

GOTHENBURG STUDIES IN ECONOMIC HISTORY 7

Svenska Arbetsgivareföreningen och arbetskraftsinvandringen 1945-1972

Joacim Waara



UNIVERSITY OF GOTHENBURG
SCHOOL OF BUSINESS, ECONOMICS AND LAW

**Svenska Arbetsgivareföreningen
och arbetskraftsinvandringen 1945-1972**

GOTHENBURG STUDIES IN ECONOMIC HISTORY 7

Svenska Arbetsgivareföreningen och arbetskraftsinvandringen 1945-1972

Joacim Waara

Göteborg 2012

© Joacim Waara
Kopiering är förbjuden utan författarens medgivande
Grafisk produktion: Siri Reuterstrand
Tryck: Kompendiet, Göteborg, 2012
ISBN: 978-91-86217-06-8

Till Diana

ABSTRACT

The Swedish Employer Confederation and labour migration 1945-1972.

Gothenburg Studies in Economic History 7 (2012)

ISBN 978-91-86217-06-8

Author: Joacim Waara

Doctoral Dissertation at the Department of Economic History, School of Business, Economics and Law, University of Gothenburg, Box 720, SE-405 30 Göteborg, Sweden. (Written in Swedish with a Summary in English.)

Distribution: Department of Economic History (address above)

Labour migration to Sweden is analysed from an employer perspective. The purpose of this study is twofold: first, to determine how the Swedish Employer Confederation (SAF) and the Swedish Trade Union Confederation (LO) were affected by labour scarcity; and second, to explore how SAF and LO tried to influence supply and demand on the labour market by controlling the stream of labour immigrants between 1945 and 1972. This thesis also questions whether the so-called Swedish Model was based on consensus between employers and trade unions, as it is usually claimed. As regards theory, the thesis focuses on collective action and how employer organisations and trade unions try to avoid competition among buyers and sellers by using cartel strategies.

Although previous research has identified the trade unions' rhetoric and actions regarding labour migration, hardly any attention has been given to the employers. This thesis comprises thus the first systematic study of how SAF tried to increase the labour supply by immigration. The employers' ability to increase the labour supply was limited by the close relations and cooperation between the trade unions and the Social Democratic Party government, as well as the trade unions influence over the National Labour Market Board. SAF lacked an equally powerful ally. Because of labour scarcity LO agreed to increase the labour supply in the 1940s, as long as the native workers' position was not threatened. SAF on the other hand meant that LO restricted the inflow of foreign labour and thereby maintained the excess demand for labour. In the mid 1950s Sweden implemented a more liberal migration policy which to a large extent pleased SAF, even though LO could still regulate non-Nordic immigration. In the 1960s the trade unions started to criticise the liberal migration policy and used their relations with the government to implement strict regulations. As a result LO could control all non-Nordic immigration. SAF protested against the new regulations but the government did not heed to the employers will.

KEYWORDS: Employer confederation, trade union, labour scarcity, cartel strategies, labour migration, the Swedish model.

Förord

”There is a crack in everything, that’s how the light gets in”, beskriver ganska väl hur det är att skriva en avhandling. Det kan till en början vara energikrävande, enerverande och ensamt. Med tiden ljusnar det emellertid och slutet närmar sig. Jag har nu nått slutpunkten och vill passa på att tacka alla dem som på olika sätt har utgjort ljuset i avhandlingsmörkret och som därigenom har förgyllt doktorandtiden.

Först och främst vill jag tacka mina handledare Christer Lundh och Birgit Karlsson, som har varit ett stöd under hela doktorandtiden. De har kritiskt granskat mina texter och råtat ut frågetecken samt gett goda råd om såväl stort som smått. Tack till er båda!

Jag vill också rikta ett stort tack till de personer som har läst och kommenterat mitt manus under arbetets gång. Tidigare kollegorna vid Mälardalens högskola som gav värdefulla synpunkter i inledningsskedet (Irene Artéus, Pia Lindberg, Lars Ekdahl, Christer Ericsson, Eva Blomberg, Mats Fagerberg och Joakim Johansson.) Nuvarande kollegorna Peter Sandberg, Svante Prado och Anna-Helena Wiechel som har läst och kommenterat enskilda delar av avhandlingen. Därutöver har Carl-Johan Gadd, Sverker Jonsson, Susanna Fellman, Jan Bolin och Oskar Broberg läst och kommenterat mitt manus. Dessutom har Evelyn Prado granskat den engelskspråkiga sammanfattningen. Jag vill rikta ett särskilt stort tack till Jonas Olofsson som var opponert på mitt slutseminarium och som på många sätt bidrog till att förbättra mitt manus!

På institutionen finns det flera personer som bidragit till såväl avhandlingen som arbetsmiljön. Tack alla doktorander och L.S. för både värdefulla diskussioner och kamratskap! Ett särskilt tack till Malin D., Kristoffer, Carolina och John för hjälp med språkgranskningen. Per Hallén har underlättat arbetet genom ihärdig datasupport och trevliga samtal. Anna-Maria Eurenus har varit en god vän, rumskamrat och ett stöd under hela doktorandperioden. Åke Kihlström och Martti Rantanen har på många sätt bistått mig vad gäller undervisning och pedagogik. Ett tack riktas också till Kerstin Berntsson och Liselotte Falk Johansson som varit till stor hjälp på det administrativa planet.

Tack Vadim Azbel vid Centrum för Näringslivshistoria och Bo Jacobsson vid AMS arkivdepå i Söderhamn som under de senaste åren har försett mig med källmaterial. Även personalen på Göteborgs universitetsbibliotek ska ha ett stort tack, då de har försett mig med såväl källmaterial som litteratur. Ekonomiskt stöd för arkivresor och konferensdeltagande har jag fått av Adlerbertska Stipendiestiftelsen, Stiftelsen Stipendiefonden Viktor Rydbergs minne, Stiftelsen Paul och Marie Berghaus donationsfond och Stiftelsen Henrik Ahrenbergs studiefond.

Det finns också en värld utanför den akademiska och människor som har varit värdefulla på det sociala planet! Ett stort tack till såväl familj som vänner för att ni på olika sätt underlättar livet och tar med mig på en galen resa. Slutligen vill jag tacka den person som har gett mest stöd och stöttning under doktorandtiden och som har fått spendera många ensamma kvällar och helger då jag har umgåtts med avhandlingen. Tack Diana för allt; ”You twist up the fabric of time...”

Göteborg, den 16 april 2012

Joacim Waara

Innehåll

Kapitel 1: Inledning	11
1.1 Syfte, frågeställningar och avgränsningar	12
1.2 Forskningsläge	14
1.2.1 Arbetskraftsinvandringen och arbetsmarknadens parter	14
1.2.2 Forskningsläget och den fortsatta framställningen	19
1.3 Analytiskt ramverk	20
1.3.1 Det kollektiva handlandets logik	20
1.3.2 Karteller på arbetsmarknaden	22
1.3.3 Förväntningar på arbetsmarknadsorganisationernas agerande	23
1.4 Metod och material	24
1.5 Disposition	27
Kapitel 2: Bakgrunden	28
2.1 Ekonomisk och industriell tillväxt	28
2.2 Arbetskraftsutbudets förändring	30
2.3 Arbetskraftsinvandringen	34
2.3.1 Europas migrationsmönster 1850-2000	34
2.3.2 Sveriges invandringspolitik	35
2.3.3 Statistisk översikt - Arbetskraftsinvandringen 1945-1972	38
2.3.4 Västtysklands invandringspolitik	42
2.3.5 Storbritanniens invandringspolitik	43
2.3.6 Västeuropeisk invandringspolitik - Sammanfattning	45
Kapitel 3: Diskussionen om arbetskraftsbristen	46
3.1 Perioden 1945-1949	47
3.2 Perioden 1950-1959	49
3.3 Perioden 1960-1972	50
3.4 SAF:s syn på arbetskraftsbristen perioden 1945-1949	52
3.5 SAF:s syn på arbetskraftsbristen perioden 1950-1959	54
3.6 SAF:s syn på arbetskraftsbristen perioden 1960-1972	56
3.7 Sammanfattande diskussion	59
Kapitel 4: Lönebildningen	61
4.1 Bred medlemsvärkning inom näringslivet	61
4.2 Centralisering av makten inom SAF och LO	62
4.3 Samordnade centrala förhandlingar	64
4.4 Parternas intention med förhandlingsmodellen	65
4.5 SAF:s syn på löneökningarna	66
4.6 SAF:s syn på löneutjämningen	69
4.7 SAF och löneglidningen	73
4.8 SAF och förmåner utöver lönen	74
4.9 Arbetskraftens rörlighet och annonseringsförbuden	75
4.10 Sammanfattande diskussion	79

Kapitel 5: De inhemska arbetskraftsresurserna	83
5.1 Arbetsmarknadspolitiken	83
5.2 SAF:s syn på arbetsmarknadspolitiken	86
5.3 Mobiliseringen av de inhemska arbetskraftsresurserna	89
5.3.1 Arbetskraftsreserven under 1940- och 1950-talen	90
5.3.2 Parternas syn på arbetskraftsresurserna under 1940- och 1950-talen	92
5.3.3 Arbetskraftsresurserna under 1960-talet	95
5.3.4 Parternas syn på arbetskraftsresurserna under 1960-talet	98
5.4 Sammanfattande diskussion	100
Kapitel 6: Den utländska arbetskraften 1945-1965	102
6.1 SAF och invandringspolitiken vid krigsslutet	102
6.2 Beredningen för utländsk arbetskraft	106
6.3 Den organiserade överföringen av utländsk arbetskraft under 1950-talet	113
6.4 Liberalisering av invandringspolitiken 1954-1965	116
6.4.1 Parternas syn på liberaliseringen av invandringspolitiken	116
6.4.2 Parternas inflytande över den utomnordiska arbetskraftsinvandringen	118
6.4.3 Parternas val mellan invandrare och inhemska arbetskraftsresurser	119
6.5 Sammanfattande diskussion	121
Kapitel 7: Den utländska arbetskraften 1965-1972	123
7.1 Parternas syn på den liberala invandringspolitiken och dess konsekvenser	123
7.1.1 Exploatering av immigranter på arbets- och bostadsmarknaden	125
7.1.2 Hot mot den ekonomiska strukturomvandlingen	128
7.1.3 Samhällsekonomiska och sociala problem	129
7.1.4 Arbetskraftsmigration - till nackdel för utvandrarländerna	130
7.1.5 Motsättningar mellan immigranter och infödda	131
7.2 Regleringen av den utomnordiska invandringen	132
7.3 Kollektiv arbetskraftsöverföring	136
7.4 Organisationsklausulen	140
7.5 Regleringen av den nordiska invandringen	142
7.6 Sammanfattande diskussion	145
Kapitel 8: SAF och arbetskraftsinvandringen 1945-1972	147
8.1 Summering av syfte, utgångspunkter och frågeställningar	147
8.2 Diskussionen om arbetskraftsbristen	148
8.3 Kartellstrategier	149
8.4 Ett ökat arbetskraftsutbud	152
8.4.1 Inhemska arbetskraftsresurser	153
8.4.2 Den utländska arbetskraften	154
8.5 Den svenska modellen på arbetsmarknaden	159
Summary	161
Förkortningar	165
Tabell- och diagramförteckning	166
Käll- och litteraturförteckning	167

KAPITEL 1

Inledning

Tillgång på arbetskraft med den kompetens som efterfrågas är en förutsättning för företagande och ekonomisk tillväxt. Arbetskraftsutbudet är därmed av avgörande betydelse för produktiviteten, reallönenivån och den moderna välfärdsstaten. I perioder med efterfrågeöverskott¹ på arbetskraft kan arbetskraftsutbudet ökas genom exempelvis invandring. Efter andra världskriget uppstod arbetskraftsbrist i nordvästra Europa, vilket berodde på den demografiska situationen samt den ekonomiska och industriella tillväxten. Arbetskraftsbristen kunde delvis mildras genom att människor från Balkan och Sydeuropa sökte sig till Europas industriellt mer välutvecklade delar. Migranterna attraherades av de höga reallönerna och välståndet, men den inomeuropeiska folkomflyttningen kan också förklaras av hög arbetslöshet i länder som exempelvis Italien, Jugoslavien och Grekland.

Efter kriget ansåg ekonomer, statliga utredningar och näringsliv att det rådde efterfrågeöverskott på arbetskraft och därför gjordes bedömningen att Sverige, liksom många andra västeuropeiska länder, behövde utländsk arbetskraft. Sverige blev därmed ett land med stor invandring och från 1945 till början av 1970-talet uppgick immigrationen i genomsnitt till omkring 30 000 personer om året. Det rörde sig huvudsakligen om medborgare från de nordiska länderna, men under 1940- och 1950-talen även från Italien, Västtyskland, Österrike och Ungern samt under 1960-talet från Balkan. Redan under krigsåren öppnades den svenska arbetsmarknaden för nordisk arbetskraft, en öppenhet som formaliserades genom bildandet av en gemensam nordisk arbetsmarknad 1954. Hållningen till invandring av utomnordisk arbetskraft var vid krigsslutet restriktiv, men blev med tiden mer positiv. Den liberala invandringspolitikens stadfästes i 1954 års utlänningslag. Vid mitten av 1960-talet övergavs den liberala invandringspolitikens och genom successiva regleringar stoppades slutligen arbetskraftsinvandringen under 1970-talets första hälft.

Trots att såväl företag som anställda har intresse av att motverka arbetskraftsbrist och därigenom skapa förutsättningar för ökad produktivitet och hög ekonomisk tillväxt, visar studier att fackliga organisationer ofta har motsatt sig eller varit restriktiva när det gäller arbetskraftsinvandring.² Det finns betydligt färre internationella studier av hur arbetsgivarintresset argumenterat och agerat i frågan om arbetskrafts-

1 Efterfrågeöverskott på arbetskraft är detsamma som arbetskraftsbrist.

2 Se exempelvis Penninx – Roosblad (2000); Haus (2002). Noterbart är att arbetskraftsbrist kan medföra att industrins produktivitet ökar, eftersom företagen tvingas till investeringar i ny teknik och rationaliseringar.

invandring, vilket kan bero på att lättillgängliga källmaterial saknas.³ När det gäller svenska förhållanden finns en rad studier av fackföreningsrörelsens inställning och agerande, medan det saknas en motsvarande undersökning på arbetsgivar sidan.⁴ Det finns emellertid goda möjligheter att i Sverige belysa arbetskraftsinvandringen ur ett arbetsgivarperspektiv, eftersom Svenska arbetsgivareföreningen (SAF) representerade det kollektiva arbetsgivarintresset i sina tidskrifter och i yttranden till regeringen. Dessutom finns ett användbart internt SAF-material att tillgå. Att SAF har gjort sitt arkiv tillgängligt för forskarsamhället gör det följaktligen möjligt att uppväga den skevhet som finns inom den svenska arbetsmarknadsforskningen i allmänhet och migrationsforskningen i synnerhet.

Föreliggande avhandling handlar om den stora efterfrågan på arbetskraft och arbetskraftsinvandringen ur SAF:s perspektiv. Synen på arbetsmarknadsläget och utländsk arbetskraft inrymde tydliga intressekonflikter mellan SAF och Landsorganisationen (LO), vilka var centrala aktörer i den svenska modellen på arbetsmarknaden under den undersökta perioden. Analysen av inställningen till arbetskraftsinvandring kopplas därför till diskussionen om maktbalansen i den svenska modellen på arbetsmarknaden och den grundläggande intressekonflikt som fanns mellan parterna på arbetsmarknaden vad beträffar utbud och efterfrågan på arbetskraft.

1.1 Syfte, frågeställningar och avgränsningar

Det övergripande syftet i föreliggande undersökning är att analysera hur relationen mellan arbetsgivarorganisationer och fackliga organisationer påverkas av en upplevd arbetskraftsbrist och hur man agerar för att påverka arbetskraftsutbudet, med speciellt fokus på arbetsgivarnas bedömningar, argumentation och strategier. I undersökningen representeras arbetsgivarorganisationerna av SAF och de fackliga organisationerna av LO.

Ett mer preciserat syfte är att undersöka hur parterna på arbetsmarknaden ställde sig till arbetskraftsinvandring under perioden 1945-1972, då efterfrågeöverskott på arbetskraft ansågs råda i expansiva regioner och branscher. Med utgångspunkt i arbetsmarknadsparternas strävan efter att kontrollera utbud, efterfrågan och pris

3 Windmuller - Gladstone (1984) menar att arbetsgivare varit ovilliga att delge forskarsamhället källmaterial. Detta är en viktig anledning till att forskningen om arbetsgivarorganisationer är allmänt eftersatt. Georg Menz framhåller dessutom att forskarsamhället endast i begränsad utsträckning har uppmärksammat arbetsgivarintressets argumentation och agerande vad arbetskraftsinvandring avsevärt. Se Menz (2007) s. 3; Menz (2011) s. 534. Detta kan förklaras av forskarsamhällets intresseinriktning, eftersom fackliga organisationer har erhållit betydligt mer uppmärksamhet än arbetsgivarna inom samhällsvetenskapen, vilket framhålls av De Geer (1986) s. 9.

4 Studier av fackföreningsrörelsen och arbetskraftsinvandringen se exempelvis Lundh (1994); Horgby (1996); Knocke (2000); Johansson (2008); Yalcin (2010). Avseende arbetsgivar sidan utgör Lundqvist (1998) och Svanberg (2010) ett undantag. De menar att arbetskraftsinvandringen sannolikt medförde att de för arbetsgivarna negativa konsekvenserna av arbetskraftsbristen lindrades. Lundqvist behandlar dock invandringsfrågan kortfattat i sin undersökning, medan Svanberg endast har undersökt partsrelationen och arbetskraftsinvandringen inom verkstadsindustrin 1945-1952.

på arbetskraft prövas också SAF:s och LO:s argumentation och strategier ur en kartell aspekt. Undersökningen knyter sålunda an till teorier om karteller på arbetsmarknaden och organisationers kollektiva handlande och traditionen av *Industrial Relations*-studier inom ekonomisk historia.

De frågeställningar som besvaras i denna avhandling är:

- Vilka bedömningar gjorde SAF beträffande efterfrågetrycket på arbetsmarknaden?
- Vilka strategier utvecklade SAF för att motverka de för arbetsgivarna negativa effekterna av arbetskraftsbristen?
- Vilka bedömningar gjorde SAF gällande möjligheten att optimera utnyttjandet av de inhemska arbetskraftsresurserna?
- Hur agerade och argumenterade SAF för att öka arbetskraftsutbudet genom invandring? Vilka bedömningar gjorde SAF avseende partsinflytandet över arbetskraftsinvandringen?

Den gängse bilden av den svenska modellen på arbetsmarknaden är att SAF och LO var två samarbetande motparter, som slöt ett klassöverskridande kontrakt. Detta banade väg för en samförståndsanda som genomsyrade lönebildningen, den korporativistiska statskonstruktionen och partsrelationen i allmänhet.⁵ I denna avhandling prövas den gängse bilden av den svenska modellen på arbetsmarknaden utifrån den grundläggande intressekonflikten som fanns mellan arbetsmarknadens parter beträffande arbetskraftsutbudets storlek och arbetskraftsinvandringen.

Parterna på arbetsmarknaden, statsmakten och ekonomer började diskutera den stora efterfrågan på arbetskraft och möjligheten att nyttja utländsk arbetskraft redan vid andra världskrigets slut. Diskussionen pågick fram till 1970-talets första hälft då samhällsdebatten förändrades på grund av ökad arbetslöshet inom industrin. Det förändrade arbetsmarknadsläget medförde att arbetskraftsinvandringen stoppades 1972 och sedan dess har det framförallt varit flyktingar som har sökt sig till Sverige. Studien avgränsas sålunda tidsmässigt till åren 1945-1972, eftersom Sverige under dessa år använde utländsk arbetskraft för att mildra den arbetskraftsbrist som ansågs råda. Den tidsmässiga avgränsningen motiveras också av att det var under den angivna tidsperioden som SAF:s och LO:s inflytande på svensk arbetsmarknad och i den korporativistiska modellen var som störst. I avhandlingen används kontinuerligt begreppet efterkrigstiden, vilket definieras som perioden från krigsslutet till 1972.

Undersökningen avgränsar sig till arbetsgivarnas huvudorganisation SAF, den dominerande arbetsgivarorganisationen inom svenskt näringsliv och på svensk arbetsmarknad under efterkrigstiden. Medlemsförbundens ställningstaganden och agerande analyseras i begränsad utsträckning, då det är huvudorganisationen som

5 Se exempelvis Elvander (1972); Thullberg – Östberg (1994); Åmark (1994b); Magnusson (1997); Schön (2000); Swenson (2002); Nycander (2008).

står i fokus. Slutsatserna är alltså framförallt representativa för SAF:s ställningstaganden och agerande. Resultaten är dessutom enbart representativa för de källor som har bearbetats i föreliggande undersökning.

1.2 Forskningsläge

En central arbetsgivarorganisations försök att motverka arbetskraftsbrist genom arbetskraftsinvandring har aldrig tidigare undersökts, vare sig i Sverige eller internationellt. Stora och heterogena arbetsgivarorganisationer liknande SAF är ovanliga utanför Skandinavien. Därmed har den internationella migrationsforskningen inriktats mot andra frågor som exempelvis; migrationsrörelser och invandringspolitiken i mottagarländerna,⁶ anledningen till att människor emigrerar,⁷ invandrades situation i destinationsländerna,⁸ invandringens inverkan på den inhemska arbetskraftens löner och arbetsförhållanden,⁹ emigrationens långsiktiga effekter i hemländerna (exempelvis *brain drain*)¹⁰ och fackliga organisationers invandringspolitik.¹¹

Även den svenska migrationsforskningen behandlar ovan nämnda teman, men inom det kvalitativa samhällsvetenskapliga forskningsfältet har man framförallt fokuserat på de fackliga organisationernas invandringspolitik. I vissa fall berör dessa studier också arbetsgivarintresset. Nedan presenteras forskning om svensk invandringspolitik och arbetsmarknadsparternas inställning till densamma. Därtill lyfts diskussionen om parternas inflytande över invandringspolitiken fram, eftersom den aspekten är relevant för analysen av den svenska modellen på arbetsmarknaden.

1.2.1 Arbetskraftsinvandringen och arbetsmarknadens parter

Flera studier har uppmärksammat arbetskraftsinvandringen före 1945. Den samlade bilden inom denna forskning är att arbetsgivare rekryterade utländsk arbetskraft, vilket fackföreningarna motsatte sig. Anledningen till det fackliga motståndet var rädslan för att invandrarna skulle acceptera sämre anställningsvillkor än den inhemska arbetskraften samt främlingsfientlighet. Motsättningen mellan arbetsmarknadsparterna beträffande invandringen ses i flera studier mot bakgrund av det oroliga läget på svensk arbetsmarknad under 1900-talets första hälft.¹²

Rättssociologen Joachim Nelhans analyserar i *Utlänningen på arbetsmarknaden* framförallt invandringspolitikens utveckling, men han berör också i vissa delar

6 Hammar (1985a); Hollifield (1992); Hollifield (2000); Hirschman m.fl. (1999); Castles – Miller (2003); Hatton – Williamson (2005); Zimmermann (2005).

7 Gould (1979); Massey m.fl. (1987); Borjas (1989); Hatton (1995); Hammar – Tamas (1997); Chiswick (2000).

8 Hirschman m.fl. (1999); Castles – Miller (2003).

9 Borjas (1999); Chiswick (2000).

10 Carrington – Detragaiache (1998); Chiswick (2000); Castles – Miller (2003); Hatton – Williamson (2005).

11 Kindleberger (1967); Castles – Kosack (1973); Katznelson (1993); Penninx – Roosblad (2000).

12 Invandringen under 1900-talets första hälft behandlas av Hammar (1964); Olsson (1987); Olsson (2008); Svanberg – Tydén (1998); Olsson (1995); Horgby (1996); Blomqvist (2006).

SAF:s och fackföreningsrörelsens inställning till arbetskraftsinvandring.¹³ Nelhans visar att företag genomförde värningskampanjer i utlandet vid krigsslutet. Fackliga protester mot dessa föranledde igångsättandet av en statligt organiserad import av italienare, ungrare och sudettyskar.¹⁴ Invandringspolitikens förändring analyseras också av Christer Lundh och Rolf Ohlsson i *Från arbetskraftsimport till flyktinginvandring*. De beskriver bitvis den fackliga inställningen till invandringspolitiken, medan arbetsgivarsidan inte får någon större uppmärksamhet.¹⁵

Överföringen av arbetskraft under 1940- och 1950-talen har analyserats i enskilda studier. Författaren Arne Järtelius beskriver den italienska invandringen i boken *Drömmen om Sverige*,¹⁶ arbetskraftsöverföringen från Ungern analyseras av historikerna Ander Svensson i *Ungrare i folkhemmet*¹⁷ och Attila Lajos i *På rätt sida om järnridån*,¹⁸ medan ekonomhistorikern Rudolf Tempsch undersöker den sudettyska arbetskraftsimporten i *Från Centraleuropa till folkhemmet*.¹⁹ Samtliga studier visar att arbetsgivarna var måna om att få till stånd en arbetskraftsinvandring, medan de fackliga organisationerna var mer misstänksamma och krävde att den utländska arbetskraften skulle ansluta sig till vederbörande fackförening. Bakgrunden till detta var att man ville trygga den inhemska arbetskraftens sysselsättning. Enligt statsvetaren Tomas Hammar krävde följaktligen fackföreningsrörelsen att invandrarna skulle få samma löne- och arbetsvillkor som den inhemska arbetskraften.²⁰

Såväl Tempsch som Järtelius menar att det fanns ett samförstånd mellan arbetsmarknadens parter angående arbetskraftsimporten under 1940-talet.²¹ Nelhans drar en annan slutsats och visar att det fanns ett fackligt motstånd, som visade sig genom att Metallindustriarbetareförbundet (Metall) motsatte sig arbetskraftsimporten.²² Dessutom åskådliggör Björn Horgby att det fanns ett kraftigt motstånd mot utländsk arbetskraft på lokal nivå.²³

Metalls motstånd lyfts också fram av Tempsch, Järtelius, Svensson samt Gunhild Kyle i *Gästarbeterska i manssamhället*. De menar att man inom fackföreningsrörelsen framhöll att arbetskraftsbristen borde lindras genom mobilisering av inhemska arbetskraftsreserver istället för av invandrare. Dessa reserver bestod av gifta kvinnor, äldre och delvis arbetsföra.²⁴ LO argumenterade för de inhemska arbets-

13 Även statsvetaren Nils Öberg har undersökt utvecklingen av den svenska invandringspolitiken, se Öberg (1994).

14 Nelhans (1973).

15 Lundh – Ohlsson (1999).

16 Järtelius (1987).

17 Svensson (1992).

18 Lajos (2008).

19 Tempsch (1997).

20 Hammar (1988).

21 Tempsch (1997); Järtelius (1987).

22 Nelhans (1973).

23 Horgby (1996).

24 Tempsch (1997); Järtelius (1987); Svensson (1992); Kyle (1979).

kraftsreservernas inträde på arbetsmarknaden under hela undersökningsperioden, men Kyle liksom Yvonne Hirdman och Zeki Yalcin menar att få åtgärder vidtogs för att möjliggöra detta innan 1960-talet. Under 1960-talet tog LO emellertid öppet ställning för inhemska kvinnor framför invandrare. Bakgrunden till att LO inte agerade för att bereda plats på den öppna arbetsmarknaden för reservarbetskraften under 1940- och 1950-talen var framförallt att de manliga industriarbetarnas position inte fick hotas.²⁵

Nelhans framhåller sålunda att fackförbunden motvilligt accepterade arbetskraftsinvandring som lösning på arbetskraftsbristen eftersom de inhemska reserverna inte kunde mobiliseras och eftersom man fick gehör för fackliga krav som exempelvis organisationstvång.²⁶ Historikern Jesper Johansson drar relaterat till detta slutsatsen i *Så gör vi inte i Sverige, vi brukar göra så här* att fackföreningsrörelsen motvilligt accepterade arbetskraftsimporten på grund av den nära relationen mellan LO, den socialdemokratiska regeringen och arbetsmarknadsmyndigheten. Det fackliga inflytandet över invandringen var följaktligen avgörande om utländsk arbetskraft skulle släppas in på svensk arbetsmarknad.²⁷

Den samlade bilden inom befintlig forskning är således att fackföreningsrörelsen var skeptisk mot arbetskraftsinvandring under 1940-talet. Däremot var man passivt accepterande i förhållande till arbetskraftsinvandringen under 1950-talet. Sociologen Wuokko Knocke liksom Johansson nämner dock att LO i allmänhet var mer välvilligt inställda till nordisk arbetskraft än till utomnordisk.²⁸ Slutsatsen beträffande LO:s passivitet i invandringsfrågan ifrågasätts av Yalcin i *Facklig gränspolitik*. Han framhåller att passiviteten i förhållande till invandringen endast visade sig utåt, medan LO internt var mer negativa.²⁹ Nelhans menar att vissa fackförbund avstyrkte arbetskraftsinvandring i sina remissyttranden under 1950-talet, men Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) rättade sig inte efter dessa yttranden utan följde istället länsarbetsnämndernas bedömningar.³⁰ Johan Svanberg har emellertid undersökt ett antal fall inom metallindustrin i *Arbetets relationer och etniska dimensioner* och visar att facklig tillstyrkan snarast bör ses som ett krav för AMS godkännande av arbetskraftsinvandring.³¹

Nelhans visar att fackföreningsrörelsen hade en negativ inställning till arbetskraftsinvandringen under 1960-talet. Immigrationen ansågs hota välfärdsutvecklingen och därför restes krav på en invandringspolitisk reglering, vilket realiserades 1967.³² Johansson åskådliggör dessutom att LO lyckades reglera den finska invand-

25 Kyle (1979); Hirdman (1998); Hirdman (2001); Yalcin (2010).

26 Nelhans (1973).

27 Johansson (2008).

28 Kyle (1979); Knocke (1981); Knocke (2000); Johansson (2008).

29 Yalcin (2010).

30 Nelhans (1973).

31 Svanberg (2010).

32 Nelhans (1973).

ringen under 1970-talets första hälft. Arbetskraftsinvandringen från Finland hade varit omfattande under i stort sett hela 1950- och 1960-talen.³³ Genom omläggningen av invandringspolitiken ökade LO:s makt över arbetskraftsinvandringen enligt Hammar, vilket medförde att fackföreningsrörelsen kunde stoppa den utomnordiska arbetskraftsinvandringen 1972.³⁴ Yalcin menar att SAF accepterade regleringen av den utomnordiska invandringen, men han har inte bearbetat ett adekvat källmaterial för att kunna identifiera arbetsgivarståndpunkten i den aktuella frågan.³⁵

Kravet på en striktare invandringspolitik föregicks av en debatt som fördes i bland annat fackföreningspressen. Denna debatt har uppmärksammats av såväl Lundh och Ohlsson som Johansson. Kritiken berodde på att invandringen förändrades under 1960-talet. Fler individer än tidigare sökte sig till Sverige och en betydande andel av dessa kom från Balkanområdet. Den stora invandringen befarades bland annat hota den fulla sysselsättningen.³⁶ LO:s upplevelse att den fulla sysselsättningen äventyrades när invandringen ökade påvisas även av ekonomhistorikern Torbjörn Lundqvist.³⁷

Den invandringspolitiska omläggningen under 1960-talet innebar att de kollektiva rekryteringsaktionerna återupptogs, medan den utomnordiska spontaninvandringen begränsades. Nelhans visar att fackets makt över den utomnordiska invandringen stärktes inom ramen för de kollektiva rekryteringsaktionerna, medan arbetsgivarnas åsikt sällan beaktades.³⁸ Denna slutsats drar också Dennis Frank i *Staten, företagen och arbetskraftsinvandringen*.³⁹ Svanberg har genomfört en fallstudie vid Svenska fläktfabriken i Växjö och menar liksom Frank och Nelhans att LO hade ett betydande inflytande över AMS beviljande av arbetskraftsöverföring och arbetstillstånd under 1960-talet.⁴⁰

Yalcin och Svanberg framhåller att LO ställde krav på facklig organisering när utländsk arbetskraft skulle överföras under 1960-talet. Yalcin menar att SAF tillmötesgick fackförbunden i denna fråga och Svanberg ser det som ett tecken på samförståndsandan mellan parterna på arbetsmarknaden. De drar emellertid denna slutats utan empiriska belegg i form av exempelvis källmaterial från SAF:s arkiv.⁴¹

Vissa länder som exempelvis Västtyskland och Schweiz införde utpräglade gästarbetarsystem under undersökningsperioden.⁴² Enligt Hammar skiljde sig den

33 Johansson (2008).

34 Hammar (1988).

35 Yalcin (2010).

36 Lundh – Ohlsson (1999); Lundh (1994); Johansson (2008).

37 Lundqvist (2002).

38 Nelhans (1973).

39 Frank (2005).

40 Svanberg (2005).

41 Yalcin (2010); Svanberg (2005).

42 Castles – Miller (2003); Bauer m.fl. (2005).

svenska invandringspolitiken från dessa gästarbetarsystem, eftersom man liksom Storbritannien förde en politik för permanent bosättning.⁴³ Frank drar däremot slutsatsen att det förekommit gästarbetarsystem i Sverige under efterkrigstiden.⁴⁴ Det finns anledning att återkomma till denna fråga i föreliggande studie, eftersom de arbetare som rekryterades kollektivt omfattades av en rad begränsningar.

Den sporadiska uppmärksamhet som arbetsgivarna erhållit i ovan nämnda undersökningar ger bilden av att näringslivet förespråkade en mer liberal invandringspolitik än fackföreningsrörelsen. Detta genomsyrar inte minst Nelhans studie.⁴⁵ Det finns förutom Nelhans ett par undersökningar som i viss mån har analyserat arbetskraftsinvandringen ur ett *arbetsgivarperspektiv*. Frank undersöker bland annat företagens rekrytering av utländska arbetare under 1960-talet och hur dessa arbetare nyttjades på arbetsmarknaden, med särskilt fokus på sydeuropeisk arbetskraft. Enligt Frank använde arbetsgivare oftast invandrare inom tunga och oattraktiva arbeten. Detta gällde framförallt arbetare från Balkan, vilka bedömdes vara lämpade för att utföra tunga och smutsiga jobb.⁴⁶

Lundqvist och Svanberg analyserar hur Verkstadsföreningen försökte lindra arbetskraftsbristen genom invandring, vilket Metall ofta motsatte sig. Såväl Lundqvist som Svanberg framhåller också att Verkstadsföreningen använde sig av kartellstrategier för att motverka efterfrågekonkurrens mellan företagen under rådande arbetskraftsbrist.⁴⁷ Ur arbetsgivarperspektiv fanns intresse av en stor arbetskraftsinvandring, eftersom man därigenom minskade behovet av konkurrensregleringar inom arbetsgivarkollektivet.⁴⁸ Svanberg anlägger också ett konkurrensbegränsningsperspektiv på Metalls agerande och framhåller att fackförbundet sa nej till invandringen eftersom man ville begränsa arbetskraftsutbudet.⁴⁹ Lundqvist framhåller dessutom i uppsatsen *Arbetskraft och konkurrensbegränsning* att LO hade intresse av att begränsa arbetskraftsutbudet, eftersom man därigenom stärkte medlemmarnas position på arbetsmarknaden. Detta förklarar varför man ville begränsa arbetskraftsinvandringen.⁵⁰ Även Yalcin tolkar LO:s restriktiva invandringspolitik som ett uttryck för en utbudsbegränsningsstrategi. Denna strategi förklarar också varför LO inte agerade för att mobilisera de inhemska arbetskraftsreserverna under 1940- och 1950-talen.⁵¹

43 Hammar (1985a); Hammar (1985b).

44 Frank (2005).

45 Nelhans (1973).

46 Frank (2005).

47 Lundqvist (1998); Svanberg (2010).

48 Lundqvist (1998); Lundqvist (2002).

49 Denna aspekt lyfts också fram av Lars Ekdahl, se Ekdahl (2008).

50 Lundqvist (2002).

51 Yalcin (2010).

1.2.2 Forskningsläget och den fortsatta framställningen

Tidigare forskning har som framgår ovan fokuserat på LO:s och fackförbundens invandringspolitik och inflytande över arbetskraftsinvandringen. Det är däremot i stort sett okänt hur SAF argumenterade och agerade. Denna avhandling uppväger därmed den skevhet som finns inom den svenska migrationsforskningen, eftersom arbetsgivarparten sätts i fokus. Som nämnts tidigare har migrationsforskningen dragit vissa slutsatser om arbetsgivarnas ståndpunkter i invandringsrelaterade frågor utan att belägga detta empiriskt. Det finns anledning att återkomma till detta i kapitel 6 och 7. Även diskussionen om huruvida Sverige använde sig av ett gästarbetarsystem och parternas inställning till de inhemska arbetskraftsreserverna problematiseras i denna avhandlings empiriska del.

I denna undersökning prövas också den gängse bilden av den svenska modellen på arbetsmarknaden, vilken har erhållit betydande uppmärksamhet i den vetenskapliga litteraturen. Befintliga studier omfattar såväl samförståndspolitiken, Saltjöbadsandan och lönebildningen som den korporativistiska statskonstruktionen.⁵² Den gängse bilden är att den svenska modellen på arbetsmarknaden baserades på ett klassöverskridande avtal mellan LO och SAF.⁵³ Det parlamentariska läget gjorde emellertid att LO hade ett politiskt övertag i relationen till arbetsgivarna, vilket berodde på att man hade en nära relation till den socialdemokratiska regeringen. Samtidigt var de svenska arbetsgivarna välorganiserade och förhandlingsinriktade. Detta banade väg för kamp och samverkan genom förhandling mellan fackföreningsrörelsen och näringslivet.⁵⁴

Eftersom SAF och LO hade delvis oförenliga intressen när det gällde arbetskraftsinvandringen pågick alltså en kamp och förhandlingar om invandringspolitikens inriktning. I denna kamp var AMS en betydelsefull aktör, eftersom det var den myndighet som var ansvarig för handläggning av arbetstillståndsansökningar och kollektiva rekryteringsaktioner under stora delar av undersökningsperioden. Genom den korporativistiska statskonstruktionen representerades SAF och LO i arbetsmarknadsmyndighetens styrelse. De hade därmed möjlighet att påverka arbetsmarknadspolitikens inriktning. Nils Elvander menar att SAF och LO oftast var eniga om de beslut som fattades i AMS.⁵⁵ Bo Rothstein visar dock att LO hade ett större inflytande än arbetsgivarna i arbetsmarknadsmyndigheten. Arbetstagarorganisationerna hade majoritet i AMS styrelse och det fanns fackliga representanter på i stort sett samtliga organisatoriska nivåer inom arbetsmarknadsmyndigheten.⁵⁶ Att de fackliga organisationerna hade ett stort inflytande över AMS styrks av den

52 Se t.ex. Elvander (1972); Söderpalm (1980); Elvander (1991); Rothstein (1992a); Rothstein (1992b); Thullberg – Östberg (1994); De Geer (1994); Åmark (1994b); Magnusson (1997); Stråth (1998); Johansson (2000); Schön (2000); Nycander (2008); Lundh (2010a).

53 Swenson (2002).

54 Åmark (1994b).

55 Elvander (1972).

56 Rothstein (1992a); Rothstein (1992b).

svenska migrationsforskningen. LO kunde alltså påverka invandringsvolymerna genom sitt inflytande i arbetsmarknadsmyndigheten.⁵⁷ Därmed finns det anledning att problematisera den samförstånds bild som bland annat Elvander och Svanberg anser präglade partsrelationen. Svanberg menar att "[p]erioden från andra världskrigets slut till 1950-talets inledning inrymde en utveckling från en konfliktfylld arbetsmarknad och en motsättningsfylld politisk debatt om SAP:s (Socialdemokratiska arbetarpartiet) planhushållningsideal till ett ökat samförstånd mellan arbetsmarknadens parter och riksdagspartierna i vad som kallas Saltsjöbadsandan."⁵⁸ Det finns anledning att pröva denna bild av partsrelationen utifrån ett nytt källmaterial och perspektiv, eftersom arbetskraftsutbudet och arbetskraftsinvandringen var centrala frågor i den svenska modellen. Dessa frågor påverkade följaktligen arbetsmarknadsparternas argumentation och agerande.

1.3 Analytiskt ramverk

Avhandlingen anknyter till samhällsvetenskapliga teorier om intresseorganisationer, kollektivt handlande och ofullständig konkurrens. För avhandlingen centrala teman som behandlas i denna litteratur är den problematik som sammanhänger med förhållandet mellan kollektiv nytta och *free riding*, kartellers inneboende tendens att upplösas och åtgärder som organisationer (karteller) vidtar för att motverka upplösning.

Inom samhällsvetenskaperna finns ofta en implicit eller explicit grundsyn att människor är rationella beslutsfattare.⁵⁹ Individer antas kunna identifiera sina egna intressen och agera på ett sätt som gynnar dem. Utifrån en sådan grundsyn uppstår intresseorganisationer därför att individer med liknande förutsättningar beslutar sig för att bilda en förening med gemensamma målsättningar, eftersom det gynnar deras kollektiva intresse. Resonemang kan användas även på aktörer som exempelvis företag, vilka väljer att inleda olika former av samarbeten. Arbetsgivarorganisationer respektive fackföreningar kan följaktligen ses som samarbeten baserade på flera aktörers rationella agerande. För arbetskraften finns ett gemensamt intresse av att sluta sig samman, eftersom en enskild arbetstagare har mindre maktresurser än ett företag. När arbetskraften har bildat fackföreningar svarar arbetsgivarna genom att organisera sig.⁶⁰

1.3.1 Det kollektiva handlandets logik

Mancur Olson ifrågasätter i *The Logic of Collective Action* grundantagandet att rationella individer är benägna att handla kollektivt, genom exempelvis bildandet av fackföreningar, för att främja det gemensamma intresset. Insatsen för att främja det kollektiva intresset är stor, medan den enskilde medlemmens vinst är liten eftersom

57 Bland annat Johansson (2008); Svanberg (2010); Yalcin (2010).

58 Svanberg (2010) s. 346. Förklaring av förkortningen SAP är författarens anmärkning.

59 Goode (1997) s. 24.

60 Abrahamsson (1986) s. 48-55.

vinsten delas av samtliga medlemmar. Dessutom tenderar de som ställer sig utanför gruppen att ta del av vinsterna utan att de har behövt bidra till kollektivets bästa (*free-riders*). Att organisera en stor grupp individer kring *kollektiva nyttigheter*, som exempelvis högre löner eller bättre arbetsförhållanden, är följaktligen en omöjlighet eftersom det inte finns någon egentlig anledning att frivilligt stödja gruppintresset.⁶¹ Mancur Olson menar sålunda att ”stora grupper *inte* kommer att handla i sitt gruppintresse, åtminstone inte om de består av rationella individer.”⁶²

Utgångspunkten för detta är emellertid att det saknas speciella arrangemang och omständigheter som påverkar gruppmedlemmarnas handlande. Det finns i realiteten *andra skäl* än enbart kollektiva nyttigheter att stötta en organisation. *De andra skälen* för samverkan, som Olson syftar på, är *negativa* respektive *positiva selektiva incitament*. Negativa incitament innebär att de som inte bidrar till den kollektiva nyttan drabbas av en förlust eller straffas. Olson menar att detta är särskilt vanligt för organisationer på arbetsmarknaden och karteller, eftersom medlemskap i det närmaste kan betecknas som ett obligatorium. De positiva incitamenten består av förmåner som är förbehållna medlemmarna.⁶³

Många organisationer är relativt små och homogena, vilket beror på att det är svårt för heterogena grupper att enas om vad som är den kollektiva nyttan. I en heterogen organisation ökar kostnaderna för de enskilda medlemmarna eftersom ledningen jämkar medlemmarnas intressen genom kompromisser, vilket innebär att enskilda vinstbringande särintressen nedprioriteras till förmån för den kollektiva nyttan. För att få enskilda medlemmar, vars särintresse nedprioriterats, att stanna kvar i gruppen används selektiva incitament. Detta är särskilt vanligt i större organisationer, eftersom antalet åsikter om vad som är den kollektiva nyttan tenderar att öka med medlemstalet.⁶⁴

Medlemmarna i en stor organisation värderar hur mycket tid som bör ägnas åt den kollektiva nyttan, organisationens verksamhet och ledning. Ju mer tid som läggs ner på detta arbete, desto större sannolikhet att medlemmen röstar för effektivitet i verksamhet och ledning. Eftersom den enskilde medlemmen endast får en liten del av vinsten från organisationens verksamhet finns det följaktligen få incitament att engagera sig i verksamheten och bidra till organisationsuppbyggnaden. Detta förklarar varför en centraliserad organisation är effektiv. Organisationen i sig har större möjlighet än medlemmarna att samla in information, sprida informationen och bära kostnaderna för detta arbete. Detta är särskilt påtagligt i förhandlingar då kostnaderna för förhandling är relativt små om de delas mellan flera aktörer, medan kostnaderna blir stora om den enskilde förhandlar på egen hand.⁶⁵

En organisations storlek påverkar inte enbart möjligheten att tillgodose medlem-

61 Olson (1984) s. 29-32; Olson (1965) s.1.

62 Olson (1984) s. 30.

63 Olson (1984) s. 30-35.

64 Olson (1984) s. 35-36.

65 Olson (1984) s. 36-38, 42-43.

marnas önskemål, utan Olson menar att storleken också påverkar en organisations intressesfär. Organisationer kan indelas i breda respektive smala intressen. Om en organisation ska uppfattas som bred eller smal beror på hur stor del av landets inkomster som medlemmarna representerar. Detta innebär att en organisation som representerar hälften av ett lands inkomster är ett bredare intresse än en organisation som endast representerar en fjärdedel av inkomsterna. En smal organisation har få eller inga incitament att göra uppoffringar för andra grupper, medan en bred organisation har anledning att göra uppoffringar som gynnar hela samhället. Olson visar att breda arbetsmarknadsorganisationer är vanligare i Skandinavien än i andra delar av världen.⁶⁶

1.3.2 Karteller på arbetsmarknaden

Inom ekonomisk teori görs ofta antagandet att det råder fullständig konkurrens på marknaden, vilket innebär att köpare och säljare konkurrerar inbördes om marknadsandelar utan att kunna påverka varupriset. Marknadsaktörerna är alltså prisstagare snarare än prisgivare, vilket resulterar i marknadspriser där utbud möter efterfrågan.⁶⁷ I ett givet jämviktsläge är det dock möjligt för producenterna att sluta överenskommelser om en utbudsbegränsning. Detta är den teoretiska ingången till ofullständig konkurrens på marknaden.⁶⁸

Teorier om ofullständig konkurrens gäller oftast säljare och utgår från tillståndet på en varumarknad.⁶⁹ Ofullständig konkurrens kan bland annat uppkomma genom att ett större antal företag sluter sig samman i en löst sammansatt kartell. Kartellens lösliga karaktär gör att samarbetsformen är instabil, vilket är dess grundläggande problem. Det kan vara problematiskt att förmå medlemmarna att komma överens om priser och produktionsvolymerna samt att hålla fast vid sådana överenskommelser, eftersom det kan vara lönsamt för enskilda medlemmar att bryta avtalet.⁷⁰

Det finns också litteratur som har överfört kartellperspektivet till att gälla arbetsmarknadens förhållanden.⁷¹ Arbetsmarknadsorganisationerna är inte karteller i begreppets egentliga mening, men de kan använda kartellstrategier för att bevaka sina intressen som ofta är oförenliga. De oförenliga intressena bottnar i att maktrelationen mellan parterna på arbetsmarknaden påverkas av utbud och efterfrågan på arbetskraft. Arbetsgivarnas förhandlingsposition stärks om utbudet på arbetskraft är större än efterfrågan, medan fackliga organisationer gynnas av arbetskraftsbrist.

66 Olson (1984) s. 56-60, 93-95.

67 Case m.fl. (1999) s. 274-276. I många undersökningar utgår man emellertid från teorier om marknadsmisslyckanden, transaktionskostnader etc.

68 Robinson (1933); Case m.fl. (1999) s. 294-318.

69 Case m.fl. (1999).

70 Delvis baserat på Case m.fl. (1999) s. 333. Definitionen av en företagskartell se Liefmann (1913); Sandberg (2006).

71 Åmark (1986); Åmark (1989); Åmark (1994a); Åmark (1994b); Lundqvist (1998); Lundqvist (2000); Lundh (2008).

Genom kartellstrategierna försöker sålunda respektive part på arbetsmarknaden kontrollera utbud, efterfrågan och priset på varan arbetskraft.⁷² Grundläggande för denna kontroll är högsta möjliga täckningsgrad på försäljnings- respektive inköps- sidan. Strävan efter hög täckningsgrad innebär att arbetsmarknadsorganisationerna kan definieras som öppna karteller.⁷³

De fackliga organisationerna har följaktligen setts som öppna försäljningskarteller som försöker begränsa arbetskraftsutbudet i syfte att pressa upp lönenivån, medan arbetsgivarna har betraktats som öppna inköpskarteller som strävar efter att öka arbetskraftsutbudet och därigenom begränsa konkurrensen om arbetskraften mellan olika företag.⁷⁴ I enlighet med detta perspektiv har fackliga strejker och blockader tolkats som försäljningsbojkotter, medan lockouter från arbetsgivarorganisationer har tolkats som köpbojkotter.⁷⁵

Kartellerna på arbetsmarknaden har liksom varuproducerande företagskarteller en löslig karaktär, eftersom det kan vara svårt att förmå medlemmarna att enas om ett gemensamt pris och att över längre tidsperioder stå fast vid en sådan överenskommelse. Det kan sålunda vara lönsamt för enskilda medlemmar att bryta en överenskommelse. De strategier som arbetsmarknadsorganisationerna utvecklat har därför tolkats som konkurrensregleringar riktade mot dels de egna medlemmarna, dels oorganiserade aktörer. Inom fackföreningsrörelsen har sådana strategier exempelvis syftat till att utestänga konkurrerande arbetskraft genom krav på särskild yrkeslegitimering, eller till att förhindra underbudskonkurrens på utbudssidan genom att öka kollektivavtalens täckningsgrad. Arbetsgivarna har försökt motverka löneuppdrivande konkurrens på efterfrågesidan genom upprättande av etiska koder och standardisering av löne- och anställningsvillkoren i rikstäckande kollektivavtal. Grunden för en effektiv konkurrensreglering och disciplinering av medlemmarna har varit en centralisering av makten inom arbetsmarknadsorganisationerna.⁷⁶

1.3.3 Förväntningar på arbetsmarknadsorganisationernas agerande

I föreliggande avhandling används den tolkningsram som beskrivits ovan för att analysera SAF:s argumentation och agerande i frågan om arbetskraftsinvandring under perioden av upplevd arbetskraftsbrist, baserat på ett källmaterial som inte har använts tidigare. Fackföreningsrörelsens ståndpunkter och agerande analyseras utifrån samma tolkningsram, baserat på befintlig litteratur.

Utgångspunkten är att SAF agerade som en inköpskartell och LO som en försäljningskartell. De hade motsatta intressen när det gäller arbetskraftsutbud och löner och tvingades hantera *free riding* och inbördes konkurrens mellan medlemmarna.

72 Åmark (1994a) s. 15-17, 21.

73 Lundh (2008) s. 33-34, 41. Stängda karteller strävar efter att utestänga konkurrenter, medan öppna karteller vill *dra in* så många som möjligt för att därigenom minska konkurrensen.

74 Åmark (1986); Åmark (1989); Åmark (1994); Lundqvist (1998); Lundqvist (2000); Lundh (2008).

75 Lundh (2008) s. 34-36, 41-42.

76 Lundh (2008) s. 37-44; Lundqvist (2000) s. 23.

Vi kan mot denna bakgrund förvänta oss att arbetsmarknadens parter gjorde olika ställningstaganden gällande den upplevda arbetskraftsbristen och arbetskraftsinvandringen under den studerade perioden, vilket bottnade i partsintressen vad arbetskraftstillgången anbelangar.

Utifrån en kartell aspekt kan vi förvänta oss att fackföreningsrörelsen var negativ till arbetskraftsinvandring, eftersom den ville utbudsreglera. Som ett komplement till utbudsregleringen utvecklades hjälpstrategier, som syftade till att hindra *free riding* och illojala beteenden inom organisationen. Behovet av hjälpstrategier var beroende av invandringens omfattning. Ju mindre invandring, desto mindre behov av hjälpstrategier. Om invandringen var omfattande ökade istället behovet av hjälpstrategier. LO var samtidigt en bred organisation. Därför kan vi förvänta oss att fackföreningsrörelsen tog ett samhällsekonomiskt ansvar och accepterade viss invandring under perioden då arbetskraftsbrist ansågs råda.

Utifrån en kartell aspekt kan vi förvänta oss att Svenska arbetsgivareföreningen var positiv till invandring, eftersom ett ökat arbetskraftsutbud minskade efterfrågekonkurrensen. Som ett komplement till strävan efter ett ökat arbetskraftsutbud utvecklades hjälpstrategier, som syftade till att motverka *free riding* och illojala beteenden inom organisationen. Behovet av hjälpstrategier var beroende av invandringens omfattning. Ju större invandring, desto mindre behov av hjälpstrategier. Om invandringen minskade eller stoppades ökade istället behovet av hjälpstrategier. SAF var samtidigt en bred organisation. Därför kan vi förvänta oss att SAF tog ett samhällsekonomiskt ansvar och inte agerade för att få till stånd en så pass storskalig invandring att den samhällsekonomiska balansen hotades.

1.4 Metod och material

Undersökningen genomförs med en kvalitativ metodansats, kompletterad med deskriptiv statistik. Syfte och frågeställningar påverkar valet av material och bearbetningen av detsamma. Dessutom fungerar det analytiska ramverket som verktyg för tolkningen av studiens resultat.

Eftersom maktrelationen på arbetsmarknaden påverkas av utbudet och efterfrågan på arbetskraft läggs stort fokus på den arbetskraftsbrist som ansågs råda och hur SAF bedömde att den skulle kunna övervinnas. Metodologiskt innebär detta att källmaterialet har bearbetats med särskilt fokus på den av näringslivet upplevda arbetskraftsbristen och SAF:s hantering av densamma. I relation till arbetskraftsbristen analyseras därmed dels de kartellstrategier som SAF utvecklade, dels diskussionen avseende mobiliseringen av inhemska och utländska arbetskraftsresurser.

SAF:s argumentation, bedömningar och agerande relateras kontinuerligt till forskning på området, vilket syftar till att nyansera det partsintresse som arbetsgivarorganisationen representerade. Dessutom sätts SAF:s bedömningar och handlande i relation till motparten på arbetsmarknaden, regeringen och berörda myndigheter.

Studien baseras framförallt på material från SAF:s arkiv, som förvaras vid Centrum för Näringslivshistoria. Det rör sig om handlingar från utredande och beslutande organ, remissyttranden, skrivelser från personer i ledande ställning inom

föreningen och om cirkulär från centralorganisationen till medlemsförbunden och delägarna. Som komplement till SAF-materialet har också en mindre mängd material från AMS arkiv analyserats. Dessutom har de SAF-ägda tidskrifterna *Industria* och *Arbetsgivaren* gått igenom. Det rör sig sålunda om såväl otryckt som tryckt material.

Industria gavs ut en gång i månaden 1908-1971. Efter en sammanslagning med *Industriförbundets tidskrift* ändrades namnet till *Vår industri*. I föreliggande studie används endast *Industria*-årgångarna 1945-1971, eftersom *Vår industri* ger en samlad bild av SAF:s och Industriförbundets ståndpunkter. Det är följaktligen inte möjligt att fastställa vad som är representativt för SAF i *Vår industri*. *Arbetsgivaren* gavs ut var 14:e dag, från och med 1953, med avsikt att komplettera månadstidskriften *Industria*. Innehållet i *Arbetsgivaren* är likvärdigt med innehållet i *Industria*, om än i mer kortfattad form.

Innehållet i de båda tidskrifterna är relativt samstämmigt och ger bilden av ett enat näringsliv, även om det förekom att externa skribenter gav uttryck för en åsikt som fronderade med SAF:s policy. Bristen på oliktankande var sannolikt en medveten strategi, som syftade till att uppvisa en enad front inför såväl delägarna som motparten på arbetsmarknaden. Både *Industria* och *Arbetsgivaren* var representativa för SAF:s kritik mot arbetarrörelsen och ger en tydlig bild av arbetsgivarkollektivets ståndpunkter. Tidskrifterna publicerade också formella skrivelser från SAF med avsikt att dels informera delägarna om verksamheten, dels offentliggöra föreningens hållning i viktiga frågor.

De utredningar som SAF genomförde låg ofta till grund för de beslut som fattades och det var ytterst ovanligt att de beslutande organen drev en annan politisk linje än vad som fastslagits i de utredande organen. Om så skedde märks det inte i det bevarade källmaterialet. Även materialet från de beslutande organen ger bilden av samstämmighet vad gällde behovet av ett ökat arbetskraftsutbud och konsekvenserna av arbetskraftsbristen. Det förekommer alltså i stort sett inga motstridiga argument eller ställningstaganden i vare sig arbetsgivarnas utredningar eller beslutande organ. Därför analyseras inte enskilda SAF-representanters ställningstaganden i denna avhandling. En sådan analys hade däremot varit av intresse om det hade funnits spår av tydliga intressemotsättningar i källmaterialet. Det är sannolikt så att bilden av samstämmighet hade förändrats om material från de enskilda medlemsförbunden hade bearbetats, men eftersom det är SAF som står i fokus i denna avhandling har framförallt SAF-material analyserats.

SAF:s delägare utövade inflytande i tre olika beslutande organ; *stämman*, *fullmäktige* och *styrelsen*. Därtill fanns vissa rådgivande organ, av vilka *förbundsdirektörskonferensen* var det viktigaste.⁷⁷ Av de beslutande organen är styrelsen den mest användbara källan i föreliggande undersökning. Material från de rådgivande organen är användbart som komplement till materialet från de beslutande organen.

77 Förbundsdirektörskonferensen kallades från början ombudsmannakonferensen.

Stämman var den största församlingen sett till antalet ledamöter. Samtliga medlemsförbund hade ett mandat. Dessutom fanns tilläggsmandat, baserat på antalet arbetstagare inom respektive förbundsområde. De största förbunden fick därmed fler mandat än de mindre. Stämman beviljade styrelsen och fullmäktige ansvarsfrihet. Därutöver var det stämman som godkände eventuella stadgeändringar för SAF. Stämman fattade också beslut i dels vissa ekonomiska frågor, dels frågor där oenighet förelåg inom styrelsen eller fullmäktige. Stämman var därigenom SAF:s högsta beslutande organ.⁷⁸

Fullmäktige bestod av en representant för varje förbund. Dessutom fick förbunden extra platser baserat på antalet arbetstagare inom förbundsområdet. De största förbunden hade därigenom större inflytande än de mindre. Fullmäktige utfärdade instruktioner för styrelsen och hade ett övergripande ansvar för SAF:s ekonomi. Det var därmed fullmäktige som bestämde årsavgiften för medlemmarna. Fullmäktige förfogade också över de medel som användes vid arbetsmarknadskonflikter. Lock-out som täckte mer än ett förbundsområde skulle alltid godkännas av fullmäktige.⁷⁹

Styrelsens ledamöter och den verkställande direktören utsågs av fullmäktige. Därtill hade förbund med fler än 15 000 arbetstagare rätt till en plats i styrelsen. Styrelsen bestod av ungefär 20-30 ordinarie ledamöter, jämte motsvarande antal suppleanter. Styrelsen förde SAF:s talan, skötte den löpande verksamheten och anställde de högre tjänstemännen. Man tog ställning till ansökningar om medlemskap, granskade förbundens verksamhet och godkände enskilda förbunds beslut om lockout. Inom styrelsen fanns ett arbetsutskott med fem ledamöter med en övervakande, förberedande och beslutande funktion. Styrelsen sammanträdde ungefär en gång i månaden, medan arbetsutskottet träffades var fjortonde dag.⁸⁰

Verkställande direktören var drivande i styrelsen och hade ett stort inflytande. Det var ytterst ovanligt att övriga representanter opponerade sig mot verkställande direktörens ställningstagande i de protokoll som bearbetats. Stadgeändringen 1948 innebar att styrelsen fick stor makt över föreningens och förbundens verksamhet, vilket medförde att verkställande direktörens inflytande ökade. SAF hade tre verkställande direktörer under föreliggande undersökningsperiod, vilka hade ett nära samarbete med föreningens ordförande. Det framkommer inte i källmaterialet om verkställande direktören och ordförande var oeniga i de frågor som analyseras i föreliggande undersökning.

Vid *förbundsdirektörskonferensen* representerades samtliga SAF-förbund. Vid dess sammanträde diskuterades frågor som berörde förbunden och SAF informerade om centralorganisationens verksamhet och beslut. Även detta material ger bilden av ett relativt engt näringsliv.

I SAF:s arkiv finns protokoll från överläggningar med LO, regeringen och statliga myndigheter som används för att fastställa hur arbetsgivarna agerade och argumen-

78 De Geer (1986) s. 58.

79 De Geer (1986) s. 58.

80 De Geer (1986) s. 58-59.

terade för att påverka politiken. Eftersom relationen mellan SAF och LO är en central del av föreliggande undersökning problematiseras också fackföreningsrörelsens ställningstaganden och agerande, baserat på befintlig forskning. I SAF:s arkiv finns dessutom en begränsad mängd utredningar och policydokument från LO bevarat, vilket används som komplement till forskningsläget för att fastställa fackföreningsrörelsens ställningstaganden och agerande.

1.5 Disposition

Efter detta inledande kapitel där avhandlingens syfte, frågeställning, avgränsningar och utgångspunkter preciseras följer i kapitel 2 bakgrunden. Särskild vikt läggs vid aspekter som påverkade utbudet och efterfrågan på arbetskraft i Sverige och nordvästra Europa. Därefter presenteras Europas migrationsmönster under 1800- och 1900-talen samt migrationspolitiken i Sverige, Västtyskland och Storbritannien. Bakgrunden är av deskriptiv karaktär men ger referenspunkter för analysen av invandringen till Sverige mellan 1945 och 1972.

Avhandlingens fem empiriska kapitel är disponerade såväl tematiskt som kronologiskt. I kapitel 3 analyseras diskussionen om arbetskraftsbristen baserat på bedömningar som gjordes av ekonomer, statliga utredningar och SAF. I kapitel 4 görs en analys av de strategier som SAF använde för att mildra de för arbetsgivarna negativa effekterna av den upplevda arbetskraftsbristen, med särskilt fokus på arbetsmarknadslägets inverkan på lönebildningen och partsrelationen. Kapitel 5 ger en bild av hur arbetsmarknadspolitiken kunde användas för att optimera nyttjandet av de inhemska arbetskraftsresurserna och hur SAF och LO ställde sig till en mobilisering av outnyttjade arbetskraftsresurser. Kapitel 6 och 7 är kronologiskt disponerade och visar hur arbetsmarknadens parter ställde sig till nyttjandet av utländsk arbetskraft. Dessutom problematiseras SAF:s och LO:s inflytande över invandringspolitiken, med särskilt fokus på SAF:s synpunkter. I det avslutande kapitlet knyts avhandlingens olika delar ihop och en analys görs baserat på de frågeställningar och utgångspunkter som presenteras i kapitel 1.

KAPITEL 2

Bakgrunden

2.1 Ekonomisk och industriell tillväxt

Perioden från krigsslutet till 1970-talets första hälft var en industriell expansionstid, som kännetecknades av hög ekonomisk och industriell tillväxt. Under perioden var dessutom de konjunkturella variationerna förhållandevis små, vilket innebar att det rådde en nästintill konstant högkonjunktur. Detta är förklaringen till varför föreliggande undersökningsperiod ofta ges epitetet ”De gyllene åren”.¹

Den årliga ökningen av BNP var i genomsnitt omkring 4 procent i Sverige mellan 1950 och 1970-talets första hälft, medan industrin växte ännu något snabbare. Den industriella tillväxten var särskilt hög under 1960-talets första hälft, med en årlig ökningstakt på ungefär 7 procent i genomsnitt.² Sveriges tillväxtsiffror var emellertid inte unika, utan situationen var liknande i stora delar av Västeuropa under 1950- och 1960-talen.³

Vid krigsslutet var tillväxttakten låg i flertalet europeiska ekonomier. Detta berodde framförallt på att produktionsapparat och infrastruktur hade ödelagts under kriget. De länder som klarade sig bäst vid krigsslutet var de alliansfria nationerna och de länder som inte upplevt krig på hemmaplan, eftersom deras produktionsapparat var oskadd. Den stora efterfrågan på transport- och produktionsmedel i Europa gynnade således det alliansfria Sverige och tillväxten var hög inom bland annat varvs- och verkstadsindustrin, men även hemmamarknadsindustrierna expanderade. USA var en annan nation som klarade sig bra under de första efterkrigsåren. Landet hade en stark och moderniserad industri, som kunde svara på efterfrågan i Europa.⁴

Europa var beroende av import från USA, samtidigt som man hade svårt att exportera till USA. Detta resulterade i en besvärande dollarbrist som hotade den europeiska återuppbyggnaden. Därför togs initiativ till USA:s omfattande hjälpprogram 1948-1952, den så kallade Marshallhjälpen.⁵ För att administrera det ekonomiska stödprogrammet bildades *Organization for European Economic Co-operation* (OEEC). Samtliga länder väster om järnridån anslöt sig till OEEC, förutom Finland

1 Magnusson (1997) s. 409; Crafts – Toniolo (1996) s. 3; Schön (2000) s. 327-333.

2 Schön (2000) s. 366, 375; Lundh (2010a) s. 234-235; Lundh – Ohlsson (1999) s. 126-127; Magnusson (1997) s. 409.

3 Maddison (1987) s. 650; Schön (2010) s. 315.

4 Crafts – Toniolo (1996) s. 3; Lundh – Ohlsson (1999) s. 125; Cameron (1993) s. 372;

5 Marshallhjälpen hette egentligen European Recovery Program (ERP).

och Jugoslavien. Marshallhjälpen gjorde att dollarmängden i Europa ökade, vilket fick till följd att de Västeuropeiska ländernas underskott i bytesbalansen avhjälpes. Det amerikanska stödpaketet ingöt också förtroende i det ekonomiska systemet, en aspekt som sannolikt var minst lika viktig som det rent monetära tillskottet. Oavsett hur stor vikt som läggs vid Marshallhjälpen var utvecklingen mer stabil än den varit efter det första världskriget och världshandeln ökade i snabb takt.⁶

Efter kriget initierades en rad överstatliga samarbeten, som omfattade den kapitalistiska världen under ledning av USA. Dessutom närmade sig de europeiska länderna varandra genom unionsskapanden mellan tidigare fiender. Dessa samarbeten resulterade i en större öppenhet och ökad marknadsintegration, vilket fick positiva återverkningar på såväl den europeiska som den globala handeln.⁷

Under föreliggande undersökningsperiod moderniserades produktionsapparaten och arbetet rationaliserades, vilket resulterade i en kraftig produktivitetökning. Moderniseringen kom till stånd genom möjligheten att importera teknik från USA. Dessutom kopierade de europeiska länderna organisatoriska reformer som genomförts i Nordamerika. 1945 var produktiviteten per arbetad timme dubbelt så hög i USA:s industri som i de mest utvecklade europeiska länderna. Genom att importera teknik från ett land med betydligt högre teknologisk nivå fick Europa tillgång till modern teknik utan att behöva stå för de totala utvecklingskostnaderna. Därigenom upplevde Västeuropa en teknologisk catch-up 1950-1970 och den årliga produktivitetökningen uppgick till mellan 4 och 6 procent.⁸

Den snabba återhämtningen i Europa förvånade såväl näringsliv och fackföreningar som politiker. Inför krigsslutet hade det funnits en utbredd uppfattning som gjort gällande att den kapitalistiska världen skulle uppleva en utveckling i två steg. Först skulle en återuppbyggnadsfas komma, med ekonomisk och industriell tillväxt. Därefter skulle tillväxten stagnera och en djup depression följa.⁹ Med mellankrigstidens kriser i minne hade såväl USA som Västeuropa målsättningen att undvika en ny efterkrigsdepression. Mot denna bakgrund hade ovan nämnda marknadsintegrerande överstatliga samarbeten initierats, som syftade till snabb återhämtning och stabilitet.¹⁰

Redan 1949 hade den ekonomiska och industriella tillväxten tagit fart i flera länder. 1950-1951 uppstod dessutom den så kallade Korea-konjunkturen, vilken medförde att efterfrågan på råvaror och maskiner ökade kraftigt. Tillväxten var fortsatt hög under 1950-talet och 1960-talets första hälft, med undantag för min-

6 Karlsson (2001) s. 22-31; Grotewold (1973) s. 355; Cameron (1993) s. 372-375; Schön (2000) s. 369; Schön (2010) s. 316.

7 Schön (2010) s. 315-318.

8 Lundh (2010a) s. 151-152; Schön (2010) s. 315-320.

9 Crafts – Toniolo (1996) s. 3; Tipton – Aldrich (1988) s. 112.

10 Bland annat bildades International Monetary Fond (IMF), The International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), International Trade Organization (ITO) och General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). Flera av dessa samarbeten initierades efter mötet i Bretton Woods 1944.

dre konjunkturdämpningar 1952 och 1957-1958. 1950- och 1960-talen präglades således av ekonomisk stabilitet. Slutet för perioden av hög tillväxt i Europa brukar ofta dateras till den första oljekrisen 1973, men problemen för den europeiska industrin startade dessförinnan. Under 1960-talet ökade den internationella konkurrensen och vinstnivåerna sjönk inom stora delar av industrin, vilket resulterade i en minskad ekonomisk aktivitet och ökad arbetslöshet i bland annat Frankrike och Storbritannien. Med en förhoppning om att förbättra industrins resultat genomfördes storskaliga produktionsrationaliseringar, men dessa lyckades inte överbrygga problemen inom vare sig den europeiska eller den svenska industrisektorn. Redan under 1960-talets andra hälft blev det följaktligen uppenbart att den industriella och ekonomiska tillväxten bromsade in i Sverige och årtiondet avslutades med ett stort underskott i bytesbalansen. Konjunkturedgången 1971-1972 blev dessutom djupare än väntat och arbetslösheten steg. Resten av 1970-talet blev ett besvärligt årtionde för såväl Sverige som övriga Europa med hög arbetslöshet och inflation samt omställningsproblem inom industriproduktionen.¹¹

Den kraftiga ekonomiska och industriella tillväxten under 1950- och 1960-talen ledde till att sysselsättningen ökade. Arbetslösheten pressades därigenom ned till historisk sett rekordlåga nivåer. 1950-1970 uppgick arbetslösheten till i genomsnitt 3,3 procent i Västtyskland och 1,9 procent i Storbritannien, medan motsvarande siffra var 1,8 procent i Sverige. Därmed kom sysselsättningen att betecknas som full i stora delar av Västeuropa. Antalet förvärvsarbetande ökade inom såväl industri som servicesektor. Däremot minskade antalet sysselsatta inom agrarproduktionen kontinuerligt. Noterbart är att antalet anställda inom industrin fortsatte att växa fram till mitten av 1960-talet, därefter minskade antalet industriarbetare successivt. Servicesektorn visade en närmast spegelvänd bild med kraftigt ökad sysselsättning från 1960-talet. Detta var en trend som kunde skönjas i hela Västeuropa.¹²

2.2 Arbetskraftsutbudets förändring

Den industriella expansionen gav ett högt efterfrågetryck på arbetsmarknaden och många västeuropeiska länder ställdes inför svårigheten att frambringa tillräckligt med arbetskraft under 1950- och 1960-talen. Förmågan att tillgodose företagets efterfrågan på arbetskraft begränsades av att födelsetalen varit låga i många länder sedan mellankrigstiden, vilket fick långsiktigt negativa återverkningar på arbetskraftsutbudet. Dessutom hade en betydande andel av den arbetsföra befolkningen dött under krigsåren.¹³

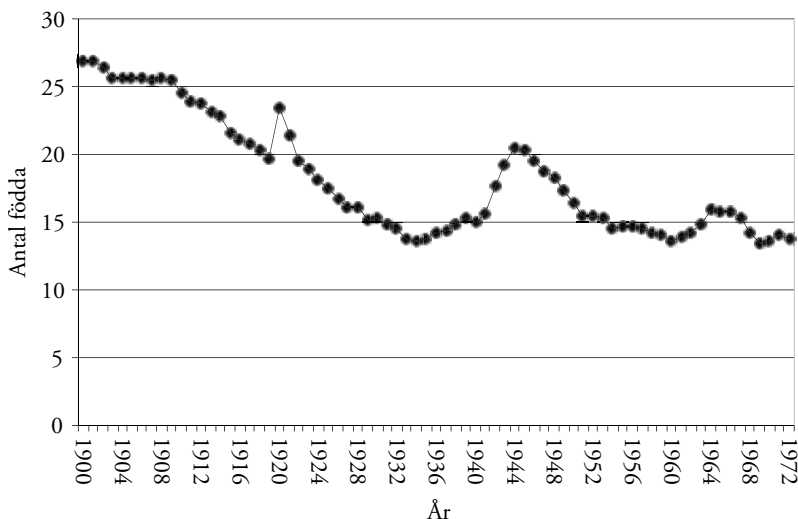
11 Tipton – Aldrich (1988) s. 112; Crafts – Toniolo (1996) s. 7; Schön (2010) s. 321-323; Magnusson (1997) s. 473-477.

12 Schön (2000) s. 336, 376-377; Lundh (1991) s. 29; Maddison (1987) s. 689; Crafts – Toniolo (1996) s. 4-5; Singh (2008) s. 1; Mitchell (2003) s. 167-168; Tipton – Aldrich (1988) s. 172-173.

13 Tipton – Aldrich (1988) s. 166-187; Schön (2010) s. 320-321; *The Population of The Federal Republic of Germany* (1974) s. 36.

Som framgår i diagram 2.1 hade födelsetalen i Sverige minskat successivt sedan sekelskiftet och omkring 30 år senare nåddes en bottennivå, varefter nativiteten fluktuerade kraftigt.¹⁴ Mellankrigstidens låga nativitet medförde således att tillflödet av yngre inhemsk arbetskraft begränsades under 1950- och 1960-talen, samtidigt som andelen äldre ökade. Mellan 1950 och 1970 ökade andelen personer äldre än 65 år med 4 procentenheter. Denna förändring förklarar varför såväl politiker som ekonomer bekymrade sig över nativiteten och arbetskraftsförsörjningen från 1930-talet fram till 1970-talet.¹⁵

Diagram 2.1: Antal födlar i Sverige per 1000 invånare 1900-1972



Källa: Statistisk årsbok för Sverige 1914-1973.

Det var emellertid inte bara den demografiska situationen som hämmade en utökning av arbetskraftsutbudet, utan andra aspekter var också betydelsefulla. Över lag förändrades arbetslivet så att den produktiva delen av människors liv förkortades. För det första genomfördes en rad generösa pensionsreformer i Europa efter krigsslutet, som medförde att flertalet äldre personer lämnade arbetskraften för gott. De ekonomiska incitamenten att arbeta minskade sålunda, eftersom ersättningsnivåerna höjdes successivt. År 1945 förvärvsarbetade 49 procent av de svenska männen i åldrarna 65-80, medan motsvarande siffra var 21 procent 1970. Andelen förvärvsarbetande svenska kvinnor i åldersgruppen 65-80 minskade från 11 procent 1945 till 4 procent 1970.¹⁶

14 Statistisk årsbok för Sverige 1914-1972. www.scb.se

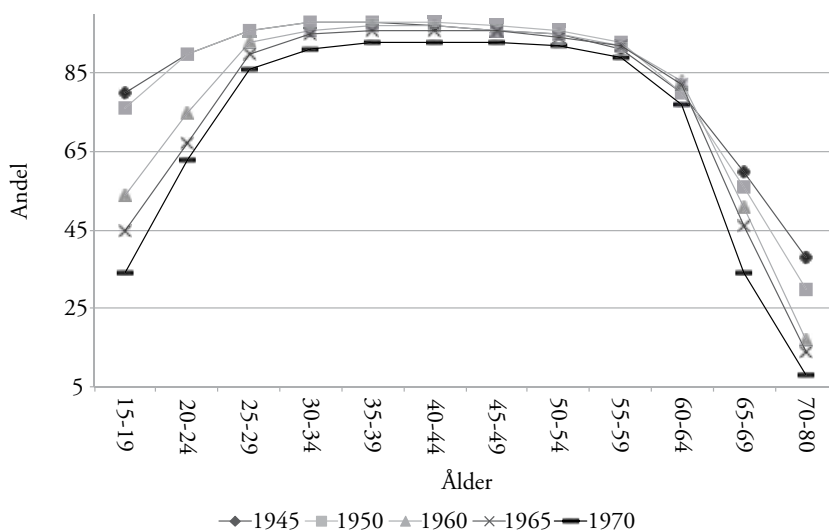
15 Rauhut (2002) s. 9; Olofsson (2000) s. 41; Olofsson (2005) s. 67; Lundh (1991) s. 19; Myrdal – Myrdal (1997); Ahlberg – Svenilsson (1946); Höök (1952).

16 Lundh (1991) s. 19-20. Vad gäller utvecklingen av pensionssystemen i Europa se Palme (1990).

För det andra byggdes utbildningssystemen ut i Västeuropa, vilket medförde att åldern för inträdet på arbetsmarknaden steg. Exempelvis fyrdubblades antalet universitetsstudier från perioden kring andra världskrigets utbrott till 1960-talets andra hälft. För Sveriges del innebar utvecklingen att 85 procent av männen och 51 procent av kvinnorna i åldern 15-24 år förvärvsarbetade 1945, medan motsvarande andel 1970 var 49 procent för männen och 43 procent för kvinnorna.¹⁷

För det tredje minskade arbetstiden successivt i industriländerna. Under 1950- och 1960-talen sattes veckoarbetstiden till omkring 40 timmar, femdagarsveckan infördes och antalet semesterdagar utökades kraftigt. Därtill ökade möjligheterna att ansöka om olika former av ledighet. Mellan 1950 och 1965 minskade följaktligen årsarbetstiden för en industriarbetare med ungefär 200 timmar i Sverige. Det var inte bara normalarbetstiden som förkortades utan en betydande del av arbetskraften arbetade också halv- eller deltid. Detta gällde inte minst de gifta kvinnorna, vilka arbetade deltid i långt större utsträckning än männen.¹⁸

Diagram 2.2: Andelen förvärvsarbetande män 15-80 år 1945-1970. Procent



Källa: Lundh (1991).

För männens del sjönk förvärvsintensiteten inte bara bland ungdomar och äldre, utan en minskning skedde i samtliga åldersgrupper (se diagram 2.2). År 1945 var männens förvärvsintensitet 88 procent i åldersintervallet 15-80, medan motsvarande andel hade sjunkit till 72 procent 1970. Om vi ser till det som normalt kallas

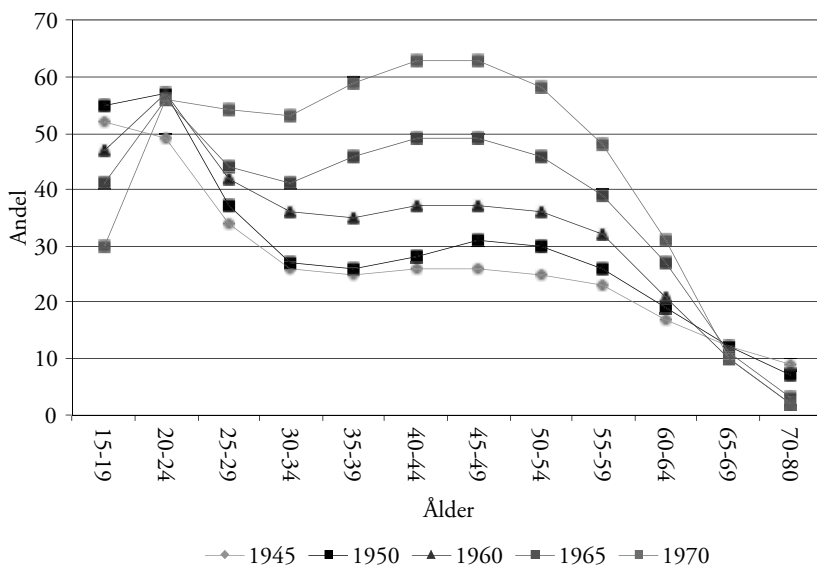
17 Tipton – Aldrich (1988) s. 166-187; Schön (2010) s. 320-321; Lundh (1991) s. 19-20.

18 Sanne (1995) s. 47; Silenstam (1970) s. 23-26, 48-53; Lundh (1991) s. 23.

yrkesaktiv ålder, dvs. 15-65 år, minskade männens förvärvsintensitet från 93 procent 1945 till 80 procent 1970. Följaktligen sjönk det manliga arbetskraftsutbudet under perioden, trots att antalet män i arbetsför ålder ökade genom befolkningstillväxten.¹⁹

Det fanns också faktorer som bidrog till en ökning av det totala arbetskraftsutbudet i Västeuropa under föreliggande undersökningsperiod, trots mellankrigstidens låga födelsetal. För det första kom tidigare hemarbetande gifta kvinnor att utgöra en allt större andel av den svenska arbetskraften. Detta berodde på ett förändrat könsrollsmönster, servicesektorns expansion och omställningen av industriproduktionen, som gjorde att arbetet förenklades och personer utan tidigare erfarenhet av industriellt arbete kunde anställas.²⁰ Som framgår i diagram 2.3 ökade kvinnornas förvärvsintensitet med 17 procentenheter i Sverige från krigsslutet fram till 1970, i åldersgruppen 15-80 år. I åldersgruppen 15-65 år var motsvarande ökning 20 procentenheter. Antalet förvärvsarbetande kvinnor ökade därmed med omkring 350 000 under perioden, varav de gifta kvinnorna stod för den största delen.²¹

Diagram 2.3: Andelen förvärvsarbetande kvinnor 15-80 år 1945-1970. Procent



Källa: Lundh (1991).

19 Lundh (1991) s. 20-21.

20 Mokyr (2003) s. 273-277; Schön (2010) s. 320-321.

21 www.ehl.lu.se *Swedish Historical National Accounts 1800-2000*; Silenstam (1970) s. 21; Lundh (1991) s. 20-24.

För det andra bidrog invandringen positivt till arbetskraftsutbudet i nordvästra Europa, vilket bland annat berodde på att invandrarna hade en annorlunda ålderssammansättning än den inhemska befolkningen med färre barn och äldre.²² Totalt ökade antalet förvärvsarbetsande med omkring 400 000 i Sverige från krigsslutet fram till 1970-talet.²³ Denna ökning kan i stort sett tillskrivas den kvinnliga arbetskraften och invandrarna.

2.3 Arbetskraftsinvandringen

Som framgått behövde det inhemska arbetskraftsutbudet kompletteras med invandring i stora delar av Västeuropa. I detta avsnitt presenteras det europeiska migrationsmönstret under 1800- och 1900-talen och invandringspolitiken i Sverige, Västtyskland och Storbritannien. Redogörelsen för de nationella vägvalen är av deskriptiv karaktär, men ger referenspunkter för diskussionen kring invandringen till Sverige.

2.3.1 Europas migrationsmönster 1850-2000

Europa har sedan mitten av 1800-talet upplevt två perioder med olika migrationsmönster. Från mitten av 1800-talet fram till 1930-talet var emigrationen större än immigrationen, medan situationen var den motsatta därefter. Mellan 1820 och 1914 emigrerade närmare 60 miljoner människor från Europa. Flertalet sökte sig till Nordamerika, men under 1800-talets andra hälft flyttade också en större mängd människor till Sydamerika. Under 1800-talets första hälft kom emigrationsvägen framförallt från de brittiska öarna och Tyskland, men under senare delen av 1800-talet ökade emigrationen från såväl Skandinavien som Sydeuropa. Sammanlagt emigrerade 1,2 miljoner människor från Sverige till USA från mitten av 1800-talet till det första världskrigets utbrott 1914. Emigrationen från Europa till USA kan framförallt förklaras av den stora skillnaden i levnadsstandard. Förtjänstmöjligheterna var goda och reallönerna internationellt sett höga i USA. Följaktligen minskade incitamenten att flytta till USA när lönenivåerna utjämnades mellan den europeiska och den amerikanska marknaden.²⁴

Under mellankrigstiden förde flertalet europeiska länder och USA en restriktiv migrationspolitik, vilken kan förklaras av bland annat det ekonomiska läget och främlingsfientlighet. Många länder började också reglera utvandringen, eftersom man befارade att den egna arbetsmarknaden skulle dräneras på unga och arbetsföra. Sverige följde denna trend och reglerade invandringen. Följden av den restriktiva

22 Vad invandringen till Sverige beträffar se Lundh (1991) s. 20-21.

23 www.ehl.lu.se *Swedish Historical National Accounts 1800-2000*; Silenstam (1970) s. 21. Om en person skulle klassificeras som yrkesverksam krävdes 1945-1970 att man arbetade större delen av en normal arbetstid, eller åtminstone halvtid. Detta klassificeringssystem gällde fram till 1970, varefter en person skulle arbeta minst en timme i veckan för att klassificeras som yrkesverksam, se Silenstam (1970) s. 21; Nyberg (1987) s. 54.

24 Lundh – Ohlsson (1999) s. 8-11; O'Rourke – Williamson (1999) s. 122; Bohlin – Eurenus (2010) s. 533; Hatton – Williamson (2005) s. 11, 51-57, 70.

migrationspolitik, som flertalet länder anammade, blev att flyttningsrörelserna begränsades.²⁵

Efter 1930-talet övergavs successivt mellankrigstidens restriktiva invandringspolitik och folkomflyttningarna ökade återigen. Den mer liberala politiken var en integrerad del i de överstatliga samarbeten som initierades efter 1945, varav OEEC:s arbetsstadga från 1953 spelade en central roll. Efter det andra världskrigets slut uppstod sålunda en inomeuropeisk migrationsvåg, bestående av personer som sökte sig från Syd- och Östeuropa och Balkan till det industriellt mer utvecklade Nord- och Västeuropa. Merparten av dessa migranter var arbetskraftsinvandrare, som flyttade på grund av att man räknade med bättre förtjänstmöjligheter. Arbetskraftsinvandringsperioden avslutades kring den första oljekrisen 1973, eftersom behovet av utländsk arbetskraft minskade i västra och norra Europa. Därefter har immigrationen i stora drag utgjorts av flyktingar från Östeuropa och tredje världen.²⁶

2.3.2 Sveriges invandringspolitik

Liksom övriga västvärlden tillämpade Sverige 1860-1914 en invandringspolitik som stod på liberal grund. Många länder ville dra till sig yrkeskunnig arbetskraft för att bygga upp sina industrier och anammade därför principen om 'det fria folkutbytet'. Det var därmed möjligt för utländska medborgare att resa över landsgränser och bosätta sig och arbeta utan särskilda tillstånd. Vissa undantag fanns emellertid för lösdrivare, personer som var beroende av fattigvård, romer och kriminella, vilka kunde utvisas. Från sekelskiftet restes krav på en begränsning av invandringen från såväl konservativa som arbetarrörelsen. De konservativa ville trygga Sveriges säkerhet genom att utestänga yttre fiender, medan arbetarrörelsen ville skydda svensk arbetskraft mot utbudskonkurrens och strejkbryteri. Båda parter ville dessutom skydda den 'svenska folkstammen' och den svenska kulturen mot främmande element. Kraven på en reglering av invandringen resulterade emellertid inte i någon ny lagstiftning.²⁷

Från 1914 till 1945 tillämpade Sverige en restriktiv invandringspolitik. Därmed övergavs principen om det fria folkutbytet, vilken varit vägledande för migrationspolitiken under föregående halvsekel. Riksdagen antog en utlänningslag som möjliggjorde en strikt invandringskontroll 1914. I och med det reglerades utländska medborgares rätt att vistas i Sverige och immigranter tvingades skaffa uppehållstillstånd. Skälen bakom den nya lagstiftningen var att man ville skydda svensk arbetskraft mot utländsk konkurrens och utestänga personer som kunde utgöra säkerhetspolitiska hot. Som säkerhetspolitiska hot klassades bland annat socialister, anarkister och spioner. Dessutom fanns en uttalad vilja att hindra fattiga, judar, romer och kriminella från tillträde. Lagen medförde att en immigrant kunde utvisas

25 Hatton – Williamson (2005) s. 155-157, 181-183.

26 Venturini (2004) s. 213; Castles – Miller (2003) s. 68; Lundh – Ohlsson (1999) s. 11, 60; Hatton – Williamson (2005) s. 206-207.

27 Johansson (2008) s. 104-105; Nelhans (1973) s. 16-17, 24-27; Lundh – Ohlsson (1999) s. 11.

med hänsyn till rikets säkerhet och om det bedömdes ligga i Sveriges intresse. Denna typ av utvisningar hade förekommit tidigare, men genom lagens tillkomst skärptes invandringskontrollen. I lagen fanns inga bestämmelser om asyl för flyktingar, men personer fick inte utvisas om de riskerade att straffas för politiska brott i hemlandet. År 1917 utfärdades en kungörelse som medförde att passtvänget återinfördes för första gången sedan mitten av 1800-talet. Passtvänget avsåg endast inresande, medan personer som redan vistades i Sverige undantogs från regeln. Förutom passtvång krävdes också visering, vilken kunde förvägras om ändamålet för inresan ansågs olämplig från svensk synpunkt. Immigranter som saknade visering skulle utvisas. Mot slutet av det första världskriget började följaktligen svensk polis avvisa utläningar som saknade visering, pass och uppehållstillstånd vid inresa.²⁸

Freden efter det första världskriget innebar inte en återgång till förkrigsförhållandena. De ekonomiska svårigheterna under 1920-talet och oktoberrevolutionen i Ryssland 1917 resulterade istället i att invandringskontrollen skärptes i andra europeiska länder, varför Sverige behöll de restriktioner som antagits under krigsåren. Passtvänget bestod och utländska medborgare tvingades söka uppehållstillstånd efter tre månaders vistelse i Sverige. För att skydda den svenska arbetskraften infördes också ett arbetsviseringssystem 1919, vilket innebar att utländsk arbetskraft tvingades ordna arbetstillstånd innan de påbörjade en anställning. Viseringen för arbetssökande invandrare remitteras till Socialstyrelsen och Arbetslöshetskommissionen. Dessutom fick berörda fackliga organisationer möjlighet att yttra sig över den arbetssökandes visering. Utländsk arbetskrafts möjlighet att få arbeta i Sverige blev därmed direkt beroende av arbetsmarknadsläget.²⁹

Reglerna om arbets- och uppehållstillstånd fanns med i de utlänningslagar som antogs 1927 och 1937. Grundvalen för arbetstillståndsprövningen var att svenskar skulle ha företräde på arbetsmarknaden. Socialstyrelsen skulle endast bevilja arbetstillstånd om det råde arbetskraftsbrist i en specifik bransch eller om invandran hade en kompetens som saknades i landet. I mellankrigstidens utlänningslagar introducerades dessutom raskäl till varför immigrationen skulle regleras. Detta medförde att Sverige förde en restriktiv flyktingpolitik under 1930-talet.³⁰

Den restriktiva inställningen till flyktingar fortlevde under de första åren efter det andra världskrigets utbrott. Bakom denna hållning fanns ett flertal faktorer. För det första ville man skydda den svenska arbetsmarknaden. För det andra fanns en viss rasism i samhället och inom de politiska partierna. För det tredje var den svenska regeringen rädd för att stöta sig med Nazityskland. Sveriges politik gentemot flyktingar var emellertid inte alltigenom restriktiv. Skandinaviska flyktingar, estlandssvenskar och finska krigsbarn tilläts söka en fristad i Sverige. Eftersom man ville skydda den inhemska arbetskraftens sysselsättning fanns liksom under mellan-

28 Nelhans (1973) s. 28-29; Hammar (1964) s. 159-165; Johansson (2008) s. 106; Lundh – Ohlsson (1999) s. 12.

29 Johansson (2008) s. 106; Lundh – Ohlsson (1999) s. 12.

30 Lundh – Ohlsson (1999) s. 12; Johansson (2008) s. 106-107.

krigstiden begränsningar för immigranternas möjligheter att förvärvsarbeta. Flyktingar som slussades ut i arbete skulle endast sysselsättas i sektorer med en påtaglig arbetskraftsbrist.³¹

Under stora delar av det andra världskriget förde Sverige följaktligen en restriktiv invandringspolitik av bland annat arbetsmarknadspolitiska skäl. Under krigets två sista år skedde emellertid en migrationspolitisk omläggning mot allt större öppenhet, vilket bland annat berodde på att efterfrågan på arbetskraft ökade. Det började bli ont om arbetskraft inom många sektorer eftersom stora delar av den förvärvsarbetande manliga befolkningen lämnat sin ordinarie sysselsättning för att delta i beredskapsåtgärder, som exempelvis inhemska bränsleproduktion. Bränsletillgången hade minskat successivt under andra världskriget, eftersom den för Sverige så viktiga kol- och drivmedelsimporten slogs ut. Till följd av detta överfördes inhemska arbetskraft till skog och torvmossor för att exploatera de inhemska bränsleresurserna. Problemet med arbetskraftsbrist inom industrin löstes genom att flyktingar från bland annat Baltikum och övriga Norden anställdes, med genomgående positivt resultat. I mars 1943 slopades arbetstillståndskravet inom låglönesektorer med otillfredsställande arbetsvillkor, däribland husligt arbete och jord- och skogsbruk. I oktober samma år undantogs skandinaver generellt från kravet på arbetstillstånd. Hösten 1944 togs arbetstillståndskravet också bort för baltiska medborgare. 1944 tillsattes hela 5 procent av de till arbetsmarknadsmyndigheten inrapporterade vakanserna med invandrad arbetskraft.³²

Från 1945 gick invandringspolitiken in i en fas av successiv liberalisering. Sommaren 1945 antogs emellertid en ny restriktiv utlänningslag, vilken i stort baserades på mellankrigstidens regelverk. Som motiv har bland annat angetts rädslan för att krigsförbrytare skulle söka sig till Sverige och fackföreningarnas vilja att skydda den inhemska arbetskraften från konkurrens på arbetsmarknaden. 1945 års lag kom att gälla fram till 1954.³³

Vid krigsslutet fanns det en strävan att återgå till principen om det fria folkutbytet, men kraven på pass, visum, arbets- och uppehållstillstånd slopades aldrig helt. Antalet nationaliteter som omfattades av viseringskravet minskade emellertid successivt. Dessutom avskaffades kraven på uppehålls- och arbetstillstånd samt pass för nordiska medborgare 1954. För utomnordiska medborgare bevarades passkyldigheten, medan praxis för kraven på arbets- och uppehållstillstånd blev generösare från och med 1954, då en ny utlänningslag trädde i kraft. Detta medförde att utländska medborgare kunde resa till Sverige som turister och söka anställning (så kallad turistinvandring). De immigranter som erbjöds en anställning beviljades normalt tillstånd att bosätta sig i landet med sina familjer.³⁴ 1954 års utlänningslag utformades så att

31 Nelhans (1973) s. 43; Johansson (2008) s. 108.

32 Lajos (2008) s. 17, 20-21; Nelhans (1973) s. 43; Johansson (2008) s. 108-109; Olsson (1975) s. 176-180; Lundh – Ohlsson (1999) s. 55.

33 Öberg (1994) s. 49; Tempsch (1997) s. 148; Lundh – Ohlsson (1999) s. 12; Nelhans (1973) s. 43-46.

34 Lundh – Ohlsson (1999) s. 12; Lundh (2010b) s. 29.

invandringspolitiken kunde anpassas efter arbetsmarknadsläget.

Från och med 1967 återgick Sverige till en mer restriktiv invandringspolitik, vilket i stor utsträckning berodde på att fackföreningsrörelsen ställde sig avvisande till en fortsatt fri invandring. De regler som trädde i kraft 1967 innebar att utomnordiska medborgare skulle skaffa arbets- och uppehållstillstånd innan inresa. De nya reglerna gjorde det svårare för den som ville flytta till Sverige att få ett arbetserbjudande, vilket krävdes för att få uppehålls- och arbetstillstånd.³⁵ Reglerna gjorde det dessutom möjligt för fackföreningsrörelsen att stoppa den utomnordiska arbetskraftsinvandringen. Ansökningar om arbetstillstånd remitterades till berörda fackförbund och facklig tillstyrkan var en grundförutsättning för att arbetstillstånd skulle utdelas. När LO 1972 skickade ut ett cirkulär till förbunden med uppmaningen att avslå ansökningar om arbetstillstånd upphörde följaktligen den utomnordiska arbetskraftsinvandringen. Vid tidpunkten drev fackföreningsrörelsen också igenom kravet att företag endast fick rekrytera finsk arbetskraft genom arbetsförmedlingen, vilket hindrade privata värvningskampanjer.

2.3.3 Statistisk översikt - Arbetskraftsinvandringen 1945-1972

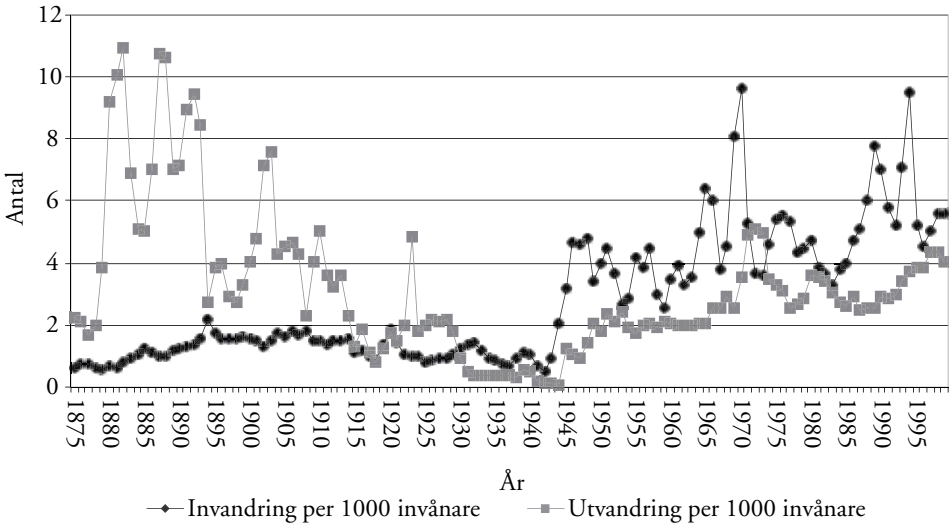
Sverige följde det Västeuropeiska migrationsmönstret och övergick under 1900-talet från att ha varit ett emigrationsland till att bli ett invandringsland (se diagram 2.4). Under 1940-talet invandrade i genomsnitt 30 000 personer årligen till Sverige, en siffra som sjönk till omkring 25 000 under 1950-talet. Under 1960- och 1970-talen ökade återigen invandringen och uppgick till cirka 40 000 per år.³⁶ Invandringen uppvisade stora variationer under föreliggande undersökningsperiod. Detta berodde dels på att efterfrågan på arbetskraft följde den svenska industrins konjunkturer, dels på den ekonomiska utvecklingen i utvandringsländerna. Dessutom var utvandringen förhållandevis stor, vilket nästan uteslutande berodde på återutvandring. Av dem som invandrat under åren 1951-1955 hade 34 procent återutvandrat efter fem år. Av dem som invandrat 1968 hade mer än en tredjedel återutvandrat efter fem år, och nästan hälften efter 15 år.³⁷

35 Lundh – Ohlsson (1999) s. 12-13.

36 Statistisk årsbok för Sverige 1946-1979.

37 Lundh – Ohlsson (1999) s. 26, 44.

Diagram 2.4: Invandring och utvandring per 1000 invånare 1875-1999



Källa: Statistisk årsbok för Sverige 1914-2000

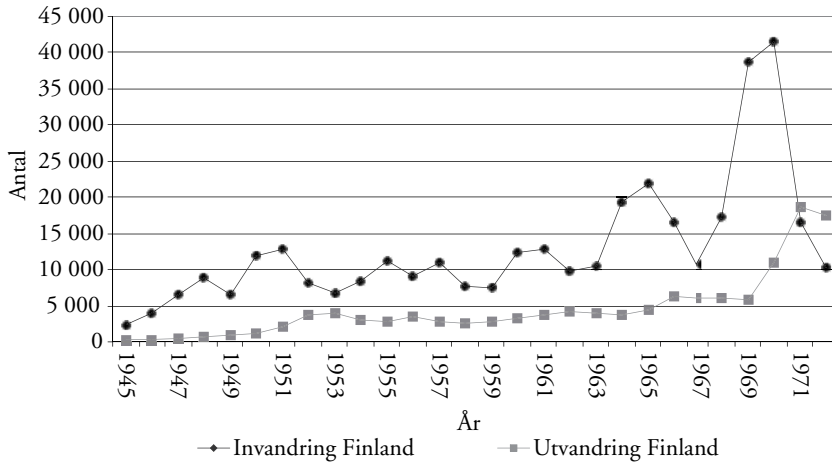
Invandringen till Sverige dominerades av arbetskraft från Norden och övriga Europa. Under 1950- och 1960-talen kom ungefär 60 procent av immigranterna från de nordiska länderna. Därefter minskade den nordiska arbetskraftsinvandringens relativa betydelse.³⁸

Invandringen från Finland var den mest betydelsefulla, sett till antalet migranter (se diagram 2.5). Under 1950-talet invandrade omkring 10 000 finländare per år, medan motsvarande siffra var ännu något högre under 1960-talet. I samband med en ekonomisk kris i Finland 1969-1970 nådde den finska immigrationen en topp, med en invandring som uppgick till totalt 80 000. Många av dessa finländare återvände hem tämligen omgående, vilket medförde att utvandringen översteg invandringen åren 1972-1973.³⁹

38 Lundh – Ohlsson (1999) s. 31.

39 Lundh – Ohlsson (1999) s. 31.

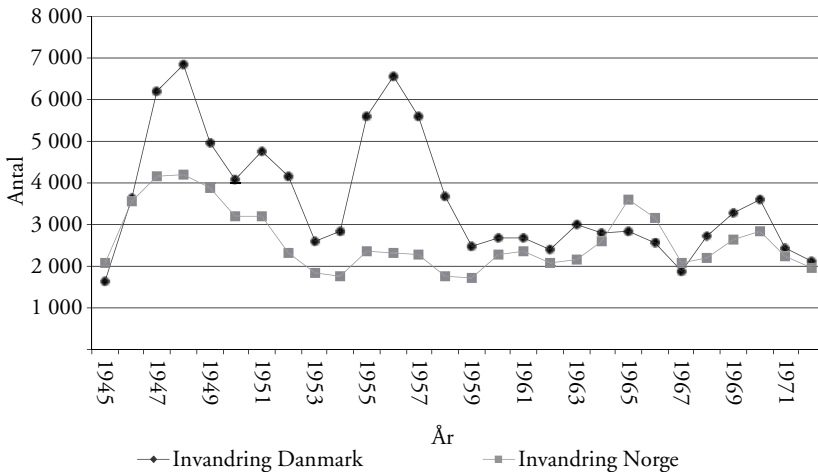
Diagram 2.5: Migrationsutbyte mellan Sverige och Finland 1945-1972



Källa: Statistisk årsbok för Sverige 1946-1973.

Invandringen från Danmark och Norge var betydligt mindre än den finska (se diagram 2.6). Den danska immigrationen var förhållandevis omfattande och uppgick till i genomsnitt omkring 4 500 årligen från krigsslutet fram till slutet av 1950-talet, medan den därefter låg på omkring 3 000 per år. Invandringen från Norge var avsevärt mindre än den danska och uppgick i genomsnitt till omkring 3 000 per år under hela perioden.⁴⁰

Diagram 2.6: Invandring från Danmark och Norge 1945-1972



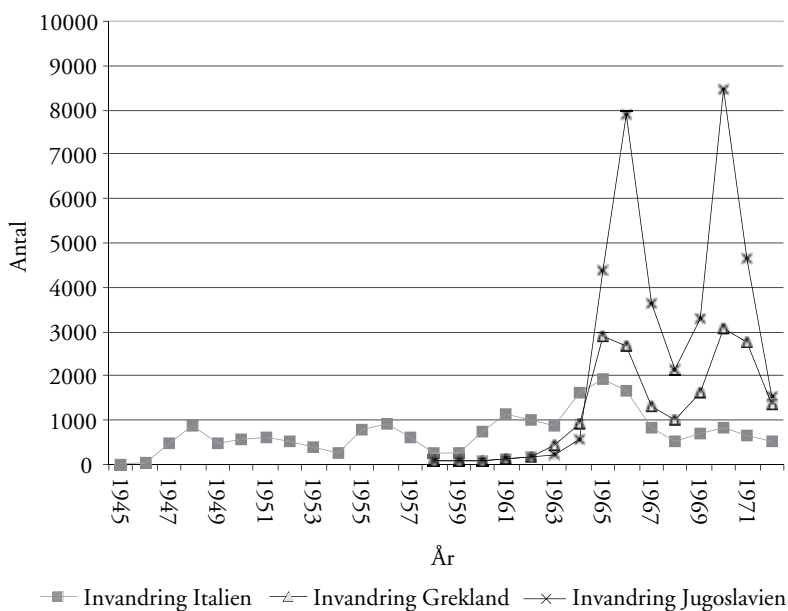
Källa: Statistisk årsbok för Sverige 1946-1973.

40 Statistisk årsbok för Sverige 1946-1973.

Andelen immigranter från Västeuropa utom Norden var som störst under 1950-talets första hälft och relativt betydande fram till mitten av 1960-talet. Därefter låg den på betydligt lägre nivåer. Åren 1945-1966 invandrade i genomsnitt 5 800 västeuropéer per år, medan antalet var betydligt färre därefter. Flertalet av de västeuropeiska immigranterna kom från Västtyskland och Österrike. Dessa nationaliteter svarade för omkring 75 procent av invandringen från Västeuropa under föreliggande undersökningsperiod.⁴¹

Italienare var den dominerande sydeuropeiska invandrargruppen under 1940- och 1950-talen (se diagram 2.7). 1945-1966 flyttade i genomsnitt 800 italienare till Sverige årligen. Från slutet av 1950-talet ökade också invandringen från Jugoslavien och Grekland. Mellan 1965-1971 invandrade över 34 000 jugoslaver till Sverige, vilket gjorde dem till den näst största immigrantgruppen. Även inflyttningen från Grekland var omfattande, med toppnoteringar på omkring 3 000 personer årligen 1965-1966 och 1970-1971.⁴²

Diagram 2.7: Invandring från Italien, Grekland och Jugoslavien 1945-1972



Källa: Statistisk årsbok för Sverige 1946-1973. (Invandringen från Grekland och Jugoslavien finns endast angiven från och med år 1958.)

41 Lundh – Ohlsson (1999) s. 32.

42 Statistisk årsbok för Sverige 1946-1973; Lundh – Ohlsson (1999) s. 32.

Flertalet immigranter var som nämns ovan arbetskraftsinvandrare, medan antalet flyktingar var förhållandevis ringa. Under 1940-talets andra hälft kom emellertid ett betydande antal östeuropeiska flyktingar till Sverige, från bland annat Baltikum och Polen. Dessutom uppstod en flyktingvåg i samband med Ungernkrisen 1956 och Sovjetunionens ockupation av Tjeckoslovakien 1968, vilket påverkade invandringen till Sverige.⁴³

2.3.4 Västtysklands invandringspolitik

Västtyskland befann sig i en prekär situation vid krigsslutet, eftersom landet var ockuperat och saknade grundläggande politiska institutioner. Åren 1945-1954 var följaktligen en anpassningsperiod, med särskilt fokus på återuppbyggnad. Under perioden invandrade omkring 8 miljoner individer från Östeuropa. En betydande andel av dessa var etniska tyskar, som flyttade från områden som ockuperats av Nazityskland under kriget, men det rörde sig också om östeuropéer som flydde från de kommunistiska länderna.⁴⁴

Vid mitten av 1950-talet hade läget i Västtyskland stabiliserats och den ekonomiska och industriella tillväxten tagit fart, vilket medförde att efterfrågan på arbetskraft ökade kraftigt. Därmed övergick Västtyskland till en period av arbetskraftsinvandring, vilken pågick fram till oljekrisen 1973. Den stora bristen på okvalificerad arbetskraft föranledde sålunda en organiserad utlandsrekrytering, som fick en betydande inverkan på arbetskraftsutbudet. Antalet utländska arbetare ökade från 95 000 år 1956 till 2,5 miljoner 1973.⁴⁵

Arbetskraftsöverföringen kom till stånd genom att den västtyska regeringen etablerade rekryteringskontor i Medelhavsländerna och på Balkan. Företag som behövde utöka sin personalstyrka betalade en avgift till staten, som sedan rekryterade den efterfrågade arbetskraften. Rekrytering, arbetsvillkor och socialförsäkringar reglerades i bilaterala avtal mellan den tyska regeringen och berörda länder. Bakgrunden till att anställningsvillkoren reglerades i de bilaterala avtalen var att fackföreningarna uttryckt en oro beträffande invandringens inverkan på lönerna. Staten garanterade därmed dels att den utländska arbetskraften inte skulle 'dumpa' lönerna, dels att immigranterna skulle ansluta sig till vederbörande fackförening. Med staten som garant för invandringssystemet accepterade de fackliga organisationerna motvilligt arbetskraftsinvandringen.⁴⁶

Det faktum att arbetskraftsinvandringen gjordes beroende av fackets godkännande är ett tydligt exempel på den tyska fackföreningsrörelsens starka ställning i samhället och på arbetsmarknaden. De fackliga organisationerna representerades

43 Lundh – Ohlsson (1999) s. 30.

44 Bauer m.fl. (2005) s. 199-206.

45 Carlin (1996) s. 463-465; Kühne (2000) s. 41-42; Bauer m.fl. (2005) s. 200-211; Castles – Miller (2003) s. 72.

46 Bauer m.fl. (2005) s. 200; Castles – Miller (2003) s. 72; Kühne (2000) s. 43; Hansen (2003) s. 25-28.

i flertalet offentliga institutioner, vilket medförde att de tyska arbetstagarna alltid hade möjlighet att framlägga sin åsikt och påverka politikens inriktning.⁴⁷

Även om den arbetskraft som överfördes genom kollektiva rekryteringsaktioner erhöll samma lön som inhemska arbetare behandlades de som gästarbetare av den tyska staten. De hade begränsade sociala rättigheter i jämförelse med den inhemska befolkningen. Immigranterna kunde dessutom rekryteras, nyttjas och skickas hem helt enligt arbetsgivarnas önskemål. Det var följaktligen möjligt för arbetsgivare att bryta ett anställningsavtal om så önskades. Dessutom var immigranternas arbets- och uppehållstillstånd begränsade vad gällde tid, bransch och företag. Därigenom kunde den tyska staten reglera invandringen med hänsyn till det ekonomiska läget och efterfrågan på arbetskraft.⁴⁸

Trots den restriktiva invandringspolitik och etableringen av ett gästarbetarsystem lyckades man inte förhindra en storskalig anhöriginvandring, vilket bland annat berodde på att kollektivt överförda arbetare bad arbetsgivaren att anställa släktingar eller familjemedlemmar. Under 1960-talet liberaliserades dessutom invandringslagstiftningen, eftersom den internationella konkurrensen om den utländska arbetskraftens tjänster hade hårdnat. Följden därav blev att många invandrare bosatte sig permanent i Västtyskland. År 1973 antogs emellertid en ny restriktiv invandringslagstiftning, vilken motiverades med såväl oljekrisens inverkan på den ekonomiska utvecklingen som de långsiktiga effekterna av att immigranter bosatte sig permanent i Västtyskland.⁴⁹

2.3.5 Storbritanniens invandringspolitik

Trots vissa omställningsproblem vid krigsslutet rådde stor efterfrågan på arbetskraft i Storbritannien, vilken kunde mötas av utländsk arbetskraft. Statsmakten utformade emellertid inte en aktiv och tydlig invandringspolitik för att lindra arbetskraftsbristen med hjälp av utländsk arbetskraft, med undantag för en viss arbetskraftsrekrytering i europeiska flyktingläger och i Italien. Vid krigsslutet överförde således den brittiska regeringen totalt omkring 90 000 arbetare, vilka bands till vissa specifika jobb, saknade rätt att medföra sina familjer och kunde skickas hem om de inte följde riktlinjerna för vistelsen i landet. Den statliga rekryteringen fortsatte till 1951. Eftersom de kollektivt överförda arbetarna saknade flera grundläggande rättigheter på arbetsmarknaden och i samhället kan de betraktas som gästarbetare, vilka skulle fylla luckor på den brittiska arbetsmarknaden under en begränsad period då det rådde arbetskraftsbrist i landet.⁵⁰

De brittiska fackförbunden hade ett visst inflytande över de kollektiva rekryte-

47 Kühne (2000) s. 39.

48 Bauer m.fl. (2005) s. 206-210; Hansen (2003) s. 25; Kühne (2000) s. 39-45; Castles – Miller (2003) s. 72.

49 Castles – Miller (2003) s. 72; Hansen (2003) s. 26; Kühne (2000) s. 45-46.

50 Hansen (2003) s. 26; Castles – Miller (2003) s. 69; Wrench (2000) s. 133-135; Hatton – Price (2005) s. 121-122.

ringsaktionerna under 1940-talets andra hälft, medan man helt saknade inflytande över arbetskraftsinvandringen under 1950- och 1960-talen. Facket lyckades således driva igenom ett antal krav vid krigsslutet. Den utländska arbetskraften skulle inte rekryteras om inhemsk arbetskraft fanns att tillgå, invandrarna skulle alltid permitteras först vid konjunkturnedgångar, de kollektivt överförda arbetarna skulle ansluta sig till vederbörande fackförening och arbetsgivarna skulle garantera att den utländska arbetskraften erhöll samma anställnings- och lönevillkor som den inhemska arbetskraften.⁵¹

Den främsta anledningen till att den statliga rekryteringen upphörde var att efterfrågan på arbetskraft kunde mötas genom anställning av personer från det brittiska samväldet och från tidigare kolonier. Vissa arbetare från kolonierna rekryterades av brittiska arbetsgivare, men flertalet spontaninvandrade och sysselsattes inom service och industri som okvalificerad arbetskraft. 1951 vistades omkring 218 000 personer från samväldet i Storbritannien, medan antalet hade ökat till 541 000 tio år senare.⁵²

Invandringen från kolonierna möjliggjordes av en utlänningslag, som antogs 1948. I lagen fastslogs att samtliga medborgare i såväl dåvarande brittiska kolonier som tidigare kolonier hade rätt att bosätta sig och arbeta i Storbritannien utan särskilda tillstånd. Bakgrunden till detta var att man ville skapa en samväldes-solidaritet och känsla av gemenskap, men det uppstod relativt omgående protester mot en ökande inflyttning från regioner med färgad befolkning, protester som fortlevde fram till 1960-talet. Problemet för den brittiska staten var att man ville reglera invandringen från vissa delar av samväldet samtidigt som man ville bevara öppenheten mot vissa nationaliteter. Exempelvis ville man bevara den fria irländska invandringen, trots att landet inte var en del av samväldet. Invandringen från Irland var viktig för många brittiska företag efter kriget. Exempelvis flyttade omkring 350 000 personer till Storbritannien från Irland mellan 1946 och 1959. Irländarna sysselsattes ofta som okvalificerad arbetskraft inom produktionsindustrin eller byggnadsverksamheten. En betydande andel av irländarna tog med sig sina familjer och bosatte sig permanent i Storbritannien.⁵³

Protesterna mot den liberala invandringspolitiken som pågått sedan 1940-talet förstärktes när den brittiska ekonomin visade tecken på stagnation under 1960-talets första hälft. År 1962 antog därför det brittiska parlamentet en lag som begränsade möjligheten för medborgare från samväldet att flytta till Storbritannien för att arbeta. Enligt de nya reglerna krävdes ett jobberbjudande, speciell kompetens eller att det rädde arbetskraftsbrist i vissa regioner om inresa skulle beviljas. I lagen fastställdes också rätten till anhöriginvandring. Åren 1965 och 1969 gjordes invandringslagstiftningen än mer restriktiv och möjligheten att arbetskraftsinvandra begränsades ytterligare. Trots regleringar stannade flertalet immigranter från sam-

51 Wrench (2000) s. 133.

52 Hansen (2003) s. 26-28; Castles – Miller (2003) s. 69-74.

53 Barrett (2005) s. 91-92; Castles – Miller (2003) s. 73; Hatton – Price (2005) s. 117, 121-124.

väldet kvar och anhöriginvandringen fortsatte fram till 1971 då den bromsades genom en ny utlänningslag.⁵⁴

Regleringarna av immigrationen stöttades av den brittiska fackföreningsrörelsen, med motiveringen att det fanns såväl ekonomiska som integrationspolitiska argument för en begränsning av invandringen. Fackförbundens ställningstagande måste också ses mot bakgrund av att de helt saknade inflytande över invandringen från samväldet under 1950- och 1960-talen, vilket medförde att många fackförbund oroade sig över medlemmarnas sysselsättning när arbetslösheten ökade.⁵⁵

2.3.6 Västeuropeisk invandringspolitik - Sammanfattning

Den ekonomiska och industriella tillväxten och den demografiska situationen resulterade i ett högt efterfrågetryck på arbetsmarknaden, som gjorde att Sverige liksom Västtyskland och Storbritannien behövde få till stånd en storskalig arbetskraftsinvandring. Länderna utvecklade emellertid delvis olika migrationspolitik. Sverige och Storbritannien genomförde kollektiva rekryteringsaktioner från krigsslutet fram till 1950-talet, medan Västtyskland genomgick en återuppbyggnadsfas. De kollektivt rekryterade arbetarna som kom till Sverige och Storbritannien saknade vissa grundläggande rättigheter på arbetsmarknaden och betraktades närmast som en tillfällig reservarbetskraft.

Under 1950- och 1960-talet upplevde Sverige, Västtyskland och Storbritannien en storskalig arbetskraftsinvandring. Invandringen till Sverige skedde inom ramen för en liberal invandringspolitik, medan Storbritannien upplevde en stor inflyttning från det brittiska samväldet. Västtyskland skiljde sig från många andra länder genom att de etablerade ett utpräglat gästarbetarsystem. Detta innebar att Västtyskland inte liberaliserade invandringspolitiken i samma utsträckning som exempelvis Sverige. Under 1970-talet övergav flertalet västeuropeiska länder den liberala invandringspolitiken, vilken kan förklaras av den avtagande ekonomiska och industriella tillväxten.

I Sverige var fackföreningsrörelsen en maktfaktor och utövade ett påtagligt inflytande över invandringspolitiken. Även i Västtyskland anpassades invandringspolitiken efter fackföreningarnas krav. Sålunda var det fackliga inflytandet över arbetsmarknaden institutionaliserat i både Sverige och Västtyskland. De brittiska fackföreningarna hade däremot ett begränsat inflytande över arbetskraftsinvandringen, med undantag för de kollektiva rekryteringsaktionerna under de första efterkrigsåren.

54 Hansen (2003) s. 26-28; Castles – Miller (2003) s. 73-74; Hatton – Price (2005) s. 124.

55 Wrench (2000) s. 133-147.

Kapitel 3

Diskussionen om arbetskraftsbristen

Flera studier nämner att det rådde ett strukturellt efterfrågeöverskott på arbetskraft i Sverige från krigsslutet fram till 1970-talets första hälft.¹ Ingen av dessa studier redovisar dock storleken på efterfrågeöverskottet, förmodligen för att det är svårt att beräkna efterfrågetrycket på arbetsmarknaden för en så lång period. Under föreliggande undersökningsperiod redovisades antalet till arbetsförmedlingen inrapporterade vakanser och andelen tillsatta lediga platser.² Dessa uppgifter visar emellertid inte huruvida det rådde arbetskraftsbrist.³ Det är inte heller möjligt att påvisa den totala efterfrågan på arbetskraft för hela perioden, eftersom det endast finns sporadiska uppgifter att tillgå. Det finns emellertid en rad faktorer som talar för att det rådde ett högt efterfrågetryck på arbetsmarknaden under perioden. För det första var den ekonomiska och industriella tillväxten hög från krigsslutet fram till 1960-talets andra hälft. För det andra medförde det över lag goda konjunkturläget och tillväxten i svensk ekonomi att arbetslösheten var låg. Mellan 1945 och 1972 uppgick arbetslösheten till i genomsnitt omkring 2 procent, med särskilt låga nivåer under 1960-talets första hälft och viss ökning under lågkonjunkturer.⁴ För det tredje talar förändringen i arbetskraftsutbudet och nya gruppers inträde på arbetsmarknaden för att den ordinarie arbetskraften inte räckte till för att svara på företagets efterfrågan. För det fjärde menade statliga utredningar, ekonomer och arbetsgivare att det rådde efterfrågeöverskott på arbetskraft.

Nedan undersöks först vilka bedömningar ekonomer och statliga utredningar

-
- 1 Se bland annat Rauhut (2002) s. 16-18; Olofsson (2000) s. 45-47; Lundh (2010b) s. 152; Lundh – Ohlsson (1999) s. 55; Johansson (2008) s. 122-123; Svanberg (2010) s. 102-105; Yalcin (2010) s. 88-92; Skogh (1963) s. 162-163.
 - 2 Dessa uppgifter redovisades i Statistisk årsbok för Sverige och Arbetsmarknadsstatistiken. Från och med januari 1967 inrapporterades endast antalet vakanser, medan andelen tillsatta lediga platser inte sammanställdes.
 - 3 Det finns en rad problem med statistiken, vilket gör att den inte kan användas för att fastsätta en eventuell arbetskraftsbrist. För det första omfattade inte statistiken hela arbetsmarknaden, eftersom ett okänt antal platser utannonserades och tillsattes utan arbetsförmedlingens medverkan. För det andra återkom vissa vakanser ett flertal gånger under året, vilket medförde att antalet lediga platser på arbetsmarknaden överskattades. För det tredje minskade antalet inrapporterade vakanser kontinuerligt mellan 1952 och 1972. Variationen i antalet redovisade vakanser berodde delvis på konjunkturella fluktuationer, vilket innebar att antalet lediga platser ökade under högkonjunkturer och minskade under lågkonjunkturer. Den generella minskningen mellan 1951 och 1972 beror emellertid på andra orsaker, som exempelvis ökad tillsättning av lediga platser utan arbetsförmedlingens medverkan och minskad rörlighet på arbetsmarknaden.
 - 4 Schön (2000) s. 366, 375; Silenstam (1970); Lundh (2010a) s. 166-167; Lundh (2010b) s. 25.

gjorde gällande utbud och efterfrågan på arbetskraft. Därefter analyseras SAF:s uppskattningar rörande delägarnas möjlighet att fylla sina vakanser. Därigenom ges för första gången en bild av hur pass omfattande arbetskraftsbristen bedömdes vara, vilka branscher som behövde utöka sin personalstyrka och vilken typ av arbetskraft som det ansågs råda brist på. Följaktligen ges en relativt heltäckande bild av det upplevda efterfrågeöverskottet på arbetskraft ur arbetsgivarnas perspektiv. Det är nödvändigt att analysera SAF:s syn på arbetsmarknadsläget, eftersom det var den huvudsakliga anledningen till att man förespråkade en mobilisering av både inhemska och utländska arbetskraftsreserver och använde strategier för att begränsa konkurrensen om arbetskraften.

3.1 Perioden 1945-1949

Under kriget befarades att freden skulle följas av en depression i näringslivet, med överkapacitet och arbetslöshet. Utvecklingen blev emellertid en helt annat. Den industriella och ekonomiska tillväxten var hög, vilket fick positiva återverkningar på sysselsättningen. Den starka efterfrågan på arbetskraft som rådde under kriget fortlevde därmed efter krigsslutet.⁵

Förklaringen till den svenska högkonjunkturen och den stora efterfrågan på arbetskraft var bland annat att Sverige hade stått utanför kriget. Sverige befann sig därmed i ett fördelaktigt läge vid krigsslutet. För det första var infrastruktur och produktionsapparat ödelagda i stora delar av Europa, vilket medförde att importbehoven var enorma. För det andra var Sveriges produktionsapparat intakt eftersom man stått utanför kriget. För det tredje var svensk industris kapacitet större än någonsin på grund av en omfattande modernisering, vilket banade väg för en kraftig produktivitetökning. För det fjärde hade priserna stigit mindre i Sverige än i många andra länder. Därmed fanns goda förutsättningar för en ökad export. Under efterkrigstiden blev svensk industri följaktligen alltmer exportorienterad. För det femte fanns ett latent behov av konsumtion och investeringar i Sverige efter krigets regleringar, vilket resulterade i en kraftigt stigande inhemsk efterfrågan. För det sjätte gynnades hemmamarknadsindustrierna av en i stort sett obefintlig importkonkurrens.⁶

Redan 1946 uppmärksammade ekonomerna Gösta Ahlberg och Ingvar Svennilson det problematiska sysselsättningsläget i IUI-rapporten (Industriens utredningsinstitut) *Sveriges arbetskraft och den industriella utvecklingen*. Studien offentliggjordes i ett läge då många politiker befarade att en depression stod för dörren.⁷ Rädslan för en kommande recession var emellertid inte huvudfokus för ekonomerna, utan de analyserade den långsiktiga tillgången på arbetskraft. Ahlberg och Svennilson kom att bli tongivande i debatten om arbetskraftsbristen under de närmast efterföljande åren och de anlätades bland annat för att sammanställa långtidsprogrammet för

5 Olofsson (2000) s. 45.

6 Magnusson (1997) s. 417-421; Schön (2000) s. 336-338; Lundh – Ohlsson (1999) s. 125.

7 Ahlberg – Svennilson (1946); Olofsson (2005) s. 65; Lewin (1967).

svensk ekonomi 1947. Prognoserna i såväl långtidsutredningen som IUI-rapporten visade att Sveriges stora problem inför framtiden var bristen på arbetskraft.⁸

Det fanns ett antal faktorer som motverkade en ökning av antalet industrianställda, enligt Ahlberg och Svenilsson. Det gick inte att forcera överföringen av yngre arbetskraft från jordbruket till industrin, eftersom det skulle leda till en ”förgubbning” av länbygdsbefolkningen. Dessutom medförde mellankrigstidens låga nativitet att antalet personer i arbetsför ålder skulle öka först under 1960-talet. Därtill uppstod en dragkamp om arbetskraften mellan olika sektorer, eftersom såväl industri som servicenäringar behövde utöka sin personalstyrka. De inhemska arbetskraftsresurserna bedömdes följaktligen inte räcka till för att svara på företagens efterfrågan under de kommande 15-20 åren. Detta var problematiskt ur samhällsekonomiskt perspektiv eftersom ett minskat tillflöde av arbetskraft försvårade nyetablering, expansion och strukturförändringar inom näringslivet.⁹

Direkt efter kriget var det framförallt branscher och företag som sålde på den svenska marknaden som behövde utöka personalstyrkan, beroende på att exporten var begränsad på grund av kapitalbrist i övriga Västeuropa. Tillväxten var särskilt hög inom teko-, läder- och skoindustrin, men även offentlig sektor expanderade. När läget i Europa stabiliserats växte också exportindustrierna, vilket medförde att efterfrågan på arbetskraft ökade kraftigt. Detta orsakade stora problem eftersom det uppstod en dragkamp om arbetskraften mellan export- och hemmamarknadsindustrin och offentlig sektor.¹⁰

Hur pass stor arbetskraftsbristen bedömdes vara, sett till hela arbetsmarknaden, preciserades inte i långtidsutredningen. Enligt prognoserna uppgick efterfrågeöverskottet på arbetskraft till omkring 20 000 personer inom järn-, stål-, och verkstadsindustrin. Arbetskraftsbristen var också stor inom teko- läder- och skoindustrin, men vad dessa branscher beträffar angavs inte hur många personer som behövde nyanställas. Sett till hela arbetsmarknaden efterfrågades framförallt kvalificerade yrkesarbetare, medan efterfrågan på grovarbetare var något lägre.¹¹

När 1947 års arbetskraftsprognoser utvärderades i 1950 års långtidsutredning framhöll man att den estimerade arbetskraftsbristen var med verkligheten överensstämmande. Sålunda bedömdes arbetskraftsbristen överstiga 20 000 personer under 1940-talets andra hälft, trots att produktiviteten per anställd ökade kraftigt. Expansionsutrymmet var följaktligen så pass stort att näringslivet behövde kombinera modernisering av produktionsapparaten med en utökning av personalstyrkan.¹²

8 SOU 1948: 45, s. 15; Ahlberg – Svenilsson (1946).

9 SOU 1948: 45, s. 15; Ahlberg – Svenilsson (1946); Olofsson (2000) s. 45.

10 SOU 1948: 45, s. 11-21; Lundh – Ohlsson (1999) s. 125.

11 SOU 1948: 45, s. 15, 21; Lundh (2010a) s. 225-226.

12 SOU 1951: 30, s. 39-41; SOU 1948: 45, s. 16-21; Schön (2000) s. 336.

3.2 Perioden 1950-1959

Under 1950-talet var Sveriges liksom stora delar av övriga Västeuropas industriella och ekonomiska tillväxt hög, vilket medförde att efterfrågan på arbetskraft ökade inom industrin, byggnads- och anläggningsverksamheten, transportsektorn och offentlig servicesektor. Det höga efterfrågetrycket på arbetsmarknaden uppmärksammades i en rad utredningar under perioden. Bland annat publicerade IUI en arbetskraftsprognos som utförts av ekonomen Erik Höök och en ny långtidsutredning framlades 1950, vilka påvisade ett rådande efterfrågeöverskott på arbetskraft.¹³

Liksom under 1940-talet visade prognoserna att storleken av befolkningen i produktiv ålder skulle växa marginellt under de kommande fem åren. Dessutom beräknades den sektoriella omfördelningen av arbetskraft vara för liten för att svara på efterfrågan inom expansiva sektorer. Tillväxten inom såväl export- som hemmamarknadsindustrierna och servicenäringarna talade därmed för en fortsatt spänning mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft. Prognoserna visade att efterfrågeöverskottet sannolikt skulle uppgå till omkring 4 000 arbetare inom järn- och stålindustrin 1950-1955. Arbetskraftsbristen beräknades också bestå inom verkstads-, varvs-, skogs- och tekoindustrin samt inom handeln och hotell- och restaurangbranschen.¹⁴ Hur pass stor den totala arbetskraftsbristen beräknades bli angavs emellertid inte i prognoserna.

När 1955 års långtidsutredning lämnade sitt yttrande fastslogs att prognoserna gällande arbetskraftsbristen 1950-1955 i stort sett realiserades, med undantag för beklädnadsindustrierna. Inom teko-, läder- och skoindustrin märktes tendenser till minskad lönsamhet efter den så kallade Koreakonjunkturen 1951-1952, och vid mitten av 1950-talet hade dessa branscher inte återhämtat sig. Anledningen till detta ansågs vara att övriga branscher drabbades av temporära stockningskriser, medan tillbakagången inom beklädnadsbranscherna hade strukturella inslag. Följden därav blev att antalet sysselsatta minskade med omkring 10 000 personer inom näringsgrenen under 1950-talets första hälft. Prognoserna för perioden 1955-1966 visade dessutom att ytterligare personalnedskärningar var att vänta inom framförallt tekoindustrin.¹⁵

Med undantag för uppsägningar i beklädnadsindustrierna pekade prognoserna på en fortsatt stark tillväxt inom i stort sett hela näringslivet 1955-1960, vilket förväntades leda till att efterfrågeöverskottet på arbetskraft bestod. Inom gruv-, järn- och stålindustrin beräknades nyrekryteringsbehovet uppgå till 3 800 personer. Inom verkstadsindustrin ansågs arbetskraftsbehovet vara ännu större, men hur pass många som behövde nyanställas angavs inte. Avseende den del av näringslivet som inte var exportorienterad förväntades arbetskraftsbristen bli som störst inom byggnads- och anläggningsverksamheten, handeln och hotell- och restaurangnäringen. Prognoserna visade att personalstyrkan behövde utökas med 10 000–15 000

13 Höök (1952); SOU 1951: 30; Schön (2000) s. 366, 375-377.

14 Höök (1952) s. 1-20, 32-92; SOU 1951: 30, s. 22, 27, 41, 46-48, 53-55, 59, 61.

15 SOU 1957: 10, s. 5-8; SOU 1956: 53, s. 142-144.

arbetare inom bygg och anläggning, medan motsvarande siffra för handeln var hela 200 000. Vad gällde hotell- och restaurangbranschen redogjordes inte för arbetskraftsbristens estimerade omfattning.¹⁶

Huruvida arbetskraftsprognoserna för perioden 1955-1960 överensstämde med den faktiska utvecklingen fastställdes inte i de utredningar som presenterades under 1960-talets första hälft. Mot bakgrund av den industriella och ekonomiska tillväxten och de begränsade arbetskraftsresurserna är det emellertid troligt att det rådde arbetskraftsbrist i vissa sektorer, även om en del av expansionen kunde ske genom rationalisering och mekanisering.

Under 1950-talet intensifierades näringslivets insatser för en ökad produktivitet, vilket bland annat berodde på att den internationella konkurrensen hårdnat då övriga Europa återuppbyggt sin infrastruktur och produktionsapparat. Rationaliseringen och mekaniseringen var också en reaktion på arbetskraftsbristen, särskilt bristen på kvalificerad arbetskraft. Bristen på kvalificerade arbetare kunde i viss utsträckning motverkas genom införandet av bland annat det fordristiska produktionskonceptet. Fordismen innebar att produktionen rationaliserades och förenklades genom införandet av löpande band, långtgående arbetsdelning och uppdelning av arbetsuppgifterna i enklare moment. Därmed förändrades efterfrågan på arbetskraft, med allt större fokus på okvalificerade arbetare.¹⁷

3.3 Perioden 1960-1972

I övergången mellan 1950- och 1960-tal var optimismen stor vad gällde svensk ekonomisk och industris expansionsutrymme. Prognoserna för 1960-talets första hälft visade därför att arbetskraftsbristen skulle bestå och i samhällsdebatten användes begrepp som ”en ny kris i befolkningsfrågan.”¹⁸ Enligt prognoserna i betänkandet från 1960 års långtidsutredning skulle det totala efterfrågeöverskottet på arbetskraft uppgå till cirka 40 000 personer, förutsatt att mobiliseringen av de befintliga arbetskraftsreserverna maximerades. Följaktligen gjordes bedömningen att arbetskraftsbristen kunde bli betydligt större än så. Denna bild av arbetsmarknadsläget gavs även av socionomen Ingemar Mundebo. Han menade att den svenska befolkningens ålderssammansättning och storlek medförde att det skulle uppstå ett efterfrågeöverskott på arbetskraft under 1960-talets första hälft i storleksordningen 40 000-60 000 personer.¹⁹

Liksom föregående årtionde var efterfrågan på arbetskraft stor inom de exportinriktade gruv-, järn-, stål- och verkstadsindustrierna. Dessutom saknades det arbetskraft inom handeln, hotell- och restaurangbranschen samt bygg- och anläggningsverksamheten. I början av 1960-talet började man i statliga utredningar också

16 SOU 1956: 53, s. 129-132, 135-137, 146-148.

17 Lundh (2010a) s. 153; Schön (2000) s. 376, 419-427; Lundh – Ohlsson (1999) s. 55-64; Lundh (2010b) s. 24; SOU 1951: 30, s. 27, 39-41; SOU 1956: 53, s. 26-28.

18 Mundebo (1962); SOU 1962: 10.

19 SOU 1962: 10, s. 98; Mundebo (1962) s. 47-61.

lägga alltmer fokus på den offentliga servicesektorns problem att tillgodose sitt arbetskraftsbehov. Bland annat framhölls att antalet sysselsatta inom offentlig sektor hade ökat markant under 1950-talet, en utveckling som förväntades fortsätta under 1960-talet med tanke på utbyggnaden av välfärdsinstitutionerna.²⁰

Vad gällde sysselsättningen skedde mycket riktigt en uppgång inom industrin, byggnadsverksamheten, transportsektorn och tjänsteproduktionen under 1960-talets första år. När arbetskraftsprognoserna för 1960-talets första hälft utvärderades framhölls dessutom att efterfrågetrycket på arbetsmarknaden hade underskattats. Tillväxten i svensk ekonomi hade varit högre än förväntat, vilket medfört att efterfrågeöverskottet på arbetskraft förstärktes.²¹ Hur pass stor arbetskraftsbristen bedömdes vara preciserades emellertid inte.

Inför perioden 1965-1975 förväntades antalet yrkesverksamma öka i mindre omfattning än under 1960-talets första hälft. Samtidigt väntades den ekonomiska och industriella expansionen fortsätta. Enligt prognoserna skulle därför efterfrågeöverskottet på arbetskraft uppgå till mellan 55 000 och 155 000 personer åren 1965-1970. Efterfrågan på arbetskraft bedömdes bli som störst inom industrisektorn, transport, byggnads- och anläggningsverksamheten samt privat och offentlig tjänsteproduktion.²² IUI menade emellertid att många företag och branscher underskattade behovet av nyanställningar. Följaktligen förväntade man sig att arbetskraftsbristen kunde bli större än vad prognoserna visade.²³

Svensk arbetsmarknad utvecklades inte som förväntat under 1960-talets andra hälft och 1970-talets början, med undantag för tjänstesektorn. Den prognostiserade arbetskraftsbristen uteblev inom många branscher. Antalet industrianställda minskade kontinuerligt från mitten av 1960-talet, varav den kraftigaste minskningen skedde i samband med recessionen 1966-1967. Totalt minskade antalet industrianställda med omkring 35 000 personer fram till 1969. År 1970 ökade återigen antalet anställda, men det rörde sig om en tillfällig och marginell ökning. Parallellt med minskningen av antalet industrianställda stagnerade sysselsättningen inom transportsektorn och byggnadsverksamheten. Den mest omfattande sysselsättningsökningen skedde istället inom den offentliga tjänsteproduktionen. Mellan 1950 och 1970 ökade antalet anställda inom offentlig sektor med närmare 600 000, varav den största ökningen skedde efter 1960. Sverige följde därmed en internationell trend, då antalet sysselsatta inom industri och hantverk stagnerade eller sjönk i flertalet västeuropeiska länder under 1960-talets andra hälft.²⁴

Den minskade sysselsättningen inom det privata näringslivet berodde bland annat på den strukturkris som svensk industri genomgick under 1960- och 1970-talen.

20 SOU 1962: 10, s. 41-42, 54, 68-79; SOU 1962: 11, s. 29.

21 Schön (2000) s. 376-377; SOU 1966: 1, s. 14-18; SOU 1966: 51, s. 25-27.

22 SOU 1966: 1, s. 33, 44-46; SOU 1971: 8, s. 11-20. Osäkerheten i arbetskraftsprognoserna berodde framförallt på att man inte visste om arbetstiden skulle beskäras ytterligare.

23 SOU 1966: 51, s. 25-27.

24 SOU 1971: 5, s. 17-18; Schön (2000) s. 376-377.

Sverige drabbades av ett underskott i bytesbalansen, vilket var ett tecken på att delar av industrin tappat sin internationella konkurrenskraft. Den gynnsamma position som svensk industri haft sedan krigsslutet var inte bestående och de industriella näringarna tappade marknadsandelar. Industrin slutade därmed att expandera och den ekonomiska tillväxten stagnerade. Detta var en utveckling som kunde skönjas i stora delar Västeuropa, med kulmen under 1970-talet.²⁵

Under 1970-talet började arbetskraftsbristens inverkan på 1950- och 1960-talens industriella tillväxt ifrågasättas i statliga utredningar. Bland annat påpekades att den industriella expansionen från krigsslutet fram till 1970-talet framförallt berodde på en ökad produktivitet. Enligt utredningen hade företagen varit alltför pessimistiska i sina bedömningar av den potentiella produktivitetsökningen, vilket förklarades med att investeringsbehoven underskattats medan arbetskraftsbehovet överskattats. Om detta är överensstämmande med verkligheten är svårt att fastställa, eftersom det skulle kräva att en undersökning med fokus på produktionstaket för svensk industri genomfördes. En rimlig slutsats är emellertid att ifrågasättandet av arbetskraftsbristen var präglad av strukturkrisen inom industri och den hårdnande internationella konkurrensen, som fick företagen att intensifiera insatserna för en ökad produktivitet.²⁶ Man hade sedan krigsslutet använt sig av begreppet arbetskraftsbrist, eftersom man upplevde att det saknades personal med den efterfrågade kompetensen i expansiva sektorer och regioner. Denna upplevelse ifrågasattes alltså när såväl sysselsättningsläget som den ekonomiska och industriella tillväxten förändrades.

3.4 SAF:s syn på arbetskraftsbristen perioden 1945-1949

Ahlberg och Svennilson influerade inte bara samhällsdebatten och statliga utredningar under 1940-talet, utan de hade också ett stort inflytande över SAF:s syn på arbetsmarknadsläget under de första efterkrigsåren. Bland annat inbjöds Svennilson till SAF:s styrelse för att diskutera det ur arbetsgivarperspektiv bekymmersamma arbetsmarknadsläget. Han menade att tillväxten i svensk ekonomi resulterade i ett efterfrågeöverskott på arbetskraft inom ett flertal näringsgrenar. Prognoserna visade dessutom att arbetskraftsbristen skulle bestå under en överskådlig framtid. Den information som delgavs SAF:s styrelse var följaktligen präglad av IUI-rapporten *Sveriges arbetskraft och den industriella utvecklingen*.²⁷

Från SAF:s sida ifrågasattes inte Ahlbergs och Svennilsons slutsatser. *Industria* publicerade emellertid en artikel som fronderade med ekonomernas arbetskraftsprognoser. Nationalekonomen Per Holm ifrågasatte i en artikel huruvida Sveriges framtida problem verkligen skulle komma att bli efterfrågeöverskott på arbetskraft.

25 Magnusson (1997) s. 473-474; Schön (2000) s. 419-421.

26 SOU 1971: 5, s. 32-33. Vad gäller insatserna för ökad produktivitet se Lundh (2010a) s. 153; Schön (2000) s. 419-427.

27 SAF, A3A: 45. *Styrelsemöte 15 november 1946*; SAF, A3A: 45. *Styrelsemöte 15 november 1946. Investeringsläget och arbetskraftssituationen*; Ahlberg – Svennilson (1946).

Tydligt influerad av övertygelsen om en kommande efterkrigsdepression påpekade han att en hög arbetslöshet sannolikt var att vänta i framtiden. Holm framförde också kritik mot arbetsgivarkollektivet, eftersom de i så pass stor utsträckning accepterade Ahlbergs och Svennilsons prognoser beträffande den ekonomiska och industriella expansionen samt arbetskraftsutbudet. Svennilson besvarade Holms kritik och framhöll att det under rådande konjunkturläge rådde arbetskraftsbrist, vilket förklarade det faktum att bland annat SAF satte stor tilltro till Ahlbergs och Svennilsons prognoser.²⁸ En betydande andel av SAF:s delägare upplevde att det rådde ett högt efterfrågetryck på arbetsmarknaden, men brist på arbetskraft. Det fanns därmed inte någon större anledning för arbetsgivarna att betvivla Ahlbergs och Svennilsons arbetskraftsprognoser.²⁹

SAF hade redan under krigets slutår uppmärksammat att många medlemsföretag inte kunde fylla sina vakanser.³⁰ Under sensommaren och hösten 1945 rådde högkonjunktur och efterfrågan på arbetskraft ökade inom ett flertal förbundsområden. Därför genomförde SAF en utredning med fokus på hur många lediga platser som inte hade kunnat tillsättas hos medlemsföretagen. Utredningen uppskattade att efterfrågeöverskottet på arbetskraft uppgick till 68 000 personer.³¹ I augusti följande år genomfördes en ny arbetskraftsutredning i SAF:s regi, enligt vilken arbetskraftsbristen bedömdes ha ökat till mellan 100 000 och 120 000 personer.³² I januari 1947 anfördes återigen inför SAF:s styrelse att det saknades arbetskraft inom ett flertal förbundsområden, men hur pass stort efterfrågeöverskottet var angavs inte.³³ Hösten samma år beräknades ytterligare 35 000 personer kunna anställas hos medlemsföretagen, vilket var en kraftig minskning mot föregående år.³⁴ 1948-1949 minskade spänningen mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft ytterligare hos medlemsföretagen på grund av konjunkturdämpningen, även om efterfrågeöverskottet på arbetskraft ansågs bestå inom de flesta näringsgrenar. Under denna period lät inte SAF genomföra några nya utredningar med fokus på arbetskraftsbristen.³⁵

SAF menade liksom de statliga utredningarna att det rådde arbetskraftsbrist inom såväl export- som hemmamarknadsindustrin. En bearbetning av material

28 *Industria* 1946 Nr 4B, s. 2-4.

29 SAF, A1A: 6. *Svenska Arbetsgivareföreningens styrelse och revisionsberättelse för år 1945*; SAF, A1A: 6. *Svenska Arbetsgivareföreningens styrelse och revisionsberättelse för år 1946*; SAF, A1A: 6. *Svenska Arbetsgivareföreningens styrelse och revisionsberättelse för år 1947*; SAF, A1A: 7. *Svenska Arbetsgivareföreningens styrelse och revisionsberättelse för år 1949*.

30 SAF, A1A: 6. *Svenska Arbetsgivareföreningens styrelse och revisionsberättelse för år 1945*; SAF, F7GA: 1. *Yttrande avseende utlänningslagen 10 februari 1945*.

31 SAF, A3A: 41. *Styrelsemöte 29 november 1945*; Se även SAF, A3A: 42. *Styrelsemöte 31 januari 1946*.

32 SAF, A3A: 42. *Styrelsemöte 29 augusti 1946*; SAF, A1A: 6. *Svenska Arbetsgivareföreningens styrelse och revisionsberättelse för år 1946*.

33 SAF, A3A: 43. *Styrelsemöte 30 januari 1947*.

34 SAF, A3A: 43. *Styrelsemöte 30 oktober 1947*.

35 SAF, A1A: 6. *Svenska Arbetsgivareföreningens styrelse och revisionsberättelse för år 1948*; SAF, A1A: 7. *Svenska Arbetsgivareföreningens styrelse och revisionsberättelse för år 1949*.

från föreningens utredande respektive beslutande organ visar att i stort sett samtliga branscher hade svårt att rekrytera den personal som efterfrågades. Detta gällde bland annat verkstads-, varvs-, järn-, stål-, gruv-, teko-, läder- och skoindustrin samt byggnads- och anläggningsverksamheten. Inom dessa branscher upplevde man att arbetskraftsbristen fortlevde trots det mer balanserade arbetsmarknadsläget 1948-1949. Enligt SAF:s bedömningar saknades under 1940-talet dels kvalificerad arbetskraft inom exempelvis järn- och verkstadsindustrin, dels okvalificerad arbetskraft inom exempelvis teko- och läderindustrin. Efterfrågan på kvalificerad arbetskraft bedömdes emellertid vara betydligt större än efterfrågan på grovarbetare.³⁶

Den stora efterfrågan på arbetskraft inom verkstadsindustrin fick stor uppmärksamhet av SAF. Anledningen till detta var att Verkstadsföreningen hade en stark position inom SAF och att förbundet på ett tidigt stadium uppmärksammade arbetskraftsbristen och dess konsekvenser. Dessutom var efterfrågan på arbetskraft större inom verkstadsindustrin än inom många andra branscher.³⁷

Det går inte att fastställa om SAF:s arbetskraftsprognoser var korrekta. De utredningar som föreningen lät genomföra baserades på uppgifter som samlades in från delägarföretagen, vilka utgick från ett potentiellt expansionsutrymme inom respektive verksamhetsområde. SAF var väl medvetet om detta och påpekade därför att siffrorna måste tas med viss reservation.³⁸ Trots denna osäkerhetsfaktor torde det stå klart att många företag hade möjlighet att utöka personalstyrkan, men upplevde att arbetskraft saknades. SAF:s bild av ett högt efterfrågetryck på arbetsmarknaden överensstämmer dessutom i stor utsträckning med långtidsutredningarna och de prognoser som Ahlberg och Svennilson lät publicera under 1940-talets andra hälft.

3.5 SAF:s syn på arbetskraftsbristen perioden 1950-1959

År 1950 genomförde SAF en ny undersökning inom föreningens verksamhetsområden, enligt vilken arbetskraftsbristen uppskattades till omkring 30 000 personer. Föreningens bedömning var alltså att efterfrågetrycket på arbetsmarknaden hade ökat sedan den tillfälliga dämpningen 1948-1949.³⁹ Under återstoden av 1950-talet genomförde SAF inga egna arbetskraftsprognoser. Istället använde man sig av

36 SAF, A1A: 6. *Svenska Arbetsgivareföreningens styrelse och revisionsberättelse för år 1945*; SAF, A1A: 6. *Svenska Arbetsgivareföreningens styrelse och revisionsberättelse för år 1946*; SAF, A1A: 6. *Svenska Arbetsgivareföreningens styrelse och revisionsberättelse för år 1947*; SAF, A1A: 7. *Svenska Arbetsgivareföreningens styrelse och revisionsberättelse för år 1949*; SAF, A3A: 41. *Styrelsemöte 29 november 1945*; SAF, A3A: 42. *Styrelsemöte 29 augusti 1946*; SAF, A3A: 44. *Styrelsemöte 21 oktober 1948*; SAF, A3A: 45. *Styrelsemöte 17 februari 1949*; SAF, A3C: 51. *Styrelsemöte 17 november 1949*.

37 SAF, A7A: 7. *Ombudsmannakonferensen 26 september 1945*; SAF, F6GB: 129. *Cirkulärskrivelse nr 39-1945, den 6 september 1945*; SAF, F6GB: 129. *Cirkulärskrivelse nr 6-1946, den 29 april 1946*; SAF, A3A: 41. *Styrelsemöte 29 november 1945*; SAF, A3A: 42. *Styrelsemöte 29 augusti 1946*; SAF, A3A: 42. *Styrelsemöte 31 maj 1946*; SAF, A3A: 43. *Arbetsutskottet 23 maj 1947*; SAF, A3A: 43. *Styrelsemöte 28 augusti 1947*; SAF, A3C: 47. *Omsättning av arbetskraft juli 1946*.

38 SAF, A3A: 41. *Styrelsemöte 29 november 1945*.

39 SAF, A3A: 46. *Styrelsemöte 14 september 1950*.

uppgifter från arbetsmarknadsmyndigheten gällande andelen tillsatta platser.⁴⁰ Den bedömning SAF gjorde utifrån den offentliga statistiken var att flertalet branscher led av arbetskraftsbrist, vilket hämmade företagens möjlighet att närma sig produktionstaket.⁴¹ Efterfrågetrycket på arbetsmarknaden minskade emellertid inom flertalet förbundsområden i samband med konjunkturdämpningen 1957-1958. Det rörde sig dock om ett tillfälligt minskat efterfrågetryck på arbetsmarknaden.⁴² Efterfrågan på arbetskraft steg följaktligen när konjunkturläget hade förbättrats.

SAF menade att det rådde arbetskraftsbrist inom såväl export- som hemmamarknadsindustrierna under 1950-talet. Därmed var situationen i stort sett densamma som föregående årtionde. Läget ansågs emellertid vara särskilt besvärligt inom exportindustrin, eftersom det rådde stor internationell efterfrågan.⁴³ Arbetskraft saknades bland annat inom byggnadsverksamheten, järnbruken, malmbrytningen, verkstadsindustrin, sten- och jordindustrin, sågverksindustrin, pappers- och mas-saindustrin, livsmedelsindustrin samt kemisk-teknisk industri.⁴⁴ Noterbart är att den stora uppmärksamhet verkstadsindustrins problem att tillsätta lediga tjänster hade fått under 1940-talet inte bestod under 1950-talet. Det höga efterfrågetrycket på arbetsmarknaden sågs följaktligen som ett generellt problem för näringslivet, inte ett branschspecifikt problem.

Teko- och beklädnadsindustrierna utgjorde ett undantag vad efterfrågan på arbetskraft beträffar. Den bild som gavs i de statliga utredningarna gällande en avstannade tillväxt efter Koreakonjunkturen genomsyrade också SAF:s analyser.⁴⁵ Bland annat anförde SAF:s verkställande direktör inför SAF:s fullmäktige att det rådde en god konjunktur i Sverige 1954, med undantag för textil-, konfektions- och skoindustrin.⁴⁶

Precis som under 1940-talet ansågs bristen på kvalificerade yrkesarbetare vara mest besvärande för näringslivet. Det var alltså betydligt svårare att rekrytera kva-

40 SAF, A3C: 60. *Verkställande direktörens underlag för föredragning inför styrelsen 15 september 1955.*

Se även SAF, A1A. *Svenska Arbetsgivareföreningens styrelse- och revisionsberättelser.* Dessa uppgifter fanns tillgängliga i Statistisk årsbok för Sverige 1945-1973, Arbetsmarknadsstatistik 1955-1969 och Sociala meddelanden.

41 SAF, A3C: 52. *Arbetskraftsbristen i den allmänna debatten*; SAF, A3A: 46. *Styrelsemöte 19 oktober 1950; Arbetsgivaren 1953 Nr 2, s. 6; SAF, A3C: 59. P.M. angående det ekonomiska läget november 1954; SAF, A1B: 9. Utkast till BK:s föredrag inför stämman den 26 maj 1955; Industria 1956 Nr 3, s. 3.*

42 SAF, A3A: 54. *Styrelsemöte 13 februari 1958; SAF, A3A: 54. Styrelsemöte 16 oktober 1958; SAF, A3C: 64. Arbetsmarknadsläget i oktober 1958.*

43 SAF, A2A: 7. *Debatt i fullmäktige 20 december 1954.*

44 SAF, F6GB: 116. *Översikt av arbetskraftsläget under år 1950 jämte prognos angående den sannolika utvecklingen under år 1951; SAF, A1A: 7. Svenska Arbetsgivareföreningens styrelse- och revisionsberättelser för 1950; SAF, A3A: 46. Styrelsemöte 23 maj 1950; SAF, A3C: 52. Arbetskraftssituationen; SAF, A3A: 46. Styrelsemöte 14 september 1950; SAF, A3C: 55. Konjunkturläget våren 1952; SAF, A3C: 59. P.M. angående det ekonomiska läget november 1954; Arbetsgivaren 1957 Nr 11, s. 6. SAF, A3A: 55. Styrelsemöte 15 oktober 1959.*

45 SAF, A3C: 55. *Konjunkturläget våren 1952.*

46 SAF, A2A: 7. *Debatt i fullmäktige 20 december 1954.*

lificerad än okvalificerad arbetskraft, enligt SAF. Den omställning av industriproduktionen som genomfördes under 1950-talet, vilken medförde att kompetenskraven sänktes inom ett flertal branscher, medförde inte att behovet av kvalificerade yrkesarbetare försvann. SAF satte därmed något mindre tilltro till rationalisering och mekanisering än de statliga utredningarna. Ur näringslivets perspektiv var det snarare så att kvalificerad personal var en förutsättning för en produktivitetsökning.⁴⁷ Bland annat framhöll *Industria* att ”[d]en mänskliga faktorn får inte mindre betydelse genom mekanisering och teknisk rationalisering. En maskin till bör ge högre tillverkningsciffror, större åkrar större skörd och 100 man få mer utträttat än 1.”⁴⁸ Rationalisering och mekanisering kunde enligt SAF:s resonemang motverka en del av arbetskraftsbristen, men det krävdes att arbetskraftsutbudet ökade om den ekonomiska och industriella tillväxten skulle kunna fortskrida.⁴⁹

3.6 SAF:s syn på arbetskraftsbristen perioden 1960-1972

SAF genomförde inga egna utredningar avseende utbud och efterfrågan på arbetskraft 1960-1972, utan man använde sig liksom under 1950-talet av statliga utredningar och den offentliga statistiken. Under 1960-talets första hälft var emellertid den dominerande uppfattningen inom SAF den att ett betydande antal lediga platser inte kunde tillsättas, eftersom arbetskraftsutbudet var för litet. SAF:s analys av arbetsmarknadsläget var dessutom att arbetskraftsbristen hade förvärrats under 1960-talets första hälft.⁵⁰ Hösten 1965 redogjorde den verkställande direktören för sysselsättningsläget inför såväl styrelsen som förbundsdirektörerna. Han anförde då:

”På sistone hade ganska alarmerande uppgifter förekommit om den väntade utvecklingen på arbetsmarknaden under de närmaste åren. Medan man under efterkrigstiden upplevt en genomsnittlig årlig ökning av landets arbetsstyrka med ca 10 000 personer, förefölle det som om man nu stod inför en period, under vilken man icke kommer att få något arbetskraftstillskott alls. I främsta rummet berodde detta på förlängningen av utbildningstiderna. Samtidigt pekade föreliggande behovsprognoser på att ekonomin i sin helhet, liksom industrin, fram till 1970 komme behöva ett årligt tillskott på 2 %, dvs. totalt 250 000 personer, varav 130 000 inom industrin, för att kunna åstadkomma tillväxt, som långtidsutredningen räknade med under de kommande fem åren.”⁵¹

47 SAF, F6GB: 128. *Diskussionspromemoria angående bristen på yrkesarbetare och arbetare inom vissa industrier samt beträffande åtgärder för en vidgad lönedifferentiering*, SAF, A1A: 7. *Svenska Arbetsgivareföreningens styrelse- och revisionsberättelser för 1951*; SAF, A3A: 46. *Styrelsemöte 23 maj 1950*; *Arbetsgivaren* 1954 Nr 19, s. 6; *Industria* 1956 Nr 3, s. 3.

48 *Industria* 1956 Nr 1, s. 3.

49 *Arbetsgivaren* 1955 Nr 7, s. 7; *Arbetsgivaren* 1955 Nr 8, s. 1; *Arbetsgivaren* 1955 Nr 9, s. 2; *Industria* 1956 Nr 1, s. 3; *Industria* 1956 Nr 3, s. 4.

50 SAF, A1A: 8. *Svenska arbetsgivareföreningens styrelse- och revisionsberättelser för år 1960*; SAF, A1A: 8. *Svenska arbetsgivareföreningens styrelse- och revisionsberättelser för år 1965*; SAF, A3A: 56. *Styrelsemöte 17 november 1960*; *Industria* 1964 Nr 1, s. 3-4.

51 SAF, A3A: 61. *Styrelsemöte 16 september 1965*; Se även SAF, A3C: 74. *Föredragning vid FDK den 13*

Detta är ett tydligt exempel på att SAF dels satte stor tilltro till långtidsutredningarnas arbetskraftsprognoser, dels trodde på en fortsatt industriell expansion. Dessa bedömningar visade sig emellertid vara felaktiga, eftersom läget förändrades i samband med konjunkturedgången 1966. Våren 1967 analyserade man läget på arbetsmarknaden och kom till slutsatsen att efterfrågan på arbetskraft skulle vara förhållandevis låg under återstoden av året. Hösten 1967 kunde man mycket riktigt konstatera att antalet industrianställda hade minskat.⁵² De tidigare optimistiska tillväxtprognoserna hade följaktligen övergivits till följd av konjunkturedgången.

Perioden 1968-1972 varierade SAF:s bedömningar av efterfrågetrycket på arbetsmarknaden kraftigt. Mellan 1968 och 1970 var man av uppfattningen att det rådde arbetskraftsbrist inom ett flertal av föreningens verksamhetsområden, samtidigt som arbetslösheten ökade och antalet industrianställda minskade. Anledningen till detta ansågs vara att de arbetslösa saknade den kompetens som efterfrågades. Således ansåg SAF att det rådde arbetskraftsbrist inom näringslivet, trots att efterfrågetrycket hade minskat inom delar av industrin.⁵³ Under denna period var framtidsoptimismen förhållandevis stor bland arbetsgivarna, vilket förstärktes av den tillfälligt förbättrade konjunkturen 1970.⁵⁴

Hoppfullheten inför framtiden var dock snabbt övergående och redan under hösten 1970 ökade antalet varsel på grund av att konjunkturen vände nedåt, en utveckling som accentuerades efterföljande år.⁵⁵ Perioden 1971-1972 skedde sålunda en radikal förändring i SAF:s syn på arbetsmarknadsläget, eftersom medlemsföretagens efterfrågan på arbetskraft minskade samtidigt som arbetslösheten ökade. Arbetsgivarna var dessutom övertygade om att antalet industrianställda skulle fortsätta att minska under 1970-talet. Därmed kom man att fokusera alltmer på olika typer av sysselsättningsskapande åtgärder, medan arbetskraftsbristen inte längre var ett bekymmer för SAF och dess medlemmar.⁵⁶

Under 1960-talets första hälft var SAF av uppfattningen att arbetskraftsbrist rådde inom flertalet av föreningens verksamhetsområden. Läget ansågs vara särskilt besvärligt inom de exportorienterade branscherna, som exempelvis gruvnäringen,

och styrelsen den 16 september 1965.

52 SAF, A3C: 78. *Läget på arbetsmarknaden 17 april 1967*; SAF, A3C: 79. *Föredragning vid FDK den 16 och styrelsen den 19 oktober 1967.*

53 SAF, A3C: 81. *Föredragning inför styrelsen den 17 oktober 1968 avseende det ekonomiska läget*; SAF, A3C: 84. *Föredragning inför styrelsen den 16 oktober 1969 avseende det ekonomiska läget*; SAF, A3C: 85. *Det ekonomiska läget 19 februari 1970*; SAF, A3C: 85. *Föredragning vid FDK den 16 och styrelsen den 19 februari 1970*; SAF, A3C: 86. *Föredragnings-PM den 14 september 1970.*

54 SAF, F6GA: 116. *Svårigheter att rekrytera arbetskraft, Arbetsgivaren 1970 Nr 15, s. 2.*

55 *Arbetsgivaren 1970 Nr 16 s. 1; Arbetsgivaren 1970 Nr 19 s. 6*; SAF, A3A: 67. *CSG:s föredragning vid FDK den 15 februari 1971 och styrelsen den 18 februari 1971*; SAF, A1B: 17. *Stämmanförande 27 maj 1971 av Curt-Steffan Giesecke, Arbetsgivaren 1971 Nr 4 s. 7*; SAF, A3C: 89. *CSG:s föredragning vid styrelsen den 22 oktober 1971.*

56 SAF, A3A: 67. *CSG:s föredragning vid FDK den 15 februari 1971 och styrelsen den 18 februari 1971*; SAF, A3C: 89. *CSG:s föredragning vid styrelsen den 22 oktober 1971*; SAF, A3C: 90. *CSG:s föredragning vid styrelsen den 17 februari 1972.*

verkstads-, järn- och stålindustrin. Teko- och skoindustrin och de mindre varven utgjorde emellertid ett undantag, eftersom antalet varsel var stort inom dessa branscher.⁵⁷ När antalet varsel ökade i samband med lågkonjunkturerna 1966-1967 och 1971-1972 var situationen alltigenom likadan inom flertalet av SAF:s medlemsförbund. Sålunda minskade inte antalet sysselsatta inom vissa specifika sektorer, vilket varit fallet 1945-1965, utan det rörde sig om en allmän minskning av antalet anställda inom näringslivet.⁵⁸

Under 1960-talet uppmärksammade SAF vid ett flertal tillfällen att det uppstod en konkurrens om arbetskraften mellan exportindustrin och servicesektorn samt byggnadsverksamheten. Satsningarna på miljonprogrammet medförde att byggföretagen behövde nyanställa, vilket ökade konkurrensen om den befintliga arbetskraften. Dessutom ökade konkurrensen mellan arbetsgivarna om den befintliga arbetskraften, genom servicesektorns expansion. Mot bakgrund av det problematiska arbetsmarknadsläget efterlyste SAF återhållsamhet från statens sida vad gällde investeringarna inom bland annat byggsektorn. Under 1970-talet hade dock vinden vänt, eftersom arbetslösheten ökat markant, och SAF ställde sig bakom sysselsättningskapande åtgärder genom statliga investeringar i exempelvis miljonprogrammet.⁵⁹

Den arbetskraftsbrist som ansågs föreligga under 1960-talet härledde SAF framförallt till bristen på kvalificerad personal.⁶⁰ Däremot diskuterades inte en eventuell brist på så kallade grovarbetare. Följaktligen medförde inte omställningen av produktionsapparaten och den intensifierade satsningen på ökad produktivitet att bristen på kvalificerad arbetskraft överbryggades inom SAF:s verksamhetsområden. Arbetsgivarna var visserligen av uppfattningen att ökad produktivitet kunde motverka en del av den totala arbetskraftsbristen, men efterfrågeöverskottet på kvalificerad arbetskraft ansågs fortleva fram till 1971 trots produktivitetsökningen. SAF analys skiljde sig fölaktligen från de statliga utredningarna, vilka framhöll att efterfrågan på arbetskraft överskattats medan behovet av produktivitetsökande investeringar underskattats sedan krigsslutet.

57 SAF, A1A: 8. *Svenska arbetsgivareföreningens styrelse- och revisionsberättelser för år 1965*; SAF, A3A: 56. *Styrelsemöte 20 oktober 1960*; SAF, A3A: 56. *Styrelsemöte 17 november 1960*; SAF, A3A: 57. *Styrelsemöte 19 januari 1961*.

58 SAF, A3C: 79. *Föredragning vid FDK den 16 och styrelsen den 19 oktober 1967*; SAF, A3C: 89. *CSG:s föredragning vid styrelsen den 22 oktober 1971*; SAF, A3C: 90. *CSG:s föredragning vid styrelsen den 17 februari 1972*.

59 SAF, A3C: 73. *CSG:s föredragning vid förbundsdirektörskonferensen den 18 och styrelsen den 21 januari 1965*; SAF, A3C: 90. *CSG:s föredragning vid styrelsen den 17 februari 1972*; *Industria 1964* Nr 1, s. 3-4.

60 SAF, A3A: 56. *Styrelsemöte 20 oktober 1960*; SAF, A7A: 13. *Förbundsdirektörskonferensen den 14-15 november 1960*; SAF, A3C: 84. *Föredragning inför styrelsen den 16 oktober 1969 avseende det ekonomiska läget*.

3.7 Sammanfattande diskussion

Flera studier har framhållit att det rådde arbetskraftsbrist 1945-1970, men ingen djupgående undersökning har gjorts för att belägga detta. I detta kapitel problematiseras efterfrågetrycket på arbetsmarknaden utifrån de bedömningar som gjordes av ekonomer, statliga utredningar och SAF. Bilden som ges i det bearbetade materialet är förhållandevis samstämmig och slutsatsen är att det sannolikt rådde arbetskraftsbrist i vissa branscher och regioner från krigsslutet till 1970-talet. I samhällsdebatten användes sålunda begreppet arbetskraftsbrist, eftersom man upplevde att efterfrågan på arbetskraft var större än utbudet i expansiva sektorer. Efterfrågetrycket på arbetsmarknaden varierade emellertid under perioden vilket berodde på dels konjunkturella variationer, dels olika branschutvecklingar.

Under 1970-talet skiljde sig SAF:s bedömningar av efterfrågetrycket på arbetsmarknaden från de statliga utredningarna. Diskussionen gällde då huruvida efterkrigstidens industriella tillväxt kunde förklaras av en ökning av arbetsstyrkan eller av investeringar som gjorts i ny teknik. SAF var mer pessimistiska när det gällde möjligheten att motverka arbetskraftsbristen genom ökad produktivitet än de statliga utredningarna. Det råder ingen tvekan om att företagen satsade stora summor på ny teknik och rationalisering,⁶¹ men detta innebar inte att behovet av nyanställningar försvann. Till skillnad från de statliga utredningarna menade dessutom SAF att bristen på kvalificerad arbetskraft var besvärande under hela föreliggande undersökningsperiod. Sålunda menade man att en omläggning av produktionen genom införandet av bland annat det fordistiska produktionskonceptet inte motverkade bristen på vare sig kvalificerad eller okvalificerad arbetskraft.

Den arbetskraftsbrist som ansågs råda är av intresse för partsrelationen på arbetsmarknaden, eftersom den påverkade den inbördes maktrelationen mellan LO och SAF. De fackliga organisationerna gynnades av arbetskraftsbristen genom att möjligheten att förhandla till sig högre löner ökade, medan arbetsgivarna fick svårt att motstå fackförbundens löneökningsskrav. Dessutom uppstod en konkurrens mellan arbetsgivarna om arbetskraften, vilket på längre sikt kunde medföra en allmän uppressning av löneläget. Detta förklarar varför SAF använde sig av en rad konkurrensregleringar (selektiva incitament) och agerade för att öka arbetskraftsutbudet under efterkrigstiden, vilket analyseras i kapitel 4-7. Arbetskraftsbristen ökade alltså behovet av kollektiv handling, eftersom ett decentraliserat arbetsgivarintresse sannolikt hade använt överbudskonkurrens för att fylla vakanserna inom enskilda företag.

SAF kunde inte på egen hand motverka den upplevda arbetskraftsbristen utan man var tvungna att förhandla med LO, som hade ett intresse av att bevara ett högt efterfrågetryck på arbetsmarknaden. Detta intresse berodde inte enbart på att man under rådande arbetskraftsbrist hade möjlighet att förhandla till sig högre löner, utan man slapp också utforma strategier för att reglera utbudet på arbetsmarknaden (selektiva incitament). Som synes var utbud och efterfrågan på arbetskraft av stor

61 Den ökade produktiviteten behandlas i kapitel 2.

betydelse för arbetsmarknadsparternas agerande och därför är kartläggningen av diskussionen om arbetskraftsbristen av stor betydelse för den fortsatta diskussionen i denna avhandling.

KAPITEL 4

Lönebildningen

Förhållandet mellan utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden påverkar parternas förhandlingsstyrka i lönerörelsen. Fackliga organisationers förhandlingsposition stärks om det råder arbetskraftsbrist, medan arbetsgivarna gynnas av utbudsöverskott. Man kan alltså anta att den brist på arbetskraft som statliga utredningar och ekonomer samt arbetsgivare ansåg råda under den studerade perioden bidrog till att öka fackföreningsrörelsens makt på arbetsmarknaden, medan SAF hade svårt att värja sig mot fackets krav. SAF utvecklade emellertid ett antal strategier för att motverka negativa effekter av arbetskraftsbristen, som efterfrågekonkurrens mellan företagen och kraftiga löneökningar. Dessa strategier var; en bred medlemsvärvning inom näringslivet, centralisering av makten, samordnade centraliserade förhandlingar, åtgärder mot löneglidning och andra förmåner och förbud mot annonsering efter arbetskraft på branschnivå. Dessa strategier har i viss utsträckning uppmärksamats i tidigare studier, men det rör sig då antingen om branschstudier eller studier av enstaka kartellstrategier.¹ I föreliggande undersökning tas för första gången ett samlat grepp på SAF:s strategier och målsättningar i lönebildningen under rådande arbetskraftsbrist. Därmed kompletteras forskningsläget dels genom att vissa nya resultat redovisas, dels genom att delar av den befintliga litteraturen omtolkas.

4.1 Bred medlemsvärvning inom näringslivet

Om en kartell ska fungera effektivt krävs det att organisationsgraden är hög, därför att man annars har svårt att uppvisa en enad front och agera kollektivt. En hög organisationsgrad är därmed en förutsättning för att arbetsgivare ska kunna värja sig mot säljarens löneökningsskrav om arbetskraftsbrist råder. Detta förklarar varför SAF strävade efter en bred medlemsvärvning inom näringslivet.²

Före det första världskriget var SAF en av flera jämbördiga arbetsgivarorganisationer, men man ökade successivt sin organisationsgrad och under efterkrigstiden rådde ingen tvekan om att föreningen var den dominerande arbetsgivarparten.³ Denna position kunde uppnås genom en expansiv rekryteringspolitik. SAF erbjöd antingen förmåner eller använde tvång för att inlemma företag i organisationen. Arbetsgiva-

1 Lundqvist (1998); Lundqvist (2000); Svanberg (2010) och Lindberg (2008) har undersökt kartellstrategier på branschnivå, medan Lundh (2008) har analyserat kollektivavtalssystemet ur en kartellaspekt.

2 Utvecklingen av antalet delägare och förbund inom SAF har undersökts av Kuuse (1986); De Geer (1986).

3 Kuuse (1986) s. 148-157; De Geer (1986) s. 23-28.

reföreningen erbjöd exempelvis ett försäkringsskydd vid arbetsmarknadskonflikter, vilket var en trygghet för delägarföretagen. SAF satte också press på oorganiserade företag att ansluta sig till SAF, vilket kunde åstadkommas genom olika typer av bojkotter. Dessutom bidrog kollektivavtalssystemet till att SAF:s organisationsgrad ökade. LO strävade efter att kollektivavtalen skulle gälla för samtliga arbetare, och man attackerade oorganiserade arbetsgivare. Detta medförde att kollektivavtalen fick en ”fjärrverkan”, vilket innebar att de oorganiserade företagen tvingades underteckna kollektivavtal. Många oorganiserade företag valde efter ett tag att söka skydd hos SAF, då det var ett effektivt sätt att värja sig mot fackföreningsrörelsens påtryckningar. Initialt organiserade SAF främst stora och medelstora företag inom den egentliga industrin, men från 1930-talet och under det efterföljande halvseket inkluderades även transport, hantverk, handel, service och tjänstenäringsar. Med tiden organiserades dessutom fler småföretag. Detta medförde att antalet medlemsförbund och delägarföretag ökade. 1930 bestod SAF av 37 förbund och 2 500 delägare, medan antalet förbund ökat till 45 och delägare till 37 000 under 1960-talets andra hälft. SAF var emellertid bara intresserade av förbund som företrädde en majoritet av företagen inom branschen. Den ökade organisationsgraden medförde att antalet arbetstagare inom SAF:s verksamhetsområden växte. 1930 uppgick antalet arbetstagare inom SAF:s verksamhetsområde till 305 000. 1980 hade denna siffra ökat till 1 314 000. Den största ökningen skedde fram till 1970, men därefter sjönk antalet något.⁴

4.2 Centralisering av makten inom SAF och LO

Om SAF och LO skulle kunna disciplinera och kontrollera medlemmarna och ta kontroll över lönebildningen krävdes att makten inom organisationerna centraliserades.⁵ SAF hade redan från början en centraliserad organisationsstruktur, med makten koncentrerad till toppen. Föreningen uppbyggdes vid bildandet enligt försäkringsprincipen, vilket innebar att delägarna lämnades ersättning i samband med exempelvis strejk eller lockout. Delägarföretagen finansierade försäkringen, men SAF-ledningen hade makten över resurserna. Följaktligen utbetalades endast ersättning om SAF godkände eller initierade en konflikt. Ytterligare exempel på den centraliserade organisationsstrukturen var att de kollektivavtal som slöts av förbunden eller medlemsföretagen alltid skulle godkännas av SAF:s styrelse. Delägarna tvingades också se till att paragraf 23 i SAF:s stadgar, där arbetsgivares rätt att leda och fördela arbetet samt anställa och avskeda arbetskraft hävdades, skrevs in i kollektivavtalen. Om en medlem bröt mot SAF:s stadgar eller beslut kunde konsekvensen bli att ett skadestånd utkrävdes. I särskilt allvarliga fall kunde medlemmen uteslutas ur föreningen.⁶

4 De Geer (1986) s. 23-29; Svanberg (2010) s. 112-113; Lundh (2008) s. 39-47. SAF tog initiativ till bildandet av branschförbund och erbjöd redan existerande arbetsgivarorganisationer att ansluta sig.

5 Swenson (1991) s. 337; Kuuse (1986) s. 147; Lundh (2010a) s. 227.

6 Hallendorff (1927) s. 28-61; Adlercreutz (1954) s. 217; Kuuse (1986) s. 143-149; Lundh (2010a)

LO var till en början inte lika toppstyrt som SAF, utan fungerade framförallt som en försvarsorganisation med en stöttande funktion vid arbetsmarknadskonflikter. Lönerörelsen sköttes av medlemsförbunden, på mandat från medlemmarna. SAF krävde på ett tidigt stadium att makten över konfliktvapnen och lönerörelsen skulle centraliseras inom fackföreningsrörelsen. Arbetsgivarna satte bland annat press på LO att underteckna decemberkompromissen 1906, som innebar att arbetsgivarna accepterade föreningsrätten och kollektivavtalssystemet medan facket godkände SAF:s paragraf 23. Arbetsgivarnas lockouttaktik drog också in LO i lönerörelsen i början av 1900-talet, eftersom LO förvaltade de gemensamma medel som skulle användas vid arbetsmarknadskonflikter. I anslutning till storstrejken 1909 restes krav inom fackföreningsrörelsen på en centralisering av makten i LO. Vid denna tidpunkt krävde SAF dels att en centralistisk förhandlingsordning skulle inrättas, dels att LO skulle ta samma kontroll över sina förbund som SAF hade över sina delägare. På grund av nederlaget i storstrejken övergav emellertid LO centraliseringsplanerna. Under 1910-talet var LO förhållandevis passivt, vilket berodde på nederlaget i storstrejken och arbetsfreden under kriget.⁷

Konfliktfrekvensen var hög på svensk arbetsmarknad under 1920-talet. Flertalet konflikter rörde lönefrågan. Både arbetsgivare och fackliga organisationer var offensiva i konflikterna och använde lockout respektive strejk som förhandlingsvapen. Rätten att göra så fastställdes i lagarna om arbetsdomstol och kollektivavtal 1928, även om arbetsfred skulle råda under gällande avtal. På grund av det oroliga konjunktur- och arbetsmarknadsläget genomförde SAF en stadgerevision, som innebar att den centrala makten stärktes och förbundens makt konsoliderades. Därigenom skapades ett filter i organisationen, som gjorde att minoritetsståndpunkter inte fick genomslag i beslutsprocessen.⁸

Vid mitten av 1930-talet flaggade LO-ledningen för att man ville spela en mer aktiv roll i lönerörelsen än att bara fungera som försvarsorganisation. 1935 presenterades dessutom en offentlig utredning som rekommenderade en centralisering av LO, eftersom man bedömde att det skulle stärka arbetsfreden. Utredningen resulterade inte i ett lagförslag, men på utredningens inrådan inleddes de så kallade Saltsjöbadsförhandlingarna mellan LO och SAF. Överläggningarna bidrog till en centralisering av fackföreningsrörelsen genom att LO och SAF förband sig att verka för att huvudavtalet antogs som kollektivavtal av medlemsförbunden och att avtalet följdes. Via arbetsmarknadsnämnden skulle parterna garantera att stridsåtgärderna begränsades, och detta skulle verkställas på förbunds nivå av förbundsledningarna. Huvudavtalet var sålunda bindande för de förbund som skrev på. Vad samhällsfar-

s. 110-111; De Geer (1986) s. 81-83; De Geer (1992); Nycander (2008) s. 23.

7 De Geer (1986) s. 82; Lundh (2010a) s. 118-119, 190-192.

8 Lundh (2010a) s. 192; Lundh (2008) s. 56-57; Nycander (2008) s. 32-33, 39; De Geer (1986) s. 62-69.

liga konflikter anbelangar lades ansvaret och avgörandet hos SAF och LO, då de var avtalslutande parter.⁹

Undertecknandet av Saltsjöbadsavtalet 1938 krävde att LO ändrade den organisatoriska strukturen, vilket gjordes genom en stadgerevision vid LO-kongressen 1941. Stadgerevisionen innebar dels att LO:s makt över förbunden stärktes, dels att förbundens makt över avdelningarna stärktes. Förbunden blev mer beroende av centralorganisationen och de förbund som bröt mot stadgarna eller LO:s beslut kunde uteslutas. Den kanske viktigaste förändringen var emellertid att LO skaffade sig inflytande över förbundens lönerörelser, vilket i stort motsvarade det inflytande SAF hade. Även SAF genomförde en stadgerevision under 1940-talet, som innebar att centralmakten stärktes ytterligare. Genom stadgerevisionen 1948 fick styrelsen ökat inflytande över lönebildningen, genom att man kunde påverka förslagen till kollektivavtal. Dessutom fick styrelsen makt att driva frågor som ansågs ligga i arbetsgivarkollektivets gemensamma intresse. Under rådande arbetsmarknadsläge blev det sålunda möjligt för styrelsen att motverka illojal konkurrens om den arbetskraft som det var brist på.¹⁰

4.3 Samordnade centrala förhandlingar

När arbetsgivarna i seklets början bestämt sig för att acceptera kollektivavtal och kollektiva förhandlingar försökte man få till standardiserade anställningsförhållanden. Under mellankrigstiden inkluderades även lönefrågan i denna standardisering. SAF ville fastställa normal- och maximilön i avtalen istället för minimilöner, eftersom detta motverkade lönekonkurrens inom enskilda branscher. Man ville följaktligen skapa ett lönetak, inte ett lönegolv.¹¹

Centraliseringen av LO som följde av Saltsjöbadsavtalet medförde att båda parterna på arbetsmarknaden kunde kontrollera sina medlemmar, men avtalet innebar inte att en central förhandlingsmodell inrättades. Under och efter det andra världskriget kom dock vissa lönerörelser att föras centralt. Initiativtagare till detta var SAF, som ville motverka kraftiga löneökningar, och den socialdemokratiska regeringen, som ville dämpa inflationen. SAF hade inget fastlagt lönepolitiskt program, men strävan efter en centraliserad förhandlingsmodell för att motverka utbudskonkurrens om arbetskraften som det var brist på får ses som en ledstjärna för arbetsgivarnas agerande. LO saknade ett lönepolitiskt program som förordade samordnade centrala förhandlingar innan 1950-talet och man tvingades hantera målkonflikten mellan prisstabilitet och löneuttåg. Dessutom var LO splittrat mellan låglöneförbunden, som förespråkade en löneutjämnande politik, och höglöneförbunden, som ville bevara lönespridningen mellan olika branscher.¹²

Under 1950-talets första hälft inriktades SAF:s ansträngningar alltmer mot att

9 Hadenius (1976) s. 31-67; Lundh (2010a) s. 192; Nycander (2008) s. 74-77.

10 De Geer (1986) s. 71-83; Lundh (2010a) s. 193-195; Nycander (2008) s. 77.

11 Swenson (1991) s. 335-337, 349; Lundh (2008) s. 59-60; Nycander (2008) s. 17-26.

12 Hadenius (1976) s. 52-53; Lundh (2008) s. 60; Lundh (2010a) s. 195-196, 209-210.

få till stånd samordnade centrala förhandlingar. Under denna period presenterades Rehn-Meidners lönepolitiska program, vilket antogs av LO-kongressen 1951. Därmed fanns ett uttalat strategiskt program för LO:s lönepolitik. Programmet byggde på idén att en restriktiv ekonomisk politik kombinerat med produktionsanpassade löneökningar skulle motverka en hög inflation. Dessutom skulle en lönemässig utjämning ske genom en solidarisk lönepolitik, vilket förutsatte att LO tog kontroll över lönerörelsen.¹³

I avtalsrörelsen 1952 användes för första gången en lös samordning på SAF:s initiativ. I denna avtalsrörelse inkluderades en löneutjämnande princip, med extra lönepåslag för låglönegrupper. Arbetsmarknadens parter var i stort sett nöjda med förhandlingsresultatet, men fackföreningsrörelsen var inte mogen för att fullständigt anamma samordnade centrala förhandlingar. Följande år fördes förhandlingar på förbunds nivå, vilket resulterade i en ökad lönespridning inom LO-kollektivet. I 1955 års avtalsrörelse uppstod en konflikt mellan fackförbunden och SAF, vilken medförde att strejkvarsel och lockouthot användes. Den spända relationen mellan parterna och den ökade lönespridningen bidrog troligtvis till att fackförbunden blev mer benägna att anta en central och samordnad förhandlingsordning.¹⁴

Med start 1956 inleddes en lång period av centrala samordnade förhandlingar mellan SAF och LO. Förhandlingarna inleddes med överläggningar mellan huvudorganisationerna, vilka hade mandat att förhandla åt medlemsförbunden. Man utgick då från ett estimerat samhällsekonomiskt utrymme, som beräknades på basis av föregående års produktivitetsökning i den konkurrensutsatta sektorn. I normalfallet fastställdes löneutrymmet som ett generellt procentuellt påslag, med ett extra tillägg som fördelades mellan låglöneförbunden. Avtalet som slöts centralt utgjorde normen för lönebildningen och anpassades sedan förbundsvis och lokalt under fredsplikt. Denna förhandlingsmodell användes fram till 1982 och utgjorde grunden för den svenska modellen på arbetsmarknaden.¹⁵

4.4 Parternas intention med förhandlingsmodellen

Som framgår ovan visar studier att SAF var den huvudsakliga initiativtagaren till förhandlingsmodellen, men fastläggandet av LO:s lönepolitiska program och den socialdemokratiska regeringens uppmaning till återhållsamhet var också betydelsefulla. Studier visar emellertid att det också fanns gemensamma intressen av att samordna och centralisera förhandlingarna. Det fanns bland annat samordningsfördelar med förhandlingsmodellen. Det handlade inte bara om arbetsfred, utan det skapades också ett klimat i arbetslivet som underlättade investeringar, implemen-

13 De Geer (1986) s. 374-381; Hadenius (1976) s. 70-78; Lundh (2008) s. 60-61; Lundh (2010a) s. 210; Rehn (1988).

14 Nycander (2008) s. 141-142; Hadenius (1976) s. 82-86; Lundh (2010a) s. 210-211.

15 Hadenius (1976) s. 82-86; Lundh (2008) s. 61; Lundh (2010a) s. 211-212; De Geer (1986) s. 130-139.

tering av nya produktionsmetoder och anpassningsrörelser.¹⁶ Dessutom minskade transaktionskostnaderna om antalet förhandlande parter reducerades.¹⁷

Samordningsfördelarna och de minskade transaktionskostnaderna var svåra att överblicka när förhandlingsmodellen infördes. Detta talar för att det inte fanns någon långsiktig plan när de centrala samordnade förhandlingarna inleddes, vilket Lundh framhåller. Han menar att de samordnade förhandlingarna framförallt baserades på kortsiktiga överväganden som arbetsgivarnas strävan efter solidaritet inom näringslivet och genomsnittligt acceptabla löneökningar. LO ville å sin sida ge samtliga medlemmar rimliga reallöneökningar och utjämna lönen mellan olika medlemsgrupper.¹⁸

Såväl SAF:s som LO:s strategier kan emellertid tolkas som långsiktiga, eftersom SAF under större delen av 1900-talet strävade efter mer samordning och utbyte med LO på central nivå. Under rådande arbetskraftsbrist blev det allt viktigare för SAF att inrätta och bevara en samordnad central förhandlingsmodell, då man bedömde att näringslivet därigenom skulle kunna motverka alltför kraftiga löneökningar. Viljan att skapa en balanserad och icke inflationsdrivande lönebildning var således en långsiktig målsättning, som var nödvändig i ett samhälle med arbetskraftsbrist. Även LO torde ha haft långsiktiga planer med förhandlingsmodellen, eftersom den solidariska lönesättningen och den ekonomiska strukturomvandlingen skulle ske stegvis inom ramen för ett ekonomisk-politiskt ansvarstagande. Forskningsläget behöver därmed kompletteras, eftersom mycket talar för att parternas respektive långsiktiga lönepolitiska strävan var minst lika viktiga incitament för inrättandet av förhandlingsmodellen som samordningsfördelarna och reduceringen av transaktionskostnaderna.

4.5 SAF:s syn på löneökningarna

Den stadigt ökade produktiviteten inom svensk ekonomi efter krigsslutet ökade löneutrymmet. Löntagarna tog ut effektivitetsvinsterna i form av ökade löner (se diagram 4.1) och kortare arbetstid. Reallönerna steg med omkring 4,3 procent år-

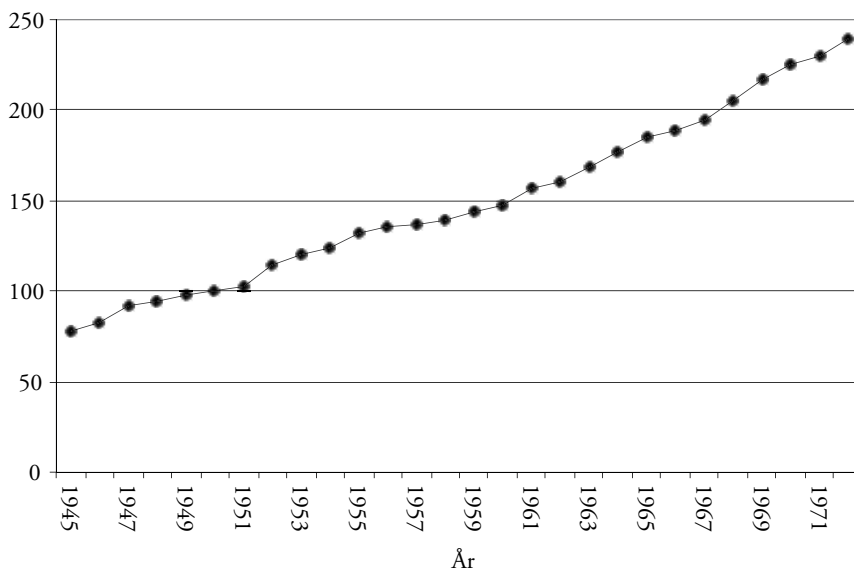
16 Stycke delvis baserat på Lundh (2010a) s. 213-214.

17 Detta har tidigare påvisats av Nycander (2008) och Lundh (2010a). Ronald Coase framhöll i en artikel 1937 att det finns transaktionskostnader som är förknippade med försäljning av varor och tjänster. Utgångspunkten var att företag gynnas av långsiktiga kontrakt med hög säkerhet, eftersom det minskar transaktionskostnaderna, medan mer tillfälliga affärsuppställningar ger höga transaktionskostnader. Coases ansats kan även appliceras på arbetsmarknadsorganisationer, eftersom ett långsiktigt samarbete mellan SAF och LO som byggde på förtroende minskade kostnaderna för båda parter. Om förhandlingar hanteras på företags- eller förbunds nivå föregås avtalen av en omfattande informationsbearbetning, vilket renderar höga transaktionskostnader. Genom de samordnade centrala förhandlingarna minskade heterogeniteten och informationsmängden i lönebildningen, eftersom SAF och LO representerade hela rörelsen. Dessutom minskade kostnaderna för konflikter, eller hot om konflikt, eftersom SAF och LO stod som garant för lönebildningen. Följaktligen bidrog lönebildningsmodellen till att transaktionskostnaderna minskade, vilket låg i båda parternas intresse även om man hade olika målsättningar i förhandlingarna.

18 Lundh (2010a) s. 211; Lundh (2008) s. 61.

ligen från krigsslutet fram till oljekrisen 1973, vilket innebar att arbetskraftens levnadsstandard höjdes påtagligt under perioden. Under perioden tillkom även avtal och lagar om arbetstidsförkortningar, längre semester, förbättrade arbetsvillkor och diverse socialförsäkringssystem, vilket förbättrade såväl anställnings- som levnads-villkoren för arbetskraften.¹⁹

Diagram 4.1: Reallöner inom svensk industri 1945-1972 (Index 1950 = 100)



Källa: Prado (2010); Edvinsson – Söderberg (2010). Reallöneutvecklingen i diagrammet avser timlöner för gruwindustrin, metallindustrin, verkstadsindustrin, pappers- och grafiska industrin, mat-, dryck- och tobaksindustrin, tekoindustrin, jord- och stenindustrin, träindustrin samt kem- och gummiindustrin.

SAF och LO var två samarbetande motparter på svensk arbetsmarknad. Detta innebar att båda strävade efter ekonomisk och industriell tillväxt men var oeniga gällande fördelningen av produktionens resultat.²⁰ Löneandelen av det totala förädlingsvärdet ökade under föreliggande undersökningsperiod, framförallt under 1960-talet. Detta innebar emellertid inte att näringslivets utrymme för produktivitetshöjande investeringar minskade, vilket har tolkats som att företagen gjorde så pass stora vinster att de kunde bekosta löneökningarna. Först vid mitten av 1960-talet minskade investeringarna. Löneandelen av det totala förädlingsvärdet fortsatte dock att öka fram till 1980-talet.²¹

19 Prado (2010) s. 479-497; Lundh (2010a) s. 196-197.

20 De Geer (1986) s. 355-356; Svanberg (2010) s. 101.

21 Schön (2000) s. 26-27; Åmark (1994a) s. 21.

Arbetsmarknadsläget och parternas förhandlingsstyrka påverkade sannolikt löneutvecklingen, men fastläggandet av LO:s lönepolitiska program och den socialdemokratiska regeringens strävan efter återhållsamhet hade en dämpande inverkan på löneökningarna.²² Fackföreningsrörelsen hade sannolikt kunnat förhandla till sig högre löner, men man hade då riskerat att äventyra arbetsfreden och den samhälls-ekonomiska balansen. Med mellankrigstidens oroliga arbetsmarknadsläge i minne och mot bakgrund av inflationshotet var det följaktligen attraktivt att förhandla fram rimliga reallöneökningar, utan att för den skulle provocera fram arbetsmarknadskonflikter. Under mellankrigstiden hade offensiva fackförbund använt sig av strejker som förhandlingsvapen, medan SAF hade utfärdat storlockouter. Båda dessa problem löstes genom de samordnade förhandlingarna.

SAF menade att LO hade ett övertag i avtalsförhandlingarna på grund av arbetskraftsbristen. Ett tydligt exempel på arbetsgivarnas syn på parternas förhandlingsstyrka går att finna i en intern promemoria från 1950-talet. Där framhölls att "... så länge en viss brist på arbetskraft gör sig gällande, befinner sig arbetstagarna i överläge vid förhandlingar."²³ Denna typ av ställningstaganden återkom vid ett flertal tillfällen under 1950- och 1960-talen.²⁴

Följden av fackföreningsrörelsens starka förhandlingsposition blev enligt SAF att löneökningarna var så höga att de var svåra för näringslivet att bära, vilket påpekades vid ett betydande antal tillfällen.²⁵ SAF:s pessimistiska inställning till löneökningarna blev särskilt påtaglig från mitten av 1960-talet.²⁶ Vid denna tid ökade den internationella konkurrensen och flera av Sveriges industribranscher brottades med lönsamhetsproblem.²⁷

Mot bakgrund av den ekonomiska och industriella expansionen och det faktum att näringslivets investeringar ökade från krigsslutet fram till mitten av 1960-talet kan tre slutsatser dras gällande SAF:s syn på löneökningarna. För det första ligger det i arbetsgivares intresse att motsätta sig löneökningar, eftersom man därigenom ökar vinstens andel av förädlingsvärdet. Påståenden att näringslivet inte kunde bära löneökningarna var följaktligen retorik, medan den faktiska utvecklingen talar för att stora delar av arbetsgivarkollektivet kunde bekosta lönerna. För det andra var det så att vissa branscher och företag inte kunde bära de ökade lönekostnaderna och därmed slogs ut. Arbetsgivarkollektivet var splittrat mellan tillväxtbranscher och

22 Flera studier visar att LO hade ett övertag i förhandling med SAF, se bland annat Åmark (1994a) s. 27; Lundh (2010a) s. 181.

23 SAF, F6GA: 128. *Diskussionspromemoria angående bristen på yrkesarbetare och arbetare inom vissa industrier samt beträffande åtgärder för att vidga lönedifferentieringen.*

24 Se bland annat SAF, A3C 51. *P.M. angående lönepolitiken vid full sysselsättning*; SAF, A3A: 47. *Styrelsemöte 20 september 1951*; *Industria* 1966 Nr 10 s. 22, 26-28.

25 SAF, A3A: 41. *Styrelsemöte 6 september 1945*; SAF, A3A: 43. *Styrelsemöte 28 augusti 1947*; *Industria* 1946 Nr 7 s. 48; *Industria* 1950 Nr 12 s. 3.

26 *Arbetsgivaren* 1964 Nr 10 s. 2; *Arbetsgivaren* 1968 Nr 1 s. 3; *Arbetsgivaren* 1965 Nr 22 s. 2; *Arbetsgivaren* 1970 Nr 12 s. 2; *Arbetsgivaren* 1970 Nr 15 s. 2; *Arbetsgivaren* 1971 Nr 4 s. 2.

27 De Geer (1986) s. 197.

avvecklingsnäringar, båda representerade av SAF. SAF var följaktligen tvungna att försöka sätta en lönenivå som kunde bäras av samtliga delägare. För det tredje fick alltfler näringsgrenar svårt att bära lönekostnaderna när strukturkrisen slog igenom inom svensk industri under 1960- och 1970-talen. Följaktligen stämde SAF:s retorik överens med den faktiska utvecklingen under slutet av undersökningsperioden.

4.6 SAF:s syn på löneutjämningen

Löneutjämningen påbörjades redan 1952 genom att LO:s låglöneförbund fick ett extra påslag. Denna utveckling accentuerades när de samordnade centrala förhandlingarna blivit en permanent institution på arbetsmarknaden, vilket berodde på att LO utgick från en solidarisk lönepolitikmodell och strävade efter att utjämna lönedifferenserna mellan olika medlemsgrupper. Följaktligen kännetecknades perioden av samordnade centrala förhandlingar av minskade löneskillnader mellan olika kategorier anställda, som exempelvis män och kvinnor och kvalificerad respektive okvalificerad arbetskraft. Löneutjämningen speglar sålunda också en förändrad efterfrågan på arbetskraft som följde av ekonomiska strukturförändringar. Under 1940- och 1950-talen efterfrågades framförallt kvalificerad arbetskraft, men när det fordristiska produktionskonceptet fick sitt genombrott ökade efterfrågan på okvalificerad arbetskraft.²⁸

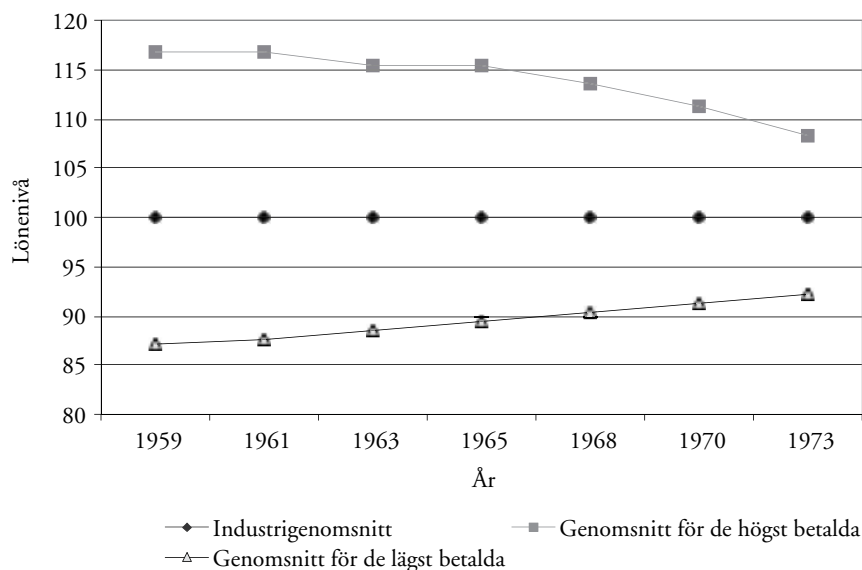
Även om det skedde en påtaglig löneutjämning lyckades man aldrig helt utradera lönespridningen inom LO-SAF området (se diagram 4.2).²⁹ Däremot innebar löneutjämningen att segmenteringen på svensk arbetsmarknad var förhållandevis låg, jämfört med andra länder i väst.³⁰ I bland annat USA användes en individualistisk strategi i lönebildningen, vilket medförde att lönespridningen mellan olika företag och branscher samt olika löntagargrupper inom ett enskilt företag ökade. Arbetsmarknaden blev i och med det segmenterad. I Sverige användes istället en kollektivistisk strategi i lönerörelsen, vilken bidrog till en mer enhetlig lönenivå och en låg grad av segmentering.

28 Hadenius (1976) s. 82-86; Lundh (2008) s. 61; Lundh (2010a) s. 210-213; Svensson (1995).

29 SOU 1981: 44 s. 133.

30 Swenson (1991) s. 337.

Diagram 4.2: Löneutjämnningen inom SAF/LO-området 1945-1973

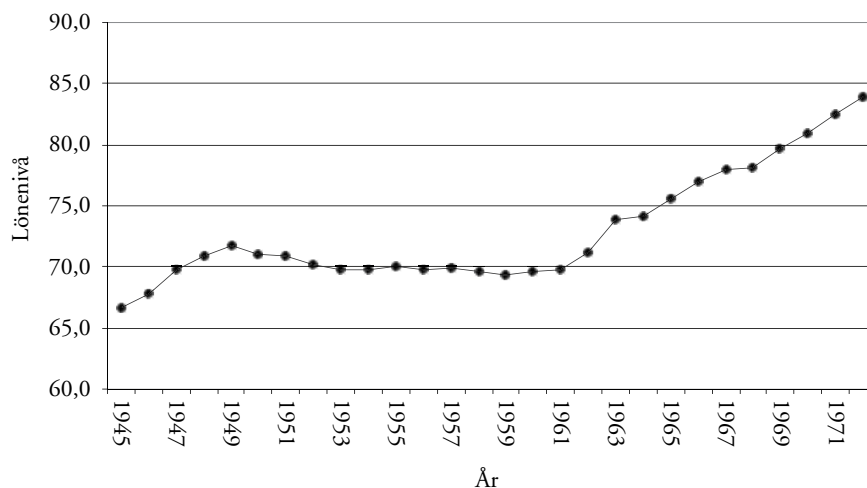


Källa: SOU 1981: 44 s. 133.

Kvinnolönerna inom industrin närmade sig stegvis männens under efterkrigstiden (se diagram 4.3), vilket accentuerades från 1959 fram till oljekrisen. Detta berodde bland annat på att den solidariska lönepolitiken var LO:s ledstjärna i de samordnade centrala förhandlingarna. Efterfrågan på arbetskraft spelade också en viss roll eftersom den bidrog till att driva upp kvinnors relativlöner, vilket medförde att fler kvinnor började förvärvsarbeta. Detta understöddes av en rad institutionella förändringar under 1960-talet. En internationell jämförelse visar att kvinnolönerna i Sverige, i förhållande till manslönerna inom industrin, var de högsta i hela Västeuropa under 1960- och 1970-talen.³¹

31 SOU 1981: 44 s. 133; Prado (2010) s. 498; Lundh (2010a) s. 213; Svensson (2003); Yalcin (2010) s. 150; Swenson (1991) s. 338.

Diagram 4.3: Kvinnors löner i procent av männens löner inom svensk industri (Männens löner = 100)



Källa: Prado (2010).

Lundh menar att de ledande kretsarna inom såväl SAF som LO sannolikt attraherades av en solidarisk lönepolitik, eftersom den bidrog till en begränsning av den allmänna lönenivån. Detta fick till följd att både lönekostnaderna och risken för inflation dämpades. Peter Swenson drar liknande slutsatser och framhåller att SAF bör ses som skapare av en solidarisk lönepolitik snarare än motståndare till densamma, då man var drivande när det gällde införandet av de samordnade centraliserade förhandlingarna.³²

Lundhs och Swensons slutsatser behöver emellertid kompletteras. Det var sannolikt så att arbetsgivarna ställde sig bakom principen ”lika lön för lika arbete”, som ingick i Rehn-Meidners modell. En samordnad central förhandlingsmodell kunde följaktligen användas för att utjämna lönerna för arbetskraft med likvärd kompetens. SAF attraherades sannolikt av denna princip, därför att den motverkade överbudskonkurrens mellan företagen.

När Rehn-Meidners modell tillämpades i förhandlingarna kompletterade emellertid LO principen om ”lika lön för lika arbete” med strävan efter en allmän löneutjämning. Eftersom löneökningarna blev relativt återhållsamma accepterade SAF motvilligt den löneutjämnande principen, förmedlat genom den samordnade centrala förhandlingsmodellen. Alternativet hade varit att motsätta sig löneutjämningen, vilket hade kunnat medföra att låglönegruppen bröt sig ur förhandlingarna. Detta hade medfört att höglönegruppen inte hade behövt ta hänsyn till hela LO-

³² Lundh (2010a) s. 207; Swenson (1991) s. 338.

kollektivets löneutrymme, utan istället krävt kraftiga löneökningar. Till skillnad från Lundh och Swenson är slutsatsen att löneutjämningen var en oavsiktlig verkan av den samordnade centrala förhandlingsmodellen, medan SAF:s primära intresse var att dämpa löneökningstakten.

Under 1950-talet framhöll SAF i en promemoria att "...utan en löneskillnad mellan jordbruksarbetare och industriarbetare i det förflutna hade industrialiseringen icke kunnat fortgå så snabbt som den gjort. Solidarisk lönepolitik är ur arbetsgivar synpunkt felaktig."³³ Utöver detta finns flera exempel på att SAF motsatte sig en löneutjämning. För det första ville SAF att kvinnors löner skulle förbli lägre än männens, vilket man bland annat gav uttryck för i Arbetsmarknadens kvinnonämnd (AKN).³⁴ När frågan lyftes i avtalsrörelsen i övergången mellan 1950- och 1960-tal propagerade dessutom SAF för att löneskillnaderna mellan män och kvinnor skulle utjämnas på sikt, vilket var en taktik som syftade till att förhålla frågan. Utgångspunkten för SAF var att så länge kvinnolönerna var lägre, var den totala arbetskraftskostnaden lägre. Det fanns därmed anledning för näringslivet att motsätta sig högre kvinnolöner.³⁵

För det andra missgynnades yrkesutbildade och allmänt skickliga arbetare av löneutjämningen, eftersom de tjänade marginellt bättre än grovarbetare. Flera delägarföretag vittnade om att arbetskraften var ovillig att underkasta sig yrkesutbildning, vilket berodde på att det inte fanns några ekonomiska incitament att investera i sitt humankapital och axla det ansvar som följde av högre befattningar inom produktionen. Detta var ett stort problem för många företag, då det rådde brist på arbetskraft i allmänhet och kvalificerad sådan i synnerhet. SAF:s utgångspunkt var att inkomstökningarna framförallt skulle gynna den yrkesutbildade arbetskraften, medan man ville att grovarbetare skulle tilldelas en mindre andel av löneökningspotten.³⁶

För det tredje menade SAF att tunga och smutsiga industrier, som exempelvis gruvor och järnverk, hade svårt att rekrytera arbetskraft. Detsamma gällde industri-företag som använde sig av skiftarbete. Eftersom löneläget i stort sett var detsamma inom industrier där arbetsförhållandena var mer attraktiva bidrog löneutjämningen till att arbetskraft sökte sig bort från vissa näringar, vilket resulterade i att arbetskraftsbristen förvärrades inom vissa branscher.³⁷

För det fjärde bidrog den solidariska lönepolitiken och den ekonomiska struktur-omvandlingen till att lönenivån i mindre expansiva branscher höjdes. Företag inom låglönebranscher tvingades betala löner som i viss utsträckning var anpassade efter

33 SAF, F19K: 13. *P.M. om full sysselsättning och centraliserade förhandlingar.*

34 Hirdman (2001) s. 104.

35 De Geer (1986) s. 342-343.

36 SAF, F6GB: 128. *Diskussionspromemoria angående bristen på yrkesarbetare och arbetare inom vissa industrier samt beträffande åtgärder för en vidgad lönedifferentiering.*

37 SAF, F6GB: 128. *Diskussionspromemoria angående bristen på yrkesarbetare och arbetare inom vissa industrier samt beträffande åtgärder för en vidgad lönedifferentiering.*

produktivitetssökningen i expansiva sektorer. Därmed uppstod slitningar inom SAF. Om principen lika lön för lika arbete hade varit rådande skulle låglöneföretagen inte behövt anpassa sin lönenivå efter höglönegruppen, vilket hade minskat konflikt-frekvensen inom SAF.

4.7 SAF och löneglidningen

En betydande del av löneökningarna uppstod på grund av löneglidningen, vilket var de lönepåslag som medgavs utanför de centrala och förbundsvisa avtalen. Faktorerna bakom löneglidningen var ackordlönesystemet, rationaliserande arbetstidsstudier och efterfrågeöverskottet på arbetskraft.³⁸

Det fanns inget entydigt samband mellan konjunkturer och löneglidning inom SAF/LO-området. Löneglidningen var visserligen som störst under högkonjunkturer 1960-1961, 1964-1965 och 1969-1970, men de lokala påslagen var också höga under lågkonjunkturer. Ett tydligt exempel på detta är att löneglidningen var fortsatt hög under 1970-talets första hälft, trots en vikande konjunktur och försämrad lönsamhet inom industrin.³⁹

Studier visar att SAF började uppmärksamma löneglidningen redan under 1930-talet. Under 1950-talet tillsatte dessutom SAF och LO en löneglidningsutredning, vilken kunde konstatera att påslagen utanför de centrala avtalen motsvarade ungefär en tredjedel av de manliga industriarbetarnas löner under perioden 1936-1945. Därtill har Lundqvist undersökt löneglidningen inom verkstadsindustrin. Han kommer till slutsatsen att löneglidningen var som störst inom regioner och branscher med arbetskraftsbrist, vilket förklarar den omfattande löneglidningen inom verkstadsindustrin.⁴⁰ Lundqvists slutsats styrks av de resonemang som fördes inom såväl beslutande och utredande SAF-organ samt arbetsgivarpressen. Följaktligen var löneglidningen störst inom regioner och branscher med arbetskraftsbrist.⁴¹ En utökning av arbetskraftsutbudet var alltså det effektivaste sättet att motverka löneglidningen enligt SAF.

Löneglidningen var mer omfattande i Sverige än i många andra länder, vilket kan förklaras med lönebildningssystemet. I vissa länder reviderades avtalen efter de lokala påslagen, men i Sverige lades det lokala påslaget på den löneökning som angivits i avtalet. Därigenom begränsades de centrala samordnade förhandlingarnas möjligheter, eftersom systemet underminerades av de lokala påslagen.⁴²

Löneglidningen kan tolkas som en möjlighet för marknadskrafterna att korrigera

38 Avseende faktorerna bakom löneglidningen se Lundh (2010a) s. 198-199.

39 Kuuse (1986) s. 193-194.

40 Lundh (2010a) s. 198-207; Lundqvist (1998) s. 84-87.

41 SAF, A1B: 12. *Verkställande direktörens anförande inför SAF:s stämma torsdagen den 21 maj 1964*; SAF, A1A: 8. *Svenska arbetsgivarföreningens styrelse- och revisionsberättelser för år 1966*; *Arbetsgivaren 1966* Nr 9 s. 2; SAF, A2A: 8. *Uttalande av Bertil Kugelberg vid Fullmäktige 1966*; SAF, A1A: 8. *Protokoll, fört vid sammanträde med Svenska Arbetsgivarföreningens ordinarie stämma å föreningens lokal i Stockholm, torsdagen den 21 maj 1970*.

42 Lundqvist (1998) s. 84-86; Kuuse (1986) s. 193.

de centrala avtalen. Detta är emellertid ett tydligt exempel på särintressen kontra kollektiva intressen inom arbetsgivarkollektivet. SAF strävade efter solidaritet inom arbetsgivarkollektivet och ville dämpa den allmänna löneökningnivån. Mot bakgrund av arbetskraftsbristen var det emellertid effektivt för enskilda förbund eller företag att driva upp lönenivån, eftersom man därigenom kunde locka till sig arbetskraft. SAF tvingades därför agera som en kartell och försökte förmå delägarna att stävja löneglidningen. Om arbetskraftsutbudet hade utökats hade SAF antagligen inte behövt disciplinera medlemmarna. Det faktum att man agerade som en kartell var med andra ord betingat av sysselsättningsläget.

Kartellstrategin sträckte sig emellertid endast till uppmaning och information, medan en tydlig reglering eller bestraffning aldrig användes. Bland annat skickade man ut en åtgärdslista till delägarna, där företagen informerades om problemet med löneglidningen och vilka åtgärder som kunde vidtas. Dessutom uppmanade SAF:s ledning delägarna att vara återhållsamma i den lokala lönebildningen, då man menade att det var det effektivaste sättet att motverka kraftiga löneökningar.⁴³

Eftersom löneglidningen fortsatte att vara hög fram till 1970-talets mitt kan vissa slutsatser dras. Löneglidningen kan ses som ett uttryck för näringslivets ovilja att acceptera inkomstutjämningen mellan olika löntagargrupper. Den solidariska lönepolitiken kunde med andra ord motverkas genom löneglidningen. Ytterligare en slutsats är att det inte var möjligt för SAF att stoppa löneglidningen och förmå företagen att vara solidariska, därför att det rådde arbetskraftsbrist. Företagen prioriterade följaktligen sina särintressen framför kollektivets bästa. SAF tog alltså löneglidningen på större allvar än företagen, av den orsaken att man representerade ett bredare intresse. Dessutom var kostnaden för ett bindande avtal, som reglerade löneglidningen, alltför hög. Denna aspekt lyfts även fram av Lundqvist.⁴⁴ Om SAF hade använt sin makt och tvingat fram en reglering av de lokala lönepåslagen fanns en risk att vissa delägare hade lämnat föreningen, vilket skulle ha minskat SAF:s organisationsgrad och underminerat förhandlingsstyrkan på lång sikt.

4.8 SAF och förmåner utöver lönen

Eftersom SAF strävade efter att minska konkurrensen om arbetskraften under rådande arbetskraftsbrist motsatte man sig att företagen erbjöd förmåner utöver lönen. Man försökte sålunda reglera delägarnas utrymme att ge arbetskraften individuella förmåner, därför att det var fördelaktigt för kollektivet. Precis som i löneglidningsfrågan använde sig SAF framförallt av rekommendationer och uppmaningar, medan en reglering genom avtal inte var lika vanlig. SAF:s försök att stoppa de företagsspecifika förmånerna pågick under 1940-talet, medan frågan inte var lika aktuell därefter.

De förmåner som företagen erbjöd var bland annat gratifikationer, vinstandelar,

43 SAF, A1A: 8. *Protokoll, fört vid sammanträde med Svenska Arbetsgivareföreningens ordinarie stämma å föreningens lokal i Stockholm, torsdagen den 21 maj 1970*; Lundqvist (1998) s. 87-88.

44 Lundqvist (1998) s. 93.

tjänstebostäder, företagsbundna pensionssystem och seniorbaserade lönesystem. SAF försökte aktivt reglera dessa förmåner, eftersom man ville undvika efterfrågekonkurrens om arbetskraften. Om olika typer av förmåner skulle förekomma ansåg SAF att det var en förhandlingsfråga för arbetsmarknadens parter, inte en sak för det enskilda företaget. Man skickade därför ut ett cirkulär till medlemsföretagen, med uppmaningen att inte använda sig av ej avtalsenliga förmåner i syfte att locka till sig arbetskraft. Det förekom också att SAF:s ledning vände sig direkt till en företagsledning och uppmanade dem att följa föreningens uppmaningar. SAF:s strategi fick i detta fall stöd av LO, då facket ogillade system som skapade ojämna ersättningsnivåer på arbetsmarknaden.⁴⁵

Även förbunden agerade för att stoppa de företagsspecifika förmånerna. Förbunden använde sig dessutom av generella förbud, vilket var mindre vanligt från SAF:s sida. Bland annat utfärdade Verkstadsföreningen ett generellt förbud mot gratifikation, bonussystem och vinstandelar under 1940-talets andra hälft. Om undantag skulle göras från dessa förbud krävdes medgivande från förbundet.⁴⁶ Det enskilda förbundet stöttade sålunda centralorganisationens kartellstrategi och prioriterade den kollektiva nyttan framför enskilda delägares särintressen.

4.9 Arbetskraftens rörlighet och annonseringsförbuden

Med arbetskraftens *rörlighet* avses enligt en vedertagen definition både geografisk och yrkesmässig mobilitet. Arbetskraftens rörlighet är central för en väl fungerande arbetsmarknad. Ekonomi och produktion förändras ständigt genom konjunkturella variationer, varierande internationell efterfrågan, prisutveckling och teknisk utveckling. När sådana förändringar inträffar måste arbetskraft överföras från stagnerande branscher och företag till expansiva områden. Om arbetskraften är anpassningsbar och mobil kan en större andel av produktionskapaciteten utnyttjas, arbetslösheten dämpas och flaskhalsar undvikas.⁴⁷

Det finns ur arbetsgivarperspektiv också en mindre positiv aspekt av mobilitet på arbetsmarknaden. I ett läge då efterfrågeöverskott på arbetskraft råder kan geografisk rörlighet användas som ett förhandlingsvapen gentemot företagen, vilka har svårt att värja sig mot arbetskraftens krav. Genom hot om att byta arbetsplats, eller verkställande av sådant hot kan bättre arbetsvillkor, högre lön eller andra fördelar erhållas. Denna typ av aktioner kan genomföras såväl kollektivt som individuellt.⁴⁸ När mobiliteten frekvent används som förhandlingsvapen präglas arbetsmarknaden enligt en vedertagen definition av överrörlighet.

Det finns ur arbetsgivares perspektiv ytterligare negativa aspekter av överrörlighet på arbetsmarknaden. Bland annat kan det uppstå desorganisationsfenomen inom arbetslivet, vilket innebär att olycksfallen, frånvarofrekvensen och svinnet i pro-

45 Swenson (1991) s. 344-345; Lundh (2008) s. 104-105; Lundqvist (1998) s. 101.

46 Lundqvist (1998) s. 140-141.

47 Björklund m.fl. (2000) s. 193-194; Helldahl (2008) s. 13.

48 Helldahl (2008) s. 13-14.

duktionen ökar. Dessutom ökar företagens kostnader för nyrekrytering, då man vid upprepade tillfällen måste bekosta annonsering, intervjuer, arbetsplatsintroduktion och utbildning. Den samlade bilden är följaktligen att överrörlighet orsakar företagens förluster och hämmar deras möjlighet att närma sig produktionstaket.⁴⁹

Det finns emellertid en aspekt av en hög rörlighet på arbetsmarknaden som sannolikt är positiv. I ett läge när arbetskraftsbrist råder och rörligheten är hög tvingas företagen att rationalisera produktionen och utveckla nya produktionsmetoder, vilket leder till en ökad produktivitet. Detta får positiva återverkningar på den ekonomiska och industriella tillväxten och företagens lönekostnader reduceras.

I tidigare studier har den yrkesmässiga och geografiska rörligheten indelats i två perioder. Den första perioden präglades av överrörlighet och sträckte sig från krigsslutet fram till mitten av 1950-talet. Vid denna tidpunkt myntades uttrycket ”Hopp-Jerka”, vilka syftade på arbetare som ansågs vara överrörliga.⁵⁰ Bengt Furåker menar emellertid att överrörlighetsdiskussionen kring 1950 utgjorde en parentes i arbetsmarknadens historia.⁵¹

Den andra perioden sträckte sig från mitten av 1950-talet till 1970-talet och kännetecknades enligt Per Helldahl av en bristfällig yrkesmässig och geografisk rörlighet.⁵² Under denna period myntades epiteterna ”Stann-Anders” och ”Skrå-Åke”, vilka syftade på individer som var ovilliga att byta bostadsort eller yrke.⁵³ Övergången från överrörlighet till bristande rörlighet förklarar Helldahl med den samhällsekonomiska modell som användes. Rehn-Meidners modell och den solidariska lönepolitiken kan ses som ett medel mot överrörlighet, eftersom principen ”lika lön för lika arbete” och den allmänna löneutjämningen innebar att arbetskraften inte kunde använda rörlighet som förhandlingsvapen.⁵⁴

En bearbetning av SAF-material verifierar i stort Furåkers och Helldahls bild av rörligheten på arbetsmarknaden från krigsslutet fram till mitten av 1950-talet. Arbetsmarknadens funktionssätt uppmärksammades i samhällsdebatten och staten samt arbetsmarknadens parter var eniga om att arbetskraften var överrörlig. SAF menade att man kunde särskilja ”naturlig” rörlighet från ”onaturlig” rörlighet, varav den förstnämnda uppstod vid ett balanserat arbetsmarknadsläge när företag behövde nyanställa, medan den senare uppstod vid arbetskraftsbrist då personal i stor skala lämnade sin anställning trots att deras tjänster fortfarande var önskade. Arbetskraften kunde med andra ord spela ut företagen mot varandra och trissa upp löneläget. Vissa arbetare försökte sålunda få löneökningar utöver avtalen, vilket SAF

49 Furåker (1976) s. 12-13, 138; Helldahl (2008) s. 25-26

50 Helldahl (2008) s. 25-26; Furåker (1976) s. 13. Begreppet ”Hopp-Jerka” myntades av författaren Folke Fridell.

51 Furåker (1976) s. 13.

52 Helldahl (2008) s. 52.

53 Giesecke (1968) s. 76.

54 Helldahl (2008) s. 38-39, 52.

ansåg resultera i rena ”svartabörsenpriser” på arbetskraft.⁵⁵ SAF:s verkställande direktör Curt Steffan Giesecke skrev om arbetskraftens rörlighet under 1960-talet och framhöll följande: ”Vid 1950-talets ingång var Hopp-Jerka en bekant figur. Liksom Egyptens gräshoppor uppträdde han i så stora skaror, att han ansågs karaktärisera vår arbetsmarknad.”⁵⁶

Branscher med stort efterfrågeöverskott på arbetskraft vittnade över lag om hög personalomsättning. Exempelvis uppgick personalomsättningen till 30 procent hos landets järnbruk och 24 procent inom gruvindustrin vid mitten av 1950-talet. Att dessa branscher drabbades hårt av överrörligheten berodde dels på att grov- och tempoarbetare hade högre rörlighet än yrkesarbetare, dels på att personalomsättningen var hög inom tunga och smutsiga industrier.⁵⁷

Staten och arbetsmarknadens parter hade ett gemensamt intresse av ekonomisk och industriell tillväxt, vilket gjorde att man ville komma tillrätta med överrörligheten. Därför bildades det partssammansatta organet Ekonomisk information (EI), verksamt 1948-1956, som hade till uppgift att påverka arbetskraftens agerande. Man prioriterade minskad rörlighet, ökad yrkesutbildning och minskad frånvaro. EI producerade filmer, broschyrer och diverse tryck där ”Hopp-Jerka” framställdes som en negativ symbol i form av en gräshoppeliknande figur, vilken skulle symbolisera individer som ansågs oförmögna att under längre tid uppehålla sig på en arbetsplats eller bostadsort. I propagandamaterialet uppmanades också arbetskraften att genomgå yrkesutbildning.⁵⁸

Avseende arbetskraftens rörlighet från mitten av 1950-talet till 1970-talet finns anledning att ompröva tidigare forskningsresultat. Slutsatsen att överrörligheten övergick i en bristfällig mobilitet är nämligen förenklad. Visserligen framhöll SAF:s verkställande direktör 1968 att huvudfokus inte längre var att motverka överrörlighet, utan det var viktigare att stimulera ”Stann-Anders” och ”Skrå-Åkes” mobilitet. Detta innebär däremot inte att ”Hopp-Jerka” försvann från arbetsmarknaden.⁵⁹ En bearbetning av SAF-material visar följaktligen att bristen på geografisk och yrkesmässig rörlighet var ett problem, samtidigt som många företag besvärades av överrörlighet. Bland annat framhöll SAF att personalomsättningen uppgick till 40 procent av den totala personalstyrkan hos vissa delägare vid mitten av 1960-talet.⁶⁰ SAF:s undersökningar under 1960-talet mynnade i en debatt som liknade den som

55 SAF, F19K: 8. *Lönepolitik vid full sysselsättning. P.M. till sammanträde den 7/7 1949 med SAF:s representanter i Arbetsmarknadskommittén; Arbetsgivaren* 1958 Nr 4 s. 7; SAF, A3A: 41. *Styrelsemöte 6 september 1945; SAF, A3A: 42. Styrelsemöte 15 november 1946; Helldahl* (2008) s. 25-26.

56 Giesecke (1968) s. 76.

57 *Arbetsgivaren* 1956 Nr 3 s. 1; *Arbetsgivaren* 1956 Nr 4 s. 5; Furåker (1976) s. 139.

58 Helldahl (2008) s. 27-29. EI var sprungen ur den så kallade Torsdagsklubben, som var ett samarbetsorgan för överläggningar mellan näringslivet och regeringen. Varje informationskampanj som EI genomförde skulle ske i samråd med Torsdagsklubben och besluten präglades av konsensus. Avseende Torsdagsklubben se Söderpalm (1976).

59 Giesecke (1968) s. 76.

60 *Arbetsgivaren* 1966 Nr 15 s. 2.

fördes under föregående decennier vad arbetskraftens överrörlighet anbelangar. Man menade att det fanns ett tydligt samband mellan efterfrågetrycket på arbetsmarknaden och arbetskraftens rörlighet. Vid minskad efterfrågan på arbetskraft sjönk rörligheten, medan mobiliteten ökade när efterfrågetrycket ökade. Produktionsplaneringen försvårades avsevärt av arbetskraftens överrörlighet, vilket påverkade företagets resultat negativt.⁶¹ Man framhöll därför att "...rörligheten kostar företagen mycket men är nästan omöjlig att uppskatta i pengar."⁶²

Till skillnad från tidigare forskning visar alltså föreliggande studie att arbetskraftens rörlighet var ett problem för SAF:s delägare från krigsslutet fram till 1970-talet, men därefter försvann i praktiken problemet. SAF:s verkställande direktör anförde med anledning därav inför styrelsen och förbundsdirektörerna att rörlighetsproblemet minskat under 1970-talets första hälft, vilket berodde på att efterfrågetrycket hade minskat på arbetsmarknaden.⁶³

Under perioden av arbetskraftsbrist reglerade SAF och dess medlemsförbund efterfrågan på arbetskraft genom förbud mot annonsering. Detta var en kartellstrategi som syftade till att motverka en löneupptrivande konkurrens mellan företagen. Utan en sådan reglering tenderade arbetskraften att bli överrörlig, då löntagarna använde arbetsplatsbyte som ett förhandlingsvapen.

Verkstadsföreningen utfärdade ett annonseringsförbud för sina medlemmar redan under mellankrigstiden. Förbundet fortsatte att använda denna strategi även efter det andra världskriget. Dessutom hotades företag som bröt mot förbudet med uteslutning eller böter. Efter krigsslutet reagerade dessutom Verkstadsföreningen på att andra SAF-förbund tillät platsannonsering. Ett betydande problem för Verkstadsföreningen var att medlemmarna endast utgjorde en begränsad del av det totala arbetsgivarkollektivet. Om annonseringsförbudet skulle få önskvärd effekt krävdes därför att fler branschorganisationer slöt upp bakom strategin. Arbetsgivarnas solidaritet och sammanhållning utgjorde ett fundament för kartellstrategin, men det var svårt att upprätthålla solidariteten eftersom företag som behövde nyanställa tenderade att se om sitt eget hus. Det effektivaste sättet att garantera solidariteten var att förbunden utfärdade annonseringsförbud, även om det också förekom att man samverkade och fastslog en gemensam rekryteringspolicy på lokal nivå.⁶⁴

Med förhoppning om ett totalt annonseringsförbud vände sig Verkstadsföreningen till SAF, men SAF-ledningen menade att ett sådant förbud stred mot föreningens stadgar. SAF lovade emellertid att försöka stävja den illojala rekryteringen mellan delägarna, eftersom Verkstadsföreningen hotade med att släppa loss medlemmarnas annonsering.⁶⁵

61 SAF, F6GA: 109. *Utländsk arbetskraft – Rapport från SAF:s arbetskraftskommitté* Bilaga 9.

62 SAF, F6GA: 109. *Utländsk arbetskraft – Rapport från SAF:s arbetskraftskommitté* Bilaga 8.

63 SAF, A3A: 67. *CSG:s föredragning vid FDK den 15 februari 1971 och styrelsen den 18 februari 1971.*

64 Lundh (2008) s. 104; Swenson (1991) s. 342; Svanberg (2010) s. 106-107; Lundqvist (1998) s. 64-65.

65 Lundqvist (1998) s. 64-65.

Föreliggande undersökning bidrar med tre delar till kunskapen om arbetsgivar-
nas annonseringsförbud. För det första bidrog Verkstadsföreningens påtryckningar
till att SAF skickade ett cirkulär till delägarna under 1940-talets andra hälft, med
information om de olägenheter som uppstod på arbetsmarknaden när företagen
försökte locka till sig arbetskraft.⁶⁶ Cirkuläret innehöll starka uppmaningar och
SAF framhöll följande:

”Vårt yrkesförbund inom verkstadsindustrin, Sveriges Verkstadsförening,
till vilken äro anslutna över 800 arbetsgivare med sammanlagt över
130 000 arbetare, har klart insett de faror, som äro förbundna med denna
utveckling, och har sedan flera år tillbaka uppställt ett förbud för sina
medlemmar att annonsera efter arbetare. Detta är förklaringen till att
man i pressen sällan ser sådana annonser från mekaniska verkstäder.
Verkstadsföreningen har emellertid nu tillkännagivit, att föreningen
icke kan bibehålla detta förbud, om icke även arbetsgivareföreningens
övriga delägare upphöra med sin annonsering.”⁶⁷

För det andra utfärdade flera av medlemsförbunden antingen förbud mot annonse-
ring eller rekommendation till delägarna att inte annonsera. Rekommendationer ut-
färdades inom Glasindustrins Arbetsgivareförbund, Allmänna Gruppen, Elektriska
Arbetsgivareföreningen, Järnbruksförbundet och Motorbranschens Arbetsgivare-
förbund. Förbud mot annonsering kungjordes inom Byggnadsindustriförbundet,
Textilindustriförbundet och sedan tidigare Verkstadsföreningen.⁶⁸ Detta visar att
SAF:s strategi att motverka illojal konkurrens om arbetskraften var relativt lycko-
sam, då flera av föreningens största förbund slöt upp bakom strategin. Förbunden
kunde i sin tur disciplinera medlemsföretagen genom böter eller uteslutning, vilket
innebar att konkurrensen om arbetskraften inom den egna branschen reglerades.

För det tredje behöll flera av SAF-förbunden sina annonseringsregleringar åtmins-
tone fram till mitten av 1960-talet.⁶⁹ Detta innebär att SAF och förbunden gjorde
bedömningen att konkurrensen på arbetsmarknaden behövde regleras så länge ar-
betskraftsbrist rådde.

4.10 Sammanfattande diskussion

Som nämnts tidigare i detta kapitel har arbetsmarknadsparternas kartellstrategier
identifierats och analyserat i flera studier, men i denna avhandling tas för första
gången ett samlat grepp på SAF:s agerande under rådande arbetskraftsbrist. Dess-

66 SAF, A3A: 43. *Möte i arbetsutskottet 23 maj 1947*; SAF, F6GB: 129. *Cirkulär till Svenska
arbetsgivareföreningens delägare angående annonsering efter arbetskraft*.

67 SAF, F6GB: 129. *Cirkulär till Svenska arbetsgivareföreningens delägare angående annonsering efter
arbetskraft*.

68 SAF, F6GB: 129. *SAF:s och vissa förbunds åtgärder för att minska arbetarnas övervårlighet*, SAF, F6GB:
129. *Vårning av glasarbetare*.

69 SAF, F6GB: 129. *Cirkulär 30.9.64 – Rekrytering av arbetskraft*; SAF, F6GB: 129. *Cirkulär 24 mars
1966 – Annonsering i Platsjournalen*.

utom kompletteras forskningsläget på vissa punkter. Det primära för SAF var att öka arbetskraftsutbudet, då det skulle innebära att flera av konkurrensregleringarna (selektiva incitamenten) inte behövdes. Eftersom arbetskraftsbrist ansågs råda fram till 1970-talet tvingades emellertid SAF att reglera konkurrensen inom arbetsgivar-kollektivet och disciplinera medlemmarna. De strategier SAF använde sig av var; en bred medlemsvärning, centralisering av makten, samordnade centrala förhandlingar, åtgärder mot löneglidning och andra förmåner och förbud mot annonsering efter arbetskraft på branschnivå.

En bred medlemsvärning krävde en aktiv rekryteringspolitik. SAF erbjöd förmåner som exempelvis konfliktförsäkring till företag och andra arbetsgivarorganisationer som valde att ansluta sig, vilket var ett positivt selektivt incitament. För att tvinga in oorganiserade företag i SAF-förbunden användes olika typer av bojkotter, som exempelvis kollektiva order- och leveransstopp. Detta var ett negativt selektivt incitament, eftersom det rörde sig om en bestraffningsstrategi. Företag som inte ansåg att ett delägarskap i SAF var rationellt tvingades följaktligen in i organisationen. Ur en kartellaspekt var den breda medlemsvärningen en grundläggande strategi för en öppen inköpskartell. En hög organisationsgrad var nämligen fundamental om SAF skulle kunna motså facketes löneökningsskrav och reglera konkurrensen mellan företagen om arbetskraften. Den breda medlemsvärningen var med andra ord av stor betydelse för övriga hjälpstrategier som SAF utvecklade under rådande arbetskraftsbrist.

Strategin att centralisera makten inom arbetsmarknadens huvudorganisationer var också av stor betydelse för SAF:s förmåga att jämka olika intressen och disciplinera medlemmarna. Som inköpskartell kunde man alltså tvinga medlemmarna att följa slutna avtal genom centraliseringen av makten. SAF var en heterogen organisation som representerade ett stort antal branscher med varierande tillväxt. En decentraliserad organisationsstruktur hade resulterat i en större oenighet beträffande vad som var den kollektiva nyttan och konkurrensen mellan olika branscher hade kunnat medföra att vissa förbund bröt sig ur SAF, eftersom man önskade sluta egna avtal. Detta kunde motverkas om centralorganisationen hade makten över resurserna. Enligt Olsons teori om kollektiv handling är dessutom en centraliserad organisationsstruktur effektiv i en stor och heterogen organisation, då kostnaderna för exempelvis informationsspridning och förhandlingar ökar om ansvaret läggs på enskilda medlemmar eller förbund. Kostnadsaspekten förklarar också varför medlemmarna accepterar en centralisering av makten inom en stor och heterogen organisation.

SAF var också intresserade av att LO skulle centralisera makten inom den fackliga sfären, eftersom det möjliggjorde samordnade centrala förhandlingar. En sådan förhandlingsmodell var av stor betydelse för SAF under rådande arbetskraftsbrist. Om förhandlingarna sköttes på förbunds nivå fanns en risk att lönerna ökade kraftigt inom tillväxtbranscher, vilket på lång sikt kunde resultera i en allmän uppressning av löneläget. Genom att centralisera makten inom LO och införa centraliserade samordnade förhandlingar förväntade sig alltså SAF att man skulle kunna begränsa

löneökningarna. Inköpskartellen bedömde således att man hade större möjlighet att kontrollera priset på arbetskraften genom att införa den aktuella förhandlingsmodellen. Lundh menar att införandet av förhandlingsmodellen baserades på kortsiktiga överväganden, men denna slutsats är värd att omprövas. SAF:s strävan efter att kontrollera löneökningarna och LO:s lönepolitiska program talar snarare för att parterna såg införandet av förhandlingsmodellen som ett långsiktigt åtagande. För LO var det som försäljningskartell av stor betydelse att makten och lönebildningen centraliserade, eftersom man därigenom kunde disciplinera medlemmarna och förmå dem att acceptera en allmän löneutjämning mellan olika kategorier arbetare.

Trots införandet av lönebildningsmodellen menade SAF att löneökningarna var för kraftiga. Detta var framförallt retorik i spelet på arbetsmarknaden. Mycket talar nämligen för att parterna som breda organisationer tog ett samhällsekonomiskt ansvar i avtalsförhandlingarna. Fram till mitten av 1960-talet var nämligen industrins investeringar stora samtidigt som reallönerna ökade. Parterna utgick från produktivitetsoökningen i den konkurrensutsatta sektorn och anpassade lönerna därefter. Löneutvecklingen kan även tolkas som samhällsekonomiskt ansvarsfull då man följde regeringens direktiv att vara återhållsam, eftersom det bidrog till en dämpad inflation. Parternas samarbete i lönebildningen minskade dessutom konfliktfrekvensen på arbetsmarknaden, vilket får ses som ansvarsfullt. En hög konfliktfrekvens är kostsam för såväl parterna på arbetsmarknaden som samhället i övrigt.

Swenson och Lundh menar att SAF var positivt inställda till den solidariska lönepolitiken, därför att den medförde att löneökningarna begränsades. En genomgång av relevant källmaterial visar dock att SAF sannolikt attraherades av idén om lika lön för lika arbete, medan man däremot motsatte sig en allmän löneutjämning. Kunskapsläget behöver därmed kompletteras, eftersom det finns flera exempel på att SAF ogillade den solidariska lönepolitiken.

Löneglidningen var stor under undersökningsperioden och Lundqvist liksom denna studie visar att den var störst inom branscher och regioner med arbetskraftsbrist. Detta berodde på att tillväxtbranscher försökte använda höga löner som konkurrensmedel på arbetsmarknaden. SAF försökte begränsa löneglidningen och använde sig av en strategi som syftade till att disciplinera medlemmarna. Eftersom organisationen var heterogen och täckte branscher med varierande tillväxt var emellertid denna strategi besvärlig. Man använde inte ett negativt selektivt incitament i form av bestraffning eller disciplinering, därför att man då riskerade att delägare hade lämnat föreningen. Kostnaden för ett negativt selektivt incitament i form av reglering av löneglidningen bedömdes följaktligen vara för hög. Därför använde man sig enbart av information i syfte att dämpa löneglidningen. Denna strategi användes också när det gällde förmåner utöver lönen, även om enskilda förbund utfärdade direkta förbud.

Studier visar att arbetskraften använde rörlighet som förhandlingsvapen gentemot företagen från krigsslutet till mitten av 1950-talet. Därefter bedömdes istället arbetskraften vara alltför stationär. Furåker ser därmed "överörligheten" kring 1950 som ett övergående fenomen. En analys av diskussionerna inom SAF visar emellertid

att arbetskraften var överrörlig under hela undersökningsperioden, vilket kan förklaras av arbetskraftsbristen. SAF samverkade därför med medlemsförbunden och använde en konkurrensreglerande strategi i form av annonseringsförbud. Denna strategi var förhållandevis effektiv, då flera av de stora medlemsförbunden slöt upp bakom den. Även försäljningskartellen medverkade till att reglera överrörligheten, men man utfärdade inget förbud mot arbetsplatsbyten. Däremot spred man information om överrörlighetens konsekvenser tillsammans med arbetsgivarna. Detta var sannolikt en del av LO:s strävan efter löneutjämning. Man ville alltså motverka att vissa kategorier arbetare pressade upp sina löner genom rörligheten, därför att det på lång sikt kunde resultera i ett vidgat lönegap mellan olika kategorier arbetare.

KAPITEL 5

De inhemska arbetskraftsresurserna

Eftersom det ansågs råda ett högt efterfrågetryck på svensk arbetsmarknad från krigsslutet till 1970-talet förelåg det ett behov av att nyttja de inhemska arbetskraftsresurserna så effektivt som möjligt. Detta kunde ske på två sätt. Man kunde använda den befintliga arbetskraften mer effektivt genom att vidta arbetsmarknadspolitiska åtgärder som utjämnade regionala och strukturella skillnader mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft. Dessutom kunde arbetskraftsutbudet ökas genom en mobilisering av de inhemska arbetskraftsreserverna, dvs. personer som stod utanför arbetsmarknaden men hade förutsättningar att ingå i arbetskraften. Det rörde sig om gifta kvinnor, äldre och delvis arbetsföra som kunde sysselsättas inom sektorer med efterfrågeöverskott på arbetskraft. Fackföreningsrörelsens inflytande över arbetsmarknadspolitiken och dess syn på de inhemska arbetskraftsreserverna har kartlagts i flera studier, medan motparten på arbetsmarknaden inte har erhållit någon större uppmärksamhet. I detta kapitel uppmärksammas följaktligen SAF:s inställning och agerande i förhållande till arbetsmarknadspolitiken och mobiliseringen av de inhemska arbetskraftsreserverna. De frågor som berörs i kapitlet är av intresse eftersom arbetskraftsutbudet dels påverkade den inbördes maktrelationen mellan SAF och LO i den svenska modellen på arbetsmarknaden, dels påverkade behovet av kartellstrategier på såväl försäljningssidan som inköpsidan. SAF och LO hade således delvis oförenliga intressen, vilket påverkade inställningen till olika utbudsstimulerande arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Även om mobiliseringen av arbetskraftsreserverna kan ses som en del av arbetsmarknadspolitiken särskiljs åtgärderna för ett effektivt utnyttjande av den ordinarie arbetskraften från mobiliseringen av arbetskraftsreserverna i redogörelsen nedan.

5.1 Arbetsmarknadspolitiken

Arbetsmarknadspolitiken växte under efterkrigstiden från att ha varit en marginell arbetslöshetsbekämpande företeelse till en central del av den ekonomiska politiken. Med utgångspunkt i strävan efter full sysselsättning och ekonomisk tillväxt var två aspekter centrala i den politik som utmejslades. För det första utformades åtgärder som syftade till att stimulera den geografiska och yrkesmässiga rörligheten. För det andra tillämpades en arbetslinje istället för en kontantlinje, vilket innebar att arbetslösa borde sysselsättas i arbetsmarknadspolitiska åtgärder hellre än att erhålla kontant understöd. Under 1960-talets senare del ökade dessutom de regionalpolitiska

satsningarna, som syftade till att öka tryggheten på de lokala arbetsmarknaderna.¹

Under det andra världskriget fördes en aktiv arbetsmarknadspolitik, vilket motiverades av beredskapstillståndet. Mobiliseringen medförde att det uppstod arbetskraftsbrist och att antalet vakanser som inrapporterades till arbetsförmedlingarna ökade kraftigt. Det behövdes därför en starkare arbetsförmedlingsorganisation som kunde klara av att utjämna skillnader i utbud och efterfrågan på olika delarbetsmarknader och som kunde erbjuda arbetsmarknadsutbildning. Under kriget genomfördes också en omorganisering av den statliga arbetsmarknadsmyndigheten. Statens arbetslöshetskommission (AK) som funnits sedan det första världskrigets utbrott ersattes 1940 av Statens arbetsmarknadskommission (SAK), vilken i sin tur ombildades till AMS 1948. SAK fick stora befogenheter och administrerade flertalet arbetsmarknadsfrågor.²

Under 1940-talets andra hälft genomfördes en nedtrappning av arbetsmarknadspolitiken, vilket framförallt berodde på att arbetslösheten var låg och att beredskapstillståndet var passerat. I en fredsekonomi med full sysselsättning ansågs det följaktligen motiverat att minska utgifterna för arbetsmarknadsmyndighetens verksamhet. Under 1950-talets första hälft var situationen alltigenom likadan och nedtrappningen av arbetsmarknadspolitiken fortsatte. Nedskärningarna var också led i ett försök att effektivisera verksamheten och genomfördes på initiativ av 1950 års arbetsförmedlingsutredning. De enda arbetsmarknadspolitiska åtgärder som var av någon nämnvärd omfattning var kontantunderstöd till arbetslösa, beredskapsarbeten och arbetsförmedlingsverksamheten. Under denna period påbörjades emellertid en diskussion om arbetsmarknadspolitikens innehåll och funktion, och den sattes in i ett bredare ekonomiskpolitiskt sammanhang.³

Gösta Rehn och Rudolf Meidner var drivande i debatten och de utvecklade en modell för Sveriges ekonomiska politik, i vilken en mer aktiv arbetsmarknadspolitik var en central del.⁴ De menade att arbetslöshet inom vissa regioner och branscher borde bemötas med selektiva arbetsmarknadspolitiska insatser. Tanken var således att insatserna skulle leda till ett effektivt nyttjande av den befintliga arbetskraften. Den geografiska och yrkesmässiga rörligheten skulle stimuleras, via flyttningsstöd och omskolning, och staten skulle påverka den lokala efterfrågan på arbetskraft genom regionalpolitiska lokaliseringsstöd. Dessa arbetsmarknadspolitiska åtgärder skulle också användas för att motverka den arbetslöshet som uppstod till följd av den solidariska lönepolitiken och struktururomvandlingen. Följaktligen blev arbets-

1 Wadensjö (1979) s. 103.

2 *Arbetsmarknadspolitik i förändring* (1992) s. 77-80; Öhman (1970); Öhman (1974) s. 15-16; Axelsson – Löfgren – Nilsson (1985) s. 68.

3 Helldahl (2008) s. 26; *Arbetsmarknadspolitik i förändring* (1992) s. 80-83; Axelsson – Löfgren – Nilsson (1985) s.72, 147; Wadensjö (1979) s. 104; Öhman (1974) s. 17-18; SOU 1951: 30, s. 24-27.

4 Wadensjö (1979) s. 104; Axelsson – Löfgren – Nilsson (1985) s. 72.

marknadspolitiken integrerad i såväl löne- som tillväxtpolitiken.⁵

Åren 1957-1958 kom den första kraftigare konjunkturdämpningen sedan krigsslutet, vilken förde med sig en viss ökning av arbetslösheten. Det var vid denna tid som den aktiva arbetsmarknadspolitiken fick sitt genombrott och storskaliga satsningar gjordes på rörlighets- och utbildningsstimulerande åtgärder grundade på idéerna i Rehn-Meidners modell. Noterbart är emellertid att de efterfrågestimulerande regionalpolitiska åtgärder som Rehn och Meidner förespråkade hamnade i skymundan, eftersom LO var starkt kritiskt till denna typ av åtgärd. LO prioriterade sålunda rörlighetspolitiken före regionalpolitiken. Däremot accepterade facket beredskapsarbeten, vilket medförde att antalet beredskapssysselsättningar ökade kraftigt i norrlandslänen. En anledning till att den geografiska rörligheten prioriterades framför regionalstödet var att det fanns ett stort antal lediga platser i södra Sverige, medan arbetslösheten var förhållandevis hög i landets nordligaste delar.⁶ Det var således lättare att överföra arbetskraft inom landet än att satsa på etablering av nya verksamheter i glesbygden.

När arbetslösheten ökade i övergången mellan 1960- och 1970-talen förändrades delvis arbetsmarknadspolitiken och allt större tyngd lades vid de regionalpolitiska åtgärderna. Syftet med detta var framförallt att påverka den lokala efterfrågan på arbetskraft och politiken inriktades alltmer mot sysselsättningskapande åtgärder. Den arbetsmarknadspolitik som fördes baserades på den partssammansatta Arbetsmarknadsutredningens betänkande, som lämnades 1965. På grundval av betänkandet och de konventioner som antogs av *International Labour Organization* (ILO) och *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD) 1964 fastställdes för första gången de officiella målen för arbetsmarknadspolitiken i en regeringsproposition 1966.⁷

AMS nytillträdde generaldirektör Bertil Olsson var starkt pådrivande inom myndigheten när arbetsmarknadspolitiken fastlades under 1950-talets andra hälft. Än mer betydelsefullt var emellertid att såväl LO som den socialdemokratiska regeringen ställde sig bakom Rehn-Meidners idéer gällande arbetsmarknadspolitikens utformning. Arbetarrörelsen kontrollerade de resurser som lades på arbetsmarknadspolitiken, politikens innehåll och utförandet. Studier visar också att LO stod som den huvudsakliga idégivaren när den nya arbetsmarknadspolitiken formades, förmedlat genom implementeringen av Rehn-Meidners modell.⁸ Det fackliga inflytandet i AMS var större än i andra statliga myndigheter, med fackföreningsfolk

5 Den Rehn-Meidnerska modellen mejslades ut i ett antal artiklar och rapporter, varav ett flertal går att finna i Rehn (1988). Mest inflytelserikt blev emellertid betänkandet *Fackföreningsrörelsen och den fulla sysselsättningen*, som presenterades inför LO-kongressen 1951. Se även Öhman (1974).

6 Lundh (2010a) s. 170; Helldahl (2008) s. 39; *Arbetsmarknadspolitik i förändring* (1992) s. 83-85; Wadensjö (1979) s. 105.

7 Wadensjö (1979) s. 105-107; SOU 1965: 9; Axelsson – Löfgren – Nilsson (1985) s. 94-104.

8 Wadensjö (1979) s. 105; Furåker (1976) s. 24; Öhman (1974).

på samtliga organisatoriska nivåer och facklig majoritet i AMS styrelse.⁹ Det var följaktligen relativt opproblematiskt för arbetarrörelsen att fastlägga en arbetsmarknadspolitik baserad på Rehn-Meidners modell.

Avsikten med föreliggande undersökning är inte att fastställa vilken intention arbetarrörelsen hade med arbetsmarknadspolitiken. Det är däremot viktigt att påvisa det faktum att LO och den socialdemokratiska regeringen hade ett stort inflytande över AMS och arbetsmarknadspolitiken, eftersom SAF kritiserade både regeringen och motparten på arbetsmarknaden när man analyserade de insatser som vidtogs för att tillvarata de inhemska arbetskraftsresurserna. Den grundläggande intressemot-sättning som fanns mellan parterna på arbetsmarknaden vad utbud och efterfrågan på arbetskraft beträffar visade sig sålunda tydligt i synen på arbetsmarknadspolitiken funktion och inriktning, vilket problematiseras nedan.

5.2 SAF:s syn på arbetsmarknadspolitiken

SAF:s syn på arbetsmarknadspolitiken präglades under efterkrigstiden av en delvis kritisk inställning till LO och regeringen, vilka man ansåg kontrollera politikens inriktning och innehåll. En kontroll som enligt arbetsgivarna användes för att skydda den inhemska arbetskraften från en alltför omfattande utbudskonkurrens. Denna kritiska inställning färgade diskussionerna i såväl beslutande organ som i utredande organ och i arbetsgivarpressen. Den kritiska inställningen kan också tolkas som ett rent principiellt ställningstagande, då SAF var positivt inställda till stora delar av den politik som fastlades under 1950-talets andra hälft och 1960-talet.

Före 1957 hade SAF inte analyserat arbetsmarknadspolitiken i någon större utsträckning. I samband med konjunkturedgången 1957-1958 ökade emellertid arbetsgivarnas intresse för arbetsmarknadspolitiken, vilket återspeglade det faktum att de arbetsmarknadspolitiska insatserna blev en allt viktigare del av arbetarrörelsens ekonomiska politik.

Mellan 1945 och 1957 hade det dock förekommit vissa överläggningar inom SAF beträffande arbetsmarknadsmyndighetens verksamhet och arbetsmarknadspolitiken. Den bild som präglade SAF:s diskussioner var att de arbetsmarknadspolitiska insatserna inte var tillräckliga. Framförallt efterlystes intensifierade insatser för att matcha de arbetssökande med vakanserna på arbetsmarknaden. SAF:s utgångspunkt var sålunda att mer aktiva åtgärder borde sättas in för att dels flytta arbetskraft till expansiva regioner, dels omskola arbetssökande.¹⁰ I en intern promemoria från 1946 gjorde SAF ett ställningstagande som var signifikativt för synen på arbetsmarknadspolitiken under de första efterkrigsåren.

”En angelägen fråga för arbetsförmedlingen torde vara att ytterligare utveckla den interlokala förmedlingen och om möjligt åstadkomma en utflyttning från de kommuner, som ha överskott på arbetskraft och som

⁹ Rothstein (1992b) s. 20-21.

¹⁰ Detta framkommer bland annat i SAF:s remissyttrande över 1955 års långtidsutredning, SOU 1957: 22, s. 228.

icke kunna beräknas erhålla, nya ekonomiskt lönande arbetsmöjligheter för sitt arbetskraftsoverskott. Därvid uppkommer emellertid frågan om de nu föreliggande möjligheterna för arbetsmarknadsorganen att utgiva rese- och flyttningsbidrag äro tillräckliga.”¹¹

I anslutning till konjunkturnedgången 1957-1958, då en arbetsmarknadspolitik baserad på Rehn och Meidners idéer utformades, genomförde SAF en utredning gällande arbetsmarknadspolitikens inriktning. Utredningen presenterades för styrelsen våren 1959 och innehöll dels en sammanställning av den nya arbetsmarknadspolitikerna, dels en översikt av SAF:s syn på arbetsmarknadspolitikens inriktning. Både SAF:s ledning och utredningen hade en förhållandevis positiv inställning till de matchningsinriktade arbetsmarknadspolitiska åtgärderna, men man ville se ytterligare insatser gällande stimulansen av den geografiska och yrkesmässiga rörligheten. För det första efterlystes en effektiviserad och förbättrad arbetsförmedling, vilket kan tolkas som indirekt kritik mot den nedskärning som genomfördes inom arbetsförmedlingsverksamheten fram till 1950-talets andra hälft. SAF menade dels att arbetsförmedlingen borde vara personellt och kompetensmässigt rustad att möta olika situationer på arbetsmarknaden både lokalt och regionalt, dels att en nationell samordning av verksamheten borde genomföras.¹² Anledningen till detta var att en nationell samordning var nödvändig om företagens efterfrågan på arbetskraft skulle kunna matchas med arbetssökande i hela landet. För det andra ville SAF att rese- och flyttningsbidragen skulle behållas och att AMS skulle få mer resurser för att utveckla nya rörlighetsstimulerande åtgärder. Utredningen framhöll sålunda att ”[a]rbeitsförmedlingen bör få i sin hand olika rörlighetsstimulerande medel, som den kan använda i det dagliga förmedlingsarbetet.”¹³ För det tredje efterfrågade SAF intensifierade och långsiktiga yrkesutbildningsinsatser för såväl ungdomar och äldre samt en matchning mellan utbildningarnas inriktning och de lediga platserna på arbetsmarknaden.¹⁴

Anledningen till att man ville stimulera arbetskraftens rörlighet var att de åtgärder som vidtagits inte ansågs få tillräckligt stor effekt. Det fanns ett flertal förklaringar till arbetskraftens geografiska trögrörlighet, varav lokal bundenhet lyftes fram som central av AMS. I *Arbetsgivaren* framhölls att det fanns ytterligare faktorer som hade en negativ inverkan på den geografiska mobiliteten. Erfarenheterna visade att statlig styrning på arbetsmarknaden fick begränsad effekt. Arbetssökande bytte därmed inte bostadsort bara för att statsmakten uppmanade till detta. Den geografiska rörligheten motverkades också av bristen på bostäder i expansiva regioner.¹⁵ Det var

11 SAF, F6GA: 55. *P.M. angående Sveriges arbetskraft och den industriella utvecklingen.*

12 SAF, A3C: 56. *P.M. rörande arbetsmarknadspolitikens inriktning*; SAF, A3A: 55. *Styrelsemöte 23 maj 1959*; Giesecke (1968) s. 87-88.

13 SAF, A3C: 56. *P.M. rörande arbetsmarknadspolitikens inriktning.*

14 SAF, A3C: 56. *P.M. rörande arbetsmarknadspolitikens inriktning.*

15 Skogh (1963) s. 243; *Arbetsgivaren* 1960 Nr 2 s. 4.

vare sig attraktivt eller möjligt att flytta till en ort som inte kunde erbjuda bostäder av rimlig kvalitet.

Avseende de faktorer som hämmade den yrkesmässiga rörligheten pekade SAF på effekterna av löneutjämningen. Enligt SAF medförde den allmänna löneutjämningen att yrkesutbildade missgynnades, då de inte kompensterades för sina humankapitalinvesteringar. Det fanns sålunda få incitament att genomgå yrkesutbildning.¹⁶ SAF:s utgångspunkt var med andra ord att den kvalificerade arbetskraften skulle premieras genom lönesättningen, eftersom det var ett effektivt sätt att stimulera den yrkesmässiga rörligheten.

Även om man ville stimulera den geografiska rörligheten höjdes ett varnande finger, då det var vanligt att företag permitterade arbetskraft vid konjunkturella nedgångar, arbetskraft som kunde återanställas så snart konjunkturen vände uppåt. SAF:s utgångspunkt var följaktligen att arbetsmarknadsmyndigheten inte fick vara för ivrig och "...skingra en väl inarbetad arbetarstam på en ort eller ett företag."¹⁷ Ur näringslivets perspektiv borde sålunda den arbetslöse matchas med eventuella vakanser i närområdet. Det var först i ett läge när lokala arbetstillfällen inte fanns tillgängliga som arbetsförmedlingen borde använda olika typer av bidrag för att förmå den arbetslöse att flytta.¹⁸

Om SAF var positiva till de rörlighetsstimulerande insatserna var inställningen den motsatta när det gällde beredskapsarbeten, vilka sågs som resursslöseri. Utifrån ett företagarperspektiv och mot bakgrund av arbetskraftsbristen var SAF:s utgångspunkt att AMS borde agera för att utplacera arbetslösa på den öppna arbetsmarknaden. Man menade följaktligen att "...alla möjligheter att skaffa den arbetslöse ett nytt arbetstillfälle på den öppna arbetsmarknaden måste prövas innan andra åtgärder vidtages."¹⁹

År 1965 lämnade Arbetsmarknadsutredningen sitt betänkande, som i stor utsträckning kom att lägga grunden för den arbetsmarknadspolitik som regeringen fastlade 1966. Betänkandet remitterades till SAF och Industriförbundet, som lämnade ett gemensamt yttrande till Inrikesdepartementet. De båda näringslivsrepresentanterna fann ett stort värde i att arbetsmarknadspolitikens innehåll och inriktning sammanställdes för första gången. Däremot opponerade man sig mot att betänkandet inte föregåtts av en diskussion mellan berörda parter, eftersom det enligt arbetsgivarna fanns brister gällande politikens mål och medel.²⁰ Detta är förvånande då såväl SAF som Industriförbundet medverkade i utredningsarbetet. En rimlig förklaring till att man opponerade sig är att arbetsgivarnas representanter

16 SAF, F6GB: 128. *Diskussionspromemoria angående bristen på yrkesarbetare och arbetare inom vissa industrier samt beträffande åtgärder för en vidgad lönedifferentiering.*

17 SAF, A3C: 56. *P.M. rörande arbetsmarknadspolitikens inriktning.*

18 SAF, A3C: 56. *P.M. rörande arbetsmarknadspolitikens inriktning.*

19 SAF, A3C: 56. *P.M. rörande arbetsmarknadspolitikens inriktning.*

20 SOU 1965: 9. Axelsson – Löfgren – Nilsson s. 94, 97-99; SAF, F7GB: 22. *Remissyttrande 19 maj 1965 – Arbetsmarknadsutredningens betänkande.*

inte lyckades införliva näringslivets ställningstaganden i betänkandet, vilket fick arbetsgivarorganisationerna att reagera.

Precis som under 1950-talet efterfrågades ökade satsningar på yrkesutbildning av den orsaken att stora delar av industrin saknade kvalificerad arbetskraft. Utbildningsinsatserna förväntades även underlätta matchningen mellan arbetsökande och vakanser. Man var följaktligen positivt inställd till de rörlighetsstimulerande insatser som gjorts, men utgick samtidigt ifrån att än mer kunde göras. SAF och Industriförbundet kritiserade också andra aspekter av Arbetsmarknadsutredningen och arbetsmarknadspolitiken. Den första punkt som arbetsgivarna lyfte fram rörde arbetsförmedlingen. Man menade att den offentliga förmedlingen ofta varit oförmoden att ordna fram arbetskraft till företagen. Mot denna bakgrund ansåg arbetsgivarna att regeringen borde tillåta privata förmedlingar.²¹

I remissyttrandet kritiserade arbetsgivarna också beredskapsarbetena, då man ansåg att det hade gått slentrian i systemet. Detta var särskilt påtagligt i landets norra delar. Därför efterfrågades aktiva insatser för att överföra arbetskraft från beredskapsarbeten till den öppna arbetsmarknaden, vilket i praktiken innebar att arbetskraft skulle flyttas från norra till södra Sverige. Ur näringslivets perspektiv skulle beredskapsarbeten vara en sista utväg för att hålla upp sysselsättningen vid lågkonjunkturer, inte ett permanent inslag på arbetsmarknaden.²²

Under 1960-talets andra hälft förändrades SAF:s fokus vad arbetsmarknadspolitiken beträffar. Sedan krigsslutet hade man framförallt fokuserat på åtgärder för att motverka arbetskraftsbristen, men i och med att strukturkrisen slog igenom på bred front inom svensk industri blev SAF alltmer intresserade av åtgärder som syftade till att upprätthålla produktionen och sysselsättningen.²³

5.3 Mobiliseringen av de inhemska arbetskraftsreserverna

En mobilisering av gifta kvinnor, äldre och delvis arbetsföra började diskuteras redan vid krigsslutet. Denna diskussion fortgick under 1940- och 1950-talen och ekonomer, statliga utredningar och arbetsmarknadens parter diskuterade hur man skulle kunna skapa förutsättningar för en ökad förvärvsintensitet bland de inhemska arbetskraftsreserverna. Flera undersökningar visar emellertid att få åtgärder vidtogs för att inkorporera reserverna på den öppna arbetsmarknaden under 1940- och 1950-talen. Det dröjde därmed till 1960-talet innan man verkligen agerade för att mobilisera reservarbetskraften.²⁴ Nedan analyseras synen på de inhemska arbetskraftsreserverna och de åtgärder som vidtogs för att möjliggöra reservernas inträde på arbetsmarknaden, med särskilt fokus på arbetsmarknadsparternas argumentation och agerande.

21 SAF, F7GB: 22. *Remissyttrande 19 maj 1965 – Arbetsmarknadsutredningens betänkande.*

22 SAF, F7GB: 22. *Remissyttrande 19 maj 1965 – Arbetsmarknadsutredningens betänkande*, SAF, A3C: 72. *Det aktuella och framtida sysselsättningsläget.*

23 De Geer (1986) s. 386; *Arbetsgivaren* 1967 Nr 8 s. 2.

24 Johansson (2008) s. 123; Wadensjö (1979) s. 103-107; Öhman (1974) s. 34; Kyle (1979); Yalcin (2010).

5.3.1 Arbetskraftsreserven under 1940- och 1950-talen

Under 1900-talets första decennier var gifta kvinnors hemarbete allmänt accepterat och institutionaliserat, med undantag för de fall när kvinnan av nödtvång behövde utöka familjeinkomsten. Under det andra världskriget aktualiserades emellertid diskussionen om kvinnor som arbetskraftsreserv, då det uppstod arbetskraftsbrist till följd av mobiliseringen. Satsningar gjordes på snabbutbildning av kvinnor och av annan reservarbetskraft och erfarenheterna från denna verksamhet var i allmänhet goda. Inför krigsslutet efterlystes fortsatta satsningar på kvinnors förvärvsarbete, men såväl den manliga arbetskraften som arbetsgivarna var tveksamma till att släppa in kvinnor i fabriker.²⁵

Eftersom den stora efterfrågan på arbetskraft bestod efter krigsslutet var mobiliseringen av den kvinnliga reservarbetskraften fortfarande intressant. Ett stort problem var emellertid att yngre kvinnor som arbetskraft minskade avsevärt, till följd av att statsmakten sedan mellankrigstidens befolkningskrisdebatt strävat efter lägre giftermålsålder och högre äktenskapsfrekvens. Därmed blev de hemmavarande gifta kvinnorna den stora arbetskraftsreserven och denna grupp väg in i arbetslivet hamnade ofta i fokus när arbetskraftsbristen diskuterades. Debatten präglades ofta av den motsättning som fanns mellan kvinnors producerande respektive reproducerande roll, båda rollerna lika viktiga för ett samhälle med stor efterfrågan på arbetskraft. Samhället var tvunget att lösa denna motsättning och därigenom skapa förutsättningar för ett ökat kvinnligt förvärvsarbete.²⁶

Ekonomerna Gösta Ahlberg och Ingvar Svenilson hade ett stort inflytande över samhällsdebatten under 1940-talets andra hälft och de framhöll att en ökad förvärvsintensitet bland de gifta kvinnorna var en tänkbar lösning på arbetskraftsbristproblematiken, medan övriga arbetskraftsreserver inte uppmärksammades. Enligt Ahlbergs och Svenilsons prognoser uppgick antalet hemmafruar till omkring 1 miljon. En enprocentig årlig ökning av antalet förvärvsarbetande gifta kvinnor beräknades ge ett arbetskraftstillskott på omkring 200 000 personer under en 20-årsperiod. Om detta realiserades skulle sålunda stagnationen i antalet personer i arbetsför ålder motverkas. Samtidigt pekade Ahlberg och Svenilson på en rad besvärande omständigheter. Gifta kvinnor som började förvärvsarbeta tenderade att söka sig till servicenäringarna och bidrog därför inte till ett ökat arbetskraftsutbud inom industrisektorn. Dessutom var gifta kvinnor en orörlig arbetskraft, då de oftast bands geografiskt till den ort där maken arbetade. Om de gifta kvinnorna skulle kunna anställas krävdes med andra ord att industriföretagen omlokaliserades. Därtill var många kvinnor endast villiga att deltidsarbetade, medan denna anställningsform var mindre vanlig inom industrin. Företagen behövde således erbjuda nya anställningsformer om man ville anställa gifta kvinnor, vilket Ahlberg och Svenilson såg som ganska orealistiskt. Mot bakgrund av de besvärande omständigheterna drog

25 Silenstam (1970) s. 57-58; Kyle (1979) s. 141-142, 153-154.

26 Kyle (1979) ss. 153-154; Olofsson (2000) s. 45.

ekonomerna slutsatsen att antalet kvinnor inom industriproduktionen sannolikt skulle minska under de kommande åren.²⁷

År 1952 publicerades en ny arbetskraftsprognos, som hade sammanställts av ekonomen Erik Höök. Han delade i stort sett Ahlbergs och Svenilsons pessimism gällande anställning av gifta kvinnor inom industrin. Även om rationaliseringen av hemarbetet minskade de gifta kvinnornas arbetsbörda i hemmet var förändringen inte så pass omfattande att utbudet av gifta kvinnor inom industrin genomgick någon större förändring. Om så skulle ske menade Höök att tillgången på deltidsarbeten behövde utökas, men företagen var fortfarande primärt intresserade av att anställa heltidsarbetande. Höök framhöll dessutom att kvinnor ogärna åtog sig "... smutsiga och illaluktande arbeten."²⁸ Detta gjorde att många kvinnor sökte sig till servicenäringarna istället för industrin.²⁹

Eftersom den genomsnittliga levnadsåldern hade ökat genom ett allmänt förbättrat hälsotillstånd menade Höök att det fanns vissa möjligheter att mobilisera personer äldre än 65. Samtidigt medförde utvecklingen av produktionsapparaten att antalet fysiskt krävande arbeten minskade, vilket underlättade ett fortsatt yrkesliv för de äldre. Å andra sidan hade pensionsförhållandena förbättrats och de äldres levnadsstandard höjts och därför var få personer intresserade av att arbeta efter 65-årsåldern. På sikt kunde man därför förvänta sig att en allt mindre andel av de äldre skulle arbeta.³⁰

Avseende de delvis arbetsföra poängterade Höök att det saknades uppgifter om dels gruppens storlek, dels den individuella arbetsförmågan. Hans bedömning var emellertid att en viss andel av personerna med intellektuell eller fysisk funktionsnedsättning skulle kunna inträda på den öppna arbetsmarknaden, förutsatt att de tilldelades lämpliga arbetsuppgifter.³¹

Mobiliseringen av de inhemska arbetskraftsreserverna behandlades inte i långtidsprogrammet 1947-1953, utan man hänvisade till Ahlbergs och Svenilsons arbetskraftsprognoser. Frågan om arbetskraftsreserven lyftes däremot av 1950 års långtidsutredning, som påpekade att en mindre uppgång av antalet förvärvsarbetande gifta kvinnor var tänkbar. Merparten av de kvinnor som började arbeta förväntades emellertid söka sig till servicenäringarna, vilket innebar att antalet kvinnor inom industrin förblev konstant. Trots det betonade utredningen att aktiva åtgärder behövdes för att mobilisera de gifta kvinnorna och de delvis arbetsföra, medan den äldre arbetskraften inte omnämndes. För kvinnornas del sågs möjligheten att deltidsarbeta som särskilt betydelsefull, men också en fortsatt rationalisering av hushållsarbetet och en omprövning av sambeskattningen nämndes. Avseende de

27 Ahlberg – Svenilson (1946) s. 31-42.

28 Höök (1952) s. 103.

29 Höök (1952) s. 103.

30 Höök (1952) s. 104-105.

31 Höök (1952) s. 116.

delvis arbetsföra pekade utredningen på att en anpassning av både arbetsplatserna och arbetsuppgifterna var nödvändig.³²

När 1955 års långtidsutredning lämnade sitt betänkande hade en viss ökning av yrkesverksamhetsgraden bland kvinnorna kommit till stånd, men denna ökning ansågs inte vara tillfredsställande. Det var fortfarande framförallt de ogifta kvinnorna som arbetade, även om allt fler gifta kvinnor sökte sig till den öppna arbetsmarknaden. Utredningen påpekade vidare att de gifta kvinnorna var en arbetskraftsreserv att räkna med, men den skarpa gräns som fanns mellan kvinnliga och manliga arbetsuppgifter gjorde att arbetskraftsreserven inte tillvaratogs i tillräckligt stor utsträckning. Man var också medveten om att kvinnornas hemarbete medförde speciella problem som fick till följd att kvinnor ofta ville arbeta deltid. Denna anställningsform erbjöds dock sällan inom industrin.³³

Långtidsutredningen 1955 analyserade också den äldre arbetskraftens yrkesverksamhet och man betonade att ett fortsatt förvärvsarbete efter 65 års ålder var önskvärt, men mot bakgrund av pensionssystemets expansion sågs en storskalig mobilisering av de äldre som osannolik. Om fler äldre skulle arbeta krävdes enligt utredningen dels en förändring av pensionssystemet, dels att myndigheterna och arbetsmarknadens parter vidtog åtgärder för att anpassa arbetsmarknaden efter de äldres önskemål.³⁴

En anpassning av arbetsplatserna var även nödvändig om de delvis arbetsföra skulle ta sig in på den öppna arbetsmarknaden. Det krävdes följaktligen att berörda myndigheter, företag och arbetsmarknadens parter samverkade för att mobilisera denna arbetskraftsreserv. Vissa insatser hade gjorts, vilket medfört att 66 000 personer med olika typer av funktionsnedsättning hade satts i arbete 1945-1952 genom arbetsförmedlingen. Hur många av dessa som anställdes inom det privata näringslivet framgår inte, men det var otvivelaktigt så att ett betydande antal sysselsattes i slutna verksamheter som exempelvis skyddade verkstäder eller arkivarbeten.³⁵

5.3.2 Parternas syn på arbetskraftsreserverna under 1940- och 1950-talen

Behovet av att mobilisera de inhemska arbetskraftsreserverna fångade tidigt intresset från arbetsmarknadens huvudorganisationer.³⁶ Fram till mitten av 1950-talet framhöll LO konsekvent att anställning av gifta kvinnor, äldre och delvis arbetsföra var det bästa sättet att motverka den arbetskraftsbrist som ansågs råda. Studier visar emellertid att LO vidtog få konkreta åtgärder för att motverka de strukturella hinder som förvårade reservarbetskraftens inträde på den öppna arbetsmarknaden under 1940- och 1950-talen. I LO:s remissyttranden över långtidsutredningarna 1950 och 1955 var man exempelvis tyst gällande arbetskraftsreserverna, samtidigt som

32 SOU 1948: 45, s. 5-14; SOU 1951: 30, s. 22-27.

33 SOU 1956: 53, s. 26-27, 95-98.

34 SOU 1956: 53, s. 99-100.

35 SOU 1956: 53, s. 100; *Arbetsmarknadspolitik i förändring* (1992) s. 83.

36 Olofsson (2000) s. 47.

man tonade ner arbetskraftsbristen och påpekade att den fulla sysselsättningen inte var tryggad. Fackets passivitet i frågan visade sig också genom att LO inte använde sin relation till regeringen för att driva igenom en politik som möjliggjorde bland annat kvinnors inträde på arbetsmarknaden. En infrastruktur att agera inom fanns följaktligen, men LO använde den inte.³⁷ LO sade sig således vara för en mobilisering av de inhemska arbetskraftsreserverna, men gjorde få konkreta insatser för att få detta till stånd. LO talade därmed med ”kluven tunga”, som Hirdman skarpsinnigt formulerat det.³⁸

Anledningen till att LO inte agerade för att mobilisera reservarbetskraften var att fackföreningsrörelsen räknade med att en lösning på arbetskraftsbristen genom sysselsättning av kvinnor, äldre och delvis arbetsföra var en långdragen process. Man var dessutom övertygad om att de delvis arbetsföra inte var en attraktiv arbetskraft.³⁹ Om de inhemska reserverna var lösningen på näringslivets rekryteringsproblem förväntades med andra ord efterfrågeöverskottet på arbetskraft bestå under en över-skådlig tid.

Det finns emellertid tre exempel på att LO de facto engagerade sig i de problem som var förknippade med arbetskraftsreservernas inträde på arbetsmarknaden. För det första satte fackföreningsrörelsen press på offentliga arbetsgivare att ta ett större ansvar för reservernas inträde på arbetsmarknaden.⁴⁰

För det andra samverkade LO med SAF under 1940-talets andra hälft, i den inom ramen för Saltsjöbadsförhandlingarna tillsatta Arbetsmarknadskommittén, för att sysselsätta fler kvinnor inom industrin. Detta kunde bland annat åstadkommas genom en effektiv och ändamålsenlig yrkesutbildning.⁴¹

För det tredje tillsatte SAF, LO och Tjänstemännens centralorganisation (TCO) Arbetsmarknadens kvinnonämnd – verksam mellan 1951 och 1956 – i syfte att verka för kvinnors inträde på den öppna arbetsmarknaden. Även AKN engagerade sig i yrkesutbildningsfrågor. Studier visar emellertid att diskussionerna i nämnden framförallt genomsyrades av idealet om mannen som familjeförsörjare och kvinnan som hemmaarbetande. Dessutom använde LO kvinnonämnden för att lyfta upp kvinnors anställnings- och lönevillkor på agendan, medan ett ökat kvinnligt förvärvsarbete var en fråga som drevs av SAF. LO skickade inte några ledande personer till AKN, vilket har tolkats som att man inte hade något större intresse av att mobilisera den aktuella arbetskraftsreserven.⁴²

Bilden av att arbetsgivarna hade en djupgående vilja att mobilisera arbetskrafts-

37 Kyle (1979) s. 212-213; Yalcin (2010) s. 144-149; Blomqvist (1990); SOU 1952: 11, s. 21; SOU 1957: 22, s. 206-212.

38 Hirdman (2001).

39 Yalcin (2010) s. 149.

40 Yalcin (2010) s. 144.

41 Schånberg (2000) s. 75-76; Olofsson (2000) s. 48-51.

42 Hirdman (2001) s. 104; Yalcin (2010) s. 147; Olofsson (2000) s. 50.

reserverna, som genomsyrar vissa studier, behöver kompletteras.⁴³ SAF:s syn på de inhemska arbetskraftsreserverna präglades under 1940- och 1950-talen av både en kvalitativ och en kvantitativ aspekt, eftersom man ansåg att reserverna var sekunda arbetskraft samtidigt som deras bidrag till det totala arbetskraftsutbudet var välkommet. Föreningen uppmanade följaktligen delägarna att ompröva inställningen till reservarbetskraften och anställa dem som stod till förfogande.⁴⁴ Samtidigt fanns en utbredd tveksamhet när det gällde produktiviteten och kompetensen hos reserverna.

I remissyttrandet över långtidsutredningen 1950 avvisade SAF förslaget om ökad möjlighet till deltidarbete, vilket enligt utredningen skulle öka den kvinnliga förvärvsfrekvensen. Ur arbetsgivarnas perspektiv var en organisatorisk förändring som möjliggjorde deltidarbete en dyr reform för företagen. Dessutom menade man att heltidsarbetande kvinnor sannolikt skulle välja att arbeta deltid om möjligheten fanns. Således skulle en reformering av arbetstiden dels vara kostsam, dels motverka en utbudsökning på arbetsmarknaden. Inom SAF fanns dessutom en utbredd övertygelse om att män och kvinnor hade könsspecifika komparativa fördelar som gjorde dem mer eller mindre lämpade för olika typer av arbetsuppgifter.⁴⁵ Ett tydligt exempel på detta är Verkstadsföreningens ordförande Matts Larsson, som menade att det fanns ett par faktorer som gjorde att industrier med efterfrågeöverskott på arbetskraft inte var intresserade av att anställa kvinnor. För det första fanns uppfattningen att kvinnor var underlägsna männen när det gällde fysiskt krävande arbeten och tekniskt kunnande. För det andra hade kvinnor en högre frånvaroprocent än män, vilket gjorde dem till en oattraktiv arbetskraft. Mot bakgrund av dessa problem framhöll Larsson att arbetsgivarna inte ville offra resurser på att utbilda kvinnor inom industrin. Däremot var han öppen för att använda kvinnor för enformiga och enkla arbetsmoment. Larsson uttryckte relaterat till detta åsikten om kvinnor som arbetskraft att ”[d]e föredrar arbete som inte kräver tankeverksamhet...”⁴⁶

SAF var också skeptiska till en storskalig mobilisering av de delvis arbetsföra, eftersom det krävdes speciella investeringar om de skulle kunna arbeta inom industrin samtidigt som deras produktivitet var svårbedömd.⁴⁷ *Industria* publicerade en artikel med fokus på de delvis arbetsföra 1946, där man öppet proklamerade SAF:s inställning i frågan. I artikeln framhölls bland annat:

43 Yvonne Hirdman menar att SAF argumenterade utifrån en kvantitetsaspekt i form av bristen på kvinnor i arbetslivet. SAF tog denna fråga på stort allvar och skickade topprepresentanter till AKN:s sammanträden, se Hirdman (2001) s. 104. Se även Yalcin (2010) s. 147.

44 SAF, A3C: 46. *P.M. angående arbetskraftsläget i augusti 1945*; SAF, A3A: 46. *Styrelsemöte 25 maj 1950*; SAF, A1A: 7. *Svenska arbetsgivareföreningens styrelse- och revisionsberättelse för 1949*; SAF, A1A: 7. *Svenska arbetsgivareföreningens styrelse och revisionsberättelse för 1950*; *Industria* 1946 Nr 2 s. 42; *Industria* 1950 Nr 13 s. 3; *Industria* 1954 Nr 11 s. 22-26; *Industria* 1955 Nr 2 s. 19.

45 SOU 1952: 11, s. 28; Schånberg (2000) s. 76.

46 *Industria* 1953 Nr 10B s. III; Kvinnors höga frånvaro behandlas också i SAF, F6GA: 109. *Utländsk arbetskraft – Rapport från SAF:s arbetskraftskommitté*.

47 SOU 1952: 11, s. 28.

”Det nu gällande kollektivavtalssystemet vållar nu i många fall svårigheter att infoga den underhaltiga arbetskraften i produktionsprocessen. En del kollektivavtal är så avfattade att arbetsgivaren har rätt att fastställa lägre lön för den partiellt arbetsföre, och då föreligger naturligtvis inga lönetekniska hinder för anställningen. På andra avtalsområden – det är högst få – kan däremot kollektivavtalet ålägga arbetsgivaren att betala full lön, varigenom frågan kommer i ett annat läge. Särskilt tillspetsad blir den ur produktionssynpunkt om den partiellt arbetsföre sätts vid en maskin, som för sitt fulla utnyttjande skulle kräva förstklassig arbetskraft.”⁴⁸

Vad den äldre arbetskraften anbelangar menade SAF att de allt högre pensionsersättningarna medförde att äldre personer var förhållandevis ointresserad av att förlänga sitt yrkesliv. I en intern promemoria framhölls sålunda att industrin sannolikt skulle behöva erbjuda ersättningar utöver den avtalsenliga lönen om man ville anställa pensionärer. SAF motsatte sig emellertid en sådan lösning, då det riskerade att driva upp den allmänna lönenivån. I remissyttrandet över 1950 års långtidsutredning föreslog man därför en höjning av pensionsåldern eftersom det skulle medföra att äldre personer utnyttjades mer effektivt.⁴⁹ Detta ställningstagande får emellertid ses som en principmarkering snarare än ett seriöst förslag, då SAF var medvetna om att arbetarrörelsen strävade efter förbättrade pensionsvillkor under perioden. En höjning av pensionsåldern var med andra ord inte politiskt genomförbar under rådande socialdemokratiskt styre.

5.3.3 Arbetskraftsreserverna under 1960-talet

I början av 1960-talet var fortfarande den dominerande uppfattningen bland ekonomer, politiker, myndigheter och inom näringslivet att det rådde arbetskraftsbrist.⁵⁰ Diskussionen om reservarbetskraftens inträde på arbetsmarknaden var därmed fortfarande högaktuell.

År 1962 publicerades en befolkningsprognos som utförts av socionomen Inge-Mar Mundebo. Han framhöll att den svaga befolkningstillväxten gjorde att de inhemska arbetskraftsresurserna behövde nyttjas i så stor utsträckning som möjligt. Inför framtiden förväntade sig Mundebo att andelen förvärvsarbetande gifta kvinnor skulle fortsätta att öka, vilket skulle bidra positivt till arbetskraftsutbudet. En förutsättning var dock att kvinnorna frigjordes från hemmaarbetet. Mundebo var däremot mindre positiv till en mobilisering av gruppen äldre personer eftersom de dels var trögrörliga, dels hade svårt att anpassa sig till strukturförändringar på arbetsmarknaden.⁵¹ I undersökningen analyserades inte de delvis arbetsföras inträde på den öppna arbetsmarknaden.

48 *Industria* 1946 Nr 2 s. 42.

49 SAF, F6GB: 116. *Arbetskraften, reserver och utvecklingstendenser 18 maj 1949*; SOU 1952: 11, s. 29.

50 Lundh – Ohlsson (1999) s. 64; Olofsson (2000) s. 61.

51 Mundebo (1962) s. 54-67.

I 1959 års långtidsutrednings betänkande betonades att "...de gifta kvinnorna utgör vår största outnyttjade arbetskraftstillgång."⁵² Det fanns emellertid farhågor som gjorde gällande att antagandet om gifta kvinnors ökade yrkesverksamhet överskattades, vilket förklarades med problem på såväl efterfrågesidan som utbudssidan. På efterfrågesidan var det stora problemet industriföretagens ovilja att ordna deltidsarbeten som lämpade sig för kvinnor. Denna typ av arbeten erbjöds inom servicesektorn, vilket var en viktig anledning till att kvinnor sökte sig till denna näringsgren. Om antalet kvinnor som arbetade inom industrin skulle öka krävdes att arbetsgivarna omprövade sin inställning till könsspecifika anställningsformer. På utbudssidan menade utredningen att en generationsväxling påverkade utvecklingen och man utgick från att kommande generationers kvinnor var mer benägna än de äldre att arbeta efter giftermålet. Man menade att både utbuds- och efterfrågesidan kunde påverkas genom politiska insatser och upplysningsverksamhet. Lösningen var dels en lokaliseringpolitik som innebar att kvinnodominerade branscher flyttades till områden med mansdominerade branscher, dels att fler kvinnor anställdes inom mansdominerade yrkesområden. Dessutom behövde staten öka antalet platser i barnomsorgen och erbjuda omskolning och fortbildning för medelålders och äldre kvinnor. Även 1960 års arbetsmarknadsutredning kastade ljus på mobiliseringen av de gifta kvinnorna och pekade i stort sett på samma problem och lösningar som långtidsutredningen uppmärksammat.⁵³

Långtidsutredningen 1959 behandlade också problem rörande de äldre och delvis arbetsföra som ofta hamnade i permanent arbetslöshet eller lämnade arbetsmarknaden vid 65 års ålder. Utredningen menade att problemet delvis kunde lösas genom en aktiv arbetsmarknadspolitik, men påpekade samtidigt att uppgiften var svårlöst. Vilka arbetsmarknadspolitiska åtgärder som skulle riktas mot de aktuella grupperna specificerades inte och utredningen fokuserade i allmänhet mer på de gifta kvinnorna än på de äldre och de delvis arbetsföra.⁵⁴

Åtgärderna för att stimulera delvis arbetsföras sysselsättning specificerades däremot i 1960 års arbetsmarknadsutrednings betänkande. Utredningens utgångspunkt var att alla människor, som kunde och ville arbeta, fick tillfälle att göra meningsfulla insatser i arbetslivet.⁵⁵ Eftersom det ansågs råda arbetskraftsbrist var insatserna för de delvis arbetsföra inte enbart av humanitärt värde, utan gruppen bedömdes kunna bidra positivt till produktionen. Utredningen framhöll dels att arbetsvården behövde byggas ut, dels att systemet för bedömningen av personers arbetsförmåga behövde förbättras. Dessutom efterfrågades statliga bidrag till etablerandet av träningsverkstäder och en utbyggnad av den mot gruppen riktade yrkesutbildningen. För att underlätta arbetsplaceringen föreslogs också att staten gav lönebidrag under en övergångsperiod. I övrigt låg tyngdpunkten på olika typer av

52 SOU 1962: 10, s. 96.

53 SOU 1962: 10, s. 96-97; SOU 1965: 9, s. 523-525.

54 SOU 1962: 10, s. 96-97, 158-159.

55 SOU 1965: 9, s. 20-21.

skyddade verksamheter, vilka skulle skapa en meningsfull sysselsättning för människor med olika typer av funktionsnedsättning.⁵⁶

Arbetsmarknadsutredningen menade att det inte fanns någon större anledning att utforma åtgärder som direkt riktades mot den äldre arbetskraften, även om vissa anställningar i skyddade verksamheter hade inrättats. En effektiv arbetsförmedling var annars det medel som fanns att tillgå. Flyttningsbidrag och yrkesutbildning var däremot relativt överksamma åtgärder när det rörde personer som närmade sig pensionsåldern. Utredningen berörde inte insatser för att mobilisera personer som var äldre än 65 år eftersom dessa personer ansågs ha lämnat arbetskraften för gott.⁵⁷

I 1965 års långtidsutrednings betänkande framhölls åter att strukturella förändringar, som exempelvis en utbyggnad av barnomsorgen, var nödvändiga om fler gifta kvinnor skulle ställas till arbetsmarknadens förfogande. Dessutom krävdes att både kvinnorna och arbetsgivarna radikalt förändrade sin syn på manliga respektive kvinnliga yrken. Detta var absolut nödvändigt, då hela ökningen i arbetskraftsutbudet väntades bestå av kvinnor. Eftersom kvinnor sågs som den stora inhemska resursen omnämndes inte övriga inhemska arbetskraftsreserver i betänkandet. På denna punkt skiljde sig 1965 års utredning från tidigare långtidsutredningar.⁵⁸

Eftersom 1960-talet präglades av att jämställdhetsfrågan lyftes fram i den politiska debatten anpassades arbetsmarknaden stegvis för gifta kvinnor och flera av de reformförslag som framlagts i de statliga utredningarna genomfördes. Mer omfattande strukturella förändringar som underlättade kvinnors förvärvsarbete kom vid mitten av 1960-talet, varav daghemssystemets utbyggnad får anses vara av central betydelse. Antalet daghemspplatser ökade successivt och 1965 fanns närmare 20 000 platser, medan motsvarande siffra under 1930-talet var 2 500.⁵⁹ Även arbetsmarknaden förändrades för att passa kvinnor. Nya anställningsformer, som exempelvis halvtids- och deltidarbete, diskuterades flitigt då man ville skapa incitament för kvinnor att söka sig till den öppna arbetsmarknaden. Denna typ av anställning erbjöds ofta inom den expanderande servicesektorn, vilket medförde att många kvinnor sökte sig till denna näringsgren. Inom LO/SAF-området avskaffades kvinnolönerna 1960, förbudet mot kvinnligt nattarbete försvann 1962 och särbeskattningen infördes 1971. Det var emellertid inte bara en politisk reformering och arbetsmarknadens förändring som ökade de gifta kvinnornas möjlighet att förvärvsarbete under 1960-talet, utan förändringen av den socioekonomiska strukturen var också betydelsefull. Det blev alltmer uppenbart för många familjer att en inkomst inte längre var tillräcklig, vilket innebar att det skapades incitament för kvinnor att förvärvsarbete. Detta innebar att hemmafruepoken, som kulminerade under 1950-talet, upplöstes under 1960-talet.⁶⁰

56 SOU 1965: 9, s. 340-378.

57 SOU 1965: 9, s. 527-528.

58 SOU 1966: 1, s. 35.

59 Silenstam (1970) s. 67; Yalcin (2010) s. 150.

60 Hirdman (2001) 147-150; Karlsson (1990) s. 120; Yalcin (2010) s. 92, 150. Olofsson (2000) s. 63;

De äldres och delvis arbetsföras situation skiljde sig från de gifta kvinnornas, eftersom dessa grupper ofta slogs ut från den öppna arbetsmarknaden under 1960-talets andra hälft. Regeringens och arbetsmarknadsmyndighetens svar på detta var att öka resurserna till olika hel- och halvskyddade arbeten, arbetsprövning och anpassningskurser. I början av 1970-talet tillkom dessutom de partssammansatta anpassningsgrupperna, vars syfte var att arbeta med rehabilitering och anpassning av delvis arbetsföra. Dessutom kom äldrelagarna som tvingade arbetsgivare att ta ett större ansvar för sina äldre anställda.⁶¹

5.3.4 Parternas syn på arbetskraftsreserverna under 1960-talet

Frågan om en mobilisering av de inhemska arbetskraftsreserverna hade under föregående årtionden behandlats styvmoderligt av LO. Man gjorde vissa insatser och principiella ställningstaganden för att mobilisera gifta kvinnor, äldre och delvis arbetsföra, men få konkreta åtgärder vidtogs. Detta märktes också i remissyttrandet över 1959 års långtidsutredning, i vilket LO tonade ner såväl det höga efterfrågetrycket på arbetsmarknaden som behovet av att mobilisera de inhemska arbetskraftsreserverna. Man valde istället att prioritera åtgärder som syftade till att optimera nyttjandet av den ordinarie arbetskraften och bevarandet av den fulla sysselsättningen. Detta är förvånande eftersom 1960-talets början var en expansiv period, men en förklaring som getts är att LO ville kontrollera arbetskraftsutbudet eftersom man därigenom stärkte sin förhandlingsposition och makt över arbetsmarknaden.⁶² Därför bidrog man inte till att öka arbetskraftsutbudet.

Under 1960-talets första hälft gjorde emellertid LO tydliga ställningstaganden och vidtog åtgärder för gifta kvinnors inträde på arbetsmarknaden. I samband med LO-kongressen 1961 fattades beslut om att verka för familjepolitiska, utbildningspolitiska och arbetsmarknadspolitiska åtgärder som förbättrade kvinnors möjlighet att förvärvsarbeta. Detta märktes också i remissyttrandet över 1965 års långtidsutredning, där man poängterade att det sannolikt fanns ytterligare möjlighet att mobilisera gifta kvinnor, äldre och delvis arbetsföra. Dessa gruppers förvärvsarbete var dock enligt LO beroende av dels den lokala efterfrågan på arbetskraft, dels attityden till förvärvsarbete. I samband med kongressen 1966 fortsatte man att propagera för en ökad förvärvsintensitet bland arbetskraftsreserverna.⁶³

Den pessimism som SAF visade gällande den inhemska arbetskraftsreserven som lösning på arbetskraftsbristproblemet under 1940- och 1950-talen levde till viss del vidare under 1960-talet. Vad gäller den kvalitativa aspekten av den kvinnliga arbetskraften skedde visserligen en omsvängning från slutet av 1950-talet, då allt fler ledande personer inom SAF kom att betona likheterna mellan kvinnor och män. Man utgick alltmer från ett humankapitalperspektiv och fokuserade på individens

Schön (2000) s. 379.

61 *Arbetsmarknadspolitik i förändring* (1992) s. 85-88.

62 Yalcin (2010) s. 150-153.

63 Yalcin (2010) s. 145-146; SOU 1966: 59, s. 150-151.

kompetens snarare än den könsspecifika aspekten.⁶⁴

I remissyttrandet över 1965 års långtidsutredning betonades att de gifta kvinnorna visserligen kunde bidra till ett ökat arbetskraftsutbud, men man ansåg att utredningen hade överskattat ökningens storlek eftersom det fanns flera faktorer som motverkade kvinnors förvärvsarbete. Under 1960-talets första hälft gjorde följaktligen SAF bedömningen att de gifta kvinnor som hade möjlighet att arbeta gjorde så. SAF poängterade därför att åtgärder för att undandöja hindren för de gifta kvinnornas arbete måste ges högsta prioritet. På så vis kunde fler gifta kvinnor ställas till arbetsmarknadens förfogande. Detta kunde åstadkommas genom en förändring av inkomstbeskattningen, en riktad utbildningsinsats från AMS sida och en ökad satsning på barnomsorgen.⁶⁵ Sålunda ställde sig SAF bakom stora delar av de reformer som genomfördes för att underlätta kvinnors förvärvsarbete under 1960-talet. Under 1960-talets andra hälft var man emellertid fortsatt pessimistisk, eftersom de kvinnor som började arbeta gick industrin förlorad. Många kvinnor sökte sig till servicenäringarna och motverkade därmed inte det efterfrågeöverskott på arbetskraft som SAF ansåg råda inom delar av industrin.⁶⁶ Ur SAF:s perspektiv fortlevde således arbetskraftsbristen, trots den ökade kvinnliga förvärvsfrekvensen. Noterbart är att SAF inte diskuterade en omläggning av arbetstiden på de arenor som analyserats i föreliggande undersökning. Detta är något förvånande eftersom det kontinuerligt lyftes upp som en nödvändighet om de gifta kvinnorna skulle söka sig till industrin.

SAF var också intresserade av att mobilisera de äldre och delvis arbetsföra under 1960-talet, även om man inte såg dem som fullgod arbetskraft. Vad de äldre anbelangar påpekade man i remissyttrandet över 1965 års långtidsutredning att man måste utveckla arbetsmarknadspolitiska åtgärder och regelverk som motverkade pensionsavgångarna. Även om ett tydligt ställningstagande inte gjordes framgår implicit att SAF ogillade de allt generösare pensionerna, som gjorde att äldre lämnade arbetsmarknaden. I remissyttrandet över arbetsmarknadsutredningens betänkande framhöll dessutom SAF att staten borde inrätta partssammansatta samarbetsorgan, vars uppgift skulle vara att lösa den äldre arbetskraftens problem att anpassa sig efter arbetsmarknaden.⁶⁷ Sådana samarbetsorgan inrättades först när arbetskraftsbristens epok var över.

SAF ansåg också att de delvis arbetsföras insatser på den öppna arbetsmarknaden kunde utökas. Man menade emellertid precis som arbetsmarknadsutredningen att det krävdes olika typer av arbetsträning och arbetsprövning om dessa individer

64 Schänberg (2000) s. 76-77.

65 SOU 1966: 59, s. 164; SAF, A3C: 52. *Arbetskraftsbristen*; SAF, A3A: 57. *Styrelsemöte 19 januari 1961; Industria* 1962 Nr 6 s. 4; *Industria* 1964 Nr 1 s. 4; *Arbetsgivaren* 1964 Nr 17 s. 1, 6.

66 SAF, A1A: 8. *Svenska arbetsgivareföreningens styrelse- och revisionsberättelse för år 1966; Arbetsgivaren* 1971 Nr 5 s. 2; SAF F7GB: 22. *Remissyttrande 19 maj 1965 – Arbetsmarknadsutredningens betänkande.*

67 SOU 1966: 59, s. 164; SAF F7GB: 22. *Remissyttrande 19 maj 1965 – Arbetsmarknadsutredningens betänkande.*

skulle kunna matchas med vakanserna på arbetsmarknaden. Därutöver efterlyste SAF tydligare och mer förenklad information riktad till individer med intellektuell funktionsnedsättning, eftersom denna grupp hade svårt att överblicka det nätverk av myndigheter och organisationer som administrerade de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna.⁶⁸

5.4 Sammanfattande diskussion

Innan konjunkturedgången 1957-1958 vidtogs få arbetsmarknadspolitiska åtgärder, medan insatserna ökade därefter. Detta gällde även mobiliseringen av de inhemska arbetskraftsreserverna. Det var sålunda först under 1960-talet som statsmakten aktivt började agera för att bereda plats på arbetsmarknaden för reservarbetskraften, varav de gifta kvinnorna erhöll mest uppmärksamhet. De äldre sågs däremot inte som en lösning på arbetskraftsbristproblemet under 1960-talet, vilket kan förklaras av de förbättrade pensionerna. De delvis arbetsföra lyftes kontinuerligt fram som en lösning på arbetskraftsbristen, men denna grupps arbetskrafts kapacitet var svår att bedöma.

LO var tillsammans med den socialdemokratiska regeringen drivande i utformningen av arbetsmarknadspolitiken och fackföreningsrörelsen hade ett betydande inflytande över AMS. Mot denna bakgrund torde det stå klart att arbetsmarknadspolitiken anpassades efter fackföreningsrörelsens behov och preferenser. Utifrån en kartell aspekt förväntas att LO motverkade kraftiga utbudsökningar på arbetsmarknaden eftersom man som säljare gynnades av arbetskraftsbristen, medan SAF förväntas agera för att öka arbetskraftsutbudet då det gynnade arbetsgivarkollektivet. Bristen på åtgärder för att tillvarata de inhemska arbetskraftsresurserna under 1940- och 1950-talen kan alltså tolkas som en utbudsbegränsande strategi från fackföreningsrörelsens sida. SAF kritiserade utbudsbegränsningen eftersom det rådde arbetskraftsbrist som medförde att SAF tvingades använda en rad kartellstrategier (se kapitel 4). Användandet av kartellstrategier (selektiva incitament) inom arbetsgivarkollektivet under 1940- och 1950-talen kan med andra ord förklaras av bland annat bristande arbetsmarknadspolitiska åtgärder. LO behövde däremot inte använda särskilt många kartellstrategier (selektiva incitament), eftersom det inte rådde någon större utbudskonkurrens på arbetsmarknaden.

Utifrån de förväntningar som presenteras i kapitel 1 är fackföreningsrörelsens agerande under 1940- och 1950-talen alltså rationellt, eftersom det stämmer väl överens med vad som kan förväntas av en försäljningskartell. Det är däremot mer förvånande att SAF visade en så pass stor skepsis inför nyttjandet av arbetskraftsreserverna inom industrin. Bilden av bland annat könsspecifika komparativa fördelar och synen på vem som var *den riktige och mest produktive industriarbetaren* underminerade till viss del SAF:s strategi att utöka arbetskraftsutbudet. Oviljan att anpassa arbetstiden och arbetsplatserna efter de outnyttjade resursernas behov förvärrade

68 SOU 1966: 59, s. 164-165; SAF F7GB: 22. Remissyttrande 19 maj 1965 – Arbetsmarknadsutredningens betänkande.

i realiteten arbetskraftsbristen, vilket skapade slitningar inom SAF. SAF:s agerande gjorde följaktligen att man tvingades använda en rad kartellstrategier. Huruvida möjligheten att mobilisera reserverna berodde på LO:s hållning är oklart, men det var uppenbarligen så att försäljningskartellen inte agerade på bred front för att mobilisera vare sig den ordinarie arbetskraften eller reservarbetskraften innan 1960-talet.

Den arbetsmarknadspolitik som introducerades 1957-1958 kan förklaras av den ökade arbetslösheten och implementeringen av Rehn-Meidners idéer i politiken. Vissa insatser som syftade till att tillvarata de inhemska reserverna tillkom först under 1960-talets andra hälft när antalet anställda inom industrin minskade. Många arbetsmarknadspolitiska åtgärder innebar följaktligen att reserverna sysselsattes i skyddade verksamheter.

LO tonade ner behovet av att mobilisera reservarbetskraften i början av år 1960, vilket stämmer väl överens med de förväntningar som finns beträffande en försäljningskartells agerande. Successivt agerade man dock för att bereda plats på arbetsmarknaden för reserverna. Detta sammanföll emellertid med en kraftig tillväxt inom servicesektorn. De gifta kvinnorna som började förvärvsarbete sysselsattes ofta inom denna sektor, vilket innebar att de manliga industriarbetarna inte utsattes för utbudskonkurrens.

SAF ställde sig bakom de åtgärder som vidtogs för att underlätta reservarbetskraftens inträde på arbetsmarknaden, vilket stämmer överens med förväntningarna på en inköpskartells agerande. SAF blev också mer öppna för anställning av kvinnor inom industrin. Man menade emellertid att insatserna inte bidrog till ett ökat arbetskraftsutbud inom industrin, eftersom kvinnorna sysselsattes inom servicesektorn.

KAPITEL 6

Den utländska arbetskraften 1945-1965

Den stora efterfrågan på arbetskraft vid krigsslutet medförde att företagen på ett tidigt stadium började intressera sig för utländsk arbetskraft, som komplement till det inhemska arbetskraftsutbudet. Möjligheten att få till stånd en omfattande arbetskraftsinvandring begränsades emellertid av att Sverige förde en restriktiv invandringspolitik vid krigsslutet. Invandringspolitikerna liberaliserades emellertid stegvis under 1940- och 1950-talen, vilket ökade företagens möjlighet att anställa utländsk arbetskraft. Parallellt med liberaliseringen av invandringspolitikerna genomfördes dessutom kollektiva rekryteringskampanjer i andra länder.

SAF och LO hade delvis oförenliga intressen när det gällde arbetskraftsinvandringen, eftersom ett ökat arbetskraftsutbud påverkade den inbördes maktrelationen på arbetsmarknaden. Dessutom påverkade utbudet och efterfrågan på arbetsmarknaden respektive parts behov av att utforma olika konkurrensbegränsande hjälpstrategier. I detta kapitel visas hur SAF:s och LO:s grundläggande intressekonflikter påverkade inställningen till arbetskraftsinvandring. Dessutom analyseras parternas inflytande i den svenska modellen på arbetsmarknaden, med särskilt fokus på SAF:s bedömningar och upplevelser. Därigenom kompletteras forskningsläget genom att arbetsgivarperspektivet lyfts fram gällande dels arbetskraftsinvandringen, dels parternas inflytande i den svenska modellen på arbetsmarknaden.

6.1 SAF och invandringspolitikerna vid krigsslutet

Sommaren 1945 antogs en restriktiv utlänningslag som i stor utsträckning baserades på mellankrigstidens restriktiva regelverk. Lagen kom att gälla fram till 1954, men den justerades successivt. I samband med att lagen antogs utfärdade regeringen en kungörelse om dess tillämpning, vilken fastslog att de immigranter som ville arbeta eller bosätta sig i Sverige skulle ansöka om visering hos den nybildade Statens utlänningskommission (SUK). Dessutom skulle ansökan om arbetstillstånd inlämnas och godkännas innan inresa, en regel som nordiska medborgare och balter undantogs ifrån.¹

Den restriktiva lagen antogs trots att många företag vittnade om en besvärande arbetskraftsbrist. Det fanns tre huvudsakliga anledningar till att lagen antogs. För det första ville man hindra icke önskvärda flyktingar, som nazister och krigsförbrytare, från att söka fristad i Sverige. Om så skedde befärdade regeringen att landets relation till de allierade segermakterna skulle försämrats. För det andra förutspåddes

1 Öberg (1994) s. 48-50; Svanberg (2010) s. 31.

inför krigsslutet en svag konjunkturell utveckling med omställningsproblem, ekonomiska kriser och hög arbetslöshet.² Med mellankrigstidens depressioner i minne förväntades de påfrestningar som drabbade den kapitalistiska ekonomin efter det första världskriget återkomma efter det andra världskriget. Att öka arbetskraftsutbudet genom invandring inför en recession och därigenom motverka strävan efter full sysselsättning var inte aktuellt. Regeringen valde därför att behålla flertalet av krigsårens regleringar till dess att omställningsproblemen var över. För det tredje fanns sedan tidigare en misstänksamhet mot utländsk arbetskraft inom arbetarrörelsen, vilken grundade sig på både främlingsfientlighet och invandrares ovilja att organisera sig fackligt.³ Facket misstänksamhet mot invandrare hade också en historisk bakgrund, för arbetarrörelsen symboliska konflikter som utspelat sig innan det andra världskriget men vars minne levde kvar inom rörelsen. Företag hade exempelvis använt utländsk arbetskraft som strejkbrytare under 1900-talets första decennier, vilket hade underminerat fackets förhandlingsstyrka.⁴ Tidigare erfarenheter visade dessutom att arbetsgivare hade exploaterat östeuropeisk arbetskraft inom jordbruket, vilket hade resulterat i en humanitär katastrof enligt berörda fackliga organisationer.⁵

Den utbredda övertygelsen om att det rådde efterfrågeöverskott på arbetskraft och det ökade invandringstrycket medförde att bestämmelserna rörande inrese- och arbetstillstånd mjukades upp successivt, men politiken var fortfarande restriktiv. 1946 träffade Statens utlänningskommission och Statens arbetsmarknadskommision en överenskommelse som innebar att den förstnämnda myndigheten skulle ta reda på om immigranten hade ett förflutet som kunde föranleda nekat inresetillstånd. Om utlänningskommissionen godkände inresa fördes ärendet vidare till arbetsmarknadskommisionen, som prövade ärendet utifrån arbetsmarknadsläget.⁶ Invandrings- och arbetsmarknadspolitik blev därmed direkt länkade.

Mot bakgrund av arbetskraftsbristen och positiva erfarenheter av utländsk arbetskraft under krigsåren väcktes tidigt idéer om anställning av immigranter inom näringslivet. SAF försökte därför påverka invandringspolitikerna i liberal riktning och framhöll i ett remissyttrande över 1945 års utlänningslag att principerna för arbetstillstånd borde liberaliseras. Liknande ståndpunkter framfördes också hösten 1946, då SAF yttrade sig över en uppmjukning av principerna för arbets- och inresetillstånd.⁷ Följaktligen ansågs den restriktiva utlänningslag som antogs 1945 motverka näringslivets intressen, eftersom möjligheten att rekrytera utländsk ar-

2 Tempsch (1997) s. 148; Öberg (1994) s. 48-50; Lewin (1967).

3 Horgby (1996) s. 27; Olsson (2003) s. 20; Svanberg (2009) s. 626-627; Johansson (2008) s. 116-118; Schön (2000) s. 363-365.

4 Hammar (1988) s. 11; Johansson (2008) s. 126-127; Norborg (1982) s. 138-139.

5 Den så kallade galizieimporten, se Lajos (2008) s. 73-75.

6 Tempsch (1997) s. 146; Svanberg (2010) s. 31.

7 SAF, F6GA: 56. *Till Statens utlänningskommission - 18 september 1946*; SAF, F7GA: 1. *Yttrande avseende utlänningslagen - 10 februari 1945*.

betskraft beskars. Rädslan för en efterkrigsdepression påverkade alltså inte SAF:s syn på arbetskraftsinvandring i sådan utsträckning att man avvisade en utökning av arbetskraftsutbudet. Det mesta talar snarare för att SAF:s agerande präglades av den högkonjunktur som följde efter krigsslutet. Ett konjunkturläge som skulle bestå under de närmaste åren enligt arbetsgivarnas egna prognoser.⁸

SAF:s bedömning att arbetskraftsutbudet behövde utökas genom immigration stämde väl överens med ekonomerna Gösta Ahlbergs och Ingvar Svennilsons slutsatser och 1947 års långtidsprogram. Ekonomerna föreslog att Sverige borde tillåta en arbetskraftsinvandring i storleksordningen 100 000-200 000 under de följande 10 åren. De menade att "[e]n sådan invandring, särskilt om den koncentreras till yngre åldrar, skulle kunna bilda ett ifråga om ort och yrke fungibelt tillskott av arbetskraft, som skulle kunna tillföras näringsgrenar, där de största förutsättningarna för en snabb expansion föreligga."⁹

Med hänvisning till Ahlbergs och Svennilsons förslag framhölls i en SAF-promemoria att ett betydande invandringsbehov förelåg, därför att arbetskraftsbristen var så pass omfattande. Vidare betonades att Sverige borde passa på att locka till sig eftertraktad arbetskraft, eftersom sysselsättningsläget var problematiskt i stora delar av Europa.¹⁰ Det faktum att produktionsapparaten var ödelagd i övriga Europa, vilket resulterade i en hög arbetslöshet, kunde alltså utnyttjas av svenska företag.

SAF förväntade sig emellertid inte att på kort sikt få till en förändring av samhällets och det politiska etablissemangets inställning till arbetskraftsinvandring. Detta innebar att man inte trodde att statsmakten eller något politiskt parti skulle ta initiativ för att öka immigrationen. Mot denna bakgrund var SAF övertygade om att "[d]et torde bli näringslivets representanter som böra gå i spetsen för invandringsfrågans lösning åtminstone vad initiativet angår."¹¹

Studier visar mycket riktigt att de första initiativen till en överföring av utländsk arbetskraft gjordes på industrins initiativ. Nelhans och Tempsch åskådliggör att företag på egen hand undersökte vilka möjligheter som fanns att överföra arbetskraft från Central- och Sydeuropa. Man skickade tjänstemän från personalavdelningarna till bland annat Italien, Österrike och Tyskland i syfte att inventera arbetskraftstillgången. Därefter vände sig företagen till svenska myndigheter med ansökan om inrese- och arbetsstillstånd för den arbetskraft som rekryterats. Nelhans framhåller att liknande värvningskampanjer genomfördes i övriga Norden, vilket resulterade i en mer betydande arbetskraftsöverföring än övriga rekryteringsaktioner. Detta berodde på att grannländernas medborgare var undantagna från arbetstillståndskravet.¹²

8 SAF:s tro på fortsatt tillväxt framhölls i SAF, F6GA: 56. *P.M. i invandringsfrågan*. Vad den förväntade efterkrigsdepressionen beträffar se Lewin (1967).

9 Ahlberg – Svennilson (1946) s. 21; SOU 1948: 45.

10 SAF, F6GA: 56. *P.M. i invandringsfrågan*.

11 SAF, F6GA: 56. *P.M. i invandringsfrågan*.

12 Nelhans (1973) s. 69, 96-103; Tempsch (1997) s. 159; Lundh (1994) s. 26; Lundh – Ohlsson (1999)

Värningskampanjerna i grannländerna och på den europeiska kontinenten kan ses som en direkt reaktion på den restriktiva invandringspolitiken. Företagen agerade rationellt och använde luckor i lagstiftningen för att rekrytera utländsk arbetskraft. Värningsaktionerna uppmärksammades inte i någon större utsträckning av SAF, vilket sannolikt berodde på att man inte såg verksamheten som ett stort problem. Företagen bröt inte mot lagstiftningen och motverkade inte det kollektiva arbetsgivarintresset och därför fanns ingen anledning att disciplinera företagen. SAF:s tystnad kan också tolkas som ett passivt gillande, då det ökade arbetskraftsutbud som följde av företagens värningskampanjer på lång sikt stärkte SAF gentemot motparten på arbetsmarknaden.

Företagens värningsaktioner kritiserades emellertid i såväl Sverige som i utvandringsländerna. Myndigheterna i berörda länder ogillade att deras egen arbetsmarknad dränerades på unga och arbetsföra. I Sverige väckte värningskampanjerna ont blod, då fackföreningsrörelsen fruktade att immigranternas bristande kännedom om förhållandena på svensk arbetsmarknad kunde få dem att acceptera sämre anställnings- och lönevillkor än den inhemska arbetskraften. Dessutom ogillade den svenska regeringen näringslivets utlandsrekrytering, därför att en forcerad investering och industriell expansion kunde resultera i en konjunkturöverhettning.¹³

På lång sikt fanns det en strategi för att öka arbetskraftsutbudet som sannolikt var mer betydelsefull än den oreglerade värningen på företagsnivå, nämligen kollektiva rekryteringsaktioner. SAF var initiativtagare till denna verksamhet.¹⁴ SAF föreslog på ett tidigt stadium att man borde förhandla med LO om en ökad arbetskraftsinvandring. Om arbetstagarerna accepterade invandring som lösning på arbetskraftsbristen menade man att ett partssammansatt organ borde tillsättas, med uppgift att fastställa arbetskraftsbehovet och varifrån arbetskraft kunde rekryteras. SAF förväntade sig emellertid ett kompakt motstånd från facket på grund av det ökade arbetskraftsutbudets lönepressande verkan. Trots det ansåg man att ärendet var så pass viktigt att det måste lyftas i Arbetsmarknadscommissionen.¹⁵

Eftersom de oreglerade värningskampanjerna stötte på så pass stort motstånd väckte SAF sålunda frågan om utlandsrekrytering via ett partssammansatt organ i Arbetsmarknadscommissionen. SAF:s representant i kommissionen påpekade i april 1946 att svensk varvsindustri led av arbetskraftsbrist, samtidigt som tusentals yrkesutbildade varvsarbetare saknade sysselsättning i Nordtyskland. Mot denna bakgrund föreslog arbetsgivarerna att man borde undersöka möjligheten att kollektivt rekrytera den tyska arbetskraften. Enligt en SAF-promemoria avvisade LO:s repre-

s. 58-59; Svanberg (2010) s. 32.

13 Nelhans (1973) s. 69; Lundh – Ohlsson (1999) s. 58-59.

14 Svanberg och Nelhans nämner att SAF vände sig till regeringen i syfte att få igång en kollektiv rekrytering 1946. De har emellertid inte uppmärksammat det faktum att frågan lyftes av SAF i Arbetsmarknadscommissionen och att SAF ville involvera LO, se Nelhans (1973) s. 69 och Svanberg (2010) s. 126-127.

15 SAF, F6GA: 56. *P.M. i invandringsfrågan.*

sentant import av utländsk arbetskraft. Det var särskilt angeläget att inte rekrytera tyskar enligt LO, därför att de hade svårt att anpassa sig till Sveriges demokratiska system. Dessutom framhöll LO:s representant att en stor andel av den tyska arbetarklassen var nazister, vilket gjorde att de borde nekas inrese- och arbetstillstånd. SAF betecknade detta som en överdrift och som ett svepskäl, medan LO:s egentliga agenda var att hindra tyskar och andra utlänningar från att flytta till Sverige. SAF:s styrelse enades om att inte släppa frågan om organiserad invandring, trots fackets motstånd, eftersom man hoppades att LO på sikt skulle ändra sig.¹⁶

LO:s nej till SAF:s förslag kan rimligtvis förklaras av att man ville trygga sysselsättningen för den inhemska arbetskraften under en förväntad recession. Svanberg påpekar dessutom att LO genom sin makt i statsförvaltningen och nära relation till den socialdemokratiska regeringen fick gehör för sin kritik mot arbetskraftsinvandringen efter krigsslutet.¹⁷ Ett nej till organiserade rekryteringsaktioner från LO:s sida fick därmed med stor sannolikhet ett realpolitiskt genomslag.

Det fanns också en etisk aspekt av SAF:s förslag att genomföra kollektiva rekryteringsaktioner. Nils Öberg menar att rädslan för att nazister och krigsförbrytare skulle söka sig till Sverige bidrog till utformningen av en restriktiv utlänningslag 1945.¹⁸ Denna rädsla delades av fackföreningsrörelsen, vilket bidrog till att man avvisade en rekrytering av tyska varvsarbetare. Även SAF betonade att man måste vara noggrann och gallra ut nazister vid arbetskraftsimport. Trots det var den tyska arbetskraften attraktiv för svenska företag, vilket visade sig i den rangordning som SAF gjorde. Allra högst rankades personer av svensk härkomst, som exempelvis ättlingar till svenskar i Nordamerika och Finland. Därefter rankades sudettyskar, tyska kvinnor, tyskar som måste flytta på grund av fastläggandet av nya nationsgränser efter freden och personer av judisk härkomst. Därutöver kunde man tänka sig en invandring av yrkesutbildad arbetskraft oberoende av nationalitet.¹⁹ Topprankingen av tyskar kan ses som ett tecken på att deras arbetskraft var kompetent och eftertraktad på svensk arbetsmarknad. Dessutom fanns sedan tidigare starka band mellan svenskt och tyskt näringsliv. Denna relation kunde sannolikt användas för att rekrytera arbetskraft vid behov.

6.2 Beredningen för utländsk arbetskraft

I juli 1946 tillsatte den socialdemokratiska regeringen en partssammansatt arbetsgrupp för invandringsfrågor, som gavs namnet Beredningen för utländsk arbetskraft (BUA). Arbetsgruppen var verksam 1946-1950 och fick i uppgift att undersöka vilka förutsättningar som fanns för en statligt organiserad rekrytering av utländsk arbetskraft.²⁰ BUA fick dock inte mandat att överföra arbetskraft efter eget tycke

16 SAF, F6GA: 56. *Angående ifrågasatt import av arbetskraft*; SAF, A3A: 42. *Styrelsemöte 31 maj 1946*.

17 Svanberg (2010) s. 32.

18 Öberg (1994) s. 48-50.

19 SAF, F6GA: 56. *P.M. i invandringsfrågan*.

20 Lundh – Ohlsson (1999) s. 59; Svanberg (2010) s. 32; Johansson (2008) s. 123; SAF, F6GA:

och smak, utan regeringen drog upp tydliga riktlinjer för verksamheten. Utgångspunkten för beredningen var att såväl arbetsgivar- som arbetstagarintressen skulle beaktas. BUA skulle inventera tillgången på inhemsk arbetskraft, fastställa för- och nackdelar med arbetskraftsimport, utforma riktlinjer för förhandling och avtal med berörda myndigheter i andra länder, fastställa arbetskraftens yrkeskvalifikationer och medborgerliga förhållanden under kriget samt avseende avtalsenliga löner och arbetsförhållanden jämställa invandrarna med inhemsk arbetskraft. För att säkerställa att de avtalsenliga arbetsvillkoren efterlevdes skulle samtliga arbetare som överfördes ansluta sig till vederbörande fackförbund.²¹

För att underlätta en statligt organiserad rekrytering av utländsk arbetskraft fördes diskussioner mellan BUA, utlänningskommissionen och arbetsmarknadsmyndigheten. Man enades våren 1947 om en uppmjukning av riktlinjerna för arbetskraftsinvandring, som innebar att BUA fick handlägga frågor om kollektiv arbetskraftsöverföring och sköta förhandlingar med andra länder. Myndigheterna skötte däremot fortfarande handläggningen av inrese- och arbetstillstånd och administrerade all individuell spontaninvandring. Regelverket var fortfarande restriktivt och myndigheterna beviljade endast tillstånd om man bedömde att immigranten kunde utgöra ett positivt bidrag på svensk arbetsmarknad. Det rörde sig sålunda inte om en fri invandring, då arbetstillstånd endast beviljades för kvalificerade arbetare inom branscher som var betydelsefulla för folkförsörjningen. Arbetstillstånd beviljades däremot inte för grovarbetare inom servicesektorn eller den så kallade lyxindustrin. Vissa undantag kunde göras för okvalificerad arbetskraft om den sysselsattes inom nyckelindustrier och om immigranten var yngre än 35 år, men Sverige ville framförallt ta emot individer som var yngre än 45 år med 6-8 års yrkeserfarenhet inom vissa specifika branscher. Beviljandet av arbetstillstånd var inte enbart beroende av ålder- och yrkesaspekter, utan innehöll också en etnisk aspekt. Sudettyskar topprankades, medan balter och medborgare från Balkan placerades i botten. Förklaringen till detta var att sudeterna ansågs vara lättassimilerade, yrkesutbildade och villiga att organisera sig. Detta indikerar implicit att Balter och människor från Balkan var svårangepassade, saknade yrkesutbildning och var ovilliga att organisera sig.²²

Statens etniska rangordning baserades som synes i viss utsträckning på SAF:s kategorisering, vilket sannolikt berodde på att man ville tillmötesgå företagets önskemål i de fall där invandring tilläts. Det fanns ingen anledning att överföra arbetskraft som företagen bedömde vara svårangepassad, eftersom man då riskerade att få en stor invandrargrupp som belastade det allmänna genom bland annat bidragsberoende.

56. *Utdrag av protokoll över socialärenden, hållet inför den under Hans Maj:t Konungens frånvaro tillförordnande regeringen å Stockholms slott den 12 juli 1946.* Arbetet i Beredningen för utländsk arbetskraft har tidigare analyserats av Tempsch (1997) s. 159-162; Lajos (2008) s. 33-45; Järtelius (1987) s. 23-37.

21 SAF F6GA: 56. *Utdrag av protokoll över socialärenden, hållet inför den under Hans Maj:t Konungens frånvaro tillförordnande regeringen å Stockholms slott den 12 juli 1946.*

22 Svanberg (2010) s. 32-33; Tempsch (1997) s. 161-162.

Viljan att organisera sig fackligt spelade rimligtvis också en avgörande roll, då det blidkade den mot invandring misstänksamma arbetarrörelsen.

Med den socialdemokratiska regeringens direktiv som utgångspunkt slöts ett bilateralt avtal mellan Sverige och Italien i april 1947. Under sommaren och hösten samma år undertecknades också avtal med Ungern och den allierade ockupationsmakten i Österrike.²³ Genom avtalen rekryterades bland annat arbetskraft till verkstadsindustrin, tekoindustrin och till agrarproduktionen via förmedlingskontor som den svenska arbetsmarknadsmyndigheten upprättade i Turin, Budapest, Wien och Köln.²⁴

Tanken var att den arbetskraft som överfördes skulle motverka arbetskraftsbristen under ett par år och sedan flytta hem, även om de fick ta med sig familjen.²⁵ Detta framkom vid BUA:s sammanträden där man bland annat betonade att "[ö]verföringen skulle avse en begränsad tid, förslagsvis två år."²⁶ Följaktligen betraktades den utländska arbetskraften som en tillfällig reserv, vars närvaro på den svenska arbetsmarknaden berättigades av arbetskraftsbristen och strävan efter industriell tillväxt. Arbetstillstånden var därför tids- och branschbegränsade, men invandrarna bands inte till ett specifikt företag. Det svenska systemet för arbetskraftsöverföringen hade flera likheter med det brittiska under 1940-talets andra hälft, eftersom Storbritannien också betraktade den utländska arbetskraften som en tillfällig reserv.²⁷

Eftersom immigranterna inte knöts till ett specifikt företag menar Hammar att Sveriges system för organiserad arbetskraftsöverföring inte kan ses som ett utpräglat gästarbetarsystem, ett sådant som inrättades i bland annat Västtyskland och Schweiz.²⁸ Även om det fanns vissa nationella skillnader mellan systemen för rekrytering och invandres rättigheter kvarstår det faktum att arbetstillståndens utformning och innehåll särskiljde dem från den inhemska arbetskraften. Dessutom var intentionen med utlandsrekryteringen att immigranterna skulle bistå Sverige i en övergångsfas, för att sedan återvända hem. Mot denna bakgrund bör systemet för organiserad arbetskraftsinvandring under 1940-talets andra hälft ses som ett gästarbetarsystem.

Regeringens initiativ att tillsätta BUA har i tidigare undersökningar setts mot bakgrund av arbetskraftsbristen, företagens oreglerade värvningsaktioner och sam-

23 SAF, F6GA: 55. *Svenskt-italienskt avtal beträffande utvandring av italienska arbetare till Sverige jämte tilläggsprotokoll*; SAF, F6GA: 55. *Agreement between the commanding general, United States Forces in Austria, and the Swedish State Employment Board*; SAF, F6GA: 55. *Svenskt-ungerskt avtal beträffande utvandring av ungerska arbetare till Sverige jämte tilläggsprotokoll*; Svanberg (2010) s. 34; Nelhans (1973) s. 139.

24 Svanberg (2010) s. 34; Lundh – Ohlsson (1999) s. 59; SAF, F6GA: 56. *Protokoll, fört vid sammanträde den 4 september 1947 med beredningen för utländsk arbetskraft*.

25 Johansson (2008) s. 124-125.

26 SAF, F6GA: 56. *Rapport om den svenska arbetskraftsdelegationens förhandlingar och studiebesök i Italien 1-11 oktober 1946*.

27 Johansson (2008) s. 124-125; Castles – Miller (2003) s. 69; Hansen (2003) s. 26.

28 Hammar (1988) s. 12. Se även Castles – Miller (2003) s. 71-72; Bauer m.fl. (2005) s. 202.

förståndsandan mellan parterna på arbetsmarknaden avseende behovet av ett ökat arbetskraftsutbud och strävan efter ekonomisk och industriell tillväxt.²⁹ Däremot har inte SAF:s betydelse för tillsättningen av arbetsgruppen uppmärksammats i någon större utsträckning. Kunskapsläget behöver därmed kompletteras, då SAF bör ses som huvudsaklig initiativtagare till bildandet av den partssammansatta arbetsgruppen.

Enligt befintliga studier var SAF, LO och regeringen överens om att invandring på kort sikt var det effektivaste sättet att hantera arbetskraftsbristen, även om vissa fackförbund var kritiska till den organiserade arbetskraftsöverföringen.³⁰ Motståndet berodde bland annat på att invandringen sågs som en potentiell kostnadsbörda och att en direkt koppling gjordes mellan ett ökat arbetskraftsutbud och strävan efter full sysselsättning för fackförbundens medlemmar. Trots fackförbundens kritik mot BUA visar studier att den organiserade utlandsrekryteringen behandlades på landssekreterariatets sammanträden vid fyra tillfällen 1946-1947, utan att några negativa uttalanden gjordes. Detta tolkas som ett tecken på att LO accepterade en organiserad arbetskraftsinvandring. En förutsättning för detta var emellertid att LO kunde använda sin nära relation till den socialdemokratiska regeringen och arbetsmarknadsmyndigheten för att säkerställa att fackliga ståndpunkter, som exempelvis krav på facklig organisering, beaktades vid rekrytering.³¹ Fackföreningsrörelsens institutionaliserade inflytande över den kollektiva arbetskraftsöverföringen förklarar sannolikt varför man ändrade sig i frågan om en partskontrollerad arbetskraftsöverföring från våren till sommaren 1946.

Mot bakgrund av parternas relativa samförstånd avseende behovet av ett ökat arbetskraftsutbud menar Tempsch att arbetet i BUA fungerade smärtfritt.³² Parternas samförstånd beträffande behovet av ett ökat arbetskraftsutbud avspeglade sig följaktligen i en konsensusmodell, förmedlat genom Beredningen för utländsk arbetskraft. Detta är emellertid en förenkling av den faktiska relationen mellan arbetsmarknadens parter, eftersom SAF var oerhört kritiska mot BUA:s verksamhet och resultatet av densamma. Arbetsgivarna hade visserligen tagit initiativ till inrät-

29 Nelhans (1973) s. 69; Tempsch (1997) s. 159; Johansson (2008) s. 123-125; Svanberg (2010) s. 32-34.

30 Johansson menar att SAF, LO och den socialdemokratiska regeringen i princip var överens om att arbetskraftsinvandring var det effektivaste sättet att öka arbetskraftsutbudet, eftersom det skulle ta för lång tid att mobilisera de inhemska arbetskraftsreserverna, se Johansson (2008) s. 123. Kritiken mot den organiserade arbetskraftsöverföringen, se Kyle (1979) s. 225-226; Nelhans (1973) s. 139; Lundh (1994) s. 26; SAF, F6GA: 56. *Protokoll fört vid sammanträde onsdagen den 4 juni 1947 med beredningen för utländsk arbetskraft.*

31 Nelhans (1973) s. 69, 139; Tempsch (1997) s. 156-159; Johansson (2008) s. 123-125; Svanberg (2010) s. 32-34, 123; Ekdahl (2008) s. 716, 730-731.

32 Tempsch (1997) s. 160. Tempsch hänvisar till en intervju som genomfördes med Bertil Kugelberg under 1990-talet. Det faktum att intervjun genomfördes nästan 45 år efter BUA:s tillsättning kan sannolikt förklara Kugelbergs uttalande, eftersom han 1947 beklagade sig över att den statligt organiserade rekryteringen av utländsk arbetskraft försvårades av facket motstånd, se SAF, A7A: 7. *Ombudsmannakonferensen 16 september 1947.*

tandet av ett partssammansatt organ, men man var oerhört missnöjd över partsinflytandet i BUA och över resultatet av verksamheten. De målsättningar SAF hade vad en utbudsökning på arbetsmarknaden beträffar tillgodosågs följaktligen inte genom BUA:s rekryteringsaktioner, vilket vidareutvecklas nedan.

Diskussionen avseende hur många arbetare som skulle överföras är av stort intresse, mot bakgrund av SAF:s syn på arbetskraftsbristen. Regeringen satte en maxgräns på 10 000 arbetare, medan Bertil Kugelberg framhöll inför BUA att arbetskraftsbristen uppgick till åtminstone 50 000 hos delägarföretagen år 1946.³³ Enligt SAF:s prognoser var efterfrågeöverskottet på arbetskraft sannolikt ännu större (se kapitel 3). På företagsnivå framkom bland annat att SKF i Göteborg hade behov av 500-1 500 arbetare, medan motsvarande siffra var 1 100 vid Bulten-fabriken i Hallstahammar. Dessutom ville jordbruksnäringen överföra 10 000 arbetare.³⁴ Som framgår i tabell 6.1 överfördes endast omkring 4 500 arbetare och 1 300 anhöriga under 1940-talets andra hälft. De bilaterala avtalen mellan Sverige och Italien, Ungern och den allierade ockupationsmakten medförde således endast en begränsad lättnad för de företag som var i behov av arbetskraft.³⁵ Mot bakgrund av arbetskraftsbristens storlek, vilken analyseras i kapitel 3, hade betydligt fler arbetare kunnat överföras ur näringslivets perspektiv.

Tabell 6.1: Kollektivt överförd arbetskraft under 1940-talets andra hälft

	Antal arbetare	Medföljande anhöriga	Summa:
Italienare	1 258	142	1 400
Ungrare	463	611	1 074
Sudettysskar	1 278	540	1 818
Tyskar	732	19	751
Tyska hembiträden – från läger i Danmark	750		750
Samtliga nationaliteter:	4 481	1 312	5 793

Källa: Svanberg (2010) s. 34-35; SAF, F6GA: 56. Protokoll fört vid sammanträde den 4 oktober med beredningen för utländsk arbetskraft; SAF, A7A: 8. Ombudsmannakonferensen 19 oktober 1948. En betydande del av de personer som registrerades som "Medföljande anhöriga" arbetade efter ankomst till Sverige, se Svanberg (2010) s. 35.

33 SAF, F6GA: 56. *Till ledamöterna av beredningen för utländsk arbetskraft; SAF, F6GA: 56. Minnesanteckningar rörande BUA:s Italien-resa 1946.*

34 SAF, F6GA: 56. *Rapport över samtal den 8 augusti 1946 mellan italienska ministern i Stockholm Bellardi Ricci, handelsattaché Spinelli, direktör Beria och doktor Angnelli, undertecknad Thunborg, Arbetsmarknadskommissionens ordförande riksdagsman Olsson, byråchef Almqvist, utrikesdepartementet och inspektör Wahlström; SAF, F6GA: 56. Protokoll, fört vid sammanträde onsdagen 4 september 1946 med beredningen för utländsk arbetskraft; SAF, F6GA: 56. Protokoll fört vid sammanträde den 28 maj 1947 med beredningen för utländsk arbetskraft.*

35 Nelhans (1973) s. 69; Bevelander (2000) s. 40-41; Svanberg (2010) s. 34-36; SAF, F6GA: 56. *Protokoll fört vid sammanträde den 4 oktober med beredningen för utländsk arbetskraft; SAF, A7A: 8. Ombudsmannakonferensen 19 oktober 1948*

SAF menade att arbetstagarorganisationerna låg bakom den begränsade arbetskraftsöverföringen, vilket förklarades med att det fanns ett utbrett motstånd mot invandring inom fackföreningsrörelsen. Det finns flera exempel på att SAF upplevde fackföreningsrörelsen som en bromskloss för BUA:s verksamhet.³⁶ Bland annat anförde ordförande inför förbundsdirektörerna att beredningen inte hade kunnat utträta så mycket och att arbetet försvårats eftersom ”[d]e svenska arbetarna vore negativt inställda till import av utländsk arbetskraft...”³⁷

LO:s inflytande över arbetsmarknadsmyndigheten och nära relation till regeringen har påvisats i flera studier. Enligt SAF användes detta inflytande för att begränsa arbetskraftsinvandringen.³⁸ I samband med konjunkturendämpningen under slutet av 1940-talet började AMS tillämpa en mer restriktiv policy vad gäller beviljandet av arbetstillstånd. Resultatet blev att endast 2 000 tillstånd beviljades 1949, medan motsvarande siffra 1947 var 9 000.³⁹ Vid denna tidpunkt vände sig BUA till regeringen med en förfrågan om verksamhetens framtid, vilket berodde på att den kollektiva rekryteringen upphört. Regeringen svarade att arbetsgruppen skulle finnas till hands om frågor inom deras kompetensområde behövde utredas.⁴⁰ Däremot fanns inga planer på ytterligare rekryteringsaktioner och SAF fick beskedet att en fortsatt arbetskraftsimport inte var aktuell. Enligt SAF:s styrelse berodde detta på att LO hade uttryckt farhågor för att arbetslösheten skulle öka, vilket gjorde att en fortsatt införsel av arbetskraft var olämplig. SAF var med andra ord övertygade om att LO:s nej till arbetskraftsöverföring fick gehör hos AMS, som man ansåg hade visat sig vara ”mycket lyhörda” för fackliga krav.⁴¹

SAF ville alltså att de kollektiva rekryteringsaktionerna skulle fortsätta i övergången mellan 1940- och 1950-talen, men så blev inte fallet. Detta var bekymmersamt ur SAF:s perspektiv, då man gjorde bedömningen att arbetskraftsbristen bestod inom flera förbundsområden. Utgångspunkten för arbetsgivarna var följaktligen att en fortsatt invandring var nödvändig om den industriella expansionen skulle kunna fortgå.⁴² SAF försökte därför få arbetstagarparten att ändra sig ifråga om arbetskraftsöverföringen, vilket medförde att medlemsförbunden vände sig till fack-

36 SAF, F6GA: 56. *Direktör Bertil Kugelberg, Stockholm 19.7.1946*; SAF, A3C: 51. *Arbetskraften, reserver och utvecklingstendenser 18 maj 1949*; SAF, A3C: 52. *Arbetskraftsbristen i den allmänna debatten 8 december 1950*.

37 SAF, A7A: 7. *Ombudsmannakonferensen 16 september 1947*.

38 Rothstein (1992a) s. 175; Rothstein (1992b) s. 20-21; Johansson (2008) s. 125; Se bland annat SAF, A3A: 46. *Styrelsemöte 23 maj 1950*.

39 Tempsch (1997) s. 229-230; Lajos (2008) s. 42.

40 SAF, F6GA: 56. *Protokoll, fört vid sammanträde den 9 december 1948 med beredningen för utländsk arbetskraft*.

41 SAF, A1A: 6. *Svenska arbetsgivareföreningens styrelse- och revisionsberättelser för 1948*; SAF, A3A: 44. *Styrelsemöte 26 augusti 1948*; SAF, A3A: 46. *Styrelsemöte 23 maj 1950*.

42 SAF, A1A: 7. *Svenska arbetsgivareföreningens styrelse- och revisionsberättelser för 1949*; SAF, A1A: 7. *Svenska arbetsgivareföreningens styrelse- och revisionsberättelser för 1950*; SAF, A3A: 46. *Styrelsemöte 23 maj 1950*; SAF, A3C: 51. *Arbetskraften, reserver och utvecklingstendenser 18 maj 1949*.

förbunden med en begäran om att verksamheten skulle fortsätta. Fackförbunden avböjde arbetsgivarnas begäran i samtliga fall.⁴³

Mot bakgrund av de ovan redovisade resultaten krackelerar den konsensusbild som målats upp i tidigare undersökningar, eftersom SAF var förhållandevis missnöjda med utfallet av beredningens verksamhet och arbetsmarknadsparternas inflytande. Det råder inget större tvivel om att arbetsgivarna upplevde att LO dikterade villkoren för den organiserade invandringen och begränsade arbetskraftsutbudet, vilket resulterade i motsättningar mellan SAF och fackföreningsrörelsen.

Det finns emellertid flera förklaringar till LO:s agerande. Den ovan nämnda konjunkturedgången i slutet av 1940-talet spelade en viss roll, eftersom fackförbunden befarade att arbetslösheten skulle öka. Dessförinnan fanns en utbredd övertygelse om att en depression skulle följa efter krigsslutet, vilket motiverade en restriktiv invandringspolitik under de första efterkrigsåren. SAF menade dock att den främsta anledningen till att invandringsvolymerna begränsats var fackföreningsrörelsens utbudsbegränsade strategi, vilken syftade till att skapa full sysselsättning och stärka arbetstagarnas förhandlingsposition. Redan i juli 1946, när BUA tillsattes, påpekades att man kunde förvänta sig motstånd från facketts sida, eftersom invandringen minskade disproportionen mellan tillgång och efterfrågan på arbetskraft, vilket i förlängningen påverkade förhandlingsstyrkan i lönerörelsen.⁴⁴ Denna typ av resonemang fördes vid ett återkommande antal tillfällen. Ett tydligt exempel på detta går att finna i SAF:s styrelsematerial, där det uttalades att "...arbetarnas organisationer påverkade arbetsmarknadsstyrelsen i syfte att förhindra import av arbetskraft. Det förefölle, som om man från arbetarsidan vore rädd för ett dylikt förfaringsätt på grund av att arbetsgivarnas ställning vid förhandlingar härigenom skulle stärkas."⁴⁵

Idén om att företagen skulle använda utländsk arbetskraft för att påverka lönebildningen var förankrad inom arbetarrörelsen sedan länge. Makarna Alva och Gunnar Myrdal framhöll exempelvis i *Kris i befolkningsfrågan* att det inte fanns någon anledning att öppna gränserna för utländska medborgare, eftersom arbetskraftsinvandring framförallt var ett medel för arbetsgivarna att hålla nere lönerna. Rädslan för att ett ökat arbetskraftsutbud skulle få negativa följder för den ordinarie arbetskraften levde enligt SAF kvar inom fackföreningsrörelsen efter kriget. Fackets farhågor avfärdades emellertid på *Industrias* ledarsida. Där påpekades att de ömsesidiga relationerna mellan SAF och LO hade förbättrats avsevärt sedan mellankrigstiden. Ledarskribenten ifrågasatte därför om facket verkligen trodde att näringslivet ville anställa utländsk arbetskraft i syfte att påverka lönenivån. Den verkliga förklaringen till att näringslivet ville öka arbetskraftsutbudet var snarare strävan efter ekonomisk och industriell expansion, som ansågs gynna både industrin och samhället. Ledarskribentens resonemang baserades emellertid på

43 SAF, A3A: 46. *Styrelsemöte 23 maj 1950.*

44 SAF, F6GA: 56. *Direktör Bertil Kugelberg, Stockholm 19.7.1946.*

45 SAF, A3A: 46. *Styrelsemöte 23 maj 1950.*

ett utpräglat partsintresse, eftersom ett ökat arbetskraftsutbud påverkade facket negativt i samma utsträckning som arbetskraftsbrist missgynnade näringslivet i förhandlingar.⁴⁶

6.3 Den organiserade överföringen av utländsk arbetskraft under 1950-talet

De statligt organiserade rekryteringsaktionerna, som initierades under 1940-talets andra hälft, pågick i större skala till mitten av 1950-talet. Beredningen för utländsk arbetskraft upplöstes emellertid, eftersom systemet för kollektiv rekrytering hade nått så rutinmässiga former att ett särskilt organ inte längre behövdes. Från och med den 1 juni 1950 var sålunda en ny administrativ apparat för arbetskraftsöverföring fastlagd. Det system som tillämpades under 1950-talet innebar att företag som var i behov av arbetskraft kunde vända sig till AMS, som i samråd med fackliga organisationer och länsarbetsnämnder kunde bevilja rekrytering av utländsk arbetskraft. Om AMS beviljade en inkommen ansökan etablerades en kontakt mellan arbetsgivaren och arbetsmarknadsmyndigheten i det berörda landet. Därefter rekryterades arbetskraften i samverkan mellan företaget och landets arbetsförmedling.⁴⁷

År 1950-1961 beviljade AMS rekrytering av totalt 14 000 utländska arbetare, vilket vida överskred 1940-talets siffror (se tabell 6.2). Arbetskraften överfördes till metallindustrin, tekoindustrin samt till hotell- och restaurangbranschen från bland annat Västtyskland, Österrike, Italien, Belgien och Holland. Hur många personer som egentligen rekryterades och sedermera transporterades till Sverige är emellertid oklart, eftersom de kvoter som beviljades inte utnyttjades till fullo. Anledningen till detta var att tillgången på arbetskraft minskade i övriga Europa under 1950-talet. Efter krigsslutets återuppbyggnadsfas följde en period då den ekonomiska tillväxten var hög i stora delar av Västeuropa, vilket medförde att konkurrensen om arbetskraften ökade. Sverige var således inte det enda land som ville importera arbetskraft, utan länder som exempelvis Västtyskland och Frankrike gav sig in i dragkampen om de utländska arbetskraftsresurserna. Exempelvis ökade andelen utlandsfödda i den västtyska arbetskraften från 0,6 procent till 11,2 procent mellan 1957 och 1972.⁴⁸

46 Myrdal – Myrdal (1997) s. 105-107; *Industria* 1950 Nr 12 s. 9; *Industria* 1950 Nr 13 s. 3-4. För arbetskraftsutbudets inverkan på arbetskraftens och arbetsgivarnas förhandlingsstyrka se bland annat Hatton – Williamson (2005) s. 290.

47 SOU 1965: 9, s. 433-434; *Industria* 1951 Nr 10B s. III-IV; Lundh (1994) s. 26; Lundh – Ohlsson (1999) s. 59; Lundqvist (1998) s. 68; Öberg (1994) s. 50-51.

48 SOU 1965: 9, s. 434; Lundh – Ohlsson (1999) s. 59; Bevelander (2000) s. 41; Castles – Miller (2003) s. 68-89; Hatton – Williamson (2005) s. 207.

Tabell 6.2: Av AMS beviljad kollektiv överföring av arbetskraft 1950-1961

År	Beviljad kollektiv överföring
1950-1955	12 500
1956-1961	1 500
1950-1961	14 000

Källa: SOU 1965: 9 s. 434.

Mycket tyder på att synen på utländsk arbetskraft blev alltmer positiv efter krigsslutet. Detta avspeglade sig inte minst i att AMS beviljade överföring av ett förhållandevis stort antal arbetare. Det var alltså inte bara arbetsgivarna som förordade en ökad arbetskraftsimport under 1950-talet, utan även AMS ville intensifiera den organiserade rekryteringen. Det fanns emellertid fortfarande en viss restriktivitet i förhållande till immigranterna. Långtidsutredningen 1950 framhöll bland annat att den organiserade överföringen av arbetskraft borde fortgå, förutsatt att samhällets intäkter från den utländska arbetskraften översteg utgifterna.⁴⁹ Studier visar att invandringen var en samhällsekonomisk vinst, vilket berodde på att yrkesintensiteten var högre bland invandrarna än bland den inhemska befolkningen. Den huvudsakliga förklaringen till detta var att invandrarna hade en annan ålderstruktur än svenskarna, med färre äldre och barn.⁵⁰ Det fanns alltså samhällsekonomiska motiv till att öka arbetskraftsutbudet genom arbetskraftsimport.

Eftersom AMS liksom näringslivet ville öka arbetskraftsimporten menar Nelhans att de fackliga organisationernas yttranden avseende arbetstillstånd för kollektivt rekryterade arbetare inte hade någon större inverkan på AMS beslut under 1950-talet. Arbetsmarknadsmyndigheten anslöt sig snarare till länsarbetsnämndernas bedömningar beträffande utbud och efterfrågan på arbetskraft. Enligt Nelhans ökade facket inflytande över den organiserade arbetskraftsinvandringen först under 1960-talets andra hälft. Vid denna tid blev AMS alltmer benäget att följa fackets yttranden, vilket innebar att arbetsmarknadsmyndigheten sällan tillstyrkte företagets ansökningar om arbetskraftsöverföring utan ett fackligt godkännande.⁵¹

Nelhans slutsats avseende fackliga yttranden under 1950-talet är anmärkningsvärd, med tanke på fackföreningsrörelsens inflytande i AMS. Det finns också anledning att ifrågasätta Nelhans slutsats beträffande fackets inflytande, eftersom han inte har genomfört en mer djupgående studie för att belägga sitt påstående. Han generaliserar utifrån enstaka fall där fackets remissvar inte beaktades av AMS, vilket är ett magert underlag. Nelhans är emellertid medveten om detta problem och efterlyser därför mer djupgående studier. Noterbart är att det inte finns någon sammanställning av antalet ansökningar och avslag för 1950-talet, vilket gör att graden av facklig restriktivitet inte kan fastställas.⁵²

49 Lundh – Ohlsson (1999) s. 60; SOU 1951: 30, s. 26-27; SOU 1952: 11, s. 30-31.

50 Ekberg (1983); Ekberg (1999); Wadensjö (1973); Lundh (1991) s. 20-21

51 Nelhans (1973) s. 195-196.

52 Nelhans (1973) s. 195-197. Eskil Wadensjö har sammanställt andelen avslagna ansökningar under

Svanberg analyserar Svenska Stålprensings AB:s ansökningar om kollektiv rekrytering av utländsk arbetskraft och hävdar att fackförbundens yttranden hade ett betydande inflytande över AMS beslut. Svanberg menar därför att facketts tillstyrkan i det närmaste kan betecknas som ett grundvillkor för den organiserade arbetskraftsöverföringen.⁵³ Svanbergs studie utgår emellertid från enskilda fall och det är därför inte möjligt att dra några generella slutsatser utifrån den.

I föreliggande undersökning lyfts perspektivet från enskilda fall till makronivå, i form av arbetsgivarnas huvudorganisation SAF. Mot bakgrund av de diskussioner som fördes inom SAF talar det mesta för att Svanbergs slutsats är korrekt. AMS informerades exempelvis SAF om att arbetskraftsöverföring alltid skulle ske i samråd med berörda fackförbund. Detta motiverades med att det annars kunde blossa upp konflikter på arbetsmarknaden.⁵⁴ Dessutom anförde Bertil Kugelberg inför SAF:s styrelse att ett betydande antal företag fått sina ansökningar om kollektiv arbetskraftsöverföring avslagna av AMS, eftersom berörda fackliga organisationer motsatt sig rekryteringen. Arbetsgivarna drog därmed slutsatsen att "...man genom kravet på fackligt medgivande i praktiken lagt avgörandet i fackföreningarnas händer."⁵⁵

Ur SAF:s perspektiv levde med andra ord fackföreningsrörelsens inflytande över berörda myndigheter och arbetskraftsinvandringen vidare efter 1940-talet, vilket motsäger Nelhans slutsats. Eftersom AMS beviljade överföring av 14 000 arbetare är emellertid en rimlig slutsats att facket var mindre restriktiv mot arbetskraftsinvandring under 1950-talet än under föregående decennium. Studier visar dock att flera fackförbund var fortsatt negativa till arbetskraftsinvandringen, men immigration kunde accepteras om den inhemska arbetskraftens ställning inte hotades. Fackförbundens motstånd visade sig bland annat 1952 då närmare 1 000 av Metalls medlemmar permitterades, vilket medförde att fackförbundet krävde ett totalstopp vad arbetskraftsimport beträffar.⁵⁶

De oreglerade värvningskampanjer som vissa företag genomfört vid krigsslutet fortsatte under 1950-talet. Anledningen till detta var att företagen tyckte att systemet för kollektiv arbetskraftsöverföring var alltför omständligt och tidskrävande och att fackförbunden ofta var en bromskloss. Enskilda arbetsgivare satte in platsannonser i utländska tidningar, varpå de skickade personalkonsulenter som genomförde intervjuer i det berörda landet. Ett annat sätt att undvika statlig inblandning och kringgå myndigheternas kontroll var att dölja utlandsrekryteringen. Företagen anställde då lokala ombud som värvade utländsk arbetskraft.⁵⁷ Dessa ansökte sedan om inrese- och arbetstillstånd på egen hand, varpå de kunde påbörja sin anställning i Sverige. Hur pass omfattande dessa rekryteringsaktioner var går inte att fastställa,

1960-talet, men det framgår inte hur fackföreningarna ställde sig till de inkomna ansökningarna.

53 Svanberg (2010) s. 341.

54 SAF, A3A: 46. *Styrelsemöte december 1950*; SAF, A3C: 52. *800 unga tyskar få arbete i svensk industri*.

55 SAF, A3A: 46. *Styrelsemöte 19 oktober 1950*. Se även *Industria* 1951 Nr 10B s. IV.

56 Svanberg (2010) s. 158-161; Lundqvist (1998) s. 67-68.

57 *Industria* 1951 Nr 10B s. V; SAF, A3A: 46. *Styrelsemöte 14 december 1950*.

eftersom det var en verksamhet som pågick utanför den statligt kontrollerade sfären. Däremot kan den oreglerade rekryteringen ses som ett tecken på att arbetsgivarna ville öka arbetskraftsutbudet i större utsträckning än vad AMS och fackförbunden tillät. Man agerade följaktligen rationellt mot bakgrund av den upplevda arbetskraftsbristen och ordnade fram arbetskraft efter behov.

6.4 Liberalisering av invandringpolitiken 1954-1965

Den kollektiva rekryteringen av utländsk arbetskraft blev aldrig särskilt omfattande, sett till antalet överförda arbetare. Den statligt organiserade rekryteringen kunde med andra ord inte svara på arbetsgivarnas efterfrågan på arbetskraft. Däremot bidrog den spontana invandringen till en betydande utbudsökning på arbetsmarknaden. En storskalig spontaninvandring möjliggjordes av en gradvis liberalisering av invandringpolitiken efter krigsslutet, förmedlat genom OEEC:s arbetskraftsstadga som antogs 1953 och 1954 års utlänningslag samt den liberala praxis som utvecklades. Sverige slopade viseringskraven för de flesta nationaliteter och utomnordiska medborgare fick möjlighet att resa till Sverige och söka arbete. Om immigranten erbjöds en anställning kunde ansökan om arbetstillstånd inlämnas. Utlänningskommissionen fattade sedan ett beslut efter att utlåtande inhämtats från arbetsmarknadsorganisationerna och arbetsmarknadsmyndigheterna. Sedan 1943 var dock nordiska medborgare undantagna från arbetstillståndskravet och viseringstvånget avskaffades för danskar, norrmän och islänningar 1945, medan viseringskravet behölls för finska medborgare till 1949. 1954 undertecknades ett avtal om skapandet av en gemensam nordisk arbetsmarknad, vilket gav nordiska medborgare rätt att obehindrat bosätta sig och arbeta i grannländerna. För att säkerställa att samtliga länder skulle dra största möjliga nytta av den gemensamma arbetsmarknaden stadgades att de offentliga arbetsförmedlingarna skulle samarbeta för om möjligt upprätthålla en full sysselsättning i hela regionen.⁵⁸

6.4.1 Parternas syn på liberaliseringen av invandringpolitiken

Studier visar att arbetskraftsinvandringen inte var en särskilt uppmärksammas fråga inom LO under 1950-talet.⁵⁹ SAF:s syn på den individuella arbetskraftsimmigrationen har däremot inte uppmärksammats tidigare. En genomgång av internt utredningsmaterial, protokoll från beslutande organ, remissyttranden och arbetsgivarpressen visar att liberaliseringen av invandringpolitiken endast diskuterades i begränsad utsträckning inom SAF. Skälet till detta är sannolikt att den större öppenheten i förhållande till såväl nordisk som utomnordisk arbetskraft i stor utsträckning svarade mot näringslivets önskemål.

Den grundläggande motsättning som fanns mellan arbetsgivarnas och arbetstagarernas inställning till immigration, som visat sig tydligt under föregående årtion-

58 Lundh – Ohlsson (1999) s. 55-64; Johansson (2008) s. 128-133; Nelhans (1973) s. 99-105.

59 Johansson (2008) s. 131.

den, levde dock kvar i viss utsträckning. LO:s inställning till arbetskraftsinvandringen visade sig bland annat i olika remissyttranden till offentliga myndigheter och i utredningar under perioden. Studier visar att dessa yttranden präglades av en utbudsbegränsande strategi, som innebar att de egna medlemmarnas ställning på arbetsmarknaden bevakades. Mot denna bakgrund propagerade LO för ett bevarande av den rådande ordningen när det gällde fackets inflytande över arbetstillståndsansökningarna. Denna princip var LO inte villig att överge.⁶⁰

Den konkurrensbegränsande strategin gällde emellertid inte all utländsk arbetskraft, eftersom LO biföll uppgörelsen om den gemensamma nordiska arbetsmarknaden 1954. Genom att arbetstillståndskravet slopades för nordiska medborgare redan 1943 var fackets inflytande över denna immigration redan begränsat. Därmed innebar inte 1954 års nordiska uppgörelse någon större förändring. Sverige fortsatte att skilja mellan nordiska och utomnordiska invandrare, vilket LO ställde sig bakom. Man var alltså positivt inställd till nordisk invandring, medan man i ett remissyttrande föreslog att passkontrollen borde skärpas för utomnordiska medborgare.⁶¹

Precis som under 1940-talet fanns det fackförbund som ogillade arbetskraftsinvandringen. Detta kom bland annat till uttryck genom en motion som lämnades till LO-kongressen i mitten av 1950-talet, i vilken såväl den gemensamma nordiska arbetsmarknaden som den utomnordiska invandringen ifrågasattes. Landssekreterariatet påpekade emellertid i sitt utlåtande över motionen att den nordiska invandringen inte gick att påverka, eftersom Sverige undertecknat ett avtal. Däremot underströk man att fackförbunden kunde begränsa utbudskonkurrensen inom den egna branschen genom den administrativa ordning som användes vid ansökan om arbetstillstånd, vilken innebar att de fackliga organisationerna fungerade som remissinstans.⁶²

SAF var positivt inställda till skapandet av en gemensam nordisk arbetsmarknad, men det uppstod ingen större debatt inom föreningen angående den nordiska invandringen, eftersom den inte innebar "...någon väsentlig praktisk ändring för själva anställandet av arbetskraft från övriga nordiska länder."⁶³ SAF:s positiva inställning kom bland annat till uttryck i det remissyttrande som inlämnades till statsmakten avseende den nordiska konventionen. SAF menade att det fanns flera motiv till att bilda en gemensam arbetsmarknad. Bland annat förväntades arbetskraftens rörlighet över landsgränserna öka, vilket skulle resultera i ett mer effektivt utnyttjande av arbetskraften. SAF menade också att den nordiska samhörighetskänslan stärktes genom skapandet av en gemensam marknad. Dessutom framhölls i arbetsgivarpresen att många företag led av arbetskraftsbrist, vilket innebar att det fanns starka skäl att upprätta en gemensam nordisk arbetsmarknad. Man förväntade sig således att

60 Johansson (2008) s. 133.

61 Johansson (2008) s. 133.

62 Johansson (2008) s. 131-132.

63 SAF, F6GA: 66. *Riktlinjer för rekrytering och anställning av finsk arbetskraft.*

bildandet av en gemensam marknad skulle medföra att arbetskraftsutbudet ökade i Sverige.⁶⁴ Den nordiska invandringen var förhållandevis omfattande och bidrog mycket riktigt till ett ökat arbetskraftsutbud. Särskilt betydelsefull blev invandringen från Finland (se kapitel 2).

SAF betonade att den offentliga arbetsförmedlingen skulle användas när företagen ville rekrytera arbetskraft i grannländerna, eftersom man ville blidka motparten och undvika att stora mängder arbetskraft sökte sig till Sverige under en lågkonjunktur. Om företagen genomförde egna rekryteringskampanjer och inte beaktade konjunkturen fanns en risk att LO ändrade inställning till den gemensamma arbetsmarknaden.⁶⁵ SAF var följaktligen övertygade om att LO hade den makt och det inflytande som behövdes för att avveckla den nordiska överenskommelsen. SAF lyckades emellertid inte få samtliga delägarföretag att använda sig av arbetsförmedlingen vid rekrytering av nordisk arbetskraft, vilket sannolikt berodde på att spontaninvandringen inte täckte företagets personalbehov. På grund därav blossade en konflikt upp under 1960- och 1970-talen gällande den nordiska invandringen, vilket analyseras i kapitel 7.

Till skillnad från LO och fackförbunden ställde sig SAF bakom den utökade möjligheten för utomnordiska medborgare att bo och arbeta i Sverige. Detta framkom exempelvis i en kommentar gällande OEEC:s arbetskraftsstadga, yttrandet över förslaget om ny utlänningslag och remissyttrandet över 1955 års långtidsutrednings betänkande. SAF argumenterade för en återgång till principen om ”fritt folkutbyte”, som anammats av flertalet länder fram till det första världskrigets utbrott.⁶⁶ Det är mycket möjligt att denna aspekt var viktig för arbetsgivarna, då man ofta ställde sig bakom liberala reformer. Det var sannolikt också så att man förespråkade ett fritt folkutbyte, eftersom man gjorde bedömningen att implementeringen av denna princip skulle leda till ett ökat arbetskraftsutbud på lång sikt. Egenintresset var alltså avgörande för SAF:s ställningstaganden, även om man använde sig av en retorik som präglades av såväl humansim som ansvarstagande för samhällsekonomi.

6.4.2 Parternas inflytande över den utomnordiska arbetskraftsinvandringen

När utomnordiska medborgares ansökan om arbetstillstånd prövades tilläts alltid arbetstagarorganisationerna yttra sig. Inom flertalet branscher yttrade sig den lokala

64 SAF, F7GB: 17. *Till herr statsrådet och Chefen för Kungl. Inrikesdepartementet den 8 april 1953; Industria* 1953 Nr 11B s. VII; *Industria* 1953 Nr 12 s. VIII; *Arbetsgivaren* Nr 13 s. 4.

65 SAF, F7GB: 17. *Till herr statsrådet och Chefen för Kungl. Inrikesdepartementet den 8 april 1953; Arbetsgivaren* 1956 Nr 8 s. 7; SAF, F6GB: 129. *Delägarcirkulär angående rekrytering av arbetskraft i Finland.*

66 SAF, F6GA: 109. *Utländsk arbetskraft – Rapport från SAF:s arbetskraftskommitté*; SAF, F7GA: 4. *Yttrande över 1949 års utlänningskommittés betänkande med förslag om utlänningslag m.m.*; SOU 1957: 22, s. 228; SAF, F7GA: 4. *Yttrande över 1949 års utlänningskommittés betänkande med förslag om utlänningslag m.m.* För en redogörelse av OEEC:s arbetskraftstadgas innehåll, i Sverige benämnd ”Beslut rörande sysselsättning av arbetskraft från medlemsstaterna”, se Nelhans (1973) s. 124 eller Lundh – Ohlsson (1999) s. 62.

fackföreningen, men inom byggnads-, metallindustri- och fabriksförbunden sköttes remisshanteringen centralt. Däremot inhämtades endast arbetsgivarorganisationernas åsikt om det ansågs nödvändigt. Det fackliga inflytandet byggdes därigenom in i systemet för arbetstillståndsprövning i långt större utsträckning än vad arbetsgivarinflytandet gjorde. Fackets inflytande var med stor sannolikhet avgörande om en utomnordisk spontaninvandring skulle godtas.⁶⁷

SAF menade att fackförbundens yttranden gällande arbetstillstånden tillmättes alltför stor vikt i beslutsfattandet. Man opponerade sig bland annat mot att fackförbunden och AMS avstyrkte arbetstillståndsansökningar för personer som inte ville bli medlem i facket.⁶⁸ Följaktligen var arbetsgivarnas bild av parternas inflytande över invandringen oförändrad sedan 1940-talet, även om frågan inte diskuterades särskilt många gånger mellan 1954 och 1965. Detta berodde rimligtvis på att förhållandevis få ansökningar avsågs. Eskil Wadensjö visar exempelvis att endast omkring 5 procent av alla förstagångsansökningar avsågs under 1960-talets första hälft. Vad gäller ansökningar om förnyat tillstånd avstyrktes färre än en promille.⁶⁹ Hur pass stort inflytande fackförbunden hade över antalet tillstyrka och avstyrkta ansökningar är oklart, men med beslutsstrukturens utformning i beaktande talar mycket för att få tillstånd nekades eftersom facket inte opponerade sig. Mot denna bakgrund kan SAF:s syn på partsinflytandet över arbetstillståndet ses som en principfråga snarare än en sakfråga. Man ville helt enkelt markera att arbetsmarknadsparterna borde ha ett likvärdigt inflytande över den utomnordiska invandringen. Fastläggandet av en sådan princip var viktig ur ett långsiktigt perspektiv eftersom man ansåg att fackföreningarna hade reglerat den utomnordiska invandringen under 1940-talets andra hälft, vilket hade medfört att efterfrågeöverskottet på arbetskraft bestod i expansiva sektorer och regioner.

Mot bakgrund av den höga andelen tillstyrkta ansökningar menar Lundh och Ohlsson att invandringen i det närmaste var fri från 1954 till mitten av 1960-talet. Arbetstillstånds-förfarandet var mest en formalitet, som endast tog ett par dagar att få avklarad.⁷⁰ Den fria invandringen var dock villkorad, eftersom fackföreningsrörelsen hade möjlighet att begränsa den utomnordiska spontaninvandringen om man önskade. Det rörde sig med andra ord om en tillfälligt liberal invandringspolitik som kontrollerades av de fackliga organisationerna och anpassades efter arbetsmarknads-läget.

6.4.3 Parternas val mellan invandrare och inhemska arbetskraftsreserver

Eftersom det bedömdes råda arbetskraftsbrist aktualiserades frågan om en mobilisering av såväl utländska som inhemska arbetskraftsreserver inom arbetsmarknads-

67 Johansson (2008) s. 130; Nelhans (1973) s. 186-201; Lundh – Ohlsson (1999) s. 64.

68 SAF, F6GA: 58. *Angående organisationstillhörighetens betydelse för arbetstillståndsprövning samt viss sammanställning av AMS årliga rapporter till OECD rörande arbetstillstånd.*

69 Wadensjö (1973) s. 52; Lundh – Ohlsson (1999) s. 63.

70 Lundh – Ohlsson (1999) s. 63.

parter. Flertalet studier med fokus på fackföreningsrörelsen visar att det fanns en inneboende konflikt i valet mellan mobilisering av immigranter alternativt av inhemska reserver. Under 1940-talet förespråkade följaktligen delar av fackföreningsrörelsen, framförallt Metall, anställning av inhemska arbetskraftsreserver istället för invandrare. LO och den samlade fackföreningsrörelsen accepterade emellertid motvilligt arbetskraftsinvandring, vilket berodde på att man bedömde att det skulle ta för lång tid och vara alltför kostsamt att låta den inhemska arbetskraftsreserven genomgå en utbildning som anpassade dem till efterfrågan på arbetsmarknaden.⁷¹

Under 1950-talet förespråkade LO principiellt inhemska arbetskraftsreserver framför immigranter, men man förhöll sig passiv i valet mellan rekrytering av utländsk arbetskraft och underlättande av kvinnors inträde på arbetsmarknaden. Det fanns under 1950-talet ingen större anledning för LO att på bred front motsätta sig en liberalisering av invandringspolitikerna, eftersom det inte rådade någon större konkurrens om arbetstillfällena mellan arbetskraftsinvandrare och inhemska arbetskraftsreserver. Efterfrågan på arbetskraft var med andra ord så pass hög att såväl inhemska reserver som utländsk arbetskraft kunde anställas. Dessutom förhöll sig LO passivt i valet mellan svenska kvinnor och utländska män, eftersom det fanns könsspecifika föreställningar om mäns och kvinnors roll i samhället. Den rådande genusordningen och arbetskraftsbehovet gjorde följaktligen att LO inte agerade för att bereda plats på den öppna arbetsmarknaden för inhemska arbetskraftsreserver istället för invandrare.⁷²

Under 1960-talet tog LO öppet ställning för kvinnors inträde på arbetsmarknaden och man vidtog åtgärder för att möjliggöra detta. I anslutning till detta valde man att prioritera mobilisering av inhemska arbetskraftsreserver framför immigranter.⁷³ Det som tidigare hade varit ställningstaganden av principiell karaktär övergick därmed till politisk handling.

De arenor som bearbetats i föreliggande undersökning visar att SAF ville mobilisera såväl inhemska som utländska arbetskraftsreserver, eftersom det rådade efterfrågeöverskott på arbetskraft.⁷⁴ Arbetskraftsreserverna ställdes inte mot varandra inom arbetsgivarlägret. Förklaringen till detta var att SAF strävade efter ett ökat arbetskraftsutbud och därför önskade mobilisera all tillgänglig arbetskraft, även om man satte liten tilltro till anställning av äldre och delvis arbetsföra. Valet mellan inhemska reserver och invandrare var trots det en komplex fråga, beroende på att olika typer av arbetskraft var attraktiv på olika delarbetsmarknader. Även om de inhemska och utländska reserverna inte ställdes mot varandra var följaktligen olika branscher och företag intresserade av olika typer av arbetskraft. Det fanns sålunda en utbredd övertygelse om att kvinnor skulle sysselsättas inom kvinnodominerade

71 Johansson (2008) s. 123; Yalcin (2010) s. 144.

72 Kyle (1979) s. 212-213; Johansson (2008) s. 130; Lundh (1994) s. 26.

73 Yalcin (2010) s. 145-146; SOU 1966: 59, s. 150-151.

74 Detta framkommer i SAF:s remissyttranden beträffande Långtidsutredningarnas betänkanden, SAF:s utredande och beslutande organ och arbetsgivarpressen.

branscher, medan manliga immigranter kunde beredas plats inom mansdominerade industrier. Detta berodde bland annat på att många företag vittnade om en utbredd brist på kvalificerad arbetskraft, medan de flesta kvinnor saknade en mot industrin inriktad yrkesutbildning.⁷⁵ Följaktligen bedömde SAF att företagens efterfrågan på kvalificerad arbetskraft kunde tillgodoses genom invandring. Studier visar också att en betydande del av de manliga immigranterna var yrkesutbildade fram till 1960-talet. Under 1960-talet förändrades delvis SAF:s inställning till kvinnlig arbetskraft inom mansdominerade branscher och de könsspecifika egenskaperna sågs inte längre som lika betydelsefulla. Detta sammanföll med en omställning av industriproduktionen, som sannolikt medförde att efterfrågan på kvalificerad arbetskraft dämpades.⁷⁶ Därmed växte andelen invandrare som saknade yrkesutbildning samtidigt som möjligheten att anställa kvinnor inom produktionsindustrin ökade. Flertalet kvinnor som började förvärvsarbeta sysselsattes emellertid inom servicesektorn.

6.5 Sammanfattande diskussion

Eftersom det bedömdes ta för lång tid att mobilisera de inhemska arbetskraftsresurserna tog näringslivet initiativ för att få till stånd en arbetskraftsinvandring vid krigsslutet. Man genomförde bland annat egna värvningskampanjer och SAF lyfte frågan om kollektiv arbetskraftsimport i Arbetsmarknadscommissionen. Fackföreningsrörelsen motsatte sig till en början båda dessa arbetsgivarinitiativ. Detta uppfyller förväntningarna på en försäljningskartell, eftersom man har ett grundläggande intresse av att begränsa arbetskraftsutbudet. LO ändrade emellertid inställning till de kollektiva rekryteringsaktionerna, då man genom sin nära relation till regeringen och genom sitt inflytande över AMS kunde reglera invandringen. LO drev dessutom igenom kravet att samtliga invandrare skulle ansluta sig till vederbörande fackförbund, vilket var en hjälpstrategi (selektivt incitament) som syftade till att undvika utbudskonkurrens från oorganiserad arbetskraft. Detta problematiserar bilden av samförstånd i BUA, som Tempsch påvisat. En genomgång av material från SAF:s arkiv visar snarare att arbetsgivarna upplevde att LO begränsade invandringen, vilket innebar att arbetskraftsbristen bestod. Ur en kartellaspekt var det av stort intresse för SAF att mildra arbetskraftsbristen då det stärkte förhandlingspositionen på arbetsmarknaden och innebar att efterfrågekonkurrensen lindrades. SAF var följlaktligen övertygade om att LO begränsade arbetskraftsutbudet eftersom man inte ville att arbetsgivarnas förhandlingsposition skulle stärkas.

Nelhans menar att fackföreningsrörelsens inflytande över AMS beslut om arbetskraftsöverföring minskade under 1950-talet. Såväl Svanberg som föreliggande undersökning visar emellertid att Nelhans slutsats bör omprövas. LO höll fast vid sin strategi att begränsa arbetskraftsutbudet och därför stoppade man i flera fall

75 Ingela Schånberg menar att SAF såg kvinnor som en speciell typ av arbetskraft, vilken skulle anställas inom vissa specifika branscher, se Schånberg (2000) s. 76.

76 Schånberg (2000) s. 76-77; Lundh (2010b) s. 25.

arbetskraftsimporten. Företagen genomförde därför egna rekryteringsaktioner utanför den statliga kontrollen, vilket var rationellt sett till inköpsidans intressen.

Vad gäller liberaliseringen av invandringsspolitiken finns det anledning att ifrågasätta om LO agerade som förväntat. En liberal invandringsspolitik motverkade nämligen försäljningskartellens utbudsregleringsstrategi. Samtidigt var LO en bred organisation som tog ett samhällsekonomiskt ansvar. Man accepterade därmed en viss utökning av arbetskraftsutbudet genom invandring, eftersom det rådde arbetskraftsbrist i vissa branscher och regioner. LO krävde emellertid att man skulle få behålla kontrollen över spontaninvandringen och genom den administrativa ordning som infördes för handläggning av arbetstillståndsansökningar fanns det fortfarande möjlighet för fackförbunden att kontrollera arbetskraftsutbudet.

SAF agerade som förväntat när det gällde liberaliseringen av invandringsspolitiken eftersom den ökade näringslivets möjlighet att fylla sina vakanser. Detta kunde på sikt innebära att man inte behövde använda sig av olika hjälpstrategier (selektiva incitament) för att reglera efterfrågekonkurrensen. Även om få ansökningar om arbetstillstånd avslogs opponerade sig SAF mot den rådande ordningen för ansökningar om arbetstillstånd. Förklaringen till detta är sannolikt att man befarade att LO på lång sikt skulle kunna stoppa invandringen om arbetskraftsutbudet ökade alltför mycket.

Den gemensamma nordiska arbetsmarknaden är mer problematisk ur en kartellaspekt eftersom den innebar att LO inte kunde använda en utbudsregleringsstrategi. En rimlig slutsats är att regeringen och AMS stöttade försäljningskartellens utbuds begränsningar när det gällde kollektiv arbetskraftsimport och utomnordisk spontaninvandring, medan värdet av en gemensam nordisk arbetsmarknad ansågs viktigare än det fackliga partsintresset. Detta innebär att AMS och regeringen delvis motverkade inköpskartellens strävan efter ett ökat utbud när det gäller arbetskraftsimport och utomnordisk spontaninvandring, medan man tillgodosåg arbetsgivarintresset genom möjligheten till nordisk arbetskraftsinvandring. Den nordiska invandringen var dessutom avsevärt mycket större än den utomnordiska under 1940- och 1950-talen. Därmed balanserade regeringen och AMS mellan arbetsmarknadsparternas intressen och tillmötesgick önskemål på såväl utbuds- som efterfrågesidan.

KAPITEL 7

Den utländska arbetskraften 1965-1972

Den liberala invandringspolitik som stadfästes vid mitten av 1950-talet började kritiseras av fackföreningsrörelsen under 1960-talet. Den fackliga kritiken mot invandringspolitiken och immigrationens konsekvenser resulterade i att den utomnordiska arbetskraftsinvandringen reglerades vid mitten av 1960-talet. 1954 års utlänningslag medgav anpassningar efter arbetsmarknadsläget och därmed kunde arbetskraftsinvandringen regleras utan en lagändring. Under 1970-talet reglerades också den finska invandringen och företagen förband sig att inte rekrytera finska arbetare på egen hand. All rekrytering skulle istället ske genom arbetsförmedlingen.

SAF och LO hade liksom tidigare delvis oförenliga intressen när gällde arbetskraftsinvandringen och dess inverkan på arbetskraftsutbudet, vilket bland annat berodde på att ett ökat arbetskraftsutbud påverkade den inbördes maktrelationen. Behovet av att utforma konkurrensbegränsande hjälpstrategier påverkades också av utbudet och efterfrågan på arbetsmarknaden. Det oliktankande som funnits mellan arbetsmarknadens parter gällande arbetskraftsinvandringen under 1940- och 1950-talen övergick emellertid i en tydlig motsättning under 1960-talet. I detta kapitel analyseras den intresse motsättning som fanns mellan SAF och LO avseende invandringspolitikens inriktning. Därtill problematiseras parternas inflytande i den svenska modellen på arbetsmarknaden. Det är framförallt SAF:s bedömningar, argumentation och agerande som sätts i fokus, eftersom motparten på arbetsmarknaden har uppmärksamrats i flera studier. På så sätt kompletteras forskningsläget genom att arbetsgivarperspektivet lyfts fram och vissa tidigare forskningsresultat omtolkas.

7.1 Parternas syn på den liberala invandringspolitiken och dess konsekvenser

Fram till mitten av 1960-talet var, som tidigare nämnts, den dominerande uppfattningen inom näringslivet och bland politiker, ekonomer och myndigheter att det rådde arbetskraftsbrist. Därför aktualiserades återigen frågan om kollektiva rekryteringsaktioner utomlands, vilka skulle komplettera de spontana flyttningsrörelserna. Vid denna tidpunkt skedde en facklig omsvängning i invandringspolitiken. Inom fackföreningsrörelsen började det växa fram ett motstånd mot den liberala invandringspolitiken och man ifrågasatte om arbetskraftsinvandring var nödvändig för att motverka arbetskraftsbristen. Allt fler röster höjdes istället

för en mobilisering av de inhemska arbetskraftsreserverna.¹

Bakgrunden till den fackliga omsvängningen var att immigrationen förändrades radikalt under 1960-talets första hälft. För det första ökade invandringens omfattning successivt efter recessionen 1958. Invandringsöverskottet för 1960-talet blev omkring 235 000 personer, medan motsvarande siffra för 1950-talet var cirka 106 000 personer. För det andra minskade andelen nordiska immigranter, vilket berodde på en stor inflyttning från Balkan och Sydeuropa.²

År 1964 började fackföreningsrörelsen bli allvarligt oroad över invandringens följder. Möjligheten att resa till Sverige för att sedan söka arbetstillstånd medförde enligt fackföreningsrörelsen att det i flera städer uppstod slumliknande inkvarteringsinrättningar. Vid årsskiftet 1965-1966 inkvarterades omkring 1 000 jugoslaver i dessa uppsamlingsläger, eftersom de inte kunde erbjudas arbete eller bostad. Denna siffra hade ökat till 2 300 under våren 1966. Man krävde därför att invandringspolitikerna skulle göras mer restriktiv och att den utomnordiska spontaninvandringen skulle regleras.³

Arbetsgivarna motsatte sig en reglering av den utomnordiska invandringen och i arbetsgivarpressen skildrades fackföreningsrörelsens omsvängning i synen på utländsk arbetskraft ironiskt under rubriker som exempelvis ”LO-Sverige åt svenskarna.”⁴ Som huvudsakligt argument för bevarandet av en liberal invandringspolitik framhölls att invandringen följde de konjunkturella variationerna. SAF:s arbetskraftskommitté menade sålunda att ”...när efterfrågetrycket på den svenska arbetsmarknaden, mätt efter tillsättningsprocent, stiger, ökar invandringen och när efterfrågetrycket sjunker minskar den.”⁵ Som bevis på invandringens konjunkturkänslighet hänvisade *Arbetsgivaren* till att närmare 35 000 personer lämnat Sverige vid recessionen 1957-1958.⁶ Ur arbetsgivarnas synvinkel var alltså den ökade invandringen under 1960-talet en effekt av en väl fungerande marknadsmekanism, där ett högt efterfrågetryck resulterade i ett högt invandringstryck. Om en hög arbetslöshet uppstod till följd av en lågkonjunktur skulle med andra ord arbetskraftsinvandringen upphöra, vilket gjorde att det inte fanns någon egentlig anledning att tillmötesgå fackföreningsrörelsens krav på en reglering av den utomnordiska spontaninvandringen.

Det samband mellan konjunkturläge och invandring som SAF hänvisade till har belagts i både statliga utredningar och nutida migrationsforskning. Utlänningsutredningen framhöll exempelvis 1967 i sitt betänkande att såväl den inom- som utomnordiska invandringen påverkades av konjunkturläget, med ökad inflyttning under tillväxtperioder och minskad immigration i samband med recessioner. Även

1 Lundh – Ohlsson (1999) s. 64-66; Lundh (1994) s. 28; Johansson (2008) s. 144.

2 Lundh – Ohlsson (1999) s. 64-66; Lundh (1994) s. 28; Johansson (2008) s. 144.

3 Lundh – Ohlsson (1999) s. 64-67; Johansson (2008) s. 145-146.

4 *Arbetsgivaren* 1965 Nr 5 s. 2.

5 SAF, F6GA: 109. *Utländsk arbetskraft – Rapport från SAF:s arbetskraftskommitté.*

6 *Arbetsgivaren* 1965 Nr 20 s. 10.

Lundh och Olsson visar att det har funnits ett direkt samband mellan konjunkturella variationer och invandring. Det fanns emellertid en fördröjning som gjorde att invandringen inte avstannade tvärt vid recession, respektive ökade omedelbart vid högkonjunktur. Förklaringen till detta är bland annat att det tog tid för information att sprida sig, vilket gjorde att utländsk arbetskraft sökte sig till Sverige trots att efterfrågetrycket på arbetsmarknaden minskade.⁷ Den stora mängd jugoslaver som inte kunde finna arbete 1966 kan följaktligen ses mot denna bakgrund, då de sökte sig till Sverige trots lågkonjunkturen. Mycket talar för att SAF inte såg detta som något större problem, eftersom arbetsgivarnas utgångspunkt var att immigrationen var långsiktigt självreglerande utifrån konjunkturläget. Problemet med de arbetslösa jugoslaverna sågs därmed som en tillfällighet snarare än som en effekt av en felaktig invandringspolitik.

De grundläggande motsättningar som fanns i synen på invandringspolitikens inriktning visade sig också i parternas syn på effekterna av arbetskraftsinvandringen. Den fackliga kritiken riktades sålunda inte bara mot den liberala invandringspolitiken utan täckte en rad områden, vilket har sammanställts och systematiserats av Lundh och Ohlsson liksom av Johansson.⁸ Däremot är det obekant hur SAF ställde sig till den fackliga kritiken. Nedan analyseras facketts kritik och SAF:s bemötande av densamma under de fem teman som formulerats i befintliga studier av fackföreringsrörelsen och arbetskraftsinvandringen:

1. *Exploatering av immigranter på arbets- och bostadsmarknaden*
2. *Hot mot den ekonomiska strukturomvandlingen*
3. *Samhällsekonomiska och sociala problem*
4. *Arbetskraftsmigration - till nackdel för utvandrarländerna*
5. *Motsättningar mellan immigranter och infödda*

7.1.1 Exploatering av immigranter på arbets- och bostadsmarknaden

Fackföreringsrörelsen menade att invandrare koncentrerades till okvalificerade arbeten i låglönebranscher, som exempelvis tekoindustrin och restaurangnäringen. Därmed fanns en risk att immigranterna skulle komma att utgöra ett permanent låglöneproletariat på svensk arbetsmarknad.⁹

SAF avvisade facketts påstående att invandrare exploaterades på arbetsmarknaden och man påpekade att invandrarnas koncentration till låglönebranscher inte belades empiriskt. I *Industria* framhölls sålunda att omkring 25 procent av den utländska arbetskraften hos SAF:s delägare sysselsattes inom verkstadsindustrin, vilket var en höglönebransch. Man betonade visserligen att immigranterna tenderade att tilldelas de minst attraktiva arbetsuppgifterna, men det kunde inte likställas med låg lön. Enligt SAF anställdes ofta invandrare för att utföra obekväma arbetsuppgifter, som den inhemska arbetskraften kunnat lämna på grund av arbetskraftsbristen. Ett

7 SOU 1967: 18, s. 20-21; Lundh – Ohlsson (1999) s. 129.

8 Lundh – Ohlsson (1999); Lundh (1994); Johansson (2008).

9 Lundh (1994) s. 27; Lundh – Ohlsson (1999) s. 65; Johansson (2008) s. 140.

tydligt exempel på detta var att många invandrare sysselsattes inom gruvnäringen, vilket var en bransch med medelhög lön men obekväma arbetsmiljö och arbetstid.¹⁰

För att i möjligaste mån fastställa om invandrare tjänade mindre än den inhemska arbetskraften lät SAF genomföra en undersökning, vilken omfattade delägarföretag inom sju SAF-förbund i Sveriges 10 största kommunregioner. Undersökningen omfattade därigenom närmare 320 000 arbetstagare. Huvudresultatet av undersökningen, som presenteras i tabell 7.1, var att utländska och svenska arbetares förtjänstnivå i stort sett var jämbördig och att immigranter inte var koncentrerade till regioner eller näringsgrenar med låg lön. Om lönen för samtliga arbetare angavs som 100 procent var motsvarande siffra 99,2 procent för utländsk arbetskraft. I undersökningen togs hänsyn till invandrargruppens ålderssammansättning i förhållande till den inhemska arbetskraften. Det visade sig att immigranterna var flest i åldersgruppen 26-35, vilket var en grupp som hade ett högre löneläge än genomsnittet. Man tog också hänsyn till regionala löneskillnader i undersökningen, av den orsaken att det regionala förtjänstläget varierade inom de enskilda branscherna. Om man inte hade beaktat invandrarnas ålder och regionala fördelning hade den utländska arbetskraftens lönenivå klart överstigit den inhemska arbetskraftens lönenivå.¹¹

Tabell 7.1: Utländska arbetares lön 1968-69. Samtliga arbetare inom respektive förbund = 100 procent

Förbund	Okorrigerade	Korrigerade ålder/ region
Allmänna gruppen	101.2	99.5
Byggnadsämnesförbundet	104.6	100.2
Livsmedelsbranschens Agf	103.9	99.4
Motorbranschens Agf	107.2	98.9
Målaremästarnas Riksf	109.1	97.2
Träindustriförbundet	102.9	99.3
Verkstadsföreningen	102.2	99.8

Källa: SAF, F6GA: 110. Utländska arbetare inom SAF. Personer som var utländska medborgare, statslösa personer, och individer som erhållit svenskt medborgarskap under de två senaste åren klassades som invandrare i undersökningen. Agf = Arbetsgivareförening. Riksf = Riksförbundet.

SAF:s och LO:s syn på en eventuell exploatering av invandrare i låglöneyrken behöver problematiseras då de kom till olika slutsatser. Forskningen ger emellertid ingen entydig bild av invandras lön respektive sektoriella fördelning. Gunnar Persson har använt sig av statistik från Statens Invandrarverk för år 1969 och visar att invandringen visserligen försåg låglönebranscher som tekoindustrin med arbetskraft, men samtidigt anställdes en betydande andel av immigranterna inom höglönebranscher som exempelvis verkstadsindustrin. Närmare 20 procent av den

¹⁰ *Industria* 1967 Nr 2 s. 80; SAF, F6GA: 109. *Utländsk arbetskraft – Rapport från SAF:s arbetskraftskommitté.*

¹¹ SAF, F6GA: 110. *Utländska arbetare inom SAF; SAF, A3A: 65. Styrelsemöte 20-21 november 1969.*

utländska arbetskraften sysselsattes inom verkstadsindustrin.¹²

Eskil Wadensjö drar delvis samma slutsats som Persson och framhåller att immigranterna fanns inom såväl typiska höglöne- som låglönebranscher. Det fanns emellertid nationella skillnader i invandrapopulationen. Jugoslaver och finnar var överrepresenterade i låglönebranscher, medan exempelvis tyskar ofta anställdes i höglönebranscher. Eftersom finnar och jugoslaver var de två största invandrargrupperna under 1960-talet medförde detta att invandrapopulationens medianlön var ungefär 10 procent lägre än den inhemska befolkningens medianlön.¹³

Wadensjös slutsats stämmer överens med internationella studier, som visar att immigranternas ursprung var avgörande för inkomstnivån i förhållande till den inhemska befolkningen. Immigranter från norra och västra Europa har generellt tjänat mer än invandrare från Sydeuropa. Förklaringen till inkomstskillnaderna går framförallt att finna i utbildningsnivån. Finnars och jugoslavers koncentration till lågavlönade branscher berodde alltså på att dessa immigrantgrupper hade omkring 10 procent kortare utbildningstid än svenskar och tyskar.¹⁴

SAF:s syn på invandrarernas ålder och regionala fördelning stämmer väl överens med forskning på området. Wadensjö visar exempelvis att flertalet immigranter var i arbetsför ålder och en betydande andel var mellan 25 och 40 år. Dessutom tenderade invandrare att söka sig till regioner med arbetskraftsbrist och högsta möjliga lönenivå, även om närheten till hemlandet och förekomsten av landsmän i regionen också spelade viss roll. En betydande andel av immigranterna sökte sig således till storstadsregionerna Stockholm, Malmö och Göteborg, där det fanns riklig arbetstillgång och löneläget var högt. Detta är inte särskilt förvånande, då arbetskraftsinvandrare primärt flyttar av ekonomiska skäl och därför söker sig till storstadsregioner där arbete erbjuds.¹⁵

Enligt fackföreningsrörelsen var det inte bara på arbetsmarknaden som immigranter exploaterades, utan de var också missgynnade på bostadsmarknaden. Detta accentuerades när invandringen ökade under 1960-talet och media rapporterade om att immigranter levde under miserabla förhållanden. På denna punkt var SAF delvis överens med facket och *Arbetsgivaren* påpekade att frågan var högprioriterad eftersom många invandrare bodde trångt och obekvämt.¹⁶ Den utländska arbetskraftens boendesituation hade analyserats redan då BUA tillsatts och SAF:s beslutande och utredande organ hade kommit att behandla frågan vid ett betydande antal tillfällen under den undersökta perioden.

Till skillnad från facket menade SAF att bostadsproblematiken inte var invand-

12 Persson (1973) s. 59-61.

13 Wadensjö (1973) s. 187-188. Wadensjö jämför medianlönen för svenska män och kvinnor med medianlönen för jugoslaver, finnar, italienare och tyskar.

14 Hatton (2000) s. 509-525; Wadensjö (1973) s. 124-131.

15 Wadensjö (1973) s. 118, 134-143; Hatton – Williamson (2005) s. 294-295.

16 Lundh (1994) s. 27; Lundh – Ohlsson (1999) s. 65; Johansson (2008) s. 140; *Arbetsgivaren* 1965 Nr 15 s. 2.

ringsspecifik utan att situationen var densamma oavsett om företagen anställde personer som flyttade inom Sverige eller kom från utlandet. Nationella omflyttningar i större skala tenderade helt enkelt att ställa till med samma problem på den regionala bostadsmarknaden som internationella omflyttningar. SAF menade att LO använde bostadsbristen som ett argument mot fortsatt invandring, utan att ta hänsyn till den generella bostadsbristen. SAF:s utredande organ, *SAF:s arbetskraftskommitté*, drog dessutom slutsatsen att balansen mellan utbud och efterfrågan på bostadsmarknaden utjämnades under 1960-talet. Frågan var följaktligen inte så akut som fackföreningsrörelsen ville ge sken av.¹⁷ SAF:s argumentering i denna fråga präglades dock av partsintresset, vilket framgår av att man valde att bortse från att nationella omflyttningar av arbetskraft visserligen kunde leda till ett ökat tryck på *regionala* bostadsmarknader men att invandringen förde med sig ett *allmänt* ökat tryck på bostadsmarknaden.

Genom miljonprogrammet minskades bostadsbristen successivt från mitten av 1960-talet. Detta förde också med sig en allmänt förbättrad bostadskvalitet. Studier visar emellertid att invandrare i regel hade sämre bostäder än svenskar. Immigranterna var överrepresenterade i det äldre bostadsbeståndet där vatten, avlopp och centralvärme ofta saknades. Invandrare var dessutom mer trångbodda än svenskar. En intervjuundersökning visade exempelvis att 72 procent av jugoslaverna var trångbodda 1965, medan motsvarande siffra för svenskar var 20 procent. Trots denna trångboddhet var situationen ofta ännu värre i hemlandet. I Jugoslavien beräknades det exempelvis finnas 630 bostadsrum per 1 000 invånare, medan motsvarande siffra i Sverige var 1 206.¹⁸

Slutsatsen är följaktligen att det förekom en exploatering av invandrare på bostadsmarknaden. Mycket tyder också på att SAF var väl medvetna om problemet, men behovet av ett ökat arbetskraftsutbud prioriterades före invandrarernas bostadssituation. Därför försökte man tona ned problemet och påvisa att det var ett generellt samhällsproblem som inte direkt orsakades av invandringen.

7.1.2 Hot mot den ekonomiska strukturomvandlingen

Fackföreningsrörelsen var av uppfattningen att invandringen hotade den ekonomiska strukturomvandlingen, något som LO-kongressen i början av 1960-talet hade satt som huvudmål för näringspolitiken. Om en ökad jämställdhet skulle åstadkommas på olika delarbetsmarknader krävdes det en ekonomisk strukturomvandling som utjämnade produktivitetsskillnaderna mellan olika branscher. Fackföreningsrörelsen var, som nämnts, övertygade om att immigranterna var överrepresenterade i låglönebranscher, vilka den inhemska arbetskraften hade lämnat för branscher med bättre anställnings- och lönevillkor. Den strukturomvandling som skulle ha blivit nödvändig på grund av arbetskraftsbristen försenades alltså genom tillgången

¹⁷ SAF, F6GA: 109. *Utländsk arbetskraft – Rapport från SAF:s arbetskraftskommitté*.

¹⁸ Schön (2000) s. 392; Wadensjö (1973) s. 190-202.

på billig utländsk arbetskraft. Invandringen konserverade därmed omoderna och ineffektiva företags- och produktionsförhållanden. Detta var osolidariskt mot den arbetskraft som sysselsattes i obsoleta företag, då de vare sig fick del av de förbättrade arbetsförhållandena eller löneökningarna.¹⁹

Det finns inga tecken i det källmaterial som studerats i föreliggande undersökning på att SAF diskuterade kopplingen mellan invandring och försenad struktur- omvandling, vilket sannolikt berodde på att man inte såg immigrationen som ett problem. Vare sig fackföreningsrörelsen eller SAF genomförde någon undersökning med fokus på invandringens lönepressande effekt inom branscher med otidsenliga företagsförhållande. Däremot finns relevant forskning inom det aktuella området. Ohlsson har exempelvis genomfört en undersökning i Malmö och drar slutsatsen att immigrationen påverkade lönerna negativt inom bland annat hotell- och restaurangbranschen under 1960-talet. Invandringens lönepressande effekt ökade företagets vinster, vilket frigjorde kapital för investeringar i teknik som gav en ökad produktivitet.²⁰ Persson framhåller att en vanlig uppfattning har varit att invandringen försenat introduktionen av nya tekniker och förlängt livet på avvecklingsbranscher, eftersom immigranterna erbjöd billig arbetskraft. Han menar emellertid att en produktivitetökande omläggning av produktionsapparaten inte påverkades negativt av invandringen. Detta förklaras med att invandringen inte fick så stor inverkan på lönenivåerna att konkurrensläget för obsolet produktion förändrades. Den ökade konkurrenskraft som kunde vinnas genom en omläggning av produktionen var alltså viktigare än anställning av billig arbetskraft. Ur företagets perspektiv var det alltså lönsamt att investera i produktivitetökande teknik, trots arbetskraftsinvandringen.²¹

Sett till Ohlssons och Perssons resonemang är en rimlig slutsats att immigrationen inte bidrog till att obsoleta industrier med låg produktivitet överlevde. Näringslivet satsade sålunda stora summor på ny teknik, vilket jämnade ut produktivitetsskillnaderna mellan olika företag och branscher. Detta var nödvändigt då Sverige var en öppen och exportberoende ekonomi. Om man skulle kunna konkurrera på den internationella marknaden krävdes det sålunda att storskaliga investeringar gjordes i bland annat ny teknik.

7.1.3 Samhällsekonomiska och sociala problem

Den tredje aspekt som fackföreningsrörelsen kritiserade var att en fri arbetskraftsinvandring, styrd av efterfrågan på arbetskraft, riskerade att orsaka stora samhällsekonomiska och sociala problem. Redan under 1940-talet hade LO haft ambitionen att arbetskraftsinvandrare skulle erbjudas arbetsvillkor, social service och bostäder som var likvärdiga den inhemska befolkningens. På grund av den ökade invandringen under 1960-talet blev det allt svårare att leva upp till dessa ambitioner. En stor kon-

19 Lundh (1994) s. 28.

20 Ohlsson (1978) s. 82-85.

21 Persson (1972) s. 57-61.

centration av immigranter till enstaka orter eller produktionsanläggningar ställde det svenska samhället inför svåra uppgifter när det gällde att erbjuda invandrarna rimlig social service och bostäder av acceptabel kvalitet. Dessutom frestade invandrarna på samhällets resurser genom att de utnyttjade arbetslöshetsförsäkringen vid permitteringar.²²

Eftersom invandringen följde de konjunkturella variationerna menade SAF att den självreglerande mekanismen gjorde att immigranterna inte skulle bli en långsiktig kostnadsbörda för det svenska samhället.²³ Utgångspunkten för SAF var alltså att invandrare kom till Sverige och genom sitt arbete bidrog till den ekonomiska och industriella expansionen, men att de skulle söka sig till en annan destination eller resa hem om de inte längre kunde erbjudas en anställning. I övrigt visade inte arbetsgivarna något större intresse för eventuella samhällsproblem som immigrationen kunde föra med sig, vilket sannolikt berodde på att man under rådande arbetskraftsbrist utgick ifrån att invandrarna bidrog positivt till den ekonomiska tillväxten och de offentliga intäkterna.

Studier av invandras och inföddas skatteinbetalningar i relation till deras kostnader i form av offentlig konsumtion och transfereringar visar att fackföreningsrörelsens farhågor för samhällsekonomiskt negativa effekter av invandringen var överdrivna. Wadensjö menar att det under slutet av 1960-talet skedde en positiv årlig omfördelning av inkomster från invandrare till infödda genom den offentliga sektorn. Jan Ekberg har undersökt situationen under 1970-talet och kommer i stort sett till samma slutsats som Wadensjö.²⁴ Följaktligen var invandringen positiv för svensk ekonomi trots fackföreningsrörelsens farhågor.

7.1.4 Arbetskraftsmigration - till nackdel för utvandrarländerna

Fackföreningsrörelsen uppmärksammade att en fri arbetskraftsinvandring kunde vara till nackdel för utvandringsländerna, av den orsaken att de kunde förlora arbetskraft som på lång sikt behövdes för landets uppbyggnad. Sverige borde därför inte enbart ta hänsyn till immigranterna, utan även beakta hemländernas intressen.²⁵

Eftersom SAF gjorde bedömningen att Sverige saknade yrkesutbildad arbetskraft prioriterades inte *brain drain*-problematiken i utvandringsländerna. Man var snarare intresserade av att i möjligaste mån motverka bristen på kvalificerad arbetskraft genom invandring. *Arbetsgivaren* publicerade dock en artikel där man uppmärksammade att den jugoslaviska regeringen försökte få till stånd en återmigration, då utvandringen hade fått allvarliga demografiska, ekonomiska och sociala konsekvenser. Hela 825 000 arbetare, eller 17,5 procent av landets arbetsföra befolkning, bodde eller arbetade i ett annat land. Därutöver uppmärksammades inte problemet i det källmaterial som bearbetats i föreliggande undersökning. Från SAF:s sida var man

22 Lundh (1994) s. 28; Lundh – Ohlsson (1999) s. 65; Johansson (2008) s. 143.

23 SAF, F6GA: 109. *Utländsk arbetskraft – Rapport från SAF:s arbetskraftskommitté.*

24 Wadensjö (1973); Ekberg (1983).

25 Lund (1994) s. 28.

snarare mån om att framhålla invandrarnas höga kompetensnivå i förhållande till den inhemska arbetskraften. Undersökningar vid ett begränsat antal SAF-anslutna företag visade att 18 procent av den utländska arbetskraften hade genomgått yrkesutbildning, medan motsvarande siffra för svenskar var 13 procent.²⁶ Underlaget för den aktuella undersökningen var emellertid smalt, vilket sannolikt påverkade resultatet. Som nämns ovan fanns det betydande nationella skillnader vad invandrarnas humankapital beträffar. En mer omfattande studie, liknande Wadensjös, skulle därmed sannolikt förändra bilden av den utländska arbetskraftens kompetensnivå i förhållande till den inhemska arbetskraften. Om det emellertid förhöll sig så att många invandrare var kvalificerade yrkesarbetare innebär det att förekomsten av *brain drain* verifieras.

Förekomsten av *brain drain* har uppmärksammats i ett antal internationella studier. Utgångspunkten är då att utvandrare jämförs med den arbetskraft som väljer att stanna kvar i hemlandet. Om det visar sig att utvandrarna har en högre kompetensnivå än de som stannar kvar dras slutsatsen att hemlandet drabbas av *brain drain*. Resultatet av studierna är att utvandringsländer i viss utsträckning dräneras på kvalificerad arbetskraft.²⁷ Detta talar för att fackföreningsrörelsens syn på migrationens inverkan på utvandringsländerna var med verkligheten överensstämmande, vilket också framkom i den artikel som *Arbetsgivaren* publicerade beträffande den jugoslaviska emigrationen.

7.1.5 Motsättningar mellan immigranter och infödda

Det femte problem som fackföreningsrörelsen uppmärksammade var att en fortsatt stor invandring riskerade att skapa motsättningar mellan svenskar och immigranter i såväl arbetslivet som samhället i övrigt. Den inhemska befolkningen kunde uppleva dels att invandrarna ökade konkurrensen på arbets- och bostadsmarknaden, dels att invandringen hade en lönedumpande effekt. För fackförbundens del bottnade de arbetsmarknadsrelaterade problemen i att den utländska arbetskraften var ovillig att organisera sig fackligt.²⁸

Som framgår ovan argumenterade SAF för att invandringen inte bidrog till en ökad konkurrens på bostadsmarknaden. Dessutom menade man att invandringen inte gjorde att konkurrensen om arbetstillfällena ökade i sådan utsträckning att den inhemska arbetskraftens sysselsättning hotades, eftersom invandrare framförallt sökte sig till Sverige under högkonjunkturer då det rädde stor efterfrågan på arbetskraft.

SAF uppmärksammade däremot att motsättningen mellan invandrare och infödda var ett stort bekymmer på många arbetsplatser. Detta observerades bland annat av *Industria*, som rapporterade om att inhemsk arbetskraft hade bett om

26 *Arbetsgivaren* 1971 Nr 5 s. 7; SAF, F6GA: 109. *Utländsk arbetskraft – Rapport från SAF:s arbetskraftskommitté*.

27 Hatton – Williamson (2005) s. 327-338; Carrington – Detragaiche (1998).

28 Lundh (1994) s. 28; Johansson (2008) s. 144.

förflyttning, av den orsaken att de inte ville arbeta med immigranter. Denna typ av motsättningar var inget nytt utan det förekom dispyter under hela undersökningsperioden. Bakgrunden till motsättningarna varierade. Vid förbundsdirektörskonferensen i november 1965 framkom bland annat att främlingsfientlighet, konkurrensen om arbeten och bostäder och ovilja att organisera sig fackligt ofta gjorde att svenskar vände sig mot immigranter. Inom SAF beslutade man sig därför att verka för en positiv attityd till fackligt medlemskap.²⁹ Detta talar för att den fackliga organiseringen sågs som ett fundament för att motverka motsättningarna mellan invandrare och infödda. För SAF:s del kunde det emellertid inte bli tal om påtvingade åtgärder för facklig anslutning. SAF:s arbetskraftskommitté underströk sålunda att "[e]n huvudprincip i SAF:s stadgar (par 32) är att organiserad och oorganiserad arbetskraft skall behandlas lika och att någon obligatorisk fackföreningstillhörighet inte kan accepteras."³⁰ SAF hade motvilligt gjort avkall på denna princip i samband med de kollektiva rekryteringsaktionerna under 1940-talet, men när frågan återigen aktualiserade under 1960-talet vägrade man att ge med sig.³¹

7.2 Regleringen av den utomnordiska invandringen

Sommaren och hösten 1965 förhandlade Inrikesdepartementet, AMS, LO och SAF om att återuppta de kollektiva rekryteringsaktionerna i utlandet. Det huvudsakliga syftet med överläggningarna var att uppnå enighet om riktlinjerna för utlandsrekryteringen. Riktlinjerna skulle fastställas i ett paket bestående av tre deldokument: en kommuniké från Inrikesdepartementet, ett bemyndigande för AMS att överföra utländsk arbetskraft och en överenskommelse mellan SAF och LO. Samtliga parter var eniga om att de kollektiva rekryteringsaktionerna skulle återupptas. Man enades därmed preliminärt om riktlinjerna för AMS arbetskraftsöverföring. Innan arbetskraft rekryterades skulle berörda arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer komma överens om hur många arbetare som skulle rekryteras och hur dessa skulle fördelas på företagen. LO och SAF enades preliminärt om att en alltför hög koncentration av immigranter till enstaka orter eller företag skulle undvikas.³²

Vid överläggningarna framkom emellertid att det fanns en konflikt beträffande konsekvensen av de nya riktlinjernas tillämpning, som visade sig vila på idén att den utomnordiska spontaninvandringen skulle regleras. Studier visar att LO och AMS var restriktiva och efterlyste en striktare policy för spontaninvandring, medan SAF:s utgångspunkt var att de kollektiva rekryteringsaktionerna skulle fungera som ett komplement till spontaninvandringen.³³ Det var följaktligen LO:s och arbets-

29 *Industria* 1967 Nr 2 s. 81; SAF, A7A: 15. *Förbundsdirektörskonferensen 15-16 november 1965*.

30 SAF, F6GA: 109. *Utländsk arbetskraft – Rapport från SAF:s arbetskraftskommitté*.

31 SAF, F6GA: 109. *Utländsk arbetskraft – Rapport från SAF:s arbetskraftskommitté*.

32 Lundh – Ohlsson (1999) s. 67; Lundh (1994) s. 29; Frank (2005) s. 87; Johansson (2008) s. 146; SAF, F6GA: 109. *Utländsk arbetskraft – Rapport från SAF:s arbetskraftskommitté*.

33 Lundh (1994) s. 29; Lundh – Ohlsson (1999) s. 67; Johansson (2008) s. 145-146; Frank (2008) s. 87-92.

marknadsmyndighetens preferenser som beaktades i tillämpningen av riktlinjerna.

En genomgång av protokoll från överläggningarna styrker resultaten i befintliga undersökningar. Vid överläggningarna anförde bland annat LO:s Arne Geijer att facket inte kunde "...vara tillfreds med att ha sådana här turistande arbetstagare."³⁴ Detta uttalande fick stöd av regeringen som sade sig ha för avsikt att vara betydligt restriktivare mot den utomnordiska spontaninvandringen i framtiden. Detta kunde inte SAF acceptera med tanke på den arbetskraftsbrist man ansåg råda. Därför argumenterade man emot LO, AMS och regeringen och påpekade att Sverige borde fortsätta att föra en liberal invandringspolitik.³⁵

Yalcin menar att resultatet av 1965 års överläggningar blev att de fackliga intressena tillgodosågs. Detta får anses vara korrekt eftersom de regler som antogs och som började gälla i januari 1966 gick på LO:s och AMS linje. AMS fick bemyndigande att organisera kollektiv rekrytering av utomnordisk arbetskraft. Arbetstillståndet för denna arbetskraft skulle vara ordnat innan inresa. Denna regel gällde även enskilda utomnordiska immigranter. De nya reglerna syftade således till att stoppa den utomnordiska spontaninvandringen.³⁶

Yalcin frågar sig varför SAF gick med på LO:s regleringskrav och pekar på ett antal samverkande faktorer. För det första var tillgången på inhemsk arbetskraft större än på länge. För det andra hade efterfrågetrycket på arbetsmarknaden dämpats. För det tredje befarade arbetsgivarna att LO skulle vända sig till regeringen med krav på en strikt lagstiftning om SAF inte gav med sig.³⁷

Yalcins slutsats att SAF gick med på LO:s krav är emellertid direkt felaktig, då SAF inte accepterade den invandringsspolitiska omläggningen. Eftersom LO, AMS och regeringen inte var villiga att bevara den liberala politiken vad gäller utomnordisk invandring beslutade SAF att man inte skulle underteckna en slutgiltig överenskommelse. Bertil Kugelberg informerade SAF:s styrelse om det låsta läget i förhandlingarna och meddelade samtidigt att en slutgiltig uppgörelse aldrig kommit till stånd. SAF:s utgångspunkt var att riktlinjerna för den organiserade arbetskraftsöverföringen vilade på samtliga tre deldokument. Då man inte kunde enas om den utomnordiska spontaninvandringen innebar det ur SAF:s perspektiv att den preliminära överenskommelsen, som låg till grund för den kollektiva arbetskraftsöverföringen, inte längre kunde åberopas.³⁸ Detta innebär att regeringen genomförde en invandringsspolitisk omläggning utan SAF:s medverkan, vilket får anses vara anmärkningsvärt då regeringen sedan BUA tillsatts under 1940-talet varit mån om

34 SAF, F3AA: 129. *Överläggningar hos inrikesministern 3 september 1965 angående import av utländsk arbetskraft.*

35 SAF, F3AA: 129. *Överläggningar hos inrikesministern 3 september 1965 angående import av utländsk arbetskraft.*

36 Yalcin (2010) s. 136; Lundh – Ohlsson (1999) s. 67.

37 Yalcin (2010) s. 136.

38 SAF, A3A: 62. *Styrelsemöte 20 januari 1966*; SAF, F3AA: 129. *Förbundscirkulär – Överläggningar 1965 mellan SAF, LO, Inrikesdepartementet och AMS om överföring av arbetskraft från utlandet.*

att involvera arbetsmarknadens parter i invandringspolitiken. Detta är sannolikt första gången under efterkrigstiden som regeringen öppet tillmötesgick fackliga krav på en restriktiv invandringspolitik samtidigt som man fullständigt ignorerade arbetsgivarnas vilja.

Trots att striktare regler gällde för utomnordisk arbetskraftsinvandring fortsatte spontaninvandringen och utomnordiska arbetare beviljades även fortsättningsvis arbetstillstånd efter inresa. Under de tre första kvartalen 1966 beviljades arbetstillstånd för hela 6 000 utomnordiska spontaninvandrare. Förklaringen till detta var att myndigheterna inte var konsekventa i tillämpningen av det nya regelverket utan gjorde en rad undantag. Dessutom fanns det en rad kryphål i föreskrifterna.³⁹

SAF menade att regleringen som trädde i kraft 1966 fungerade dåligt på grund av en omständlig administration.⁴⁰ Därför framförde *Industria* åsikten att en återgång till den liberala politik som fastlagts 1954 var den bästa lösningen. Detta utspel syftade sannolikt till att kritisera arbetarrörelsens omsvängning i invandringspolitiken, medan SAF egentligen visste att man aldrig skulle vinna striden om den utomnordiska spontaninvandringen. Förbundsdirektörerna informerades om att ytterligare skärpningar av regelverket var att vänta under hösten 1966, eftersom fackföreningsrörelsen hade för avsikt att helt stoppa den utomnordiska spontaninvandringen.⁴¹ Att opponera sig mot detta ansågs meningslöst och Curt-Steffan Giesecke anförde att "...regeringen är helt i händerna på fackföreningarna i denna fråga."⁴²

Johansson påvisar att LO mycket riktigt krävde ytterligare regleringar av den utomnordiska invandringen. Återigen allierade sig AMS med LO och skickade en skrivelse till regeringen med krav på en förändring av regelverket och skärpt gränskontroll. 1954 års utlänningslag medgav anpassningar utifrån arbetsmarknadsläget, vilket utnyttjades av regeringen. Genom en ändring i utlänningskungörelsen förbjöds myndigheterna att bevilja arbetstillstånd efter inresa för utomnordiska medborgare. Dessutom skulle arbete och bostad vara ordnat innan inresa enligt de nya reglerna, vilka trädde i kraft i mars 1967. Lundh och Ohlsson menar att de nya reglerna kan ses som en återgång till den politik som förts innan 1954 och syftet med den politiska omläggningen var att förhindra spontaninvandrare att resa till Sverige för att söka arbete utan att deras ärende genomgått arbetsmarknadsmässig prövning. Förändringen omfattade emellertid inte flyktingar, nordiska medborgare, anhöriga till utlänningar som arbetat en viss tid i Sverige eller turister, även om det blev för-

39 Lundh (1994) s. 29; Lundh – Ohlsson (1999) s. 67-68; Johansson (2008) s. 147.

40 Ansökan om arbetstillstånd skulle först skickas till utlänningskommissionen, med ett intyg från företaget som erbjöd anställning. Tillståndsansökan skickades sedan vidare till AMS, som hämtade in remissyttranden från Länsarbetsnämnderna och parterna på arbetsmarknaden. Remissvaren skickades slutligen tillbaka till utlänningskommissionen och ett beslut fattades.

41 *Industria* 1967 Nr 2 s. 80; SAF, A7A: 15. *Förbundsdirektörskonferensen 17 oktober 1966*.

42 SAF, A7A: 15. *Förbundsdirektörskonferensen 17 oktober 1966*.

bjudet att resa till Sverige som turist och sedan söka arbetstillstånd.⁴³

Den arbetsmarknadsmässiga prövningen var sannolikt viktig för förändringen av invandringsspolitiken, då Sverige genomlevt en lågkonjunktur 1966. En minst lika viktig aspekt var emellertid att LO blev alltmer restriktivt i sin syn på utländsk arbetskraft under 1960-talet och därför använde sitt inflytande över regeringen och AMS för att få till stånd en invandringsspolitisk omläggning. Det är talande att fackföreningsrörelsen började kritisera arbetskraftsinvandringen och dess effekter under 1960-talets första hälft, då den ekonomiska och industriella tillväxten var osedvanligt hög och flertalet samhällsinstitutioner vittnade om en arbetskraftsbrist. Detta tyder på att arbetsmarknadsläget inte var avgörande för LO:s inställning till utländsk arbetskraft, utan det var snarare den förändrade invandringen och dess potentiellt långsiktiga effekter som LO reagerade mot. Man ville helt enkelt undvika utbudskonkurrens på arbetsmarknaden i framtiden, vilket föranledde krav på en striktare hållning i förhållande till utländsk arbetskraft. När arbetsmarknadsläget förändrades under 1960-talets andra hälft lyckades LO få AMS och regeringen att ställa sig bakom en reglering av den utomnordiska invandringen. Det förefaller sålunda troligt att regeringen var i LO:s händer när det gällde invandringsspolitiken, precis som Giesecke anført inför förbundsdirektörerna hösten 1966.

SAF ville markera att man var av en avvikande åsikt vad invandringsspolitiken beträffar. Därför skickades en skrivelse till inrikesministern där SAF:s tolkning av utlänningslagen presenterades. I skrivelsen påpekades att Sverige skulle föra en så liberal invandringsspolitik som möjligt och att en restriktiv invandringsspolitik endast skulle föras om den inhemska arbetskraftens sysselsättning var hotad. Eftersom SAF gjorde bedömningen att det fortfarande rådde arbetskraftsbrist skulle alltså Sverige uppmana till invandring, inte reglera möjligheten för utländsk arbetskraft att söka sig till Sverige. I skrivelsen ventilerades också arbetsgivarnas kritiska inställning till AMS, som man ansåg vurma för fackliga intressen och ignorera företagets vilja.⁴⁴

SAF:s bild av parternas inflytande över AMS, som man gav uttryck för i skrivelsen till inrikesministern, verifieras i flera migrationsstudier. Frank hävdar att AMS till viss del agerade självständigt när den utomnordiska invandringen reglerades, men att det utan tvekan var så att facket hade ett stort inflytande över myndigheten. Yalcin drar slutsatser som påminner om Franks och framhåller att resultatet av den invandringsspolitiska omläggningen blev att LO-kollektivets makt över AMS ökade betydligt. Kyle menar att fackföreningsrörelsen i praktiken fick vetorätt vid utomnordisk invandring. Hammar understryker att fackets inflytande över immigrationen visade sig tydligt när den utomnordiska arbetskraftsinvandringen stoppades 1972.⁴⁵ Genom ett LO-cirkulär uppmanades samtliga förbund att avstyrka arbetstillståndsansökningar för utomnordiska arbetare, med hänsyn till arbetsmarknadsläget. När fackförbunden slutade tillstyrka ansökningar om arbetstillstånd stoppade

43 Johansson (2008) s. 147; Lundh – Ohlsson (1999) s. 68; Frank (2005) s. 90-91.

44 SAF, F6GA: 68. *Skrivelse till inrikesministern ang 38 par i Utlänningskungörelsen mm.*

45 Frank (2005) s. 91; Yalcin (2010) s. 136; Kyle (1979) s. 219-220; Hammar (1988) s. 14.

AMS arbetstillståndsutdelningen. Hammar framhåller i anslutning till detta att invandringsstoppet initierades av LO, men att det sannolikt förekom överläggningar mellan den socialdemokratiska regeringen, AMS och LO dessförinnan.⁴⁶ Hammar nämner inte om arbetsgivarna deltog i dessa överläggningar. Det finns emellertid ingenting som tyder på att SAF tilläts yttra sig över invandringsstoppet. I så fall skulle det finnas spår av detta i SAF:s arkivmaterial. En rimlig slutsats är följaktligen att LO använde sitt inflytande över AMS och regeringen för att bevaka sina intressen och undvika utbudskonkurrens på arbetsmarknaden, medan SAF lämnades utanför. Då SAF redan 1965 visat sig ha en avvikande syn på arbetskraftsinvandringen fanns det inte någon anledning att involvera arbetsgivarna i diskussionerna om invandringens politikens inriktning.

Hammars slutsats angående LO:s inflytande över invandringsstoppet 1972 har ifrågasatts av Frank, som jämför Sverige med övriga Västeuropa och påvisar att flertalet länder stoppade immigrationen vid ungefär samma tidpunkt. Detta skedde oberoende av fackets inflytande i den politiska beslutsstrukturen. Frank har visserligen rätt i att invandringens politik blev mer restriktiv i Västeuropa under 1970-talets första hälft, vilket bland annat berodde på den ekonomiska krisen.⁴⁷ Det är emellertid inte särskilt förvånande att Sverige följde en internationell trend vad gällde industriell tillväxt och sysselsättning, eftersom Sverige var en exportberoende ekonomi. Sveriges minskade arbetskraftsbehov gjorde alltså att man reglerade invandringen samtidigt som övriga Västeuropa. Jag menar emellertid att Frank missar det som är intressant med Hammars slutsats, nämligen LO:s starka ställning i den beslutsstruktur som var den svenska korporativistiska modellen. Sverige må ha följt den internationella trenden vad migrationspolitiken beträffar, men i flertalet länder var det regeringen som beslutade om ett invandringsstopp, inte facket.

7.3 Kollektiv arbetskraftsöverföring

Samtidigt som den utomnordiska spontaninvandringen reglerades initierades en organiserad kollektiv arbetskraftsöverföring. Frågan om en överföring av utländsk arbetskraft lyftes i en skrivelse från AMS till regeringen 1964, i vilken det föreslogs att Sverige skulle genomföra värvningskampanjer i utlandet på grund av arbetskraftsbristen.⁴⁸ Skrivelsen remitterades till SAF och LO då regeringen ville veta hur arbetsmarknadsparterna ställde sig till AMS förslag. SAF:s utredande instans nämnde i förarbetet till föreningens yttrande att man upplevde regeringen som kallsinnigt inställd och mån om att förhålla ärendet i väntan på LO:s ställningstagande, vilket var besvärande eftersom arbetsgivarna gjorde bedömningen att det rådde arbetskraftsbrist. I det remissyttrande som sedermera inlämnades sommaren 1964 påpekade SAF att arbetsmarknadspolitikens uppgift i ett samhälle med arbetskraftsbrist var att utjämna skillnader mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft.

⁴⁶ Hammar (1988) s. 14; Lundh (1994) s. 29.

⁴⁷ Frank (2005) s. 20; Castles – Miller (2003) s. 78-82.

⁴⁸ Lundh – Ohlsson (1999) s. 68; *Arbetsgivaren* 1964 Nr 10 s. 2.

Om detta inte kunde åstadkommas genom anställning av inhemsk arbetskraft behövdes en aktiv politik för att attrahera migranter. Därför tillstyrkte man AMS begäran om att få överföra utländsk arbetskraft.⁴⁹

Även LO accepterade den kollektiva arbetskraftsöverföringen. Forskning visar att det finns flera förklaringar till detta. För det första ville man att de organiserade värvningsaktionerna skulle ersätta de spontana flyttningsrörelserna. Bakgrunden till detta var att facket hade ett större inflytande över organiserad arbetskraftsimport än över spontaninvandring. För det andra insåg LO att Sverige behövde ytterligare arbetskraft om industrin skulle kunna fortsätta att expandera, men de inhemska arbetskraftsresurserna var otillräckliga. LO:s godkännande av en organiserad arbetskraftsöverföring var emellertid baserad på ett kortsiktigt åtagande, medan man på lång sikt menade att invandringen skulle regleras. Inför framtiden var det istället användningen av de inhemska arbetskraftsresurserna som skulle optimeras.⁵⁰ För LO:s del sågs alltså återupptagandet av de kollektiva rekryteringsaktionerna som en del av den ovan analyserade invandringspolitiska regleringen, medan SAF såg arbetskraftsimport som ett nödvändigt komplement till spontaninvandringen under rådande arbetskraftsbrist.

Precis som tidigare skulle arbetskraftsöverföringen genomföras under AMS ledning i samråd med parterna på arbetsmarknaden. Sverige upprättade rekryteringskontor i Jugoslavien, Turkiet, Italien och Grekland, efter att rekryteringsavtal slutits med berörda länder. Verksamheten startades i Belgrad hösten 1965. Efterföljande år öppnades kontor i Ankara och Aten, medan det dröjde till 1967 innan Romkontoret öppnades. Rekryteringskontoren i Ankara och Aten avvecklades relativt omgående, medan verksamheten i Rom och Belgrad fortsatte till 1972 respektive 1976. Företag som var i behov av arbetskraft lämnade en förfrågan till den lokala arbetsförmedlingen, som undersökte arbetskraftstillgången i Sverige. I de fall inhemsk personal inte kunde anvisas erbjöds företagen att ansöka om överföring av utländsk arbetskraft hos Länsarbetsnämnden. När ansökan mottagits fördes ärendet vidare till AMS, som gav berörda arbetsgivarförbund och fackliga centralorganisationer möjlighet att yttra sig. I annat fall lämnades ett utlåtande från parternas lokala sammanslutningar. När samtliga yttranden mottagits fattade AMS beslut om huruvida arbetskraft skulle överföras eller inte.⁵¹

Som framgår ovan ska den organiserade arbetskraftsöverföringen ses som en del av den restriktiva invandringspolitiken. Detta visade sig också i det informationsmaterial som rekryteringskontoren delade ut. I materialet avråddes utländska medborgare från att resa till Sverige utan erbjudande om anställning, arbetstillstånd och ordnad bostad. Genom att delge potentiella immigranter dessa uppgifter

49 SAE, F7GA: 5. *Yttrande över överföring av utländsk arbetskraft*; SAE, F7GA: 5. *Remissyttrande 3 juni 1964*.

50 Johansson (2008) s. 144-149; Nelhans (1973) s. 140.

51 Frank (2005) s. 122-123, 148-149; Lundh – Ohlsson (1999) s. 68.

förväntades strömmen av spontaninvandrare upphöra.⁵²

Eftersom SAF ville att den organiserade rekryteringen skulle komplettera den spontana invandringen ogillade man den avvisande attityd som genomsyrade den nya invandringpolitiken och informationsmaterialet. Diskussionen i arbetsgivarpressen, utredande instanser och beslutande organ präglades av irritation då man såg 1960-talets organiserade invandring som en preventiv åtgärd snarare än en åtgärd för att öka arbetskraftsutbudet. Näringslivets upplevelse var följaktligen att det överordnade målet för rekryteringskontoren var att motverka invandringen från berörda länder, medan den faktiska arbetskraftsöverföringen var av relativt ringa betydelse. Det är svårt att fastställa om detta stämmer. AMS och regeringen var liksom SAF av den uppfattningen att Sverige var i behov av utländsk arbetskraft under 1960-talets första hälft på grund av arbetskraftsbristen. När verksamheten väl startats hade emellertid läget förändrats och efterfrågetrycket på arbetsmarknaden hade dämpats inom vissa sektorer. Det kan följaktligen ha varit så att AMS verkligen hade för avsikt att överföra en större mängd utländsk arbetskraft när man skickade en skrivelse till regeringen 1964. Med tiden förändrades emellertid förutsättningarna och LO tryckte på för att få till stånd en invandringpolitisk omläggning. AMS ställde sig bakom detta och använde rekryteringskontoren som ett verktyg för att reglera spontaninvandringen, istället för att rekrytera en större mängd utländsk arbetskraft. Mot bakgrund av att antalet överförda arbetare var relativt ringa talar det mesta för att man inte hade för avsikt att helt motverka arbetskraftsbristen genom invandringen. Exempelvis överfördes endast 3 441 arbetare från Jugoslavien 1966-1972, vilket var det mest betydelsefulla invandningslandet sett till antalet rekryterade arbetare.⁵³

Som framgår ovan hade LO ett betydande inflytande över regleringen av den utomnordiska invandringen. Nelhans menar dessutom att LO:s inflytande över AMS:s beviljande av arbetstillstånd stärktes under 1960-talets organiserade arbetskraftsöverföring. AMS tillstyrkte därmed inte ansökan om arbetskraftsöverföring om berörda fackförbund avstyrkte. Även Frank och Svanberg framhåller att AMS beslut i regel gjordes beroende av fackets utlåtande.⁵⁴ En genomgång av material från AMS rekryteringskontor i Belgrad styrker bilden av arbetstagarorganisationernas stora inflytande över AMS beslut. Exempelvis ansökte företag i Västmanland om att få rekrytera och överföra jugoslaviska arbetare på grund av arbetskraftsbristen. Länsarbetsnämnden styrkte att det rådde brist på arbetskraft och att efterfrågetrycket på den lokala arbetsmarknaden var högt. AMS informerade i det aktuella fallet om att rekrytering i Jugoslavien endast kunde genomföras om berörda fackliga organisationer gav sitt medgivande. Fackets bedömning vägde bevisligen tyngre än såväl arbetsgivar sidans som Länsarbetsnämndens.⁵⁵ Detta innebär att begränsningen av antalet överförda utländska arbetare i betydande utsträckning kan förklaras av

52 Frank (2005) s. 122-123.

53 För antal överförda arbetare se Frank (2005) s. 124-125.

54 Nelhans (1973) s. 196; Frank (2005) s. 151; Svanberg (2005) s. 64-65.

55 Kungl. Arbetsmarknadsstyrelsens Arkiv: Arbetsförmedlingsbyrån/ Utlänningssektionen. Ö IV: 12.

fackets restriktivitet och vilja att begränsa den utomnordiska invandringen.

SAF menade att LO centralt var mer positivt inställd till organiserad arbetskraftsinvandring än vad fackförbunden och avdelningarna var. Ett fenomen som känns igen från 1940-talets kollektiva rekryteringsaktioner. Metall är ett tydligt exempel på detta, då fackförbundet ofta avslag företagens ansökningar om arbetskraftsöverföring. Vid ett sammanträde med SAF:s förbundsdirektörer 1966 framkom således att de invandringskvoter som Verkstadsföreningen önskade inte accepterades av Metall.⁵⁶

Det fanns tre huvudsakliga anledningar till att fackförbunden avstyrkte företagens ansökningar om arbetskraftsöverföring. För det första var arbetstagarorganisationerna bekymrade över konjunkturläget och dess inverkan på medlemmarnas samsättning 1966-1967. Mot bakgrund av risken för ökad arbetslöshet ville man följaktligen begränsa utbudet på arbetsmarknaden. För det andra använde man makten över den kollektiva rekryteringen av utländsk arbetskraft som förhandlingsvapen i avtalsrörelsen. Svanberg har i en fallstudie visat att denna förhandlingsstrategi användes på regional nivå. En genomgång av både SAF-material och AMS-material visar att facket använde sin makt över den organiserade arbetskraftsöverföringen som förhandlingsvapen i avtalsrörelsen vid ett flertal tillfällen. 1969 informerade exempelvis Verkstadsföreningen sina medlemmar att ytterligare tillskott av utländsk arbetskraft inte var att vänta, eftersom Metall stoppat invandringen till dess att ett nytt avtal undertecknats. När parterna väl slutit ett nytt avtal hävde facket sin säljbojkott. För det tredje sa sig LO prioritera mobilisering av inhemska reserver framför invandrare som en långsiktig lösning på arbetskraftsbristen.⁵⁷ Därmed fanns det ett motiv att begränsa invandringen, då man på så vis ansåg sig skapa plats för de inhemska reserverna på arbetsmarknaden.

Eftersom SAF ville överföra betydligt fler arbetare än LO var det önskvärt att praxis för arbetskraftsöverföringen ändrades. I *Arbetsgivaren* framkom sålunda att man ansåg att anställning av utländsk arbetskraft endast skulle nekas om arbetslöshet rådde inom yrket eller om arbetsförmedlingen kunde anvisa lämplig svensk arbetskraft.⁵⁸ Trots det finns det inga exempel på att SAF försökte förändra rådande praxis och öka sitt inflytande över de kollektiva rekryteringsaktionerna i det källmaterial som har analyserats i föreliggande undersökning. Detta berodde sannolikt på att protesterna gentemot den invandringspolitiska omläggningen ignorerats. Man insåg helt enkelt att det inte gick att få till stånd en förändring av invandringspolitiken och att LO:s inflytande över både AMS och regeringen kraftigt begränsade

56 SAF, A3A: 61. *Styrelsemöte 16 september 1965*; SAF, A8AB: 1. *VD:s arbetslunch 24 oktober 1966*; SAF, A7A: 15. *Förbundsdirektörskonferensen 17 oktober 1966*.

57 *Arbetsgivaren* 1967 Nr 21 s. 2; *Arbetsgivaren* 1969 Nr 11 s. 3; SAF, F6GA: 66. *Medlemmarna av Sveriges Verkstadsförening – Introduktion av utländsk arbetskraft*; Kungl. Arbetsmarknadsstyrelsens Arkiv: Arbetsförmedlingsbyrån/ Utlänningssektionen. Ö IV: 12; Svanberg (2005) s. 50-52; Johansson (2008) s. 148-149.

58 SAF A3C: 74. *Löneutveckling under kontroll*; *Arbetsgivaren* 1967 Nr 17 s. 3.

SAF:s möjligheter att förändra praxis vid kollektiv rekrytering av utländsk arbetskraft.

7.4 Organisationsklausulen

I de bilaterala avtal för organiserad arbetskraftsöverföring som slöts under 1940-talet ingick en organisationsklausul som tvingade den utländska arbetskraften att ansluta sig till vederbörande fackförening. Denna princip anammades inte under 1960-talet. Istället slöts avtal om facklig organisering av kollektivt överförda arbetare på branschnivå. Verkstadsföreningen och Metall undertecknade exempelvis ett avtal i januari 1966, där arbetsgivarparten förband sig att rekommendera utländska arbetare att organisera sig. I och med det hade organisationsklausulen i de mellanstatliga avtalen spelat ut sin roll.⁵⁹

Svanberg menar att branschavtalen om facklig organisering kan ses som en del av samförståndsandan på svensk arbetsmarknad. Yalcin drar dessutom slutsatsen att SAF accepterade att medverka till facklig anslutning då det underlättade företagets kalkylering och planering.⁶⁰ Svanbergs och Yalcins slutsatser behöver emellertid omprövas, av den orsaken att de ger en överdrivet positiv bild av relationen mellan LO och SAF. Förklaringen till att de tecknat en positiv bild av partsrelationen går sannolikt att finna i valet av primärmaterial, vilket framförallt är hämtat från fackliga instanser. En genomgång av SAF-material ger en helt annan bild av partsrelationen i anslutning till diskussionen om den utländska arbetskraftens fackliga organisering, en bild som präglas av motsättning snarare än av samförstånd.

LO:s Arne Geijer krävde vid överläggningarna om den utomnordiska invandringen 1965 att en organisationsklausul skulle införas för de kollektivt rekryterade arbetarna. Metall gick ännu längre och anförde att "...tiden var mogen för att varanda arbetare skall vara fackligt organiserad."⁶¹ SAF vägrade dock att acceptera en påtvingad organisering. Däremot kunde man tänka sig att rekommendera anslutning till vederbörande fackförening. Geijer uttryckte förvåning över detta ställningstagande och påtalade att SAF tidigare hade accepterat en organisationsklausul, exempelvis då italienare hade överförts under 1940-talet. LO förklarade att frågan om facklig organisering måste vara löst innan AMS började överföra arbetskraft. För att komma till en lösning föreslog man att en partssammansatt kommitté skulle tillsättas, vilket SAF:s Bertil Kugelberg vägrade. Från arbetsgivarhåll var en rekommendation acceptabel, men där gick gränsen.⁶²

Det finns två förklaringar till att SAF vägrade acceptera en organisationsklausul.

59 Svanberg (2005) s. 42.

60 Svanberg (2005) s. 43; Yalcin (2010) s. 136. Vad som avses med underlättad kalkylering och planering preciseras inte.

61 SAF, F3AA: 129. *Överläggningar hos inrikesministern 3 september 1965 angående import av utländsk arbetskraft.*

62 SAF, F3AA: 129. *Överläggningar hos inrikesministern 3 september 1965 angående import av utländsk arbetskraft*; SAF, A7A: 15. *Förbundsdirektörskonferensen 18 oktober 1965.*

sul. För det första stred det mot SAF:s stadgar, vilka angav att organiserad och oorganiserad arbetskraft skulle behandlas lika. För det andra använde SAF frågan om facklig organisering som förhandlingsvapen i överläggningarna om den utomnordiska invandringen. SAF:s styrelse diskuterade ärendet hösten 1965 och enades om att man kunde tänka sig ett organisationstvång, alternativt en rekommendation att organisera sig fackligt, förutsatt att den utomnordiska invandringen inte reglerades.⁶³ I den preliminära överenskommelse som slöts mellan SAF och LO 1965 om kollektiv arbetskraftsöverföring fastställdes sålunda att företagen skulle rekommendera facklig organisering.⁶⁴ Som framgår ovan revs denna överenskommelse upp av SAF, då LO vägrade acceptera en fortsatt utomnordisk spontaninvandring. Därmed övergav arbetsgivarna sin rekommendation om anslutning till facket.⁶⁵ När SAF förlorade striden om den liberala invandringspolitiken och den utomnordiska spontaninvandringen vägrade man alltså att ställa sig bakom LO:s strävan efter hög täckningsgrad på arbetsmarknaden.

SAF:s vägran att acceptera en rekommendation om facklig organisering fick inte genomslag på branschnivå, vilket medförde att de ovan nämnda branschavtalen undertecknades. Förklaringen till detta var att fackförbunden kunde använda sitt inflytande över den kollektiva rekryteringen och inte medgiva arbetskraftsöverföring om arbetsgivarna vägrade att acceptera organisationstvång. Branscher med arbetskraftsbrist hamnade på så sätt i ett prekärt läge och tvingades acceptera ett organisationstvång. Således pressades bland annat hotell- och restaurangbranschens arbetsgivareförbund att underteckna ett avtal med motparten avseende organiseringsstvång för arbetare som överfördes via något av de rekryteringskontor som svenska staten inrättat.⁶⁶

SAF reagerade starkt mot branschavtalen och hänvisade till att de bröt mot förenings stadgar. SAF:s utgångspunkt var att branschförbunden "...vid överenskommelsens tillkomst befunnit sig i en ren utpressningssituation och bedömt sig inte ha något val."⁶⁷ Därför protesterade SAF:s representant i AMS styrelse mot avtalen med hänvisning till att de stred mot befintliga avtal och regler på svensk arbetsmarknad. AMS-chefen Bertil Olsson uttalade sig emellertid positivt om avtalen och menade att de var föredömliga, vilket irriterade SAF ytterligare.⁶⁸

Mot bakgrund av vad som framkommit i SAF-materialet kan ett antal slutsatser dras. För det första rådde inte samförstånd om den utländska arbetskraftens organisering. Arbetsgivarna kände sig snarare överkörda i frågan på såväl central nivå som

63 SAF, F6GA: 109. *Utländsk arbetskraft – Rapport från SAF:s arbetskraftskommitté*, SAF, A3A: 61. Styrelsemöte 16 september 1965.

64 SAF, F3AA: 129. *Överenskommelse angående utländsk arbetskraft*.

65 SAF, F3AA: 129. *Förbundsckirkulär – Överläggningar 1965 mellan SAF, LO, Inrikesdepartementet och AMS om överföring av arbetskraft från utlandet*.

66 SAF, A5B: 2. *Anteckningar från direktionen 31 maj 1966*; SAF, A7A: 15. *Förbundsdirektörskonferensen 17 oktober 1966*.

67 SAF, A5B: 2. *Anteckningar från direktionen 31 maj 1966*.

68 SAF, A5B: 2. *Anteckningar från direktionen 31 maj 1966*.

på förbunds nivå. För det andra var SAF:s förhandlingsstyrka svag, medan LO hade en påtaglig maktposition i förhandlingarna. SAF försökte använda organisationsklausulen som förhandlingsvapen i striden om den utomnordiska invandringen men det fick inte önskvärd effekt. LO lyckades istället reglera den utomnordiska spontaninvandringen samtidigt som fackförbunden framtvängde organisationstvång på branschnivå. För det tredje är striden om den utländska arbetskraftens organisering ett tydligt exempel på att facket hade makten över den organiserade arbetskraftsöverföringen, eftersom man kunde stoppa utlandsrekryteringen om arbetsgivarna inte tillmötesgick arbetstagarorganisationernas krav. Denna makt underbyggdes av AMS som ställde sig bakom LO:s krav och strategier.

7.5 Regleringen av den nordiska invandringen

Invandringen från grannländerna skedde inom ramen för den överenskommelse som slutits mellan de nordiska länderna 1954, vilken innebar att man skapade en gemensam arbetsmarknad. Enligt överenskommelsen skulle de centrala arbetsmarknadsorganen i respektive land samarbeta. På så sätt kunde arbetskraft överföras från regioner med arbetslöshet till regioner med arbetskraftsbrist, vilket skulle bana väg för full sysselsättning i regionen. Annonsering efter arbetskraft och mer omfattande överföring av densamma skulle således ske i samråd mellan arbetsmarknadsmyndigheterna i berörda länder. Bakom detta beslut fanns en uttalad vilja att förhindra den typ av rekryteringsaktioner som svenska företag genomförde i grannländerna vid krigsslutet.⁶⁹

Den invandringspolitiska omläggningen vid mitten av 1960-talet innebar att den utomnordiska immigrationen dämpades. Detta orsakade ett arbetskraftsbortfall för arbetsgivarna, vilket uppvägdes av en omfattande invandring från Finland. Under högkonjunkturen 1969-1970 flyttade närmare 80 000 personer från Finland till Sverige. Vid denna tidpunkt blossade en debatt upp om den finska invandringens konsekvenser. Det är känt hur den svenska fackföreningsrörelsen ställde sig till den finska invandringen, medan SAF:s argumentation och agerande i stort sett är obekant.⁷⁰

Studier visar att LO reagerade på den finska migrationen, som man ansåg skapa problem på arbets- och bostadsmarknaden. Dessutom kopplades den finska invandringen ihop med en rad socialpolitiska problem och anpassningsproblem. Lundh och Ohlsson menar att det inom fackföreningsrörelsen restes krav på en omprövning av den gemensamma arbetsmarknaden och man kompletterade regleringen av den utomnordiska invandringen med önskemål om en reglerad nordisk migration. Politiskt bedömdes det emellertid inte vara möjligt att reglera den nordiska invandringen, då det stred mot den samnordiska idén. Johansson visar emellertid att LO inte ville riva upp överenskommelsen om en gemensam nordisk arbetsmarknad.

69 Lundh – Ohlsson (1999) s. 58; SAF, F6GA: 109. *Utländsk arbetskraft – Rapport från SAF:s arbetskraftskommitté.*

70 Lundh – Ohlsson (1999) s. 70; Knocke (1997) s. 6; Johansson (2008) s. 203.

Däremot ville man förändra formerna för hur överenskommelsen utnyttjats av vissa arbetsgivare, eftersom man inte följde direktiven i det mellanstatliga avtalet. LO ställde sig därför bakom förslaget om ett intensifierat samarbete mellan den svenska och finska arbetsförmedlingen, vilket framställdes av en arbetsgrupp med företrädare för regeringar, arbetsmarknadsmyndigheter och migrationsmyndigheter i Sverige och Finland.⁷¹ 1971 fattade således LO-kongressen ett beslut där man krävde att svenska företag endast fick rekrytera finsk arbetskraft genom arbetsförmedlingen. Man skickade sedan en skrivelse till regeringen med krav på att alla förstagångsinvandrare skulle rekryteras genom AMS. Enligt befintlig forskning fick LO också Finlands fackförbunds centralorganisation (FFC) att ställa sig bakom arbetsförmedlingstvångskravet. För den finska fackföreningsrörelsens del motsatte man sig en fri spontanmigration, då den på lång sikt förväntades hämma tillväxten i finsk ekonomi. Under de kommande åren förhandlade de svenska och finska regeringarna samt myndigheter och arbetsmarknadsparter, vilket resulterade i ett avtal som undertecknades 1973. Enligt avtalet fick svenska företag inte rekrytera finsk arbetskraft på egen hand, utan all arbetskraftsmigration skulle gå via arbetsförmedlingen.⁷²

Mot bakgrund av arbetskraftsbristen var SAF oerhört mån om att bevara den gemensamma nordiska arbetsmarknaden. Man agerade därför ett flertal gånger under 1960-talet för att få delägarföretagen att inte genomföra egna rekryteringskampanjer, eftersom de finska myndigheterna ansåg att Sverige bröt mot reglerna i den nordiska konventionen. Redan 1960 vände sig finska staten till AMS och påpekade att svenska företag bröt mot regeln om att rekrytera arbetskraft genom arbetsförmedlingen. AMS kontaktade därför SAF och informerade om de finska påstötningarna. SAF reagerade omedelbart och skickade ut ett delägarcirkulär där man uppmanade företagen att inte kringgå reglerna i den nordiska konventionen när man rekryterade finsk arbetskraft. Trots SAF:s uppmaning till delägarna fortsatte företagen att genomföra värvningskampanjer under 1960-talet, vilket bland annat berodde på att det inte fanns några juridiska hinder för verksamheten. Vid SAF:s direktionsmöte 1969 framkom att man var rädd för att den privata rekryteringen skulle provocera fram en omprövning av den gemensamma arbetsmarknaden. Vid denna tidpunkt började man från finsk sida reagera allt hårdare mot emigrationen till Sverige, då man befarade att landets framtida arbetskraftsförsörjning äventyrades.⁷³

En genomgång av SAF:s material visar som synes att diskussionen om att företagen bröt mot reglerna i den nordiska konventionen initierades från finsk sida snarare än från den svenska fackföreningsrörelsen. Detta har inte uppmärksammats tidigare av vare sig Lundh och Ohlsson eller Johansson. En annan viktig aspekt som framkommer är att SAF var mycket mån om att företagen följde regelverket, eftersom man

71 Lundh – Ohlsson (1999) s. 106; Johansson (2008) s. 203-207.

72 Johansson (2008) s. 203-207.

73 SAF, F6GB: 129. *Delägarcirkulär angående rekrytering av arbetskraft i Finland april 1960*; SAF, A5B: 4. *Direktionsmöte 13 oktober 1969; Arbetsgivaren 1969* Nr 14 s. 1.

befarade att den gemensamma nordiska arbetsmarknaden annars kunde omprövas.

Läget förvärrades för SAF:s del när LO gjorde gemensam sak med den finska fackföreningsrörelsen, vad den finska emigrationen anbelangar, av den orsaken att man därigenom hade flera parter som ifrågasatte den gemensamma nordiska arbetsmarknadens utformning. LO gick ut hårt och krävde ett arbetsförmedlingstvång inom ramen för den nordiska arbetsmarknaden. Detta krav gick på remiss till AMS och Invandrarverket, som påpekade att det under rådande regelverk inte gick att stoppa spontaninvandringen från Finland. LO gav emellertid inte upp utan skickade ett cirkulär till förbunden med information om att man ännu inte lyckats få till stånd ett arbetsförmedlingstvång, men att arbetet för att realisera detta fortsatte.⁷⁴

Vid partsöverläggningar hos inrikesministern 1971 var LO offensiva och framhöll att "...om vi inte kan lösa problemen på något vettigt sätt får vi börja fundera på hur vi ska ha det med invandringen över huvud taget."⁷⁵ Inrikesministern uttalade i anslutning därtill sitt stöd för LO och sade sig vara villig att ompröva 1954 års konvention utifrån de erfarenheter som gjorts.⁷⁶ LO:s hot och regeringens stöd ger en tydlig bild av att arbetstagarorganisationerna ansåg sig ha makten att stoppa all invandring. Eftersom fackförbunden fungerade som remissinstans vid utomnordisk invandring hade man möjligheten att avstyrka alla ansökningar om arbetstillstånd och ansökningar om organiserad arbetskraftsöverföring. Om man gjorde så talar det mesta för att den utomnordiska invandringen skulle upphöra, vilket den också gjorde 1972.

Det är mot bakgrund av LO:s makt över invandringen som SAF:s agerande skall ses. Som nämns ovan försökte man tidigt förmå företagen att inte kringgå reglerna för arbetskraftsrekrytering i Norden, av den orsaken att man annars befarade att reglerna för den nordiska invandringen skulle förändras. SAF:s verkställande direktör anförde med anledning därav inför förbundsdirektörerna att frågan om den finska invandringen måste lösas, eftersom en förändring av regelverket som gjorde att nordisk invandring omfattades av samma regler som utomnordisk immigration skulle ge LO nästintill total makt över arbetskraftsinvandringen.⁷⁷

Resultatet av LO:s hot att stoppa invandringen och den finska statens krav att svenska företag skulle följa reglerna i den nordiska konventionen blev att SAF accepterade att den finska migrationen skulle ske genom arbetsförmedlingarna i respektive land. SAF:s ledningsgrupp fattade sålunda beslut om att tillmötesgå motparten

74 SAF, F6GA: 65. *LO:s arbetsförmedlingstvång för nordiska invandrare*, SAF, F6GA: 96. *Till statsrådet och Chefen för Inrikesdepartementet*, SAF, F6GA: 96. *Cirkulär nr 94/72*. En kopia av cirkuläret finns arkiverad hos SAF.

75 SAF, F6GA: 96. *Överläggningar i Inrikesdepartementet 18 oktober 1971 angående förslag från svensk-finska arbetsgruppen (AMS, LO, SAF, Inrikesdepartementet) beträffande arbetskraftsförflyttningar mellan Finland och Sverige*.

76 SAF, F6GA: 96. *Överläggningar i Inrikesdepartementet 18 oktober 1971 angående förslag från svensk-finska arbetsgruppen (AMS, LO, SAF, Inrikesdepartementet) beträffande arbetskraftsförflyttningar mellan Finland och Sverige*.

77 SAF, A7A: 20. *Förbundsdirektörskonferensen 11 december 1972*.

vad den finska invandringen beträffar. Man lyckades emellertid få till en passus som angav att avtalet inte var bindande. SAF kunde alltså riva upp avtalet om man så önskade.⁷⁸

7.6 Sammanfattande diskussion

Samtidigt som näringsliv, ekonomer och statliga utredningar bedömde att det rådde arbetskraftsbrist (se kapitel 3) började fackföreningsrörelsen ifrågasätta den liberala invandringspolitiken och dess konsekvenser. Lundh och Ohlsson liksom Johansson har analyserat den fackliga kritiken, medan SAF:s bemötande av densamma är okänd. SAF intog omgående försvarsposition och avfärdade fackförbundens argumentation. Parternas ställningstaganden kan förklaras av deras agerande som försäljnings- respektive inköpskarteller. Båda parter ville kontrollera utbud, efterfrågan och pris på arbetskraften och därför agerade man enligt förväntningarna. LO ville följaktligen utbudsreglera, medan SAF befarade att slitningarna inom den heterogena arbetsgivarorganisationen skulle öka om arbetskraftsutbudet minskade. Därför ville SAF bevara den liberala invandringspolitiken.

Vid mitten av 1960-talet hölls överläggningar om att återigen importera arbetskraft. I samband med förhandlingarna krävde LO att den utomnordiska spontaninvandringen skulle regleras och ersättas av en statligt organiserad arbetskraftsimport. Såväl AMS som regeringen ställde sig bakom detta krav. SAF protesterade däremot, eftersom man ville bevara den liberala invandringspolitiken. Detta innebär att regeringen och AMS öppet tog ställning för försäljningskartellens utbudsregleringsstrategi, medan inköpskartellens strävan efter att öka arbetskraftsutbudet ignorerades.

Yalcin menar att SAF accepterade en reglering av den utomnordiska immigrationen då arbetskraftsbristen hade dämpats, vilket skulle kontrastera mot de förväntningar som satts upp i kapitel 1 rörande en inköpskartells beteende. Han har emellertid utgått från fackligt källmaterial och drar därför direkt felaktiga slutsatser, då SAF protesterade mot den invandringspolitiska omläggningen. Mot bakgrund av Yalcins slutsats finns anledning att ifrågasätta den befintliga bilden av parternas syn på invandringspolitiken under 1960-talet, av den orsaken att partsrelationen alltmer kom att präglas av motsättningar. Resultatet av dessa motsättningar blev att fackliga intressen tillgodosågs, åtminstone vad invandringspolitiken beträffar. Detta problematiserar den gängse bilden av samförståndet mellan parterna på arbetsmarknaden inom ramen för den svenska modellen. Regeringen och AMS stöttade vid återkommande tillfällen LO:s strategier, medan arbetsgivarna saknade maktmedel motsvarande fackföreningsrörelsens. LO:s inflytande över arbetskraftsinvandringen visade sig tydligt 1972 då man genom ett cirkulär till medlemsförbunden lyckades stoppa

78 SAF, F6GA: 96. *Överläggningar i Inrikesdepartementet 18 oktober 1971 angående förslag från svenskfinska arbetsgruppen (AMS, LO, SAF, Inrikesdepartementet) beträffande arbetskraftsflyttningar mellan Finland och Sverige*, SAF, A5B: 5. *Direktionsmöte 13 december 1971*; SAF, F6GA: 96. *Rekrytering av arbetskraft från Finland*; SAF, F6GA: 97. *Svensk-finska avtalet*.

den utomnordiska arbetskraftsinvandringen. Dessutom förhandlade LO fram en inskränkning i överenskommelsen om den gemensamma nordiska arbetsmarknaden. Fackföreningsrörelsens inflytande i den administrativa ordning som omgärdade arbetskraftsinvandringen var följaktligen så stort att man kunde genomföra en utbudsreglering på arbetsmarknaden om så önskades. Följden därav blev att SAF tvingades använda hjälpstrategier (selektiva incitament) för att reglera konkurrensen på efterfrågesidan och motverka *free riding* eller upplösning.

När de kollektiva rekryteringsaktionerna i utlandet återupptogs krävde fackföreningsrörelsen återigen att den utländska arbetskraften skulle organisera sig fackligt. Detta var en strategi som syftade till att motverka utbudskonkurrens från oorganiserad arbetskraft. Svanberg menar att SAF accepterade kravet på facklig organisering och ser det som ett tecken på samförståndsandan på svensk arbetsmarknad. Även Yalcin menar att arbetsgivarna accepterade organisationstvånget. Både Svanberg och Yalcin drar emellertid sina slutsatser utan att ha bearbetat ett för frågan adekvat källmaterial. SAF motsatte sig nämligen kravet på facklig organisering om inte LO gick med på att bevara den liberala invandringspolitiken. Fackförbunden kunde emellertid genom sin makt över de kollektiva rekryteringsaktionerna tvinga arbetsgivarförbunden att sluta avtal om organisationstvång. Detta är ytterligare ett exempel på att systemet för utomnordisk arbetskraftsinvandring innebar att försäljningskartellens strategier stöttades, medan inköpskartellens intressen åsidosattes.

KAPITEL 8

SAF och arbetskraftsinvandringen 1945-1972

8.1 Summering av syfte, utgångspunkter och frågeställningar

Från krigets slutår till 1970-talets första hälft ansåg ekonomer, statliga utredningar och arbetsgivare att det rådde ett strukturellt efterfrågeöverskott på arbetskraft i Sverige. Flera studier har uppmärksammat hur fackföreningsrörelsen ställde sig till en ökning av arbetskraftsutbudet genom mobilisering av inhemska och utländska arbetskraftsresurser, medan kunskapsluckorna är stora vad arbetsgivarsidans argumentation och agerande beträffar. Detta speglar i stort den samhällsvetenskapliga forskningens intresseinriktning, då det finns ett brett forskningsläge gällande fackliga organisationer medan motparten på arbetsmarknaden har uppmärksammat i mindre utsträckning. Intresseinriktningen är emellertid inte den enda förklaringen, utan tillgången på användbart källmaterial har också spelat en betydande roll. Under den period när bilden av den svenska modellen formades var SAF:s arkiv i princip inte öppet för forskarsamhället. Idag är arkivet tillgängligt och innehåller mycket material som bidrar till att problematisera bilden av den svenska modellen på arbetsmarknaden. Föreliggande undersökning motverkar alltså till viss del den skevhet som finns inom den svenska arbetsmarknads- och migrationsforskningen.

Det övergripande syftet i denna avhandling är att analysera hur relationen mellan arbetsgivarorganisationer (SAF) och fackliga organisationer (LO) påverkas av en upplevd arbetskraftsbrist och hur respektive part agerar för att påverka arbetskraftsutbudet. Tyngdpunkten i undersökningen ligger på arbetsgivarnas bedömningar, argumentation och strategier. Ett mer preciserat syfte är att undersöka hur parterna på arbetsmarknaden ställde sig till arbetskraftsinvandring under perioden 1945-1972, då efterfrågeöverskott på arbetskraft ansågs råda i vissa branscher och regioner. Med utgångspunkt i SAF:s och LO:s strävan efter att kontrollera utbudet, efterfrågan och priset på arbetskraften prövas också arbetsmarknadsparternas strategier och argumentation ur en kartellaspekt. Dessutom prövas den gängse bilden av den svenska modellen på arbetsmarknaden utifrån den grundläggande intressemotsättning som fanns mellan SAF och LO vad arbetskraftsutbud och arbetskraftsinvandring anbelangar.

Utifrån teorier om intresseorganisationer, kollektivt handlande och karteller på arbetsmarknaden finns vissa förväntningar på arbetsmarknadsorganisationernas agerande, vilka preciseras i kapitel 1. Det rör sig huvudsakligen om förväntningar på köparens och säljarens strävan efter att påverka arbetskraftsutbudet och behovet

av konkurrensregleringar för att motverka illojalt beteende inom organisationerna och *free riding*. Dessa konkurrensregleringar ses som kartellstrategier eller selektiva incitament, vilka är nödvändiga inom stora och heterogena organisationer.

De frågor som har formulerats utifrån syftet och som besvaras i avhandlingen är inriktade mot arbetsgivarsidans syn på arbetsmarknadsläget och deras strävan efter ett ökat arbetskraftsutbud samt de strategier som SAF använde för att motverka *free riding*, efterfrågekonkurrens på arbetsmarknaden och upplösning (se kapitel 1). Frågeställningarna omfattar sålunda den upplevda arbetskraftsbristen, SAF:s kartellstrategier samt mobiliseringen av inhemska och utländska arbetskraftsresurser.

8.2 Diskussionen om arbetskraftsbristen

Flera studier nämner att det rådde efterfrågeöverskott på arbetskraft i Sverige från krigsslutet till 1970-talets första hälft, men arbetskraftsbristens storlek har inte estimerats i befintlig forskning.¹ En genomgång av de bedömningar som gjordes av ekonomer, statliga utredningar och SAF visar att det fanns en utbredd övertygelse om att det rådde brist på arbetskraft i vissa regioner och inom vissa branscher. Mot denna bakgrund användes begreppet arbetskraftsbrist i arbetskraftsprognoserna. Sverige var emellertid inte unikt utan flera länder i nordvästra Europa hade svårt att fylla vakanserna på arbetsmarknaden i vissa sektorer och regioner. Anledningen till detta var den ekonomiska och industriella tillväxten samt den demografiska situationen.

Samtidigt som vissa branscher och regioner saknade arbetskraft fanns emellertid också en viss arbetslöshet i Sverige, vilken framförallt var centrerad till norrlands-länen. Dessutom varierade efterfrågetrycket på arbetsmarknaden under perioden. Dessa variationer kan förklaras av dels olika branschutvecklingar, dels konjunkturella fluktuationer.

Prognoserna som SAF lät framställa avseende arbetskraftsbristen var i stort samstämmiga med de statliga utredningarna. Det går dock inte att fastställa arbetskraftsbristens totala omfattning under perioden. De statliga utredningarna angav endast sporadiskt hur pass stort efterfrågeöverskottet på arbetskraft bedömdes vara, medan SAF endast sammanställde arbetskraftsbristens omfattning fram till 1950. Dessutom var arbetskraftsprognoserna förhållandevis osäkra, eftersom de utgick från en estimerad tillväxt inom näringsliv och offentlig sektor.

Under 1970-talet ifrågasattes för första gången efterfrågeöverskottet på arbetskraft i de statliga utredningarna och man framhöll att arbetskraftsbehovet över-skattats, medan behovet av produktivitetssökande investeringar underskattats. I de statliga utredningarna framhölls således att arbetskraftsbristen delvis kunde mildras genom produktivitetssökande investeringar och rationaliseringar. Detta gällde inte minst bristen på kvalificerad arbetskraft, vilken antogs kunna övervinnas genom bland annat införandet av det fordristiska produktionskonceptet. Företagen gjorde

1 Se bland annat Rauhut (2002) ss. 16-18; Olofsson (2000) ss. 45-47; Lund (2010b) s. 152; Lundh – Ohlsson (1999) s. 55; Johansson (2008) ss. 122-123; Svanberg (2010) ss. 102-105; Yalcin (2010) ss. 88-92; Skogh (1963) ss. 162-163.

storskaliga satsningar på rationalisering och mekanisering under efterkrigstiden och produktiviteten ökade kraftigt. Denna produktivitetsökande omställning av produktionsapparaten genomfördes i hela Västeuropa under efterkrigstiden. En genomgång av material från SAF:s arkiv visar emellertid att arbetsgivarna till skillnad från de statliga utredningarna upplevde att bristen på kvalificerad arbetskraft fortlevde trots omställningen av industriproduktionen. Ur näringslivets perspektiv saknades följaktligen både kvalificerad och okvalificerad arbetskraft under efterkrigstiden och rationalisering och mekanisering kunde endast motverka en del av efterfrågeöverskottet på arbetskraft.

Arbetskraftsbristen är av stort intresse i föreliggande undersökning eftersom den dels påverkade näringslivets expansionsmöjligheter, dels påverkade den inbördes maktrelationen mellan parterna på arbetsmarknaden. Viljan att öka arbetskraftsutbudet i syfte att bana väg för ekonomisk och industriell tillväxt var en kollektiv nytthet som delades av kapital och arbetare. Företagen kunde närma sig produktionstaket och maximera vinsterna om arbetskraftsutbudet ökade, medan den ekonomiska och industriella tillväxten ökade utrymmet för arbetstagarorganisationerna att höja medlemmarnas löner.

Efterfrågeöverskottet på arbetskraft inrymde emellertid också ett partsintresse. SAF ville öka arbetskraftsutbudet i betydligt större utsträckning än vad fackföreningsrörelsen önskade. LO var visserligen en bred organisation som hade intresse av att mildra arbetskraftsbristen och bana väg för ekonomisk och industriell tillväxt, men samtidigt gynnades man av ett högt efterfrågetryck på arbetsmarknaden. Fackföreningsrörelsens förhandlingsposition gentemot arbetsgivarna stärktes om efterfrågan på arbetskraft var större än utbudet, vilket innebar att man kunde förhandla till sig högre löner. Dessutom innebar ett högt efterfrågetryck på arbetsmarknaden att LO inte behövde använda hjälpstrategier för att reglera utbudskonkurrensen på arbetsmarknaden. Den lösliga karaktären som kännetecknar en stor och heterogen försäljningskartell blev följaktligen mindre påtaglig under rådande arbetskraftsbrist.

SAF:s förhandlingsposition gentemot de fackliga organisationerna försvagades sålunda på grund av att efterfrågan på arbetskraft var större än utbudet och man hade svårt att stå emot fackliga löneökningsskrav. Dessutom medförde arbetskraftsbristen att det uppstod slitningar inom den stora och heterogena arbetsgivarorganisationen. Inköpskartellens lösliga karaktär blev därmed påtaglig under rådande arbetsmarknadsläge. SAF tvingades följaktligen använda sig av en rad hjälpstrategier för att reglera efterfrågekonkurrensen och motverka *free riding* samt illojalt beteende inom organisationen. Detta problematiseras vidare nedan.

8.3 Kartellstrategier

Flera studier har visat att såväl LO som SAF använde sig av kartellstrategier för att reglera konkurrensen på arbetsmarknadens utbuds- och efterfrågesida.² SAF:s

² Åmark (1986); Åmark (1989); Lundqvist (1998); Lundqvist (2000); Lundh (2008); Lindberg (2008); Svanberg (2010).

agerande som en öppen inköpskartell har följaktligen uppmärksammats i tidigare studier, men i föreliggande avhandling tas för första gången ett samlat grepp om SAF:s kartellstrategier under rådande arbetskraftsbrist. Därmed kompletteras och omtolkas vissa delar av forskningsläget.

I syfte att kunna stå emot säljarens krav i förhandling, motverka överbudskonkurrens om den arbetskraft det var brist på och hindra *free riding* utvecklade alltså SAF ett antal kartellstrategier. Vissa av strategierna utvecklades visserligen redan under 1900-talets första decennier, men strategierna blev alltmer betydelsefulla under efterkrigstiden på grund av arbetsmarknadsläget. De kartellstrategier som SAF använde sig av var; bred medlemsvärning inom näringslivet, centralisering av makten, samordnade centrala förhandlingar, åtgärder mot löneglidning och andra förmåner samt förbud mot annonsering efter arbetskraft på branschnivå.

Den aktiva och expansiva medlemsrekryteringen och centraliseringen av makten var grundläggande för SAF:s förmåga att genom övriga kartellstrategier kontrollera lönebildningen och reglera efterfrågekonkurrensen på arbetsmarknaden. SAF strävade följaktligen efter en hög organisationsgrad inom näringslivet. Detta kunde åstadkommas genom att man erbjöd medlemmarna positiva selektiva incitament, som exempelvis konfliktförsäkringar och representation gentemot LO, regering och statliga myndigheter. SAF satte dessutom press på oorganiserade företag att antingen ansluta sig eller vara lojala mot det organiserade arbetsgivarintresset. Sålunda motverkades *free riding* genom negativa selektiva incitament i form av exempelvis kollektiva orderbojkotter. Centraliseringen av makten var en förutsättning för användandet av de selektiva incitamenten. Om förbunden eller delägarna hade haft större kontroll över verksamheten fanns det en uppenbar risk att konkurrensregleringarna inte hade kunnat utfärdas, eftersom enskilda vinstbringande särintressen hade prioriterats före den kollektiva nyttan.

Under efterkrigstiden ökade reallönerna kraftigt inom svensk industri. Dessutom förbättrades anställningsvillkoren på flera områden. Mycket talar emellertid för att löneökningarna hade blivit ännu högre om förhandlingarna hade skötts på förbunds nivå. Följden av de samordnade centrala förhandlingarna blev således att löneökningarnas nivå dämpades. Föreliggande undersökning visar att SAF visserligen ansåg att löneökningarna var för höga trots den centraliserade förhandlingsordningen och man framhöll att arbetskraftsbristen gjorde det svårt för arbetsgivarna att motstå fackföreningsrörelsens löneökningsskrav. Trots detta finns det mycket som talar för att strategin att inrätta en centraliserad och samordnad förhandlingsordning var förhållandevis gynnsam för arbetsgivarna. Om expansiva branscher hade fört förhandlingar med utgångspunkt i tillväxten inom den egna branschen hade sannolikt lönenivån pressats upp till ännu högre nivåer.

Inrättandet av de samordnade centrala förhandlingarna var följaktligen beroende av att LO centraliserade makten inom fackföreningsrörelsen och motverkade illojalt beteende från förbund inom expansiva branscher. LO:s implementering av den solidariska lönepolitiken byggde därmed på att centralorganisationen kunde kontrollera lönebildningen och utjämna löneskillnaderna mellan olika kategorier

arbetare. LO agerade dessutom som en bred organisation som tog ett samhälls-ekonomiskt ansvar, då man var villig att anpassa löneökningarna efter den genomsnittliga produktivitetsökningen inom den konkurrensutsatta sektorn. Man följde också regeringens uppmaningar om återhållsamhet för att motverka en uppdriven inflationstakt.

Genom LO:s lönepolitiska program skedde alltså en allmän löneutjämning inom ramen för de samordnade centrala förhandlingarna. Såväl Lundh som Swenson menar att SAF sannolikt bidrog till löneutjämningen, eftersom det resulterade i en begränsning av den allmänna lönenivån.³ Föreliggande undersökning visar emellertid att Lundhs och Swensons slutsatser behöver kompletteras. SAF ställde sig bakom principen ”lika lön för lika arbete”, då den bidrog till en begränsning av lönenivån. Däremot motsatte man sig en allmän löneutjämning mellan olika kategorier anställda, som exempelvis män och kvinnor eller kvalificerad och okvalificerad arbetskraft. Således bör löneutjämningen ses som en oavsiktlig verkan av de samordnade centrala förhandlingarna för SAF:s del. Det var dock sannolikt så att man accepterade den solidariska lönepolitiken därför att fackföreningsrörelsen underordnade sig centraliserade samordnade förhandlingar, som gjorde att löneökningstakten dämpades.

Jan Kuuse liksom Lundqvist visar att löneglidningen var kraftig inom svensk industri under efterkrigstiden. Lundqvist framhåller dessutom att löneglidningen var som störst inom branscher med arbetskraftsbrist.⁴ En genomgång av material från SAF:s arkiv visar mycket riktigt att den kraftiga löneglidningen i stor utsträckning berodde på arbetskraftsbristen. SAF använde sig av en strategi för att bromsa löneglidningen, men denna strategi var inte direkt disciplinerande utan det rörde sig om olika typer av uppmaningar. Anledningen till att man inte tvingade fram ett bindande avtal som reglerade löneglidningen var antagligen att kostnaden för ett sådant avtal var alltför hög. Under rådande arbetskraftsbrist behövde företagen använda löneglidningen för att locka till sig arbetskraft och om SAF hade begränsat denna möjlighet fanns en uppenbar risk att vissa delägare hade lämnat föreningen. Inköpskartellens lösliga karaktär var alltså anledningen till att SAF inte tog ett fast grepp om löneglidningen.

SAF använde sig inte heller av bindande avtal när man försökte minska efterfrågekonkurrensen och motverka illojalt beteende genom att reglera olika typer av förmåner utöver lönen och företagens annonsering efter arbetskraft. Således utfärdades endast rekommendationer till delägarna. Man hänvisade till att föreningens stadgar omöjliggjorde ett allmänt annonseringsförbud, men det kan också ha varit så att kostnaderna för ett bindande avtal hade varit alltför hög genom att det hade skapats motsättningar inom den stora och heterogena arbetsgivarorganisationen. Swenson och Lundqvist visar emellertid att Verkstadsföreningen utfärdade ett an-

3 Lundh (2010a) s. 207; Swenson (1991) s. 338.

4 Kuuse (1986) s. 193-194; Lundqvist (1998) s. 84-87.

annonseringsförbud och förbud mot olika typer av företagsspecifika anställningsförmåner.⁵ Förbundet stöttade därmed SAF:s konkurrensbegränsande strategi. Föreliggande undersökning visar att Verkstadsföreningen inte var ensam om att reglera annonseringen efter arbetskraft, utan flera av de större förbunden gjorde detsamma på uppmaning av SAF. Ett problem var emellertid att oorganiserade företag inte omfattades av annonseringsförbudet. Genom den breda medlemsvärningen kunde emellertid en del av *free rider*-problemet motverkas.

Som framgår ovan agerade SAF och LO i stor utsträckning som förväntat under den period då efterfrågan på arbetskraft var stor. LO hade goda möjligheter att öka arbetskraftens reallöner, även om det krävdes att man tog kontroll över lönebildningen. I övrigt behövde inte LO använda sig av särskilt många hjälpstrategier för att motverka utbudskonkurrens och upplösning av organisationen. Däremot tvingades SAF använda en rad hjälpstrategier för att hantera de för näringslivet negativa effekterna av arbetskraftsbristen. Eftersom organisationen var stor och heterogen var det dock inte möjligt att disciplinera medlemmarna i samtliga fall, utan man begränsade sig till att utfärda rekommendationer. Inköpskartellens lösliga karaktär begränsade sålunda användningen av kartellstrategier.

8.4 Ett ökat arbetskraftsutbud

Utifrån en kartellaspekt förväntas arbetsgivare vara positiva till ett ökat arbetskraftsutbud, medan fackliga organisationer är mer restriktiva. Som framgår ovan fanns det kostnader förknippade med de konkurrensbegränsande kartellstrategierna, vilka ogillades av SAF-delägare vars handlingsutrymme inskränktes. För SAF och delägarna var det följaktligen av stort intresse att motverka arbetskraftsbristen genom mobilisering av inhemska och utländska arbetskraftsresurser. Kampen för ett ökat arbetskraftsutbud var ett positivt selektivt incitament som SAF erbjöd sina medlemmar. Genom att öka arbetskraftsutbudet kunde man begränsa konkurrensen på efterfrågesidan och stärka sin förhandlingsposition gentemot LO i lönerörelsen. Vissa av de negativa selektiva incitament som SAF använde sig av skulle således inte behövas om arbetsmarknadsläget förändrades. Dessutom medförde en utökning av arbetskraftsutbudet att företagen kunde närma sig produktionstaket och maximera vinsterna. Problemet med de insatser som gjordes för att öka arbetskraftsutbudet var att arbetskraften inte bands till enskilda företag. Därmed fanns ett *free rider*-problem eftersom SAF och delägarna fick bekosta de insatser som gjordes för ett ökat arbetskraftsutbud, medan oorganiserade företag kunde locka till sig arbetskraften genom att erbjuda hög lön eller andra förmåner. Detta problem kunde delvis motverkas genom SAF:s medlemsvärningsstrategier.

Det fanns även anledning för LO att medverka till en utökning av arbetskraftsutbudet, eftersom en produktionsstegring ökade utrymmet för lönehöjningar. Samtidigt stärktes fackets förhandlingsposition gentemot arbetsgivarna av en ut-

5 Swenson (1991) s. 344-345; Lundqvist (1998) s. 140-141.

budsbegränsande strategi och man kunde öka lönerna genom den starka förhandlingspositionen. LO tvingades således balansera mellan en strategi som resulterade i produktionsökning och en strategi som gav en stark förhandlingsposition.

8.4.1 Inhemsk arbetskraftsresurser

Nyttjandet av den inhemska arbetskraften kunde optimeras genom olika typer av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Studier av arbetsmarknadspolitiken visar att få åtgärder vidtogs för att optimera användandet av den ordinarie arbetskraften innan konjunkturedgången 1957-1958. Vid denna tidpunkt utformades en arbetsmarknadspolitik grundad på idéerna i Rehn-Meidners modell. Furåker och Berndt Öhman framhåller således att fackföreningsrörelsen och socialdemokratin kontrollerade arbetsmarknadspolitikens omfattning och innehåll.⁶ Den nya arbetsmarknadspolitiken innebar bland annat att satsningarna på att stimulera den geografiska och yrkesmässiga mobiliteten ökade, vilket syftade till att mildra arbetslösheten i vissa sektorer och branscher. Det dröjde emellertid till 1960-talet innan arbetarrörelsen på allvar började agera för att mobilisera de inhemska arbetskraftsreserverna, varav insatserna för att öka de gifta kvinnornas förvärvsfrekvens var framträdande. Ekonomer, statliga utredningar och LO framhöll att reservarbetskraften borde mobiliseras för att motverka arbetskraftsbristen under 1940- och 1950-talen, men få åtgärder vidtogs. Yalcin menar att det bakom LO:s agerande fanns en utbudsbe-gränsande strategi, som grundade sig i viljan att bevara den starka förhandlingspositionen gentemot arbetsgivarna. När LO började agera för att underlätta de gifta kvinnornas inträde på den öppna arbetsmarknaden innebar det inte att de manliga industriarbetarna utsattes för någon större utbudskonkurrens, då en stor andel av kvinnorna sysselsattes inom den expansiva servicesektorn.⁷ LO uppfyllde därmed förväntningarna på en försäljningskartell, eftersom man agerade på ett sätt som begränsade arbetskraftsutbudet.

Vad gällde nyttjandet av den ordinarie arbetskraften kritiserade SAF nedmonteringen av arbetsmarknadspolitiken som pågick från krigsslutet till 1950-talets andra hälft. Däremot var man förhållandevis positivt inställd till den mer aktiva arbetsmarknadspolitik som började föras därefter, med undantag för beredskapsarbeten som ansågs vara ett resursslöseri i en ekonomi med efterfrågeöverskott på arbetskraft. SAF påpekade även att än mer resurser borde frigöras för att effektivisera den yrkesmässiga och geografiska mobiliteten, då det bedömdes leda till ett mer effektivt användande av den ordinarie arbetskraften. SAF uppfyller förväntningarna på en inköpskartell, eftersom man argumenterade för ett ökat arbetskraftsutbud genom effektivt nyttjande av den ordinarie arbetskraften.

Forskarsamhället har endast i begränsad utsträckning uppmärksammat SAF:s förhållningssätt till de inhemska arbetskraftsreserverna och fokus har då lagts på

6 Furåker (1976). Öhman (1974).

7 Yalcin (2010) s. 150-153.

de gifta kvinnorna. Hirdman menar att SAF drev frågan om ett ökat kvinnligt förvärvsarbete i Arbetsmarknadens kvinnoämnd.⁸ Schånberg framhåller i anslutning till detta att SAF arbetade utifrån principen att kvinnor skulle sysselsättas inom specifika kvinnodominerade branscher under 1940- och 1950-talen. Däremot var man mer öppen för kvinnors inträde på mansdominerade arbetsplatser under 1960-talet.⁹ Därutöver är det i stort sett obekant hur SAF ställde sig till en mobilisering av inhemsk reservarbetskraft.

SAF:s strävan efter ett ökat kvinnligt förvärvsarbete behöver problematiseras, eftersom arbetsgivarnas syn på arbetskraftsreserverna innehöll både en kvalitativ och en kvantitativ aspekt. Man propagerade visserligen för en mobilisering av reserverna men samtidigt sågs de som sekunda arbetskraft. Man var också relativt ovillig att anpassa anställningsformerna efter reservernas specifika behov. Detta är förvånande om de negativa konsekvenserna av arbetskraftsbristen beaktas. Om SAF hade agerat som förväntat hade man i större utsträckning agerat för att mobilisera den inhemska arbetskraftsreserven och därigenom mildrat arbetskraftsbristen.

Synen på kvinnor som industriarbetare blev sannolikt mer positiv under 1960-talet, som Schånberg påpekat. Mycket talar emellertid för att SAF inte såg en mobilisering av arbetskraftsreserverna som en lösning på arbetskraftsbristsproblemet. De gifta kvinnorna sökte sig nämligen till den expanderande servicesektorn, de äldre var ovilliga att arbeta på grund av de allt generösare pensionerna och de delvis arbetsföra var svåra att inplacera i produktionen. Föreliggande undersökning visar följaktligen att SAF gjorde bedömningen att företagen behövde söka personal utanför landets gränser om arbetskraftsbristen skulle kunna motverkas.

8.4.2 Den utländska arbetskraften

Den kraftiga ekonomiska och industriella tillväxten och den demografiska situationen resulterade alltså i en stor efterfrågan på arbetskraft, som gjorde att Sverige liksom flera andra västeuropeiska länder behövde anställa utländsk arbetskraft. Under de tidiga efterkrigsåren förde emellertid Sverige en restriktiv invandringspolitik, med undantag för nordiska medborgare. Sverige genomförde emellertid statligt organiserade rekryteringsaktioner fram till mitten av 1950-talet, vilket även länder som Västtyskland och Storbritannien gjorde. 1954 antogs en mer liberal invandringslagstiftning, vilken gjorde det möjligt att turistinvända. När industrins lönsamhet minskade vid mitten av 1960-talet gick Sverige in i en fas av successiv reglering av invandringen. Samtidigt återupptogs de kollektiva rekryteringsaktionerna. Sverige följde en internationell trend då flera västeuropeiska länder stegvis bromsade arbetskraftsinvandringen från mitten av 1960-talet. Ett betydande antal länder stoppade sedan arbetskraftsinvandringen helt åren kring den första oljekrisen, även om nordiska medborgare kunde fortsätta att flytta till

8 Hirdman (2001) s. 104.

9 Schånberg (2000) s. 76-77.

Sverige utan särskilda bosättnings- eller arbetstillstånd.

Hammar menar att Sverige inte införde ett gästarbetarsystem till skillnad från Västtyskland och Schweiz.¹⁰ Den utländska arbetskraft som överfördes från bland annat Italien under 1940-talets andra hälft omfattades emellertid av en rad begränsningar som exempelvis tids- och branschbegränsade arbetstillstånd. De betraktades följaktligen som en tillfällig resurs och bör därför ses som gästarbetare.

SAF agerade och argumenterade som förväntat och försökte öka arbetskraftsutbudet genom en mer liberal invandringspolitik redan vid krigsslutet. Denna hållning höll arbetsgivarnas huvudorganisation fast vid fram till 1970-talet. Man försökte därmed få motparten på arbetsmarknaden, den socialdemokratiska regeringen och berörda myndigheter att sluta upp bakom en liberal invandringspolitik. SAF:s möjlighet att öka arbetskraftsutbudet begränsades emellertid av LO:s utbudsbegränsande strategi, arbetstagarorganisationernas starka ställning i den svenska statsförvaltningen och LO:s nära relation till den socialdemokratiska regeringen. Nedan presenteras en rad exempel på arbetsmarknadsparternas respektive inflytande över arbetskraftsinvandringen och tidigare forskningsresultat omprövas delvis.

År 1946 tillsatte regeringen det partssammansatta organet Beredningen för utländsk arbetskraft, som skulle undersöka möjligheten att överföra utländsk arbetskraft. Tidigare studier har sett tillsättningen av BUA mot bakgrund av arbetskraftsbristen, företagens oreglerade värvningsaktioner i utlandet och arbetsmarknadsparternas samförstånd gällande behovet av ett ökat arbetskraftsutbud. Denna bild behöver emellertid kompletteras, eftersom SAF på ett tidigt stadium lyfte frågan om tillsättandet av ett sådant partssammansatt organ inför Arbetsmarknadskommissionen. SAF agerade som en bred organisation och försökte samverka med motparten för att få till stånd en kontrollerad arbetskraftsimport istället för okontrollerade värvningskampanjer. Vid tidpunkten motsatte sig LO detta förslag, vilket SAF ansåg bero på att fackföreningsrörelsen ville förhindra en arbetskraftsinvandring. LO ändrade sig dock och accepterade en organiserad arbetskraftsoverföring, eftersom man kunde kontrollera immigrationen genom sitt inflytande i arbetsmarknadsmyndigheten och genom den nära relationen till den socialdemokratiska regeringen. Fackföreningsrörelsens institutionaliserande inflytande över invandringsvolymerna fick alltså LO att ändra sig. Fackföreningsrörelsen använde emellertid sitt inflytande i konkurrensbegränsande syfte och invandringsvolymerna blev relativt små. Därmed kan förväntningen att fackföreningsrörelsen skulle agera som en bred organisation ifrågasättas. Man samverkade visserligen med SAF för att genom invandring mildra arbetskraftsbristen, men mycket talar för att en utbudsbegränsning prioriterades framför en utbudsökning. Mot denna bakgrund finns det anledning att ifrågasätta den konsensus som präglade arbetet i BUA enligt Tempsch.¹¹ SAF var nämligen mycket kritisk till resultatet av BUA:s arbete och man ansåg att facket använde sin starka ställning för att säkerställa att arbetskraftsutbudet inte utökades i en sådan

10 Hammar (1988) s. 12.

11 Tempsch (1997) s. 160.

utsträckning att efterfrågeöverskottet på arbetskraft försvann. Därmed hotades inte LO:s starka förhandlingsposition gentemot SAF.

De fackliga organisationerna hade också inflytande över antalet överförda arbetare under 1950-talets första hälft, eftersom de fungerade som remissinstans. Nelhans menar emellertid att de fackliga remissyttrandena inte tillmättes någon större betydelse när arbetsmarknadsmyndigheten fattade beslut.¹² Det finns emellertid anledning att ompröva Nelhans slutsats. Svanberg menar att en facklig tillstyrkan kan betecknas som ett grundvillkor för arbetskraftsöverföringen.¹³ En genomgång av relevant SAF-material styrker Svanbergs slutsats. SAF ansåg nämligen att makten över den kollektiva arbetskraftsöverföringen låg i fackets händer under 1950-talet. Det var följaktligen möjligt för LO att reglera utbudet på arbetsmarknaden genom en utbudsbegränsande strategi under såväl 1940- som 1950-talen. Grunden för detta var ett betydande inflytande över de organ som administrerade arbetskraftsinvandringen.

Vid mitten av 1950-talet liberaliserades invandringspolitiken, men detta uppmärksammades inte i någon större utsträckning av vare sig LO eller SAF. LO var emellertid fortsatt intresserade av att begränsa arbetskraftsutbudet, vilket gjorde att man krävde att arbetstagarorganisationernas inflytande över utomnordisk arbetskrafts arbetstillstånd bevarades. Denna princip bevarades också inom ramen för det nya regelverket. Därmed agerade fackföreningsrörelsen som förväntat. Det faktum att man accepterade en liberal invandringspolitik talar emellertid mot de förväntningar som finns gällande en försäljningskartells agerande. Samtidigt var LO en bred organisation och acceptansen vad den liberala invandringspolitiken beträffar kan ses mot bakgrund av att det fanns ett samhällsekonomiskt intresse av att mildra arbetskraftsbristen och därigenom öka produktionen.

SAF var mycket positiva till de nya liberala reglerna, då de i stor utsträckning tillgodosåg arbetsgivarnas önskemål. SAF var dock fortsatt kritisk mot fackföreningsrörelsens inflytande över den utomnordiska arbetskraftsinvandringen, vilket förmedlades genom remissförfarandet. Under 1960-talets första hälft avslogs emellertid bara 5 procent av arbetstillståndsansökningarna. Detta berodde sannolikt på att fackförbunden tillstyrkte flertalet ansökningar. SAF var trots det kritiska mot systemet, vilket bör ses som en principdeklaration mot den rådande ordningen. Fastläggandet av en sådan princip bör också ses mot bakgrund av LO:s utbudsbegränsande strategi under de första 10 åren efter krigsslutet och arbetsgivarnas rädsla för att en sådan utbudsbegränsningsstrategi skulle återupptas i framtiden om samsättningsläget förändrades.

Vid mitten av 1960-talet använde återigen fackföreningsrörelsen sitt inflytande för att begränsa arbetskraftsimmigrationen, vilket föregicks av en kampanj mot den fria arbetskraftsinvandringen som fördes i bland annat fackföreningspressen. SAF

12 Nelhans (1973) s. 195-197.

13 Svanberg (2010) s. 341.

intog en försvarsposition och argumenterade för en fortsatt liberal invandringspolitik, men detta hörsammades inte. Genom att ställa SAF:s och LO:s argumentation i relation till relevant forskning på området framträder en bild av två parter som agerade i egenintresse, utan att i någon större utsträckning genomföra relevanta undersökningar för att belägga sina ståndpunkter. Bakom arbetsmarknadsparternas argumentation fanns en tydlig vilja att påverka arbetskraftsutbudet i önskvärd riktning och därigenom stärka sin ställning i den inbördes maktrelationen. Detta talar för att båda parter prioriterade egenintresset framför den samhällsekonomiska nyttan.

SAF ville under 1960-talet att spontaninvandringen skulle kompletteras av kollektiva rekryteringsaktioner, medan LO ville reglera den utomnordiska spontaninvandringen. Ur arbetstagarorganisationernas perspektiv skulle kollektiva rekryteringsaktioner ersätta spontaninvandringen. LO fick med sig AMS och den socialdemokratiska regeringen som ställde sig bakom de fackliga regleringskraven. Vid mitten av 1960-talet fördes partsöverläggningar som resulterade i att de fackliga önskemålen tillgodosågs. Yalcin menar att SAF gick med på regleringen av den utomnordiska invandringen, men han drar denna slutsats utan att ha bearbetat ett för frågan relevant källmaterial.¹⁴ Yalcins påstående är direkt felaktigt, eftersom SAF vägrade att underteckna en överenskommelse rörande arbetskraftsinvandringen. Således genomförde regeringen en invandringpolitisk omläggning som drevs igenom av LO, med stöd från arbetsmarknadsmyndigheten. SAF kritiserade vid återkommande tillfällen invandringspolitiken, men detta var resultatöst. Arbetsgivarna opponerade sig också mot AMS agerande eftersom man ansåg att myndigheten borde förhålla sig neutral och inte ta parti för arbetstagarorganisationernas intressen. Studier visar dessutom att LO:s makt över AMS ökade under 1960-talet, vilket inskränkte SAF:s möjligheter att få till stånd en utbudsökning på arbetsmarknaden. LO kunde alltså driva igenom en utbudsreglering förmedlat genom arbetsmarknadsmyndigheten. Den administrativa ordning som gjorde att fackförbunden fick yttra sig över ansökningar om arbetstillstånd gjorde det dessutom möjligt för LO att stoppa den utomnordiska arbetskraftsinvandringen 1972. Frank menar att fackets inflytande över invandringsstoppet inte ska överdrivas, då liknande regleringar genomfördes i en rad länder där de fackliga organisationernas makt var mer begränsad.¹⁵ Det är emellertid av stort intresse att fackföreningsrörelsen stoppade arbetskraftsinvandringen till Sverige, medan det var regeringen som fattade sådana beslut under 1970-talets första hälft i flera andra västeuropeiska länder. Detta är ett tydligt exempel på LO:s starka ställning i den institutionella struktur som omgav arbetskraftsinvandringen till Sverige under industrialismens gyllene år.

Parallellt med fackföreningskrav på en reglering av den utomnordiska spontaninvandringen restes krav på en omprövning av den gemensamma nordiska ar-

14 Yalcin (2010) s. 136.

15 Frank (2005) s. 20.

betsmarknaden. LO ville inte riva upp överenskommelsen, utan snarare förändra formerna för utnyttjandet av överenskommelsen. LO lyckades tillsammans med den finska motsvarigheten driva igenom ett avtal som innebar att svenska företag endast fick rekrytera finsk arbetskraft genom arbetsförmedlingen. En genomgång av de diskussioner som fördes inom SAF visar att man försökte hindra företagens oreglerade rekryteringsaktioner i Finland och man uppmanade delägarna att inte fortsätta sina värvningskampanjer. SAF:s agerande kan i stor utsträckning förklaras av LO:s makt över arbetskraftsinvandringen. SAF var övertygade om att fackföreningsrörelsen kunde använda sitt inflytande för att helt stoppa arbetskraftsinvandringen om SAF inte tillmötesgick de fackliga kraven.

Regleringen av den utomnordiska invandringen vid mitten av 1960-talet innebar att de kollektiva rekryteringsaktionerna återupptogs, medan spontaninvandringen stoppades. Genom remissförandet fick fackföreningsrörelsen ett stort inflytande över arbetskraftsimporten och flera studier visar att AMS inte godkände arbetskraftsöverföring utan fackligt medgivande.¹⁶ En genomgång av källmaterial från AMS arkiv visar mycket riktigt att facklig tillstyrkan var ett grundvillkor för överföring av utländsk arbetskraft, medan arbetsgivarnas vilja inte tillmättes någon större tyngd. SAF såg därför systemet för kollektiv arbetskraftsöverföring som en primärt preventiv åtgärd, vars främsta syfte var att stoppa spontaninvandringen. SAF:s ställningstagande styrks av det faktum att endast ett fåtal utländska arbetstagare rekryterades genom de kollektiva rekryteringsaktionerna.

I samband med de kollektiva rekryteringsaktionerna under 1940-talet infördes en organisationsklausul i de bilaterala avtalen mellan Sverige och berörda länder. Eftersom LO ville undvika *free riding* och lönepressande utbudskonkurrens på arbetsmarknaden var den fackliga organiseringen ett grundvillkor. Bertil Kugelberg har i en intervju med Tempsch sagt att "...SAF, som ju annars inte var hågat att propagera för facket, fick acceptera att de utländska arbetarna var fackligt organiserade."¹⁷ LO hade följaktligen inte godkänt arbetskraftsimporten om SAF motsatt sig organisationsklausulen. Detta var en ståndpunkt som LO höll fast vid, vilket visade sig när de kollektiva rekryteringsaktionerna återupptogs under 1960-talet. Till skillnad från tidigare slöts emellertid avtal om facklig organisering på förbunds nivå. Svanberg menar att detta kan ses som ett tecken på den samförståndsanda som rådde på svensk arbetsmarknad.¹⁸ Yalcin framhåller dessutom att SAF medverkade till den fackliga organiseringen, då det underlättade företagets verksamhet.¹⁹ Eftersom de inte har använt sig av ett för frågan relevant källmaterial drar emellertid Svanberg och Yalcin felaktiga slutsatser. SAF vägrade nämligen att godkänna ett organisationstvång för den utländska arbetskraften, vilket berodde på att man använde denna fråga som ett förhandlingsvapen i kampen om den liberala invandringspolitiken. När spon-

16 Nelhans (1973) s. 196; Frank (2005) s. 151; Svanberg (2005) s. 64-65.

17 Tempsch (1997) s. 157.

18 Svanberg (2005) s. 43.

19 Yalcin (2010) s. 136.

taninvandringen reglerades, trots SAF:s protester, vägrade man således att ställa sig bakom ett organisationstvång. Fackförbunden kunde emellertid använda sin makt över de kollektiva rekryteringsaktionerna och tvinga SAF:s medlemsförbund att sluta avtal om organisationstvång, vilket SAF såg som en utpressningstaktik. Följaktligen rådde inget samförstånd i den aktuella frågan. Partsstriden om den utländska arbetskraftens fackliga organisering är som synes ytterligare ett exempel på LO:s stora inflytande över arbetskraftsinvandringen.

8.5 Den svenska modellen på arbetsmarknaden

SAF och LO hade ett gemensamt intresse av att bidra till ekonomisk och industriell tillväxt under den studerade perioden. En förutsättning för att detta skulle kunna uppnås var bland annat att arbetskraftsutbudet utökades. Därmed samverkade arbetsmarknadens parter för att öka arbetskraftsutbudet bland annat genom kollektiva rekryteringsaktioner i utlandet och genom samverkan i Arbetsmarknadens kvinnonämnd. SAF och LO tog alltså ett brett ansvar för arbetskraftsförsörjningen och samverkade genom förhandling. Mot denna bakgrund är en rimlig slutsats att den svenska modellen på arbetsmarknaden präglades av en samförståndsanda, vilket påvisas i ett betydande antal studier.

Samtidigt fanns det en grundläggande intressemotsättning mellan SAF och LO när det gällde arbetskraftsutbudet och arbetskraftsinvandringen. Utifrån en kartelaspekt kan vi förvänta oss att försäljningskartellen LO agerade och argumenterade för en utbudsbegränsning på arbetsmarknaden, därför att det stärkte förhandlingspositionen mot köparen. Dessutom behövde inte försäljningskartellen använda en stor mängd konkurrensbegränsande hjälpstrategier om efterfrågan på arbetskraft var större än utbudet. Vi kan därmed förvänta oss att inköpskartellen SAF agerade och argumenterade för en utbudsökning på arbetsmarknaden, eftersom det stärkte förhandlingspositionen mot säljaren. Dessutom minskade behovet av konkurrensbegränsande hjälpstrategier om arbetskraftsutbudet var större än efterfrågan. Dessa förväntningar uppfylldes i stor utsträckning under den studerade perioden, vilket innebär att det fanns en tydlig konflikt mellan SAF och LO.

Konflikten gällande arbetskraftsutbudet och immigrationen visade sig vid ett flertal tillfällen under den studerade perioden. Detta har i stort sett inte uppmärksamats tidigare, vilket sannolikt beror på att material från arbetarrörelsens arkiv har bearbetats. Eftersom LO hade en nära relation till regeringen och ett stort inflytande över AMS lyckades man begränsa utbudet på arbetsmarknaden. Regeringen och AMS stöttade alltså försäljningskartellens utbudsbegränsning, medan inköpskartellens vilja nedprioriterades eller ignorerades. Detta talar för att fackföreningsrörelsen hade en positiv bild av den svenska modellen på arbetsmarknaden, vilket har påverkat bilden av partsrelationen i litteraturen. En genomgång av material från SAF:s arkiv visar att partsrelationen var mer infekterad än vad som tidigare påvisats. Arbetsgivarnas negativa syn på maktrelationen i den svenska modellen på arbetsmarknaden kan visserligen ses som retorik i kampen mellan arbetare och kapital i folkhemmet. Å andra sidan finns det flera konkreta exempel på att SAF

upplevde att fackföreningsrörelsen dikterade villkoren på arbetsmarknaden och att parternas inflytande över arbetskraftsinvandringen var ojämlikt. För det första var SAF missnöjd med resultatet av BUA:s verksamhet, eftersom man upplevde att LO lyckades begränsa antalet överförda arbetare. För det andra upplevde arbetsgivarna att fackföreningsrörelsen hade beslutanderätt när ansökningar om arbetskraftsöverföring behandlades under 1950-talet. För det tredje ignorerades SAF:s vilja när man förhandlade om invandringspolitikens inriktning vid mitten av 1960-talet, vilket medförde att den utomnordiska spontaninvandringen reglerades. För det fjärde erhöll fackföreningsrörelsen nästintill fullständig beslutsrätt när de kollektiva rekryteringsaktionerna återupptogs på 1960-talet. För det femte använde fackförbunden sin makt över de kollektiva rekryteringsaktionerna och framtvängde ett organisationstvång för utländsk arbetskraft. Dessa fem exempel visar att det inte rådde samförstånd i den svenska modellen på arbetsmarknaden när det gällde arbetskraftsutbud och invandring. SAF bedömde att man hade små möjligheter att föra en politik som gynnade näringslivets intressen, vilket SAF:s verkställande direktör Bertil Kugelberg gav uttryck för 1957. Han beskrev då partsrelationen med orden ”fångad fågel flyger inte”, eftersom han gjorde bedömningen att SAF samverkade med LO i den svenska modellen på arbetsmarknaden under ojämlika förhållanden.²⁰

20 SAF, F51BD:3. *Arbetsgivarna och arbetarrörelsen 1957*.

Summary

As a result of rapid economic and industrial growth in the 1950s and 1960s and low birth-rates in the inter-war period, labour demand exceeded labour supply in parts of North-western Europe after the Second World War. A wave of migration from Southern and South-eastern Europe to the more economically developed parts of Europe followed. Countries like West Germany, Great Britain and Sweden received thus a vast number of labour immigrants up until the end of the 1960s. Because of the excess demand for labour most countries in North-western Europe implemented liberal migration policies as part of a market integration process implemented to secure stability and economic growth after the war. By the time of the first oil-crises most countries abandoned the liberal migration policies and adopted more protectionist rules and regulations motivated by the increased unemployment in the industrial sector and the consequent decreased demand for labour.

The main purpose of this thesis is to determine how the Swedish Employer Confederation (SAF) and the Swedish Trade Union Confederation (LO) tried to affect supply and demand on the labour market by controlling the stream of labour immigrants between 1945 and 1972. Although previous research has identified the trade unions' rhetoric and actions regarding labour migration, hardly any attention has been given to the employers. This thesis comprises thus the first systematic study of how SAF tried to increase the labour supply by encouraging immigration. This thesis shows that LO and SAF acted like open cartels on the labour market. LO tried to restrict immigrants' access to the Swedish labour market and thereby avoid competition between their members and free riders, while SAF advocated the implementation of a liberal migration policy to diminish competition between the members and free riders. The employers' and the trade unions' will to control supply and demand on the labour market can also be explained by the bargaining power of each organisation. SAF strengthened their bargaining power when there were more workers than job opportunities, while LO strengthened their bargaining power when labour was scarce. In light of the incompatibility between SAF and LO as to labour immigration and its effect on the labour supply, this thesis questions whether the so-called Swedish Model was based on consensus or if it was in fact characterised by conflict.

Labour shortage in Sweden 1945-1972

A considerable number of studies claim that labour was scarce in Sweden from the end of the Second World War until the early 1970s. However, neither those existing studies nor the official statistics show in reality whether there was a labour shortage or not. Although a number of factors indicate that the demand for labour was high after the war. GDP growth was significant in the 1950s and 1960s, unemployment

rates were minimal and new groups (immigrants and married women) were mobilised to increase the labour supply. In addition to that, the state, economists and the employers were convinced that there was a labour scarcity in certain sectors and areas. Demand for labour was particularly high in southern Sweden. In the 1970s, however, as a consequence of the rapid increase in the production per hour worked (labour productivity) in the 1950s and 1960s, the state made an inquiry questioning whether employers had in fact exaggerated their demand for labour in the 1950s and 1960s. The state was convinced that the demand for skilled labour would decrease as a result of the spread of Fordism, standardisation, and rationalisation, since it would become easier to hire workers with less experience. The employers, however, were convinced that there was a lack of skilled and unskilled labour in the period 1945-1970, despite the heavy investments most businesses had made to increase labour productivity.

Cartel strategies

Because of the excess demand for labour the Swedish Employer Confederation was forced to diminish competition between the members and free riders and used therefore different cartel strategies. LO on the other hand did not have to use as many cartel strategies as SAF, since the labour shortage decreased competition between workers. The cartel strategies that SAF used were: active recruitment policy, power centralisation within the organisation, centralised bargaining for wages, wage drift regulation, and regulations against “disloyal” recruitment practices. SAF started using a few of these strategies already in the inter-war period, but the need to diminish competition among employers grew after 1945 because of the excess demand for labour.

The active recruitment policy proved to be effective to a certain extent and SAF offered different types of benefits to companies which joined the organisation. SAF also forced free riders to organise, by using different types of boycotts. These strategies made the Swedish Employer Confederation the dominant employer organisation.

Power centralisation within the Employer Confederation made it easier to control their members and thereby avoid competition between employers. SAF also pressed the unions to give up greater control to LO, since that was a prerequisite for the centralised bargaining system implemented in the mid 1950s. SAF initiated centralised bargaining for wages because the Employer Confederation believed it would hold overall wage increases down. LO, on the other hand, accepted negotiations with SAF because it made way for the implementation of a “solidaristic wage policy” (solidarisk lönepolitik). Christer Lundh and Peter Swenson claim that SAF ought to be seen as originators of the solidaristic wage policy, since it minimised competition between employers. This thesis shows that SAF accepted the implementation of a solidaristic wage policy when LO accepted the centralised bargaining for wages. The Employer Confederations’ main goal, however, was to hold overall wage increases down, and not to even out income differences between skilled and unskilled labour or male and female blue collar workers.

SAF failed to control wage drift. Employers used wage drift to attract workers and were therefore unwilling to follow SAF's recommendation in this specific matter. SAF did not make use of a wage drift control regulation, but recommended restrictions to their members. The main reason for this is that a strict regulation might have upset members, who would then have left SAF and acted as free riders. The cost of a regulation would have been too high in the long run; members leaving SAF would have undermined the bargaining power of the employers.

SAF worked together with their members to impose regulations against "disloyal" recruitment practices, which worked out quite well. Disloyal recruitment was forbidden during most of the studied period. Unorganised employers, however, continued to employ disloyal recruitment practices.

Women, elderly and disabled people

Because of the unfulfilled demand for workers among employers a discussion arose concerning a more effective use of the labour force and the employment of women, elderly and disabled people in industrial production. The Social Democratic Labour Party (SAP) government and LO controlled the labour market policies together. A more effective employment of the labour force did not take place until the recession period 1957-1958. Only then did the state invest in reforms that stimulated mobility on the labour market. SAF complained about the lack of labour market reforms before 1957. When a more active labour market policy was implemented in the late 1950s SAF was mildly satisfied. LO's and SAF's views concerning the labour market policies can to a large extent be explained by their will to control supply and demand on the labour market.

In spite of preferring native "reserves" to the recruitment of foreign-born workers, LO acted as a cartel and tried to maintain the labour scarcity. LO did not support the introduction of these groups onto the labour market in a direct manner until the mid 1960s, precisely because they wanted to maintain the labour shortage. Surprisingly, SAF did not do much to mobilise the reserves either. Employers often saw the reserves as less than fully worthy employees and preferred therefore foreign male labour to women, elderly or disabled people.

Labour migration

As mentioned above Sweden as well as other Western European countries experienced a wave of labour migration after the Second World War. SAF and LO had rather different views on the use of foreign labour in the post war era. Since SAF wanted to increase the labour supply they advocated a liberal migration policy, while LO were more restrictive and tried to maintain the labour scarcity. LO's long tradition of close relations and cooperation with the SAP government in power during the studied period made it possible to restrict the labour migration and thereby avoid labour surplus. LO had also great influence over the National Labour Market Board (AMS). AMS administrated work permits for immigrants and were involved in the recruitment of foreign-born workers (labour import).

Even though labour demand exceeded labour supply after the war, Sweden implemented a restrictive immigration policy after 1945. Only Nordic citizens had free access to the Swedish labour market. Because of the labour shortage and the restrictive legislation, employers recruited foreign labour on their own after the war. LO reacted immediately and worked to stop this practice. SAF suggested that the employers and LO should import foreign-born workers together with the state, but LO said no to that. However, trade unions accepted labour import when the SAP government promised that LO would have full control over the recruitment. Thus, Sweden imported foreign labour from the European continent between 1947 and 1955. As opposed to Rudolf Tempesch's claim that the degree of consensus between SAF and LO was high and that both parts were rather satisfied with the labour imports, this study shows that LO restricted the imports and thereby maintained the unfulfilled demand for workers. According to SAF, this was made possible by LO's close relations to the SAP government and their influence over AMS. Joachim Nelhans claims that the trade unions did not have much power over the recruitment of foreign labour in the 1950s but, according to the employers, approval from LO was a prerequisite for labour imports.

In the mid 1950s the labour market opened up when the Nordic countries became a common labour market. Sweden also opened up for large-scale non-Nordic labour immigration in 1954. Workers from Southern and South-eastern Europe came to Sweden on tourist visas. They could apply for a work permit after arrival. Less than 5 percent of the work permit applications were denied. LO did not protest against the creation of a common Nordic labour market because the Swedish labour market had been accessible for Nordic citizens since the 1940s. The trade unions were more restrictive against non-Nordic immigrants and demanded that LO should maintain the right to deny work permits if found necessary. SAF applauded the creation of a common Nordic labour market. The employers protested against LO's power over non-Nordic citizens applications for work permits since the trade unions could thereby restrict the inflow of foreign labour.

As a result of trade union protests against the rather liberal immigration policy labour immigration became restricted in the mid 1960s. The new regulations implemented in 1966 made it possible for LO to control all non-Nordic immigration. Zeki Yalcin claims mistakenly that SAF accepted the new regulations. SAF protested in fact against the new regulations and demanded that Sweden should stick to a liberal immigration policy. The Social Democratic government did not pay attention to these protests.

As part of the new regulations Sweden once again started importing labour, mainly as a strategy to replace spontaneous immigration. LO forced all recruited foreign workers to join the trade unions. Zeki Yalcin's and Johan Svanberg's claim that SAF agreed to this is incorrect, since the employers refused to recognise forced organisation among workers.

Förkortningar

AK	Statens arbetslöshetskommission
AKN	Arbetsmarknadens kvinnonämnd
AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
BUA	Beredningen för utländsk arbetskraft
EI	Ekonomisk information
ERP	European Recovery Program
FFC	Finlands fackförbunds centralorganisation
ILO	International Labour Organization
IUI	Industriens utredningsinstitut
LO	Landsorganisationen
Metall	Metallindustriarbetareförbundet
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OEEC	Organization for European Economic Co-operation
SAF	Svenska Arbetsgivareföreningen
SAK	Statens arbetsmarknadskommission
SAP	Socialdemokratiska arbetarpartiet
SUK	Statens utlänningskommission
SOU	Statens offentliga utredningar
TCO	Tjänstemännens centralorganisation
VF	Verkstadsföreningen

Tabell- och diagramförteckning

Tabell 6.1: Kollektivt överförd arbetskraft under 1940-talets andra hälft	110
Tabell 6.2: Av AMS beviljad kollektiv överföring av arbetskraft 1950-1961	114
Tabell 7.1: Utländska arbetares lön 1968-69	126
Diagram 2.1: Antal födslar i Sverige per 1000 invånare 1900-1972	31
Diagram 2.2: Andelen förvärvsarbetande män 15-80 år. Procent	32
Diagram 2.3: Andelen förvärvsarbetande kvinnor 15-80 år. Procent	33
Diagram 2.4: Invandring och utvandring per 1000 invånare 1875-1999	39
Diagram 2.5: Migrationsutbyte mellan Sverige och Finland 1945-1972	40
Diagram 2.6: Invandring från Danmark och Norge 1945-1972	40
Diagram 2.7: Invandring från Italien, Grekland och Jugoslavien 1945-1972	41
Diagram 4.1: Reallöner inom svensk industri 1945-1972	67
Diagram 4.2: Löneutjämnningen inom SAF/LO-området 1945-1973	70
Diagram: 4.3: Kvinnors löner i procent av männens löner inom svensk industri	71

Käll- och litteraturförteckning

Otryckta källor

AMS Arkivdepå, Söderhamn

Kungliga Arbetsmarknadsstyrelsen: Arbetsförmedlingsbyrån – Utlänningssektionen
1948-1972, Arkivnr 270002

Centrum för Näringslivshistoria, Svenska Arbetsgivareföreningens arkiv

Stämmoprotokoll med bilagor 1945-1972. A1A

Handlingar till stämman 1945-1972. A1B

Fullmäktigeprotokoll med bilagor 1945-1972. A2A

Styrelseprotokoll med bilagor 1945-1972. A3A

Handlingar till styrelsen 1945-1972. A3C

Minnesanteckningar från direktionen och ledningsgruppen 1958-1973. A5B

Ombudsmanna- och förbundsdirktörskonferensernas protokoll 1945-1972. A7A

Minnesanteckningar från VD:s lunchgrupp 1966-1973. A8AB

Centrala förhandlingar med uppgörelser, avtal och förbundsförhandlingar 1965-1966.
F3AA

Undersökningar och utredningar rörande befolkningsfrågan 1945-1972. F6GA

Undersökningar och utredningar rörande arbetskraftsfrågan 1945-1972. F6GB

Remissyttranden rörande befolkningsfrågan 1945-1972. F7GA

Remissyttranden rörande arbetskraftsfrågan 1945-1972. F7GB

Handlingar rörande Arbetsmarknadskommittén 1945-1959. F19K

Bertil Kugelbergs skrifter och artiklar 1945-1967. F51BD

Tryckta källor

Arbetsgivaren 1953-1972

Industria 1945-1971

SOU 1948: 45. *Svenskt långtidsprogram 1947-1952/53*, Stockholm 1948.

SOU 1951: 30. *Ekonomiskt långtidsprogram 1951-1955*, Stockholm 1951.

SOU 1952: 11. *Yttranden m.m. över 1950 års långtidsprogramms betänkande*, Stockholm 1952.

SOU 1956: 53. *Balanserad expansion: Betänkande avgivet av 1955 års långtidsutredning*, Stockholm 1956.

SOU 1957: 10. *Balanserad expansion*, Stockholm 1957.

- SOU 1957: 22. *Remissyttranden över 1955 års långtidsprograms betänkande: Balanserad expansion*, Stockholm 1957.
- SOU 1962: 10. *Svensk ekonomi 1960-1965: Betänkande av 1959 års långtidsprogram*, Stockholm 1962.
- SOU 1962: 11. *Svensk ekonomi 1960-1965: Bilagor 1-5*, Stockholm 1962.
- SOU 1965: 9. *Arbetsmarknadspolitik: Betänkande avgivet av 1960 års arbetsmarknadsutredning*, Stockholm 1965.
- SOU 1966: 1. *Svensk ekonomi 1966-1970 med utblick mot 1980: 1965 års långtidsutredning*, Stockholm 1965.
- SOU 1966: 51. *Framtidsperspektiv för svensk industri 1965-1980: 1965 års långtidsutredning bilaga 4*, Stockholm 1966.
- SOU 1966: 59. *Remissyttranden över 1965 års långtidsutrednings huvudrapport*, Stockholm 1966.
- SOU 1967: 18. *Invandringen: Problematik och handläggning, Utlänningsutredningens betänkande II* Stockholm 1967.
- SOU 1971: 5. *Svensk industri under 1970-talet med utblick mot 80-talet: 1970 års långtidsutredning bilaga 2*, Stockholm 1971.
- SOU 1971: 8. *Arbetskraftsresurserna 1965-1990: 1970 års långtidsutredning bilaga 1*, Stockholm 1971.
- SOU 1981: 44. *Löntagarna och kapitaltillväxten 5: Slutrapport*, Stockholm 1981.
- Statistisk årsbok för Sverige 1914-2000

Webbplatser

www.scb.se 2012-04-05

www.ehl.lu.se 2012-04-05

Litteratur

- Abrahamsson, Bengt (1986), *Varför finns organisationer? Kollektiv handling, yttre krafter och inre logik*, Stockholm.
- Adlercruetz, Axel (1954), *Kollektivavtalet: Studier över dess tillkomsthistoria*, Lund.
- Ahlberg, Gösta – Svennilson, Ingvar (1946), *Sveriges arbetskraft och den industriella utvecklingen*, Uppsala.
- Arbetsmarknadspolitik i förändring: En grundläggande bok om arbetsmarknadspolitikens villkor* (1992), Stockholm.
- Axelsson, Roger – Löfgren, Karl-Gustaf – Nilsson, Lars-Gunnar (1985), *Den svenska arbetsmarknadspolitik under 1900-talet*, Stockholm.
- Barrett, Alan (2005), *Irish Migration: Characteristics, Causes and Consequences*, i Zimmerman, Klaus F (ed.), *European Migration: What Do We Know?*, Oxford.
- Bauer m.fl. (2005), *German Migration: Development, Assimilation, and Labour Market Effects*, i Zimmerman, Klaus F (ed.), *European Migration: What Do We Know?*, Oxford.
- Bevelander, Pieter (2000), *Immigrant Employment Integration and Structural Change in Sweden 1970-1995*, Lund.
- Björklund, Anders m. fl. (2000), *Arbetsmarknaden*, Stockholm.
- Blomqvist, Håkan (2006), *Nation, ras och civilisation i svensk arbetarrörelse före nazismen*, Stockholm.
- Blomqvist, Martha (1990), *Hundra år av undantag: Handikappades förhållande till lönearbete*, Uppsala.
- Bohlin, Jan – Eurenienius, Anna-Maria (2010), *Why they moved: Emigration from the Swedish countryside to the United States 1881-1910*, Explorations in Economic History 47.
- Borjas, George J. (1989), *Economic Theory and International Migration*, International Migration Review, Special Silver Anniversary Issue 23:3.
- Borjas, George J. (1999), *The Economic Analysis of Immigration*, i Handbook of Labor Economics Vol. 3A, New York.
- Cameron, Rondo (1993), *A Concise Economic History of the World: From Paleolithic Times to the Present*, Oxford.
- Carlin, Wendy (1996), *West German growth and institutions 1945-1990*, i Crafts, Nicholas – Tonolio, Gianni (eds.), *Economic Growth in Europe Since 1945*, Cambridge.
- Carrington, William J. – Detragiache, Enrica (1998), *How Big Is the Brain Drain?*, IMF Working Paper No. 98/102, Washington.
- Case, Karl E. (1999), *Economics*, New Jersey.
- Castles, Stephen – Kosack, Godula (1973), *Immigrant Workers and Class Structure in Western Europe*, Oxford.
- Castles, Stephen – Miller, Mark J. (2003), *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, Basingstoke.
- Chiswick, Barry R. (2000), *Are Immigrants Favourably Self-Selected? An Economic Analysis*,

- i Brettell, Caroline – Hollifield, James F. (eds.), *Migration Theory: Talking Across Disciplines*, New York.
- Crafts, Nicholas – Tonolio, Gianni (eds.) (1996), *Economic Growth in Europe since 1945*, Cambridge.
- De Geer, Hans (1986), *SAF i förhandlingar: Svenska arbetsgivareföreningen och dess förhandlingsrelationer till LO och tjänstemannaorganisationerna 1930-1970*, Stockholm.
- De Geer, Hans (1992), *Arbetsgivarna: SAF i tio decennier*, Stockholm.
- De Geer, Hans (1994), *En förnyad reflektion om den svenska modellen och arbetslivets förändring*, i Thullberg, Per – Östberg, Kjell (red.), *Den svenska modellen*, Lund.
- Edvinsson, Rodney – Söderberg, Johan (2010), *The evolution of Swedish consumer prices 1290-2008*, i Edvinsson, Rodney - Jacobson, Tor - Waldenström, Daniel (eds.), *Exchange rates, prices and wages, 1277-2008*, Stockholm.
- Ekberg, Jan (1983), *Inkomsteffekter av invandring*, Växjö.
- Ekberg, Jan (1999), *Immigration and the public sector: Income effects for the native population in Sweden*, *Journal of Population Economics* 12.
- Ekdahl, Lars (2008), *För medlemmarnas fackliga, ekonomiska och sociala intressen: Metall i politiken 1957-1981*, i Bostdotter, Kjersti m.fl. (red.) *Det lyser en framtid: Svenska Metallindustriarbetareförbundet 1957-1981*, Stockholm.
- Elvander, Nils (1972), *Intresseorganisationerna i dagens Sverige*, Lund.
- Elvander, Nils (1991), *Lokal löneemarknad: Lönebildning i Sverige och Storbritannien*, Stockholm.
- Frank, Dennis (2005), *Staten, företagen och arbetskraftsinvandringen: En studie av invandringsspolitiken i Sverige och rekryteringen av utländsk arbetskraft 1960-1972*, Växjö.
- Furåker, Bengt (1976), *Stat och marknad: Studier i svensk rörlighetspolitik*, Stockholm.
- Giesecke, Curt-Steffan (1968), *Stann-Anders och likheten: Inlägg i arbetsmarknadsfrågor*, Stockholm.
- Goode, William J. (1997), *Rational Choice Theory*, The American Sociologist/Summer.
- Gould, J.D. (1979), *European inter-continental emigration: Patterns and Causes*, *Journal of European Economic History* 8.
- Grotewold, Andreas (1973), *West Germany's Economic Growth*, *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 63, No. 3.
- Hadenius, Axel (1976), *Facklig organisationsutveckling: En studie av landsorganisationen i Sverige*, Stockholm.
- Hallendorff, Carl (1927), *Svenska arbetsgivareföreningen 1902-1927*, Stockholm.
- Hammar, Tomas (1964), *Sverige åt svenskarna: Invandringsspolitik, utlänningslagstiftning och asylrätt 1900-1932*, Stockholm.
- Hammar, Tomas (ed.) (1985a), *European Immigration Policy: A Comparative Study*, Cambridge.
- Hammar, Tomas (1985b), *Sweden*, i Hammar, Tomas (ed.), *European Immigration Policy: A Comparative Study*, Cambridge.

- Hammar, Tomas (1988), *Mellan rasism och reglering: Invandringspolitikens ideologi och historia*, Arbetarhistoria Nr 46.
- Hammar, Tomas – Tamas, Kristof (1997), *Why Do People Go or Stay?*, i Hammar, Tomas m.fl. (eds.), *International Migration, Immobility and Development: Multidisciplinary Perspectives*, Oxford.
- Hansen, Randall (2003), *Migration to Europe since 1945: Its History and its Lessons*, Oxford.
- Hatton, Timothy J. (1995), *A Model of U.K. Emigration 1870-1913*, Review of Economics and Statistics Vol. 77.
- Hatton, Timothy J. (2000), *How Much Did Immigrant "Quality" Decline in the Late Nineteenth Century America?*, Journal of Population Economics 13.
- Hatton, Timothy J. – Williamson, Jeffrey G. (2005), *Global Migration and the World Economy: Two Centuries of Policy and Performance*, Cambridge.
- Hatton, Timothy J. – Wheatley Price, Stephen (2005), *Migration, Migrants, and Policy in the United Kingdom*, i Zimmerman, Klaus F (ed.), *European Migration: What Do We Know?*, Oxford.
- Haus, Leah (2002), *Unions, Immigration and Internationalization: New Challenges and Changing Coalitions in the United States and France*, New York.
- Hell Dahl, Per, (2008), *Hopp-Jerkas återkomst? Synen på arbetskraftens rörlighet från 1940-talet till idag*, Västerås.
- Hirschman, Charles m.fl. (eds.) (1999), *The Handbook of International Migration: The American Experience*, New York.
- Hirdman, Yvonne (1998), *Med kluven tunga: LO och genusordningen*, Stockholm.
- Hirdman, Yvonne (2001), *Med kluven tunga: LO och genusordningen*, Stockholm, andra upplagan.
- Hollifield, James F. (1992), *Immigrants, Markets and States: The Political Economy of Postwar Europe*, Cambridge.
- Hollifield, James F. (2000), *The Politics of International Migration: How can we bring the state back in?*, i Brettell, Caroline – Hollifield, James F. (eds.), *Migration Theory: Talking Across Disciplines*, New York.
- Horgby, Björn (1996), *Dom där: Främlingsfientligheten och arbetarkulturen i Norrköping 1890-1960*, Stockholm.
- Höök, Erik (1952), *Befolkningsutveckling och arbetskraftsförsörjning*, Stockholm.
- Johansson, Jesper (2008), *"Så gör vi inte i Sverige. Vi brukar göra så här" Retorik och praktik i LO:s invandrarpolitik 1945-1981*, Växjö.
- Johansson, Joakim (2000), *SAF och den svenska modellen: En studie av uppbrottet från förvaltningscorporatismen 1982-91*, Uppsala.
- Järtelius, Arne (1987), *Drömmen om Sverige: Italienare i Västerås 1947-1987*, Västerås.
- Karlsson, Birgit (2001), *Att handla neutralt: Sverige och den ekonomiska integrationen i Västeuropa 1948-1972*, Göteborg.
- Karlsson, Gunnel (1990), *Manssamhället till behag: Sveriges Socialdemokratiska*

- kvinnoförbund*, Stockholm.
- Katznelson, Ira (1993), *Black Men, White Cities: Race, Politics and Migration in The United States 1900-1930 and Britain 1948-1968*, New York.
- Kindleberger, Charles P. (1967), *Europe's Post-War Growth: The Role of Labor Supply*, Cambridge.
- Knocke, Wuokko (1981), *Invandrare möter facket: Betydelse av hemlandsbakgrund och hemvist i arbetslivet*, Stockholm.
- Knocke, Wuokko (1997), *Sist på dagordningen? Invandringen, den invandrade arbetskraften och facket i Sverige*, Arbetarhistoria Nr 82.
- Knocke, Wuokko (2000), *Sweden: Insiders outside the trade union mainstream*, i Penninx, Rinus – Roosblad, Judith (eds.) *Trade Unions, Immigration and Immigrants in Europe 1960-1993*, New York.
- Kuuse, Jan (1986), *Strukturumvandlingen och arbetsmarknadens organisationer: SAF och dess motparter i en förändrad omvärld*, Stockholm.
- Kyle, Gunhild (1979), *Gästarbeterska i manssamhället: Studier om industriarbetande kvinnors villkor i Sverige*, Stockholm.
- Kühne, Peter (2000), *The Federal Republic of Germany: Ambivalent Promotion of Immigrants*, i Penninx, Rinus – Roosblad, Judith (eds.) *Trade Unions, Immigration and Immigrants in Europe 1960-1993*, New York.
- Lajos, Attila (2008), *På rätt sida om järnridån? Ungerska lantarbetare i Sverige 1947-1949*, Växjö.
- Lewin, Leif (1967), *Planhushållningsdebatten*, Stockholm.
- Liefmann, Robert (1913), *Karteller och truster*, Stockholm.
- Lindberg, Henrik (2008), *Korporativa karteller: en studie av byggsektor och jordbruk i den svenska modellen*, Stockholm.
- Lundh, Christer, (1991), *Ålderstruktur och industriell omvandling i Sverige 1945-1985*, Lund.
- Lundh, Christer (1994), *Invandrarna i den svenska modellen – hot eller reserv? Fackligt program på 1960-talet*, Arbetarhistoria 70.
- Lund, Christer (2008), *Arbetsmarknadens karteller: Nya perspektiv på det svenska kollektivavtalssystemets historia*, Stockholm.
- Lundh, Christer (2010a), *Spelets regler: Institutionerna och lönebildningen på den svenska arbetsmarknaden 1850-2010*, Stockholm.
- Lundh, Christer (2010b), *Invandringen till Sverige*, Stockholm.
- Lundh, Christer – Ohlsson, Rolf (1999), *Från arbetskraftsimport till flyktinginvandring*, Stockholm.
- Lundqvist, Torbjörn (1998), *Arbetsgivarna efter 1945: arbetskraftsbrist och kartellstrategi, Verkstadsföreningen samt Bryggeriarbetsgivareförbundet och SAF*, Solna.
- Lundqvist, Torbjörn (2000), *Arbetsgivarpolitik under full sysselsättning: En ekonomisk-historisk studie av Verkstadsföreningen 1946-1983*, Uppsala.

- Lundqvist, Torbjörn (2002), *Arbetskraft och konkurrensbegränsningar: aktörsperspektiv på den svenska modellen och framtiden*, Stockholm.
- Maddison, Angus (1987), *Growth and Slowdown in Advanced Capitalist Economies: Techniques an Quantitative Assessment*, Journal of Economic Literature Vol. 25, No. 2.
- Magnusson, Lars (1997), *Sveriges ekonomiska historia*, Stockholm.
- Massey, D.S. m.fl. (1987), *Return to Aztlan: The Social Process of International Migration from Western Mexico*, Berkeley.
- Menz, Georg (2007), *Employers, Trade Unions and Labor Migration Policies: Examining the Role of Non-State Actors*, opublicerad uppsats till The European Union Studies Association Conference i Montréal 2007.
- Menz, Georg (2011), *Employers Preferences for Labour Migration: Exploring Varieties of Capitalism-Based Contextual Conditionality in Germany and the United Kingdom*, The British Journal of Politics and International Relations Vol. 13.
- Mitchell, Brian R. (2003), *International Historical Statistics: Europe 1750-2000*, New York.
- Mokyr, Joel (ed.) (2003), *The Oxford Encyclopedia of Economic History*, Oxford.
- Mundebo, Ingemar (1962), *Ny kris i befolkningsfrågan?*, Stockholm.
- Myrdal, Alva – Myrdal, Gunnar (1997), *Kris i befolkningsfrågan*, Nora.
- Nelhans, Joachim (1973), *Utlänningen på arbetsmarknaden*, Lund.
- Norborg, Lars-Arne (1982), *170 år i Sverige: Svensk samhällsutveckling 1809-1979*, Arlöv.
- Nyberg, Anita (1987), *Vad är förväru sarbete?*, Kvinnovetenskaplig tidskrift 8.
- Nycander, Svante (2008), *Makten över arbetsmarknaden: Ett Perspektiv på Sveriges 1900-tal*, Stockholm.
- Ohlsson, Rolf (1978), *Ekonomisk strukturförändring och invandring: En undersökning av invandrare i Malmö under perioden 1945-1967*, Lund.
- Olofsson, Jonas (2000), *Brist på arbetskraft: ett huvudspår i debatten om kvinnors industriarbete och yrkesutbildning från trettioalet till tidigt sextioal*, i Olofsson, Jonas – Schånberg, Ingela (red.), *Yrkesutbildningen i går och i dag – om tillväxt, välfärd och kön*, Lund.
- Olofsson, Jonas (2005), *Svensk yrkesutbildning: vägval i internationell belysning*, Stockholm.
- Olson, Mancur (1965), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge.
- Olson, Mancur (1984), *Nationernas uppgång och fall: ekonomisk tillväxt, stagflation och sambällens förkalkning*, Stockholm.
- Olsson, Lars (1987), *Skånska godsägare och galiziska roepigor: Kapitalism, betodling och arbetarimport före första världskriget*, i Norrlid, Ingmar (red.), *Över gränser: Festskrift till Birgitta Odén*, Lund.
- Olsson, Lars (1995), *På tröskeln till folkhemmet: Baltiska flyktingar och polska koncentrationslägerfångar som arbetskraftsreserv i skånskt jordbruk kring slutet av andra världskriget*, Lund.
- Olsson, Lars (2003), *Hundra år av arbetskraftsinvandring: från kapitalismens genombrott till*

- folkhemsbygget i Sverige* i Ekberg, Jan (red.), *Invandring till Sverige: orsaker och effekter*, Växjö.
- Olsson, Mats (2008), *Storjordbruk, statare och andra*, i Lundh, Christer – Olsson, Mats (red.) *Statarliv: i myt och verklighet*, Hedemora.
- Olsson, Sven-Olof (1975), *German Coal and Swedish Fuel 1939-1945*, Göteborg.
- O'Rourke, Kevin - Williamson, Jeffrey G. (1999), *Globalization and History: the Evolution of a Nineteenth Century Atlantic Economy*, Cambridge.
- Palme, Joakim (1990), *Pension Rights in Welfare Capitalism: The Development of Old-Age Pensions in 18 OECD Countries 1930 to 1985*, Stockholm.
- Penninx, Rinus – Roosblad, Judith (eds.) (2000), *Trade Unions, Immigration and Immigrants in Europe 1960-1993: A Comparative Study of the Actions of Trade Unions in Seven West European Countries*, Oxford.
- Persson, Gunnar (1972), *Invandrarna och arbetarklassen i Sverige*, Zenit Nr 1.
- Persson, Gunnar (1973), *Invandring, löner och klasstruktur*, Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia nr 4.
- Prado, Svante (2010), *Nominal and real wages of manufacturing workers 1860-2007*, i Edevinsson, Rodney - Jacobson, Tor - Waldenström, Daniel (eds.), *Exchange rates, prices and wages, 1277-2008*, Stockholm.
- Rauhut, Daniel (2002), *Arbetskraftsbrist och arbetskraftsinvandring: Hot eller möjlighet för ekonomisk tillväxt?*, Östersund.
- Rehn, Gösta (1988), *Full sysselsättning utan inflation: Skrifter i urval*, Stockholm.
- Robinson, Joan (1993), *The Economics of Imperfect Competition*, London.
- Rothstein, Bo (1992a), *Den korporativa staten: Intresseorganisationer och statsförvaltning i svensk politik*, Stockholm.
- Rothstein, Bo (1992b), *Marxism, institutionell analys och arbetarklassens makt*, Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia nr 51-52.
- Sandberg, Peter (2006), *Kartellen som sprängdes: Svensk bryggeriindustri under institutionell och strukturell omvandling*, Göteborg.
- Sanne, Christer (1995), *Arbetets tid: Om arbetstidsreformer och konsumtion i välfärdsstaten*, Stockholm.
- Schånberg, Ingela (2000), *Arbetsmarknadens kvinnonämnd och Arbetsmarknadens yrkesråd och kvinnors yrkesutbildning 1951-1973*, i Olofsson, Jonas – Schånberg, Ingela (red.), *Yrkesutbildningen i går och i dag: om tillväxt, välfärd och kön*, Lund.
- Schön, Lennart (2000), *En modern svensk ekonomisk historia: Tillväxt och omvandling under två sekel*, Stockholm.
- Schön, Lennart (2010), *Sweden's Road to Modernity: An Economic History*, Stockholm.
- Silenstam, Per (1970), *Arbetskraftsutbudets utveckling i Sverige 1870-1965*, Stockholm.
- Singh, Ajt (2008), *Historical Examination of the Golden Age of Full Employment in Western Europe*, Munich Personal RePEc Archive Paper No. 24304.
- Skogh, Sven (1963), *Arbetets marknad*, Stockholm.

- Stråth, Bo (1998), *Mellan två fonder: LO och den svenska modellen*, Stockholm.
- Svanberg, Ingvar – Tydén, Mattias (1998), *Tusen år av invandring: en svensk kulturhistoria*, Stockholm.
- Svanberg, Johan (2005), *Minnen av migrationen: Arbetskraftsinvandring från Jugoslavien till svenska fläktfabriken i Växjö kring 1970*, Växjö.
- Svanberg, Johan (2009), *Erfarenheter och sociala minnen: berättelser och motberättelser, Möten mellan svenskar och ester i Olofström efter 1945*, Historisk tidskrift 129: 4.
- Svanberg, Johan (2010), *Arbetets relationer och etniska dimensioner: Verkstadsföreningen, Metall och esterna vid Svenska Stålpressnings AB i Olofström 1945-1952*, Växjö.
- Svensson, Anders (1992), *Ungrare i folkhemmet: svensk flyktingpolitik i det kalla krigets skugga*, Lund.
- Svenson, Lars (1995), *Closing the Gender Gap: Determinants of Change in the Female-to-Male Blue Collor Wage Ratio in Swedish Manufacturing 1913-1990*, Lund.
- Svensson, Lars (2003), *Explaining Equalization: Political Institutions, Market Forces, and reduction of the Gender Wage Gap in Sweden, 1920-1995*, Social Science History, vol 27.
- Swenson, Peter (1991), *Managing the Managers. The Swedish Employers' Confederation, Labor Scarcity and the Suppression of Labor Market Segmentation*, Scandinavian Journal of History Vol. 16.
- Swenson, Peter (2002), *Capitalists against Markets, The Making of Labor Markets and Welfare States in the United States and Sweden*, Oxford.
- Söderpalm, Sven Anders (1980), *Arbetsgivarna och Saltsjöbadspolitiken: En historisk studie i samarbete på svensk arbetsmarknad*, Stockholm.
- Tempsch, Rudolf (1997), *Från Centraleuropa till folkhemmet: Den sudetyska invandringen till Sverige 1938-1955*, Göteborg.
- The Population of The Federal Republic of Germany* (1974), Wiesbaden.
- Thullberg, Per – Östberg, Kjell (red.) (1994), *Den svenska modellen*, Lund.
- Tipton, Frank B. – Aldrich, Robert (1988), *An Economic and Social History of Europe from 1939 to the Present*, London.
- Venturini, Alessandra (2004), *Postwar Migration Patterns in Southern Europe 1950-2000: An Economic Analysis*, Cambridge.
- Wadensjö, Eskil (1973), *Immigration och samhällsekonomi*, Lund.
- Wadensjö, Eskil (1979), *Arbetsmarknadspolitiken: från rörlighetsstimulans till företagsstöd* Ekonomisk debatt nr. 2.
- Windmuller, John P. – Gladstone, Alan (1984), *Employers Associations and Industrial Relations: A Comparative Study*, Oxford.
- Yalcin, Zeki (2010), *Facklig gränspolitik: Landsorganisationens invandrings- och invandrarpolitik 1946-2009*, Örebro.
- Zimmerman, Klaus F. (ed.) (2005), *European migration: What do We Know?*, Oxford.
- Åmark, Klas (1986), *Facklig makt och fackligt medlemskap: De svenska fackförbundens medlemsutveckling 1890-1940*, Lund.

- Åmark, Klas (1989), *Öppna karteller och sociala inhägnader: Konkurrensbegränsningsstrategier bland professionella yrkesgrupper i Sverige 1860-1950*, i Selander, Staffan (red.) *Kampen om yrkesutövning, status och kunskap: Professionaliseringens sociala grund*, Lund.
- Åmark, Klas (1994a), *Vem styr marknaden? Facket, makten och marknaden 1850-1990*, Stockholm.
- Åmark, Klas (1994b), *Sammanhållning och intressepolitik*, i Thullberg, Per – Östberg, Kjell (red.), *Den svenska modellen*, Lund.
- Öberg, Nils (1994), *Gränslös rättvisa eller rättvisa inom gränser? Om moraliska dilemman i välfärdsstatens invandrings- och invandrarpolitik*, Stockholm.
- Öhman, Berndt (1970), *Arbetsmarknadspolitikens utveckling 1948-1969*, AMS Meddelande från utredningsbyrån, 1970: 17.
- Öhman, Berndt (1974), *LO och arbetsmarknadspolitik efter andra världskriget*, Stockholm.

MEDDELANDEN FRÅN EKONOMISK HISTORISKA INSTITUTIONEN VID
GÖTEBORGS UNIVERSITET (1-73)

MEDDELANDEN FRÅN EKONOMISK HISTORISKA INSTITUTIONEN,
HANDELSHÖGSKOLAN VID GÖTEBORGS UNIVERSITET (74-100)

1. Sture Mårtenson: Agiot under kreditsedelepoken 1789-1802. 1958.
2. Marianne Nilsson: Öresundstullräkenskaperna som källa för fraktfarten genom Öresund under perioden 1690-1709. 1962.
3. Rolf Adamson: Den svenska järnhanteringens finansieringsförhållanden. Förlagsinteckningar 1800-1884. 1963.
4. Rolf Adamson: De svenska järnbrukens storleksutveckling och avsättningsinriktning 1796-1860. 1963.
5. Martin Fritz: Gustaf Emil Broms och Norrbottens järnmalm. En studie i finansieringsproblematiken under exploateringstiden 1891-1903. 1965 .
6. Gertrud Wessberg: Vänersjöfarten under 1800-talets förra hälft. 1966.
7. Rolf Adamson: Järnavsättning och bruksfinansiering 1800-1860. 1966.
8. Sture Martinius: Befolkningsrörlighet under industrialismens inledningskede i Sverige. 1967.
9. Ingemar Nygren: Svensk sparbanksutlåning 1820-1913. En analys av de större sparbankernas kreditgivning. 1967.
10. Carin Sällström-Nygren: Vattensågar och ångsågar i Norrland under 1800-talet. 1967.
11. Martin Fritz: Järnmalmproduktion och järnmalmemarknad 1883-1913. De svenska exportföretagens produktionsutveckling, avsättningsinriktning och skeppningsförhållanden. 1967.
12. Martin Fritz: Svensk järnmalmsexport 1883-1913. 1967.
13. Gösta Lext: Mantalsskrivningen i Sverige före 1860. 1968.
14. Martin Fritz: Kirunagruvornas arbetskraft 1899-1905. Rekrytering och rörlighet. 1969.
15. Jan Kuuse: Varaktiga konsumtionsvarors spridning 1910-1965. En indikator på välståndsutvecklingen i Sverige. 1969. (Akademiförlaget).
16. Ingela Elison: Arbetarrörelse och samhälle i Göteborg 1910-1922. 1970.
17. Sture Martinius: Agrar kapitalbildning och finansiering 1833-1892. 1970.
18. Ingemar Nygren: Västsvenska sparbankers medelplacering 1820-1913. 1970.
19. Ulf Olsson: Lönepolitik och lönestruktur. Göteborgs verkstadsarbetare 1920- 1949. 1970.
20. Jan Kuuse: Från redskap till maskiner. Mekaniseringsspridning och kommersialisering inom svenskt jordbruk 1860-1910. 1970.
21. Sture Martinius: Jordbruk och ekonomisk tillväxt i Sverige 1830-1870. 1970.
22. Ingemar Nygren: Svenska sparbankers medelplacering 1914-1968. En undersökning av de större sparbankerna. 1970.
23. Jan Kuuse: Inkomstutveckling och förmögenhetsbildning. En undersökning av vissa yrkesgrupper 1924-1959. 1970.
24. Ulf Olsson: Regionala löneskillnader inom svensk verkstadsindustri 1913-1963. 1971.
25. Kent Olsson: Hushållsinkomst, inkomstfördelning och försörjningsbörda. En undersökning av vissa yrkesgrupper i Göteborg 1919-1960. 1972.
26. Artur Attman: The Russian and Polish markets in international trade 1500-1650. 1973.
27. Artur Attman: Ryssland och Europa. En handelshistorisk översikt. 1973.
28. Ulf Olsson: Upprustning och verkstadsindustri i Sverige under andra världskriget. 1973.

29. Martin Fritz: German steel and Swedish iron ore 1939-1945. 1974.
30. Ingemar Nygren: Svensk kreditmarknad under freds- och beredskapstid 1935-1945. 1974.
31. Lars Herlitz: Jordegendom och ränta. Omfördelningen av jordbrukets merprodukt i Skaraborgs län under frihetstiden. 1974.
32. Hugo Kylebäck: Konsumentkooperation och industrikarteller. Kooperativa förbundets industriföretag före 1939 med särskild hänsyn till margarin-, kvarn-, gummi- och glödlampsbranscherna. 1974. (Rabén & Sjögren).
33. Martin Fritz: Ernst Thiel. Finansman i genombrottstid. 1974.
34. Jan Kuuse: Interaction between agriculture and industry. Case studies of farm mechanisation and industrialisation in Sweden and the United States 1830-1930. 1974.
35. Lars Herlitz: Fysiokratismen i svensk tappning 1767-1770. 1974.
36. Sven-Olof Olsson: German coal and Swedish fuel 1939-1945. 1975.
37. Ulf Olsson: The creation of a modern arms industry. Sweden 1939-1974. 1977.
38. Sverker Jonsson: Annonser och tidningskonkurrens. Annonsernas roll i tidningsekonomi och betydelse för koncentrationsprocessen i Stockholm, Göteborg och Malmö. 1977.
39. Ekonomisk-historiska studier tillägnade Artur Attman. 1977.
40. Bertil Andersson: Handel och hantverk i Göteborg. Två företagargrupper ekonomiska utveckling 1806-1825. 1977.
41. Folke Karlsson: Mark och försörjning. Befolkning och markutnyttjande i västra Småland 1800-1850. 1978.
42. Hans Wallentin: Arbetslöshet och levnadsförhållanden i Göteborg under 1920-talet. 1978.
43. Sverker Jonsson: Annonsbojkotten mot Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning 1940. Myt eller realitet? 1979.
44. Ingemar Nygren: Riksgäldskontoret 1939-1945. Statlig upplåning för beredskap och räntestabilisering. 1979.
45. Hugo Kylebäck: Konsument- och lantbrukskooperationen i Sverige. Utveckling, samarbets- och konkurrensförhållanden före andra världskriget. 1979. Andra upplagan 1984.
46. Lars-Åke Engblom: Arbetarpressen i Göteborg. En studie av arbetarpressens förutsättningar, arbetarrörelsens presspolitik och tidningskonkurrensen i Göteborg 1890-1965. 1980.
47. Ingemar Nygren: Svensk kreditmarknad 1820-1875. Översikt av det institutionella kreditväsendets utveckling. 1981.
48. Jerker Carlsson: The limits to structural change. A comparative study of foreign direct investment in Liberia and Ghana 1950-1971. 1981. (Nordiska Afrikainstitutet)
49. Lasse Cornell: Sundsvallsdistriktets sågverksarbetare 1860-1890. Arbete, levnadsförhållanden, rekrytering. 1982.
50. Martin Fritz, Ingemar Nygren, Sven-Olof Olsson, Ulf Olsson: The adaptable nation. Essays in Swedish economy during the Second World War. 1982. (Almqvist & Wiksell International.)
51. Bengt Berglund: Industrierbetarklassens formering. Arbete och teknisk förändring vid tre svenska fabriker under 1800-talet. 1982.
52. Sverker Jonsson: Pressen, reklamen och konkurrensen 1935-1978. 1982.
53. Carl-Johan Gadd: Järn och potatis. Jordbruk, teknik och social omvandling i Skaraborgs län 1750-1860. 1983.
54. Gösta Lext: Studier i svensk kyrkobokföring 1600-1946. 1984.
55. Lasse Cornell: Arbete och arbetsformernas utveckling. 1986.
56. Bengt Berglund: Kampen om jobben. Stålintustrin, facket och löntagarna under

- 1970-talskrisen. 1987.
57. Christina Johansson: Glasarbetarna 1860-1910. Arbete, levnadsförhållanden och facklig verksamhet vid Kosta och andra glasbruk under industrialismens genombrottsskede. 1988.
 58. Urban Herlitz: Restadtegen i världsekonomin. Lokala studier av befolkningstillväxt, jordbruksproduktion och fördelning i Västsverige 1800-1860. Göteborg 1988.
 59. Jan Bohlin: Svensk varvsindustri 1920-1975: lönsamhet, finansiering och arbetsmarknad. 1989.
 60. Sven A. Björkenstam: Svenskt skeppsbyggeri under 1800-talet. Marknad och produktion. 1989.
 61. Luis Bértola: The manufacturing industry of Uruguay, 1913-1961: a sectoral approach to growth, fluctuations and crisis. (Institute of Latin American Studies, Stockholm University Monograph Nr 20). Göteborg-Stockholm. 1990.
 62. Bertil Fridén: På tröskeln till marknaden. Makt, institutionell kontext och ekonomisk effektivitet i Västsverige 1630-1800. 1991.
 63. Lars Herlitz: Koppsskatten i det äldre tjänstesamhället. Den mantalsskrivna befolkningen i Skaraborgs län 1699-1767. 1991.
 64. Carl-Johan Gadd: Självhushåll eller arbetsdelning? Svenskt lant- och stadshantverk ca 1400-1860. 1991.
 65. Mats Bladh: Bostadsförsörjningen 1945-1985. Det industriella byggandets uppgång och fall. 1992. (Statens institut för byggnadsforskning, Gävle)
 66. Birgit Karlsson: Handelspolitik eller politisk handling. Sveriges handel med öststaterna 1946-1952. 1992.
 67. Jan Jörnmark: Coal and Steel in Western Europe 1945-1993: Innovative Change and Institutional Adaptation. 1993.
 68. Torbjörn Mårtensson: Bantågens gång. Järnvägens godstrafik och dess anpassning till näringslivets rumslighet, branschstruktur och transportefterfrågan 1890-1985. 1994.
 69. Jón Th. Thór: British Trawlers and Iceland 1919-1976. 1995. (Fiskeri- og Sjöfartsmuseet, Esbjerg)
 70. Staffan Sundin: Från bokförlag till medicokoncern. Huset Bonnier 1909-1929. 1996.
 71. Ulf Olsson (ed): Business and European Integration since 1800. Regional, National and International perspectives. 1997.
 72. Martti Rantanen: Tillväxt i periferin. Befolkning och jordbruk i Södra Österbotten 1750-1890. 1997.
 73. Rudolf Tempsch: Från Centraleuropa till folkhemmet. Den sudettyska invandringen till Sverige 1938-1955. 1997.
 74. Åke Edén: Hävstången. Agrarkooperativa utvecklingsförsök i Östbengalen/Bangladesh 1860-1984. 1998.
 75. Christina Mårtensson: Tjänstebefattning som kan för henne vara passande. Uppkomst och utveckling av könsbundna befattningar vid telegrafverket 1865-1984. 1998.
 76. Björn Tropp: Att sätta spaden i jorden. Kommunalpolitiskt handlingsutrymme 1945-1985. 1999.
 77. Kerstin Norlander: Människor kring ett företag. Kön, klass och ekonomiska resurser Liljeholmens Stearinfabriks AB 1872 -1939. 2000.
 78. Christina Telasuo: Småstater under internationalisering. Valutamarknadens avreglering i Sverige och Finland på 1980-talet. En studie i institutionell omvandling. 2000
 79. Bengt-Olof Andersson: Den svenska modellens tredje kompromiss. Efterkrigstidens välfärdspolitik med utgångspunkt från industrins kompetenssäkring och skolans refor-

- mering. 2000.
80. Berit Larsson: Svenska varor på svenska kölar. Staten, industrialiseringen och linjesjöfartens framväxt i Sverige 1890-1925. 2000.
 81. Christina Dalhede: Handelsfamiljer på stormaktstidens Europamarknad 1. Resor och resande i internationella förbindelser och kulturella intressen. Augsburg, Antwerpen, Lübeck, Göteborg och Arboga. Warne förlag, Partille. 2001.
 82. Christina Dalhede: Handelsfamiljer på stormaktstidens Europamarknad 2. Resor och resande i internationella förbindelser och kulturella intressen. Augsburg, Antwerpen, Lübeck, Göteborg och Arboga. Warne förlag, Partille. 2001.
 83. Christina Dalhede: Handelsfamiljer på stormaktstidens Europamarknad 3. Resor och resande i internationella förbindelser och kulturella intressen. Augsburg, Antwerpen, Lübeck, Göteborg och Arboga. Warne förlag, Partille. 2001.
 84. Lage Rosengren: Jord och folk. Om produktiva resurser i västsvensk blandbygd under 1700-talet. 2001.
 85. Carina Gråbacke: Möten med marknaden. Tre svenska fackförbunds agerande under perioden 1945-1976. 2002.
 86. Staffan Granér: Samhänd och rågång. Egendomsrelationer, ägoskiften och marknadsintegration i en värmländsk skogsbygd 1630-1750. 2002.
 87. Ingela Karlsson: Kriget, staten och rederierna. Den svenska handelsflottan 1937-1947. 2003.
 88. Torbjörn Mårtensson: Med öppen blick för framtiden och utvecklingen. Reglering och konkurrens inom den yrkesmässiga landsvägstrafiken 1921-1939. 2003.
 89. Per Hallén: Järnets tid. Den svenska landsbygdsbefolkningens järninnehav och järnkonsumtion 1750-1870. 2003.
 90. Linda Lane: Trying To Make A Living. Studies in the economic life of women in interwar Sweden. 2004.
 91. Martin Kahn: Measuring Stalin's Strength during Total War. U.S. and British intelligence on the economic and military potential of the Soviet Union during the Second World War, 1939-45. 2004.
 92. Markets and Embeddedness. Essays in honour of Ulf Olsson. 2004.
 93. Erik Örjan Emilsson: Before 'The European Miracles' Four Essays on Swedish Preconditions for Conquest, Growth and Voice. 2005.
 94. Hrefna M. Karlsdóttir: Fishing on Common Grounds. The Consequences of unregulated Fisheries of North Sea Herring in the Postwar Period, 2005.
 95. Oskar Broberg: Konsten att skapa pengar. Aktiebolagens genombrott och finansiell modernisering kring sekelskiftet 1900, 2006.
 96. Christina Dalhede: Viner, Kvinnor, Kapital – En 1600-talshandel med potential? Fjärrhandelsfamiljerna Jeronimus Möller i Lübeck och Sibrant Valck i Göteborg. Handelsfamiljer på Stormaktstidens Europamarknad 4. (Warne förlag), Partille-Göteborg 2006.
 97. Christina Dalhede: Varor och Familjer, Lübeck och Göteborg. CD-Rom. Handelsfamiljer på Stormaktstidens Europamarknad 5. (Warne förlag), Partille-Göteborg 2006.
 98. Peter Sandberg: Kartellen som sprängdes. Svensk bryggeriindustri under institutionell och strukturell omvandling 1945 – 1975. 2006.
 99. Ann Ighe: I faderns ställe, Genus, ekonomisk förändring och den svenska förmyndarinstitutionen ca 1700-1860. 2007.
 100. Oscar Broberg (red.): Ernfrid Browaldh. Strödda minnesbilder. 2007.

GOTHENBURG STUDIES IN ECONOMIC HISTORY

1. Svante Prado: *Aspiring to a Higher Rank. Swedish Factor Prices and Productivity in International Perspective 1860-1950*. 2008.
2. Mirko Ernkvist: *Creating player appeal. Management of Technological innovation and Changing Pattern of Industrial Leadership in the U.S. Gaming Machine Manufacturing Industry, 1965-2005*. 2009.
3. Klas Rönnbäck: *Commerce and colonisation. Studies of early modern merchant capitalism in the Atlantic economy*. 2010.
4. Eva Hasselgren: *Två vita och en brun, La Paloma och Notan. En studie av svensk alkoholpolitik och statliga restaurangföretag, cirka 1920-1974*. 2010.
5. Birgitta Jansson: *Inequality, Poverty and Income Mobility. Studies based on micro data for the city of Göteborg, Sweden, 1925–2003*.
6. Kent Olsson: *En västsvensk industrihistoria. Tiden fram till år 1950*
7. Joacim Waara: *Svenska Arbetsgivareföreningen och arbetskraftsinvandringen 1945-1972*

Eftersom det ansågs råda arbetskraftsbrist från krigsslutet till 1970-talet behövde Sverige, liksom många andra västeuropeiska länder, utländsk arbetskraft. Sverige blev därmed ett land med stor arbetskraftsinvandring och immigrationen uppgick till omkring 30 000 personer om året under den studerade perioden.

I *Svenska Arbetsgivareföreningen och arbetskraftsinvandringen* analyseras hur arbetsgivarna och fackföreningsrörelsen påverkades av efterfrågeöverskottet på arbetskraft och hur de ställde sig till arbetskraftsinvandring. Dessutom prövas den gängse bilden av den svenska modellen på arbetsmarknaden utifrån den grundläggande intressekonflikten som fanns mellan arbetsmarknadsparterna beträffande arbetskraftsutbudets storlek och arbetskraftsinvandringen.

Joacim Waara är verksam som forskare och lärare vid Ekonomisk-historiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet. Detta är hans doktorsavhandling.

ISBN 978-91-86217-06-8

Ekonomisk-historiska institutionen
vid Handelshögskolan, Göteborgs universitet
Box 720
405 30 Göteborg
www.econhist.gu.se