny.

Rozwiązano Zgromadzenie Budapeszteńskie, po to aby połączyć Hall Petofiego z Trafo – Domem Sztuki Współczesnej.

Galerię Budapeszteńską włączono do Budapeszteńskiego Muzeum Historycznego.

Scentralizowano państwowe fundusze na produkcję filmową. Andy Vajna, komisarz rządowy, domaga się „prawa ostatniego cięcia” w stosunku do filmów finansowanych w przeważającej części przez państwo.

2. Co łączy te przykłady?

Nietrudno dodać do tej listy kolejne przykłady, celowo uwzględniając zarówno duże zmiany dotyczące drugiego filaru ubezpieczeń emerytalnych lub potężnych nowych urzędów centralnych zagrażających niezależności wymiaru sprawiedliwości, czy też nowej ustawy o banku centralnym, jak i dużo mniej znaczące reformy, w tym połączenie dwóch galerii albo centrów rozrywki, chociaż to właśnie one spowodują radykalne zmiany w życiu osób bezpośrednio w nie zaangażowanych.

Taki rozrzut przykładów, uwzględniający nawet te drobne lub dziwaczne, ma na celu wyeksponowanie tego, jak centralizacja staje się czymś w rodzaju fuzjomanii. Gdziekolwiek dostrzeżę się problem, panaceum jest centralizacja lub jednoczenie. Chciałbym ukazać, jak zwykle działania rozlicznych organizmów społecznych są rozregulowywane przez przyspieszanie fali transformacji. W gruncie rzeczy następuje nagle reorganizacja w tak wielu obszarach, że uprawnione jest zacytowanie formuły Hegla: zmiana ilościowa staje się jakościową, a wszystkie zmiany razem wzięte radykalnie zmieniają system kontroli.

Olbrzymia pomysłowość władz prowadzi do tego, że prawne formy wdrożenia zmian różnią się od przypadku do przypadku. Czasami jednoczone są całe instytucje, czasem zmieniają się procedury nominacji zwierzchników, to znów upycha się nowych członków do zarządu w celu zwiększenia kontroli centrum, niekiedy zmianom podlegają statuty organizacji. Jaki zatem wzorzec wyłania się z tej listy?

Cała machina państwowa z konieczności pozostaje scentralizowana, lecz centralizacja wewnątrz takiej maszyny państwa jest skuteczniejsza, jeśli: (a) zwierzchnik ma mniej podwładnych, więc jego potencjał kierowania i nadzoru umożliwia ich ściślejszą kontrolę; (b) istnieje mniej poziomów podległości i subordynacji; (c) polecenia są bardziej szczegółowe. Jest też efektywniejsza, jeśli (d) najwyżsi zwierzchnicy polityczni są w stanie mianować swoich ludzi na wszystkie ważne stanowiska. W przypadku społeczeństwa jako całości centralizacja jest skuteczna, gdy (e) autonomiczne dotychczas działania zewnętrzne wobec maszyny państwowej mogą być, częściowo lub całkowicie, objęte kontrolą państwa. W końcu, centralizacja jest skuteczna, jeżeli (f) państwowy nadzór i kontrola wykonywane są w trakcie procesów, które do tej pory odbywały się bez jego udziału.

W każdym przykładzie miała miejsce przynajmniej jedna ze zmian od (a) do (f), w kilku pojawiły się dwie lub trzy. Potwierdza to moją obserwację, że nie stoimy w obliczu przypadkowego zestawu zmian. Wszystkie tu wymienione zmiany mają wyraźnie określony kierunek, wzmacniają centralizację. Określam ten silny, radykalny, łatwo zauważalny i zawrotnie szybki

proces transformacji mianem tendencji centralizacyjnej.

Wprowadzam ten neutralny, wolny od wartościowania termin zgodnie z pozytywistycznym podejściem naukowym. Analiza normatywna i wydawanie sądów nastąpi w dalszej części artykułu. Nawet ci, którzy aprobują zmiany tego rodzaju, nie zaprzeczają, że mamy do czynienia z tendencją centralizacyjną.

W demokracjach Zachodu również znaleźć można podobne tendencje, uwarunkowania prawne i formy organizacyjne, lecz nie podważają one fundamentów demokracji jako takiej. Specyfiką węgierskiej transformacji ostatnich dwóch lat jest to, że władza wykonała wiele równoczesnych ruchów w kierunku nadmiernej centralizacji i destrukcji mechanizmów autonomii, a te bardzo zróżnicowane, wzajemnie wzmacniające się zmiany łącznie przybierają formę tendencji.

3. Argumenty za i przeciw

Oficjalni inicjatorzy opisywanych zmian, jak również osoby je wdrażające zwykli twierdzić, że poprzednia forma organizacyjna lub dany mechanizm okazały się nieefektywne i nieekonomiczne, prowadząc do opieszałego zarządzania wieloma obszarami. Nie da się zaprzeczyć, że na problemy tego typu można natrafić w niemal każdej sytuacji. Zwolennicy tego podejścia utrzymują, że istnieje jedno uniwersalne remedium na niską efektywność i opieszałość: łączenie jednostek, eliminacja zbędnych działań dublujących, usuwanie nadwyżek potencjału – słowem, wzmacnianie centralizacji.

Od stu lat trwa debata nad wadami i zaletami centralizacji i decentralizacji. Przychodzą na myśl takie nazwiska, jak Adam Smith, Marks, Hayek i Lenin, i wielkie postaci ekonomii matematycznej, np. laureaci Nagrody Nobla Arrow i Hurwicz. W swojej naiwności myślałem, że na Węgrzech debaty tego rodzaju mogą się odbywać jedynie w trakcie seminariów uniwersyteckich o historii teorii ekonomicznych, jako intelektualna ciekawostka. Nic z tego. Debata taka znów stała się kwestią bieżącą. Dla rozgrzewki pozostanę chwilowo na przyjemnej, gładkiej płaszczyźnie analizy teoretycznej. Spróbuję, z twarzą pokerzysty, skonfrontować argumenty

za i przeciw, tak jakby był to rodzaj pojedynku, w którym posiadacz lepszych argumentów wygrywa.

Wielość różnych aktywności człowieka zakłada konieczność ich koordynacji za pomocą różnych mechanizmów. Skupię się na dwóch z nich.

Pierwszym jest mechanizm koordynacji wertykalnej. Wyobraźmy sobie piramidę. Na jej szczycie jest Najwyższy Przywódca, który wydaje rozkazy, powiedzmy, dziesięciu Przywódcom na szczeblu niżej. Pod nimi znajduje się większy szczebel Zastępców Przywódcy. Każdy Zastępca podlega tylko jednemu Przywódcy, z wyższego szczebla. W miarę schodzenia w dół piramidy mijamy Zastępców Zastępcy i Zastępców Zastępców Zastępcy Przywódcy, szczeble robią się coraz szersze, a liczba uczestników struktury rośnie. Wreszcie docieramy do podstawy piramidy. Jest tam mnóstwo osób otrzymujących rozkazy z góry, które jednak nie mogą kierować ich niżej.

Taka formacja określana jest w teorii mianem „perfekcyjnej hierarchii” (jak tęsknie, na samą myśl o niej wdychają zwolennicy centralizacji!). Jest doskonała, ponieważ relacje zwierzchności i podległości są wyraźne, nie istnieją podwójne lub wielokrotne ścieżki zależności.

Inny model to mechanizm koordynacji horyzontalnej. Funkcjonuje on w sposób maksymalnie spłaszczony. Od początku nikt nie jest podporządkowany komukolwiek. Uczestnicy muszą porozumieć się między sobą.

- Pierwszy model to czysty przypadek centralizacji, a drugi – decentralizacji.
- W pierwszym modelu wszystko jest jasne, rozkaz przywódcy to ostrzeżenie lub, jeśli zajdzie taka potrzeba, groźba. W drugim przypadku, używając trafnej frazy Adama Smitha, koordynacja jest efektem działania „niewidzialnej ręki”.
- Formację zbliżoną do pierwszego modelu ucieleśnia państwo (choć nigdy w formie tak czystej jak przedstawiona we wzorcu).
- Drugi model obrazują dwie sfery. Jedna z nich to rynek, na którym koordynacja motywowana jest dostrzegalnym interesem materialnym, poprzez porozumienie między kupującym a sprzedającym. Inna, horyzontalnie koordynowana sfera, obejmuje organizacje *non-profit*, rozmaite partnerstwa i stowarzyszenia

oraz ugrupowania społeczeństwa obywatelskiego. Tutaj motywacją jest mieszanka zachęt materialnych i niematerialnych.

Skonfrontujmy teraz charakterystyki centralizacji i decentralizacji.

1. Krótkoterminowa skuteczność. Decentralizacji w sposób oczywisty towarzyszy marnotrawstwo. Istnieje wiele paralelnych organizacji, których działalność nakłada się na siebie. Znaczący potencjał pozostaje niewykorzystany. Łączenie wielu instytucji pod jednolitą kontrolą centralną powoduje zatem natychmiastowe oszczędności w kosztach administracyjnych, gdyż niektórzy pracownicy mogą być zwolnieni bezzwłocznie (przykładem służą koszty administracyjne zdecentralizowanych ubezpieczeń prywatnych, które z pewnością są wyższe niż scentralizowanego systemu ubezpieczeń państwowych).

Argument wybrzmiewa triumfalnie. Nie zawsze jednak można liczyć na korzystny efekt centralizacji, ponieważ jest ona zwykle wprowadzana w pośpiechu, wymuszonym trybem, bez korzyści wynikających z fachowych porad eksperckich.

Eliminacja nakładek, cięcia kosztów administracyjnych oraz krótkoterminowy wzrost wydajności to elementy dość słabej argumentacji, nawet jeśli powodują pożądane rezultaty. Musimy zatem uważnie rozważyć pozostałe argumenty za i przeciw.

2. Konkurencja. Centralizacja zakłada ograniczanie konkurencji tam, gdzie tylko jest to możliwe, podczas gdy rywalizacja jest niezbędna dla decentralizacji, a konkurencja oznacza duże koszty.

Konkurujący sprzedawcy muszą się reklamować i przekonywać nabywców do zakupu swojego, a nie cudzego produktu lub usługi. Muszą utrzymywać wolne zasoby, tak aby sprostać oczekiwaniom nabywcy w każdym czasie. Wiąże to olbrzymie zasoby, zupełnie zbędne w gospodarce scentralizowanej. Jednak konkurencja generuje duże siły napędowe. Czyni ją to pożądaną, a nawet konieczną, aby wprowadzić nowy produkt, zanim zrobią to inni: napędza to proces innowacji, który kształtuje nasze współczesne życie. Wszystkie główne innowacje w ubiegłym stuleciu powstały w zdecentralizowanych gospodarkach konkurencyjnych.

Konkurencja jest konieczna nie tylko w wąsko rozumianej sferze gospodarczej, lecz także w edukacji, kulturze i sztuce. Pewien niezwykle utalentowany w dziedzinie ekonomii absolwent Harvardu chciał zostać tam wykładowcą, lecz go nie przyjęto. Znalazł więc zatrudnienie w pobliskim Massachusetts Institute of Technology (MIT), w którym wcześniej ekonomii nie wykładano. Co więcej, umożliwiono mu stworzenie autorskiego programu kształcenia. Dostał szansę (miał szczęście, bo nie musiał zmagać się z węgierskim Ministerstwem Zasobów Narodowych, które z wyprzedzeniem dokładnie wie, ilu studentów ma studiować na jakich wydziałach i jakich uniwersytetach). Ekonomista ten to Paul A. Samuelson, najślynniejszy badacz w Stanach Zjednoczonych, pierwszy amerykański laureat Nagrody Nobla. Obecnie MIT to jeden z najlepszych ośrodków dla wykładowców z tej dziedziny. Od tego czasu wydziały ekonomii dwóch sąsiedzkich uniwersytetów ostro ze sobą rywalizują (ich aktywność „nakłada się”), zabiegając o najzdolniejszych studentów i osiągając najznakomitsze rezultaty badawcze, a przy okazji często podbierając sobie kadre naukowców. Mimo tej rywalizacji zarazem kooperują, czego przykładem są wspólne seminaria.

3. Adaptacja i selekcja. Zwolennicy węgierskiej centralizacji uważają, że możliwe jest dokładne planowanie w czterech ścianach urzędu, tworzenie projektów legislacyjnych oraz różnych sztywnych regulacji dla przyszłych struktur; regulacji wolnych od duplikowania zadań i mnożenia kosztów administracyjnych. Zmierzenie olbrzymiej przewagi decentralizacji staje się możliwe jedynie wtedy, gdy obserwujemy ruch w społeczeństwie. Nieustannie pojawiają się nowe organizacje, jedne łączą się, inne dzielą, jeszcze inne znikają. Małe, średnie i duże pojawiają się lub trwają ramię w ramię. Jedne rosną, inne maleją. Wszystko to przypomina w wielu aspektach ewolucję i selekcję naturalną, z którą mamy do czynienia w świecie biologicznym.

Narodziny i masowy wzrost firm takich jak Apple lub Google nie były rezultatem decyzji podjętej przez grupę osób wyznaczonych do oceny oferty przetargowej. Żadne ministerstwo nie zdecydowało o tym, czy Metropolitan Museum i Muzeum Guggenheima, odległe od sie-

bie o kilkaset metrów, mają być połączone, czy też pozostaną odrębnymi instytucjami.

Wiarygodne produkty, technologie, metody zarządzania, zasady nauczania, formy organizacyjne i same organizacje umożliwiają ich trwanie. Te, które nie są w stanie zaadaptować się lub polepszać swojego funkcjonowania, wcześniej czy później się rozpadną. Jakże arogancka jest pewność siebie, wiara we własną nieomyślność, która pozwala myśleć, że urząd lub szef urzędu powinien decydować o sprawach życia i śmierci! Przełomowe, nieodwracalne transformacje są dekretywane, nie stopniowo, eksperymentując, tak jak ma to miejsce w procesie ewolucyjnym, ale na złamanie karku, po to by osiągnąć cel w perspektywie kilku dni lub paru godzin.

4. Informacja. Jednym z warunków przewidywalnego działania scentralizowanej koordynacji jest dla decydenta wiedza o rozwoju wydarzeń. W takim wypadku można wypracować idealną decyzję, a jedyne, co pozostaje, to energicznie wcielić ją w życie. To prawda, lecz w realnym życiu jest mnóstwo niejasnych sytuacji i niedokładnych informacji. Niekoniecznie wynikają one ze zbiegu okoliczności, mogą być również celowym zakłócaniem działań. Podwładnym może odpowiadać zaprzeczanie istnieniu problemów (lub ich wyolbrzymianie). Mogą raportować o niewykorzystywanych zasobach lub, wręcz przeciwnie, uskarżać się na ich nadmierne rygorystyczne wykorzystywanie, w zależności od tego, co jest dla nich lepsze. Szef nie zdoła poprawić błędnej decyzji, ponieważ podwładni będą obawiać się wytknięcia mu omyłki.

W tym przypadku decentralizacja ma dużą przewagę. Ci, którzy zbierają informacje, to często ci sami, którzy je następnie aplikują, stąd są osobiście zainteresowani tym, aby były one jak najdokładniejsze (jest to w bardzo skróconej i dość uproszczonej formie główny argument Hayeka popierający decentralizację). Ci, którzy działają na podstawie błędnych informacji, płacą wysoką cenę, wypadają z wyścigu, nie są wybierani. Ci, którzy pozostaną, są otwarci na informację, krytykę i samokorektę.

Podsumowując argumenty wymienione w punktach 2, 3 i 4, można stwierdzić, że horyzontalnie koordynowana decentralizacja jest o wiele wydajniejsza w długim okresie niż scentralizowana koordynacja wertykalna. Jeśli powyższe argumenty

(oczywiście ukazane dużo szczegółowiej w olbrzymiej literaturze na ten temat) rozważymy w sposób obiektywny, dostrzeżemy, że stwierdzenie to jest prawdziwe na prostej podstawie logicznej. Istnieją również praktyczne dowody, równie przekonujące i treściwe. System socjalistyczny w swojej klasycznej stalinowskiej formie jest strukturą najbardziej zbliżoną do „idealnej hierarchii”, do modelu całkowitej koordynacji wertykalnej. Lenin stwierdził, że system sowiecki winien być traktowany jako jedna gigantyczna fabryka. System ten początkowo, w krótkim czasie, przyniósł spektakularne rezultaty, lecz w końcu upadł! W swojej długookresowej wydajności (jeśli chodzi o innowacje, produktywność i trwałą ekspansję produkcji) zdecydowanie uległ zdecentralizowanemu systemowi kapitalistycznemu.

Wydajność systemu jest elementem koniecznym dla wzrostu bogactwa materialnego. Nie należy jednak zapominać o innych wartościach.

5. Niezależność, samostanowienie i autonomia. Weźmy za przykład edukację i szkolenia. Dla popytu i podaży na rynku pracy niezmiernie ważna jest harmonizacja, tak aby osoby przeszkolone dopasowały się do swego prawdopodobnego miejsca pracy, stanowiska, kompetencji itd. Pewnego razu zetknąłem się z następującym sposobem rozumowania, przedstawionym na konferencji w Szwecji: ojciec Mozarta mógł wiedzieć o tym, że w Salzburgu jest mnóstwo muzyków. Nannerl, jego starsza córka, była już spełnioną pianistką. Być może mały Wolfgang powinien zostać wykwalifikowanym rzemieślnikiem, tych stale brakowało.

Na jakim fundamencie moralnym można stanowić sztywne ramy tego, co młodzi ludzie powinni studiować? Co dzieje się wtedy z suwerennością jednostki i rodziny?

Być może jest tak, że autonomiczne organizacje regionalne lub zawodowe popełniają wiele błędów. Być może jest też tak, że jakiś superinteligentny urzędnik państwowy podejmie lepszą decyzję. Istnieje jednak inherentna wartość polegająca na umożliwieniu wsiom, miastom, zawodom, gałęziom sztuki lub innym wspólnotom decydowania o sobie samych. Istvan Bibó pisał o „małych kręgach wolności”, gdy argumentował na rzecz samorządności.

6. Paternalizm i samopomoc. Im bardziej scentralizowana koordynacja państwowa obej-

muje społeczeństwo jako całość, tym więcej zadań dotyczących opieki nad obywatelem w każdym aspekcie spada na państwo. Centralizacja i paternalizm to bliźnięta, tak jak decentralizacja i samopomoc. Jest to argument na rzecz centralizacji w oczach tych, którzy chcą być zależni od państwa. Lecz nie każdy tego chce. Są tacy, którzy nie ufają państwu opiekuńczemu, a coraz więcej osób traci to zaufanie w świetle bieżących wydarzeń. Co będzie, jeśli państwo nie dotrzyma obietnic? Co, jeśli okaże się ojcem niedbającym dobrze o swoje dzieci? Ponadto, wielu z nas nie lubi być traktowanymi jak dzieci. Chcemy być za siebie odpowiedzialni. Chcemy sami utrzymywać siebie i nasze rodziny, choć wiąże się to z wyższym kosztem. Prowadzi to do zainteresowania ubezpieczeniami prywatnymi, możliwościami uzyskania kredytu na opłacenie edukacji oraz innymi mechanizmami decentralizacji. Zasada solidarności wzywa państwo do odgrywania dużej roli we wspomaganiu chorych, niepełnosprawnych, starszych i ubogich. Jednak wartość samopomocy, odpowiedzialność za samego siebie to mocny argument na rzecz pożądanego stopnia decentralizacji, a przeciwko nadmiernemu poziomowi centralizacji.

7. Zróżnicowanie. W chińskiej gospodarce stworzono olbrzymie oszczędności, gdy wszyscy zobowiązani zostali do noszenia ubrań „w stylu Mao”. Jak bardzo rozwinął się przemysł lekki, kiedy ponownie pojawiła się różnokolorowa odzież! Od tego momentu Chińczycy, robiąc zakupy, udowodnili, że różnorodność jest luksusem, za który gotowi są zapłacić dodatkowe pieniądze.

Wprowadzając szerszą definicję, nasze zróżnicowanie jest elementem „urody życia”. Nie ma potrzeby zaganiać kilku instytutów badawczych lub szkół pod jeden dach, nawet jeśli funkcjonując oddzielnie, kosztują więcej. Każda z tych placówek ma własną historię, tradycję, pamięć zbiorową. Przez długi czas wykształciły poczucie wspólnoty. Prowadzone z zimną krwią, technokratyczne reorganizacje rozbijają takie wspólnoty, okradają organizacje z ich przeszłości i lokują je sztucznie w nowym, obcym otoczeniu.

8. Kryterium polityczne. Do tej pory omawiałem kryteria wydajności i etyki. Kryterium polityczne zostawiłem na koniec. Porzućmy na chwilę punkty 1–7 i załóżmy, że istnieje dobrze naoliwiony, sprawnie działający mechanizm.

Lecz kto stoi na jego szczycie? To pytanie często zadawane w teoretycznej literaturze przedmiotu, a odpowiedź brzmi zwykle tak, że jest to „dobrotliwy dyktator” na wierzchołku piramidy.

A co się dzieje w momencie, gdy taka dobrotliwa osoba okazuje się omylna, popełniająca błędy? Jeśli jej intencje nie są tak dobre lub okaże się tyranem łaknącym pochlebstw, odrzucającym krytykę, zacierzwionym i niezdolnym do aprobowania zmian?

Może jest to największy problem modelu centralistycznego. Im wydajniej działa, tym większe ryzyko, że stanie się narzędziem w rękach tyra- na. Zarazem jednak mechanizmy oparte na decentralizacji zakładają *check and balances* w stosunku do takiego wszechmogącego centrum. Im dogłębniej zdecentralizowane mechanizmy, im bardziej żywotne, tym wyraźniej ograniczają scentralizowany wierzchołek piramidy. Niech politycy i eksperci orędujący za silnym państwem, w imię uczciwszej dystrybucji i redystrybucji na rzecz potrzebujących, pomyślą o tym! Uważajmy: przywództwo silnego państwa może wpaść w niewłaściwe ręce!

4. Władza i centralizacja

Ocena argumentów „za i przeciw” oparta na wspomnianych ośmiu kryteriach należy do obszaru analizy normatywnej. Sprawdziliśmy w różnych kontekstach, czy tendencja centralizacyjna jest „dobra”, czy „zła”. Przyjmijmy teraz postawę pozytywistyczną, analizując obserwowalne zjawiska, rzeczywistość, jej przyczyny i skutki.

Główną ambicją rządu Viktora Orbana jest uchwycenie władzy tak mocno, jak to tylko możliwe, a uczyniwszy to, sprawowanie jej tak długo, jak się da. Władza jest celem, a środki są podporządkowane jej utrzymaniu. Jeśli dobrze zrozumieliśmy tę makiaweliczną relację celów i środków, jest to najważniejsze przyczynowe wyjaśnienie tendencji centralizacyjnej. Motyw władzy dostarcza dość przyczyn na uczynienie Orbanowej piramidy jak najbardziej kompleksową i skuteczną. Prawdziwym motywem zmian okazuje się wykreowanie następujących warunków:

- Niech łańcuch poleceń od góry do dołu będzie jak najkrótszy.

- Niech każdy szef, zastępca szefa i zastępca zastępcy będą naszymi zaufanymi ludźmi. Jest to wystarczający powód reorganizacji wszystkich instytucji, jeśli zapewni nam to szansę obsadzenia naszymi ludźmi nowych centrów lub subcentrów. Nie musimy ograniczać się do stanowisk tradycyjnie zarezerwowanych w praktyce demokratycznej dla „nominatów politycznych”. Im niżej w strukturze piramidy umieścimy naszych ludzi, tym lepiej.
- Główne kryterium nominacji stanowi lojalność wobec wierzchołka piramidy. Oczywiście wiedza ekspercka jest także użyteczna, ale bezwarunkowa lojalność i posłuszeństwo są dużo ważniejsze.
- Jakikolwiek jest poziom zależności i subordynacji, niech będą one silne. Porządek powinien być przestrzegany bezwarunkowo. W gruncie rzeczy podwładni nie muszą czekać na polecenia. Partyjne polecenie przekaże to, czego oczekują od nich przełożeni, i podwładni podejmą odpowiednie działania z własnej inicjatywy.
- Szefowie nie muszą dyskutować z podwładnymi. Tak jak w wojsku wzorcem jest koordynacja wertykalna, kluczowy pozostaje przepływ informacji z góry do dołu, przepływ poleceń, a nie sugestie, rady lub krytyka płynące z dołu do góry.
- Warunkiem działania scentralizowanej koordynacji wertykalnej jest dyscyplina. Musi być wprowadzona środkami administracyjnymi. Nieposłuszni mają być zwalniani. Nie ma też nic złego w usuwaniu ze stanowisk osób, które nigdy nie wykazały się nieposłuszeństwem (przykładem służą masowe zwolnienia z mediów publicznych oraz urzędy rzecznika praw obywatelskich). Słyszałem nawet o przypadkach, gdy reżim uniemożliwiał znalezienie pracy przez zwolnionych urzędników. Strach przed utratą pracy prowadzi do upokorzeń, wyciszania protestów, których głoszenie grozi zwolnieniem.
- Naturalnie koordynacja wertykalna to nagradzanie ludzi, równie częste jak karanie i straszenie. Lojalna służba popłaca poprzez zwykłe podwyżki pensji, premie roczne i specjalne nagrody niefinansowe.

Motywy władzy nie dotyczą jedynie tych na samym szczycie. Idąc w dół piramidy, nowa no-

menklatura „naszych ludzi” dociera do coraz niższych i głębszych poziomów. Jej członkowie – szef, zastępcy szefa, zastępcy zastępców szefa – sami też sprawują władzę. Muszą być posłusznymi tym na górze, ale mogą wydawać polecenia tym na dole. Mają władzę i przywiązują się do niej. Najwyższy szef na szczycie piramidy nie jest sam, łączą go wspólne interesy z wyższą, średnią i niższą hierarchią, polegające na utrzymaniu i sprawowaniu władzy.

Życie nowej nomenklatury każdego szczebla piramidy Orbanowej jest wygodne, ponieważ nie musi ona filozofować lub kompleksowo rozważać wielu problemów. Winna odgrywać swoją rolę tak, jak oczekuje lub wymaga tego partia i rząd. Jeśli pojawią się kłopoty, średni i niższy szczebel szefów ma gotową wymówkę: „Nie byliśmy w stanie temu zaradzić, decyzje podjęte wyżej okazały się błędne” (jakże podobnie brzmi zdanie: „Ja tylko wykonywałem rozkazy!”): „Budujemy i wzmacniamy centralizację na rzecz większej skuteczności, a nie w imię władzy”.

Koordynacja wertykalna – hierarchiczny system wydawania poleceń – nigdy i nigdzie nie zadziałała w sposób satysfakcjonujący. To trzeszcząca maszyna. Gdy pojawia się problem, wewnętrzna logika mechanizmu dąży do większej centralizacji. Jeżeli zawodzą szczegółowe instrukcje, ich liczba rośnie. Ręczne sterowanie nie jest czymś wyjątkowym, każdy szef decyduje sam, zamiast przekazywać ogólne wytyczne swoim podwładnym.

Zgodnie z logiką systemu scentralizowanego, im większe są problemy, tym więcej stosuje się środków administracyjnych. Dawno temu używano terminu „sabotaż” w stosunku do przedsiębiorstwa, które nie wykonało planu, a w ZSRR karą za to mogła być śmierć lub praca przymusowa. Obecnie używana fraza to „oszukiwaczce wykorzystanie funduszy”. W rzadkich przypadkach, kiedy sprawa kierowana jest do sądu, wyroki, na tyle, na ile mogą to ocenić, pozostają w cywilizowanych granicach prawa. Ale nie ma gwarancji, że środki represyjne nie zostaną zaostrzone. Dalsze ograniczenia praw świadków i podejrzanych wzmacniają te obawy. Coraz częstsze stają się arbitralne oskarżenia i fałszywe zarzuty. Musi budzić obawy to, że osoby publiczne i biznesmeni działają w atmosferze permanentnego zagrożenia. W sensie legalistycznym

nasze nadzieje trzeba lokować w profesjonalnej uczciwości sędziów. Kara musi być dla tych, którzy łamią prawo, ale tylko dla tych, którzy robią to rzeczywiście. Na wymiar sprawiedliwości wywierana jest olbrzymia presja; sędziowie stają w obliczu wielkiego testu. Jednak świadomi sędziowie nie wydadzą wyroku sfałszowanego lub powodowanego uprzedzeniami.

Wszystko, co powiedziałem w tym miejscu o atrybutach i wewnętrznej logice koordynacji scentralizowanej wertykalnie, wiadome jest osobom znającym system socjalistyczny. Problemem jest to, że rząd Fideszu działa w innej rzeczywistości, czego uparcie nie zauważa. Silna centralizacja mogła, lepiej lub gorzej, funkcjonować i przetrwać w Związku Radzieckim przez 70 lat, a w Europie Wschodniej przez 40 lat, ale tylko dlatego, że w regionie tym funkcjonował rozbudowany system socjalistyczny. Niemal nie istniała własność prywatna, wykluczono mechanizmy wolnorynkowe, a świat socjalistyczny odciął się od państw kapitalistycznych. Teraz sytuacja jest inna. Jak rząd Fideszu poradzi sobie z tym, że wzmocniono tendencję centralizacyjną, lecz nie istnieje sprzyjające jej otoczenie w postaci systemu socjalistycznego? Jak system centralnego sterowania państwem będzie współistniał z kapitalistyczną gospodarką rynkową?

5. „Współistnienie”, które podważa zaufanie

Nie ma symptomów, że rząd Orbana przygotowuje się do masowej nacjonalizacji lub kolektywizacji – przyznają to nawet jego najzarliwsi krytycy. Rząd zaakceptował własność prywatną jako formę dominującą (nawet jeśli jej znaczenie nie jest podkreślone w nowej konstytucji – zapis mówiący o zobowiązaniu państwa do ochrony własności prywatnej usunięto; faktycznie, wyrażenie „własność prywatna” nie pojawia się, być może jest to ominięcie freudowskie).

Nie istnieje kraj kapitalistyczny, w którym scentralizowane państwo i zdecentralizowany rynek nie koegzystują w jakiejś formie, ani ten ostatni nie działa w sposób niekontrolowany, jak domagają się tego tzw. neoliberalowie (w gruncie rzeczy żaden ekonomista o zdrowych zmysłach nigdy nie postulował czegoś w tym rodzaju). Wszędzie państwo sprawu-

je pewien nadzór nad gospodarką, interweniuje w nią, świadczy niektóre darmowe usługi, dokonuje redystrybucji i steruje popytem za pomocą systemu przetargów. I wszędzie dochodzi do tarć, rzeczywistych konfliktów między państwem a rynkiem na styku obszarów będących ich domenami. Ogólnoświatowy kryzys finansowy unaoczniał pewne niebezpieczne zjawiska. Na przykład pewne kraje rozwinięte posunęły się zbyt daleko w deregulacji swoich sektorów finansowych; ponowne nałożenie regulacji i ich uefektywnienie stało się teraz powszechną agendą.

Współistnienie państwa i gospodarki kapitalistycznej jest warunkiem co najmniej tolerowanym w większości państw. W gruncie rzeczy w niektórych krajach relacja ta jest owocna mimo występowania pewnych konfliktów. Z jednej strony interwencja państwa łagodzi niedomagania rynku i prowadzi do sprawiedliwszej redystrybucji dochodów. Z drugiej zaś – rynek elastycznie i efektywnie koryguje błędy rządu. Jednak te pozytywne przypadki nie mogą przesłonić ogólnej obserwacji, że państwo i rynek to dwa różne organizmy, które pozostają sobie obce, a ich współistnienie nie jest łatwe.

Błędem jest myślenie, że różne elementy aktywności państwa i różne elementy funkcjonowania rynku można połączyć w jakichś pożądanych i ustalonych proporcjach. W ciągu ostatnich dwóch lat działania rządu węgierskiego dziwnie lawirowały między elementami socjalizmu i kapitalizmu, centralizacją i decentralizacją, państwem i rynkiem. Parlament pośpiesznie przyjmował propozycje legislacyjne, z których jedna miała charakter socjalistyczny, a kolejna bardziej kapitalistyczny. Rezultatem tego nie jest unikatowy „model węgierski”, z którego moglibyśmy być dumni lub który przyciągałby uwagę świata. Struktura społeczno-ekonomiczna, w której żyjemy, jest niespójna i pełna sprzeczności. Nie poszukuje także sposobów łączenia zalet kapitalizmu i socjalizmu; przyjmuje natomiast najmniej atrakcyjne cechy obu systemów.

W świetle tego przyjrzyjmy się poszczególnym cechom procesów zachodzących na Węgrzech w ciągu ostatnich dwóch lat.

Używa się mocnych słów przeciw bankom, spekulantom i awanturnikom – formułki zapożyczone z obecnej ogólnoświatowej fali nie-

chętniej kapitalizmowi – szczególnie, gdy adresuje się do swojego narodu – „zmierzch Zachodu jest rychły”. Mają jednak miejsce przypadki, gdy premier lub minister spotyka się z węgierskimi lub zagranicznymi przedsiębiorcami, inwestorami bądź bankowcami, zwracając się do nich w tonie dość obiektywnym. Trudno powiedzieć, czy rząd jest przyjacielem, czy wrogiem kapitalizmu.

Słowa mogą być tolerowane, jednak są także czyny nieakceptowalne dla szczerych zwolenników kapitalizmu. Kwestię tę przytaczano już setki razy, lecz pozostaje to nadal największą niegodziwością obecnego rządu – konfiskata prywatnych oszczędności zgromadzonych w funduszach emerytalnych. Bezbronni obywatele poszukują ochrony i remedium na swoje żale ze strony Sądu Konstytucyjnego, ten jednak odrzuca ich skargi. Ta olbrzymia szkoda nie może już być naprawiona, ponad wszystko podważyła ona zaufanie obywateli do legislatury, egzekutywy i wymiaru sprawiedliwości, od których oczekiwano ochrony własności, a nie jej zaatakowania.

Szczęśliwym zbiegiem okoliczności nie nastąpiła masowa nacjonalizacja, zauważalna jest jednak powolna, dyskretna ekspansja sektora państwowego. Pierwszy epizod, niewielki, lecz alarmujący, miał miejsce w Peczcu, kiedy nowy burmistrz z Fideszu, jeszcze za czasów poprzedniego rządu, z pomocą swoich ochroniarzy przegonił francuską firmę – właściciela tamtejszej sieci wodociągowej, i objął zarządzanie przedsiębiorstwem. Później, wykorzystując środki prawne, lecz z powodów nonsensownych ekonomicznie, rząd odkupił większość udziałów giganta naftowego MOL, czyli stał się graczem giełdowym, w tym przypadku przyczyniając się do olbrzymich strat tego koncernu. Następnie rząd nabył prawa własności fabryki pojazdów Raba. Ekonomisci nadal nie mogą się nadziwić, co spowodowało te ruchy.

Dobrze wiadomo, że transakcje wątpliwe prawnie, ekonomicznie i etycznie zdarzały się we wszystkich gospodarkach postsocjalistycznych, podczas olbrzymiego procesu prywatyzacji, który nastąpił po zmianie systemu. Gdyby nawet teraz się okazało, że jakieś działania były bezprawne, wciąż można rozpocząć dochodzenie. Jednak zaufanie do nienaruszalności własności prywatnej zostanie poważnie naruszone, jeśli ru-

szy fala uogólnionych podejrzeń w tonie odpowiedzialności zbiorowej, dwie dekady po zmianie systemu oraz po przeprowadzeniu pełnego metodycznego dochodzenia dotyczącego całego procesu prywatyzacji. Jaki jest cel tych niepokojów wokół praw własności? „Drżycie wszyscy, depczemy wam po piętach!”. Czy jest to rodzaj strachu, którym rząd chce uderzyć we wszystkich, którzy nabyli prawa własności w ostatnim dwudziestoleciu?

W sprawnie działającym kapitalizmie sprzeczne byłoby to, że państwo jako nabywca (największy, zbyt duży, zdaniem niektórych) dyskryminuje innych potencjalnych nabywców, nie na gruncie gospodarczym, lecz politycznym i w aspekcie powiązań o tym charakterze. Istnieją jednak firmy znane jako „bliskie Fideszowi” (tak jak były firmy „bliskie Partii Socjalistycznej” lub „bliskie Związkowi Wolnych Demokratów”). Czasami dyskryminacja tego rodzaju widoczna jest nawet w ustawodawstwie, tak jak było z wyłączeniami spod „podatków kryzysowych” przyznanymi krajowym sieciom sprzedaży sklepowej. Uprawiany jest też, trudniejszy do wykrycia, proceder ustanawiania rozstrzygnięć przetargów na państwowe zamówienia publiczne. Co więcej, dziennikarze śledczy donoszą o istnieniu „imperiów szarej strefy”, ekonomicznie popierających Fidesz, otrzymujących wsparcie ze sfery politycznej i pomagających w zamian politykom.

Jednym z fundamentów systemu kapitalistycznego jest dotrzymywanie umów między stronami. Rząd, parlament i sądy także mają obowiązek dotrzymywać umów. Jak jednak można tego oczekiwać od osób prywatnych, jeśli sam rząd, partner w wielu ważnych porozumieniach, daje najgorszy przykład? Gdy zaczęto nakładać „podatki kryzysowe”, rządowe obietnice prezentowane podczas negocjacji były łamane już w kolejnej rundzie rozmów. Banki czuły się oszukiwane jak podczas gry w „trzy karty”. Nawet gdy nastroje nieco ostudzono, a strona rządowa ogłosiła, że to już zakończenie negocjacji, wykonano kolejny ruch i grę wznowiono. Działo się tak w każdej fazie rozmów zwieńczonych rzekomo „ostatecznym porozumieniem” odnośnie do osób, które w bankach zaciągnęły pożyczki w walucie obcej.

Problem takich pożyczek jest straszliwie skomplikowany i nie zdołam opisać go w tym artyku-

le. Chciałbym jedynie ukazać jeden jego aspekt. Aby rzucić trochę światła na to, o czym mówię, konieczna jest analiza dwóch przypadków w stanie czystym, choć w praktyce między tymi dwoma ekstremami rozciąga się szeroka strefa.

Jeden „czysty” przypadek ma miejsce wtedy, gdy gospodarstwo domowe było zmuszone do zaciągnięcia kredytu w celu poprawy warunków życia: członkowie rodziny nie zostali wystarczająco poinformowani o warunkach dotyczących pożyczki. Próbowali ją spłacić, lecz nie mogli, ponieważ stan ich finansów pogorszył się, np. główny żywiciel rodziny stracił pracę. W takim przypadku zasada solidarności gwarantuje, że państwo taką rodzinę wesprze.

Innym „czystym” przypadkiem jest sytuacja, w której kredytobiorca ma nadzieję na zysk, kupując nieruchomość. Zdaje sobie sprawę, że zaciągnięcie pożyczki w jakiegokolwiek walucie obarcza ryzyko. Nie do zaakceptowania jest określenie takiej osoby mianem spekulanta, ponieważ transakcje tego typu są częścią zwyczajnych procesów w gospodarce kapitalistycznej; sektor budowlany nigdy nie rozwinąłby się bez ich istnienia. Jeżeli transakcja się udaje, pożyczkobiorca odnosi korzyść. Jeśli nie, wówczas jest to jego problem. O żadnej szkodzie nie może być tu mowy ani nie powinien się spodziewać odszkodowania za podjęte ryzyko. Jednak finalna wersja „ostatecznego porozumienia” pomagała w analogicznych przypadkach tego typu inwestycjom biznesowym. Państwo zmusiło banki do aneksowania wcześniej zawartych umów, łamiąc zasadę, że prawo nie działa wstecz, na koszt banków i z korzyścią dla pożyczkobiorców. Ta procedura i podobne retroaktywne aneksowanie umów, czynione pod presją państwa, spowodowały niebezpieczne niejasności prawne. Jest to klasyczny przypadek czegoś, co określałem w moich wcześniejszych pracach mianem „miękkich ograniczeń budżetowych”. Jeśli następuje masowe oddłużenie tych, którzy mają kłopoty finansowe, ponieważ wpadli w nie, żywiąc nadzieję na szybki i duży zysk, w umysłach biznesmenów, inwestorów, organizacji samorządowych i zwykłych obywateli pojawia się oczekiwanie, że nie muszą się martwić ryzykiem. Mogą bezpiecznie zaciągnąć kredyt, na kwotę, na jaką sobie życzą, ponieważ zostanie im on darowany,

jeśli znajdą się w tarapatkach. Nawet jeśli podpisali umowę, cóż znaczy mały podpis?

Dotrzymanie umów i bezpieczeństwo prawne zostały również naruszone prawnie niedopuszczalną legislacją, która retroaktywnie pozbawiła odpraw wielu zwalnianych pracowników.

Właściciele zarządzają sprawami firmy. Muszą to robić zgodnie z prawem danego państwa i jeśli tak postępują, są suwerennymi decydentami. Jednak obecny rząd raz za razem łamie tę podstawową zasadę kapitalizmu. Ludzie Fideszu głoszą, że firmy prywatne muszą kompensować pracownikom stratę, która wyniknęła z wprowadzenia płaskiego progu podatkowego. Komanda placowe zostały rozesłane do firm w celu sprawdzenia, czy tak się dzieje. Istnieje nawet otwarta groźba, że firmy, które nie sprostają temu wymaganiu, nie będą kwalifikować się do udziału w postępowaniach przetargowych. Władze w kółko rozważają, co można, a czego nie można sprzedawać na stacjach benzynowych, ile aptek lub kiosków z produktami tytoniowymi powinno być w każdym mieście. Państwo interweniuje z całą mocą prawa w problemy budowy wielkich centrów handlowych.

Zysk jest słowem, które brzmi pejoratywnie dla propagandzistów marksistowskich, lecz ci, którzy studiowali ekonomię, wiedzą, że zysk i inwestycja są silnie powiązane na poziomie makro. Na poziomie mikro większość firm (w tym banki) pokrywa dużą część swoich inwestycji kapitałowych z własnych zysków. Tylko ich część dociera do właściciela, który może wydać je w sposób dowolny. Jeśli chce, wolno mu wykorzystać je na konsumpcję lub na inwestycję kapitałową. Jednak jeśli państwo położy rękę na zysku firmy, będzie to dużym ciosem dla procesu inwestycyjnego. Przedsiębiorstwa przynoszące straty będą próbowały przez jakiś czas przecześć burzę, zwykle ograniczając swoją działalność, wiele z nich wcześniej czy później stanie się niewypłacalnymi. Niezwykle wysokie podatki kryzysowe nie mogą kwalifikować się do chwalebnych „nieortodoksyjnych” metod ulżenia doli zwykłych obywateli, wołających o nagrodę dla pomysłowości administracji. Gdy w przypadku banków i firm zagrożony jest motyw zysku, znika ostatnia nadzieja pozyskania funduszy na utrzymanie rozwoju. Dla propagandy bezużyteczne jest twierdzenie, że głównym celem

rządu pozostaje promowanie wzrostu gospodarczego, jeżeli jego czyny drastycznie zmniejszają możliwość inwestycji finansowanych z zysku.

W tym miejscu pokojowe współistnienie państwa i rynku staje się prawie niemożliwe. Rząd usiłuje podporządkować sobie zarządzanie prywatnym sektorem gospodarki, w szczególności jego aorta, czyli sektorem finansowym. Scentralizowana piramida państwowa, uważając się za wszechmogącą, wszelkimi dostępnymi środkami próbuje dyktatu, podczas gdy zdecentralizowany rynek nie jest zdolny do wspólnej akcji w swojej obronie za pomocą podobnych środków. Jednak także on reaguje. Kolejny rozdział poświęcony jest temu, w jaki sposób to czyni.

6. Arbitralne działania państwa i reakcje rynku

Pewnie nie najlepsze w tym miejscu będzie odwołanie do meczu amerykańskiego futbolu: porównanie dwóch drużyn nacierających na siebie, usiłujących bezlitośnie zmiażdżyć przeciwnika i zdobyć piłkę. Jedna strona w wojnie między rządem Orbana a kapitalistyczną gospodarką rynkową staje w równym szyku, gotowa do starcia, posiadając grupę przywódców z partii rządzącej. A co z drugą stroną? Węgierski kapitalizm nie ma jednolitej partii, Politbiura, liderów ani pracowników. I rzeczywiście, kapitaliści na całym świecie również nie są zjednoczeni. Nie ma globalnej zjednoczonej kapitalistycznej partii politycznej. Nie ma rządu światowego ani centralnego urzędu planowania w rodzaju Gosplanu. Nie istnieje zatem druga drużyna, która zmiażdży przeciwnika i przejmie piłkę.

Czas odłożyć na bok porównania sportowe. Problem z rządem to jego zamiłowanie do postrzegania sytuacji w kategoriach meczu lub pojedynku bokserskiego. Porozmawiajmy więc językiem ekonomii i teorii społecznej. Jedną z ważnych cech kapitalizmu jest to, że składa się on z milionów lub dziesiątków milionów zatomizowanych graczy, z każdy rywalizuje z każdym, często pozostając w mniejszym lub większym konflikcie z pozostałymi. Marks postrzegał to pejoratywnie jako „anarchię” rynku, „nierządną” administrację, i to jest właśnie to.

Rynek ma swój żargon i język znaków, dobrane zbadany przez naukę. Na niektóre informa-

cje składają się wskaźniki cen, na inne – ilościowe wskaźniki produkcji, inwestycji i przepływu kapitału. Przyjrzyjmy się skrótkowo kilku wybranym wskaźnikom rynkowym.

Spora część węgierskiego długu publicznego składa się z obligacji państwowych. Kiedy nadchodzi termin, państwo musi je wykupić wraz z odsetkami („z rentą”, w żargonie biznesowym). Wtedy, aby pokryć koszty wykupu, należy wyemitować nowe obligacje. Jeśli państwo nie jest w stanie wykupić obligacji, staje się niewypłacalne, następuje krach, a pieniądze inwestorów przepadają. Dlatego zakup węgierskich obligacji niesie ze sobą ryzyko. Co sądzą ich nabywcy o takim ryzyku? Zbędne jest ubieranie tych pytań w słowa. Odpowiedź pojawia się w różnych wskaźnikach, z których dwa posłużą tu za przykład.

Pierwszym jest premia: inwestorzy mogą się ubezpieczyć przed nadmiernym ryzykiem. Premia za ryzyko dla papierów dłużnych państwa węgierskiego wzrosła. Zanim Fidesz przejął władzę w maju 2010 r., oscylowało ono w okolicach 250 punktów bazowych. W październiku wzrosło kilka razy do poziomu powyżej 550. W styczniu 2012 r. przekroczyło 700 punktów.

Inny ważny wskaźnik dotyczy rentowności dziesięcioletnich obligacji państwowych. Przed wyborami w 2010 r. oczekiwania kształtowały się na poziomie 6–7% rocznie. Obecnie inwestorzy kupią takie obligacje jedynie w przypadku, gdy państwo węgierskie zaofertuje roczne odsetki w wysokości 9–10%. To koszt bezprecedensowy. Jest to niemożliwe w przypadku gospodarki znajdującej się w stagnacji, z perspektywą wzrostu, lecz również z prawdopodobieństwem spowolnienia przez pewien czas. Jeżeli węgierscy decydenci polityczni zaakceptują takie warunki i wyemitują więcej obligacji, kraj wpadnie w spiralę zadłużenia lub jeszcze gorzej – w nasilające się tornado zadłużenia.

Dla rządu nie jest jasne, sądząc po oficjalnych wypowiedziach, że eksperci do spraw inwestycji w kraju i za granicą nie „spekulują” zwykle swoimi pieniędzmi. Większość dysponuje na ogół pieniędzmi instytucji ubezpieczeniowych, funduszy emerytalnych i banków inwestycyjnych, które zarządzają oszczędnościami osób prywatnych. Kierują się poglądami i radami analityków lub agencji ratingowych. Niektórzy inwestorzy

– dla bezpieczeństwa swoich depozytariuszy, ubezpieczonych i emerytów – są **zobowiązani** powstrzymać się od inwestowania w śmieciowe obligacje. Szkoda czasu na polemikę z nimi, analitykami lub agencjami ratingowymi. Nawet jeśli czasami się mylą, to i tak właśnie oni tworzą rzeczywistość ekonomiczną i o niej decydują.

Istnieje silne powiązanie gospodarcze między ruchami na rynku a dłużnymi papierami rządowymi i kursem walut. Cudzoziemcy, którzy sprzedają obligacje zakupione w forintach, spieszą się wymienić je na dolary, euro lub inną walutę. W sytuacji ostrych fluktuacji kursów trend jest wyraźny: forint znacząco osłabił się na tle innych walut.

Albert Hirschmann w doskonałej książce *Wyjście, głos i lojalność* podkreślił wspaniałą cechę rynku: nie ma potrzeby czegokolwiek mówić, protestować, grozić lub krzyczeć. Wystarczy wyjść.

Gdy ośrodek handlujący węgierskim długiem ogłasza aukcję nowych papierów państwowych i nie pojawia się żaden kupujący (jak przydarzało się już kilkakrotnie), ukazuje to, że inwestorzy, którzy kiedyś chętnie kupowali węgierskie obligacje państwowe, cicho opuścili rynek.

Przedstawiciele rządu straszą obywateli, mówiąc, że wykryją tych, którzy zniesławiają forint, i ukarzą siewców plotek. Jednak nie zatrzymają odpływu depozytów z węgierskich banków do instytucji zagranicznych, co zmniejsza fundusze dostępne na realne inwestycje w kraju.

Jeszcze wyraźniejsze sygnały wyjścia odzwierciedlają liczby dotyczące zmniejszenia zaciągniętych pożyczek oraz malejącej skłonności do inwestowania. Zagrożeniem nie jest wyłącznie finansowanie węgierskiego deficytu – krótkoterminowa równowaga finansowa – ale również długoterminowa perspektywa dla krajowego wzrostu gospodarczego.

Wiele czynników wpływa na podaż kredytu. Naturalnie, wzrastające obciążenia podatkowe nałożone na sektor bankowy są jedną z przyczyn tego stanu rzeczy. Bardzo rzuca się w oczy spadek pożyczek udzielanych firmom.

Przez długi czas siłą napędową węgierskiej gospodarki był napływ kapitału operacyjnego (bezpośrednich inwestycji zagranicznych). Oscylował on przez szereg lat w okolicy 3–10% PKB. Nie dysponujemy jeszcze liczbami za ca-

ły 2011 r., ale wynik jego trzech kwartałów jest zasmucający: po raz pierwszy był on ujemny, innymi słowy – więcej kapitału zostało wyprowadzone z kraju, niż do niego wpłynęło. Jest to rzeczywiście alarmujący sygnał cichego wycofania.

Kolejna ważna liczba: inwestycje w sferze konkurencji znajdują się w fazie stagnacji. Ich wolumen w trzech kwartałach 2011 r. był taki sam jak w analogicznym okresie w roku 2010.

Łańcuch przyczyn i skutków, impulsów i reakcji jest wyraźny. Zaufanie świata biznesu zostało podważone przez dziwną i nieprzewidywalną węgierską politykę ekonomiczną, niepewność prawa i nagminne łamanie zasad gospodarki kapitalistycznej – co najmniej kilka razy naruszono jej fundamentalne reguły gry. Zniszczenie zaufania skutkuje pogorszeniem warunków finansowych, koniecznych do normalnego funkcjonowania gospodarki węgierskiej, a tym samym pogorszeniem perspektyw długookresowego i trwałego wzrostu.

Wszystko to prowadzi do jednego końcowego wniosku. Rząd Orbana osiągnął swój rzeczywisty cel: bezwzględne zdobycie władzy; poprzez centralizację i rozszerzenie władzy państwa zyskał środki do jej sprawowania w sposób nieograniczony. Jednak rządy autokratyczne, nieokielznana centralizacja i nadmierna aktywność państwa są sprzeczne ze zdrowo zarządzaną, nowoczesną kapitalistyczną gospodarką rynkową. Kontynuacja tej drogi uniemożliwi wydobycie węgierskiej gospodarki z pułapki, ze stagnacji – w kierunku trwałego i zrównoważonego wzrostu. Ofiarami będziemy my wszyscy, to pokolenie i kolejne.

7. Moje oczekiwania wobec tego artykułu

Duża część mojego przesłania pozostała niedopowiedziana. Dobrze byłoby podyskutować o błędnym *modus operandi* współistnienia rynku i państwa, który powstał na Węgrzech, o tym, jak nie jest on w stanie wydobyc tego, co dobre, z systemu kapitalistycznego: skłonności do innowacji, dynamiki, inicjatywy i ducha przedsiębiorczości. Przy okazji smuci to, że wydobyl wszelkie złe wrodzone cechy kapitalizmu. Rząd i rynek wspólnie pracują nad uczynieniem nierówno-

ści w dochodach jeszcze mniej sprawiedliwymi; działają ramię w ramię, aby wykreować trwałe masowe bezrobocie. Niestety nie ma miejsca na analizę tych koncepcji w tym miejscu, w artykule, który i tak jest już zbyt długi.

Pisałem dla czytelników, którzy są krytyczni wobec rządów Fidesz. Istnieje już szeroki krąg tych, którzy zgadzają się z jedną fundamentalną tezą: kraj rządzony jest autokratycznie, państwo-prawa zostało osłabione, naruszane są prawa człowieka. Powyższa analiza stanowi próbę wzmocnienia przedstawianych wielokrotnie wniosków. Mam nadzieję, że niektórym pomoże ona zrozumieć obecną sytuację i sprecyzować własne stanowisko wobec bieżących wydarzeń.

Nie sądzę, aby fanatyków udało się przekonać rzeczową analizą lub argumentami ekonomicznymi i moralnymi. Nie wyobrażam sobie, że wielbiciele Viktora Orbana przeczytają moje przemyślenia, stukną się w czoło i powiedzą, że autor ma rację, a ich poglądy na temat kapitalizmu, centralizmu i decentralizacji w przyszłości ulegną zmianie.

Co jednak, jeśli sympatycy partii Fidesz i aparat administracyjny to też osoby, które nie są fanatykami? Ludzie, którzy w momencie, gdy nie znajdują się blisko wierzchołka piramidy, uznają za rzecz ważną utrzymanie swojej niezależności? Co, jeśli są w stanie wyjść poza krótkoterminową, technokratyczną perspektywę zachwyty nad

dyscypliną i prawdopodobnym szybkim wzrostem wydajności, przy braku zainteresowania kwestiami długookresowymi? Co, jeśli są w stanie emocjonalnie docenić poważne dylematy moralne wspomniane w tym artykule?

Dodałbym też, że wiele osób jest niepewnych: podoba im się część rzeczy, które robi rząd, ale nie wszystkie. Wielu ludzi rozczarowało się polityką, wycofało ze spraw publicznych, skoncentrowało na sobie, swoich rodzinach i bliskim otoczeniu. Być może niektórzy z nich będą przygotowani na przemyślenie własnych doświadczeń w świetle idei, które przedstawia ten artykuł.

Gdy piszę lub wykładam, przed oczami mam konkretne osoby. To tak jakbym poszukiwał sposobu, jak je przekonać. Tym razem, pisząc, myślałem o moich byłych studentach. Może nie było wcale tak mało tych, którzy kiedyś czytali *Nadcentralizację*, *Gospodarkę niedoboru* lub *System socjalistyczny* albo studiowali je na uniwersytecie. Wiedzą, że jako ich autor badałem problematykę centralizacji i decentralizacji, państwa i rynku, socjalizmu i kapitalizmu. Jeśli wysłuchali mojego przesłania wtedy, być może dostrzegą, że teraz też warto zatrzymać się chwilę przy moich słowach.

Zobaczymy. Może dożyję lepszych czasów i zdążyć być jeszcze świadkiem korzystnych przemian zachodzących w moim kraju.

Centralization and the capitalist market economy

According to the author, a radical change has occurred in the political structure of the Hungarian state: it is not a democracy any more, but an autocracy. In close relation to this, the article views the damage done to societal and state institutions. The author does not call for any changes of emphasis – he is still convinced that the main problem lies in the replacement of democracy by autocracy – but he views his previous conclusions from a different angle: the tendency to centralize.

The author claims that in most countries, the state and the capitalist market economy coexist in some way. In fact, the relation can be very beneficial in some cases, despite frictions. On the one hand, state intervention cushions the market's failures and makes income distribution fairer. On the other, the market flexibly and effectively corrects the government's mistakes. But these fortunate cases do not refute the general observation that state and market are two different kinds of organism, alien to each other: their coexistence is not easy.

Over the last two years, the Hungarian government's measures have alternated between elements of socialism and capitalism, centralization and decentralization, and state and market activity. As a result, the Hungarian *modus operandi* fails to profit from the capitalist system: the propensity for innovation, dynamism, initiative and a spirit of enterprise. At the same time it brings out all the drawbacks inherent in capitalism. The government and the market work together to make the income distribution still more unjust; they operate side by side to produce and sustain mass unemployment.

Key words: centralization, decentralization, centralization tendency, vertical co-ordination, horizontal co-ordination, market, capitalism, socialism, Hungary.

