

Marcin Duma, Foundation Institute of Market and Social Research:

FÉLIDŐHÖZ KÖZELÍT A PiS KORMÁNYZATI CIKLUSA

BEVEZETÉS

Bár a 2015-ös választások hatalmas változást hoztak magukkal, a lengyelországi helyzet mára meglehetősen bonyolulttá vált. Egyfelől az ország töretlenül fejlődik, másfelől viszont súlyos feszültségek is jelentkeznek.

A bonyodalmakat a jelenleg hivatalban lévő kormány által kezdeményezett változások eredményezték. E meglehetősen forradalmi változások a társadalmi és gazdasági élet megannyi területét érintették. A helyzet teljes megértéhez fontos figyelembe venni a közbeszéd szerkezetét. A PiS által vezetett egységes jobboldali koalíció alapvető célja a lengyelországi politikai és társadalmi rendszer mélyreható megváltoztatása, ide értve a társadalmi elit legalább részleges cseréjét is. E megközelítés azt eredményezi, hogy a középosztály aggódik helyzete miatt és ellenzi a tervezett változtatásokat. A kormány szembeállítja az eliteket (ideértve a középosztály egyes csoportjait is) az alacsonyabb társadalmi osztályokkal, utóbbiak helyzetét javítva szociális juttatásokon és méltóságuk megerősítésén keresztül.

Ennek következtében a kormánypárt-ellenzék tengelyen tapasztalható erősödő politikai konfliktus mellett részben gazdasági megalapozottságú szociális feszültség is jelentkezik az elitek és a tömegek, pontosabban az alsóbb társadalmi osztály és a középosztály között.

E politika eredményeként a hatalmon lévő koalíció jelentős méretű, bár bizonytalan stabilitású választói bázist építve megnyeri az alacsonyabb társadalmi osztályok támogatását, e szavazók átcsábítására pedig az ellenzéknek nincs esélye.

I. KORMÁNYZATI PRIORITÁSOK, GYAKORLATOK ÉS TELJESÍTMÉNY

Amint azt már említettük, a kormány célul tűzte ki az állami intézményrendszer újjáépítését, a társadalom vagyoni megosztottságának enyhítését és a teljes vagy részleges elitcserét. A gazdaság szintjén a cél a lengyel gazdasági növekedés és a versenyképesség forrásainak megváltoztatása.

Ezek közül a szociális transzferek, többek között a "Család 500+" kormányzati zászlóshajó-program bevezetése hozta a legnagyobb sikert. A lengyel családok anyagi helyzetének javítását célzó program az elmúlt huszonnyolc év legjelentősebb állami újraelosztó kezdeményezése. A program gyermekes családoknak nyújt anyagi támogatást.

A jelenlegi kormány továbbá visszaállította az alacsonyabb nyugdíjkorhatárt, amelyet demográfiai okokra hivatkozva emelt meg az előző, PO és PSL (Európai Néppárt) alkotta koalíció. Ami a gazdasági versenyképességet illeti, az innovációt támogató programok ugyan már bevezetésre kerültek, ezek hatékonyságát azonban csak két-három év elteltével lehet majd megítélni. Jelenleg a gazdasági növekedés motorja a belső kereslet, illetve az Európai Unió gazdaságának gyorsulása.

A már bevezetett, jelentős szociális intézkedések között említendő továbbá a "Lakás+", melynek kedvezményezettjei azok a családok, amelyek anyagi helyzetük miatt képtelenek saját lakás vásárlására.

A kormány jelenleg dolgozik a vasárnapi kereskedelmi tevékenység részleges tilalmán, amelyet erősen támogat a "Solidarność" szakszervezeti tömörülés és a katolikus egyház is.

Változások történnek a védelempolitika területén is, a katonai vezetők jelentős részét lecserélték. Létrejöttek a területi védelmi egységeknek nevezett új katonai alakulatok, a minisztérium pedig befejezte a Stratégiai Védelmi Áttekintés nevű jelentős stratégiai tervezési programot.

A pénzügyminisztérium sikeresen hajtotta végre egy jelentős reformot a fiskális apparátus terén, a különböző szolgáltatások, adóhatóságok és vámhivatalok összevonásával létrehozva a Nemzeti Adóhivatalt (KAS). Bár az átmeneti időszakban felmerültek kétségek az adóbeszedés csökkenő hatékonyságával kapcsolatban, végül azonban a költségvetés által beszedett bevételek jelentős növekedésére került sor. Fontos kiemelni, hogy a kormány töretlenül dolgozik az áfa-csalás visszaszorításán. Az előző kabinet által tervezett megoldásokat, így az úgynevezett "üzemanyagcsomagot" a kormány hatékonyan végrehajtotta. Utóbbi az adóbevételek jelentős növekedését hozta magával.

A bírósági rendszer átalakítását célzó változtatások folyamatban vannak. A tervezett változások célja a törvényhozó és végrehajtó hatalmak befolyásának növelése a Legfelsőbb Bíróság és a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács (KRS) működésére. Az Alkotmánybíróság (személyi változások) és a bírói kar reformja (az igazságügyi miniszter befolyásának növelése a bírósági elnökök kiválasztására) már megtörtént. Ugyanakkor az új jogszabályok végleges formája a hatalmon lévő párt és Andrzej Duda köztársasági elnök közötti véleménykülönbség miatt bizonytalan.

II. EURÓPAI UNIÓS POLITIKA, VÍZIÓK AZ UNIÓ JÖVŐJÉRE NÉZVE

A hivatalos dokumentumokból és nyilatkozatokból kiolvasható legfőbb prioritás az Európai Unión belüli szuverenitás védelme. Lengyelország célja az uniós döntéshozatal hatálya alól mentes kompetenciák megerősítése és szélesítése. Lengyelország elutasítja a fiskális unióban való részvételt. A kormány a többségi társadalmi véleménnyel összhangban nem tervezi az euróövezethez való csatlakozást sem.

Lengyelország számára fontos kérdés továbbá a klímapolitika, melyet az ország az uniós és a többi tagállammal szembeni versenyképesség tükrében szemlél. Lengyelország célja az, hogy ezeket a célokat a nemzeti szuverenitás elve és a közösségi intézmények befolyása közötti egyensúly létrehozásán keresztül érje el. A gyakorlatban ez az integráció további elmélyítését célzó projektekből való kilépést és a tagállamok pozíciójának megerősítését jelenti.

Lengyelország azon is dolgozik, hogy létrejöjjön egy megállapodás a közép-európai országok között annak érdekében, hogy az EU-ban erősebben tudják hangukat hallatni. E jövőbeni terv magja a Visegrádi Együttműködés, melyben Lengyelország továbbra is elkötelezetten részt vesz. Az egyéb formációk, mint például a Weimari Háromszög, jelentősége csökken.

A lengyel Európa-politika kiemelt céljai közé tartozik a lengyel érdekek biztosítása az unió 2021-2027 közötti pénzügyi keretrendszeréről szóló tárgyalások során, különös tekintettel a kohéziós politikára és a Közös Agrárpolitikára. Bár úgy tűnik, hogy ez az ügy rendeződött, Lengyelország célul tűzte ki a munkavállalói mobilitás védelmét is.

III. GAZDASÁGI/KÖLTSÉGVETÉSI, TÁRSADALMI, POLITIKAI, NEMZETKÖZI ÉS REGIONÁLIS KIHÍVÁSOK

Az országot érintő főbb kihívások gazdasági, társadalmi, politikai és nemzetközi jellegűekre bonthatóak.

GAZDASÁGI NÖVEKEDÉS

Lengyelországban élénk, a tavalyinál jóval gyorsabb gazdasági növekedés jellemző. A Lengyel Nemzeti Bank elezése szerint a gazdasági növekedés nagy része azonban az alábbi két okra vezethető vissza:

- **Külső hajtóerők:** Függőség az Európai Unió legnagyobb gazdasági hatalmaitól, főként Németországtól és Franciaországtól. A lengyel gazdaság jelenleg tapasztalható talpra állásának egyik pillére az uniós országokba történő export.
- **Belső kereslet:** A munkaerőpiac 2013 óta tartó, rendszerszintű javulása, valamint a Család 500+ szociális juttatáscsomag széleskörű bevezetése 2016-ban növelte a háztartások vásárlóerejét, ezáltal hozzájárulva a GDP növekedéséhez.

Elemzésében a Lengyel Nemzeti Bank a magánszektorban a befektetések jelentős visszaeséséről számol be. E befektetések az elkövetkező években a gyorsuló gazdasági növekedés fenntartásának alapjai. Az elemzők felhívják a figyelmet, hogy a kedvező gazdasági körülményektől való függőség válságidőkben nem szavatolja a gazdasági stabilitás. Emiatt a Lengyel Nemzeti Bank és a monetáris tanács (RPP) alacsony kamatokat tart fenn annak érdekében, hogy támogassa a gazdaságot stimuláló "olcsó pénz" rendelkezésre állását.

TÁRSADALMI KOCKÁZATOK

Lengyelországban gyorsan terjed az erős gazdasági helyzet, a hosszú évek óta legjobb munkaerőpiaci helyzet és a költségvetés jó állapotának híre. Ezzel összefüggésben bizonyos társadalmi és szakmai csoportokban az a kép alakult ki, hogy a "megszorított nadrágszíj" korszaka véget ért, így ideje előállni a korábban elhalasztott béremelési és egyéb anyagi igényekkel. Erre a típusú konfliktusra példa a GDP-arányos egészségügyi ráfordítások 4,6-ról 6,8 százalékra történő emeléséért küzdő fiatal orvosok sztrájkja. Minden valószínűség szerint ez csak a kezdet, mivel további csoportok is várnak arra, hogy előálljanak igényeikkel.

Lengyelországban az intenzív politikai és intézményi változások politikai és társadalmi konfliktusokat is előidéznek. Ezek magja a társadalmi élet különféle területeiért felelős közintézmények személyi állományában bekövetkezett változások. Ezen felül erős értékrendbeli különbség van a kormány és az ellenzék szavazóbázisa között. A kutatások azt mutatják, hogy a Jog és Igazságosság magas támogatottságát a társadalom alsóbb rétegei biztosítják. Ugyanakkor az ellenzék népszerűbb az elitek és a középosztály körében. A politikai szimpátiák illetően megoszlása miatt az egyesült jobboldal (PiS) a saját politikai bázisa igényeinek kielégítésére koncentrál. Ez a helyzet erősíti a megosztottságot a közép- és felsőbb osztályok, valamint a társadalom többi része között. E vitát politikai elkötelezettségtől függetlenül szándékosan tüzelik a politikusok, ennek következtében pedig hófoka egyre emelkedik.

Az ambíziózus társadalom- és gazdaságpolitikai tervek - így a digitalizáció és az innováció - sikeres megvalósítása a középosztály támogatása nélkül legalábbis nehéz lesz. Kiemelendő továbbá, hogy az új középosztály kitermelése hosszú távú és költséges projekt, melynek időtartama jóval meghalad egy parlamenti ciklust, és a modernizáció és a gazdaságfejlesztés kezdeti szakaszában ez könnyen tehertétellé válhat.

KIVÁNDORLÁS ÉS GAZDASÁGI MIGRÁCIÓ UKRAJNA FELŐL

Jelentős társadalmi problémát jelent a lengyelek gazdasági okokból történő kivándorlása az Európai Unió gazdagabb tagállamaiba. A Központi Statisztikai Hivatal adatai szerint Lengyelországot 100 000 állampolgára hagyta el 2016-ban, így a Lengyelországból gazdasági okokból kivándoroltak száma eléri a 2,5 milliót. Fontos figyelembe venni a Lengyelországot elhagyó népesség szociális és demográfiai összetételét: a kivándorlók fele felsőfokú végzettséggel rendelkezik (Lengyelország egészét nézve ez az arány 23 százalék), a többiek középfokú, nagyrészt szakmunkásvégzettséggel rendelkeznek. Ez az agyelszívás igen jelentős számban vonja el a lengyel gazdaság további fejlődéséhez szükséges szakembereket. A piaci rést Ukrajnából érkező vendégmunkások kezdik betölteni, ez azonban magával von bizonyos költségeket és társadalmi kockázatokat is. Az ukránok csökkentik a munkabér-nyomást, mely csökkenti a lengyel bérek növekedési ütemét.

Az e fajta gazdasági verseny a lengyelek körében a xenofób érzületek megerősödésének alapja lehet, hasonlóan az Egyesült Királyságban a Brexithez vezető folyamathoz. Ezeket az

érzelmeiket előszeretettel használják ki az oroszbarát politikai csoportok, melyek lelkesen fűtenék tovább a lengyel-ukrán szembenállást. Ugyanakkor azonban, ha az ukránok lengyelországi munkavállalását kevésbé vonzóvá teszik és azok ezért inkább más uniós tagállamokat választanak, az hatással lehet a lengyel gazdaság növekedési ütemére.

KÜLSŐ FENYEGETÉSEK ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ

A jobboldali kormány célul tűzte ki a nemzeti szuverenitás spektrumának bővítését az európai uniós intézményekkel szemben. A nemzeti érdekérvényesítés az Európai Bizottsággal folytatott kommunikációban konfliktusokhoz vezetett a Bizottság és a lengyel kormány között.

A főbb konfliktusok a következő területeken jelentkeznek:

- **Környezetvédelem:** a Białowieża-erdő;
- **A jogállamiság kérdése:** Változások az Alkotmánybíróság és az alsóbb bíróságok működésében, a Legfelsőbb Bíróságot és a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanácsot érintő tervezett változások.

Az első terület esetében a konfliktust a Białowieża-erdőben tervezett tömeges fakivágások eltérő megítélése gerjeszti. Kezdetben nagyrészt ideológiai természetű konfliktusról volt szó, mely a természet szerepét és a természetes környezetbe való emberi beavatkozás elfogadható mértékét taglalta. Mostanra azonban a konfliktus már arról szól, hogy a lengyel állam alárendeli-e magát az uniós jogszabályoknak és elismeri-e a közösségi intézmények döntéseit.

A második, szintén ideológiai gyökerű terület az egyes tagállamok szuverenitásának mértékére vonatkozik a saját politikai és intézményi rendszerük kialakítása vonatkozásában. Ugyanakkor ezen a területen az uniós intézményeknek kevesebb konkrét jogalapjuk van a cselekvésre, mint a Białowieża-erdő esetében.

A lengyel kormány számára a legnagyobb kockázatot az Európai Unión belüli lengyel érdekérvényesítéshez szükséges pozíciók romlása jelenti. Ez jól látható a kiküldetésben dolgozókról szóló irányelvvel kapcsolatos döntéshozatali folyamatban, mely a 2019-es parlamenti választások évében fog életbe lépni. A jövőben a hasonló konfliktusok Lengyelország ellen hathatnak, például a 2021-2027 közötti európai uniós költségvetési ciklusról szóló tárgyalások vonatkozásában.

IV. POLITIKAI STABILITÁS (TÁRSADALMI TÁMOGATOTTSÁG, HOSSZÚ TÁVÚ KILÁTÁSOK)

A lengyel politikai helyzet a konfliktusok és feszültségek ellenére stabilnak tűnik, a jelenlegi kormányról leperegnek a válságok hatásai. A kormánypárt népszerűsége a bíróságokkal kapcsolatos aktív változások elleni tüntetések ellenére sem csökkent jelentősen, a

kormánypárti politikusok népszerűsége és a beléjük vetett társadalmi bizalom pedig továbbra is igen erős.

Ezzel együtt azonban 2016-ban és 2017-ben két olyan helyzet is előállt, amikor a PiS és a kormány népszerűségvesztést szenvedett, azonban mindkét esetben sikerült visszaszereznie az elvesztett támogatókat. Ezek közül az első a "fekete tiltakozás" volt, melynek során nők tömegesen tüntettek az abortusz teljes tilalma ellen. A második ilyen eset az volt, amikor a lengyel fél látványosan sikertelenül próbálta meg megakadályozni Donald Tusk korábbi lengyel miniszterelnök újraválasztását az Európai Bizottság élére. Fontos azonban megemlíteni, hogy az időszakos népszerűség-csökkenések ellenére sem csökkent a PiS-szavazók száma a párt legutóbbi, 2015-ös választási eredménye alatti szintre.

Habár a PiS a kutatások szerint jó úton halad a következő ciklus megnyerése felé, a jövőre esedékes önkormányzati választások eredményei meglepetést tartogatnak. E választások sajátosságai miatt a PiS eredménye a közelmúltbeli kutatásokhoz képest alacsonyabb lehet.

Jelentős kockázatot hordoz az Andrzej Duda elnök és Zbigniew Ziobro igazságügyi miniszter közötti konfliktus is. Az új, kialakulóban lévő intézményi struktúrában a kompetenciák körüli vita jelentősen lelassította a bíróságok reformját. Valószínű, hogy az országban végrehajtani szándékozott további reformok hasonló problémákat eredményezhetnek, melyek jelentősen csökkenthetik a hivatalban lévő kabinet reformintézkedéseinek hatékonyságát.

A politikai stabilitást a már létező nacionalista politikai mozgalmak támogatottságának növekedése is okozhatja. Ezek a lengyel és ukrán munkások közötti, már említett konfliktusból meríthetnek támogatást. Jelenleg azonban e forgatókönyv kockázata csekély, s valószínűsége a jövőben is a lengyel kabinet e téren folytatott politikájának függvénye lesz.