

Göran Therborn, *Why Some People are More Unemployed Than Others*, London: Verso, 1986, 181 s.

Den bog, der skal omtales i det følgende, er ikke af helt ny dato. I den tid, der er gået siden udgivelsen, har dens emne imidlertid så langt fra mistet sin aktualitet, og en undersøgelse, der allerede i titlen synes at indeholde et løfte om forklaringen på et fænomen af så stor teoretisk og praktisk-politisk betydning, som den meget forskelligartede arbejdsløshedsudvikling i de højtindustrialiserede vestlige lande udgør, må vel under alle omstændigheder påkalde sig interesse, selvom den ikke længere er dugfrisk. Bogen er stadig lige aktuel – og lige provokerende.

Therborns empiriske udgangspunkt er det efterhånden velkendte forhold, at den økonomiske udvikling i de højtindustrialiserede vestlige lande efter udbruddet af den økonomiske krise i 1973/74 har været meget forskelligartet, og væsentlig mere forskelligartet end før krisen. Næsten uanset hvilken økonomisk indikator man ser på – økonomisk vækst, inflation, betalingsbalancesaldo, eller arbejdsløshed – så øges forskellen mellem landene under krisen. Alle højtudviklede vestlige lande blev ramt af krisen, men nogle blev åbenbart ramt væsentlig hårdere end andre. Hvorfor?

Dette spørgsmål har affødt en omfattende og stadig voksende litteratur i grænseområdet mellem økonomi og politologi. Den repræsenterer meget forskellige synsvinkler og tilgange, og tilsvarende meget forskellige svar. Nogen konsensus er det vanskeligt at få øje på. En sådan udpræget mangel på enighed, og den hyppige forekomst af modstridende empiriske resultater og fortolkninger, kan – som det fornylig blev påpeget af den tyske økonom W. Franz – hænge sammen med, at det netop på dette område er uhyre let at argumentere ensidigt: alt, der behøves for at nå frem til et resultat i overensstemmelse med ens forhåndsforventninger, er som regel blot en passende udvælgelse af økonomiske sektorer, en passende afgrænsning af den betragtede tidsperiode, og en hensigtsmæssig definition af de analyserede økonomiske størrelser. Derfor bliver metodisk-tekniske kriterier i endnu højere grad end ellers centrale ved en vurdering af de enkelte forklarings holdbarhed: det er ikke i sig selv nok, at de kan underbygges med resultater fra empiriske analyser. Karakteren af disse analyser må i højeste grad tages med i betragtning.

Therborns bog koncentrerer sig om udviklingen i arbejdsløsheden i 16 højtudviklede vestlige industrilande i perioden mellem 1974 og 1984. Denne udvikling udviser en endnu stærkere divergerende tendens på tværs af lande end man kan finde med hensyn til andre økonomiske indikatorer. En mindre gruppe af lande, bestående af Østrig, Japan, Norge, Sverige og Schweiz, formår at fastholde, hvad der svarer til nogenlunde fuld beskæftigelse i hele perioden. I de øvrige lande opstår mere eller mindre omfattende arbejdsløshed.

Forklaringen på denne forskel er ifølge Therborns centrale tese i sidste instans politisk: »The existence or non-existence of an institutionalized commitment to full employment is the basic explanation for the differential impact of the current crisis« (p. 23). En sådan institutionaliseret forpligtelse over for den fulde beskæftigelse indebærer (a) en eksplicit forpligtelse til at opretholde eller skabe fuld be-

Göran Therborn, *Why Some People are More Unemployed Than Others*, London: Verso, 1986, 181 s.

Den bog, der skal omtales i det følgende, er ikke af helt ny dato. I den tid, der er gået siden udgivelsen, har dens emne imidlertid så langt fra mistet sin aktualitet, og en undersøgelse, der allerede i titlen synes at indeholde et løfte om forklaringen på et fænomen af så stor teoretisk og praktisk-politisk betydning, som den meget forskelligartede arbejdsløshedsudvikling i de højtindustrialiserede vestlige lande udgør, må vel under alle omstændigheder påkalde sig interesse, selvom den ikke længere er dugfrisk. Bogen er stadig lige aktuel – og lige provokerende.

Therborns empiriske udgangspunkt er det efterhånden velkendte forhold, at den økonomiske udvikling i de højtindustrialiserede vestlige lande efter udbruddet af den økonomiske krise i 1973/74 har været meget forskelligartet, og væsentlig mere forskelligartet end før krisen. Næsten uanset hvilken økonomisk indikator man ser på – økonomisk vækst, inflation, betalingsbalancesaldo, eller arbejdsløshed – så øges forskellen mellem landene under krisen. Alle højtudviklede vestlige lande blev ramt af krisen, men nogle blev åbenbart ramt væsentlig hårdere end andre. Hvorfor?

Dette spørgsmål har affødt en omfattende og stadig voksende litteratur i grænseområdet mellem økonomi og politologi. Den repræsenterer meget forskellige synsvinkler og tilgange, og tilsvarende meget forskellige svar. Nogen konsensus er det vanskeligt at få øje på. En sådan udpræget mangel på enighed, og den hyppige forekomst af modstridende empiriske resultater og fortolkninger, kan – som det fornylig blev påpeget af den tyske økonom W. Franz – hænge sammen med, at det netop på dette område er uhyre let at argumentere ensidigt: alt, der behøves for at nå frem til et resultat i overensstemmelse med ens forhåndsforventninger, er som regel blot en passende udvælgelse af økonomiske sektorer, en passende afgrænsning af den betragtede tidsperiode, og en hensigtsmæssig definition af de analyserede økonomiske størrelser. Derfor bliver metodisk-tekniske kriterier i endnu højere grad end ellers centrale ved en vurdering af de enkelte forklarings holdbarhed: det er ikke i sig selv nok, at de kan underbygges med resultater fra empiriske analyser. Karakteren af disse analyser må i højeste grad tages med i betragtning.

Therborns bog koncentrerer sig om udviklingen i arbejdsløsheden i 16 højtudviklede vestlige industrilande i perioden mellem 1974 og 1984. Denne udvikling udviser en endnu stærkere divergerende tendens på tværs af lande end man kan finde med hensyn til andre økonomiske indikatorer. En mindre gruppe af lande, bestående af Østrig, Japan, Norge, Sverige og Schweiz, formår at fastholde, hvad der svarer til nogenlunde fuld beskæftigelse i hele perioden. I de øvrige lande opstår mere eller mindre omfattende arbejdsløshed.

Forklaringen på denne forskel er ifølge Therborns centrale tese i sidste instans politisk: »The existence or non-existence of an institutionalized commitment to full employment is the basic explanation for the differential impact of the current crisis« (p. 23). En sådan institutionaliseret forpligtelse over for den fulde beskæftigelse indebærer (a) en eksplicit forpligtelse til at opretholde eller skabe fuld be-

skæftigelse; (b) eksistensen og anvendelsen af anticykliske mekanismer og politikker; (c) eksistensen og anvendelsen af specifikke midler til at regulere udbud og efterspørgsel på arbejdsmarkedet med henblik på målsætningen om fuld beskæftigelse; (d) en bevidst beslutning om ikke at anvende høj arbejdsløshed som et middel til opnåelse af andre politiske mål. Therborn hævder, at disse forudsætninger forud for kriseudbruddet var opfyldt i netop de fem nævnte lande, der siden formåede at opretholde fuld beskæftigelse, men ikke i noget af de resterende lande.

Problemet med denne tese er, at det kan være vanskeligt at afgøre, hvorvidt der i et givet lands politik kan siges at eksistere en sådan institutionaliseret forpligtelse over for målsætningen om fuld beskæftigelse. De opstillede kriterier (a) - (d) er yderst rummelige og åbne for fortolkninger. Desuden er – som Therborn meget vel er opmærksom på – regeringens ansvar og omsorg for beskæftigelsen efter anden verdenskrig stort set overalt i de vestlige industrilande blevet til en fast bestanddel af den politiske diskurs. Men, som han påpeger »...rhetoric is one thing, institutionalized norms and priorities, backed up by policy-making mechanisms and by internalized expectations of the political and the economic factors (sic!) are something else« (p. 23). Ubestrideligt, men det er netop her, problemet ligger: hvordan afgør man i det enkelte tilfælde med den nødvendige grad af intersubjektiv overførbarehed, om der er tale om en blot retorisk eller om en »ægte« forpligtelse over for den fulde beskæftigelse? At ville kende regeringerne på deres gerninger under selve krisen går i denne forbindelse tydeligvis ikke an: det ville være en ren cirkelslutning at gøre den faktiske opretholdelse af fuld beskæftigelse til kriterium på eksistensen af en (ikke blot retorisk) forpligtelse over for beskæftigelsesmålsætningen, for derefter at forklare den selv samme opretholdelse af fuld beskæftigelse under henvisning til eksistensen af en sådan forpligtelse.

Therborn holder sig selvfølgelig på sikker afstand af slige tautologier, men til gengæld lykkes det ham heller ikke i alle tilfælde at få gjort det indlysende for læseren, efter hvilket kriterium han får skilt færene fra bukkene. Ikke mindst for danske læsere kan det være ganske illustrativt for disse vanskeligheder at se lidt nærmere på bogens argumentation for, at Danmark må henregnes blandt de lande, i hvilke der savnes en institutionaliseret forpligtelse over for beskæftigelsesmålsætningen (hvilket så i sidste instans er forklaringen på den danske arbejdsløshed).

Argumentationen findes på side 116 og fylder mindre end en halv side. Dens kerne forekommer at være følgende påstande: »Even in the postwar programme of the Danish Social Democracy, full employment was not given the same priority as in Norway and Sweden. Relatively high unemployment plagued Denmark until the 1960s. Social Democratic government policies never went beyond fiscal boosting, construction promotion, and ... incomes policies. No overall commitment to full employment took concrete form ... The OECD review team ... were openly sarcastic about the lack of an adequate manpower policy in Denmark« (p. 116).

Det ses umiddelbart, at der ikke gøres noget forsøg på at anvende Therborns egne kriterier (a) - (d) stringent til at afgøre, hvorvidt en institutionaliseret for-

pligtelse over for beskæftigelsesmålsætningen eksisterede i Danmark eller ej. Argumentationen er meget mere ad hoc, hvilket ikke just er en styrke. Det er heller ikke nogen styrke, at i hvert tilfælde to af de fremførte argumenter – den forholdsvis sene opnåelse af fuld beskæftigelse og fraværet af en aktiv arbejdsmarkedspolitik – i lige så høj grad kunne gøres gældende i forbindelse med Østrig, som ikke desto mindre henregnes blandt de lande, hvor en institutionaliseret forpligtelse over for målsætningen om fuld beskæftigelse findes. Endelig forekommer også påstanden om den mindre centrale placering af den fulde beskæftigelse i Socialdemokratiets efterkrigsprogram noget tvivlsom. Therborn påberåber sig i en note blandt andet Bertolt med flere, *En Bygning Vi Rejser* (bind 3, p. 171) som dokumentation herfor. Det angivne sidetal er forkert, men heller ikke på den rigtige side (p. 271) findes noget entydigt belæg. Her står nemlig blot: »Målet samledes i tre slagord: *Fuld beskæftigelse. Social tryghed. Effektivitet og demokrati i erhvervslivet.*« Ud fra en normal fortolkning må det således vel siges, at beskæftigelsesmålsætningen i Bertolt med fleres referat af partiprogrammet gives en ganske central placering.

Der er også nogle udeladelser, der må vække en vis forundring hos en dansk læser. For eksempel fremhæver Therborn som allerede nævnt »a conscious decision not to use high unemployment as a means to secure other policy objectives« (p. 23) som et væsentligt aspekt af den institutionaliserede forpligtelse over for fuld beskæftigelse. Den danske økonomiske politik fra begyndelsen af 1960'erne og frem til krisens udbrud synes at lever smukt op til dette: man accepterede et kronisk betalingsbalanceunderskud og en forholdsvis høj inflation som prisen for den fulde beskæftigelse, men det forbigås. Og når Therborn understreger betydningen af, at beskæftigelsehensynet »...had become part of the 'common sense' of politicians, voters, trade unionists, and businessmen« (p. 111), burde det være relevant at nævne, at så sent som i 1979 erklærede kun 18 procent af de adspurgte sig mest enig i, at inflationen måtte bekæmpes om nødvendigt på bekostning af beskæftigelsen.

Den »positive« bevisførelse for Therborns centrale tese om arbejdsløshedens i sidste instans politiske karakter (»Hvert land har den arbejdsløshed, det accepterer«, som en tysk arbejdsmarkedsforsker siden har udtrykt det), er således efter min opfattelse ikke særlig stærkt funderet. Bogen indeholder imidlertid også en »negativ« argumentationslinje. Den går ud på at vise, at en lang række alternative forklaringer, primært af økonomisk og politisk-strukturel karakter, på forskellene i arbejdsløshedsudviklingen i undersøgelsens 16 lande er uholdbare.

Forskningslogisk kan værdien af en sådan fremgangsmåde nok forekomme diskutabel, da antallet af potentielle alternative forklaringer i princippet er uendeligt, og en falsifikation af et vilkårligt antal af dem derfor ikke gør nogen større forskel med hensyn til sandsynligheden for, at Therborns tese skulle være holdbar. Hertil må imidlertid føjes, at de enkelte analyser heller ikke er videre overbevisende. Dertil er de simpelthen for primitive.

I denne forbindelse skal blot nævnes, at samtlige analyser er bivariante. Der indrages kun én forklaringsvariabel ad gangen. Da ingen af de afprøvede forklaringsvariabler viser sig i stand til at »forklare« mere end ca. 30 procent af variatio-

nen i arbejdsløsheden, afvises de på striben. Men det er ret besat en til lejligheden oprettet stråmand, Therborn her slår ned: en forestilling om, at der må kunne findes én enkelt forklaringsfaktor bag arbejdsløsheden. En mere realistisk – og mere fair – fremgangsmåde ville have været at inddrage flere forklaringsvariabler (og samspillet imellem dem) i analysen. Som for eksempel de meget sofistikerede økonometriske analyser i Michael Bruno og Jeffrey D. Sachs, *Economics of Worldwide Stagflation* (Oxford, 1985) demonstrerer, når man ad denne vej til ganske andre konklusioner om blandt andet visse økonomiske faktorerens betydning for arbejdsløsheden.

Therborns bog vil således næppe gøre de økonomer, politologer og andre, der beskæftiger sig med den økonomiske krise i de højtindustrialiserede vestlige lande, arbejdsløse – snarere tværtimod. Og det sidste er efter min opfattelse bogens hovedfortjeneste.

Peter Nannestad  
Institut for Statskundskab