

HISTORISK TIDSKRIFT  
(Sweden)

124:1 • 2004

## Har fackförbunden bromsat tillväxten?

Carina Gråbacke, *Möten med marknaden. Tre svenska fackförbunds ageranden under perioden 1945–1976*, Diss, Meddelanden från Ekonomisk-historiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, 85, Göteborg 2002. 406 s.

I ekonomisk-historikern Carina Gråbackes avhandling ställs flera frågor om fackföreningsrörelsens drivkrafter och samhällsekonomiska betydelse på sin spets: Skall fackförbund uppfattas som väloljade särintressen som påverkar samhälls-ekonomi negativt eller som organisationer som tvärt om gynnar ekonomisk tillväxt och bidrar positivt till välfärden? Avhandlingen utgör ett värdefullt bidrag till forskningen om arbetsmarknadsorganisationer i allmänhet och fackliga organisationers beteenden i synnerhet.

Forskningsintresset för partsrelationer på arbetsmarknaden kan bland annat ses mot bakgrund av ett trendbrott i tillväxt och arbetsmarknadsrelationer från slutet av 1960- och början av 1970-talet. På ekonomiska svårigheter och tilltagande konflikter på arbetsmarknaden följde successivt en ny och mer marknadsorienterad syn på ekonomisk politik. Höga skatter, marknadsregleringar och starka intresseorganisationer gavs skulden för ekonomins kräftgång, lägre tillväxt och påtagligt högre inflation.

Det faktum att de ekonomiska svårigheterna i flera västerländska stater förknippades med starka intresseorganisationer bidrog till ett ökat intresse för frågor som anknyter till klassisk politisk ekonomi. Den grundläggande utgångspunkten är här att marknadsekonomin inte kan studeras isolerad från de lagar, regler och normer som påverkar ekonomiska aktörers beteenden.

Studier om institutioner och regelverk på arbetsmarknaden omfattar något förenklat två skilda utgångspunkter. *För det första* hävdas att marknaden i sig själv skapar optimala villkor för produktion och konsumtion. Externa faktorer – organisationer och politiska ingrepp – ger negativa återverkningar. Den oreglerade marknaden präglas av harmoniska förhållanden och jämlika förutsättningar. *För det andra* hävdas att marknaden i sig själv är instabil och präglas av ojämlika maktförhållanden. Kollektivavtal och regleringar är ett sätt att lösa konflikter. Avtalen minskar kostnader som följer av osäkerhet och informationsbrister och underlättar samarbete mellan marknadsaktörer. Arbetsmarknadens institutioner minimerar därmed de effektivitetsförluster som skulle ha uppstått på en helt oreglerad marknad.

*Särintressen?*

I centrum för Carina Gråbackes avhandling står det fackliga agerandet på förbunds nivå under perioden 1945–76, hur detta agerande påverkats av förändrade branschvillkor och spänningar i förbundens relationer till den centrala nivån (det vill säga LO). Den teoretiska utgångspunkten bottnar i public choice och den amerikanske nationalekonomen Mancur Olsons teorier om intresseorganisationers betydelse och beteendemönster. Det betyder att konventionell ekonomisk teori utnyttjas för att förklara organisationers handlingsmönster. Kollektiva aktörers beteenden förklaras med hjälp av den ekonomiska teorins rationalitets- och maximeringsantaganden. Intresseorganisationer och deras ledningar maximerar inte vinster, men väl storlek, det vill säga medlemsantal. Precis som i traditionell ekonomisk teori uppfattas fackliga organisationer som ett slags karteller som syftar till att kontrollera arbetsutbudet för att upprätthålla medlemmarnas status och löner. Inflytandet kanaliseras både i förhandlingar med arbetsgivare och via påverkan på statsmakten. Resultatet blir att löner och priser pressas upp över de nivåer som skulle ha etablerats på en fri konkurrensmarknad. Effektivitetsförluster i form av lägre produktionsnivåer och högre varupriser får bäras av skattebetalare och konsumenter.

Mancur Olson skiljer mellan "smala" och "heltäckande" organisationer. En smal organisation – som organiserar en liten del av arbetsmarknaden – har rationella motiv att påverka löner och produktionsvillkor på ett sätt som inte är effektivt ur samhällsekonomisk synpunkt eftersom de negativa effekterna mest drabbar personer utanför organisationen. En bredare organisation vars medlemmar representerar en större del av samhällsekonomin har däremot anledning att ta hänsyn till vad som är samhällsekonomiskt effektivt. Detta helt enkelt därför att medlemmarna i större utsträckning får kännning av de effektivitetsförluster som följer av en snävt inriktad facklig strategi.

*Tre fallstudier*

I fokus för Carina Gråbackes avhandling står tre fackförbund: Textilarbetarförbundet, Byggnadsarbetarförbundet samt Handelsanställdas förbund. Förbunds-urvalet återspeglar olika marknadsförhållanden: textilindustrin var en konkurrensutsatt bransch på tillbakagång, handeln en växande bransch inom den privata tjänstesektorn och byggnadssektorn en politiskt genomreglerad och skyddad bransch. I avhandlingen analyseras hur dessa förbund påverkades och agerade i relation till ändrade marknadsförhållanden. I relation till det övergripande syftet formuleras två delfrågor: 1. Hur förhöll sig förbunden till den fortgående branschrationaliseringen? 2. Hur förhöll sig förbunden till LO som i linje med den Rehn-Meidnerska modellen strävade efter att forcera strukturrationaliseringen inom näringslivet? LO:s strategi gick ut på att arbetskraft och kapital skulle frigöras från lågproduktiv verksamhet till företaget och branscher med ett

högre förädlingsvärde per arbetad timme. Det skulle möjliggöra högre tillväxt och ökade reallöner. Men en sådan strategi förutsatte också statlig medverkan i form av arbetsmarknadspolitik och socialpolitiska insatser som underlättade överföringen av arbetskraft från lågproduktiv till högproduktiv verksamhet. De risker som enskilda individer mötte i form av utslagning och arbetslöshet skulle bäras gemensamt via skattefinansierade välfärdspolitiska insatser.

Avhandlingen domineras av tre fallstudier där förändringarna i de tre branscherna beskrivs och bildar utgångspunkt för en diskussion om fackförbundens agerande. Det fanns ett gemensamt mönster i utvecklingen. Samtliga tre branscher kännetecknades av tilltagande produktivhetsproblem, något som bland annat yttrade sig i akuta lönsamhetsproblem under andra hälften av 1960-talet. Branscherna drabbades hårt av den solidariska lönepolitikens effektivitetspress. För textilindustrins del blev resultatet omfattande företagsnedläggningar i spåren av hård internationell konkurrens, växande lågprisimport och lönekostnadsökningar som inte alls var anpassade till branschens betalningsförmåga. Byggnadsbranschen hölls under armarna via politiska regleringar och växande offentliga subventioner, men tvingades samtidigt till hårda rationaliseringar, tilltagande storskalighet och industriella produktionsmetoder. Fackets ställningstaganden till branschfrågor påverkades givetvis i hög grad av de stora fackliga byggföretagen, Svenska Riksbyggen och BPA. Dagligvaruhandeln bars upp av en inkomst-elasticitet efterfrågan och antalet förvärvsarbetande i parti- och detaljhandeln var förhållandevis stabilt från början av 1950- fram till mitten av 1970-talet. Men även handeln genomgick kraftiga rationaliserings- och koncentrationsrörelser. På nya självbetjäningbutiker, kedjevaruhus och stormarknader följde tilltagande storskalighet och ökad kapitalintensitet.

Fackförbundens reaktioner på de förändrade villkoren inom respektive bransch följer också ett gemensamt mönster. I början av 1950-talet var flera förbund skeptiska till den branschrationaliseringslinje som LO förordade. Textilarbetarförbundet var till exempel starkt pådrivande för ökat tullskydd. Handelsanställdas förbund (Handelsarbetarförbundet före 1957) var inte med på LO:s kritik mot bristande konkurrens och höga priser inom handeln. Man betonade istället olika fördelar med en småskalig handelsstruktur, framför allt ur service-synpunkt. Men vid övergången från 1950- till 1960-talet intog samtliga tre fackförbund en positiv syn på branschrationalisering. Organisationerna slöt alltså upp bakom LO och den Rehn-Meidnerska modellen. För textilarbetarförbundets del innebar det att man ställde sig bakom en frihandelspolitik, trots att det skulle medföra svårigheter för förbundets medlemmar. Villkoret för detta stöd var låglönesatsningar i kombination med aktiva insatser på det arbetsmarknadspolitiska och socialpolitiska området. Det var först mot slutet av 1960- och början av 1970-talet som förbunden återigen började ställa krav på branschskydd och offentliga ingrepp för att begränsa konkurrensen och garantera sysselsätt-

ningen. Denna omsvängning skedde parallellt med att LO började distansera sig från den hårdföra rationaliseringslinjen.

Spänningen mellan LO och de enskilda förbunden i synen på branschrationisering utgör det centrala temat i avhandlingen. Det var inte självklart att förbunden skulle ställa sig bakom en utveckling som i praktiken innebar att den branschförbundet representerade skulle utsättas för ett allt hårdare rationaliseringstryck.

#### *Ett rikt empiriskt arbete*

Carina Gråbacke har presterat ett rikt empiriskt arbete och avhandlingen ger ny och viktig kunskap om motiven för de behandlade fackförbundens ställningstaganden i flera strategiska branschfrågor. Dessutom tydliggörs intressekonflikter mellan förbunds-nivån och den centrala huvudorganisationen på områden som inte fått så stor uppmärksamhet tidigare.

Men även en bra bok har sina brister. Frågan är om inte den teoretiska ansatsen hade kunnat utvecklas mer. Det finns en hel del forskning som går ut på att förklara fackliga organisationers beteende och betydelse i ekonomin. Enligt läroboken i ekonomi bidrar fackliga organisationers inflytande på arbetskraftsutbud och lönebildning till att försämra arbetsmarknadens funktionssätt, vilket har ett pris i form av minskad sysselsättning, lägre tillväxt och sämre välfärd.

Detta perspektiv bortser emellertid helt från frågor om organiserings drivkrafter i ojämna maktförhållanden och de "imperfectioner" och kostnader som är förknippade med marknadsutbyte. Givet ojämna maktförhållanden och stora rörlighetskostnader på arbetsmarknaden blir bilden av fackliga organisationers välfärdsekonomiska och samhällsekonomiska betydelse en annan. Fackföreningarna bidrar bland annat till stabilare anställningskontrakt och underlättar därmed teknisk förändring. Via stabilare och långvarigare anställningar dämpas motståndet mot förändring, den funktionella flexibiliteten ökar. Företagens kostnader för arbetskraftsomsättning och personalrekrytering reduceras och investeringar i utbildning underlättas. Detta ger en helt annan betydelse för de fackliga organisationernas handlingsmönster än den som förutsägs i neoklassisk teori. Teorier om socialt kapital och betydelsen av samarbete för att skapa förtroende och ömsesidigt utbyte skulle kunna ges en liknande innebörd.

En annan fråga gäller de fackliga organisationernas motivbild. Traditionellt har det handlat om olika kombinationer av löneutveckling och sysselsättning som ger maximal utdelning i form av medlemstillströmning och organisatorisk stabilitet. Sociologen Claus Offe har emellertid betonat svårigheterna med rationalitetsantaganden vad gäller fackliga organisationers handlingsmönster.<sup>1</sup> Det går

1. Claus Offe & Helmut Wessenthal, "Two Logics of Collective Action", i Claus Offe (ed), *Disorganized Capitalism. Contemporary Transformations of Work and Politics*, Cambridge 1985.

inte att urskilja något tydligt mål. För den enskilde löntagaren handlar det hela tiden om parallella mål: konsumtionsnivå, tryggad sysselsättning och arbetsförhållanden/miljö. Vad som är utslagsgivande är inte alls givet. Och det är inte alls givet hur dessa mål skall förstås på aggregerad nivå i den fackliga organisationen. Fackliga organisationer formulerar mål som inte alls behöver överensstämma med enskilda medlemmars omedelbara intressen. Solidaritet och disciplinering under något överordnat socialt och politiskt mål blir därmed centralt. Peter Swensson har också betonat svårigheterna att förena de mål som påverkar fackliga organisationers verksamhet på olika nivåer: löneutjämning, sysselsättningstillväxt och en ökad löneandel.<sup>2</sup> Teoretiskt är det svårt att avgöra vilket mål som väger tyngst och alltså väljs på de andra målens bekostnad. Det val som sker beror ofta på strukturella förhållanden: ekonomiska villkor, utrikeshandelsberoende och politiskt inflytande (relation till regeringsmakten).

#### *EFO-modellen?*

De fackliga organisationerna har knappast varit omedvetna om de negativa följderna av ohämmade krav på löner och branschskydd. Ett av uttrycken för detta var EFO-modellen som lanserades i växlingen mellan 1960- och 1970-talen.<sup>3</sup> Carina Gråbacke diskuterar inte detta dokument. I rapporten sammanfattade några ekonomer på fackförenings- och arbetsgivarsidan förutsättningarna för en samhällsekoniskt hållbar lönebildning. Den grundläggande utgångspunkten var uppdelningen mellan den konkurrensutsatta (k-sektorn) respektive skyddade sektorn (s-sektorn). För att garantera tillväxt och samhällsekonisk balans måste lönebildningen avvägas efter det utrymme som fanns i privat konkurrensutsatt sektor. I den konkurrensutsatta sektorn var varupriserna givna av de internationella konkurrensförhållandena medan den skyddade sektorn hade större möjligheter att skjuta över ökade lönekostnader på konsumentpriserna. Huvudprincipen blev att det var produktivitetssökningen i kombination med inflationen i omvärlden som satte ett tak för löneökningarna i k-sektorn. Detta tak skulle sedan vara normerande för lönebildningen i s-sektorn.

Uppdelningen mellan k- och s-sektorn hade också varit ett viktigt inslag i de tidiga diskussionerna om den solidariska lönepolitiken. Löneökningstrymmet i konkurrensutsatt verksamhet uppfattades som väldigt begränsat. Det ansågs inte rättvist att förbunden inom den skyddade sektorn tvingade fram höga löneavtal som i slutändan fick bäras av samtliga löntagare i form av ökade varupriser. Under mellankrigstiden hade också lönerna ökat snabbare inom skyddade sektorer än inom konkurrensutsatt industri. Detta var bakgrunden till att Metallarbetarförbundet började ställa krav på att LO skulle få stärkta lönepolitiska funktioner

2. Peter Swenson, *Fair shares. Unions, pay, and politics in Sweden and West Germany*, London 1989.

3. Gösta Edgren, Karl-Olof Faxén & Clas-Erik Odhner, *Lönebildning och samhällsekonomi. Rapport från expertgrupp tillsatt av LO, SAF och TCO*, Stockholm 1970.

för att därmed skapa förutsättningar för en "solidarisk" löneutveckling och förhindra att skyddade sektorer gick sina egna vägar på konsumenternas bekostnad.<sup>4</sup>

#### *Makroekonomisk ram*

En fråga som naturligtvis aktualiseras i anslutning till avhandlingen är vilka kriterier som ligger till grund för urvalet av branscher. Carina Gråbackes framställning saknar en makroekonomisk ram. Framställningen och läsarens förståelse hade vunnit på om den period som undersöks och de branschområden som behandlas satts in i ett bredare ekonomiskt sammanhang. Perioden täcker "guld-åren" respektive den tilltagande strukturkrisen från slutet av 1960-talet. Vad kännetecknade denna period i termer av tillväxt, inflation och förutsättningar på arbetsmarknaden? Hur påverkade de skiftande ekonomiska förutsättningarna de fackliga organisationernas respektive LO:s agerande?

Branschernas förutsättningar och problem under tidsperioden skulle med fördel kunna beskrivas i kvantitativa termer: sysselsättningsutveckling, produktivitet och löneandel. Det hade också gett en klarare bild av de förhållanden som de aktuella fackförbunden hade att ta ställning till. I samtliga tre branscher avvek produktivitetens utveckling från det generella mönstret, framför allt från senare delen av 1960-talet. I vilken utsträckning påverkade detta fackförbundens agerande? En rimlig hypotes är att det – mer än på andra förbundsområden – bidrog till att sysselsättningsfrågorna kom i förgrunden framför löne- och branschrationaliseringsfrågor. Den solidariska lönepolitiken skapade särskilda svårigheter för dessa branscher, om än från olika utgångspunkter. En bredare belysning av branschernas ekonomiska utveckling hade också gett perspektiv på den samtida diskussionen om branschproblem. Byggbranschen brottades med akuta vinstproblem under slutet av 1960- och början av 1970-tal: hur påverkade detta utformningen av Bygg 70-programmet? Var det sant att produktivitetens ökning var svag och vinstandelen låg inom handeln under 1950-talet, något som ofta framhålls i debatten? Ökade antalet förvärvsarbetande i handelsbranschen under hela perioden? Många av de samtida debattörernas föreställningar om branschvillkoren kan ifrågasättas.

I detta sammanhang kan det tilläggas att analysen hade vunnit på ett mer genomsnittligt genusperspektiv. Byggnadsarbetarförbundet var ett utpräglat manligt dominerat förbund, medan både Textilarbetarförbundet och Handelsanställdas förbund dominerades av kvinnliga medlemmar. Kan detta ha påverkat förutsättningen för det fackliga arbetet – både vad gäller prioriterade frågor och relationerna till ett påtagligt manligt dominerat LO? En hypotes är till exempel att rörlighetsrestriktionerna var skarpare på kvinnodominerade områden, något som indirekt kan ha bidragit till att kvinnodominerade förbund gav relativt sett större utrymme för frågor om anställningstrygghet, socialpolitiska insatser och regionalpolitiska stöd.

4. Jörgen Ullenhag, *Den solidariska lönepolitiken i Sverige*, Uppsala 1971.

#### *Slutsatser*

Går det att beskriva de tre fackförbunden i termer av särintressen som drevs av en individuell rationalitet som stod i strid med bredare samhällsintressen och kollektiv rationalitet? Jag tror knappast det. De fallstudier som presenteras i Carina Gråbackes avhandling kan lika gärna tolkas i motsatt riktning. Samtliga tre fackförbund anslöt sig från slutet av 1950-talet till den solidariska lönepolitiken och accepterade omfattande omstruktureringar inom respektive bransch. Från slutet av 1960-talet skedde en omsvängning. Parallellt med önskemål om låglönesatsningar tilltog kraven på samhällsinslag och branschskydd. Men omsvängningen från slutet av 1960-talet skulle lika gärna kunna förklaras i relation till förändrade strukturella förhållanden som med teorier om fackliga organisationers "skrämmässighet". Den Rehn-Meidnerska medicinen slutade att verka när arbetskraftsefterfrågan i näringslivet inte längre var tillräckligt stark. Det handlade också om en ideologisk radikaliseringsprocess som inte självklart behöver tolkas i termer av skrämmässiga särintressen. Uppmärksamheten ökade kring strukturrationaliseringens och tillväxtens kostnadssida och tog sig uttryck i tilltagande motstånd mot centralisering och storstadskoncentration. Nya krav på inflytande och utvecklingsmöjligheter i arbetslivet lanserades. Anställningstrygghet och en bättre arbetsmiljö framhölls framför ett ständigt ökat konsumtionsutrymme.

I praktiken var fackförbundens inflytande över bransch- och politikutvecklingen marginellt. Varken Textilarbetarförbundet eller Byggnadsarbetarförbundet kan sägas ha uppnått några påtagliga resultat. Handelsanställdas förbund fick inte heller gehör för krav på ökat branschskydd. Textilindustrin fortsatte att bantas i snabb takt, trots tullskydd och industristöd på sjuttioalet, samtidigt som byggandet reducerades. Konsekvensen av den solidariska lönepolitiken blev hårdhänta rationaliseringar. Överhuvud taget skedde anpassningen av krisbranscherna snabbt under 1970-talet. Omstruktureringarna saknar internationellt motstycke vad gäller hastighet och omfattning.<sup>5</sup> Överskottskapaciteten reducerades snabbt i jämförelse med andra länder i Västeuropa. En förklaring till detta kan vara det starka utrikeshandelsberoendet som hela tiden haft ett disciplinerande inflytande på politik och arbetsmarknadsorganisationer. Krispolitiken under sjuttioalet förhindrade inte omställningen till nya villkor.

Avslutningsvis skall det framhållas att Carina Gråbacke har skrivit en bra avhandling som behandlar många centrala frågor kring marknadsvillkor, partsorganisationers beteende och politiskt dikterade regleringssträvanden. Visserligen bekräftas inte tesen om fackförbunden som smala "särintressen", men den teoretiska svagheten förmörkar ändå inte bilden av en i grunden stark och uppslagsrik avhandling. Det går att dra två centrala slutsatser:

5. Lennart Schön, *Omvandling och obalans*, Bilaga 3 till LU 94, Stockholm 1994.

1. Fackförbundens ställningstagande rymmer både det "skrämsliga" branshperspektivet och det "breda" samhällsperspektivet. Vilken tendens som dominerar beror mycket på den ekonomiska utvecklingen och de sociala villkoren – på den egna delarbetsmarknaden och i samhället i stort. Avhandlingen illustrerar att låg tillväxt ökar intressekonflikter och ger fördelningskampen karaktär av ett nollsummespel.
2. Det finns alltid en spänning i relationen mellan förbundet och huvudorganisationen. Huvudorganisationens möjligheter att skapa konsensus bland medlemsförbunden kring en tillväxtinriktad politik beror inte bara på täckningsgraden på arbetsmarknaden utan också på tillväxt, arbetskraftsefterfrågan och välfärdspolitiska insatser (arbetsmarknads- och socialpolitik).

*Jonas Olofsson* \*

\* Fakultetsopponent.