

Arbejdsløshedsforsikringens betydning for organisationsgraden: En replik

Michael Darmer, Industriministeriet

1. Indledning

At Danmark i international sammenhæng har en meget høj organisationsgrad er idag almindelig kendt, og det er derfor kun naturligt at forsøge at forklare, hvorfor det forholder sig sådan. De fleste mennesker, der har beskæftiget sig med arbejdsmarkedsforhold, vil i dag svare, at årsagen til den høje organisationsgrad i Danmark er den tætte sammenhæng mellem fagforeningerne og A-kasserne. Argumentet lyder da også umiddelbart tilforladeligt og »bevist« leveredes af Peder J. Pedersen i dennes artikel fra 1984. Heri undersøges tre internationale økonomiske modeller til forklaring af udviklingen i organisationsgraden udført af henholdsvis A.G. Hines, O. Ashenfelter og J.H. Pencavel samt Bain og Elsheikh. Ingen af de tre modeller kan forklare udviklingen i Danmark, hvorfor Pedersen opstiller sin egen model, som forklarer udviklingen i organisationsgraden væsentligt bedre, og som for perioden 1911 – 1939 opnår forklaringsgrader (R^2) på mellem 0,70 og 0,80.

Siden Pedersens artikel i 1984 har det været almindeligt akcepteret, at den høje organisationsgrad skyldes organiseringen af arbejdsløshedsforsikringen, hvilket yderligere blev underbygget af Pedersen (1989). Heri foretages en international sammenligning, der sy-

nes at bekræfte, at lande med en høj organisationsgrad har en organisering af arbejdsløshedsforsikringen som i Danmark, mens lande med en statslig organisering af arbejdsløshedsforsikringen har en væsentlig lavere organisationsgrad.

Min artikel i *Økonomi og Politik*, 1990, viser først og fremmest, at Pedersens resultat for Danmark, jvf. Pedersen (1984), skyldes valg af sampleperiode, og at Pedersens model er insignifikant, bortset fra en meget kort periode i begyndelsen af århundredet (1917 – 1921). For det andet peger min artikel på, at der tilsyneladende er forskellige problemer med hensyn til Pedersens (1989) internationale sammenligning. Disse to forhold får mig til at konkludere, at der fortsat ikke er givet en tilfredsstillende forklaring på den høje organisationsgrad i Danmark og i en række andre lande.

Den høje organisationsgrad er et resultat af en lang række faktorer – herunder organiseringen af arbejdsløshedsforsikringen. Men det forhold, at arbejdsløshedsforsikringen organisatoriske placering har en vis intuitiv appeal, gør den ikke nødvendigvis til den afgørende faktor. Jeg vil ikke afvise, at det rent faktisk kan forholde sig således, men »bevist« herfor mangler fortsat, og der er ikke

noget i Pedersens kommentar, som ændrer disse forhold.

2. Tilfældene Norge og Holland

Pedersen (1989) sammenligner Norge og Holland med henholdsvis Sverige, Danmark og Belgien, fordi Norge og Holland relativt sent forlader det system, som fortsat kendes i Sverige, Danmark og Belgien. I disse tre lande er arbejdsløshedsforsikringen organisatorisk placeret i forbindelse med fagforeningerne, mens Norge og Holland relativt sent overgår til et system, hvor arbejdsløshedsforsikringen er statslig organiseret. Samtidig er Holland og tildels Norge kendetegnet ved at have væsentligt lavere organisationsgrader end Sverige, Danmark og Belgien.

Med hensyn til omlægningen i Norge i 1938 fremfører jeg i min artikel p. 53 »... at det konstante niveau (for organisationsgraden i Norge) først nås midt i 1950'erne – ca. 20 år efter omlægningen.« Udgangspunktet for denne kommentar er Pedersen (1989) tabel 2 og figur 4a. Heraf fremgår det, at organisationsgraden i Norge er steget fra 1930 til 1956, og stigningen i Norge har i denne periode endda været større end stigningen i Danmark og Sverige. Som det fremgår, er jeg opmærksom på databruddet i 1956, hvilket også fremgår af min artikel p. 53 og p. 60.

Når jeg i min artikel også sætter spørgsmålstegn ved tilfældet Holland, er det som Pedersen fremfører, fordi jeg mener, at organisationsgraden i Holland har udviklet sig anderledes end organisationsgraden i de fleste andre europæiske lande. Det er baggrunden for, at jeg skriver, at tilfældet Holland »... ikke virker umiddelbart overbevisende« (p. 54). Hvad jeg mener vises tydeligst ved følgende tabel, som er konstrueret ud fra Pedersens (1989) tal.

I 1920 er der tre lande i den absolutte top. Som det fremgår af min artikel, er der i Danmarks tilfælde ganske ekstraordinære forhold, som bevirker, at Danmark i perioden 1917-21 har en usædvanlig høj organisationsgrad. Det er meget nærliggende at forestille sig, at der findes tilsvarende særlige forhold for Tyskland og England umiddelbart efter 1. verdenskrig, hvilket da også understreges af, at alle 3 lande har en væsentlig lavere organisationsgrad i 1930. Holland (og Belgien) ligger med en organisationsgrad på 36 (40) væsentligt over flertallet af landene, som har en organisationsgrad på 26 eller derunder.

På tilsvarende vis, kan der i 1950 argumenteres for, at særlige forhold gør sig gældende for Finland og Tyskland. Organiseringen i Finland kommer først for alvor i gang omkring 1960, og Tyskland når efter 2. verdens-

Organisationsgraden i Europa, 1920 og 1950.

1920		1950	
$47 \leq X$ $X \leq 26$	DK, UK, Tyskland Finland, Frankrig, Norge, Sverige, Schweiz	$50 \leq X$ $X \leq 38$	Østrig, Belgien, DK, Norge, Sverige Finland, Tyskland
36, 40	Holland, Belgien	$38 \leq X \leq 44$	Holland, Italien, Schweiz, UK
NA	Østrig, Italien	NA	Frankrig

krig aldrig igen op over 40 pct. Holland og en mindre gruppe af lande ligger derimod indenfor et snævert interval, væsentlig lavere end flertallet af lande, som alle har en organisationsgrad på 50 eller derover. Det er baggrunden for, at jeg i min artikel skriver, at »... Holland allerede inden overgangen har et relativt lavere niveau i organisationsgraden end de øvrige lande.« og at Holland er gået »fra at have ligget i den europæiske top i 1920 til at ligge helt i bund i 1950 – 2 år før overgangen fra faglig til statslig organisering.

3. Organisationsgraden i Danmark

Baggrunden for, at jeg rejser spørgsmålet om kausaliteten i forholdet mellem arbejdsløshedsforsikring og faglig organisering er, at Pedersen opstiller sin model med antal fagforeningsmedlemmer som responsvariabel og faktorer, som retteligt burde være bestemmende for medlemskab af en A-kasse som forklarende variabel. En sådan model indholder bindinger om, at kausaliteten skal gå fra A-kasse til fagforening.

Visse forhold tyder imidlertid på, at kausaliteten i begyndelsen af århundredet (inkl. den periode hvor Pedersens model er signifikant) meget vel kunne tænkes at gå fra fagforening til A-kasse. Disse forhold er:

- 1) De fagforeninger, der havde en A-kasse krævede, at deres medlemmer også var medlem af den tilhørende A-kasse.
- 2) Der blev fra politisk side lagt meget stærkt vægt på, at det var muligt at være medlem af en A-kasse uden at være medlem af den tilhørende fagforening.
- 3) Tal fra Hansen og Henriksen indikerer, at antallet af arbejdsløshedsforsikrede arbejdere kan være større end antallet af arbejdere, som er medlem af en fagforening.

De to første forhold tyder på, at man godt kunne være medlem af en A-kasse uden at være medlem af en fagforening, men at man ikke kunne være medlem af en fagforening uden af være medlem af den tilhørende A-kasse. Disse to forhold, som tildels understøttes af det tredje forhold, peger i retning af, at kausaliteten meget vel kunne gå fra fagforening til A-kasse, således at en korrekt opstillet model ville forsøge at forklare den høje forsikringsandel med den høje organisationsgrad som forklarende variabel, og ikke omvendt som Pedersen gør det.

Når Pedersen i sin kommentar fremfører, at antallet af forsikrede i gennemsnit er 15 pct. lavere end antallet af fagligt organiserede, og at der i alle enkeltår er flere fagforeningsmedlemmer end arbejdsløshedsforsikrede, er der formentlig tale om tal, som både omfatter arbejdere og funktionærer. Pedersens model og mit afsnit om Danmark omhandler kun arbejdere. Funktionærer kan have en anden forsikrings- og organisationstilbøjelighed. Derudover kan gruppen af arbejdere også være afgrænset forskelligt, afhængig af om antallet af arbejdere er opgjort med eller uden husarbejder, og i hvor stort omfang landarbejdere indgår. Endeligt var en del fagforeninger for små, og for fattige til at have egen A-kasse. Derfor kan det også være forskellige opgørelsesmetoder, der er årsagen til forskellen i Pedersen samt Hansen og Henriksens tal. Men tallene er i dette tilfælde af mindre betydning, da de i modsætning til 1) og 2) i sig selv ikke siger noget om hvilken vej, kausaliteten går. Tallene er alene medtaget til at understøtte de mere generelle tilbøjeligheder, som 1) og 2) er udtryk for.

Pedersens 1990-artikel inddrager nogle flere år end 1984-artiklen og estimationsmetoderne er nogle lidt andre, men hovedresultaterne i 1990-artiklen er de samme som i 1984-artiklen. Derfor er der heller ikke noget i Pedersens 1990-artikel, som ændrer min hoved-

konklusion, som er: At Pedersens resultater i 1984-artiklen (og i 1990-artiklen) om, at årsagen til den høje organisationsgrad i Danmark er, at arbejdsløshedsforsikringen organisatorisk er placeret hos fagbevægelsen, ikke kan tages som en generel forklaring, men primært må fortolkes som en forklaring af perioden 1917-21.

Jeg kan derfor ikke følge Pedersen, når han i sin kommentar fremfører, at formålet med 1984- og 1990-artiklerne var at undersøge, hvordan kompensationsgraden og kontingentbetalingerne til A-kasse påvirker organisationsgraden i perioden 1911-1985, og at særlovene fra 1917-1921 er et andet problem, når en udeladelse af denne periode samtidig medfører, at modellen bliver insignifikant. Perioden 1917-1921 er netop kendetegnet ved at være ekstrem, og i forbindelse med regressionsanalyser er det altid vigtigt at undersøge, hvordan ekstreme observationer påvirker estimationsresultatet. I det her tilfælde har de ekstreme observationer afgørende betydning.

4. Afslutning

Det bemærkelsesværdige ved Pedersens kommentar er, at den ikke forholder sig til min hovedpointe om, at Pedersens model alligevel ikke leverer forklaringen på den høje organisationsgrad i Danmark. Derimod kommenterer Pedersen de mere sekundære ting, som f.eks. tilfældene Norge og Holland, som fra min side stort set kommer af en kritisk læsning af Pedersens andre artikler om dette emne. Fra min side er denne kritiske læsning inspireret og en direkte følge af denne hovedkonklusion.

Afslutningsvis vil jeg gerne gentage, hvad jeg skrev i indledningen. Jeg er enig med Pedersen om, at arbejdsløshedsforsikringens organisatoriske placering har betydning for organisationsgraden. Men det, at denne forklaring har en vis intuitiv appeal, gør den ikke nødvendigvis til den afgørende faktor, og »beviset« for, at det rent faktisk forholder sig sådan, mangler fortsat.