



*Regeringstjänstemän i ungerska och polska staten – fackföreningar med tunga arv och hårda motståndare.
(i bil)*

Den politiska utvecklingen i våra grannländer Polen och Ungern har under decennier gått mot minskad respekt för rättsstatens principer, inskränkningar av civilsamhällets utrymme och stärkt regeringskontroll av media. EU-kommissionen och Sveriges regering framhåller kontinuerligt situationen som bekymmersam.

I hjärtat av denna pågående, långtgående och djupgående omdaning av respektive samhälle finner vi de opolitiska tjänstemän som förbereder och effektuerar regeringens politik, på plats i ministerier, kanslier och på beskickningar. Regeringarna är i stort behov av dessa medarbetare och chefer samtidigt som förtroendet tycks ömsesidigt lågt. Misshagliga personer avskedas ibland godtyckligt och närmast bysantinskt svårbegripliga anställningskontrakt och tillsättningsprocesser politiserar hela regeringsmaskineriets i den sittande majoritetens riktning. Korruption och ineffektivt är några av resultaten och bidrar till en air av misstänksamhet också i relationerna mellan medborgare och statstjänstemän.

Vilka möjligheter för fackligt arbete finns i tjänstemannakretsen i myndigheter och statsorgan där den politiska ledningen driver en politik som ibland går emot de målsättningar och intressen som fackföreningsrörelsen syftar till att värna?

Med denna övergripande fråga reste en delegation bestående av fem förtroendevalda inom Saco-S Regeringskansliet på en studieresa till Warszawa och Budapest i månadsskiftet november-december 2022. Under besöket i Ungern meddelades från Bryssel att stora delar av EU:s fonder för corona-återstart hålls inne, något som bidrog till aktualitet och goda diskussioner. Delegationen träffade i Warszawa och Budapest en rad representanter för lokala fackföreningar på motsvarande departementsnivå, branschnivå och federativ eller landsförbunds nivå. För kompletterande perspektiv fördes även samtal med tankesmedjor, journalister samt diplomater ur nordisk krets.

Det är ett delvis repressivt klimat fackföreningsaktiva i dessa länder arbetar i. För att trygga interlokutörernas integritet har direkta hänvisningar i sammanställningen undvikits, dessa kan delges i särskild ordning om så önskas.

Sammantaget ger de fackliga representanterna ett engagerat och kompetent intryck. Detta de synnerligen besvärliga förhållandena med explicit anti-facklig rikspolitik och inskränkningar på respektive arbetsplats, till trots. Möjligen kan en viss uppgivenhet spåras. Främst i Budapest

där analysen samstämmigt är att omdaningen av samhället under regeringens långvariga maktinnehav hunnit längre än Polen, där inte minst den mediala pluralismen fortfarande existerar och är en resurs för fri debatt.

Svaret på den initiala frågan kan lakoniskt sammanfattas som; få, eller inga. Orsakerna bakom den dystra utsikten är givetvis mer komplexa och står att finna i kraftfältet mellan historiska erfarenheter, stagnerande fackliga organisationer, exekutivt starkt och ideologiskt noga övertänkta reformer och maktens banala misstänksamhet.

* * *

Den mediala bilen av Polen och Ungern idag är stater där högerpopulism och nationell chauvinism helt tagit kontrollen. Givetvis är detta inte hela sanningen, men föremålen för vår uppmärksamhet som arbetar nära maktens epicentrum befinner sig mitt i detta och påverkas såväl på sin arbetsplats som privat.

Orban och Kaczyński må av meningsmotståndare i Europas huvudstäder skildras som operettfigurer eller burdusa ölhalls-skrodörer, men att avfärda dem som enbart det vore ett misstag. Våra interlokutörer berättar att det rör sig om exponenter för en mycket målmedveten och ideologiskt driven politik. I denna är nationen, folket, historien och ödet det primära. Några konkurrerande intressegemenskaper existerar inte i idévärlden och fackföreningar är således redundanta.

Politiken, kulturen och ekonomin är stätt i förändring utmed denna tangent, en förändring vars både startpunkt som slut är svår att definiera. För de offentliganställda tjänstemännen har möjligheterna till facklig organisering och arbetsförhållandena högst konkret sedan länge eroderat. Ledarskapet har framgångsrikt inympat en lojalitet med den politiska makten gränsande till rädsla och servilitet. De politiska tillsättningarna ner på tjänstemannanivå i ministerierna torde vara en utmaning även den dagen en ny regim tar vid, det är osäkert om oppositionen har resurser att likt vid ett amerikanskt administrationsskifte besätta alla positioner i regeringsmaskineriet.

Politiken åtnjuter stort stöd bland befolkningen och dess företrädare har återkommande och med stor marginal vunnit regeringsmakten. Reallöner har ökat och arbetslösheten är låg. Tidningar och TV kolporterar tydliga budskap om nationens återupprättade stolthet och omgivningens oförståelse. Detta gäller för båda länderna.

En för lägre byråkrater generellt låg levnadsstandard, som ytterligare urholkats av pågående inflationskris illustrerad av matprisökningar på 40% i båda länderna, färgar de fackföreningsaktivitas narrativ. Föreningen för motsvarande Försäkringskassan i ett av länderna konstaterar att av de 15000 anställda är 90% kvinnor och nästan samtliga har den lagstadgade minimilönen om 7000 kr, före skatt. Många jobbar dessutom deltid då barnomsorgen är underutvecklad.

Mycket av fackens energi läggs på funderingar kring arbetet i nationella partsråd, ”social dialogue”. En konstruktion som återkommer i flera EU-länder där stat, fackförbund och arbetsgivare möts för att sätta bl.a. minimilöner. I båda länder är råden dysfunktionella och för facken administrativt tyngande sammanslutningar där den statliga sidan informerar utan dialog. Några förhandlingar eller diskussioner tycks inte förekomma. En delvis fristående sagesperson uttrycker irritation över att alla förbund i landet lägger för mycket tid och kraft på dessa sammanhang och därmed legitimerar detta illa fungerande organ. Det är sannolikt en korrekt bild. Med få andra arenor för dialog och en motpart som helt enkelt vägrar att förhandla eller samverka med fackföreningar är det dock förklarligt att föreningarna dras till dessa få strukturellt befintliga organ. Att detta innebär en risk för kooptering kan inte uteslutas.

Det arbetsrättsliga ramverket har i båda länderna kompletterats med föreskrifter och policys som särskilt reglerar regeringsnära tjänstemäns status. Det rör frågor om rätt, eller snarare begränsad rätt, till kollektivavtal, att bilda lokala klubbar, förtroendemannaskap och liknande. Det är svårt att överblicka de legala aspekterna, något man även lokalt inte tycks ha full fattning om. Inte heller hur dessa regler är förenliga med staternas internationella åtaganden inom EU, EKMR och ILO etc. Syftet är emellertid tydligt, och resultatet har inte väntat på sig. I Ungern kan en tjänsteman i Regeringskansliet avskedas utan annan motivering än ”bristande lojalitet”, exempel saknas inte på när det skett på stående fot. Inom utrikesförvaltningar har utlandsstationerade medarbetare avskedats omedelbart, med kännbara konsekvenser för medföljare. En omvänd bevisbörda tycks gälla och enligt uppgift har detta aldrig prövats rättsligt då den avskedade alltid varit mån om sin anställningsbarhet framöver och inte vågat riskera att smutskastas och brännmärkas på arbetsmarknaden, även det tycks förekomma. Sedan Fidesz kom till makten i Ungern 2010 har enligt uppgift ungefär 80 % av utrikesförvaltningen bytts ut.

Turerna kring domarutnämningar i Polen har varit många och motsvarande utmaningar finns även inom utrikesförvaltningen där ambassadörer som tjänstgjort under tidigare regeringar, eller börjat sin karriär innan murens fall, i stor utsträckning fått lämna sina tjänster. Ungersk utrikesförvaltning tillämpar en sannolikt mycket unik modell där inga utsända är tillsvidareanställda inom förvaltningen utan har tillfälliga kontrakt, med uppenbara konsekvenser för rotation och kontinuitet

Det låga medlemsantalet (HU 7% PL 12%) gör givetvis allt fackligt arbete väsensskilt från i Norden och mer komplicerat. Traditionellt välorganiserade grupper som lärare och sjukvårdspersonal är också dem sällan medlemmar. Bland de senare tycks det bero på en administrativt splittrad vårdsektor. Även på arbetsgivar sidan är organisationsgraden lågt och splittrat. Arbetsgivarna företräds de facto av regeringen där storföretagsägare regelmässigt ingår.

Bland landsorganisationerna finns en ett stort engagemang och vilja att tala om ITU, ILO och andra internationella sammanhang, arbete och resor som även tycks vara morötter för skaran av förtroendevalda och de internationella sekreterarna.

Tronande på fastighetsbestånd och anor från forna tiders tvångsanslutning är de rörelser vi mött påtagligt väl resurssatta. Hyresintäkter och fondering från tidigare avyttringar betalar en stor kostym. Detta kan antas inverka menligt på incitamenten för medlemsrekrytering, några sådana insatser diskuteras sällan i våra samtal. En lokal förening på ett ministerium med ca 2000 anställda som besöktes kan ståta med ca 15 medlemmar, varav 10 är pensionärer. Detta hindrar inte föreningen från att husera i en av stuckaturer dignande patriciervåning och hålla sig med en heltidsarvoderad ordförande och två assistenter. Kring styrelsebordet finns plats för samtliga medlemmar, ett praktiskt men sorgligt arrangemang.

Med en arbetsgivare som stiftar fientliga lagar, betalar minimilön, vägrar förhandla och misstänkliggör allt engagemang är det en pyramidal uppgift att driva och reformera en fackförening. Drivandet har som tidigare framgått fortsatt med hjälp av gamla pengar, medan reformeringen i stor del uteblivit. En analytiker undslapp sig att facken uppfattades som manligt kodade och befolkade, såväl i medlemskrets som företroendeskara. Nya organisationsmetoder och strategier ter sig angelägna, såväl för föreningarnas överlevnad men också för att dessa ska hitta nya sätt att ta sig an samhällsutvecklingen och kunna ifrågasätta den förda politiken.

* * *

Sedan kommunismens fall har båda staternas demokratiska utveckling ackompanjerats av en ekonomisk politik med starka nyliberala inslag och närmast helt utan de välfärds och jämlikhetsideal som format och delvis fortfarande går att spåra i de nordiska samhällsmodellerna. En exempellös ekonomisk utveckling med obruten tillväxt och minimal arbetslöshet har med rätta hyllats och uppmärksammas i omvärlden, samtidigt som mycket lite gjorts för sammanhållning. Svaga grupperns livsbetingelser och socioekonomiska skillnader mellan stad och land har fördjupats gradvis. Dessa är på sina håll avgrunds djupa och bortom vad som kan anses acceptabelt i dagens Europa.

De för svensk fackföreningsrörelse omhuldade dogmerna kring arbetslivets hållbarhet, partsmodell, rättvisa och ”schysta villkor” som helt avgörande element i skapandet av en ekonomisk och demokratisk framgångsrik utveckling kan med erfarenheterna från Polen och Ungern diskuteras. I alla fall om man mäter ett samhälles framsteg i BNP-tillväxt och internationella bankers investeringsklimats-topplistor, ett inte ovanligt tillvägagångssätt. Hjulen rullar på och har så gjort nästan oavbrutet sedan kommunisms fall, smorda med lån och strukturmedel från EU.

Det har under 30 år funnits ett befintligt humant kapital som företagen och dess parlamentariska företrädare tämligen sorglöst kunnat tillgodogöra sig utan att behöva satsa på återväxt i form av utbildning och sociala insatser. Obefintliga pensioner har tagits med

jämmod av generationer som under kommunismens auktoritära ok lärt sig att inte förvänta sig något från överheten. Incitamenten för att betala in till välfärdsystemen har följdriktlinjen varit små och skatteacceptansen låg. Levnadsstandarden har höjts kraftigt på många håll, så även ojämlikheten men inte samhällsengagemanget. Folkrörelser eller politiska partier på ideologisk grund saknas i stor utsträckning. Nationella, etniska och idrottsliga rörelser fyller i någon mån tomrummet för individen.

Inflödet av kapital har motiverats av låga löner inom tillverkningsindustrin. De låga lönerna har i decennier subventionerats av obetalt hushållsarbete av landets kvinnor. Det låga arbetsmarknadsdeltagandet har dessutom bidragit till att hålla arbetslösheten nere och nästan helt uttradera kostnaderna för arbetslöshetsersättningar. Inlåsnings effekterna är avsevärda, vilket flera interlokutörer även på arbetsgivarsidan vittnar om. Omställningen går trögt med knappt rudimentära system för vidareutbildning. De satsningar som görs på högre utbildning är politiskt motiverade och riktade åt av regeringen prioriterade områden, en reminiscens från dåtidens planekonomi.

Högre utbildad arbetskraft är ett måste för att öppna nationer ska överleva i dagens konkurrens. Både Ungern och Polen har ett stort underskott på detta. Många mer progressivt orienterade unga, inte sällan med högre utbildning, lämnar landet och ett samhällsklimat som de finner kvävande i sin ny-konservativa trånga kostym. Regeringsbyggnader är pråligt utstyrda och påfallande pietetslöst renoverade, medan det allmännas basfunktioner såsom barnomsorg, sjukvård och skolor är slitna arv från kommunisttiden.

Till de bespottade regeringarnas försvar bör det påpekas att en brytpunkt mellan de liberala ekonomiska reformer som helt präglat regionens politiska liv sedan kommunismens fall och den nu rådande högerpopulismens fortsatta vandel på arbetsmarknadsområdet svårligen låter sig definieras. Orbanismen och Lag-och-Rättvisa-politiken är i stort sett tämligen traditionell nyliberal pro-business (noterbart ej ”pro market”, då korruption och ägarkoncentration i närhet till den politiska maken är legio) med en för folkflertalet attraktiv skrud av nationalism och självhävdelse.

Insikt om fundamentala principer rörande klimatproblematiken saknas hos flera förtroendevalda i Polen, där även organisationerna som sådana är starkt kritiska till EU:s klimatarbete såsom Fit For 55. Det är här oklart vad som är arbetsgivarnas argument och fackens oro för förlorade arbetstillfällen. Klart är att strukturuomvandlingar för en grön omställning är svårsmälta för arbetstagare i en kontext utan omställningsresurser i form av arbetslösförsäkringar och vidareutbildning.

* * *

Sammantaget har studieresan skapat en ökad förståelse hos delegationen för de utmaningar en fackföreningsrörelse ställs inför i tider av poliska omdaningar från ett mindre gynnande politiskt perspektiv. Samtidigt måste dessa utmaningar och svårigheter ses i samband med övriga nationella och regionala problem fackföreningsrörelsen i de besökta länderna har. Låg

organisationsgrad är sannolikt en helt avgörande faktor, men också resultat av den förda politiken.

Deltagarna har stärkts i sin förståelse för sambandet mellan nationell politik och ideologi, och utrymmet för fackföreningsarbete. Dessa erfarenheter kommer att vara till gagn i kommande arbete med dialog och samverkan med Regeringskansliets politiska ledning och opinionsarbetet nationellt. Inga konkreta slutsatser på frågor kring hur facklig-politiska samverkan ska utformas kan dras enbart utifrån erfarenheterna under resan, men diskussioner kring detta kommer att fortsätta i deltagarkretsen.

Den interna sammanhållningen och andan i delegationskretsen som även utgör merparten av Saco-S i RK:s kansli har utvecklats. Delegaternas kunskaper om situationen i geografiskt mycket närliggande, men arbetsmarknadspolitiskt avlägsna länder, har stärkts.

Möjligheten att som tidigare avsett arrangera större informationsträffar i medlemskretsen på Regeringskansliet om resan och erfarenheterna måste övervägas. Med anledning av pandemin genomfördes resan efter det svenska valet och ambitionen att i medlemskretsen kunna informera om utmaningar och möjligheter i samband med nya regeringar och reformprocesser är utagerade. Kommande informationsinsatser i detta ämne bör därmed främst riktas mot förtroendevalda och ledamöter, snarare än hela Regeringskansliets personal. Analysen av hur erfarenheterna kan spridas och medlemmarnas ställning kan stärkas utifrån den höjda kompetensen på området fortsätter emellertid. November månads ledare i vårt nyhetsbrev, som når alla våra ca 3 000 medlemmar, lyfte kunskapen om tjänstemannarollen, i syfte att bidra till en tydlighet både för politiker och tjänstepersoner om vilka bestämmelser som gäller och vilka principer som ska vägleda vår yrkesutövning. Detta som ett direkt svar på medskicket från mottagande organisationer om betydelsen av en solid kunskap om regeringstjänstemännens ställning och ansvar i en statsapparat. Vi avser också att erbjuda oss att inom Saco-sfären nationellt presentera slutsatser från resan, företrädesvis i Saco-S representantskap men även i andra sammanhang om intresse finns. Som facklig organisation har vi en roll att spela i utvecklingen av samhället, och ett avvägt och klokt agerande kan bland annat bidra till att upprätthålla svenskarnas tillit till samhällets institutioner, något som i flera sammanhang lyfts fram som en nyckelfaktor för en effektiv förvaltning m.m.

Ett viktigt och delvis inte förväntat resultat är att de rörelser som besöktes fick erkänsla och kunde sträcka på sig i vår uppmärksamhet. Deras situation som förtroendevalda är ofta tuff, och att uppmärksammas av en internationell delegation, bli bjuden på lunch och lyssnad på är viktigt och uppskattat. Detta bekräftades av flera deltagare samt av de personer som hjälpt till vid programläggningen. De nya nätverken ska givetvis vårdas och TCO:s internationella kansli som hjälp till med kontakter i länderna ska informeras om besöken och vad som framkommit vid dessa.

I samband med resan hölls även öppna möten på de två utlandsmyndigheterna dit all personal inbjöds. Där informerade vi om Saco-S/RK:s arbete inom utrikesförvaltningen,

aktuella frågor kring villkor och löner samt lyssnade in lokala förhållanden rörande tex. bostadsramar och barnomsorg. Detta var uppskattat och ett tidigare okänt koncept.

* * *

Vi befinner oss i en klimatkris. Den globala uppvärmningen har redan förändrat miljoner människors livsbetingelser, drivit stora grupper på flykt och orsakat stort lidande. Fler och värre konsekvenser lär komma. För att minska klimatpåverkan har delar av resan genomförts med tåg. Hela delegationen reste därför med nattåg från Warszawa till Budapest. En ledamot reste hela vägen från och till Stockholm utan att flyga. Den resan skedde med sk. HVO-dieselbil till Blekinge, färja till Polen, sedan tåg Gdansk; Warszawa, Budapest och tillbaka via Wien, Hamburg och Köpenhamn. Erfarenheterna från detta resesätt är att det är synnerligen tidsödande, kostsamt och besvärligt. Stora förändringar krävs i resebolagens bokningssystem och tidtabeller, kommunikation och prissättning för att göra återkommande resor med dessa färdssätt till en reell möjlighet. De flygresor som företogs förbrukade ca 1100 kilo flygbränsle och gav upphov till 3000 kg Co2 vilket motsvarar 6000kg utsläpp på marknivå, enligt Transportstyrelsens beräkningsmodell. Detta är lika mycket som två svenskars del av Sveriges totala årliga Co2 utsläpp och ca 21 ggr mer än samma resa med tåg, men Polenfärjans höga utsläpp är då inte beräknat.

Delegationen står till fondstyrelsens förfogande för att muntligen redogöra för besöket och besvara eventuella frågor.

Ekonomisk rapportering kommer att hanteras separat. Resans program bifogas.

Saco-S i RK vill med dessa rader tacka Saco för möjligheten att genomföra resan.

* * *

Jag som arrangerat, programlagt, administrerat och härmed rapporterat resan heter August Borg. Jag har tjänstgjort i Sveriges utrikesförvaltning sedan 2010, växelvis i Stockholm och vid utlandsmyndigheterna. Sedan 2021 är jag ordförande Utrikesförvaltningens personalförening som företräder ca 900 Saco-anslutna diplomater hemma på UD och på våra 100 utlandsmyndigheter.

