

Bokanmälningar

Peter A. Swenson:

Capitalists against Markets. The Making of Labor Markets and Welfare States in the United States and Sweden

Oxford University Press 2002

Efter börskraschen 1929 uppmanade president Herbert Hoover företagen att inte sänka lönerna. Henry Ford ämnade höja bilarbetarlönen från fem dollar till sju dollar om dagen. Storföretagen dröjde länge med att sänka lönerna trots fallande priser, vinster och efterfrågan. General Motors meddelade ännu 1931 att man var emot varje nedjustering av lönenivån. "Wage maintenance had become part of the doctrine of 'stability' that governed the oligopolistic industries", enligt historikern David Broady. Sjutton månader efter kraschen hade lönenivån i tillverkningsindustrin fallit endast två procent.

Hoover försökte stimulera ekonomin med ett nybyggnadsprogram som ansågs "gigantiskt". Kongressen antog 1931 Davis-Bacon Act, som gick ut på att marknadsmässig lön, i praktiken avtalslön, skulle betalas vid all federal byggenskap; byggbranschen var en av de få där fackföreningar och kollektivavtal spelade en viktig roll. Initiativet kom från två republikaner, lagen antogs enhälligt i senaten, med stor majoritet i representanthuset, och fick helhjärtat stöd av administrationen och fackföreningarna – och i huvudsak även av byggindustrin.

Ett motsvarande beslut var det mest omstridda inslaget i den svenska krisuppgörelsen 1933. Socialdemokraterna drev igenom

att lönen i beredskapsarbeten skulle utgå enligt kollektivavtal. Men avtalslönerna i bygg- och anläggningssektorn, där flertalet allmänna arbeten utfördes, var markant högre än i tillverkningsindustrin, och arbetsgivarna var upprörda. SAF-chefen Gustaf Söderlund menade att de alltför höga lönerna vid allmänna arbeten försvårade en nödvändig löneutjämning mellan branscher. Problemet löstes genom uppgörelsen efter den stora byggstrejken 1933-34. SAF och LO enades, under kraftig påverkan av statsminister Per Albin Hanssons lagstiftningsshot, om att framtvinga en sänkning av byggackorden – i Stockholm med 30 procent och på andra håll med 12-16 procent. Samtidigt drev de igenom en starkare central kontroll över ackordslönen. När det inte gick att rucka på principen "lön enligt avtal", sänkte man i stället avtalslönen. Lönesänkningar tycktes mer godtagbara i Sverige (inte bara i byggindustrin) än i det antifackliga USA.

Peter A. Swenson, professor i statsvetenskap vid Northwestern University (numera Yale) i USA, rubbar många invanda föreställningar om både Amerika och Sverige i sin mäktiga och gedigna bok *Capitalists against Markets*. (Titeln anspelar på Gösta Esping-Andersens välkända *Politics against Markets*). Swenson har undersökt hur ameri-

kanska och svenska företag agerat i samband med framväxten av moderna arbetsmarknadsrelationer och välfärdssystem. Han har funnit något helt annat än de sociologer och historiker som mer eller mindre tagit för givet att kapitalistiska företag är emot allt som befriar individer från beroendet av marknaden och att starka kollektivavtal och social välfärdspolitik kan införas endast i kamp mot kapitalets företrädare. I båda länderna har utvecklingen, enligt Swenson, i hög grad styrts av *cross-class alliances*; oftare än vi annat har arbetsgivarnas och löntagarnas intressen harmonierat, mycket som vi förknippar med fackföreningar och politisk vänster har tillkommit med aktivt, ehuru ofta diskret, stöd av företagens organisationer.

Där forskare som Esping-Andersen och Walter Korpi ser kapitalägarnas respektive arbetarklassens maktresurser som avgörande utgår Swenson från en intresseanalys. Han ser företagens agerande mot bakgrund av konkurrensläget på arbetsmarknaden och produktmarknaderna, vilket visar sig mycket fruktbart.

Varför blev Amerikas arbetsmarknad, i det formativa skedet kring förra sekelskiftet, så olik Sveriges? Swenson påpekar en fundamental skillnad när det gäller tillgången på arbetskraft: i Amerika ett stort inflöde av nya arbetare och en positiv befolkningsutveckling, i Sverige utvandring och en ofta återkommande brist på arbetskraft för den växande industrin.

Ett vanligt problem i Amerika, särskilt i branscher med låga kapitalkostnader (som beklädnadsbranschen) var förekomsten av *sweatshops*, företag med svältlöner och usel arbetsmiljö. De etablerade företagen kunde ha hjälp av fackföreningar att värja sig mot sådan *cut-throat competition*. Samarbete för att etablera en för branschen gemensam minimistandard kallar Swenson *cartelism*. I Sverige utvecklades en allians av motsatt innebörd. Exportindustrin led ofta brist på arbetare och hade samtidigt en internationellt låg produktivitet och betalningsförmåga. Vad arbetsgivarna fruktade var inte underbuds-

konkurrens utan konkurrens om arbetskraften som hotade att pressa upp kostnaderna över smärtgränsen. I flera skeden var lönerna i hemmamarknadsföretag – som i bygg- och livsmedelsbranscherna – markant högre än i exportindustrin. Eftersom arbetsgivarna hade svårt att på egen hand bemästra de splittrande elementen i lönebildningen växte det fram ett samspel med fackföreningsrörelsen i det gemensamma intresset att utjämna omotiverade löneskillnader. Swenson använder beteckningen *solidarism*.

Cartelism och *solidarism* är arbetsgivarstrategier mot marknadskrafterna, den ena riktad mot låga löner, den andra mot höga löner. Båda tilldelar fackföreningarna en positiv funktion ur företagets synvinkel. Swenson redovisar många exempel på hur företag i USA aktivt har stött, och rentav betalat, fackliga stridsåtgärder mot låglönekonkurrenter. I den annorlunda svenska situationen har mekanismen för att hjälpligt hålla ihop löneutvecklingen med nödvändighet varit en annan. Väl sammansvetsade arbetsgivare utvecklade den breda lockouten som sitt viktigaste maktmedel. Under trycket av ett stort lockoutvarsel förmåddes fackföreningsrörelsen hjälpa till att hålla tillbaka lönerna i branscher med svag konkurrens och kostnadskontroll. Det var så uppgörelsen om sänkta bygglöner kom till stånd 1934. Varsel om lockout tedde sig naturligt, i vissa lägen rentav önskvärt, även ur LO:s synvinkel. Hur skulle man annars disciplinera ett bångstyrigt kollektiv där somliga gynnas, andra missgynnas, av marknadskrafterna och skillnader i strejkvapnets effektivitet? Swenson menar att LO i det tysta även bejakade SAF-understött strejkbryteri mot syndikalist- och kommunistkonflikter under mellankrigstiden.

Den solidariska lönepolitiken, sådan den presenterades i den klassiska LO-rapporten 1951, väckte inga invändningar från SAF. Löneutjämning mellan branscher var ett gemensamt intresse, och den Rehnska modellen syftade inte till någon vertikal utjämning mellan exempelvis yrkesarbetare och rutin-

arbetare. SAF:s ordförande Sven Schwartz sade internt att mycket talade för principen om lika lön för lika arbete oavsett bransch. Verkställande direktören Bertil Kugelberg menade att den ekonomiska logiken bakom den solidariska lönepolitiken stämde väl med arbetsgivarnas tänkesätt. Swenson påpekar att avtalsrörelsen 1955 gav låglönegrupper 12-14 procent mot endast 2-3 procent för de högst betalda. Endast SAF stod för den samordning som ägde rum, i slutskedet varslade man om storlockout. LO fick emellertid ensam svara för den ideologiska diskussionen, arbetsgivarna ville inte argumentera på ett sätt som fick fackföreningarna att verka överflödiga. Den *cross-class alliance* som växte fram kring kollektivavtalssystemet och löneutjämningen tedde sig naturlig för bägge sidor, den var inte en kompromiss som fackföreningarna påtvingade i grunden motsträviga arbetsgivare.

Peter A. Swenson urskiljer också en tredje arbetsgivarstrategi. Han citerar Adam Smith: "Where wages are high, we shall always find the workmen more active, diligent, and expeditious." För arbetsgivaren är lönesättningen ett medel att påverka produktiviteten. Han har ofta skäl att frivilligt erbjuda högre lön eller bättre sociala villkor än konkurrenterna för att locka till sig de bästa arbetarna och stimulera ökade arbetsinsatser. Henry Ford ansåg att hans införande av en dagslön på fem dollar "was one of the finest cost cutting moves we ever made". Sådana överlöner, kallade *efficiency wages*, förutsätter att lönerna bestäms företagsvis. Swenson betecknar strategin som *segmentalism*. Den kan drivas unilateralt eller i samspel med en lokal fackförening, däremot inte som en strategi gemensam för en bransch. Det hindrar inte att *segmentalism* kan bli en brett omfattad ideologi om företaget som mönsterarbetsgivare. De ledande industrimännen i Amerika blev tidigt *segmentalister*, vilket kom till uttryck i motståndet mot lönesänkningar under depressionen.

Varför blev de även så oförsonligt anti-fackliga? Enligt Swenson skedde en om-

svängning i början av 1900-talet när militanta fackföreningar vägrade att respektera arbetsgivarnas rätt att välja medarbetare och att leda och fördela arbetet, vilket de svenska fackföreningarna gick med på i decemberkompromissen med SAF 1906. Avgörande verkar i många fall ha varit kravet på *closed shop*. Swenson beskriver *closed shop*, liksom organisering av arbetsledare, gränskonflikter och val av kommunister till fackliga uppdrag som "highly disruptive and systematically subversive practices". Det förvånar i en framställning som i övrigt är strikt analytisk.

Nästan ingenting har gett fackföreningar så dåligt rykte som kravet att medlemmarna ska ha monopol på vissa arbetstillfällen. Men i den tidiga fackföreningsrörelsen var *closed shop* en försvarsåtgärd, ett medel att hindra företagen att diskriminera fackföreningsmedlemmar. På en arbetsmarknad där de flesta är oorganiserade är föreningsrätten inte självklar, arbetsgivaren misstänker lätt att den organiserade arbetaren är en bråkstake som han kommer att få besvär med. Sådana misstankar uppstår inte när organisationsgraden är 80 procent eller mer, som i Sverige. Följaktligen har den svenska fackföreningsrörelsen funnit det onödigt att hävda föreningsrätten vid nyanställningar; arbetsgivarna har inte förbjudits att sälla bort fackligt organiserade.

Swenson ger bara en delförklaring till att Amerika blev så annorlunda. Arbetsgivarnas vägran att erkänna föreningsrätten var ett större och mer primärt hinder för framväxten av ett brett kollektivavtalssystem än militanta fackliga krav. Vad Swenson knappast berör är att det amerikanska rättssystemet vid början av 1900-talet redan under lång tid hade legitimerat och understött en anti-facklig hållning hos arbetsgivarna. Domstolarna var snabba att olagligförklara strejker och godkände att företagen använde väpnat våld under konflikter. I hundratals fall användes militär mot strejkande. Med stöd av lagprövningsrätten underkände domstolarna all lagstiftning till skydd för arbetarnas rätt att tillhöra och verka genom fackföreningar.

I Sverige skedde snarast motsatsen. I ett viktigt principmål, där Karl Staaff var de åtalades advokat, gav Högsta domstolen genom en frikännande dom 1898 fackföreningarna en vidsträckt frihet att utöva moraliska påtryckningar på oorganiserade i samband med konflikter – ett för framtiden viktigare beslut än riksdagens bifall kort därefter till den så kallade Åkarpsslagen. Även de svenska arbetsgivarna var kring sekelskiftet 1900 ovilliga att erkänna föreningsrätten, stora konflikter utkämpades om den, men det politiska opinionstrycket förmådde dem att snabbt ändra mening, vilket kom till uttryck i verkstadsavtalet 1905 och decemberkompromissen mellan SAF och LO 1906. De rättsliga och politiska betingelserna för fackföreningarna och den kollektiva regleringen av arbetsvillkoren var alltså fundamentalt olika i de två länderna. Swenson missar huvudförklaringen till att amerikanska och svenska arbetsgivare såg så olika på fackföreningarna.

I några få branscher i Amerika, främst kolgruvorna och bygg- och beklädnadsindustrierna, tillämpade arbetsgivarna *cartelism*, i övrigt blev *segmentalism* förenad med antifacklighet den dominerande strategin. Företagen siktade på att betala löner över den nivå som dikterades av marknaden och att erbjuda sociala förmåner (*welfare capitalism*). Många storföretag inrättade företagsfackföreningar för att förebygga en oberoende organisering av den stora massan rutinarbetare. Trettiotalskrisen medförde emellertid en annan ordning, Wagnerlagen 1935 förbjöd företagsfackföreningar, och från 1937 gjorde industriförbunden i Congress of Industrial Organizations (CIO) stora inbrytningar i de dominerande företagen, med början i General Motors. Under efterkrigstiden blev en *negotiated segmentalism* det vanliga mönstret. Arbetsgivarna förhandlade företagsvis om löner och sociala förmåner och lät fackföreningarna få äran av standardförbättringar som gynnade även företagen. Modellen låg i linje med den *business unionism* som var tradition i Amerika

och stöddes av förbudet mot sympatiåtgärder i Taft-Hartley-lagen 1947.

Under sextioalet försökte de stora fackförbunden driva lönerörelser branschvis, vilket bröt mot arbetsgivarnas *segmentalism*. I samma skede gav National Labor Relations Board (den federala myndigheten för arbetsmarknadsrelationer) fackföreningarna en viss förhandlingsrätt i företagsledningsfrågor. Antifackligheten i näringslivet vaknade till liv igen, från sjuttio- och åttiotalen underminerade den skärpta internationella konkurrensen de fackliga positionerna – både enligt *negotiated segmentalism* och *joint cartelism*.

I Sverige bekämpade arbetsgivarkollektivet tendenser till *segmentalism*. SAF bestraffade företag som konkurrerade med höga löner och motarbetade anställningsvillkor i form av sociala trygghetsförmåner och andel-i-vinst-system. Verkstadsföreningen förbjöd medlemsföretag att annonsera efter arbetskraft som en reaktion på åttatimmarslagen. Överbudskonkurrens om arbetskraft ansågs farlig. I stället för *segmentalism* introducerade företagen ett mera omfattande ackordslönesystem än i något annat land.

Varför blev löneklyftorna så mycket större i USA än i Sverige? Det beror enligt Swenson inte på att amerikanska löner bestäms lokalt, svenska löner centralt, utan på skillnaden mellan *segmentalism* och *solidarism*.

Swenson visar att delar av det amerikanska näringslivet aktivt medverkade till social- och industripolitiken under Roosevelts New Deal och att arbetsgivarna i Sverige huvudsak var positiva till trettio- och fyrtiotals reformpolitik. Att staten svarade för de anställdas sociala trygghet minskade trycket på företagen att betala pensioner, familjetillägg och annat. SAF var medskapande till den aktiva arbetsmarknadspolitiken, som syftade till ökad rörlighet utan starka löneincitament. "More than any other piece of the 'Swedish model', active labor market policy was designed in service of employer solidarism."

Swensons ledmotiv är vad samarbetet över klassgränsen har betytt. Om den svenska samarbetsmodellen skriver han träffande att

den blivit "widely admired and misunderstood." Många forskare har gett en ensidig bild – "Den svenska modellen var en socialdemokratisk modell" (Bo Stråth, *Mellan två fonder. LO och den svenska modellen*, 1998, s 298) – och utmålat arbetsgivarna som passiva mottagare av löntagarnas krav och idéer, som de sedan "eftersträvat att integrera med sina föreställningar om vad som är

företagens bästa" (Anders L Johansson, *Tillväxt och klassamarbete – en studie av den svenska modellens uppkomst*, 1989, s 24). Swenson driver sin egen tes väl tillspetsat, men den invändningen väger lätt mot de fördjupade insikter hans bok ger.

Svante Nycander

Tidigare chefredaktör för Dagens Nyheter