

Arbejdsløshedsforsikring og faglig organisering: En kommentar

**Peder J. Pedersen, Center for Arbejdsmarkedsøkonomi,
Handelshøjskolen i Aarhus og Økonomisk Institut, Aarhus Universitet**

1. Indledning

Både m.h.t. udviklingstendenser og niveau er der tale om meget store forskelle mellem de faglige organisationsgrader i forskellige vestlige lande. I en række arbejder har jeg søgt at inddrage organiseringen af arbejdsløshedsforsikringen som en af de faktorer, som kan bidrage til forklaring af disse store forskelle i udviklingen mellem lande og over tiden. Arbejdsløshedsforsikring falder i to organisatoriske hovedformer. Den ene er i princippet frivillig og administreret mere eller mindre tæt sammen med de faglige organisationer – det såkaldte Ghent-system – mens den anden hovedform er en obligatorisk statslig forsikring.

Lande, som har indrettet sig efter Ghent-systemet – herunder Danmark – har typisk oplevet et højere niveau og en kraftigere stigning i organisationsgraden end lande med statslige systemer. Michael Darmer har i Økonomi og Politik, 1990, argumenteret for, at mine analyser m.h.p. at etablere en årsagssammenhæng imellem udviklingen i organisationsgraden og indretningen af arbejdsløshedsforsikringen er behæftede med mangler både i belysningen af den internationale udvikling og af udviklingen i Danmark. Jeg

skal nedenfor kommentere nogle af Darmers kritikpunkter.

2. International sammenligning

Organisationsgradens variation imellem landene var enorm i midten af 1980'erne, spændende fra ca. 10% til ca. 80%. Fem lande, Belgien, Danmark, Finland, Island og Sverige har faglig arbejdsløshedsforsikring. De har alle organisationsgrader omkring 80% og ligger højest blandt 19 OECD-lande. Det er svært at forestille sig, at denne placering skulle være tilfældig i forhold til organiseringen af arbejdsløshedsforsikringen.

I to lande, Norge og Holland, er overgang fra fagligt system til statsligt system sket relativt sent. I slutningen af 1930'erne i Norge og i begyndelsen af 1950'erne i Holland. Det har derfor været oplagt at sammenligne udviklingen i disse to lande med udviklingen i de to nabolande Sverige, hhv. Belgien. Darmer anfører (p. 53), at andre faktorer end omlægningen af arbejdsløshedsforsikringen har spillet en rolle for den stagnerende organisationsgrad i Norge. Det vil jeg ingenlunde bestride muligheden af, men vil samtidig fastholde, at omlægningen er en af de vigtige faktorer. Darmer bringer nogle tal, tabel 1, p.

53, som viser en stigning i organisationsgraden i Norge fra 50% til 63% fra 1950 til 1960, hvorefter organisationsgraden ligger på et konstant niveau frem til midten af 1980'erne, medens den efter 1970 er kraftigt stigende i Sverige. Der er imidlertid det problem, at organisationsgraden i Norge før 1956 kun omfatter LO-medlemmer, mens den derefter omfatter alle faglige organisationer. »Stigningen« i 1950'erne er derfor af opgørelsesmæssig karakter, og korrigeret for det forhold at organisationsgraden i Norge har været stagnerende igennem de sidste 30-35 år og ligger specielt efter 1970 på et væsentligt lavere niveau end i Sverige (og Danmark). Baggrunden er en lav funktionærorganisering i Norge sammenlignet med Sverige og Danmark. I betragtning af de store ligheder imellem de tre lande m.h.t. andre arbejdsmarkeds- og politiske traditioner og holdninger er det svært at se andre forklaringer på denne forskel end, at danske og svenske funktionærer for at blive arbejdsløshedsforsikret for en stor dels vedkommende samtidig bliver fagligt organiserede, medens norske funktionærer automatisk er dækket af det statslige forsikringssystem.

Darmer forholder sig ligeledes kritisk til sammenligningen mellem forløbet i Belgien med Ghent-systemet i hele perioden og i Holland, hvor et statsligt system erstatter Ghent-systemet i begyndelsen af 1950'erne. Darmer anfører p.54, at organisationsgraden i Holland allerede før overgangen skulle have ligget relativt lavere end i de øvrige lande, samt at Holland skulle være faldet fra at have ligget i den europæiske top i 1920 til at ligge helt i bund i 1950. I 1920 var organisationsgraden i Holland 36% og landet lå hermed som nr. 6 ud af 13 lande, for hvilke data foreligger. I 1950 var organisationsgraden 42%, og Holland var nr. 7 ud af 14 lande, jvf. Pedersen (1989). Fra 1940 til 1950 steg organisationsgraden i Holland fra 29% til 42%. Der er således *ikke* tale om et dramatisk fald

i Holland *før* omlægningen. Var det tilfældet, ville det selvsagt være problematisk i forhold til fortolkningen.

Der kan m.h.t. den internationale sammenligning iøvrigt henvises til en interessant analyse i Rothstein (1990) af de politiske motiver bag valget af organisering af arbejdsløshedsforsikringen i forskellige lande. Rothsteins udgangspunkt er det paradoksale forhold, at den politiske arbejderbevægelse ikke straks indså, at Ghent-systemet var oplagt m.h.p. at opnå størst mulig faglig organisering. Med én undtagelse er det arbejderregeringer, som har indført obligatoriske statslige systemer i tidens løb, i Norge ovenikøbet i samarbejde med to borgerlige partier. Den ene undtagelse er Sverige, hvor socialminister (og partisekretær i Socialdemokratiet) Gustav Möller i begyndelsen af 1930'erne fik overtalt svensk fagbevægelse til at acceptere Ghent-systemet, fordi det »ville tvinge arbejderne ind i fagforeningerne« (Unga, 1976). Ghent-systemet havde allerede tidligere vist sin effektivitet i Sverige. Efter fagbevægelsens nederlag i storkonflikten i 1909 var de forbund, som havde en tilknyttet arbejdsløshedsforsikring, langt bedre i stand til at fastholde deres medlemmer end de øvrige fagforbund.

3. Udviklingen i Danmark

Darmer har kritiske kommentarer på tre områder. Det første drejer sig om, hvor nær sammenhængen er mellem arbejdsløshedsforsikring og faglig organisering, da jeg i den kvantitative analyse, som Darmer kommenterer (Pedersen, 1984) søger at forklare udviklingen i organisationsgraden med faktorer, hvis direkte effekt vedrører tilskyndelsen til at være arbejdsløshedsforsikret. Det andet område vedrører kvantitative modellens forklaringssevne i forhold til årene før og efter 2.verdenskrig, mens det tredje område vedrører betydningen af særlovgivning m.v. i

årene 1917-21, som var præget af særlig dramatiske bevægelser i organisationsgraden. Overensstemmelsen mellem organisationsgrad og forsikringsandel er selvsagt ikke fuldkommen alene af den grund, at det altid principielt har været muligt at være forsikret uden at være organiseret og omvendt. For perioden 1911-1985 udgør antal forsikrede i gennemsnit 85% af antallet af organiserede. Der er, jvf. Pedersen (1990), tale om mindre svingninger i forholdet, som udviser en vis systematisk variation i forhold til arbejdsløshedsudviklingen. Alt i alt forekommer samvariationen dog så tilpas snæver, at det er rimeligt at forsøge at forklare organisationsgradens udvikling med faktorer, som umiddelbart påvirker forsikringstilbøjeligheden.

Darmer sætter spørgsmålstegn ved antagelsen, jvf. pp. 54-55, ved at påpege at organisationsgraden iflg. min 1984-artikel skulle være ca. 30% i 1915, mens Hansen og Henriksen anfører, at 57% af arbejderne skulle have været arbejdsløshedsforsikrede. Darmer peger p. 55 på muligheden af, at antallet af arbejdsløshedsforsikrede generelt skulle være signifikant større end antallet af fagligt organiserede. Det kan som nævnt ovenfor umiddelbart afvises, idet antallet af forsikrede i gennemsnit er ca. 15% lavere end antallet af fagligt organiserede. Også i alle enkeltår i perioden 1911-85 er der flere fagforeningsmedlemmer end arbejdsløshedsforsikrede. I 1915 var der konkret 155.998 organiserede arbejdere, 15.854 organiserede funktionærer og 158.586 arbejdsløshedsforsikrede.

Kvantitative modeller til forklaring af udviklingen i organisationsgraden fungerer som nævnt hos Darmer bedre i fagbevægelsens indtrængningsperiode før 2. verdenskrig end i efterkrigsperioden. Darmers kommentarer vedrører resultater i min 1984-artikel, hvor data stopper i 1976. Efterkrigsperioden er derfor sammensat af en periode med relativt høj, stationær arbejdsløshed efterfulgt

af en periode frem til 1974 med fuld beskæftigelse og overefterspørgsel efter arbejdskraft. I min 1990-artikel er der anvendt lidt andre estimationsmetoder, og data går frem til 1985, d.v.s. de inkluderer en ny periode med høj arbejdsløshed. Faktorer som kompensationsgraden ved arbejdsløshed og kontingentet til forsikringen er heller ikke signifikante i den længere efterkrigsperiode. Derimod fås der et signifikant forklaringsbidrag fra en variabel sat til ændringen i arbejdsløsheden, når denne stiger, og sat til 0, når den falder. Fortolkningen er, at der foreligger en vis irreversibilitet i beslutningen om forsikring/faglig organisering, d.v.s. stigning i arbejdsløsheden indebærer øget forsikring/organisering, mens der ikke er nogen signifikant reaktion på fald i arbejdsløsheden.

Endelig viser Darmer pp. 58-59, at min kvantitative model fra 1984-artiklen bliver insig-nifikant, hvis den estimeres for årene 1922-39 i stedet for årene 1912-39. Darmers fortolkning er, at særlovgivningen på arbejdsløshedsområdet i årene 1917-21 har afgørende betydning for signifikansen for hele perioden 1912-39. Særlovgivningen indebar drastiske bevægelser i både kompensationsgrad og kontingent til arbejdsløshedsforsikringen. Mit formål med analysen var at undersøge, om ændringer i kompensationsgrad og kontingent påvirkede organisationsgraden. Om ændringerne i de forklarende variable i min analyse beror på særlove eller ordinære love er et andet problem. Årene 1917-21 udviser en meget kraftig variation i de variable. Der er derfor ikke noget overraskende i, at en udelukkelse af disse år medfører insig-nifikans. Den risiko vil gælde for enhver regressionsanalyse, hvor man udelukker de observationer, som udviser størst variation.

4. Afslutning

Som det fremgår af det ovenstående, er jeg ikke enig med Darmer i, at indretningen af arbejdsløshedsforsikringen er af sekundær betydning for udviklingen i organisationsgraden. Jeg mener tværtimod, at det er et forhold af stor betydning for forståelsen af de store forskelle i organisationsgradens niveau mellem lande og af udviklingen over tiden i de lande, som har et fagligt forsikrings-system. Jeg kan derimod være enig med Darmer i, at også andre forhold – herunder faktorer som vanskeligt kan kvantificeres – spiller en rolle. Hertil kommer som et selvstændigt problem, at organisationsdata er behæftet med formentlig ret alvorlige målefejl, samt at de normalt kun foreligger på højt aggregeret niveau.

Litteratur

- Darmer, M. 1990. Arbejdsløshedsforsikringen og dens betydning for organisationsgraden. *Økonomi og Politik*: 52-60.
- Hansen, S.Aa. & I. Henriksen. 1984. *Dansk socialhistorie 1914-1939*. København.
- Neumann, G., P.J. Pedersen & N. Westergård-Nielsen. 1990. Long-Run International Trends in Aggregate Unionization. Offentliggøres i *European Journal of Political Economy*.
- Pedersen, P.J. 1982. Union Growth in Denmark, 1911-39. *Scandinavian Journal of Economics*: 583-592.
- Pedersen, P.J. 1984. Aspekter af fagbevægelsens vækst i Danmark 1911-1976. I *Arbejdsmarkedet – langtidstendenser og internationalt perspektiv*. Handelshøjskolen i Århus.
- Pedersen, P.J. 1989. Langsigtede internationale tendenser i den faglige organisering og den politiske venstrefløj. *Økonomi og Politik*, 2: 91-100.
- Pedersen, P.J. 1990. Arbejdsløshedsforsikring og faglig organisering, 1911-85. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*: 230-246.
- Rothstein, B. 1990. Labor Market Institutions and Working Class Strength. Offentliggøres i S. Steinmo, K. Thelen & F. Longstreth (eds.) *The New Institutionalism: State, Society and Economy*. Cambridge University Press.
- Unga, N. 1976. *Socialdemokratin och arbetslöshetsfrågan 1912-34*. Lund.