

Dominik Héjj

Węgry rok po protestach w sprawie tzw. ustawy niewolniczej

1 stycznia 2020 r. minął rok, od kiedy w prawie pracy zaczęły obowiązywać zmiany, które w publicznym dyskursie zostały określone mianem „ustawy niewolniczej” (węg. *rabszolgatörvény*). Zmiany w kodeksie pracy miały w opinii rządu, po pierwsze, podnieść atrakcyjność Węgier jako państwa, w którym opłaca się inwestować, a po drugie, doprowadzić do pokonania największej przeszkody w rozwoju gospodarczym, tj. chronicznego deficytu siły roboczej. Natomiast w opinii przeciwników tego stanowiska ustawa miała na celu legalizację wyzysku pracowników, a jej uchwalenie służyło jedynie międzynarodowym korporacjom.

Geneza. Formalna nazwa „ustawy o nadgodzinach”, inaczej „ustawy niewolniczej”, brzmi: *Ustawa nr CXVI z 2018 r. o zmianie niektórych przepisów dotyczących organizacji czasu pracy i minimalnego wynagrodzenia za pracę tymczasową*. Pierwsze informacje na temat planów jej wprowadzenia pojawiły się pod koniec listopada 2018 r. Niedługo potem projekt w szybkim trybie trafił pod obrady Zgromadzenia Narodowego. Ustawę uchwalono 12 grudnia 2018 r., zaś w trakcie głosowania w parlamencie uwidoczniła się polityczna rywalizacja. Ugrupowania opozycyjne wspólnie okupowały mównicę, a przewodniczący ZN László Kövér prowadził obrady z ławy poselskiej, korzystając z przenośnego mikrofonu. Nieczęsto zdarza się, aby uchwalenie aktu prawnego wywołało tak duże emocje.

Zgodnie z ustawą, liczba godzin nadliczbowych wzrosła z 250 do 400, a okres ich rozliczania – w formie dodatkowych dni wolnych lub ekwiwalentu pieniężnego – uległ wydłużeniu z 12 do 36 miesięcy. Należy zaznaczyć, że pierwsze 250 godzin pracownik ma obowiązek świadczyć na rzecz pracodawcy, natomiast na pozostałe 150 może, ale nie musi się zgodzić.

Ustawa nie podlegała konsultacjom społecznym, których nie przeprowadzono także z przedstawicielami związków zawodowych, pomijanych od 2010 r. w procesie konsultacji. Jednakże przedstawiciele strony społecznej dowodzili, że zmiany w prawie skutkują wydłużeniem czasu pracy od 30 do 50 dni rocznie, co oznacza, że po trzech latach liczba dodatkowych dni pracy wyniesie od 90 do 150, a przy tym nie wiadomo, czy po tym czasie pracodawca będzie nadal funkcjonował, ponieważ brak jest gwarancji rozliczenia godzin ze strony państwa.

Poza zwróceniem uwagi na sam proces uchwalania nowego prawa warto dostrzec inną koincydencję. Udział sektora motoryzacyjnego w węgierskiej gospodarce jest znaczący. Na Węgrzech swoje montownie ma kilku poważnych producentów aut. W połowie października 2018 r. kolejny duży niemiecki producent samochodów zadeklarował chęć dokonania inwestycji na Węgrzech – koncern BMW chciał wybudować i otworzyć fabrykę w okolicach Debreczyna. Do realizacji projektu jednak nie doszło. Według danych Centralnego Urzędu Statystycznego, pomimo spadku bezrobocia – wskaźnik siły roboczej stale maleje. Zdaniem inwestorów, właśnie ten fakt stanowił jedną z najważniejszych przyczyn wpływających na odłożenie decyzji o inwestycji na Węgrzech. Należy przy tym pamiętać, że udział inwestycji zagranicznych w produkcie krajowym brutto¹ jest na Węgrzech niezwykle istotny, oraz że – zgodnie z deklaracjami premiera Orbána wygłoszonymi w exposé inauguracyjnym trzeci z rządu gabinet premiera (maj 2018 r.) – Węgry mają w ciągu dekady (do 2030 r.) znaleźć się w czołówce najbardziej konkurencyjnych gospodarek nie tylko w Europie, ale także na świecie.

Viktor Orbán w kilku wywiadach przedstawił argumenty za wprowadzeniem zmian w kodeksie pracy, wyjaśniając, że są one adresowane do tych pracowników, którzy chcą pracować dłużej, a tym samym więcej zarabiać. Zbiorowe układy pracy premier określił mianem „głupich” i „biurokratycznych”, odparł także zarzut o to, że nowa polityka zatrudnienia stoi w sprzeczności z postulowaną polityką prorodzinną państwa. Według krytyków ustawy

rodzice będą bowiem jeszcze więcej czasu spędzać w pracy, na czym ucierpią dzieci. Po roku obowiązywania ustawy nie sposób jednak określić, czy stwierdzenie to jest zasadne.

Konsolidacja opozycji. Od początku ustawa była katalizatorem niespotykanej wcześniej konsolidacji wszystkich sił politycznych pozostających w opozycji do koalicji Fidesz-KDNP. Pod sztandarem obrony praw pracowniczych wspólne stanowisko formułowali m.in. przedstawiciele prawicowej partii Jobbik, centrowego Momentum, lewicowo-liberalnej Węgierskiej Partii Socjalistycznej (MSZP), Koalicji Demokratycznej (DK), Partii Dialog (P) czy ugrupowania Polityka Może Być Inna (LMP). Przedstawiciele tych partii wspólnie brali udział w manifestacjach przeciwko zmianom w prawie pracy. Polityczny efekt tej kooperacji nie został osiągnięty, tzn. prezydent János Áder tuż przed świętami Bożego Narodzenia podpisał ustawę. Zapowiadany przez centrale związkowe na początek 2019 r. strajk generalny ostatecznie się nie odbył.

Konsekwencją przekształceń politycznych następujących wskutek protestów była dekompozycja układu sił na scenie politycznej, która uwidoczniła się po wyborach do Parlamentu Europejskiego (26 maja 2019 r.). Nowym liderem stała się Koalicja Demokratyczna, która ostatecznie zerwała z wizerunkiem ugrupowania będącego postępowym kontynuatorem MSZP, i to pomimo tego, że większość jej działaczy była członkami MSZP. Głos młodego pokolenia, nienależącego do zwolenników Fideszu, zaczęło reprezentować Momentum. Z kolei Jobbik – a zatem ugrupowanie lokujące się na styku partii narodowej, prawicowej i centrowej – nie ma pomysłu na odbudowanie pozycji najsilniejszej partii opozycyjnej.

Ustawa o nadgodzinach niemal od razu stała się przedmiotem sporu pomiędzy Fideszem a opozycją, nie tylko na szczeblu centralnym, ale także na poziomie samorządowym – w miastach. Te z nich bowiem, w których rządziła opozycja (głównie Szeged, pol. Segedyn), przyjmowały uchwały dotyczące niestosowania ustawy w spółkach zależnych od samorządów. Jako ostatni taką deklarację tuż po październikowych (2019 r.)² wyborach samorządowych powziął nowy mer Budapesztu – Gergely Karácsony, który zdecydował o odrzuceniu możliwości korzystania z ustawy w miejskich spółkach.

Nieskuteczność przeciwników zmian w kodeksie pracy, tak ugrupowań politycznych, jak i związków zawodowych, uwidoczniła się najbardziej w tym, że do dziś nie skorzystano z prawa, jakie daje ósmy artykuł węgierskiej ustawy zasadniczej, tj. złożenia inicjatywy referendalnej w sprawie powrotu limitu godzin nadliczbowych do poziomu sprzed stycznia 2019 r. Zebranie wymaganej liczby podpisów (200 tys.) nie stanowiłoby problemu, a Krajowe Biuro Wyborcze musiałoby taki wniosek rozpatrzyć. Po 2010 r. udało się w ten sposób – tj. jedynie zgłaszając formalne wnioski referendalne – doprowadzić do ponownego dopuszczenia handlu w niedziele oraz wycofania kandydatury Węgier z organizacji Igrzysk Olimpijskich w 2024 r. Przyczyn takiego stanu rzeczy można upatrywać m.in. w małej wierze opozycji w powodzenie inicjatywy referendalnej, małym poparciu społecznym dla referendum bądź przyznaniu przez opozycję racji założeniom ustawy.

Zmiany w prawie pracy adresowane były przede wszystkim do niemieckich inwestorów. Warto zaznaczyć, że budowa fabryki BMW wciąż się nie rozpoczęła, a w 2019 r. Mercedes wstrzymał swoją inwestycję w Kecskemét. Pod koniec 2018 r. inwestycjami na Węgrzech interesował się także Ford, który otworzył tam swoje centrum serwisowe. Natomiast styczniu 2019 r. w zakładach Audi w Győr rozpoczął się spór zbiorowy, który następnie przeistoczył się w ponad tygodniowy strajk. Jego konsekwencje odczuły fabryki w Niemczech i Słowacji. Poza przedstawieniem postulatów płacowych centrale związkowe na Węgrzech domagały się gwarancji nienadużywania przez pracodawcę prawa do obciążania pracowników dodatkowymi godzinami nadliczbowymi. Skala strajku była ogromna, wzięło w nim udział prawie 10 tys. pracowników. Podobne negocjacje prowadzone były w innych obszarach gospodarki, np. w przemyśle spożywczym – w Tesco. Oznacza to, że skuteczniejszą ochronę praw pracowniczych zapewniono na poziomie zakładowych organizacji związkowych aniżeli na szczeblu ogólnokrajowym.

Wnioski. Brak jest rzetelnych i całościowych analiz umożliwiających jednoznaczne uznanie (bądź nie) skuteczności nowych przepisów. Pozycja Węgier w międzynarodowych rankingach konkurencyjności nie poprawia się gwałtownie, inwestycje, na które tak mocno stawiał węgierski rząd, jak na razie nie są realizowane. Pracodawcy nie korzystają masowo z przyznanego im prawa egzekwowania pracy w godzinach nadliczbowych.

Stałym problem pozostaje jednak brak rąk do pracy. Według danych BDO Magyarorszáq, firmy specjalizującej się w doradztwie strategicznym, obecnie potrzeba do pracy 250 tys. osób i co roku liczba ta będzie wzrastać o kolejne 50 tys. Problem niedoboru pracowników dotyczy wszystkich dziedzin – od handlu przez przemysł po edukację i medycynę. Rząd Węgier kategorycznie odrzucił możliwość wypełniania luki na rynku zatrudnienia przez imigrantów, nawet z państw położonych na Bałkanach bądź z Ukrainy. Premier Orbán zapowiada, że sposobem na pokonanie trudności w tym zakresie ma być polityka prorodzinna, w efekcie której docelowo powinno urodzić się więcej dzieci – późniejszych pracowników. Jednakże na ocenę skuteczności tego planu trzeba poczekać 20-25 lat. Jednocześnie brak jest działań rządu mających na celu zapobieżenie dalszej masowej emigracji Węgrów na Zachód – głównie do Niemiec i Austrii.

Malejące bezrobocie (oscylujące w granicach 4%) i odczuwalny brak rąk do pracy oznaczają, że coraz trudniej będzie znaleźć wykwalifikowanych pracowników. Pracodawcy stawiają na wzrost płac, co w połączeniu z ustawowym zwiększaniem wynagrodzeń napędza inflację. Młodych pracowników przyciąga możliwość uzyskania relatywnie wysokich pensji za niewielkie kompetencje. Rozwiązaniem mogłoby być inwestowanie w automatyzację procesów produkcyjnych i stosowanie nowych technologii, jednak do tego brakuje na Węgrzech specjalistów, a system edukacyjny jest raczej nastawiony na kształcenie robotników, nie zaś wizjonerów.

Dane za rok 2019, które niedługo zostaną opublikowane przez Centralny Urząd Statystyczny, pokażą, czy będzie potrzebna korekta polityki gospodarczej rządu, a także tej dotyczącej polityki imigracyjnej. Potencjalnymi sprzymierzeńcami w zapewnieniu pracowników mogłyby być kraje Grupy Wyszehradzkiej.

¹ Na temat wymiany handlowej pomiędzy Węgrami a Niemcami zob. D. Héjj, *Realpolitik w stosunkach węgiersko-niemieckich*, „Komentarze IEŚ”, nr 59 (59/2019).

² Na temat wyborów samorządowych zob. D. Héjj, *Wybory samorządowe na Węgrzech – Fidesz-KDNP traci Budapeszt, ale wygrywa w całym kraju*, „Komentarze IEŚ”, nr 70 (70/2019).