

NILS G ÅSLING:

## Korporativismen och regeringarna Fälldin

*Under 1970-talet tog fackföreningsrörelsen påtagligt kommandot över stora delar av den socialdemokratiska politiken. När den första Fälldin-regeringen tillträdde startade fackförbundspressen en kampanj mot regeringen och i den opinionsbildningen deltog också fackföreningsrörelsens ledande funktionärer. Starka intresseorganisationer med politiska ambitioner och kanaler begränsar allvarligt politikernas möjligheter till ett förutsättningslöst handlande. Sätillvida är den tilltagande korporativismen ett allvarligt hot också mot demokratin i vårt samhälle.*

Ett markant inslag i den politiska utvecklingen i Sverige under de senaste decennierna är korporativismens frammarsch. När den första Fälldinregeringen tillträdde 1976 väntade många sannolikt att kraftiga intressekollisioner skulle uppstå. Den tillträdande regeringen hade till skillnad från den socialdemokratiska inte så starka organisationsband och kunde förväntas eftersträva en begränsning av de korporativistiska inslagen i politiken. Sverige är emellertid ett genomorganiserat land där organisationerna ständigt tillvuxit i auktoritet och politiskt inflytande. Industrikrisen som utlöstes av "kostnadsexplosionen" 1974-76 skapade onekligen underlag för konfrontation. För Fälldinregeringarna framstod emellertid även de starka organisationerna som värdefulla bundsförvanter för att upprätthålla intressebalansen i samhället. Populismen, det lättvindiga vädjandet till opinioner och säljintressen kunde i viss mån kanaliseras och hållas tillbaka trots de stora problem som följde i krisens spår.

Organisationernas starka ställning i vårt samhälle kan även vara en förklaring till att Sverige besparats framväxten av rena missnöjespartier, en företeelse som drabbat tex övriga nordiska länder. Sannolikt har denna relativt stabila och organiserade opinionsbildning i vårt land i det avseendet spelat större roll än den 4%-spärr som hindrar småpartiers inmarsch i riksdagen.

Det svenska organisationsväsendet har också spelat stor roll för att skola män och kvinnor till demokratiskt tänkande och till de demokratiska arbetsformerna. Vad har inte tex den fackliga arbetarrörelsen och bonderörelserna be-

*Riksdagsman Nils G Åsling var statsråd och chef för industri-departementet 1976-78 och 1979-82.*

tytt för att kompensera många ledande svenska män och kvinnor för bristen på formell skolning?

Den fackliga arbetarrörelsens stora betydelse för de många människorna har också inneburit att när socialdemokratin haft framgång i sina strävanden att integrera den fackliga rörelsen med den politiska har det skett med våldsam kraft och ett engagemang från den breda kadern av ledare, som bara har kunnat uppnås genom att de varit skolade i den fackliga rörelsen.

Med bonderörelsen, för att ta en parallell, har utvecklingen följt andra banor eftersom specialiseringen i jordbruket, för att inte säga industrialiseringen, medfört en allt klarare betoning av företagarnas rollen. Den är mer individuell och särpräglad än arbetstagarrollen. Banden mellan det gamla bondeförbundet, dvs numera centern, och bonderörelsen sådana nu representeras av LRF, dvs Lantbrukarnas Riksförbund, har därför snarast luckrats upp och försvagats samtidigt som centern breddat sin väljarbas.

Det är en slutsats som fått sin bekräftelse under regeringarna Fälldin. I dessa satta, som det hette i massmedias rapportering, ett antal "bönder". Det var riktigt att där återfanns ett antal politiker med bondebakgrund. Kontakterna med lantbrukets organisationer var dock inte särskilt intensiva. Under mina fem år i industridepartementet kan jag egentligen bara erinra mig ett par, tre besök av LRF:s ledning i departementet. Ändå var vi intensivt sysselsatta under dessa år med att lösa krisen i skogskooperationen. Besöken från LO-facken var avgjort många fler och kontakterna där var stundtals mycket intensiva. LO:s nye

ordförande Stig Malm var en ofta sedd gäst i industridepartementet, för att nu ta ett exempel.

Dessa kontakter byggde också på en gedigen och sedan länge utvecklad tradition som Fälldinregeringarna tagit i arv av de socialdemokratiska regeringarna. Detta var en följd av en klar strategi från LO:s sida.

Under 1970-talet tog fackföreningsrörelsen påtagligt kommandot över stora delar av den socialdemokratiska politiken. 1972 beslöt riksdagen på regeringens förslag om rätt till styrelserepresentation för de fackligt organiserade löntagarna i aktiebolagens och de ekonomiska föreningarnas styrelser. De fackliga rörelserna gavs rätt att själva bestämma om de vill utnyttja rätten till representation. Det var en reform som genomfördes sedan LO och TCO våren 1972 konstaterade att förhandlingarna med arbetsgivarföreningen i frågan misslyckats. Då var tiden inne att gå till den socialdemokratiska regeringen och be om lagstiftning.

#### **Kampen mot § 32**

I januari 1973 kom förslaget till Åmanlagar. Den utredning som bedrivits under ledning av landshövding Valter Åman lade då fram i sitt huvudbetänkande förslag om en kraftig begränsning i arbetsgivarernas rätt att avskeda anställda. Vid uppsägning utan som det hette "sakligt grundade skäl" skulle domstol kunna utdöma skadestånd och döma till återanställning. När avskedanden måste ske på grund av driftsinskränkningar skulle det enligt Åmanlagarna ske så att arbetstagarne med högsta åldern och längsta anställningstiden avskedades sist. På detta sätt

fortsatte kampen mot den "förhatliga" paragraf 32 i Svenska Arbetsgivareförningens stadgar om arbetsgivarens rätt att fritt anta och avskeda arbetare, leda och fördela arbetet etc. Gunnar Nilsson, dåvarande andre ordförande i LO, karakteriserade Åmans utredningsförslag på följande sätt: "Lagförslaget om ökad anställningstrygghet innebär ett angrepp mot paragraf 32". I utredningen Demokrati i företagen som förelagts LO-kongressen 1971 hade den förhatliga paragraf 32 i SAF:s stadgar tagits upp till ingående behandling och förklarats vara ett hinder för demokratisering av företagen. Man krävde där en kombination av lagstiftning och avtal för att avveckla arbetsgivarnas paragraf 32-"privilegier". De skulle ersättas med en ordning som innebar att arbetsgivare och arbetstagare gemensamt förfogade över arbetsvillkoren i vidaste mening.

LO-rapporten hävdade att en lagstiftning skulle behöva förbjuda sådana interna låsningar på arbetsgiversidan som paragrafen åstadkommer genom att i stadgan med hot om skadestånd och uteslutning ålägga SAF:s delägare att i kollektivavtal inta bestämmelse om arbetsgivarens rätt att fritt anta och avskeda arbetare, leda och fördela arbetet.

Enligt rapporten borde den lagstadgade förhandlingsrätten i stället utvidgas till alla typer av frågor på olika beslutsnivåer i företagen. Det skulle då vara frågor där arbetstagare skulle vilja ha inflytande på avgörandet. I särskilt viktiga frågor framhölls att en primär förhandlingskyldighet skulle åläggas arbetsgivaren. Denne skulle vara skyldig att förhandla innan en viss åtgärd, t ex omflyttning av personal inom företaget, skulle

genomföras. Det sk tolkningsföreträdet, som arbetsdomstolen med utgångspunkt i rätten att leda arbetet, tillerkänt arbetsgivaren skulle därmed också inskränkas. Tolkningsföreträdet hade inneburit att arbetaren varit skyldig att lyda order till dess avtalsenligheten prövats.

I rapporten framhölls vidare att den fria uppsägningsrätten borde ersättas med lagstadgat skydd för anställning. Vid permitteringar och uppsägningar på grund av arbetsbrist borde urvalsprinciperna i huvudavtalet ändras så att den omvända ordningen blir regel och urvalsgrunden i första hand blir anställningstid, levnadsålder och andra individuella omständigheter. Urvalsprincipen i huvudavtalet hade alltså i alltför hög grad tagit hänsyn till arbetsgivarens behov av duglig arbetskraft och bara i andra hand till de anställdas sociala förhållanden, enligt LO-rapporten.

I rapporten framhölls också att arbetstagarnas möjlighet till information och insyn genom företagsnämnderna borde stärkas, bl a genom lagfäst rätt till representation i styrelsen och genom en särskild arbetstagarrevisor. Företagsnämnderna borde också genom medverkan i projektarbete fungera som ett stabsorgan för styrelsens långsiktiga planering.

Denna kongressrapport som i allt väsentligt fick 1971 års LO-kongress godkännande kan sägas vara basen för mycket av de aktiviteter som präglade arbetsmarknaden under 70-talet. Man kan också säga att rapporten och kongressbeslutet för lång tid fastlade underlaget för relationerna mellan LO och det socialdemokratiska partiet och den hade stort inflytande över det klimat i vilket Färdinregeringarna arbetade.

Samspelet följer historiskt betraktat inga självklara linjer. Utredningen om industriell demokrati av år 1920 till sattes av den Brantingska regeringen, men initiativet till arbetarrörelsens efterkrigsprogram togs av LO 1943, inte enbart som ett utslag av fruktan för en efterkrigsdepression utan också som ett uttryck för en politisk vilja. Försöksverksamheten med företagsdemokrati vid statliga företag var ett partiinitiativ vid kongressen 1968, men i nära samförstånd med LO-ledningen.

#### **Åmanlagarna**

Åmanlagarna, som blev en realitet genom beslut i riksdagen år 1973, fick stor påverkan på arbetsmarknaden och dess utveckling. Därmed minskade möjligheterna till fri provanställning av arbetstagar. De negativa konsekvenserna av detta påtalades bl a från småföretagarnas organisationer omedelbart efter första Fälldinregeringens tillträde. De folkpartistiska arbetsmarknadsministrarna under regeringarna Fälldin var emellertid i det längsta tveksamma beträffande det politiskt kloka i att göra modifieringar i Åmanlagarna. To m en så utpräglad liberal ideolog som Per Ahlmark var i denna fråga närmast paralyserad av fackföreningsrörelsens opinionsbildning. En utredning för att se över Åmanlagarnas effekter tillsattes emellertid och 1981 blev det också aktuellt att bli mjuka upp bestämmelserna om provanställning.

Det råder emellertid ingen som helst tvekan om att fackföreningsrörelsen hela tiden befann sig på offensiven i frågan om såväl arbetsrättslagstiftningen som frågan om inflytande i företagen.

Höstriksdagen 1973 kom i stor ut-

sträckning att ägnas åt Åmanlagarna, dvs den lag om anställningsskydd och den lag om vissa anställningsfrämjande åtgärder som den socialdemokratiska regeringen föreslagit (proposition 1973: 129) och som alltså i stort sett fullföljde de krav som LO-kongressen ställt upp 1971. Det är måhända betecknande för den politiska situationen att motionerna och sedermera reservationerna i utskottet liksom hela debatten skrevs och fördes på propositionens villkor. Utgångspunkten var att anställningsskyddet måste förbättras. Diskussionen gällde hur långt man skulle gå i enskildheterna. Skulle deltagande i strejk vara ett godtagbart skäl för uppsägning? En annan omdiskuterad fråga var, i vad mån duglighet och lämplighet skulle beaktas och tillmätas någon betydelse när turordning upprättades för friställning. Det var en fråga som ständigt aktualiserades i de krisföretag som 1977-78 hade behov av stora personalreduktioner.

Andra frågor som blev föremål för särskild uppmärksamhet var möjligheterna för företag att skattefritt bygga upp särskilda fonder för att klara de latenta löneskulder till sina anställda som företagen skulle ha med den nya lagen.

Frågan om en anställd själv skulle få föra sin talan och inte obligatoriskt vara hänvisad till en facklig organisation i kontakter med arbetsgivaren aktualiserades tex i en centermotion. Beslutet blev dock det av LO förordade, dvs att rätt till överläggning med arbetsgivaren tex i anslutning till varsel skulle enbart tillkomma facklig organisation som hade kollektivavtal med arbetsgivaren.

Utän att nu gå in på en värdering av enskildheterna i beslutet om anställ-

ningsskyddslagstiftningen kan man säga att fackföreningsrörelsen genomgående varit mycket framgångsrik i att tillvarata sina medlemmars men också organisationernas egna intressen. LO vann i realiteten en stor seger höstriksdagen 1973.

Många småföretag kände sig dock pressade av vad som hände. Lagstiftningen var nämligen i allt väsentligt skraddarsydd för stora företag och stora arbetsplatser. Någon hänsyn till den enskilda företagsrollen eller situationen på den lilla arbetsplatsen fanns inte i ställningstagandet.

Även på den lilla arbetsplatsen, där ett personligt förhållande råder mellan en anställd och företagen, hade nu fackföreningsrörelsen lyckats föra in facket som en maktfaktor och som en realitet i relationerna mellan företagare och anställdas egen bedömning.

Lagen om anställningsskydd innehåller dock viktiga preciseringar som är av avgörande betydelse för att förbättra situationen på arbetsmarknaden. Det är ställt utom allt tvivel. Det har också skapat en ökad trygghet för de anställda att få sin rätt tillgodosedd i relationen med arbetsgivaren. Det är dock betecknande att insatserna på detta område som på många andra har kommit att präglas av en okänslighet beträffande de personliga relationerna mellan arbetsgivare och arbetstagare. Företagarrollens betydelse i småföretagarledet har inte alls uppmärksamats.

Lagen om anställningsskydd är konstruerad för ett samhälle med en stark central facklig rörelse och stora välutvecklade företag företrädda av en stark centraliserad arbetsgivarförening. När man studerar debatt och förarbeten först

inför LO-kongressen 1981 och sedan på det politiska fältet är det just frånvaron av analys beträffande åtgärdernas näringspolitiska effekter som är mest iögonfallande. Man får en känsla av att facklig politik i vårt välorganiserade land blivit ett självändamål och att politikerna alltför okritiskt blivit ett redskap för denna fackliga politik. Kanske gäller det i ännu högre grad den andra stora arbetsmarknadsfrågan under 70-talet, frågan om de kollektiva löntagarfonderna.

#### **Fackförbundspressens kampanj**

När den första Fälldinregeringen tillträdde i oktober 1976 fanns det åtskilliga iakttagare som menade att den skulle få stora svårigheter med fackföreningsrörelsen. Visst förekom det skärmytslingar men någon total konfrontation blev det inte. Regeringsmedlemmarna ansträngde sig också verkligen att hålla goda och öppna relationer med fackföreningsrörelsens ledande män.

Fackförbundspressen bedrev stundtals rena kampanjer mot den borgerliga regeringen och i den opinionsbildningen deltog också fackföreningsrörelsens ledande funktionärer. Man fick allmänt intryck av att i solidaritet med socialdemokratin ansåg man sig tvungen reagera på den borgerliga regeringens politik.

De personliga relationerna var det i allmänhet inget fel på. Regeringen Fälldin strävade efter att på allt sätt hålla en förtroendefull dialog med fackföreningsrörelsen även om det inte alltid lyckades. Skogsbranschrådet tex, det branschråd som skulle bistå industriministern med råd beträffande skogsbranschens utveckling, bojkottades nära nog permanent av fackets ledande representanter.

Visst uppseende väckte det 1982 när Stig Malm, andre ordförade i LO, gick ut och talade om politisk generalstrejk mot regeringen, liksom när beklädnadsarbetarförbundets ordförande Karl Erik Persson gick till ett skarpt angrepp på handelsminister Molin om tekpolitiken.

Konfrontationen i övrigt mellan facket och regeringen var i huvudsak av lokal karaktär. Framför allt i de sk krisföretagen kom det till konfrontation. Kritiken mot regeringen var mycket högröstad i orter som tex Landskrona med nedläggningsmoget varv eller Kiruna med inskränkningar i gruvdriften. I fackföreningspressen pågick en ständig kånad mot regeringen Fälldin, vilket naturligtvis påverkade opinionsbildningen i fackföreningsrörelsen.

Tonen kunde ytligt betraktad förefalla hotfull och ibland tom hätsk. Vid personliga sammanträffanden var i allmänhet tonen en annan och vänligare och beredvilligheten till sakdiskussion även kring krisdrabbade företags situation påtaglig. Den bild som målades upp av massmedia var dock en annan.

#### **MBL i kanslihuset**

Ett kapitel för sig var naturligtvis tillämpningen av medbestämmandelagen i regeringskansliet. Som ytterligare ett belägg för den överdrivna hänsyn till de fackliga opinionerna som politikerna besjålas av får man se den omständigheten att medbestämmandelagen kom att tillämpas in absurdum i kanslihuset. Budgetminister Ingemar Mundebo berättade vid något tillfälle att budgetpropositionen, som var omgärdad med så mycket hysch-hysch, genom tillämpningen

av MBL behandlades av tusen personer innan den under stor sekretess lades på riksdagens bord den 10 januari.

Det är ställt utom allt tvivel att MBL-förhandling om statsbudgeten är både orimlig och principiellt felaktig. Det är en absurd tanke att regeringskansliets personal ska förhandla om det centrala politiska dokument som ett lands regering förelägger riksdagen, landets högsta beslutande organ.

#### **Utvecklingsfondernas styrelser**

Exemplen på områden där korporativismen gör sig bred är många. När jag med småföretagarpropositionen från 1977 inrättat de regionala utvecklingsfonderna valde jag att föreslå att landstingen skulle få utse styrelserna utan bindande direktiv. I de gamla företagarföreningarna hade företagorganisationerna och facket rätt att nominera ledamöter. Den rätten avskaffades alltså i utvecklingsfonderna. Det föranledde en besk kritik ifrån såväl facket som företagorganisationerna. Det var en kritik som sedan återkom gång efter annan i skilda sammanhang. Jag avfärdade kategoriskt kritiken med hänvisning till att landstinget som det högsta beslutande folkvalda organet i länet rimligen själv borde kunna svara för att utvecklingsfonderna fick den styrelse som ur allmän synpunkt bedömdes bäst.

Jag lyckades aldrig få till stånd en riktig principiell debatt i den frågan. När jag frågade fackföreningsrörelsen och socialdemokratins företrädare liksom företagarnas företrädare om de ville ifrågasätta ett folkvalt landstings kompetens att utse styrelse för ett regionalt organ fick jag

bara undvikande svar. Inte heller regeringarna Fälldin hanterade denna principiellt viktiga fråga entydigt. Nya partsammansatta styrelser och nämnder tillkom även med Fälldinregeringarnas medverkan.

#### Dubbel rösträtt

På samma principiellt betänkliga sätt har nu utvecklingen gått i kommunerna. Hur är det möjligt att anställda ska kunna representeras både som väljare och som anställda i kommunala nämnder och styrelser? Hur kan "dubbel rösträtt" försvaras för vissa medborgare men inte för andra? Bristerna i den kommunala demokratin är i hög grad en produkt av storkommunreformen och den starka centraliseringen och byråkratiseringen av den kommunala verksamheten.

Det är ett av de mest oroande inslagen i den svenska demokratis utveckling, eftersom förtroendemannainslaget minskat så radikalt och byråkratiseringstendensen varit så påtagligt. Att i denna genombyråkratiserade del av den offentliga sektorn acceptera partssammansatta organ, är ett exempel på hur korporativismen gjort sig bred och urholkar demokratin i vårt land.

Politiker som rätt vill förvalta sitt mandat kan inte acceptera att vissa partsintressen väger tyngre än andras. Politikern måste självständigt utifrån sin samhällsuppfattning balansera partsintressena och agera med helhetens bästa för

ögonen. Det främsta hotet mot vårt politiska systems funktionsduglighet och kvalitet är alltså den fortgående integrationen mellan främst fackföreningsrörelsen men även andra intresseorganisationer och politiska rörelser, som rubbar jämvikten i samhället och binder politikerna till beslut som blir partsinlagor.

Under Fälldinregeringarna var alltså konfrontationen mellan regeringen och fackföreningsrörelsen påtaglig, framför allt lokalt under industrikrisen. Fackförbundspressen bidrog aktivt till att piska upp mot regeringen kritiska stämningar på orter som drabbades av arbetslöshet och företagsnedläggelser. Detta försvårade i hög grad ett snabbt genomförande av nödvändiga strukturåtgärder. Men det hade också till följd att den dåvarande socialdemokratiska oppositionen ofta provocerades till ett agerande som stred mot partiets övertygelse i principfrågorna och som man i varje fall, när man återvände till regeringsansvaret hösten 1982, radikalt har fått bryta med.

Den slutsats man kan dra av erfarenheterna från Fälldinregeringarnas år i kanslihuset och över huvud utvecklingen under det senaste decenniet är alltså att starka intresseorganisationer med politiska ambitioner och kanaler allvarligt begränsar politikernas möjligheter till ett förutsättningslöst handlande. Så tillvida är den tilltagande korporativismen ett allvarligt hot också mot demokratin i vårt samhälle.