
Nils Elvander

Industriavtalet och Saltsjöbadsavtalet – en jämförelse

Industriavtalet 1997 och Saltsjöbadsavtalet 1938 görs här till föremål för en systematisk jämförelse med avseende på bland annat statens roll vid de båda avtalens tillkomst samt avtalens omfattning och innehåll. På dessa områden finns stora skillnader. Men dessa uppvägs av viktiga likheter vad gäller avtalens effekter på andra delar av arbetsmarknaden, institutionaliserad partssamverkan och ömsesidigt förtroende samt avtalens roll som symboler för en allmän samförståndsanda i politik och samhälle. Det finns därför goda skäl att tala om en begynnande ny arbetsmarknadsregim i Sverige sedan slutet av 1990-talet, en *samverkansregim* som på många sätt liknar Saltsjöbadsregimen och därmed också skiljer sig väsentligt från den mellanliggande konfrontationsregim, som inleddes genom ökande statsinblandning på arbetsmarknaden omkring 1970. En viktig skillnad mellan de båda samarbetsregimerna är dock deras förhållande till SAF och LO: medan Saltsjöbadsavtalets båda parter stärktes av sitt långvariga samarbete, har LO motvilligt försvagats och SAF frivilligt låtit sig marginaliseras i samband med att industrisektorns parter inledde sitt hittills mycket framgångsrika samarbete.

När Industriavtalet hade undertecknats tidigt på morgonen den 18 mars 1997 gjordes i media åtskilliga jämförelser i positiv anda med det berömda Saltsjöbadsavtalet 1938. Men under de följande åren försvann så-

Nils Elvander är professor emeritus i statskunskap och arbetsmarknadsrelationer vid Uppsala universitet.

dana jämförelser nästan helt ur den offentliga debatten. Industriavtalet möttes ofta med skepsis och tvivel på dess hållbarhet. Men sedan avtalet våren 2001 för andra gången klarat eldprovet i en stor avtalsrörelse har de förmånliga jämförelserna med 1938 års Huvudavtal mellan SAF och LO börjat dyka upp igen. Någon djupare analys av de båda avtalen – deras likheter och olikheter och deras allmänna betydelse – har emellertid inte förekommit. Det kan där-

för vara på sin plats att göra en systematisk jämförelse mellan avtalen mot bakgrund av en kort rekapitulation av deras tillkomst-historia.

Det främsta skälet till att göra en sådan jämförelse är att båda avtalen kan sägas lägga grunden till en helt ny ordning på den svenska arbetsmarknaden vad gäller kollektivavtalsförhandlingar, konfliktlösning och partsrelationer i övrigt. Beträffande Huvudavtalet är ju detta en sedan länge väl etablerad historisk sanning; forskare och andra initierade bedömare är ganska eniga om att det fanns något som kunde kallas ”Saltsjöbadsepoken” (fram till slutet av 1960-talet) och ”Saltsjöbadsandan”, även om värderingarna härav delvis går isär. Huvudavtalet inom industrisektorn med tillhörande förhandlingsavtal har väl ännu inte hunnit bilda epok på samma sätt, men det tycks vara på god väg att göra det. Det finns därför skäl att tala om två *regimer* på arbetsmarknaden i Sverige, som kan jämföras och likställas i viktiga avseenden. Begreppet *regim* används här i stället för det mera värdeladdade och ganska utslitna ordet *modell*. Poängen med begreppet *arbetsmarknadsregim* är att det avser totaliteten av ett lands arbetsmarknadsrelationer på alla nivåer under en viss period och innefattar såväl avtalsbaserade lösningar som lagstiftning i skiftande proportioner – och inte minst oskrivna normer och regler (Elvander 2002 a, b).

Artikeln inleds med en översikt av de båda avtalens tillkomst, huvudinnehåll och tillämpning. Därefter diskuteras *skillnaderna* mellan Huvudavtalet och Industriavtalet vad gäller statens roll vid avtalens tillkomst, avtalens omfattning och karaktär (procedur- respektive substansinnehåll) samt externa effekter på berörda huvudorganisationer och på medlingsfunktionen. Slutligen tar jag upp de stora *likheter* som också

finns: institutionaliserad samverkan och ömsesidigt förtroende, symboler för allmän samförståndsanda, förebilder för andra områden av arbetsmarknaden. Dessa likheter väger enligt min mening tyngre än olikheterna; det är detta som gör det befogat att tala om en ny *regim* som jag har valt att kalla *samverkansregimen*.

Saltsjöbadsavtalet

I januari 1936 tog den socialdemokratiska regeringen ett initiativ till trepartsöverläggningar med SAF och LO om reformering av regelsystemet för konfliktlösning på arbetsmarknaden. Bakgrunden var dels en informell invit sommaren 1935 från SAF till LO om tvåpartsförhandlingar, dels ett förslag samma år från en statlig utredning om ”Folkförsörjning och arbetsfred” att parterna själva genom avtal skulle förebygga lagstiftning. Utredningen hade skisserat en lag om begränsning av stridsåtgärder som kunde hota produktion och folkförsörjning, störa livsviktiga samhällsfunktioner och kränka tredje mans rätt till neutralitet i arbetskonflikter. LO ställde sig positiv till regeringsinitiativet, medan SAF avböjde inviten till överläggningar under statsmaktens överinseende och sade sig föredra att förhandla direkt med LO. SAF hade därmed frångått sin tidigare lagstiftningslinje. I detta läge gjorde LO-ledningen ett strategiskt vägval av stor betydelse för den framtida utvecklingen: hellre än att gå i allians med statsmakten, representerad av en socialdemokratisk minoritetsregering, och ta risken av att utgången blev en av den borgerliga riksdagsmajoriteten dikterad lagstiftning, valde LO att acceptera SAFs inbjudan till tvåpartsförhandlingar. Den 17 mars 1936 fick en upprörd regering veta att dess samverkan inte var önskvärd och att direkta

överläggningar mellan LO och SAF skulle inledas med det snaraste (vilket också skedde redan i maj i förhandlingsorganet Arbetsmarknadskommitténs regi). Den dagen inleddes Saltsjöbadsepoken (Johansson 1989 a, b; Nycander 2002; Söderpalm 1980).

Saltsjöbadsavtalet är till formen ett rent proceduravtal. Det är ett ramavtal mellan LO och SAF, som för att bli bindande för förbunden måste antas av dessa och ingå i deras kollektivavtal. Huvudavtalet berör inte förhandlingar i samband med tillkomsten av kollektivavtal på förbunds nivå. När det tillkom var det dess bestämmelser om skydd för neutral tredje man mot stridsåtgärder (med undantag för sympatiåtgärder i samband med avtalsrörelser) och om skydd för samhällsviktiga funktioner, som tilldrog sig den största uppmärksamheten. Det var främst i dessa frågor som de borgerliga partierna hade krävt lagstiftning. Men lösningen i Huvudavtalet låg närmare LOs linje än de borgerliga kraven och SAFs ursprungliga ståndpunkt; sålunda föreskrevs att strejk-brytare skulle betraktas som oneutrala. Tvister som gäller begränsningar av stridsåtgärder mot tredje man ska enligt avtalet avgöras av Arbetsmarknadsnämnden, ett centralt samarbetsorgan bestående av tre ledamöter från vardera SAF och LO. Till nämndens övriga funktioner hör att avge rekommendationer till de båda topporganisationerna att vidta åtgärder för att lösa samhällsfarliga konflikter. Sådana situationer har varit sällsynta.

Huvudavtalets största betydelse visade sig snart ligga på ett annat plan än samhällsfarliga konflikter och ojusta stridsmetoder. Genom reglerna om förhandlingar i mindre, lokala rätts- och intressetvister – först på det lokala planet enligt gammal praxis, sedan på förbunds nivå, och i sista hand avgörande i Arbetsdomstolen respektive Arbetsmarknadsnämnden – gjordes i Huvudavtalet en

viktig insats för att trygga arbetsfreden. Samma förhandlingsordning, här dock med enbart Arbetsmarknadsnämnden som sista instans, infördes för tillämpningen av den inskränkning i arbetsgivarens fria uppsägningsrätt (dåvarande § 23, sedermera § 32 i SAFs stadgar) som LO lyckades genomdriva. Detta begränsade skydd för arbetarna i samband med uppsägningar och permitteringar fick allt större betydelse; det förstärktes kraftigt genom en överenskommelse mellan LO och SAF 1964. Genom Lagen om anställningsskydd 1974 upphävdes denna del av Huvudavtalet (kapitel III) och resten försvann genom uppsägning av hela avtalet 1977 till följd av MBL (dock träffades senare en överenskommelse om förlängning av dessa delar av avtalet). Med uppsägningen av avtalet 1977 sattes, formellt sett, slutpunkten för Saltsjöbadsepoken. Men i realiteten var den undergrävd ända sedan slutet av 1960-talet (Edlund 1989; Nycander 2002; Söderpalm 1980; Westerståhl 1945).

Inom ramen för Huvudavtalet – och vanligen på initiativ av SAF – slöts under 1940-talet ett antal följdavtal berörande frågor där parterna hade gemensamma intressen. Arbetarskyddsavtalet 1942 och lärlingsavtalet 1944 ingicks i fullt samförstånd och gav upphov till ett långvarigt och intimt samarbete mellan parterna och staten. Avtalet om företagsnämnder 1946 (som samma år följdes av ett liknande avtal mellan SAF och TCO) låg närmast SAFs ståndpunkt, och detta gällde i ännu högre grad 1948 års arbetstidsstudieavtal. Dessa stora samarbetsavtal kompletterades ofta under de följande åren, och alla utom företagsnämndsavtalet befästes genom inrättande av permanenta partssammansatta samarbetsorgan. En statistiköverenskommelse 1949 och inrättandet av Arbetsmarknadens Kvinnonämnd två år senare avslutade raden av samarbetsmanifesta-

tioner i Saltsjöbadsandans tecken. Denna institutionalisering av partssamarbetet blev bestående ända fram till Saltsjöbadsregimens upplösning.

Historikern Klas Åmark, en framstående kännare av arbetsmarknadens organisationsproblem, har givit en träffande karakteristik av den informella samarbetskultur som grundlades under förhandlingarna i Saltsjöbaden och vidareutvecklades under de följande decennierna. Han ser, bildligt talat, ett "hemligt tilläggsprotokoll" till Huvudavtalet. Det innehåller sju punkter:

1. Ingen statlig inblandning i lönepolitiken.
2. Inga öppna strider om riksavtalen.
3. Specialavtal för att undvika konflikter på bransch- och förbunds nivå.
4. Exportindustrin ska bli löneledande (så var inte fallet under mellankrigstiden).
5. SAF lägger ner strejkbrytarorganisationerna i utbyte mot att LO förhindrar kommunister och syndikalister att få makt på bransch- och förbunds nivå.
6. SAF ikläder sig förhandlingskyldighet i alla frågor av betydelse mot att LO avstår från att använda sitt politiska inflytande över den socialdemokratiska regeringen för att genomdriva en lagstiftning med tvingande verkan gentemot arbetsgivarna.
7. Parterna eftersträvar att underlätta en så omfattande organisering på ömse sidor som möjligt.

Åmark tillägger att det hemliga tilläggsprotokollet – trots att det "tillämpades" med stor framgång – inte längre gäller:

"Det sades i praktiken upp av LO under 1960-talets andra hälft, då LO med den arbetsrättsliga offensiven och med ökade krav på makten över arbetet och produktionen bröt mot särskilt paragraf 6 i protokollet" (Åmark 1989, s 111–113).

Klas Åmarks bild av Saltsjöbadsregimens upplösning i slutet av 1960-talet är representativ för huvudtendensen i den historiska forskning om arbetsmarknadsfrågor som bedrivits sedan 1970-talet: det var LO som var pådrivande i uppbrottet från samarbetspolitiken. Svante Nycander reviderar på ett övertygande sätt den vedertagna bilden i sin nya bok *Makten över arbetsmarknaden* (2002). De viktigaste initiativen till den arbetsrättsliga offensiven kom i själva verket från den politiska sfären, främst den socialdemokratiska regeringen som leddes av Olof Palme från 1969, men också från folkpartiet. LO-ledningen försökte i det längsta hålla tillbaka den politiska inblandningen, särskilt vad gäller kraven på lagstiftning om anställningsskydd och facklig representation i de större företagens styrelser. Medan Arne Geijer varnade för statsinblandning i frågor som parterna bättre kunde sköta själva, argumenterade Olof Palme i partistyrelsens diskussioner om valstrategi för en offensiv löntagarfront – där även TCO förväntades ingå – mot arbetsgivarmakten. Bakom denna skärpning av regeringens hållning låg den allmänna radikaliserings av opinionsklimatet i västvärlden och en för partiet och LO pinsam våg av vilda strejker 1969–70.

Några år in på 1970-talet, sedan Gunnar Nilsson tagit över efter Arne Geijer, slöt LO helhjärtat upp bakom den arbetsrättsliga offensiven – som ju i allt väsentligt också hade stöd från den borgerliga oppositionen. Därmed skedde den verkliga brytningen med Saltsjöbadstraditionen. LO-kongressens beslut våren 1976 att ställa sig bakom Rudolf Meidners ytterst radikala förslag om löntagarfonder visade att LO nu hade överflyglat den socialdemokratiska regeringen i radikalism på arbetsmarknadslagstiftningens område. Därmed fick också SAF välkommen ammunition till sin begynnande

ideologiska motoffensiv. En fullt utbildad *konfrontationsregim* ersatte Saltsjöbadsregimen. Det skulle dröja till slutet av 1990-talet innan en ny samverkansregim kunde etableras.

Till sist bör det erinras om att Saltsjöbadsandan – det hemliga tilläggsprotokollets synliga uttryck – bestod ett antal påfrestningar, laddade med politiskt sprängstoff, under 1940- och 50-talen. Huvudavtalets spelregler följdes och arbetsfreden säkrades långsiktigt genom reformismens och samarbetspolitikens seger över kommunismen i samband med den stora verkstadskonflikten 1945. Den ideologiska striden om planhushållningsfrågan i slutet av 1940-talet, där SAF och LO stod i var sitt läger, kunde inte rubba Saltsjöbadsregimen. Samma mönster upprepades tio år senare i ATP-striden, trots att de båda topporganisationerna nu spelade en mera aktiv roll än i planhushållningsfejden. Åren närmast efter pensionsstriden var faktiskt Saltsjöbadspolitikens glansperiod.

”Saltsjöbadsavtalet är en viktig orsak till det relativa samförståndet i svensk politik under en lång period efter kriget liksom till de avspända kontakterna mellan den socialdemokratiska regeringen och det privata näringslivet”,

summerar Svante Nycander efter att ha påpekat, att samarbetet medförde att stora frågor lyftes bort från politikernas axlar och att staten förhöll sig neutral mellan de organiserade kollektiven beträffande lönepolitik och spelregler för förhandlingar och konfliktlösning (Nycander 2002, s 129).

Industriavtalets tillkomst

Den politiskt styrda och alltmer fackligt inspirerade arbetsrättsliga offensiven, striden

om löntagarfonderna, SAFs ideologiska motoffensiv, de borgerliga och socialdemokratiska regeringarnas misslyckade inkomspolitik – allt detta och mycket annat ledde till en politisering av arbetsmarknaden där även lönepolitik och spelregler drogs in i det politiska spelet. Upprepade konflikter inom den offentliga sektorn föranledde ett par utredningsförslag om skärpta lagfästa spelregler om skydd mot samhällsfarliga konflikter m m som dock framgångsrikt motarbetades av de fackliga organisationerna. Sammanblandningen av lönepolitik och offentlig politik under 1970- och 80-talen åtföljdes av en lönekostnadsstegring som tvingade statsmakterna till upprepade devalveringar för att rädda Sveriges internationella konkurrenskraft. Samtidigt upplöstes steg för steg det centraliserade förhandlingssystem som hade införts på initiativ av SAF i mitten av 1950-talet.

I januari 1990 blev krisen akut. Mot bakgrund av en snabbt ökande inflation och en årlig löneökningstakt kring tio procent (varav över hälften löneglidning) – dubbelt så högt som OECD- genomsnittet – inbjöd den socialdemokratiska regeringen arbetsmarknadens parter till en diskussion om nya riksavtal för 1990 på en lägre nivå än de löpande tvåårsavtalen samt institutionella reformer såsom en förstärkning av medlingsinstitutet. Men de fackliga organisationerna avvisade regeringens invit. Samtidigt fattade SAFs styrelse ett principbeslut att ej längre medverka i centrala löneförhandlingar – ett beslut som fick en avgörande betydelse för de följande avtalsrörelserna. Regeringens nästa drag var en proposition med ett inkomstpolitiskt åtgärds paket: löne- och prisstopp samt strejkförbud för tvåårsperioden 1990-91. Sedan riksdagsmajoriteten fällt propositionen och därmed regeringen återkom den rekonstruerade

ministären Carlsson med ett nytt krispaket som den fick igenom. Det innehöll bland annat en särskild förhandlingsgrupp ledd av den erfarne medlaren och tidigare AMS-chefen Bertil Rehnberg och i övrigt bestående av före detta förhandlingschefer i arbetsmarknadens centralorganisationer. Förhandlingsgruppen fick till uppgift att hjälpa parterna att utforma avtal på låg nivå för perioden 1990-91. Detta misslyckades dock på grund av hårt motstånd från privat-tjänstemännen i PTK. Regeringen gav upp försöket att nå stabiliseringsavtal för 1990. Men arbetsgivar sidan, ledd av SAF, stödde stabiliseringsaktionen; SAF-förbunden föredrog lönekostnads kontroll framför den nyss beslutade decentraliseringen av förhandlingarna. Efter åtskilliga förvecklingar lyckades förhandlingsgruppen få accept från 120 fackförbund och arbetsgivarorganisationer för en mall till stabiliseringsavtal för 1991-93.

Stabiliseringsaktionen blev en stor framgång. Löneökningstakten sänktes till cirka tre procent per år (bland annat genom ett förbud för lokala förhandlingar och åtföljande löneglidning under det första avtalsåret). De så kallade följsamhetsklausulerna, som genom den inbyggda compensationen för prishöjningar och löneglidning hade gjort de centrala avtalen extra inflationsdrivande alltsedan början av 1970-talet, avskaffades. Våren 1993 upphörde stabiliseringsavtalen, men de fick i realiteten en fortsättning genom ett mönsterbildande tvåårsavtal i handelssektorn, som två medlare ur förhandlingsgruppen hjälpte till att ta fram. De två medlarna, Lars-Gunnar Albåge från SAF och Rune Larson från TCO-S, kom att få en utomordentligt stor betydelse för den följande händelseutvecklingen; de blev ett kraftfullt och konstruktivt radarpar som gav ett viktigt bidrag till konfrontations-

regimens successiva övergång till en mera samarbetsinriktad regim. 1995 års avtalsrörelse blev emellertid ett svårt bakslag; på grund av bristfällig informell samordning, särskilt på SAF-sidan, omöjliggjordes den medlarstyrda ”pattern bargaining” som varit så framgångsrik två år tidigare. Avtalsförhandlingarna drog i vissa fall ut på tiden i över ett år, flera stora strejker utbröt, och den genomsnittliga lönekostnadsökningen (inklusive löneglidning) blev nära fem procent per år för den treårsperiod som de flesta avtal omfattade, vilket med drygt en procentenhet överskred den så kallade Europasnormen. Denna återgång till stigande löneökningstakt är anmärkningsvärd med tanke på att den öppna arbetslösheten ökat från två procent 1991 till nio procent fem år senare – den högsta nivån i Sverige sedan början av 1930-talet (Elvander 1997).

Mot denna hotfulla bakgrund ingrep regeringen våren 1996 med en uppmaning till arbetsmarknadens parter att senast 31 mars 1997 inkomma med besked om

”förutsättningarna att gemensamt hitta former för förhandlingar och modeller för lönebildningen som tillgodoser kraven på en löneutveckling på god europeisk nivå”.¹

Redan den första juni, fyra dagar efter statsministerns budskap, kom ett svar i form av en debattartikel i Dagens Nyheter, under tecknad av ordförandena i samtliga fackförbund inom industrisektorn – sex LO-förbund med Metall i spetsen samt TCOs största förbund SIF och SACO-anslutna Civilingenjörförbundet (CF). Artikelnen innehöll en inbjudan till motparterna på

1. Brev till arbetsmarknadens parter från statsminister Göran Persson 28 maj 1996.

SAF-sidan att inleda överläggningar om förbättrade former för lönebildningen i syfte att stärka den svenska tillverkningsindustrins konkurrenskraft. Detta sensationella initiativ hade förberetts genom informella kontakter mellan fackförbunden sedan vintern 1995-96.² Det underlättades av att det fanns ett väl fungerande formaliserat förhandlingssamarbete sedan 1992 mellan Metall, SIF och CF, syftande till att avvärja den mäktiga motparten Verkstadsföreningens ihärdiga strävan att helt decentralisera lönebildningen till företagsnivå.³ Fackförbundens inbjudan besvarades i positiv anda av industriarbetsgivarna genom en ny artikel på DN Debatt i augusti 1996, och några veckor senare inleddes förhandlingar om ett huvudavtal för industrisektorn. Parterna enades snabbt om att lägga alla kontroversiella frågor på skattepolitikens och arbetsrättens (anställningsskyddet) områden åt sidan och koncentrera överläggningarna till gemensamma intresseområden. Denna effektiva uppläggning bidrog starkt till att ett ”Samarbetsavtal om industriell utveckling och lönebildning” kunde slutas efter endast sex månaders förhandlingar i mitten av mars 1997, alltså i god tid före utgången av statsministerns tidsfrist.⁴

Industriavtalet ger uttryck för en stark intressegemenskap vad gäller politiska och ekonomiska förutsättningar för god industriell utveckling, lönsamhet och konkurrenskraft. Särskilt nämns energipolitiken, vissa industrirelevanta skattefrågor samt FoU-politik och kompetensutveckling (i de två sistnämnda frågorna startades genast en framgångsrik lobbyverksamhet gentemot regeringen och myndigheterna, ledd av partsammansatta arbetsgrupper). Den övergripande samordningen av det löpande samarbetet mellan avtalsrörelserna samt tillsättning av olika gemensamma organ sköts

av Industrikommittén, bestående av ledande företrädare för berörda förbund. Industrikommittén utser ett antal partsneutrala ekonomiska experter som ledamöter av ett ”Industrins Ekonomiska Råd” med huvuduppgift att avge rapporter om det ekonomiska läget inför avtalsförhandlingarna. Slutligen tillsätter kommittén en grupp av medlare med betydligt större befogenheter än de traditionella statliga medlarna. En så kallad opartisk ordförande ska biträda parterna i förbundsförhandlingar enligt reglerna i det till Industriavtalet fogade ”Industrins förhandlingsavtal”. Syftet med detta avtal är att ge parterna

”förutsättningar att utan stridsåtgärder genomföra konstruktiva avtalsförhandlingar med balanserade resultat”.

Utgångspunkten är att nya förbundsavtal ska kunna träffas innan de föregående löpt ut – ett stort framsteg i förhållande till den gamla traditionen av långhalning. Tre månader före utlöpningsdagen ska parterna presentera sina krav, och i fortsättningen ska de biträdas av en opartisk ordförande som på eget initiativ kan inträda i förhandlingarna, framlägga egna lösningsförslag och uppskjuta varslade stridsåtgärder i längst 14

2. En tidig förhandlingsinvt i samma syfte gjordes av SAF-förbundet Almegas direktör Göran Trogen i en artikel i Svenska Dagbladet hösten 1995.

3. Det fackliga samarbetsorganet Förhandlingsrådets tillkomst och utveckling beskrivs i Lundenmark och Nilsson (2001).

4. Sista natten före undertecknandet av Industriavtalet 18 mars var förhandlingarna mycket nära att spricka på två knäckfrågor i förhandlingsavtalet: dels rätten till retroaktiv lön i fall av strejk, dels längden av ett av opartisk ordförande beordrat uppskov med varslade stridsåtgärder. I båda fallen gjorde den fackliga sidan de avgörande eftergifterna.

dagrar. En opartisk ordförandes befogenheter

”gäller under hela förhandlingsförloppet och träder i stället för bestämmelser enligt lag om medling”.

Med denna formulering visar Industriavtalsparterna att de har infört ett slags privat medlingsinstitut inom industrisektorn (Elvander 2000).

Det har varit nödvändigt att ge denna relativt utförliga redogörelse för Industriavtalets tillkomst för att en rättvisande jämförelse med Saltsjöbadsavtalet ska bli möjlig. En fråga återstår dock att besvara innan avtalets tillämpning och effekter behandlas i korthet. Varför ändrade arbetsgiversidan, särskilt Verkstadsföreningen (VF), sin strategi från konfrontation till samarbete med de fackliga motparterna? Detta är en viktig fråga för framtida forskning att ta itu med; här kan bara två möjliga huvudfaktorer skisseras.⁵ Den ena faktorn är den långa tradition av relativt förtroendefullt partssamarbete på såväl lokal som central nivå som präglar arbetsmarknadsrelationerna inom skogsindustrin och den kemiska branschen. I dessa processindustrier, där varje drifts-avbrott på grund av arbetskonflikter blir oerhört kostsamt för båda parter, fanns vid tiden för Industriavtalets tillkomst särskilt gynnsamma strukturella och personliga förutsättningar för nya, okonventionella förhandlingsgrepp. Jan Peter Duker, vd i Arbio, och Göran Trogen, vd i Almega, personifierade på arbetsgiversidan denna pragmatiska samarbetsanda, och de hade två starka och betrodda motparter, Pappers ordförande Sune Ekbåge och Leif Ohlsson i Industrifacket.

Den andra, helt avgörande faktorn var den omvälvning som efter arbetsgiversidans svåra motgångar i 1995 års avtalsrörelse

skedde inom VF. De stora multinationella exportföretagen med ABB, Ericsson och Volvo i spetsen har en helt dominerande position i Sveriges Verksstadsindustriers överstyrelse, och deras ledare kan därför i stort sett diktera förhandlingsorganisationen VFs policy. Efter att ha varit den starkaste pådrivande kraften för decentralisering av lönebildningen inom SAF-området alltsedan början av 1980-talet bytte nu dessa storföretag strategi; utan att uppge det långsiktiga målet lokala medarbetaravtal genomdrev deras chefer att VF skulle medverka i Industriavtalsarbetet och inta en mera pragmatisk hållning ifråga om riksavtalens roll i lönebildningen. Denna kursomläggning påverkades starkt av den alltmer sammansvetsade Metall-SIF-CF-frontens avsevärda förhandlingsstyrka. Göran Johnsson, Metalls uppslagsrike och politiskt skicklige ordförande – med ett långt förflutet som facklig ledare på olika nivåer inom Volvo-koncernen – personifierade den fackliga styrkan. Om någon person ska utpekas som arkitekten bakom Industriavtalet och huvudaktören i den följande händelseutvecklingen så är det Göran Johnsson.

Industriavtalets effekter

Industrins förhandlingsavtal har hittills prövats i två stora avtalsrörelser, 1998 och 2001, och visat sig hålla måttet. Tidsplane-

5. Denna framställning är, liksom de följande avsnitten, i huvudsak baserad på ett 30-tal intervjuer (två timmar i genomsnitt) med de ledande personerna inom berörda organisationer (förbunds-ordföranden i Metall, SIF, CF etc och direktörer i Verkstadsföreningen m fl arbetsgivarorganisationer) samt Industriavtalets opartiska ordföranden; avtalstexter och rapporter från förhandlingsprocesserna har också använts.

ringen höll i stort sett, varsel och stridsåtgärder kunde undvikas, och förbundsförhandlingarnas resultat överensstämde någorlunda med omvärldens löneökningstakt. Det nya medlingsförfarandet fungerade väl under ledning av veteranerna från stabiliseringsperioden Albåge och Larson; successivt har ett antal nya opartiska ordföranden utbildats, vilkas tjänster även kunnat tas i anspråk inom andra områden sedan industrisektorns förhandlingar avslutats. Den hävdvunna – men under konfrontationsregimen ej sällan kränkta – principen att den konkurrensutsatta delen av näringslivet ska vara löneledande tidsmässigt och sätta normen för lönebildningen har genom Industriavtalet fått nästan total acceptans och starkt genomslag i praktiken. Industrins Ekonomiska Råd har givit betydelsefulla bidrag till denna normbildning.

Men när Industriavtalet undertecknades i mars 1997 var det ingalunda givet att det skulle få en så dominerande roll på hela den svenska arbetsmarknaden. Ledningarna i LO och SAF hade helt andra strategiska preferenser. Detta blev uppenbart när de övriga svaren på regeringens admonition till arbetsmarknadens parter kom in två veckor efter Industriavtalet. Medan LO föreslog ett helt nytt statligt medlingsinstitut utrustat med betydande resurser, partssammansatta ekonomiska råd och befogenheter att i samråd med parterna centralplanera avtalsrörelserna, krävde SAF begränsningar av rätten till stridsåtgärder. Det enda de båda topporganisationerna var eniga om var att en statlig utredning borde tillsättas med sikte på en förstärkning av det sedan 1906 existerande och internationellt sett svaga medlingsinstitutet. Regeringen tillsatte en sådan utredning redan i april 1997 med direktiv som i hög grad återspeglade LOs uppfattning. TCO och SACO tog avstånd från

allt detta; de ville bevara den rådande ordningen.

I direktiven till konjunkturinstitutschefen Svante Öbergs enmansutredning fanns några formuleringar om att utredningen borde ta hänsyn till samarbetsavtalet mellan industrins parter. Denna text hade tillkommit i sista minuten sedan ledande företrädare för dessa parter påmint regeringen om Industriavtalets existens och betydelse som exempel på parternas vilja att ta ansvar. I slutbetänkandet på senhösten 1998 framhölls att det nya Medlingsinstitutet inte ska ingripa på avtalsområden där det finns kollektivavtal om motsvarande medlingsförfarande. Ett år senare fick Industriavtalsmodellen som alternativ till – och i viss mån förebild för – den förstärkta statliga medlingsfunktionen ett fullständigt genomslag i regeringens proposition om "Lönebildning för full sysselsättning" (1999/2000:32). Av LOs och SAFs förslag fanns inte många spår, medan Industriavtalet lyftes fram som ett föredöme. Bakom denna maktförskjutning till förmån för industrins parter låg deras framgångsrika hantering av 1998 års avtalsrörelse och deras direkta påverkan i slutskedet på propositionens utformning. Maktförskjutningen från centrala LO till industrifacken visade sig också däri att de LO-inspirerade försöken hösten 1998 att få med alla topporganisationer på en så kallad "tillväxtallians" misslyckades. Detsamma gäller regeringens initiativ i januari 1999 att uppnå "samsyn" mellan parterna kring behovet av ett centralt regelverk för lönebildningen. Båda dessa försök till samförstånd strandade främst på LO-ledningens ambitioner att återta sin förlorade centrala position i förhandlingssystemet.

En ytterligare bekräftelse på Industriavtalsmodellens genombrott kom på våren 2000, samtidigt som Medlingsinstitutet in-

rättades direkt efter riksdagsbeslutet. Parterna inom hela offentliga sektorn och inom några mindre avtalsområden i den privata sektorn ingick samarbets- eller förhandlingsavtal som i viktiga avseenden hade Industriavtalet som förebild, bland annat vad gäller motsvarigheter till industrins tidsplanering och opartiska ordförande (detsamma gäller Medlingsinstitutets befogenheter). Därmed täcks nära 60 procent av arbetsmarknaden av avtalsbaserade medlingsfunktioner som ersätter den statliga medlingen.

Saltsjöbadsavtalet och Industriavtalet: Skillnader

Statens roll var större vid Saltsjöbadsavtalets tillkomst än vid Industriavtalets. När LO och SAF inledde de centrala förhandlingarna på våren 1936 – de första sedan storstrejkens år 1909 – skedde det inför ett överhängande hot om lagstiftning. Den socialdemokratiska regeringen hade året innan framlagt ett lagförslag om begränsningar av fackliga stridsåtgärder som dock fälldes av riksdagen, och det fanns en borgerlig riksdagsmajoritet för mera långtgående åtgärder. Det bör här erinras om att Sverige vid denna tid hörde till de mest strejkdubbade länderna Europa. Regeringen, som var klart besvärad av detta förhållande, önskade nu trepartsförhandlingar men fick ge sig sedan LO valt att förhandla enbart med SAF. Lagstiftningshotet försvagades i takt med att regeringens parlamentariska ställning stärktes och förhandlingarna i Saltsjöbaden gjorde goda framsteg. Men hotet var högst reellt när parterna började mötas.

När förhandlingsinitiativet inom industrisektorn togs av de fackliga organisationerna våren 1986 fanns inget påtagligt hot om regeringsingripande. Detta bevisas bland annat av att fackens inbjudan till sina mot-

parter offentliggjordes bara några dagar efter statsministerns brev till arbetsmarknadens parter med uppmaningen att *gemensamt* finna bättre fungerande former för lönebildningen. Det är en allmän bedömning bland ledande företrädare för de viktigaste organisationerna på arbetsmarknaden att Industriavtalet skulle ha tillkommit även om regeringen förhållit sig helt passiv. Ett visst hot om framtida statsingripande via ett kraftigt förstärkt medlingsinstitut enligt LOs riktlinjer fanns naturligtvis under den tid Svante Öbergs utredning arbetade och propositionen förbereddes. Men det mesta av detta hot hade Industriavtalsparterna desarmerat redan i april 1997 när de fick igenom en ”undantagsklausul” till förmån för avtalet i direktiven till utredningen; det återstående hotet försvann i stort sett genom parternas direkta påverkan på propositionens utformning hösten 1999. Regeringens misslyckade försök i början av 1999 att få till stånd ett slags trepartssamverkan (”samsyn”) kring ett LO-inspirerat förslag till nationellt ramverk för lönebildningen på hela arbetsmarknaden uppfattades inte på förbunds-nivå som något reellt hot om statsingripande. Någon motsvarighet till det starka lagstiftningshotet 1936 fanns alltså inte 1996 och inte heller senare. Däremot var ju stabiliseringsaktionen 1991–93 resultatet av ett synnerligen kraftfullt regeringsingripande – utan motsvarighet i den moderna svenska arbetsmarknadens historia – och den blev också upprinnelsen till den nya regim som symboliseras av Industriavtalet. Här kan man kanske se en viss parallell till Saltsjöbadsavtalets förhistoria.

Vad gäller de båda avtalens *omfattning* är skillnaden formellt sett mycket stor: i det ena fallet de två stora, totalt dominerande huvudorganisationerna, i det andra fallet tolv arbetsgivarföreningar och åtta fackför-

bund inom industrisektorn. Men i realiteten är skillnaden inte så stor: på 1930-talet var industrin helt dominerande inom SAF och LO, och några andra huvudorganisationer fanns inte med undantag av två små föregångare till TCO som dock saknade förhandlingsrätt. Det var alltså i praktiken industrisektorns parter inom SAF och LO som stod bakom även Huvudavtalet av år 1938. En viktig skillnad är naturligtvis att tjänstemännens organisationer inte fanns med vid förhandlingsbordet 1936–38, medan de spelade en viktig roll 1996–97.

En annan aspekt på frågan om avtalens omfattning är deras betydelse för berörda huvudorganisationer. Saltsjöbadsavtalet hade en centralistisk tendens och följdes helt logiskt redan efter tre år av en ändring av LOs stadgar som innebar en väsentlig förstärkning av centralorganisationens roll i samband med avtalsförhandlingar och lösning av intressetvister. Utan denna stadgeändring hade krigsårens stabiliseringsöverenskommelser med SAF och 1950-talets centralisering av förhandlingssystemet inte varit möjliga. Även SAF, som ända sedan bildandet 1902 haft mycket starkare befogenheter i förhållande till förbunden än LO, stärktes av Saltsjöbadsavtalet och det organiserade samarbete med LO som inleddes under 1940-talet.

Industriavtalet däremot innebar en försvagning av SAF och LO: i det förra fallet en självvald följdverkan av SAF-styrelsens beslut 1990 att ej längre medverka i löneförhandlingar, i det senare fallet en av LO-ledningen i det längsta ivrigt motarbetad faktisk reduktion av den egna maktställningen. Medan Huvudavtalet 1938 ledde till en långsiktig förstärkning av de båda topporganisationernas position som varade i 30 år, medförde det mönsterbildande Industriavtalet 1997 en viss marginalisering av LO

och SAF. Detta är kanske den största skillnaden mellan Saltsjöbadsavtalet och Industriavtalet.

Som ovan nämnts var 1938 års Huvudavtal ett rent *proceduravtal*; det reglerade vissa spelregler men inte det materiella innehållet i det samarbete mellan centralorganisationerna som det bildade upptakten till. Det mera substantiella samarbetet utvecklades inom ramen för följdavtalen och de därtill knutna partssammansatta organen. Samarbetsavtalet om industriell utveckling och lönebildning är däremot, som redan namnet säger, ett typiskt substansavtal, baserat på en hög grad av samsyn på förutsättningarna för en god industriell och samhällsekonomisk utveckling. Procedurreglerna kring avtalsförhandlingar och konfliktlösning – som inte har någon motsvarighet i Saltsjöbadsavtalet – redovisas i en bilaga till huvudavtalet. En annan skillnad är att Industriavtalet hittills inte har kompletterats med några följdavtal.

Slutligen kan en stor skillnad mellan de båda avtalen noteras beträffande effekter på det statliga *medlingsinstitutet*. Saltsjöbadsavtalet hade ingen betydelse för lagreglerna om medling. Industriavtalet däremot blev i mångt och mycket en förebild för det nya förstärkta Medlingsinstitutet, vars kompetens därtill begränsades till de delar av arbetsmarknaden som ej täcks av förhandlingsavtal av Industriavtalstyp.

Saltsjöbadsavtalet och Industriavtalet: Likheter

Väsentliga likheter mellan de båda avtalen kan iakttagas vad gäller *institutionaliserad samverkan*. I båda fallen skapades ett centralt och bestående partssammansatt organ med uppgift att vårda avtalet och vidareutveckla samarbetet: Arbetsmarknadskommittén res-

pektive Industrikommittén. Härtill kommer Arbetsmarknadsnämnden enligt Huvudavtalet 1938 som hade en skiljedomsliknande ställning såsom sista instans i lokala intresse tvister och tvister om begränsning av stridsåtgärder; den har ingen motsvarighet inom Industriavtalet. Det väsentliga i det anlagda institutionella perspektivet är den stora likhet mellan de båda ledande samarbetsorganen som ligger i deras auktoritativa maktställning och deras permanens. En annan likhet är att kring de båda centrala organen grupperades ett antal specialiserade samarbetsorgan, inriktade på sakfrågeområden: i Saltsjöbadsavtalets fall några partsammansatta råd och nämnder baserade på de inom Arbetsmarknadskommittén utformade följdavtalen; i fallet Industriavtalet flera typer av samarbetsorgan tillsatta av Industrikommittén.

Organisationsfloran inom industrisektorn av i dag kompletteras av ett stående samarbetsorgan på arbetstagar sidan, kallat "Facken inom industrin", som har egna lokaler och administrativ personal samt egen logotyp. Med hjälp härav har de samverkande industrifacken bland annat åstadkommit ett antal kvalificerade rapporter om löneutveckling och annat samt ett omfattande konferensprogram för förtroendevalda medlemmar kring Industriavtalets syften och resultat. På arbetsgivarsidan finns ingen motsvarighet till detta formaliserade samarbete. På Saltsjöbadsavtalets tid fanns naturligtvis ingen tvärfacklig och klassöverskridande samverkan av denna typ, men förstärkningen av LOs stadgemässiga befogenheter 1941 borgade för ett förbättrat samarbete mellan de berörda förbunden.

En annan påfallande likhet är betydelsen av det *personliga förtroende* som under de två avtalens tillblivelse byggdes upp mellan parternas ledande företrädare och sedan

fördjupades och vidgades till en större personkrets i det fortsatta samarbetet. Denna aspekt kan inte nog starkt betonas. De förtroendefulla relationerna mellan tongivande ledare inom SAF och LO under Saltsjöbads epoken har ofta väckt omvärldens förvåning och beundran; de hade knappast någon motsvarighet i andra länder. Namnen Gustaf Söderlund och August Lindberg i SAF och LO vid tiden för Saltsjöbadsavtalets tillkomst och befastande, liksom guldålderns stora namn Bertil Kugelberg och Arne Geijer, är för alltid förknippade med vad som nu började kallas den svenska modellen på arbetsmarknaden (De Geer 1986; Nycander 2002). Några namn av motsvarande dignitet kan väl ännu inte utpekas för Industriavtalets vidkommande. Men grundvalarna för det ömsesidiga personliga förtroendet är desamma i båda fallen: ofrånkomliga intresse motsättningar sopas inte under mattan men blåses ej heller upp i onödan; gemensamma intresseområden identifieras, odlas och vidgas i konkret samarbete; uppriktighet och ordhållighet präglar relationerna i stort och smått. Om detta har många vittnat. Vittnesmålen skulle kunna sammanfattas i ett enda ord: handslaget. Detta är nog den viktigaste likheten mellan de båda stora avtalen.

En närliggande överensstämmelse mellan Saltsjöbadsavtalet och Industriavtalet är deras roll som *symboler* för en allmän samförståndsanda på arbetsmarknaden – och i viss mån även på den politiska arenan och inom samhället i stort. Givetvis var denna symbolfunktion mycket starkare i det förra fallet än i det senare. Växande hot mot demokratin, världskrig och avspärning bildade en ytterst hotfull bakgrund och drivkraft till Saltsjöbadsandans befastande. Härtill kommer att SAF och LO i praktiken täckte nästan hela arbetsmarknaden, varför samförståndet dem emellan fick en avsevärd

symbolisk kraft som manifesterades i många officiella sammanhang utanför själva arbetsmarknadsområdet, såsom medverkan vid tillkomsten av Folk och Försvar och Föreningen Norden, för att bara nämna de mest kända exemplen. När Industriavtalet skapades och befästes fanns inte något yttre tryck och inre tvång till sammanhållning av dessa väldiga dimensioner. En viss motsvarighet på lägre nivå (men potentiellt hotfull även den) är dock de utmaningar som möter industrisektorn – och därmed hela folkhushållet – från den hårdnande globala konkurrensen och även den ökande integrationen inom EU. I detta ligger en stark drivkraft till allmänt samförstånd kring förutsättningarna för ekonomisk tillväxt och social välfärd, som väl kan symboliseras av Industriavtalet, trots att det endast täcker knappt en femtedel av arbetsmarknaden.

En mycket betydelsefull likhet mellan de två grundläggande avtalen är att båda fått *efterföljare* inom andra delar av arbetsmarknaden. I samband med att de offentligtanställdas organisationer fick full förhandlingsrätt i mitten av 1960-talet ingicks ett antal huvudavtal med Saltsjöbadsavtalet som förebild. Motsvarande utveckling på de privatanställda tjänstemännens område hade inletts redan under 1950-talet genom huvudavtal mellan SAF och berörda TCO-förbund (sedermera PTK). I dessa nyttillkomna huvudavtal står frågan om skydd mot samhällsfarliga konflikter vanligen i centrum. Industriavtalet har inte fått lika heltäckande efterföljare, men dess motsvarigheter inom den offentliga sektorn – ett samverkansavtal på den statliga sidan och ett tunnare förhandlingsavtal mellan de kommunala parterna – har dock en stor praktisk och symbolisk betydelse. Härtill kommer, vilket är världsunik, att Industri-

avtalet i viktiga avseenden har påverkat det nyinrättade Medlingsinstitutet.

Dessa likheter väger tillsammans så tungt, att det förefaller befogat att tala om en ny arbetsmarknadsregim i Sverige som kan kallas *Samverkansregimen*. Det återstår att se om den blir lika omfattande och långvarig som dess föregångare Saltsjöbadsregimen.

Avslutande synpunkter

Ingen regimen varar för evigt. Saltsjöbads-epoken varade i drygt tre decennier, konfrontationsregimen pågick i cirka 20 år. Kommer den nya samverkansregimen att bestå lika länge, eller är den en mera tillfällig företeelse som kanske redan har sett sina bästa dagar? Detta är omöjligt att veta. Men hotbilder saknas inte – hotbilder av en typ som Saltsjöbadsregimen slapp konfronteras med. LO-ledningen och några av förbunden har haft en kritisk inställning till Industriavtalet. Det har betraktats som ett latent hot mot den övergripande solidariteten och sammanhållningen inom LO, och man har sett med viss misstro på samarbetet mellan LO-förbunden och tjänstemännens organisationer inom industrisektorn. Kritiken förefaller ha tonats ned de senaste åren, men de interna spänningarna inom LO kvarstår och kan kanske bli ett akut hot mot Industriavtalet i ett allvarligt försämrat läge på arbetsmarknaden med ökande motsättningar mellan olika grupper av löntagare.

En närliggande hotbild är växande skillnader i löneökningstakt mellan tjänstemän och arbetare inom industrisektorn. Medan t ex brist på vissa nyckelgrupper och smittoeffekter från storföretagschefernas mångdubbelt högre löne- och bonusförmåner driver upp lönerna för stora delar av SIF- och CF-kollektiven, har LO-förbundens

medlemmar nästan inga motsvarigheter till dessa dragkrafter i lönebildningen. Om en sådan utveckling – som man kan se tecken på redan i dag – får fortsätta ohejdat, öppnar sig här en klyfta i vilken Industriavtalet i värsta fall kan försvinna. Storföretagen och deras organisationer har här ett stort ansvar för det samarbetsavtal med de fackliga organisationerna som de engagerat sig så starkt för.

Ett annat slags hot kommer från den nya arbetsrättsliga offensiv som utgår från Bryssel i form av EU-direktiv m m. Den kontinentaleuropeiska lagstiftningstradition som synes dominera inom EU har visat sig tämligen svårförenlig med den nordiska kollektivavtalstraditionen. Ett mera närliggande och mera påtagligt hot mot Industriavtalet är enligt parternas principiella och relativt samstämmiga bedömning de inrikespolitiskt motiverade krav på lagstiftning om arbetstidsförkortning, åtgärder mot lönediskriminering av kvinnor och mycket annat som utgår från det politiska systemet i Sverige. Är vi på väg att få en repris av det konfrontationsbetonade 1970-talets politiska offensiv på det arbetsrättsliga området?

Men trots alla hotbilder finns det vissa förutsättningar för Industriavtalet att bestå och spela en viktig roll för arbetsmarknad och samhällsekonomi inom överskådlig framtid. Så mycket kunnande, energi och prestige har nedlagts i detta konstruktiva samarbete inom den sektor av vilken landets välstånd i så hög grad är beroende, att ett sammanbrott skulle kunna uppfattas som en riksolycka. Härtill kommer att parterna visat en stark vilja att vårda avtalet kontinuerligt och se till att nära förestående generationsskiften på ledande poster inom denna förhandlingsapparat inte medför störningar i samarbetet.

Referenser

- De Geer H (1986) *SAF i förhandlingar. Svenska Arbetsgivareföreningen och dess förhandlingsrelationer till LO och tjänstemannaorganisationerna 1930–1970*. SAF, Stockholm.
- Edlund S (1989) "Saltsjöbadsavtalet i närbild" i *Saltsjöbadsavtalet 50 år. Forskare och parter begrunder en epok 1938–1988*. Arbetslivscentrum, Stockholm.
- Elvander N (1997) "The Swedish Bargaining System in the Melting Pot" i Elvander N & Holmlund B *The Swedish Bargaining System in the Melting Pot. Institutions, Norms and Outcomes in the 1990s*. Arbetslivsinstitutet, Stockholm.
- Elvander N (2000) *Industriavtalet i tillämpning*. ALMEGAs Förlag, Sandviken.
- Elvander N (2002a) *Industrial Relations. A Short History of Ideas and Learning*. Arbetsliv i omvandling 2002:3, Arbetslivsinstitutet, Stockholm.
- Elvander N (2002b) "The New Swedish Regime for Collective Bargaining and Conflict Resolution: A Comparative Perspective" *European Journal of Industrial Relations*, vol 8, s 197–216.
- Johansson A L (1989a) *Tillväxt och klassarbete. En studie av den svenska modellens uppkomst*. Tiden, Stockholm.
- Johansson A L (1989b) "Saltsjöbadspolitikens förhistoria" i *Saltsjöbadsavtalet 50 år. Forskare och parter begrunder en epok 1938–1988*. Arbetslivscentrum, Stockholm.
- Lundenmark T & Nilsson Chr (2001) *Slaget om riksavtalet. En berättelse om tillkomsten av Förhandlingsrådet och en ny modell för samspel på arbetsmarknaden*. Metall, Stockholm.
- Nycander S (2002) *Makten över arbetsmarknaden. Ett perspektiv på Sveriges 1900-tal*. SNS, Stockholm.
- Söderpalm (1980) *Arbetsgivarna och saltsjöbadspolitikerna. En historisk studie i samarbetet på svensk arbetsmarknad*. SAF, Stockholm.
- Westerståhl J (1945) *Svensk fackföreningsrörelse. Organisationsproblem. Verksamhetsformer. Förhållande till staten*. Tiden, Stockholm.
- Åmark K (1989) "Diskussion kring del 1" i *Saltsjöbadsavtalet 50 år. Forskare och parter begrunder en epok 1938–1988*. Arbetslivscentrum, Stockholm.