

Lundqvist, Torbjörn

# **Arbetskraft och konkurrensbegräns- ning:**

Aktörsperspektiv på den svenska modellen och  
framtiden.

Presenterat vid Historikermötet i Örebro. April 2002.

# Arbetskraft och konkurrensbegränsning: aktörsperspektiv på den svenska modellen och framtiden

*Torbjörn Lundqvist*  
Institutet för Framtidsstudier  
Stockholm

## 1. Inledning<sup>1</sup>

I framtiden kan vi förvänta oss brist på arbetskraft. Den demografiska utvecklingen i denna fråga tycks obönhörlig.<sup>2</sup> Hur stor denna arbetskraftsbrist kan tänkas bli är dock omdebatterat, liksom vilka konsekvenserna kan tänkas bli.<sup>3</sup> I Sverige har vi emellertid mycket kunskap om hur arbetskraftsbristen och den fulla sysselsättningens ekonomi påverkade samhället under 1950- och 1960-talet. Här finns lärdomar inför framtiden, men knappast några färdiga recept. En fråga man kan ställa sig är vilka roller arbetsmarknadens organisationer kommer att få i en ny period av arbetskraftsbrist. Här kommer jag nu att ta upp hur arbetsgivarpolitiken utvecklades till följd av arbetskraftsbristen och den fulla sysselsättningen under 1900-talet. Vilka lärdomar kan vi dra om möjligheterna för arbetsgivare att hantera lönefrågorna när arbetskraftsbrist leder till lönekonkurrens?

Studien syftar vidare till att undersöka och diskutera fackliga strategier och logiken i fackets handlande i samband med ytterligare en konsekvens av arbetskraftsbrist, frågan om arbetskraftsinvandring. I samband härmed diskuteras olika former av arbetskraftsinvandring. Argumentet är att statligt styrd arbetskraftsinvandring möjliggör fackligt inflytande, men för med sig höga rekryteringskostnader. Friare former av arbetskraftsinvandring sänker rekryteringskostnaderna och möjliggör stor invandring, men försvagar fackets inflytande.

Jag försöker härmed diskutera historiska lösningar och agerande i ett framtidsperspektiv. Tanken är att problem kring resursers knapphet och intressens inflytande är förhållandevis tidlösa. Därför kan vi anta att vissa aktörers historiska rationalitet liknar deras framtida rationalitet. Vi kan på goda grunder sluta oss till

---

<sup>1</sup> Denna artikel bygger på forskning som tidigare finansierats av Arbetslivsinstitutet 1996-1999, LO under en kortare del av 2001, och Institutet för framtidsstudier en kortare del under våren 2002.

<sup>2</sup> *Långtidsutredningen 1999/2000*, SOU 2000:7, samt bilaga 9, *En åldrande befolkning – konsekvenser för svensk ekonomi*; Lindh, Thomas & Malmberg, Bo (2000), "40-talisternas uttåg: en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar", Ds 2000:13; *Välfärdsbokslut för 1990-talet*. Slutbetänkande av Kommittén Välfärdsbokslut (SOU 2001:79).

<sup>3</sup> Se t.ex. Per Broomé, Benny Carlsson & Rolf Ohlsson (2001), *Bäddat för mångfald*.

att många klassiska problem även kommer att finnas i framtiden. Dessa problem är ofta styrda av en logik eller av mekanismer som är väl kända genom forskningen i form av empiriska generaliseringar eller formulerade i mer eller mindre verifierade teorier. Det kan gälla knapphetsprincipen och mekanismer relaterade till utbud och efterfrågan, eller konkurrens om makt och utrymme. I den här studien används knapphetsprincipen i diskussionen om rekryteringskostnader för olika typer av arbetskraftsinvandring eller i form av arbetskraftsbrist och konkurrens om arbetskraft. Intresseprincipen appliceras i form av arbetsgivarnas och fackets politik. I den svenska modellen kom fackets och arbetsgivarnas intressen att konkurrera. Ofta rådde en slags jämvikt men i vissa frågor övervägde ena sidans inflytande på utvecklingen. I det här sammanhanget ställer vi frågan i vad mån arbetsgivarnas och fackets strategier varit kontinuerliga eller förändrats.

Den här typen av "eviga" problem som har med knapphet och intressen att göra kan verifieras med historia, och inte minst kan olika sätt att lösa problemen i historien ge idéer om hur framtida lösningar på likartade problem kan se ut. Aktörer har genom historien agerat strategiskt i anknytning till frågor om knapphet och intressen, vilket givit upphov till en aktörsorienterad historieskrivning.

## **Problemet**

Facket och de anställda gynnas av full sysselsättning. Därför motarbetar man politik som leder till arbetslöshet, t.ex. arbetskraftinvandring som hotar den fulla sysselsättningen. Arbetsgivarna föredrar god tillgång på arbetskraft. Arbetslöshet är att föredra framför arbetskraftsbrist. I perioder av brist på arbetskraft har arbetsgivarna försökt öka utbudet av arbetskraft, antingen genom att använda sig av en kartellstrategi för att hindra lönekonkurrens, eller genom att arbeta för arbetskraftsinvandring. Obalanser på arbetsmarknaden har m.a.o. givit upphov till olika typer av konkurrensbegränsning, och både fack och arbetsgivare har använt sig av sådana metoder. Anledningen är att fungerande marknader kräver balans. Konkurrensbegränsning kan därför ses som en rationell åtgärd i en situation där det egna kollektivets intressen hotas av strukturella obalanser. Konkurrensbegränsning bör därför heller inte ses som något som är osunt per definition, eftersom det handlar om institutionella motvikter till just strukturella obalanser. Eftersom arbetsmarknaden inte fungerar efter en perfekt konkurrensmodell bör vi heller inte döma aktörerna utifrån en sådan modell.

Problemet kan formuleras så här: vilka uttryck har konkurrensbegränsning som strategi tagit sig utifrån arbetsgivarnas och fackets olika intressen? Vilka problem och möjliga lösningar blir aktuella i framtiden vid brist på arbetskraft? Kan vi lära av historien? Den demografiska utvecklingen tycks leda till kraftigt arbetskraftsbrist, åtminstone inom vissa sektorer. Min uppfattning är därför att konkurrensbegränsning är en social och ekonomisk nödvändighet på framtidens arbetsmarknad. Den svenska modellens historia utgör här en ovärderlig erfarenhet inför framtiden.

## 2. Arbetsgivarpolitik

Efter andra världskriget kom den internationella högkonjunkturen att lägga grunden för den svenska välfärdsmodellens snabba utveckling. Ett karaktäristiskt drag var den relativt stora invandringen av arbetskraft upp till 1970. Denna var föranledd av brist på inhemsk arbetskraft. Denna brist orsakade konkurrens om arbetskraften både inom industrin och mellan industrin och andra sektorer.

Under dessa förutsättningar, som bäddade för löneglidning och spädde på inflationen, såg arbetsgivarna en samordning av lönerörelserna som det bästa alternativet. De centrala samordnade förhandlingarna mellan centralorganisationerna SAF och LO tillkom från arbetsgivarnas sida som en kartellstrategi för att hålla tillbaka löneökningarna och då särskilt löneglidningen, samt för att minska fackets saxningsmöjligheter. Verkstadsindustrin var en central aktör i sammanhanget. Via sin arbetsgivarorganisation Verkstadsföreningen (VF), kom man att leda in den svenska arbetsgivarpolitiken på nya banor under 1950-talet.<sup>4</sup> VF ”drev fram de centrala förhandlingarna” inom SAF.<sup>5</sup> Under drygt 25 år var VF därefter underordnat det stora arbetsgivarkollektivet under SAFs ledning. Under 1980-talet valde VF att ensamt kliva av de centralt samordnade förhandlingarna och fick Metall med sig.<sup>6</sup>

Den svenska förhandlingsmodellen kom att brottas med löneglidningsproblemet decennium efter decennium. Trots stora ansträngningar misslyckades arbetsgivarna med att tygla löneglidningen.<sup>7</sup> Tvärtom tenderade både avtalade löneökningar och löneglidningen att öka under 1960-talet fram till mitten av 1970-talet. Löneglidningen översteg avtalade löner i verkstadsindustrin varje år mellan 1956-1970. Löneökningarna under åren 1974 till 1977 innebar att VF i princip gav upp tron på den centraliserade modellen. Visserligen sjönk löneökningarna till mera normalt höga nivåer 1978, men samtidigt tillkom komplikationer som den nya lagstiftade arbetsrätten. Ett problem med lönebildningen under 1970-talet var att löneglidningen inte fungerade som återställare av låga avtal. Tvärtom fanns det ett samband mellan höga avtalslöner och hög löneglidning. Tidigare var detta samband inte alls lika tydligt. Löneglidningen i verkstadsindustrin var t.ex. relativt oberoende av löneavtalens

---

<sup>4</sup> Detta kapitel bygger i huvudsak på interna dokument från Verkstadsföreningen. Den viktigaste källan utgörs av styrelseprotokoll och interna PM. För exakta hänvisningar, se Lundqvist, Torbjörn (1998), *Arbetsgivarna efter 1945 – arbetskraftsbrist och kartellstrategi*, *Arbetslivsrapport* 1998:38, Arbetslivsinstitutet; – (2000) *Arbetsgivarpolitik under full sysselsättning*. En ekonomisk-historisk studie av Verkstadsföreningen 1946-1983, *Svensk Modell i Förändring* – SMIF 2000:1.

<sup>5</sup> Albåge, L-G (1996), "En medlares tankar inför 2000-talet", i *Verkstadsindustrin, lönebildningen och framtiden*, s. 123.

<sup>6</sup> Detta var ett kontroversiellt steg både inom SAF och LO. Inom LO utsattes Metall för hård kritik för att ha medverkat till att bryta med den svenska förhandlingsmodellen. Under de följande åren av 1980-talet förekom både centrala och rena förbundsförhandlingar. År 1986 fattade dock VF det definitiva beslutet att fortsättningsvis förhandla utan SAFs medverkan. År 1981 hade VF krävt att SAFs förhandlingsfunktion skulle avskaffas. År 1990 blev detta verklighet. Decentralisering och marknadsanpassning blev ledstjärnor i den nya arbetsgivarpolitiken. Se De Geer, Hans (1992), *Arbetsgivarna. SAF i tio decennier*, kap. 15; Johansson, Anders L & Magnusson, Lars (1998), *LO andra halvseket. Fackföreningsrörelsen och samhället*, s. 291-92.

<sup>7</sup> Löneglidningsproblemet utgör ett centralt tema i Lundqvist (2000).

storlek åren 1956-1969. Oavsett nivå på löneavtalen var dock löneglidningen större än avtalad nivå.

Löneglidningsfrågan kan sägas ha rört ett klassiskt kartellproblem. Företagen konkurrerade och VF försökte reglera denna konkurrens. För att lösa problemet krävdes kollektivt bindande beslut, men kostnaderna för att upprätta en sådan kartell var orimligt stora. Vad VF kunde göra var att försöka öka medvetenheten och sammanhållningen. Samtidigt fanns olika uppfattningar inom verkstadsindustrin om vilka befogenheter VF skulle tilldelas. Skiljelinjen stod mellan politik eller marknad. Den faktiska linjen blev en slags mellanform, ökad samverkan genom ”central dirigerings”, vilket innebar att VF organiserade lokal och regional samverkan.

VF:s dilemma var att löneglidningen var ekonomiskt negativ men samtidigt stod för något som man i princip hyllade – marknadsprincipen. Därför talade man om rationell löneglidning som tänktes bygga på produktivitetsökningar. Detta var ett tekniskt synsätt på marknaden. Den löneglidning som man bekämpade byggde på lagen om utbud och efterfrågan. Företagen konkurrerade om arbetskraften. Lösningen på det konkurrensproblemet ansågs av VF finnas i vad vi kan kalla den vertikala dimensionen – decentralisering av förhandlingarna och utbyggd regional organisation tillsammans med lokal samverkan.

Om vi utgår från ambitionen att hålla tillbaka lönekonkurrensen var arbetsgivarpolitiken i den svenska modellen ett misslyckande. Man får dock inte glömma att modellen faktiskt lyckades hålla nere konflikterna inom industrin. Under mellankrigstiden låg antalet förlorade arbetsdagar på en konstant hög nivå. Först 1942 var konfliktnivån nere på den låga efterkrigsnivån. Som ett olycksfall i arbetet framstår den stora metallstrejken 1945. Trots Saltsjöbadsavtalets inriktning på konflikthantering uppträdde den största konflikten i Verkstadsföreningens historia. De minst konfliktfyllda åren i svensk arbetsmarknadshistoria var åren 1956-1965. Detta visar att centraliseringen fungerade för att skapa arbetsfred. Egentligen var det först 1969 som denna funktion avtog. 1970-talet blev generellt mera konfliktfyllt och kulminerade i storkonflikten 1980. Att modellen fungerade sämre över tid, åtminstone för arbetsgivarna, utgjorde en bidragande orsak till dess avveckling.

Inom VF fick centraliseringen och de samordnade förhandlingarna skulden för de stora löneökningarna. Från början av 1970-talet diskuterades eventuell återgång till förbundsförhandlingar. Decentraliseringsanhängarna i styrelsen blev fler för varje år. Efter de ovanligt höga löneökningarna vid mitten av 1970-talet bestämde sig VF i princip för att dra sig ur SAF-LO förhandlingarna. Man ville dock inte skapa problem för den borgerliga regeringen genom att avveckla den svenska förhandlingsmodellen under dess första regeringsår. Dessutom var styrelsen inte helt enig, vilket ansågs önskvärt. Andra faktorer som bidrog till VF:s beslutsvanda var att SAF valt en ny ordförande (Curt Nicholin) och att den nya arbetsrätten krävde samordning.

År 1982 tog man det uppskjutna steget och drog sig ur de centralt samordnade förhandlingarna. Konflikten med LO 1980 och med SIF 1981 underlättade detta beslut. År 1982 var annars ett år som ur VF:s synvinkel var lämpligt för att fatta detta beslut: löntagarfondsfrågan blev högaktuell och socialdemokraterna vann

valet, Volvo införde vinstandelssystem för de anställda som en politisk markering mot löntagarfonder, verkstadsindustrins efterfrågan på arbetskraft var den lägsta under efterkrigstiden, LO fick en ny oprövad ordförande (Stig Malm). Men inget av detta kan sägas ha orsakat utbrytningen. Händelserna 1982 underlättade endast beslutet i en utveckling som redan gått långt och i så måtto var ofrånkomlig.

Sammanfattningsvis ledde den fulla sysselsättningen till konkurrens om arbetskraften och uppkomsten av hög löneglidning. Konkurrensproblemet sökte man lösa genom en kartellstrategi med centraliserade förhandlingar. Problemen löstes inte inom denna förhandlingsmodell och VF sökte nya vägar, både inom och bortom modellen.

### **Varför ingen kartellstrategi under 1980-talets arbetskraftsbrist?**

Under andra halvan av 1980-talet leder högkonjunkturen till en överhettning på arbetsmarknaden med knapphet eller i vissa fall brist på arbetskraft. Då som under 1950-talet spelade byggnadsindustrin rollen av pådrivare. Lönerna steg liksom inflationen. Varför valde då inte SAF och förbunden en storstilad kartellstrategi liknande den på 1950-talet? I stället bröt man upp från de centrala förhandlingarna stegvis från 1981 till 1990. Det finns en rad faktorer som kan anses bidra till denna utveckling, men vilka är de väsentliga?

Från och med andra halvan av 1970-talet kom den centraliserade staten att decentralisera verksamhet till kommunerna och förhandlingssystemet på arbetsmarknaden kom successivt att decentraliseras till branschnivå. Denna parallella utveckling har några gemensamma bakomliggande drivkrafter.

Den *ideologiska* utvecklingen har haft betydelse. Från tidigt 1980-tal kan vi se en ideologisk strömning som betonar konkurrens och marknadslösningar framför centralism och planering. SAF pläderade hårt för konkurrensideologin. En politisk-ideologisk förklaring är att 1980-talet kom att präglas av liberala och nyliberala tankegångar. De Geer menar att arbetsgivarna tog tillfället i akt ”för att byta kurs och styra bort från centralism och korporatism”. Löntagarfonderna användes som politisk hotbild tillsammans med ”totalt samordnade avtalsrörelser”.<sup>8</sup> Den här typen av förklaringar bör nog anses som bidragade i det att ideologins anti-socialistiska prägel användes för att underlätta sammanhållningen i SAFs marknads- och decentraliseringssträvanden.

*Strukturella* förändringar i ekonomin förstärkte den nya trenden. Av stor betydelse var 1970- och 1980-talets strukturkris i basindustrier som stål och varv. När företagen i dessa branscher var försvagade eller borta förstärktes de internationella verkstadsföretagens relativa maktposition. De fanns inom VF: Asea, LM Ericsson, Electrolux, Saab-Scania, Volvo, SKF m.fl. Detta var också de företag som var mest moderna när det gällde organisation. Dessa företags förändrade organisation i riktning mot flexibilitet och ökad internationell rörlighet förstärkte behovet av decentraliserade lösningar även i fråga om kollektivavtal. Det var ingen tillfällighet att det var Volvos Pehr G Gyllenhammar som drev VF:s marknadsinriktade arbetsgivarpolitik. Ökad globalisering påverkade både

---

<sup>8</sup> De Geer, Hans (1992), kap. 15.

ideologin och de strukturella förändringarna. Men ingenting förändras av sig själv. De internationella företagens intressen fick bestämma arbetsgivarpolitiken för stora och små företag. I bakgrunden finns dock de *teknologiska* nydaningarna som gjort processen möjlig.

Dessa ideologiska och strukturella förändringar har haft betydelse för den institutionella förändring som den svenska förhandlingsmodellen genomgått. Det vore dock dålig historieskrivning att se institutionell förändring enbart som ett resultat av yttre faktorer. De storslagna funktionalistiska förklaringarna saknar en viktig lärdom av historien – att all institutionell förändring även har en inre dynamik. Det finns aktörer som påverkar utvecklingens gång genom att agera för att stärka sina intressen. Jag vill därför mena att arbetsgivarpolitikens inre process haft stor betydelse för den svenska förhandlingsmodellens ”fall”. En *organisatorisk* förklaring står dock inte i en motsatsställning till de ovan diskuterade förändringsfaktorerna. Snarare ger den en djupare förklaring av de processer som ledde till institutionell omvandling.

En typ av förklaring som kan kopplas till kartellansatsen är att se SAF som en svag eller misslyckad kartell. Ett problem var t.ex. de vilda strejkerna som visade på svagheter i sammanhållningen. Volvos uppgörelse i de lokala förhandlingarna 1969/70 låg betydligt över avtalsnormen. Företagen betalade för att slippa vilda strejker. SAF beslutade därför om full kostnadstäckning för motstånd. Det visade sig dock att 20 procent av företagen i SAF åsidosatte den centrala överenskommelsen.

Utvecklingen mot decentralisering inleddes redan under 1970-talet och var mer än en lyckosam revolt från VF:s sida. Samtidigt måste påpekas att attityderna till decentralisering och segmentering var fortfarande blandade 1986. Då ansåg 90 procent av ett urval av SAFs medlemmar att förhindra löneglidning fortfarande var en av SAFs viktigaste uppgifter. Behovet av förbättrad lokal arbetsgivarverksamhet beslutades 1987.<sup>9</sup>

Vilken roll spelade SAFs förändrade organisation? En stark organisationsstruktur hos både SAF och LO framhålls av De Geer som en grundläggande förutsättning för samarbetet. Mellan 1930 och 1990 ökade antalet delägare med 800 procent och antalet anställda i SAF-företag med 430 procent.<sup>10</sup> SAF har samtidigt ändrat karaktär från en organisation för industrin och byggbranschen till en organisation för hela näringslivet och blev därmed mycket av en småföretagarorganisation. De organisatoriska förutsättningarna för kartellverksamhet hade därför minskat drastiskt.

Det formella regelverket för organisationens verksamhet, stadgan, har även den haft betydelse. År 1949 fick SAFs styrelse större makt över företag och förbund vilket lade grunden för centralisering och samordning. År 1982 ändrades reglerna i riktning mot decentraliserad makt genom att regeln om SAFs

---

<sup>9</sup> De Geer, Hans (1989), *I vänstervind och högerväg*, s. 352; Swenson, Peter (1992), "Managing the Managers. The Swedish Employers' Confederation, Labor Scarcity, and the Suppression of Labor Market Segmentation", *Scandinavian Journal of History*, vol 16, s. 345 ff.; De Geer, H. & Zetterberg, H. (1987), *Mål, motiv och verksamhet - en SIFO-undersökning om delägarnas syn på Svenska Arbetsgivarförbundet och dess förbund*.

<sup>10</sup> De Geer, Hans (1992), s. 124.

förhandsgranskning av kollektivavtalen togs bort, och dessutom hade styrelsen inte längre ensamt befäl över lockoutvapnet.<sup>11</sup> Centralismen som ideologi var därmed formellt avskaffad och därmed även den nationella kartellen som kontrollinstitution.

Från 1950-talet till 1980-talet växte SAF som helhet kraftigt. Både SAFs och VFs strategi för att uppnå ökad kontroll var breddning och fördjupning av organisationerna. Detta var en del i kartellstrategin. Dels breddades organisationen genom att fler medlemsförbund värvades, dessutom rekryterades mindre företag. Man ville på detta sätt uppnå kontroll över lönebildningen. Småföretagen upptäckte snart att de hade svårt att få gehör för sina synpunkter. Organisationerna hade ett representationsproblem. Samtidigt minskade de äldre basindustriernas betydelse under 1970- och 1980-talet. Dessa branscher hade kännetecknats av stora företag. Sammantaget minskade storleken på SAFs medlemsföretag. Det var helt enkelt en annan organisation i början av 1980-talet jämfört med under 1950-talet. VFs representationsfråga i SAF var ett utslag av denna organisationsförändring.

Det var naturligtvis ohållbart att organisationens starkaste arbetsgivarförbund inte ansåg sig få gehör för sina intressen i SAF. Argumentet var att de små förbunden måste vara representerade. Problemet var att SAF blivit så stort att det inte rymde alla intressen i förhandlingsarbetet. En rationell intresseorganisation bör sträva mot kontroll och höja sig över de enskilda intressena. Det var just det som SAF hade gjort och som nu slog tillbaka i representativitetsproblem. Kontrollstrategin blev alltmer ohållbar. Eftersom det var representativiteten vid centrala förhandlingar som var stötestenen hade organisationen på sikt två valmöjligheter. Antingen decentraliserade man förhandlingarna till förbunds nivå och höll samman arbetsgivarkollektivet i en gemensam organisation, eller också fortsatte man som om problemen inte existerade och riskerade att organisationen bröts sönder inifrån. SAF valde den senare lösningen men räddades av att VF bröt sig ur de centrala förhandlingarna och förhandlade på egen hand med sina fackliga motparter. Några år senare insåg SAF sitt dilemma och avvecklade sin förhandlingsfunktion. Vid det laget hade man fått ideologiska argument för att ta det ofrånkomliga steget. Genom organisationens utveckling mot ökad kontroll hade man nått en punkt där man tvingades decentralisera enligt en representativitetslogik.

Slutsatsen är att den fulla sysselsättningen bidrog till konkurrens om arbetskraften, löneglidning och en stark fackföreningsrörelse. Arbetsgivarna började föra en kartellpolitik för att lindra effekterna. Denna kartellpolitik tog sig organisatoriska uttryck, bland annat genom centralisering och samordning av löneförhandlingarna. Detta löste inte problemet med löneglidning. Då användes ytterligare en organisatorisk metod, organisationsutveckling. Den innebar breddning av SAF genom anslutning av utanförstående arbetsgivarförbund. Dessutom började förbunden rekrytera mindre företag. Denna organisationspolitik fick i sin tur följderna att avtalen fick allt svårare att passa alla. Särskilt de mindre företagen såg sig som förlorare. Löneglidningen tenderade att öka med tiden.

---

<sup>11</sup> Ibid, s. 128.



Verkstadsföreningens politik blev då att svara med ytterligare en organisatorisk förändring. Man byggde ut den regionala och lokala organisationen och tog initiativ till lokal samverkan mellan medlemmarna för att den vägen minska löneglidningen. Denna organisationsprocess innebar decentralisering i sig själv och utgjorde, enligt min mening, ett viktigt led i tillblivelsen av en ny arbetsgivarpolitik i form nedmontering av de centraliserade förhandlingarna mellan SAF och LO och ökad marknadsanpassning.

Vi kan alltså se den nya strategin som en reaktion på de erfarenheter man hade av den egna skapelsen, centrala samordnade förhandlingar, d.v.s. kartellstrategin. Denna strategi hade spelat ut sin roll vid mitten av 1970-talet och de kommande tio åren eftersom brist på arbetskraft inte längre förelåg på ett generellt plan. När sedan kartellstrategin återigen hade varit rationell, under andra halvan av 1980-talet, var avvecklingen av SAFs samordnande funktion redan långt gången.

### **Från samverkan till konkurrens**

Organisationsutvecklingen hade stor betydelse. Samtidigt måste vi ta hänsyn till en förändring som har stor betydelse när vi talar om framtida agerande. Det är den kultur- eller mentalitetsförändring som inträffade under perioden. Det är den utveckling som kan beskrivas som en förändring från samarbetskapitalism till konkurrenskapitalism. Under efterkrigstiden satte arbetsgivarna den egna kollektiva solidariteten i högsätet, för att sedan långsamt men säkert närma sig en konkurrensmentalitet. Under 1950-talet ser vi på arbetsgivar sidan en tydlig centralisering och standardisering av arbetsgivarpolitiken, under 1990-talet kan man se en rakt motsatt tendens, decentralisering och individualisering. I december 1997 kunde man läsa i Svenska Dagbladet att storföretagen Volvo, Ericsson, Electrolux och Scania krävde större lokal frihet i verkstadsavtalet. I annat fall tänkte de lämna Verkstadsföreningen och förhandla på egen hand.<sup>12</sup> Med 1950-talet för ögonen ter sig 1990-talet märkligt, liksom ett omvänt perspektiv. Men historien är sällan entydig. Trots att centralism och kollektiva principer styrde arbetsgivarpolitiken årtiondena efter andra världskriget fanns det de som gick mot strömmen. Det finns en viss konsekvens i Volvos agerande. Drygt femtio år tidigare, 1946, refererades VD:n i Volvo, Assar Gabrielsson, i en artikel i Dagens Nyheter där han inte motsatte sig lönekonkurrens mellan företag och att därigenom vinstrika företag drog till sig den ”bättre delen av arbetskraften”.<sup>13</sup> Artikeln växte uppseende inom arbetsgivarkollektivet. Marknadsanpassning av arbetsgivarpolitiken var ett synnerligen kontroversiellt förslag. SAFs VD, Fritiof Söderbäck, gick i svaromål och menade att arbetsgivarna hade i avtalet en förpliktelse mot sina kollegor att inte överskrida avtalets löner. ”Denna förpliktelse är särskilt betydelsefull under en tid av brist på arbetskraft.”<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Svenska Dagbladet 10/12 1997.

<sup>13</sup> Dagens Nyheter 2/4 1946.

<sup>14</sup> Dagens Nyheter 3/4 1946.

Storföretagen har större resurser än deras arbetsgivarorganisationer och kan i princip agera utan deras medverkan vilket försvagar organisationernas möjlighet att fatta bindande beslut.<sup>15</sup> Detta speglar utvecklingen i Sverige mot försvagade arbetsgivarorganisationer och att de ledande exportföretagen, företrädesvis inom VF, sett sina intressen sammanfalla med individuella strategier snarare än kollektiva. Kartellen som strategi har också fallit i onåd genom ekonomins internationalisering och kanske även genom en allmän idealisering av marknadsprincipen i samhället. Det företag eller den arbetsgivarorganisation som idag skulle förespråka ett återvändande till 1950-talets centrala samordnade förhandlingar kan räkna med motvind. SAFs ordförande, Anders Scharp, skrev 1996 att arbetsgivarkartellernas och de ”centrala löneöverenskommelsernas epok är oåterkalleligen förbi”.<sup>16</sup>

SAFs självanalys innebar att man ansåg sig förlora på kartellstrategin. Med tanke på att samverkansideologin ersatts av en konkurrensideologi inom arbetsgivarpolitiken, liksom generellt i samhället, finns det inte mycket som talar för en återgång till den svenska modellen.

## Slutsatser

I korthet är argumentet att full sysselsättning leder till konkurrens om arbetskraften och en säljarnas marknad vilket försvårar kollektivt agerande. Detta bidrar samtidigt till starka fackföreningar, vilket ökar behovet av kollektiva arbetsgivarstrategier än mer. Den enskilde arbetsgivaren har i detta läge en relativt svagare position gentemot de anställda, vilket leder till att han är beredd att överlämna stor beslutanderätt till en arbetsgivarorganisation. Organisationen byggs ut och makten centraliseras för att möjliggöra en kollektiv politik. Konkurrenten om arbetskraften leder därför till en kartellstrategi, men arbetsgivarkarteller är vanligtvis svaga i det att organisationens politik kringgås. Nu uppstår fenomen som löneglidning, som är ett resultat av konkurrens.

Under perioder av hög arbetslöshet försvagas fackföreningar och konkurrensen om arbetskraften är obetydlig (köparnas marknad), vilket minskar behovet av kollektiv arbetsgivarpolitik. Enskilda arbetsgivare framhäver istället behovet av lokal anpassning. En decentraliseringsstrategi påbörjas men försvåras av att den tidigare tendensen till centralisering och byråkratisering har institutionaliserats. Decentralisering leder till försvagade fackföreningar.

Ju längre perioden av full sysselsättning pågick, desto mer institutionaliserad blev kartellstrategin. Detta innebar i sin tur att övergången till decentralisering vid ökad arbetslöshet försvårades. Om en period av full sysselsättning åter uppstår som kräver ökad kollektiv samordning står arbetsgivarorganisationen åter inför uppgiften att bygga upp en kollektiv politik. Den fackliga sidan motsvaras av samma logik men omvänt. Facket står som starkast när det minst behöver det,

---

<sup>15</sup> Traxler, Frans (1991), ”The Logic of Employers’ Collective Action”, i Sadowski, D & Jacobi, O, eds., *Employers’ Associations in Europe: Policy and Organisation*, s. 46.

<sup>16</sup> Scharp, Anders (1996), ”Nya tider – ny lönebildning”, i *Verkstadsindustrin, lönebildningen och framtiden*, s. 87.

under full sysselsättning, och som svagast när det bäst behöver styrka, under perioder av hög arbetslöshet.

En enkel ekonomisk och institutionell modell av det slag som tecknas ovan har sin poäng i att den sätter fokus på det ekonomiska knapphetsproblemets betydelse för arbetsgivarpolitiken. Förenklingens begränsning är att den inte tar hänsyn till de större linjerna i historien. En viktig utvecklingslinje under de senaste femtio åren är förändringen i samhället från kartell- och samverkansideologi till konkurrensideologi. Kartellväsendet nådde sin höjdpunkt runt andra världskriget för att sedan börja avvecklas. Kartellerna på avsalumarknaden avlöstes av kartellerna på arbetsmarknaden, men kanske bör båda dessa företeelser ses som resultat av samma kultur eller system, samarbetskapskapitalismen.

En annan utveckling som sammanfaller med arbetsgivarstrategierna är den centralisering respektive decentralisering som förelegat på företagsnivå och som dessutom haft inflytande på statliga och andra myndigheters organisation. Man kan tala om en allmän centraliseringstendens under 1950- och 1960-talen och en motsvarande decentralisering under senare årtionden.

### 3. Tidlös facklig rationalitet? Frågan om arbetskraftsinvandring

Ett av arbetsgivarnas och samhällets stora ekonomiska problem från slutet av 1940-talet till början av 1990-talet var löneglidningen, vilken bidrog till inflation och försämrade konkurrensmöjligheter för exportindustrin. En starkt bidragande orsak till denna löneglidning var den (över)fulla sysselsättningen, eller bristen på arbetskraft. Arbetskraftsinvandringen utgjorde en lösning på detta problem. Först och främst sågs dock invandring som ett sätt att lösa industrins rekryteringsproblem. Arbetsgivarorganisationerna såg samtidigt en positiv bieffekt i att invandrarna skulle bidra till att minska konkurrensen om arbetskraft och i någon mån stärka arbetsgivarnas position mot facket.<sup>17</sup>

För LO var situationen annorlunda. Fackets styrka baserades på, förutom kopplingen till Socialdemokraterna, hög anslutning och full sysselsättning. Men varför var facket tveksamt till arbetskraftsinvandring? Ur facklig synvinkel innebar arbetskraftsinvandringen ett hot mot LOs inflytande på flera sätt.<sup>18</sup>

Man kunde misstänka att det var en *arbetsgivarstrategi* att använda invandring för att sänka lönerna. Sådant har förekommit både förr och senare. Därför motsatte man sig invandring till låglöneföretag. En sådan kunde hindra en generell ökning av lönerna och den gick på tvärs med fackets låglönepolitik. Idag flyttar svenska företag till låglöneländer, vilket är den omvända varianten på att

---

<sup>17</sup> Lundqvist, Torbjörn (2000).

<sup>18</sup> Kapitlet bygger på en analys av fackets inställning till arbetskraftsinvandring som gjorts inom ett LO-finansierat projekt under ledning av docent Bo Malmberg (Befolkning och välfärd). En bok från detta projekt kommer under 2002 där jag bidrar med artikeln, "Arbetskraftsinvandringen och facket i framtidsperspektiv". För utförliga källhänvisningar hänvisas till den kommande boken. Artikeln bygger på remissyttranden från LO och SAF till följande utredningar: SOU 1951:42, 1967:18, 1971:51, 1972:84, 1974:69, 1995:75-76, 1996:55, 1999:49. T.o.m. 1974 är de arkiverade i Riksarkivet, därefter i Regeringskansliets arkiv. Andra källor utgörs av rapporter och annat tryckt material från LO. Därutöver har en avhandling utgjort en viktig källa till fackets strategier, Nelhans, Joachim (1973), *Utlänningen på arbetsmarknaden*.

använda invandring för att sänka lönerna. Det var också en känd arbetsgivarstrategi att använda invandrare som strejkbrytare. Fackligt oanslutna arbetare kunde också splittra den lokala arbetsstyrkan enighet vid konflikt. Känd var också invandringens upplösande effekt på arbetsmarknadens institutioner. I USA har den bidragit till att försvaga facket och arbetsmarknadens reglering.

Arbetslöshetsrisken ökade vid lågkonjunktur om arbetskraftens numerär växte. Särskilt om invandringen konserverade föråldrade strukturer. Invandringen kunde alltså tänkas ersätta rationalisering i högkonjunktur och sätta Rehn/Meidner-modellen ur funktion.

Risken att hamna i arbetskraftsreserven ökade om arbetsgivarna kunde fylla på med nya unga och friska arbetare utifrån. Läget kunde försämrats för kvinnor som vill in på arbetsmarknaden. Det kunde också försämrats för äldre och för människor med funktionshinder.

Det fanns mycket att tänka på när facket resonerade om arbetskraftsinvandringens effekter. Inte minst den ökade risken för arbetslöshet vid framtida konjunkturedgång, risk för minskad anslutningsnivå, vilket i sin tur riskerade att minska betydelsen av fackets kollektiva strategier på enskilda arbetsplatser. Full sysselsättning gav facket en relativt bättre position i partsrelationerna. Utländska arbetare hade inte samma fackliga traditioner och kunde tänkas ställa sig utanför facket. Det lokala fackets styrka var ofta beroende av ett enhetligt uppträdande mot arbetsgivaren.

Fackets styrka kunde alltså hotas av en stor arbetskraftsinvandring. Dessutom kunde en sådan innebära en underbudskonkurrens vilket hotade LOs kartellfunktion. Från facklig horisont var det därför rationellt att motsätta sig arbetskraftsinvandring. Å andra sidan såg sig LO som en progressiv kraft som bidrog till välståndsutvecklingen genom att i Rehn-Meidners anda förorda rationaliseringar även om de innebar att medlemmar blev arbetslösa.

Här har vi kärnpunkten i den fackliga problematiken. Arbetskraftsinvandring kunde höja landets välstånd, genom att industrin kunde utnyttja sin kapacitet i rådande efterfrågan, och därmed även LOs medlemmars välstånd. Samtidigt fanns risken att arbetskraftsinvandring försvagade facket och arbetarnas välståndsutveckling.

### **Arbetskraftsinvandringen**

Mellan 1860-1910 rådde i princip fri arbetskraftsinvandring till Sverige. Efter 1900 blev arbetskraftsinvandring alltmer kontroversiell fråga då utländsk arbetskraft vid några tillfällen användes som strejkbrytare eller pressade lönerna. Passtvang vid inresa i riket återinfördes 1917. Kontroverser mellan arbetsmarknadens organisationer bidrog till beslutet att dessa skulle höras innan invandring beviljades från år 1919.

Mellankrigstiden gick i den restriktiva invandringspolitikens tecken, till följd av den höga arbetslösheten. Under de sista åren av andra världskriget kom dock nordiska medborgare och balter att få fri tillgång till den svenska arbetsmarknaden.

1950-talet gick i liberaliserande riktning. Denna var del i återuppbyggnaden av den europeiska ekonomin efter kriget. OECD spelade här en central roll med sina liberala rekommendationer. En öppnare arbetsmarknad i Europa sågs som en central del i utvecklingen, en föregångare till EGs gemensamma marknad. Sverige anslöt sig till denna utveckling och öppnade upp arbetsmarknaden. Viseringskravet för medborgare från en rad europeiska länder slopades, vilket innebar att de kunde söka jobb i Sverige som turister. Detta bäddade för en fri arbetskraftsinvandring från berörda länder, den s.k. ”turistinvandringen”. Samtidigt kom den gemensamma nordiska arbetsmarknaden att institutionaliseras. Denna liberala period inföll åren 1955-1967.

År 1967 avskaffas det liberala systemet och arbetstillstånd skulle åter sökas före inresa. Man försökte anpassa utbudet efter efterfrågan. Samtidigt började man återigen tala om kollektiv rekrytering av arbetskraft. Något som hade förekommit innan turistinvandringen. Kollektiv rekrytering innebar att AMS skulle samråda med parterna på arbetsmarknaden och i samråd med arbetsgivarna importera arbetskraft.

År 1968 antog riksdagen riktlinjer för invandringspolitiken som innebar att den inhemska arbetskraftsreserven (gifta kvinnor, arbetshandikappade, äldre) skulle utnyttjas innan invandring var aktuellt. Arbetsmarknadsläget skulle bestämma invandringens storlek, liksom möjligheterna att ge dem bostäder, utbildning, sjukvård och annan service. Från och med 1972 upphörde den icke-nordiska arbetskraftsinvandringen i princip.

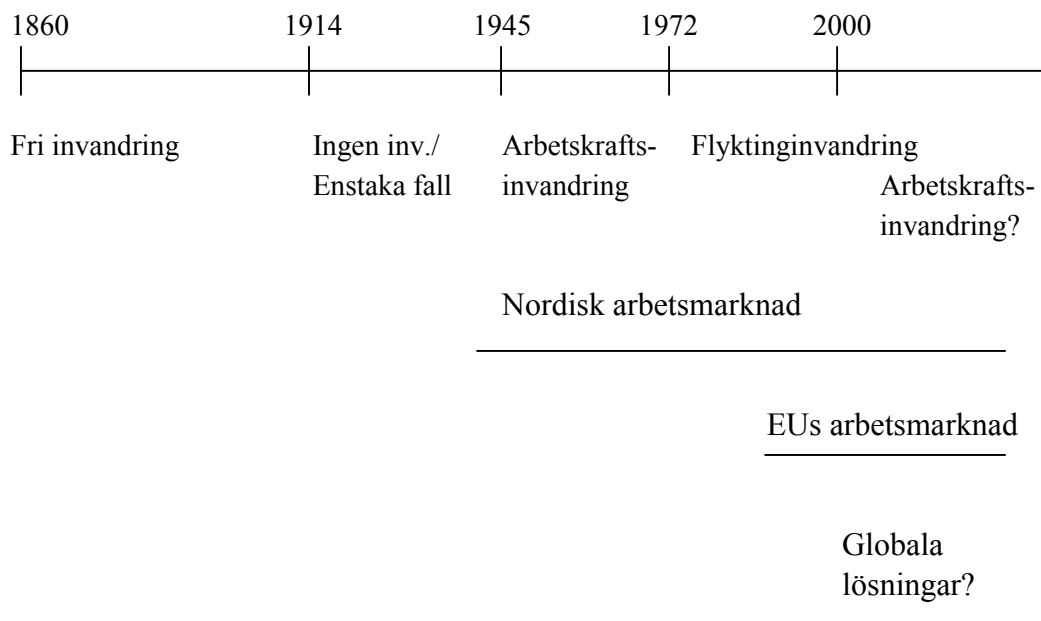
Upp till denna tid var nettoinvandringen drygt 400 000 individer. Under efterkrigsåren på 1940-talet och under 1960-talet var invandringsöverskottet ca 20 000 personer årligen, medan siffran för 1950-talet endast var ca 11 000. Många av invandrarna under efterkrigsåren var flyktingar, men under 1950-talet dominerade arbetskraftsinvandring från grannländer i Norden eller Västeuropa. De låga nettosiffrorna berodde på att turistinvandringen kom igång först 1955 och en stor återflyttning. Av hela invandringsöverskottet på drygt 200 000 personer upp till 1960 var nästan 150 000 nordbor, av vilka finländarna dominerade. I övrigt dominerades bilden av människor från Väst- och Östeuropa.

Arbetskraftsinvandringen var under dessa år en del i ett projekt för en nordisk modell av full sysselsättning. 1960-talet innebar nästan dubbelt så stor nettoinvandring mot under 1950-talet, tack vare turistinvandringen. Finländarna fortsatte att dominera bilden, italienarna fortsatte att komma, men inte minst jugoslaver blev en stor grupp. Dessutom tillkom greker och turkar.

Vilken typ av arbetskraftsinvandring är att föredra: marknadslösning eller statlig rekrytering? Marknad eller stat är naturligtvis inga renodlade kategorier, men begreppen kan användas för en övergripande historieskrivning över arbetskraftsinvandringen 1945-1972. Två varianter på marknadslösningar fanns under perioden: företagen importerade arbetskraft eller arbetssökande sökte upp företag i Sverige. Staten reglerade vilka länder som var möjliga för båda dessa varianter på marknadslösning. I den mera reglerade och politiskt styrda arbetskraftsinvandringen var staten en aktiv aktör som via AMS genomförde kollektiva rekryteringar. Samtidigt begränsades enskilda arbetssökandes möjligheter från utomnordiska länder.

Man kan därför tala om tre grundtyper av rekrytering av utländsk arbetskraft under den avhandlade perioden: enskilda arbetsökande, arbetsgivares rekrytering och statlig rekrytering via AMS. Inom dessa tre grundtyper fanns variationer. Enskild invandring förekom under hela perioden och dominerades av nordbor genom den gemensamma arbetsmarknaden. Mellan 1955-1967 kom även stora grupper från andra europeiska länder till Sverige som "turistinvandrare". Medborgare i ett antal länder kunde fritt söka arbete i Sverige och därefter ansöka om arbetstillstånd, vilket vanligen beviljades (figur 1).

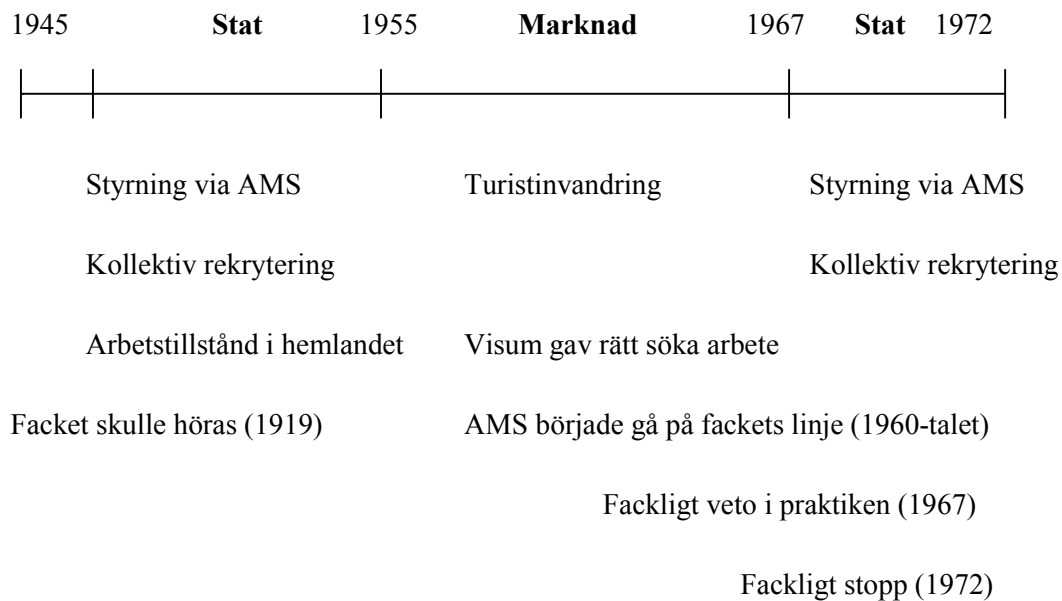
Figur 1. *Invandring och arbetsmarknad över tid*



Företagens rekrytering var störst i Norden, särskilt i Finland. År 1950 reglerades denna verksamhet genom AMS. Mellan 1950-1955 fick företagen anmäla intresse om utländsk arbetskraft hos AMS, som i sin tur samarbetade med myndigheterna i berört land. Dessa gjorde en uttagning av potentiella individer och det svenska företaget fick sedan rekrytera bland dessa. Detta omständliga förfarande resulterade i knappt 15 000 invandrare. Efter 1955 blir den här typen av rekrytering mycket begränsad. Den andra typen av statlig rekrytering var kollektiv överföring av arbetskraft, vilken var än mer obetydlig. De viktigaste tillfällena torde vara de år 1947 rekryterade italienarna och ungrarna, följt av jugoslaver 1966 och turkar 1967.

Den nordiska gemensamma arbetsmarknaden fungerade i princip som en utvidgning av den svenska arbetsmarknaden. För den europeiska invandringen kan vi dela in perioden från andra världskriget till början av 1970-talet i tre faser: upp till 1955 en alltmer liberal politik trots att arbetsgivarnas rekrytering kom att regleras eller ersättas av staten, en i princip fri arbetskraftsinvandring mellan 1955-1967, och mellan 1967-1972 en återgång till statlig kontroll och reglering av invandringen (figur 2).

Figur 2. *Institutionella arrangemang under arbetskraftsinvandringens period*



Varför kom principerna för arbetskraftsinvandring att förändras under perioden? Jag menar att man utifrån den faktiska historien kan hävda att marknadslösningen, turistinvandringen, tillkom som ett svar på ett regleringsmisslyckande. Den statliga styrningen kunde inte leva upp till den stora efterfrågan på arbetskraft som fanns under 1950-talet. Principiellt kan man hävda att kostnaderna var för höga för varje invandrare med de former av rekrytering som staten tillät eller själv använde. Den klassiska lösningen blev att låta marknadsmekanismerna lösa problemet. Rekryteringskostnaderna (sök- och transportkostnader) lades på invandrarna. Därigenom fick arbetsgivarna ett betydligt större utbud till en betydligt lägre kostnad. När arbetslösheten steg (marginellt) vid mitten av 1960-talet uppstod sociala kostnader. Marknaden kunde lösa utbudet men det sociala priset ansågs vara för högt när arbetslöshet uppstod som hotade den fulla sysselsättningen. Då gick man tillbaka till ökad reglering och statlig kollektiv rekrytering. Efterfrågan var dock fortsatt hög och utbudet av arbetskraft upprätthölls mycket tack vare en djup finsk lågkonjunktur som ökade antalet finska invandrare på den svenska arbetsmarknaden.

### Facket

I dagens diskussion anføres kunskaper i svenska som en fråga om anställningsbarhet. Under 1950- och 1960-talet blev svenska språket en facklig fråga som kan hänföras till fackets kollektiva strategier. Genom att undervisa invandrarna i svenska och samhällskunskap tänktes den fackliga medvetenheten höjas. Fackliga "kulturkrokar" hade förekommit sedan efterkrigsåren där invandrare anklagades för en individualistisk inställning till arbetet, t.ex. genom

att "förstöra" ackorden genom att arbeta hårdare än vad den kollektiva normen förespråkade. Det uppfattades ibland som att utlänningar kom hit och jobbade hårt ett par år och skickade hem pengarna. Dessa "gästarbetare" tog inget kollektivt ansvar för kamrater som var äldre och orkade sämre eller arbetare som skulle arbeta på samma ställe kanske under hela sitt yrkesverksamma liv. Därför var LO motståndare till ett gästarbetarsystem. Ett sådant system tenderade att förstöra villkoren för de stadigvarande arbetarna och riskerade att minska fackets inflytande på arbetsplatserna. På så sätt hade LOs invandrapolitik en logisk anknytning till invandringspolitiken. Det gällde att försvenska invandrarna eftersom detta stärkte facket.

Idag förespråkar LO mångfald. Att olikhet är en tillgång för arbetsgivaren och på arbetsmarknaden. Men även arbetsgivarna talar om mångfald. Det finns dock skillnader. Mångfald betyder för arbetsgivarna att flexibilitet ska gälla, t.ex. att riva ner regleringar på arbetsmarknaden som man menar hindrar integration. SAF skriver:

För samhället handlar mångfald om att skapa bästa möjliga förutsättningar för individen. Det innebär att man måste acceptera att människor är olika, har olika preferenser och vill lösa sin dagliga tillvaro på olika sätt... politiska beslutsfattare måste bidra aktivt genom att eliminera hinder och öppna upp för nya möjligheter för tillväxt och mångfald.<sup>19</sup>

Mångfald för facket betyder politik för full sysselsättning. För arbetsgivarna betyder mångfald avreglering eller liberalisering av arbetsmarknaden. I denna logik hindras mångfald i arbetslivet av fackets egenintresse.

LOs politik har av forskare framställts som ett hinder för invandranas integration på arbetsmarknaden genom att hålla på minimilöner och anställningstrygghet.<sup>20</sup> SAFs inställning sammanfaller med denna syn på saken. Här ser vi den typiska intressekonflikten mellan fack och arbetsgivare. I över hundra år har striden stått kring denna fråga, d.v.s. fackets inflytande på lönerna och arbetsvillkoren. Invandrade arbetare skiljer sig inte nämnvärt från svenskfödda arbetare i denna fråga. Därför skiljer sig heller inte den här typen av rekommendationer nämnvärt från de förslag som ville lösa arbetslösheten under 1920- och 30-talet med lönesänkningar. Detta "eviga" problem om intressenas inflytande kan lika litet nu som då lösas med ekonomiska teorier.

Hur ser då den fackliga logiken ut bakom en mångfaldsstrategi? Stora grupper invandrare från 1980- och 90-talen var arbetslösa eller stod utanför arbetskraften under 1990-talet. Att i ett sådant läge fylla på med arbetskraftsinvandring innebär risk för en permanent arbetslös grupp och framväxten av ett proletariat som fastnar i en osäker och lågbetald sektor. En sådan utveckling går emot den strävan som LO haft sedan tidigt 1900-tal: att stärka arbetarklassen genom en kollektiv höjning av dess levnadsnivå genom en solidarisk lönepolitik i betydelsen satsning på lågavlönade. I själva verket har detta varit en grundbult för LOs styrka. En

---

<sup>19</sup> *Mångfald i praktiken. En skrift om företagsverksamhet och mångfald*, SAF (2000) (broschyr).

<sup>20</sup> Lundh, Christer & Ohlsson, Rolf (1999), *Från arbetsmarknadsimport till flyktinginvandring*.



förutsättning för de höga medlemstalen (organisationsgraden) var satsningar på lågavlönade grupper.

Det relativt homogena Sverige finns inte längre. Försvenskning av invandrarna är inte längre en realistisk strategi. Samtidigt har fackets kollektiva strategier på arbetsplatserna förändrats med samhällsutvecklingen och arbetets förändring. Den höga arbetslösheten under 1990-talet kom att försvaga fackets position i förhållande till arbetsgivarna. Full sysselsättning stärker fackets position. Att förespråka mångfald är därför som facklig strategi ett led i den fulla sysselsättningens politik. Motståndet mot arbetskraftsinvandring innan arbetslösheten försvunnit är en del i samma logik.

Här kan vi se kontinuitet i LOs syn på invandrare. Man har inte gått från en negativ till en positiv syn. Samma tveksamhet till en arbetskraftsinvandring som hotar den fulla sysselsättningen finns hela tiden från 1945 till idag och kommer troligen att bestå in i framtiden. Och den grundar sig på samma logik om fackets och arbetarklassens styrka och välstånd. Samtidigt vill jag mena att det sker en strategiförskjutning genom att LOs invandrapolitik förändrats från försvenskning till mångfald. Detta innebär en förskjutning i strategi, från att betona inflytande på den lokala arbetsplatsen till att än mer betona den fulla sysselsättningens logik genom att öka invandrarnas anställningsbarhet via mångfaldsbegreppet. Detta är också ett resultat av 1990-talets höga arbetslöshet och debatten om rasism och diskriminering där LO intar en vänsterposition mot en invandrarfientlig ”extremhöger”.

Under arbetskraftsinvandringens period stod LO för en anpassningspolitik som mer eller mindre önskade en försvenskning av invandrarna. Denna politik försvinner med att flyktingsinvandringen blir helt dominerande. Mångfald blir ledordet. Istället för att enbart anpassa invandrarna till det svenska samhället ville man nu även anpassa svenskarna till invandrarna. Denna utveckling följer i huvudsak den officiella politiken. SAFs linje har inte skiljt sig nämnvärt, men man har varit mindre engagerad i de sociala frågorna.

När det gäller förklaringar till anpassningsproblematiken och dess omfattning har det funnits skillnader. LO har hela tiden sett allvarligt på sociala konflikter och problem kring invandrare, medan SAF inte gjort det. När LO velat förklara anpassningsproblem med arbetslöshet har SAF menat att arbetslösheten bland invandrare orsakats av arbetsmarknadens reglering. LOs medlemmar ses som av regleringar skyddade "insiders" medan arbetslösa invandrare blir "outsiders" som inte släpps in på arbetsmarknaden. Receptet mot detta har hetat avreglering. I denna kontext har det blivit viktigt för LO att erbjuda ett alternativ till avreglering. LOs kampanjer för mångfald i arbetslivet och invandrarnas ökade anställningsbarhet har, förutom den solidariska sidan, en strategisk dimension. Kan full sysselsättning uppnås, visar man att en avreglering inte är nödvändig. LO vill ju inte gärna ge upp reformer som tidigare generationer fick arbeta hårt för.

## **Slutsatser**

LOs strategier har varit en logisk del i en svensk modell för full sysselsättning. Utvecklingen från att förorda försvenskning till att tala om mångfald följer en

logisk utveckling där vi går från arbetskraftsinvandring till flyktinginvandring. När invandrarna i första hand kom för att arbeta kom de i kontakt med facket som ville se dem integreras i kollektivet. När flyktingarna inte kom in på arbetsmarknaden blev mångfaldsbegreppet ett sätt att försöka få dem i arbete och uppnå full sysselsättning. Tveksamheten mot arbetskraftsinvandring har alltid varit kopplad till den fulla sysselsättningen. Christer Lundh uttrycker detta träffande, att invandringen inte fick "äventyra den fulla sysselsättningen, strukturomvandlingen eller den solidariska lönepolitiken".<sup>21</sup> Samtidigt gällde det att integrera invandrarna i samhället och i arbetslivet, både för deras egen skull och för upprätthållande av den fackliga solidariteten. Detta menar jag är en bättre förklaring till LOs restriktiva hållning i frågan om arbetskraftsinvandring än anklagelser om främlingsfientlighet, vilket förekom i debatten under 1960-talet liksom i den samtida debatten. Denna kontinuitet i synsätt bygger på att full sysselsättning utgör den främsta garantin för att fackets intressen ska tillvaratas. Samtidigt kan man notera att den fulla sysselsättningens idé tycks ha fått ökad betydelse i invandrarfrågan med växande arbetslöshet.

LO och SAF och de olika linjer som de stått för, "svensk modell" eller avreglering utan särlösningar, kan sägas representera två huvudlinjer i debatten om invandrings- och invandrarpolitiken.

#### **4. Framtiden**

Inledningsvis hävdade jag att historien kan användas för att identifiera framtidsproblem och möjliga lösningar på dessa. Utifrån de erfarenheter vi haft av arbetskraftsinvandring kan vi uttala oss om vissa principiella problem och möjligheter. Här finns historiska exempel på lyckade och misslyckade grepp, vilka kan hjälpa oss att agera i framtiden. Samtidigt bör vi ta hänsyn till att kontexten kommer att vara avsevärt förändrad.

##### **Den regionala frågan**

I den svenska modellen stod staten för arbetskraftsförsörjningen genom omskolnings- och flyttningspolitik via AMS. Numera är flytten till storstäderna till stor del livsstilsrelaterad, och den regionala omflyttningen tycks fortsätta in i framtiden.<sup>22</sup> En betydligt större regional konkurrens om arbetskraften är därför ett troligt scenario eftersom trenden leder till obalanser i arbetskraftsutbudet. Landstingsförbundet redovisar regionala befolkningsscenarier för år 2030 i rapporten *Kan hela Sverige leva?* Två ytterlighetsscenarier och ett basscenario presenteras. Det mest negativa scenariet utgörs av en trendframskrivning, medan det positiva kräver ett trendbrott. Basscenarioet ses som mest realistiskt. Detta innebär en positiv eller oförändrad befolkningsutveckling för området Uppsala/Stockholm och ner till Västsverige och Göteborg, och sedan vidare till

---

<sup>21</sup> Lundh, Christer (1994), "Invandrarna i den svenska modellen – hot eller reserv? Fackligt program på 1960-talet", *Arbetshistoria* 70, s. 34.

<sup>22</sup> SOU 2000:36, *Utgångspunkter för 2000-talets regionalpolitik*.

Skåne. Man kan tala om det positiva stråket Stockholm-Göteborg-Malmö. I övriga landet minskar befolkningen. Vi talar här om sydöstra Sverige, halva Svealand och hela Norrland med några undantag. Särskilt allvarlig tycks utvecklingen bli i följande län: Kalmar (- 20 %), Värmland (- 23 %), Dalarna (- 24 %), Jämtland (- 16 %) och Norrbotten (- 28 %).<sup>23</sup>

Utifrån regionala befolkningsscenarier är det tämligen missvisande att behandla landet som ett aggregat. Arbetskraftssituationen kommer att variera kraftigt i landet, och regionerna kommer att efterfråga olika typer av arbetskraft.<sup>24</sup>

Ett troligt scenario i detta perspektiv är att vi kommer att se lokal och regional rekryteringspolitik som inte bara innefattar Sverige och EU utan världen i stort. Men svenska kommuner och landsting blir inte ensamma på denna internationella arbetskraftsmarknad. Samma typ av lokalt och regionalt rekryteringsarbete kommer att uppträda inom hela EU. Vi får även räkna med nya typer av arbetsförmedlingsföretag. Dels privata arbetsförmedlingar, dels ökad betydelse för bemanningsföretag, men även rekryteringsagenter involverade i internationella nätverk. Personalrekryterare blir ett framtidsyrke där särskilda företag uppträder som internationella arbets- och arbetskraftsförmedlare.

Majoriteten av den nuvarande invandrade arbetskraftsreserven, dvs arbetslösa flyktinginvandrare, bor i storstäder. Arbetskraften inom kommuner och landsting kommer dock att behövas i hela landet. Under 1950- och 60-talen arbetade AMS för en inre migration där människor från främst skogslänen förflyttades till mellersta och södra Sveriges industrilän. Vad som skulle krävas i framtiden är kanske en omvänd flyttlasspolitik.

Med tanke på frågans politiska och ekonomiska betydelse kommer den för överskådlig framtid att stå högt på EUs agenda. Kanske kommer man att försöka sig på konkurrensavtal och annan reglering för att minska arbetskraftskonkurrensen.

Konkurrenstänkandets växande betydelse de senaste tio åren verkar inte ha någon tendens att avta. År 1992 avskaffades statens arbetsförmedlingsmonopol. Den regionala konkurrensen om arbetskraften kommer troligen att uppmuntras. I brist på andra alternativ kommer staten att understödja sådan verksamhet.

Inom detta område finns det behov av forskning av arbetsförmedlingsinstitutioner och rekryteringspolitik, liksom studier av internationella förhållanden. Dels för att få kunskap om hur rekryteringsmarknaden i framtiden kan te sig, men också hur privat arbetsförmedling fungerar i andra länder. I den internationella konkurrensen om arbetskraft blir det viktigt att ha kunskap om dessa fenomen.

---

<sup>23</sup> *Kan hela Sverige leva? Scenarier för länens befolkningsutveckling till 2030*, (2000) Landstingsförbundet. Även TCO har utkommit med en rapport om den framtida regionala befolkningsutvecklingen, där man nämner att den demografiska situationen i Västeuropa "på sikt kan medföra en utflyttning av arbetskraft från Sverige", *Det enkelriktade Sverige. Tjänstesektorn och den framtida regionala befolkningsutvecklingen*, TCO (2001).

<sup>24</sup> I en debattbok i ämnet, *Bäddat för mångfald*, behandlas landet som en enhet och avsaknaden av ett regionalt perspektiv gör att väsentliga framtidsproblem kommer bort. Däremot betonar författarna den internationella konkurrensen om arbetskraft som ett framtidsproblem, Per Broomé, Benny Carlsson & Rolf Ohlsson (2001).

## **Organisationerna**

Framtiden kan komma att innebära en arbetstagarnas marknad. Kronisk brist på arbetskraft brukar leda dithän. Historiskt (1900-talet) har brist på arbetskraft inneburit samarbetsvilliga arbetsgivare med positiva effekter för facket. I invandringsfrågan sammanföll dock det fackliga inflytandet med den svenska modellen och en stark nationalstat. Facket kan knappast räkna med samma inflytande vid en eventuell framtida våg av arbetskraftsinvandring. Åtminstone inte att man ska få bedöma varje enskilt fall. Istället ligger den framtida rationaliteten förmodligen i att fack och arbetsgivare samarbetar för att undvika illojal konkurrens och framväxten av en omfattande svart arbetsmarknad. Varken seriösa arbetsgivare eller arbetstagare vill konkurrera med oseriösa arbetsgivare eller arbetstagare. Den svenska modellens partsamverkan utgör här en grund. Seriösa arbetsgivare har därför mycket att vinna på att samarbeta med facket. Facket spelade under 1950- och 60-talen rollen av övervakare av att lagar och avtal följdes på arbetsplatserna, även när det gällde invandrad arbetskraft. Här sammanföll fackets och arbetsgivarorganisationernas intressen. Illojalt och olagligt beteende skadade bådas kollektiva intressen. I framtiden kvarstår detta gemensamma intresse.

Både arbetsgivarorganisationer och fackföreningar kommer därför att ha viktiga roller i framtiden. Arbetsgivarnas konkurrens om arbetskraften i ett samhälle med kronisk arbetskraftsbrist och invandring kan dock leda till en överbudskonkurrens som ökar klyftorna i arbetslivet och i samhället. Även om man kan tala om arbetstagarnas marknad finns betydande risker för en utveckling som missgynnar svaga grupper, särskilt nya invandrargrupper. Tendensen till tudelning av arbetsmarknaden kan förstärkas av en sådan konkurrens. Här har facket en viktig roll i framtiden och den knyter an till den hittills förda politiken.

## **Arbetskraftsinvandring**

Generellt kan man säga att fri invandring har den fördelen att rekryteringskostnaderna är relativt låga för arbetsgivarna, men även för staten. Sökkostnaderna ligger på de arbetssökande. Historiskt har den fria invandringen också varit en förutsättning för rekrytering av ett stort antal människor. De nivåer på invandringen som förekom 1945-1970 hade inte varit möjliga utan fri arbetskraftsinvandring från ett antal länder med överskott på arbetskraft. Problemen som uppkom var sociala kostnader för samhället och många av de invandrade individerna. Ett annat problem var tendensen att utbildade individer sökte sig hit. Från facklig synvinkel kan man här tala om en arbetsgivarnas marknad.

En annan variant som prövades var individuell invandring med arbetstillstånd utfärdat redan i hemlandet. Denna metod kan bli aktuell om rekryteringsföretag kommer in i bilden.

När staten i invandrarlandet och/eller utvandrarnlandet vill ha kontroll på vilka som kommer in/lämnar landet är kollektiv rekrytering en metod. Här har facket

möjlighet att fungera som remissinstans. Fördelen gentemot fri invandring är att man kan rikta in sig på att rekrytera inom bristyrken. Nackdelen är kostnaderna.

I den mån det behövs stor invandring krävs troligen någon typ av fri invandring. Kanske kommer vi att få någon variant av ”turistinvandring” inom EU. En annan möjlighet är marknadslösningar via förmedlingsföretag, vilket sannolikt blir mycket kostsamt. Vi får heller inte glömma bort att flyktningmottagning faktiskt utgör ett alternativ till arbetskraftsinvandring.

När vi talar om en eventuell framtida arbetskraftsinvandring och vill dra lärdom av perioden 1945-1970 måste vi ta hänsyn till att den dominerande delen av denna invandring var en intern nordisk affär som trots språkförbistring ingick i en gemensam och relativt självreglerande marknad. Finsk och svensk arbetsmarknad fungerade som kommunicerande kärl till bådass nytta. En liknande möjlighet och fördel kan vi knappast räkna med i framtiden. Men samtidigt bör vi ta hänsyn till att avstånden tenderar att krympa, exempelvis att asiatiska blåbärsplöckare faktiskt flygs in till Luleå.

Historien lär också att invandring ofta är ”spårberoende”. 1950- och 60-talens ”turistinvandring” fungerade ofta så att invandrade arbetare drog hit andra invandrare från samma trakt. Vi känner detta beteende från all typ av invandring. Om vi nu antar att konkurrensen om invandrad arbetskraft blir ett kännetecken för EU i framtiden bör vi kanske betrakta de invandrare som vi har idag som en framtida rekryteringsresurs. Det gäller särskilt invandrare från länder där den demografiska transitionen ännu inte är fullt genomgången. Här har vi en uppenbar konkurrensfördel gentemot de nordiska grannländer som varit restriktiva med att ta mot flyktingar. Men om de ska bli en resurs måste de in på arbetsmarknaden. I ett sådant perspektiv ter sig frågorna kring mångfald och integration som en stor nationalekonomisk framtidsfråga. LOs mångfaldspolitik och skepticism mot arbetskraftsinvandring kan vara den ståndpunkt som utgör förutsättningen för den framtida möjligheten att rekrytera utländsk arbetskraft i enlighet med en svensk modell av full sysselsättning.

Utifrån vad denna studie visar är det troligt att vad som avgör facket framtida strategier angående arbetskraftsinvandring är: arbetsmarknadsläget (arbetslöshet eller brist på arbetskraft), arbetskraftsreserv eller inte, i vilken mån arbetsmarknaden är reglerad som idag eller avreglerad enligt en ”amerikansk modell”, samt typen av arbetskraftsinvandring. Sannolikt kommer facket även fortsättningsvis att arbeta för full sysselsättning, relativt höga minimilöner och anställningstrygghet, samt reglerad invandring. Anledningen är att detta följer en tidlös facklig rationalitet.

## **Lönekonkurrens**

Om vi tänker oss arbetskraftsbrist i framtiden kan vi räkna med att löner och förmåner blir konkurrensmedel i ännu högre grad än de är i dag. Det finns dock några viktiga skillnader mot den svenska modellens era. Exportindustrin är inte lika beroende av svenska lönenivåer som tidigare. Arbetsmarknadens globalisering möjliggör flytt till billigare länder med god tillgång på arbetskraft. Därför kommer den offentliga sektorn i fokus snarare än industrin, och blir djupt

involverad i konkurrensen om arbetskraft. En viktig skillnad i sammanhanget är att offentliga arbetsgivare är organiserade annorlunda än näringslivet. Inte heller företräder de vinstdrivande företag. Detta och en rad andra politiska omständigheter gör att t.ex. Kommunförbundet och Landstingsförbundet kan få svårt att samla kommunerna i en gemensam kartellstrategi liknande den som VF använde sig av för att försöka hindra lönekonkurrensen. Istället får vi nog räkna med överbudskonkurrens om arbetskraften mellan kommuner och mellan sektorer. Men någon ren löne- eller förmånskonkurrens kommer det inte att bli tal om. Olika kommuner har olika komparativa fördelar, vilka kommer att användas i konkurrensen: urbanitet, miljö, skattenivå, skola, klimat etc. Eftersom preferenserna skiljer sig mellan individer kommer därför annat än lön och förmåner att ha betydelse. Resultatet av denna process kan bli en förstärkning av flyttrenderna inom landet och den regionala befolkningsutvecklingen. Lönekonkurrens riskerar också att försämra redan hårt ansträngda kommunala budgetar.

Vad vi kan lära av den tidigare perioden är också att marknadskrafternas inverkan kan vara institutionell. Nya organisatoriska lösningar uppkommer på nya problem, som i fallet med VFs organisationsutveckling. Den här typen av förändring är mycket svår att sia om, även om den i efterhand tycks följa en relativt självklar logik.

Vi kan också förutse att lönekonkurrensen rubbar normerade relationer mellan yrken och inom yrken mellan nyanställda och redan anställda. Här finns risken för kompenstationstänkande, ett välkänt fenomen i den svenska modellen.

Om inte andra krafter verkar i motsatt riktning får vi räkna med inflation som en följd av arbetskraftsbrist. Medlemskap i EMU utgör knappast någon lösning på problemet. Det skydd mot svenska prisökningar som EMU i teorin skulle kunna innebära genom att tillhöra en större gemensam ekonomi, minskar i betydelse genom att EMU-länderna har ännu sämre utsikter i arbetskraftsfrågan. Kanske skulle vi t.o.m. kunna slippa en ännu starkare europeisk inflation genom att stå utanför EMU?

Vad kan man då göra åt arbetsgivarfrågan, att minska konkurrensen om arbetskraft? Import av arbetskraft har framförts som en lösning på arbetskraftsbristens problem. Därmed mildras också lönekonkurrensen. Faktum är dock att den friare lönesättningen av idag utgör en sämre utgångspunkt för framtiden än vad de mera rigida lönesystemen från förr utgjorde. Marknadslönesättning kräver balans mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft. När denna balans i framtiden kraftigt försämras behövs kanske ett mera reglerat lönesystem. Det blir då återigen upp till arbetsgivarnas representanter att ta initiativet och försöka samla arbetsgivarna till en gemensam lönepolitik. Den här studien har visat hur svårt det kan vara att driva en effektiv kartellinje för arbetsgivare. Samverkan om löner blir knappast enklare i framtiden.

## 5. Avslutning

Vad jag har gjort här är att peka ut ett problemområde som i framtiden kommer att kräva en lösning – konkurrens om arbetskraft. Jag har utifrån problem och försök till lösningar i den svenska modellen identifierat troliga framtidsproblem och möjliga lösningar på dessa.

Vad kan man då säga om den principiella frågan: vilka lärdomar av den svenska modellens historia kan vi dra inför framtiden? En sak framstår som säker – aktörsperspektivet kräver en strukturell bas för att vara meningsfullt. Utan de tämligen säkra förutsägelseerna om befolkningens framtida struktur och den arbetskraftsbrist som sannolikt blir följderna, vore jämförelser in i framtiden med den svenska modellens era svårare. Befolkningsprognoserna gör det nu möjligt att diskutera frågor om intressen och konkurrens i en framtida brist på arbetskraft.

I ett större perspektiv, som går utöver denna studie, är den historiska lärdomen av arbetskraftsbrist att den är en drivkraft för samhällsomvandling: arbetskraftens sammansättning förändras, arbetsbesparande teknik utvecklas, verksamheter rationaliseras, nya institutioner uppkommer.



Tidigare arbetsrapporter:

- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2000:1**  
Malmberg, Bo & Lena Sommestad. *Heavy trends in global developments. Idea platform for MISTRA's future strategy.*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2000:2**  
Malmberg, Bo & Lena Sommestad. *Tunga trender i den globala utvecklingen.* Uppdrag för Stiftelsen för Miljöstrategisk forskning (MISTRA).
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2000:3**  
Lee, Ronald, Mason, Andrew & Timothy Miller. *From Transfers to Individual Responsibility: Implications for Savings and Capital Accumulation in Taiwan and the United States.*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2000:4**  
Mayer, David. *On the Role of Health in the Economic and Demographic Dynamics of Brazil, 1980-1995.*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2000:5**  
Galor, Oded & Omer Moav. *Natural Selection and the Origin of Economic Growth.*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2000:6**  
Malmberg, Bo & Lena Sommestad. *Four Phases in the Demographic Transition, Implications for Economic and Social Development in Sweden, 1820-2000.*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2001:1**  
Lagerlöf, Nils-Petter. *From Malthus to Modern Growth: Can Epidemics Explain the Three Regimes?*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2001:2**  
Sommestad, Lena. *Education and Research in Times of Population Ageing.*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2001:3**  
Sommestad, Lena. *Health and Wealth: The Contribution of Welfare State Policies to Economic Growth.*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2001:4**  
Westholm, Erik. *Det utmanade lokalsamhället.*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2001:5**  
Westholm, Erik. *Challenges for the Local Communities.*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2001:6**  
Sommestad, Lena i samarbete med Bo Malmberg. *Demografi och politisk kultur. Ett ekonomiskt-historiskt perspektiv på "den starka statens fall".*