

HISTORISK TIDSKRIFT  
(Sweden)

133:1 • 2013

# SAF och arbetskrafts- invandringen 1945–1972

SOFIA MURHEM *Uppsala universitet\**

Joacim Waara, *Svenska Arbetsgivareföreningen och arbetskraftsinvandringen 1945–1972*, Gothenburg studies in economic history 7 (Göteborg: Ekonomisk-historiska institutionen vid Handelshögskolan, Göteborgs universitet 2012). 181 s. (Summary in English: The Swedish Employer Confederation and labour migration 1945–1972.)

Joacim Waaras avhandling *Svenska Arbetsgivareföreningen och arbetskraftsinvandringen 1945–1972* är intressant läsning. Den fyller ett tomrum inom svensk och internationell forskning och får förhoppningsvis många efterföljare. Avhandlingens övergripande syfte är att analysera hur relationen mellan arbetsgivarorganisationer och fackliga organisationer påverkas av en upplevd arbetskraftsbrist och hur man agerar för att påverka arbetskraftsutbudet. Fokus ligger särskilt på arbetsgivarnas bedömningar, argumentation och strategier. Arbetsgivarorganisationen definieras som Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) och de fackliga organisationerna representeras av Landsorganisationen, medan medlemsorganisationerna endast berörs i begränsad utsträckning. Ett mer preciserat syfte är att undersöka hur parterna på arbetsmarknaden ställde sig till arbetskraftsinvandringen under perioden 1945–1972, då efterfrågeöverskott på arbetskraft ansågs råda i expansiva regioner och branscher. Waara vänder sig mot det som han beskriver som den gängse bilden av den svenska modellen, det vill säga att SAF och LO var två samarbetande motparter som slöt ett klassöverskridande kontrakt, vilket banade väg för en samförståndsanda rörande lönebildning, den korporativa staten och partsrelationen i allmänhet.

Mycket kortfattat redogörs för det internationella forskningsläget, och Waara påpekar att ingen liknande studie har genomförts tidigare, varken i Sverige eller utomlands. Därefter diskuteras den svenska forskningen och

\* Docent i ekonomisk historia, fakultetsopponent

Waara pekar på att det finns motstridiga uppgifter om samförstånd under 1940-talet: vissa menar att det fanns samförstånd, medan andra visar på fackligt motstånd på central och lokal nivå. Fackföreningsrörelsen blev mer accepterande till arbetskraftsinvandring under 1950-talet, för att därefter blir alltmer negativ under 1960-talet. Zeki Yalcin hävdar att SAF accepterade regleringen av den utomnordiska invandringen och Johan Svanberg ser acceptansen som tecken på samförståndsandan. Waara pekar dock på att ingen av dessa har använt sig av källmaterial från SAF och att resultaten därför är osäkra. I princip är det okänt hur SAF argumenterade, och det är i detta sammanhang som Waara placerar in sin avhandling.

I det analytiska ramverket pekar Waara på att ett centralt problem för avhandlingen är förhållandet mellan kollektiv nytta och *free riders*, kartellers tendens till upplösning och åtgärder som kartellerna vidtar för att motverka detta. Med utgångspunkt i arbetsmarknadsparternas strävan efter att kontrollera utbud, efterfrågan och pris på arbetskraft vill Waara pröva SAF:s och LO:s argumentation och strategier ur en kartellaspekt. Undersökningen knyter an till teorier om karteller på arbetsmarknaden och *industrial relations*-traditionen. Möjligheten att sluta karteller på arbetsmarknaden leder till ofullständig konkurrens. Arbetsgivarkarteller är inte egentliga karteller, hävdar Waara, men kan använda kartellstrategier. Själv definierar han dock inte vad som kännetecknar en egentlig kartell. Arbetsgivarna skulle, eftersom de syftar till hög täckningsgrad, kunna betraktas som öppna inköpskarteller. För att undvika avvikelser från kartellen, exempelvis i form av löneglidning, används olika strategier som etiska koder och rikstäckande kollektivavtal.

Waara tar också upp Mancur Olsens idéer att det är omöjligt att få indiker att sluta upp kring kollektiva nyttigheter om det inte finns (negativa eller positiva) selektiva incitament. Stora organisationer representerar i sig breda intressen. Denna ansats får dock inte någon direkt användning i avhandlingens fortsättning.

Enligt resonemanget bör LO vara negativt till arbetskraftsinvandring eftersom den ökar arbetskraftsutbudet. Samtidigt är LO dock en bred organisation som måste ta ett visst samhällsansvar för eventuell arbetskraftsbrist. Arbetsgivarna bör i sin tur vara positiva till arbetskraftsinvandring, eftersom det ökar arbetskraftsutbudet, men liksom LO är de en bred organisation och har även de ett samhällsansvar. Kortfattat innebär det att ju mer invandring, desto fler hjälpstrategier måste LO tillgripa, och SAF desto färre. Metoden är kvalitativ och material hämtas från SAF:s arkiv kompletterat med visst material från Arbetsmarknadsstyrelsen samt tidskrifterna *Industria* och *Arbetsgivaren*.

*Arbetskraftsbristen*

Inledningsvis tecknar Waara bakgrunden till arbetskraftsinvandringen, nämligen den upplevda arbetskraftsbristen under efterkrigstiden. Bland annat diskuteras SAF:s strategier för att motverka att det skulle uppstå en konkurrens om arbetstagarna med efterföljande löneökningar: bred medlemsvärvning, centralisering av makten (även inom LO) och centraliserade samordnade förhandlingar, vilka ledde till bättre klimat för produktionsförändringar och investeringar samt lägre transaktionskostnader. Vad gäller SAF:s syn på löneökningarna menade SAF att LO hade en fördel i förhandlingarna på grund av bristen på arbetskraft, vilket i sin tur ledde till stora löneökningar och minskad konkurrenskraft, i synnerhet från mitten av 1960-talet. Löneutjämningen har av Peter Swensson, i hans banbrytande arbete från 1991, setts som delvis en skapelse av SAF, till skillnad från äldre uppfattningar där SAF enbart setts som motståndare till den solidariska lönepolitiken. Waara menar dock att den medskapande rollen snarast var oavsiktlig, ett resultat av de centralt samordnade förhandlingarna, där SAF:s primära mål var att hålla nere löneökningarna. Man ville helt enkelt se till att låglönegrupperna stannade kvar inom förhandlingen. I själva verket förredrog SAF löneskillnader, som gjorde att kvinnor fick lägre betalt, mer kvalificerade arbetare och tjänstemän fick bättre betalt. Oattraktiva industrier kunde på så sätt locka med högre löner och mindre lönsamma industrier – som ju också var medlemmar – kunde klara sig genom att betala lägre löner.

Med avstamp i tidigare forskning visar Waara att LO och arbetarrörelsen hade ett starkt inflytande över den förda arbetsmarknadspolitiken. I sitt empiriska material visar han att SAF:s syn i många frågor inte var samstämmig. Det var främst från 1957 som man inom SAF började analysera arbetsmarknadspolitiken. Under perioden före det var man huvudsakligen inne på att insatser för att stimulera geografisk rörlighet och omskola arbetskraft skulle intensifieras. Den geografiska rörligheten återkom man till i sin utredning från 1959, men man skulle också i första hand se till den lokala marknaden. Beredningsarbeten var man däremot negativ till.

Fram för allt var det gifta kvinnor som sågs som en arbetskraftsreserv. Från offentligt håll framhölls att det fanns flera problem med att få gifta kvinnor att arbeta: de arbetade inte inom industrin, de var bundna till mannens ort, de ville ha deltidsarbete vilket saknades inom industrin och så vidare. SAF var motståndare till deltidsarbete. Arbetskraftsreserven skulle visserligen användas, men den ansågs vara av lägre kvalitet. Inom organisationen fanns en tydlig uppfattning om att det fanns könsspecifika kompetenser och att den kvinnliga arbetskraften var av lägre kvalitet. Kvinnor uppfattades som svaga, mindre begåvade och som att de hade hög frånvaro.

Under 1960-talet kom flera reformer som syftade till att öka den kvinn-

liga förvärvsintensiteten. LO tog under denna period tydligt ställning för kvinnorna, medan SAF minskade sin betoning på könsspecifik kompetens och den negativa inställningen till kvinnlig arbetskraft. Waara visar på att SAF:s irrationella hållning under den tidigare perioden krävde kartellstrategier för att motverka slitningar.

### *Arbetskraftsinvandringen*

SAF försökte direkt efter andra världskriget få igenom en liberalisering av invandringen. Bakgrunden var dels bristen på arbetskraft och dels tidigare goda erfarenheter. Företagen gjorde enskilda värvningskampanjer eftersom lagen var restriktiv. Waara menar här att SAF:s tystnad kan tolkas som gillande, och organisationen tog också initiativ till kollektiva värvningar. Den partssammansatta Beredningen för utländsk arbetskraft (BUA) tillsattes 1946. Främst kvalificerad arbetskraft beviljades tillstånd. Här visar Waara på att det fanns en etnisk rangordning av den utländska arbetskraften inom BUA, som överensstämde med SAF:s egen. Möjligheten till assimilering sågs som en viktig faktor för arbetstillstånd. Även viljan att ingå fackligt medlemskap vägdes in. Tanken var att den utländska arbetskraften skulle åka hem efter avslutat arbete i Sverige och när behovet av arbetskraft minskade. Tomas Hammar menar att det inte skall ses som ett gästarbetsystem eftersom det inte var knutet till företag, men Waara anser att med tanke på begränsningarna i arbetstillstånden och den tydliga inriktningen på att personerna bara skulle stanna en viss tid, när behov fanns, så var det de facto ett gästarbetsystem. SAF tyckte att överföringen blev för liten, och man ansåg att BUA gick LO:s ärenden, liksom AMS. BUA upplöstes, men den kollektiva rekryteringen fortsatte i stor skala fram till mitten av 1950-talet, nu under AMS ledning. SAF uppfattade det som att AMS fortsatt ofta gick LO:s ärenden, och Waara instämmer här med Svanbergs resultat.

Under perioden 1954–1965 skedde en liberalisering av invandringspolitiken. Varken LO eller SAF diskuterade frågan särskilt mycket, vilket i sig är intressant. LO var fortsatt intresserat av utbudsbegränsningar men biföll den nordiska arbetsmarknaden. SAF ville ha rekrytering via den offentliga arbetsförmedlingen, både för att blidka LO och för att undvika stor tillströmning i lågkonjunktur. Här fanns dock en splittring i organisationen och det var långt ifrån alla företag som instämde. SAF förespråkade även fritt folkutbyte och ville öka utbudet av såväl inhemsk som utländsk arbetskraft. Waaras slutsats är att AMS och regeringen balanserade olika intressen genom att tillåta nordisk arbetskraftsinvandring men begränsa den utomnordiska.

Vid mitten av 1960-talet kom en facklig omsvängning beträffande den liberala invandringspolitiken. Invandringen, främst den utomnordiska,

hade ökat markant. SAF argumenterade för att invandringen följde konjunkturen, vilket med viss fördröjning också var fallet. Den fackliga sidan förde fram ett antal problemområden, som behandlats av tidigare forskning, men Waara kompletterar i sin avhandling den tidigare forskningen med att belysa arbetsgivarsidans syn på dessa områden. Det första rörde exploatering av immigranter, på såväl arbets- som bostadsmarknaden, där SAF erkände att den utländska arbetskraften visserligen fick de minst attraktiva arbetena, men inte nödvändigtvis de lägst avlönade. Det andra var hotet mot strukturomvandlingen, något som SAF inte diskuterade. Problemområde tre var samhällsekonomiska och sociala problem. SAF ansåg dock inte detta vara ett problem eftersom immigranterna endast var i Sverige tillfälligt. Motsättningar mellan immigranter och infödda uppmärksammades också av LO. För SAF var det ett problem när det förekom på arbetsplatserna. Ovilja att gå med i facket var en av anledningarna till konflikterna, och SAF ville därför verka för en positiv attityd till medlemskap.

Efter förhandlingar 1965 bestämdes att kollektiva rekryteringar skulle återupptas, men att spontaninvandringen skulle hejdas. Här har tidigare forskning hävdats att SAF godtog den restriktionen då tillgången på inhemsk arbetskraft var god, efterfrågan minskats och man var rädd för lagstiftning. Waara visar att SAF inte alls accepterade, och därför inte heller skrev under, överenskommelsen. SAF argumenterade för en återgång till den tidigare politiken. Ett stopp infördes 1972 på LO:s initiativ, men arbetsgivarna lämnades helt utanför. Den kollektiva invandringen stöddes dock kortsiktigt av LO. Organisationsklausulen är ett område som av tidigare forskning setts som ett tecken på samförstånd men där SAF:s material visar något annat. SAF vägrade att gå med på annat än en rekommendation, men på branschnivå gav man med sig för att få igenom invandringen. Branschavtalen, menade SAF, stred mot organisationens stadgar. AMS uttalade dock sitt gillande för avtalet. Här syns, enligt Waara, Arbetsgivarföreningens svaghet gentemot motparten. Även den nordiska invandringen sågs som ett problem från fackligt håll. Den hade fått ersätta den utomnordiska, men LO ville att rekryteringen skulle begränsas genom att den skulle gå via Arbetsförmedlingen. Ett avtal med den innebörden tecknades 1973. Waara tolkar SAF:s agerande som utvecklande av hjälpstrategier för att motverka *free riders*.

### *Slutsatser och avhandlingens syfte*

I sin slutdiskussion poängterar Waara att det, trots den tidigare ofta framförda bilden av konsensus inom den svenska modellen, ofta rådde ett motsatsförhållande mellan arbetsmarknadens parter rörande arbetskraftsinvandringen. Inom fem områden är det särskilt tydligt: BUA:s begränsning av antalet överförda, den fackliga beslutanderätten om ansökningar under

1950-talet, regleringen av den utomnordiska spontaninvandringen under 1960-talets mitt, den fackliga beslutanderätten över de kollektiva rekryteringarna från 1960-talet och organisationstvånget. SAF ansåg att det var LO som fick sin vilja igenom, och det är tydligt att så var fallet inom dessa områden.

Mot bakgrund av detta resultat är frågan om det inte är så att prövningen av den gängse bilden av den svenska modellen på arbetsmarknaden utifrån den grundläggande intressekonfliktsmodell som fanns mellan arbetsmarknadens parter beträffande arbetskraftsutbudets storlek och arbetskraftsinvandringen borde ses som ett övergripande huvudsyfte för avhandlingen.

Min avgörande invändning mot det uppgivna huvudsyftet är dock inte huruvida det finns ett annat, mer omfattande, syfte, utan om Waara verkligen undersöker de båda parterna. I min mening är det endast SAF som blir föremål för en verklig undersökning medan LO används som kontrast och undersökningen av organisationen baseras på sekundärkällor. Avhandlingens rubrik blir därför mer rättvisande än syftesformuleringarna: det är SAF som står i centrum, och det av goda skäl. Som Waara själv skriver är de fackliga organisationerna väl studerade, men mycket mindre har gjorts på arbetsgivarsidan. En viktig poäng med avhandlingen är att den bidrar till att rätta till skevheten inom forskningen. Som skäl för skevheten nämner Waara att forskarsamhället kanske har haft större intresse och sympatier för den fackliga sidan, att den fackliga sidan också varit mer intresserad av att få sin historia studerad samt brist på källmaterial. Det sistnämnda motverkas dock i och med att SAF nu gjort sitt arkiv tillgängligt. Kanske bör man lägga till att de fackliga organisationerna också varit tämligen generösa med att ställa ekonomiska medel till förfogande för forskning, något som är nog så viktigt.

### *Teoretiskt angreppssätt*

Avhandlingen är väl genomförd och vilar på gedigna arkivstudier av ett material som hittills inte utnyttjats i någon större utsträckning. Den empiriska sidan av avhandlingen är avgjort den starkare, medan den teoretiska ansatsen skulle kunna ha gjorts tydligare och mer utvecklad. Waara motiverar inte varför han har valt kartellbegreppet och inte något annat perspektiv. Enligt min mening kunde en neo-institutionell teori om intresseorganisationer som tar hänsyn till transaktionskostnader framgångsrikt kunnat användas i stället för, eller i kombination med, kartellbegreppet. Då skulle kanske Waara ha kunnat förklara sådant som i dag i avhandlingen förblir obesvarat, exempelvis SAF:s hantering av den kvinnliga arbetskraften under tiden fram till 1960 och anpassningen till LO vad gäller den nordiska arbetsmarknaden. Waaras tolkningar av organisationernas agerande är ofta

att de agerat utifrån egennyttan. Med hjälp av neo-institutionell teori skulle han bättre ha kunnat förklara de fall där man inte agerade enligt egennyttan.

### Övriga synpunkter

Som torde ha framgått hänvisar Waara främst till svensk litteratur. Detta motiverar han med att det internationellt är ovanligt med stora arbetsgivarorganisationer. Fackliga organisationer bör väl dock kunna vara lika intressanta, fram för allt om det, som uppges i syftet, är parterna som studeras? Waaras avhandling är i högsta grad ett viktigt led i den internationella forskningsfronten, och detta kunde han själv visat tydligare.

Dispositionen kunde ha förbättrats. Waara har valt att göra olika periodiseringar för de olika kapitlen, efter de olika temana. Detta medför att överblicken och jämförbarheten över perioderna blir sämre.

Jag är också lite tveksam till diskussionen om den invandrade arbetskraften i ett genusperspektiv. Uppenbarligen var uppfattningen utbredd inom SAF om den kvinnliga arbetskraften som sämre, åtminstone under den tidiga perioden. Medan Waara diskuterar den inhemska arbetskraften ur ett genusperspektiv, väljer han att behandla den invandrade arbetskraften som närmast könlös, trots att tidigare forskning visat att invandrad arbetskraft ofta fick könsöverskridande arbeten, men också att sammansättningen varierade under perioden.

Det sammanfattande omdömet är att Joacim Waara har skrivit en mycket intressant avhandling som kompletterar och till viss del ifrågasätter den gängse bilden av den svenska modellen. En engelskspråkig artikel utifrån avhandlingen vore ett välkommet bidrag till den internationella forskningen och borde väcka stort intresse, inte minst bland forskare inom *industrial relations*.