



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 8 (1756), 17 stycznia 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski

Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Anna Maria Dyner • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnał

Justyna Szczudlik • Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Protesty na Węgrzech – bez znaczących konsekwencji dla rządu

Veronika Jóźwiak

Trwające na Węgrzech od połowy grudnia protesty m.in. przeciwko zmianom w kodeksie pracy i sądownictwie nie doprowadzą do osłabienia władz i kryzysu społeczno-politycznego. Wspólny udział partii opozycyjnych w demonstracjach ulicznych nie przełoży się na ich współpracę polityczną. Różnice interesów uwidoczni kampania przed majowymi wyborami do Parlamentu Europejskiego (PE). Konkurencja między siłami opozycji prawdopodobnie ułatwi Fideszowi odniesienie wyraźnego zwycięstwa. Szanse na zorganizowanie przez związki zawodowe strajku powszechnego są niewielkie, m.in. ze względu na restrykcje prawne wprowadzone wcześniej przez rząd.

12 grudnia parlament Węgier uchwalił ustawy o zmianie Kodeksu pracy oraz o sądach administracyjnych. Głosowanie odbyło się mimo fizycznego blokowania jego rozpoczęcia przez partie opozycyjne. Po przyjęciu regulacji opozycja wezwała do protestów ulicznych. Żądania demonstrujących dotyczyły wycofania zmian w prawie pracy, zmniejszenia dopuszczalnej liczby nadgodzin w policji, przywrócenia niezależnego sądownictwa, dołączenia do Prokuratury Europejskiej – organu UE powołanego w 2017 r., w którym uczestniczą 22 państwa członkowskie – i odtworzenia niezależnych mediów publicznych. Protesty mają jednak ogólny charakter antyrządowy.

Treść nowych ustaw i ich odbiór społeczny. Zmiany w kodeksie pracy miały zaradzić niedoborom siły roboczej, które stanowią największe wyzwanie dla przedsiębiorstw na Węgrzech. Na kłopoty te zwrócił uwagę minister spraw zagranicznych Péter Szijjártó, przyznając, że niemieckie koncerny od dawna domagały się dodatkowych pracowników. Nowelizacja ma uczynić węgierski rynek bardziej atrakcyjnym m.in. dla tych przedsiębiorstw, odpowiadających za ok. 15% wartości dodanej produkcji przemysłowej na Węgrzech.

Nowelizacja zwiększa liczbę nadgodzin, jakie pracodawca może zlecić za zgodą pracownika, z 250 (w przypadku układu zbiorowego – z 300) do 400 godzin rocznie. Jednocześnie wydłuża okres rozliczeniowy za te godziny z 12 do 36 miesięcy. Rząd przekonuje, że interesy osób, które nie zgodzą się na większy wymiar nadgodzin, będą chronione przez rady pracowników i związki zawodowe. Według badań opinii publicznej ponad 80% Węgrów nie popiera tej nowelizacji. Przeciwko niej protestuje także większość organizacji pracowniczych. Zwracają one uwagę na to, że już przed uchwaleniem nowego prawa pracy jedno z najczęstszych jego naruszeń dotyczyło czasu pracy.

Bardziej znaczące skutki ustrojowe może mieć powołanie sądów administracyjnych, które rozpoczną funkcjonowanie 1 stycznia 2020 r. Sądy te będą orzekać nie tylko w sprawach administracyjnych, ale również w dowolnych sprawach określonych w ustawie. Faktyczny nadzór nad nimi będzie sprawował minister sprawiedliwości. Będzie on m.in. uprawniony do zmiany decyzji Krajowej Rady Sądów Administracyjnych, rozpatrującej kandydatury sędziów. O mianowaniu i awansie sędziów tych sądów będzie mógł zatem decydować minister. Oznacza to, że sądy powołane do kontroli organów władzy wykonawczej będą nadzorowane przez przedstawiciela tej władzy.

Uchwalenie obu ustaw nie spowodowało spadku popularności Fideszu. Pierwsze sondaże przeprowadzone już po głosowaniu pokazują, że utrzymuje się ona na poziomie ok. 35%. Można to tłumaczyć m.in. licznym, ok. 1,7-milionowym twardym elektoratem tej partii przy ok. 8 mln wyborców. Jest on nieustannie mobilizowany za pomocą ogólnokrajowych prorządowych mediów oraz kampanii rządowych, prowadzonych m.in. w mediach społecznościowych. W 2018 r. rząd wydał na komunikację społeczną ok. 50 mld forintów (ok. 160 mln euro). Według badań Węgrzy czerpią wiedzę na tematy polityczne przede wszystkim z telewizji, w mniejszym stopniu z internetu i radia.

Charakterystyka protestów. Protesty po raz pierwszy doprowadziły do szerokiej mobilizacji i wspólnego wystąpienia opozycji parlamentarnej i pozaparlamentarnej, związków zawodowych i organizacji pozarządowych. Stanowi to zmianę w porównaniu z wcześniejszymi protestami, podczas których udział polityków raczej zniechęcał do uczestnictwa. Nowa strategia opozycji polega na podejmowaniu wspólnych działań, wykraczających poza regularną działalność parlamentarną. Podjęła ona m.in. próbę siłowego blokowania prac parlamentu, a jej politycy wkroczyli do siedziby telewizji publicznej (MTVA), w której występują jedynie sporadycznie. Zastrzeżenia części prawników i opozycji wzbudziły działania zarówno służb ochrony MTVA, które siłą wydalili posłów przebywających zgodnie z prawem w budynku, jak i policji, która mimo ich prośb nie udzieliła im pomocy. Między 12 grudnia a 6 stycznia w Budapeszcie miało miejsce pięć demonstracji, dwie największe z udziałem ok. 10 tysięcy osób. Poza stolicą odbyło się kilka mniejszych protestów. Nowym zjawiskiem jest duża liczba ludzi bardzo młodych (18–25 lat) wśród protestujących. Jednocześnie bardziej niż w poprzednich protestach skłonni są oni do radykalnych zachowań, np. konfrontacji z policją.

Partie polityczne oczekują od związków zawodowych zorganizowania kolejnych akcji, by wyrzucić większą presję na rząd. Związki zapowiedziały na 19 stycznia ogólnokrajową demonstrację i blokady dróg oraz przygotowania do strajku powszechnego, jeśli ich żądania nie zostaną spełnione. Dotyczą one wycofania zmian w kodeksie pracy, podwyższenia zarobków i emerytur oraz zmiany ustawy o strajkach.

Ograniczone możliwości wywierania presji na rząd. O braku skuteczności protestów przesądzi kilka czynników. Pierwszym jest ich mały zasięg. Partia rządząca nie jest zmuszona, by na demonstracje reagować zmianą swojej polityki, ponieważ nie są one masowe. Zdarzały się większe przeciwko rządowi Fideszu, np. w 2012 i 2013 r. z inicjatywy ruchu „Milion osób za wolnością węgierskiej prasy” czy protest nauczycieli w 2016 r. Jedyną skuteczną akcją był protest przeciwko podatkowi od internetu w 2014 r., w którym wzięło udział kilkadziesiąt tysięcy osób.

Drugim ograniczeniem jest prawo. Ustawa o strajkach z 2011 r. zobowiązuje pracowników sektora usług publicznych, mających największy potencjał nacisku politycznego, do porozumienia się z rządem o minimalnym poziomie świadczenia usług podczas strajku. W przypadku braku kompromisu sąd rozstrzyga, czy strajk może się odbyć. Dlatego mimo presji społecznej lokalne związki zawodowe będą zainteresowane rozwiązaniem sporów drogą negocjacji. Strajki nie są zatem decydującym instrumentem wywierania presji na rząd.

Trzecią barierą jest nieunikniona rywalizacja opozycji przed wyborami do PE. Przewaga zasobów (politycznych, medialnych, finansowych) partii rządzącej sprawia, że opozycja musiałaby utrzymywać swoją aktywność na wysokim poziomie i podtrzymywać w ten sposób opór społeczny. Problematyczne będzie jednak zachowanie jedności opozycji, zwłaszcza w obliczu wyborów do PE. Listy wyborcze na razie przedstawiły tylko Fidesz i pozaparlamentarna partia Momentum, mająca ok. 3% poparcia. Jednak na powstanie wspólnej opozycyjnej listy jest niewielka szansa, ponieważ wolę jej wystawienia deklarują tylko Węgierska Partia Socjalistyczna (MSZP) i partia Dialog (Párbeszéd), które łącznie mają ok. 9% poparcia przy ok. 32-procentowym poparciu dla partii opozycyjnych. Wizerunek sprawnej politycznie opozycji dodatkowo osłabiają planowane prawyborzy wspólnego kandydata na burmistrza Budapesztu przed jesiennymi wyborami samorządowymi, które spowodują dodatkową wewnętrzną rywalizację. Z kolei Fidesz zdyskredytuje opozycję, określając protesty jako część kampanii wspierającego imigrację George’a Sorosa.

Wnioski i perspektywy. Protesty na Węgrzech nie zagrażają władzom, w związku z czym rząd nie wycofa się z ustaw. Prawdopodobieństwo wywarcia większego nacisku na rządzących jest obecnie niewielkie ze względu na ograniczone instrumenty opozycji, związków zawodowych i organizacji pozarządowych.

Nadchodząca kampania sprzyja Fideszowi, ponieważ za pomocą swoich zasobów medialnych i politycznych partia rządząca odciągnie uwagę opinii publicznej od protestów i ukierunkuje ją na wybory do PE. Jednocześnie podkreśli polityczne rozbitcie opozycji. Wprowadzenie jak największej liczby posłów do PE jest obecnie priorytetem premiera Viktora Orbána. Od tego będzie zależała jego pozycja w Europejskiej Partii Ludowej w kolejnej kadencji PE.

Przykład nowelizacji kodeksu pracy ukazał po raz kolejny, że nawet niepopularne działania rządu, dotyczące szerokiego kręgu wyborców, mobilizują w sprzecznie niewielką część węgierskiego społeczeństwa. Realnym zagrożeniem dla rządu Fidesz-KDNP może być dopiero kolejny kryzys gospodarczy, który spowodowałby trwałe niezadowolenie wywołujące opór społeczny oraz spadek poparcia dla Fideszu. Przy obecnych uwarunkowaniach politycznych jest jednak mało prawdopodobne, by do tego czasu opozycja mogła stworzyć realną alternatywę wobec rządzących.