

Teorier om produktiv beskæftigelse

Hector Estrup

Økonomisk Institut, Københavns Universitet

SUMMARY: The article presents a historical review of some important elements in the development in the theory of employment with special regard to the doctrines of productive labour.

Indledning

Med en foredragsrække der drejer sig om løste og uløste videnskabelige problemer, er det ikke underligt, hvis nationaløkonomen her bliver mødt med underfundige smil. Hvor kan nationaløkonomer, der altid er uenige, siges nogensinde at have løst et problem? Og er det ikke netop, hvad praksis viser?

Den opfattelse kan man meget vel få, men man må da også huske på, at nationaløkonomien, som andre samfundsvidenskaber, har visse særegne træk, der adskiller den fra mange af de humane videnskaber, og især fra naturvidenskaberne. Dette hænger bl.a. sammen med, at man altid kan føre lange diskussioner om, hvad samfundsvidenskaben egentlig drejer sig om.

Efterhånden som samfundet ændres, ændres også mange af de problemstillinger, som politikere, statsvidenskabsmænd og økonomer finder interessante. Økonomer af i dag diskuterer ikke længere mønternes indhold af metal, de statsretslærde drøfter ikke mere europæiske fyrstehuses slægtskab og arveforhold, og forrige århundredes hidsige - og væsentlige - politiske diskussioner om gods og fæstevæsen havde at gøre med problemer i et samfund, der er helt forskellig fra det, vi kender i dag. I historiens løb forandres samfundet og med det de spørgsmål, vi føler trænger sig på med hensyn til dets indretning, virkemåde og styre.

Man kunne derfor få den tanke, at ethvert dyberegående studium af samfundslivet måtte være en umulighed; når samfundet stadig forandrer sig, hvad er det så i grunden, man prøver at undersøge? Det, der passede i går, passer jo ikke i dag, og hvad der passer i dag, passer sikkert ikke i morgen.

Nærværende artikel er, med enkelte mindre rettelser, manuskript til foredraget »Teorier om Produktiv Beskæftigelse«, holdt 23. feb. 1981 i Videnskabernes Selskabs offentlige foredragsserie »Videnskabelige Problemer, løste - uløste«. Citaterne fra Aristoteles og W. Petty er hentet fra Mogens Boserups tekstsamling *Deres egne ord*, København 1976.

Teorier om produktiv beskæftigelse

Hector Estrup

Økonomisk Institut, Københavns Universitet

SUMMARY: The article presents a historical review of some important elements in the development in the theory of employment with special regard to the doctrines of productive labour.

Indledning

Med en foredragsrække der drejer sig om løste og uløste videnskabelige problemer, er det ikke underligt, hvis nationaløkonomen her bliver mødt med underfundige smil. Hvor kan nationaløkonomer, der altid er uenige, siges nogensinde at have løst et problem? Og er det ikke netop, hvad praksis viser?

Den opfattelse kan man meget vel få, men man må da også huske på, at nationaløkonomien, som andre samfundsvidenskaber, har visse særegne træk, der adskiller den fra mange af de humane videnskaber, og især fra naturvidenskaberne. Dette hænger bl.a. sammen med, at man altid kan føre lange diskussioner om, hvad samfundsvidenskaben egentlig drejer sig om.

Efterhånden som samfundet ændres, ændres også mange af de problemstillinger, som politikere, statsvidenskabsmænd og økonomer finder interessante. Økonomer af i dag diskuterer ikke længere mønternes indhold af metal, de statsretslærde drøfter ikke mere europæiske fyrstehuses slægtskab og arveforhold, og forrige århundredes hidsige - og væsentlige - politiske diskussioner om gods og fæstevæsen havde at gøre med problemer i et samfund, der er helt forskellig fra det, vi kender i dag. I historiens løb forandres samfundet og med det de spørgsmål, vi føler trænger sig på med hensyn til dets indretning, virkemåde og styre.

Man kunne derfor få den tanke, at ethvert dyberegående studium af samfundslivet måtte være en umulighed; når samfundet stadig forandrer sig, hvad er det så i grunden, man prøver at undersøge? Det, der passede i går, passer jo ikke i dag, og hvad der passer i dag, passer sikkert ikke i morgen.

Nærværende artikel er, med enkelte mindre rettelser, manuskript til foredraget »Teorier om Produktiv Beskæftigelse«, holdt 23. feb. 1981 i Videnskabernes Selskabs offentlige foredragsserie »Videnskabelige Problemer, løste - uløste«. Citaterne fra Aristoteles og W. Petty er hentet fra Mogens Boserups tekstsamling *Deres egne ord*, København 1976.

Trods denne historiske relativitet – dette at mange samfundsmæssige problemstillinger næsten forældes hurtigere, end man kan nå at udforske dem, trods dette er der visse kernespørgsmål, der er blevet drøftet i næsten alle historiske epoker. Hertil hører en kreds af spørgsmål, der drejer sig om beskæftigelsen, eller i det hele taget om menneskets aktiviteter i samfundet. Hermed er man jo også inde ved marven i alt samfundsliv. Thi uanset historisk epoke, geografisk miljø, styre- og samfundsform, race eller kultur, så vil det menneskelige arbejde være det, der er helt afgørende for samfundets overlevelse. Spørgsmål vedrørende arbejdet, og dermed beskæftigelse, har derfor været, og er stadig, af central betydning for den, der funderer over samfundets indretning og udvikling.

Med den selvfølgelige erkendelse, at samfundets overlevelsessevne beror på det menneskelige arbejde, kommer for det første spørgsmålet om, hvilke typer af aktiviteter der kan bedømmes som gavnlige eller nyttige og hvilke ikke. Selv om vi i dag vil erkende arbejdet i sig selv som et gode, fornemmer vi alligevel, at det, vi laver, kan være mere eller mindre betydningsfuldt, og at samfundet vil være bedst farent, hvis vi laver noget nyttigt. Her kommer da for det andet spørgsmålet om, hvorledes man kan indrette eller styre samfundet, så man opmuntrer og fremmer den nyttige aktivitet.

Med dette udgangspunkt er det ikke svært at forstå, at nationaløkonomien, sammen med andre samfundsvidenskaber, er udsprunget af det, der for 200 år siden beskrev og bedømte menneskelig sæd og skik. Og bedømmelsen af, hvad der i et samfund er nyttigt eller unyttigt, fornuftigt eller ufornuftigt har mange gange, hvis ikke altid, været det endelige mål for økonomisk analyse. Hvad er da »nyttig«, »fornuftig«, »produktiv«, »naturlig« aktivitet?

Naturlig og unaturlig aktivitet

Bedømmelsen af, hvad man skal anse for nyttigt eller naturligt, har nok ændret sig gennem tiderne, men ikke mere, end at man også i dag kan nikke næsten genkendende, når man hører, hvad det drejer sig om.

Hos Aristoteles kan man i hans tekst »Politikken« læse en slags moralsk rangordning af erhverv, som vi måske nok vil afvise, når vi tænker os om, men som vi på den anden side langt fra vil stå uforstående overfor. For Aristoteles er en fortagsomhed, eller et erhverv, naturligt i det omfang, det tjener et naturligt formål; og videre er det naturlige formål med al erhvervsudøvelse at frembringe goder, der kan dække menneskers behov eller kan tilfredsstille behov i husholdningen. Aktivitet, der ikke på den måde frembringer goder, kaldes unaturlig. Ser man på landbruget – i vore dage ville Aristoteles nok have medtaget håndværk og industri – kan der således ikke være nogen tvivl: her frembringes uomtvistelige goder, forbrugsgoder

endda af afgørende betydning for livets opretholdelse. At have sit udkomme ved landbruget, at være beskæftiget der, er naturligt, det er næsten en del af menneskets naturlige bestemmelse at være beskæftiget på denne måde. Vanskeligere bliver det med handelserhvervet: ved at bytte goder skabes der jo ikke nye ting. På den anden side synes handel at være nødvendig for at udligne vareoverskud og vareunderskud for de enkelte husholdninger (og lande). Det er naturligt, efter Aristoteles, at tilbytte sig varer til forbrug, men også kun til forbrug. Men det er derimod unaturligt at tilbytte sig varer til videreforhandling. Her er formålet jo ikke egentligt at erhverve varerne til livets fornødenhed, men at sælge dem videre med gevinst for øje for hermed at skabe sig en formue. Men det er efter Aristoteles ikke en naturlig aktivitet mere, »men en måde, hvorpå man udnytter hinanden«. Og værst er det, når der er penge med i spillet. Det er derfor forståeligt, at åger (renter) er forhadet, »fordi det er at drage fordel af selve pengene og ikke til det formål, hvortil de blev opfundet. Penge kom frem til brug i omsætning, renter får dem til at yngle af sig selv. ... Derfor er dette den mest naturstridige form for indtjening«.

At anse pengehandel og især rentetagning for naturstridig aktivitet er en meget gammel tanke, formuleret i Det gl. Testamente, og som i dag lever videre i Islam. Den findes også i kristendommen og parres her i middelalderen med aristotelisk filosofi af Sct. Thomas Aquineren, der søger at begrunde, hvorfor pengehandel (vekslerervirksomhed) og rentetagning må stride mod den naturlige teologi, d.v.s. den måde, man med sin fornuft kan indse, Gud har indrettet verden på. I den vestlige verden gennembrødes renteforbudet først i løbet af det 16. århundrede; men ideen i det lever vel fortsat videre i de forskellige forbud mod åger, som man kender i dag. For Aristoteles og senere for skolastikerne var måske al rente - uanset hvor lav - at betragte som åger. Tanken om, at pengehandel er mindre nyttig end anden virksomhed, lever også i dag i den populære forestillingsverden. Mange anser det umiddelbart for ligesom mere reelt at tjene penge ved produktion og arbejde end at gøre det ved spekulation.

Når Aristoteles skelner mellem naturlig og unaturlig aktivitet, er det som omtalt, fordi han lægger vægt på formålet med aktiviteten. Har aktiviteten et naturligt formål, er den naturlig (eller nyttig) ellers ikke. Det er naturligt at søge at tilfredsstille sine forbrugerønsker, hvorimod økonomisk aktivitet, der går herudover, båret af ønsket om at tjene og ophobe en formue, ikke er det. Senere tiders forretningsmand og kapitalist ville formentlig ikke finde nåde hos Aristoteles, og vi genkender en næsten aristotelisk holdning på både den yderste højrefløj og venstrefløj, som når aristokraten viger tilbage fra handelserhvervet, men gerne vil være landmand eller officer, medens på den anden side arbejdereren er stolt af at være prole-

tar og på den måde fri for den ejendomsret, der får de øvrige grupper i samfundet til at danse om guldkalven.

Skal man tale moderne sprog, kan man måske sige, at Aristoteles har udpeget ønsket om at tjene penge som element i et falsk værdisystem, som mennesker let kommer til at hylde, nemlig hvis de ikke gennemskuer sagernes rette sammenhæng.

Som samfundet er, er det et virvar af al mulig aktivitet og foretagsomhed, naturligt og unaturligt, nyttigt og unyttigt mellem hinanden. Er det, som Aristoteles mente, muligt ved en analyse at afgøre, hvad der er falske og hvad der er ægte værdier, og hermed også hvad der er nyttig og hvad unyttig beskæftigelse?

Nyttig og unyttig aktivitet

Oplysningstidens moral og samfundsfilosofi, der kan betragtes som forløbere for mere nutidig økonomisk analyse, beskæftigede sig med dette spørgsmål. En stor del af vor egen Holbergs arbejder om samfundsforhold – og der var mange – drejede sig om at stille den virkelig nyttige beskæftigelse over for foretagsomhed, der kun synes nyttig i lyset af de mere eller mindre kunstige værdi- og rangsystemer, der beherskede samfundet. Det var filosofiens opgave at afsløre, hvordan megen af den rigdom, man umiddelbart så, kun var tilsyneladende, og at den rådende fordeling af magt og ære kun havde ringe grund i borgernes sande fortjenester. Således skriver Holberg i epistel 21: »Man maa ikke dømme om Menneskers Tilstand efter udvortes Anseelse: Rigdom, Bygninger, Konst-stykkerne, Handel og adskillige Videnskaber tiene heller til Bevis paa Væstand og Ulyksalighed. En fortificeret Stad tilkendegiver Frygt for Fienden. En stor Deel Videnskaber, som med Flid øves, bebrejder Mennesket dets Forfængelighed, og ethvert prægtigt Raadhus i en Stad er som et Vanheld og som en Bylde paa et Legem: Thi finder man udvortes Forgyldning, Marmor, udhugget Arbejde, og andre Zirather, saa finder man indvortes Pinebænke, Fængsler og andet, som vise, at Staden i Almindelighed duer ikke meget«. På bunden kan det være de menneskelige fejl og laster, der skaber baggrund for alt det, vi i virkeligheden anser for rigdom. Meget drastisk udtaler han sig her om kunst og videnskab, der jo ellers skulle være tegn på blomstrende kultur: afskaffer man de menneskelige laster, falder nemlig meget af dette væk: »Jeg tilstaar gierne, at adskillige Konster og Videnskaber ville med Fejl og Laster reent uddøe ... Menneskets uordentlige Levned, som foraarsager Sygdom, haver fremmet Medicinen. Overvold og Ondskab haver lært os at anlægge Fæstninger og at fortificere Stæder, og dagligen raffineres Matematiske Videnskaber. Hovmod haver bygget prægtige Palatzer, ja end og Kirker og Hospitaler, og lært os Architecture.

Gierighed haver undervistet i Navigation, lært os at bygge Skibe, og tilveyebragt os Kundskab om langt bortliggende og ubekjendte Nationer etc. Men dertil kan svares, at alle disse Herligheder kun bestaar i puur Indbildning, og deres Nytte grunder sig aleene paa en Slags Nødvendighed, som Menneskets onde Inclinationer udpresse: Thi naar Lasterne ophører, blive disse Videnskaber og Studier til puurt Sladder, og til Ting af ingen Betydning«. Og hvad skal man også med den slags ting. »Saa snart, for Exempel, Tvistigheder ophøre, bliver det juridiske Studium af ingen Vægt mere: og hvad Ulykke kunde det være, at nogle 100 Advokater forvandlede til ligesaa mange Agermænd«.

Virkeligt nyttige erhverv, nyttig beskæftigelse, vil være det, der bliver tilbage, hvis man forestiller sig et samfund rensat for laster og falske værdier. I et sådant samfund vil kun findes den idræt, der »befordre Sindets fornøjelse, og tiene til det menneskelige Kjøns Nytte, samt Livs og Sundheds Conservation«. Af egentlige Erhverv er det her Landbruget. Holberg har i tankerne. Det er den egentlige, nyttige virksomhed, der tilmed hæmmes af de af de menneskelige laster affødte unyttige erhverv (fortrinsvis byerhverv, jfr. ovenfor). Kunne man tænke sig disse nedlagt, ville der blive frisat arbejdskraft til det nyttige agerbrug: »Den heele Jord, hvoraf en stor Deel formedelst Menneskets andre Occupationer og Mangel paa Agermænd ligger udyrket, ville forvandles til en Urtegaard, og bære flere og bedre Frugter . . .«.

Der er imidlertid ikke tale om, at Holberg, som Mao, vil sætte akademikere og andre »uproduktive« på markarbejde. Hans betoning af agerbruget som det fundamentale i et samfund er en følge af en moralsk vurdering, der fremstår ved at beskue det i ironisk lys, med oplysningstidens overbærende smil. Men det er ikke oplæg til et reformprogram. Når det drejer sig om arbejde og beskæftigelse, er det for Holberg en stats primære opgave at bekæmpe lediggang og ørkesløshed, sørge for, at folk har noget at gøre. Det er først i anden omgang - næsten sekundært - at man kan begynde at spekulere på, om det, de foretager sig, er nyttigt eller unyttigt.

Med en betoning af beskæftigelsen, foretagsomheden som sådan, lå Holberg ikke fjernt fra sin samtid. I merkantilismens epoke, som stort set omfatter det 17. og 18. århundrede, var for mange netop byerhvervenes opkomst, og dermed beskæftigelsen her, af central interesse. Beskæftigelsen skulle stimuleres ved en aktiv erhvervs-politik, bl.a. bygget op om en indstilling til udenrigshandelen, der mildest talt må betegnes aggressiv. For at stimulere det indenlandske indkomstkredsløb ønskede man at forcere eksporten af forarbejdede produkter og samtidig dæmme op for importen. En konkurrencedygtig udenrigshandelssektor kunne man søge sikret ved lave arbejds lønninger, og det kunne man kun få, såfremt fødevarer priserne holdtes i ave. En betingelse kunne det derfor være, at bønderne ikke tog for meget for deres

varer. En politik konsekvent gennemført efter disse retningslinjer ville meget vel kunne siges at være landbrugsfjendsk.

Merkantilisterne interesserede sig heller ikke for landbruget og ville nok i det store og hele være uforstående over for en moralsk holdning, der udnævnte landbruget til det nyttigste erhverv. For de fleste af dem var den økonomiske aktivitet som sådan i sig selv nyttig, og politik, der i almindelighed fremmede industri og handel og dermed beskæftigelsen, gavnlige. Ud fra en overfladisk betragtning ligger dette jo ikke så langt fra vor egen tids tankegang.

Men hvorfor skulle det være gavnlige at føre en sådan politik? Ja, i dag virker et sådant spørgsmål mærkeligt, fordi svaret er en selvfølge, hvis man betragter det som statens opgave at skabe gode rammer for folks velfærd og velbefindende: så må man også føre en sådan politik, at der bliver arbejde til alle. Men sådan så man ikke nødvendigvis på det dengang. Borgernes velfærd behøvede ikke at komme i første række. Det vigtigste kunne være, at staten, d.v.s. i de fleste lande fyrsten, ville have lettere ved at opkræve skatter, når byerhvervene blomstrede, og samtidig kunne have interesse i at reducere antallet af betlere, subsistensløse og andre lediggængere, fordi disse ved deres blotte antal kunne være årsag til uro og måske oprør. Den konge, der ville sidde farefrit på tronen, måtte derfor ønske, at borgerne holdtes i ro ved arbejde. At kongen måtte tilstræbe en fuldbeskæftigelsespolitik som følge heraf, er selvfølgelig. Dette synspunkt mejsles klart af en engelsk økonom, W. Petty (1623-87). Han betragter et eksempel, hvor han tænker sig, at 10 pct. af befolkningen, ansat i landbruget, kan producere fødevarer til alle; hvorledes skal man beskæftige de resterende 90 pct., for at de ikke skal ernære sig udelukkende ved tiggeri eller tyveri? Efter gennemgang af en række beskæftigelsesmuligheder for en del af dem, siger han om resten: »det er ligegyldigt, om de beskæftiges med at bygge en ubrugelig pyramide på Salisbury Plain eller med at bære stenene fra Stone Henge til Tower Hill eller lignende. For det vil i det mindste holde dem i vane med disciplin og lydighed og holde dem i form til mer nyttigt arbejde senere, hvis der skulle opstå behov herfor«. Hvis folk holdes i gang med arbejde, er de lettere at styre – der er langt herfra til den moderne velfærdsstat –; vil man jo helst mene.

Man kan måske betragte denne opfattelse som et yderpunkt i synet på, hvad der er nyttig beskæftigelse: Al aktivitet, der kan holde befolkningen i ro, er nyttig – i det mindste set fra statens eller kongens synspunkt.

Produktiv og uproduktiv beskæftigelse

Merkantilisternes syn blev før betegnet som landbrugsfjendsk – eller i hvert fald landbrugsligegyldigt. Men Holbergs rent moralfilosofiske fremhævelse af landbruget blev retfærdiggjort kort efter Holbergs død.

Antag, at man vil tilrettelægge en udviklingsplan for et u-land. Målet er der ingen tvivl om: Industrialisering - d.v.s. udvikling af industri og alle hertilhørende erhverv, der hovedsagelig er byerhverv. Hvis byerhvervene skal udvikles i et sådant land, er det så rigtigt at anvende alle ressourcer i bysektoren, at sørge for voksende aktivitet og beskæftigelse her? Det var - i store træk - det, merkantilisterne troede, og vel også det, man umiddelbart skulle tro. Men hvad så med landbruget - skal det udvikles parallelt med bysektoren, eller skal det overlades til sig selv? Problemet er jo ikke kun historisk; det er et tilbagevendende spørgsmål i megen moderne u-landsdiskussion.

François Quesnay var livlæge hos Ludvig XV's officielle elskerinde, M^{me} de Pompadour. Som læge kunne han ikke undgå at være påvirket af Harveys fundamentale opdagelse af blodets kredsløb. Tanken, at det menneskelige legemes liv styredes på afgørende måde af dette kredsløb, søgte Quesnay at overføre til det økonomiske liv - en tanke, der i øvrigt heller ikke lå fjernt i samtidens merkantilistiske litteratur, men som hos Quesnay kom til at dreje sig om indkomst og produktionskredsløbet mellem by- og landsektor i økonomien. Quesnays analyse førte til et overraskende resultat, der var helt i strid med det, man ellers skulle tro. Det lykkedes nemlig Quesnay at føre et næsten matematisk bevis for, at al erhvervsaktivitet og anden beskæftigelse i byerhvervene var uproduktiv, eller steril, som man sagde. Uproduktive var ikke kun adelspalæernes store stabe af lakajer og tjenestefolk - så kunne man endda forstå det - men det gjaldt lige så vel byernes håndværk, handel og industri, altså netop de erhverv, hvis udvikling normalt toges som tegn på et blomstrende erhvervsliv.

Det at være produktiv måtte jo betyde, at man i sin virksomhed frembragte mere, end man forbrugte. Al økonomisk udvikling beror jo på dette, at man kan producere flere varer, end det er nødvendigt at forbruge; denne banale kendsgerning er i sidste ende afgørende for alt organiseret samfundsliv: hvis det ikke på en eller anden måde var muligt at trække flere varer ud af produktionsmaskineriet, end man puttede i det, ville det jo være umuligt at bygge huse, at investere og opbygge virksomheder. Det samfund, som vi kender i dag, ville jo være en umulighed, hvis ikke produktionsmaskineriet kunne give os mere, end det selv brugte.

Men hvor kommer dette overskud fra? For ret beset synes der jo at være tale om en slags tryllekunst, et samfundsmæssigt taskenspilleri: hver gang man lægger 3 æg i den høje hat, kan man kort efter tage 6 ud. - Nur Behändigkeit.

Nu ved vi jo, at der ikke er tale om underfundigt hokus-pokus. Men hvis ikke, hvad er da den egentlige grund til, at man, periode efter periode, kan trække et overskud af varer ud af økonomien? Grunden er den simple, at mennesket råder over naturens ressourcer, og det er herfra, vi alle i sidste ende har vort udkomme.

Produktionsoverskuddet hidrører fra naturens gavmildhed, især jordens frugtbarhed, der er sådan beskaffen, at vi år efter år kan høste mere hjem, end vi selv fortærer og sår ud. Der ligger en så dyb sandhed heri, at den virker selvfølgelig, når man først bliver gjort opmærksom på den. Quesnays fundamentale iagttagelse er netop dette, og hans bidrag bestod i at påpege, hvorledes naturgrundlaget - *fysis* - var en materiel forudsætning for alt organiseret samfundsliv. Den kreds af filosoffer omkring Quesnay, der tog dette udgangspunkt, blev da også kaldt fysiokrater.

Om end udgangspunktet - at naturen er altings moder - kan virke selvfølgeligt, så har det bemærkelsesværdige følger, hvis man forfølger denne hovedtese i sine konsekvenser.

Det betyder jo nemlig, at produktionsoverskuddet i samfundet skabes der, og kun der, hvor naturen medvirker. Det vil sige først og fremmest i landbruget, men også i minedrift, selv om dette sidste vel ikke var så betydningsfuldt i den forindustrielle epoke. Det er primærproduktionen, der skaber det overskud af materie, stof, der senere af menneskelig opfindsomhed og dygtighed transformeres til de varer, vi har til forbrug. Det er bagerens dygtighed, der gør brødet godt, men han skaber ved sin virksomhed dybest set ikke noget nyt - han omdanner det korn, der allerede er skabt af landbruget - men der bliver ikke derved mere af det. - Den kunst er landmanden ene om, at kunne høste mere, end han sår.

Blomstrende byerhverv kan ganske vist være et tegn på, at samfundet er rigt, men byernes næringsliv kan aldrig være årsag til rigdommen. Hvad nytter det, at man har aldrig så dygtige bagere og bryggere, hvis man ikke har korn, skræddere, hvis man ikke har hør, tømrere og snedkere uden træ o.s.v. Uden landbrug, primærerhverv, ville der overhovedet ikke kunne eksistere byer. Byernes eksistensberettigelse er den, at man der transformerer, raffinerer og i vidt omfang fortærer den produktion, der allerede er skabt i landbruget. Rige byer er derfor tegn på og en følge af et rigt landbrug, og skal byerne blomstre, må man primært sørge for et velfungerende landbrug. I byerne skabes nemlig intet nyt. Byerhvervene er uproduktive - eller sterile.

Drejer det sig derfor om økonomisk udvikling, ville fysiokraterne aldrig være i tvivl: det rette program ville være en plan, der primært satte ressourcerne ind i landbruget. Kunstig opmuntring af byerhvervene, f.eks. i form af en såkaldt ekspansiv politik, ville være selvødelæggende; ganske vist ville den på kort sigt hæve beskæftigelsen der, men ved at trække ressourcer bort fra landbruget kunne den underminere selve grundforudsætningen for rigdommen i byerne. I moderne sprog ville det sige, at landbruget var den afgørende nøglesektor, og at det var her, der måtte sættes ind, hvis samfundet skulle blive rigt; og kun her ville indsatsen være egentlig produktiv. Derfor ville det være en stor fejl, hvis man søgte at fremme

byerhvervenes konkurrenceevne ved hjælp af lave fødevarepriser for derved at holde lønningerne i byerhvervene nede. Landmændene skulle have gode priser.

Den fysiokratiske betragtning af landbruget som økonomiens eneste nøglesektor blev omgående underkastet voldsom kritik, hvad man jo også godt kan forstå. For selv om man betragter landbrugsproduktionen som noget afgørende, er det jo oplagt, at landbrugserhvervet ikke kan fungere tilfredsstillende, hvis det ikke selv modtager tilførsel fra byerhvervene, både i form af produktionsmidler, f.eks. redskaber og maskiner af forskellig art, samt i form af forarbejdede produkter, der indgår i landbrugernes forbrug. På den måde har byerhvervene også afgørende betydning for landbruget, og det vil være misvisende at betegne byerhvervenes håndværk og industri som mindre eller mere produktiv end landbruget, fordi håndværk, industri og landbrug er erhverv, der beror gensidigt på hinanden. Den klassiske, økonomiske teori, der udvikledes med udgangspunkt i Adam Smiths arbejde fra 1776, anså således både landbrug, håndværk og industri for produktive. Det var nemlig udviklingen i disse erhverv, der betingede skabelsen af det overskud, der kunne bidrage til kapitaldannelsen og dermed til væksten i den fremtidige produktion. På den anden side var der også en del aktiviteter, der ikke havde denne betydning, og som derfor blev kaldt uproduktive. Det drejede sig især om aktiviteter inden for tjenesteydelsessektoren, hvor prototypen udgjordes af de personlige tjenesteydelser; men også offentlige tjenester kunne anses for uproduktive, hvor man især havde den kgl. hofhusholdning og militærvæsenet i tankerne. Dengang var den offentlige sektor forholdsvis langt mindre end i dag, og udgifterne til de militære etater udgjorde også en meget større andel af statsbudgettet, end de gør nu.

For de klassiske økonomiske tænkere var produktivt arbejde, produktiv beskæftigelse, sådan aktivitet, der direkte eller indirekte bidrog til landets rigdom på længere sigt. Den rigtige strategi på længere sigt ville bestå i at overføre ressourcer - arbejdskraft - fra alle mulige uproduktive områder til de produktive kraftcentre, som det skulle vise sig, især til industrien. Her foregik kapitaldannelsen, og kapitaldannelsen ansås for en nødvendig forudsætning for at opnå en stigning i den produktive beskæftigelse. Karl Marx, som vi ellers ikke beskæftiger os meget med i dette foredrag, overtog i store træk dette billede, idet han netop betragtede kapitalismens gennembrud og sejr over forældede produktionsmåder for en historisk proces, hvorved hidtidig uproduktiv virksomhed gradvis opslugtes af kapitalistisk organiseret produktiv virksomhed. Karl Marx kan for så vidt siges at have overtaget og delvis accepteret det billede af en økonomisk vækstproces, som man kan finde hos Adam Smith og Ricardo, men han gav dog en anden baggrundsforklaring på, hvorfor billedet blev, som det blev. Og det er der desværre ikke tid til at komme ind på her.

De klassiske økonomers beskæftigelsesteori var en teori om, hvad der styrede den produktive beskæftigelse på langt sigt, og når de anså kapitaldannelsen for så vigtig, var det, fordi de mente, at det kunne være kapitalmængden som sådan, d.v.s. mængden af produktionsudstyr, råvarer og fødevarer, der i et givet øjeblik bestemte udstrækningen af den produktive beskæftigelse. Man kunne, efter deres opfattelse, ikke forøge beskæftigelsen i de produktive sektorer uden at være sikker på, at der der var arbejdspladser at fylde ud. Og arbejdspladser var noget, der kun kunne skabes ved investeringer i produktionsudstyr m.v. Investeringerne skabte den kapacitet, der gjorde det muligt at ansætte nye folk i produktiv virksomhed.

Det har været meget diskuteret i tidens løb, hvor realistisk det er, og har været, at anse den eksisterende produktionskapacitet for en øvre grænse for den mulige beskæftigelse, og om der ikke er tale om en meget forenklet betragtning. Hvis man skal have gravet en grøft og man kun råder over 10 spader, kan der jo højest være 10 mand i gang ad gangen; skal der ansættes en 11'te, må man først have øget kapaciteten ved at skaffe en ekstra spade. Men selv om man kan opfinde i hundredvis af den slags eksempler, viser de trods alt kun, at der ved en enkelt virksomhed, ved en bestemt proces, kan råde et fast forhold mellem det tekniske udstyr (spaderne) på den ene side og den mulige beskæftigelse på den anden. Spørgsmålet er, om det samme gælder for økonomien som helhed med dens tusindvis af forskelligartede virksomheder og processer. Og det er jo ikke heller kun et spørgsmål om teknik, men også om opfindsomhed. Den virksomhed, der skulle have gravet grøften, kunne måske nok finde på noget fornuftigt at lave til den 11'te mand, selv om der ikke var nogen spade til ham. Når folk går arbejdsløse, behøver det ikke kun at være, fordi der teknisk set ikke er plads til dem, men det kan også være, fordi der ikke er økonomisk baggrund for at ansætte dem. Efter dette synspunkt bestemmes beskæftigelsen snarere af den efterspørgsel, der er efter den færdige produktion, end den bestemmes af produktionsteknikken.

Disse bemærkninger kan vise hen til en debat, der stadig dukker op om teknologisk arbejdsløshed: når der opstår arbejdsløshed, skyldes det da, at teknikken overflødiggør arbejdskraften, eller skyldes det, at efterspørgslen efter færdigprodukterne svigter? Sagt på en anden måde: bestemmes beskæftigelsen af det bestående kapitaludstyr og den rådende teknik, eller bestemmes den af efterspørgslen efter de færdige produkter? I første tilfælde kan beskæftigelsen i bedste fald kun udvides i takt med kapitaludbygningen; og det kan være en langsommelig proces. I andet tilfælde kan beskæftigelsen ændres lige så hurtigt, som man kan ændre efterspørgslen. Som man vil vide indgår dette spørgsmål også i diskussionen i vore dage.

Når de økonomiske klassikere hovedsageligt kun ville beskæftige sig med produktiv beskæftigelse, havde det en mærkelig, næsten skæbnesvanger konsekvens.

Som omtalt var deres beskæftigelsesteori en teori om forholdene på lidt længere sigt. Den drejede sig om, hvorledes beskæftigelsen lidt efter lidt kunne vokse i de produktive sektorer, nemlig i takt med kapitalakkumulationen der. Men teorien negligerede stort set de mere kortsigtede svingninger i beskæftigelsen og dermed arbejdsløsheden. Teorien stod for så vidt hjælpeløs, når man skulle forklare den arbejdsløshed, der fulgte i mere konjunkturbestemte kriser. På langt sigt duede teorien måske, hvis man vil forklare de langsigtede tendenser, men når den drejede sig om løsning af problemer i øjeblikket - her og nu - var den mindre anvendelig. Der kan derfor over hele den klassiske konstruktion hvile et vist akademisk præg, når det drejer sig om synet på beskæftigelsen; det var - i parentes bemærket - noget af det, Marx søgte at råde bod på i sit arbejde.

Dette akademiske - verdensfjerne - præg viste sig for det første i sondringen mellem produktivt og uproduktivt arbejde. Det viste sig nemlig meget hurtigt, at denne sondring var umulig at opretholde. Dels var der en række logiske vanskeligheder ved den, men dels, og vigtigere, viste sondringen sig heller ikke nødvendig for en forståelse af klassikernes syn på vækstproblemerne i økonomien. Selve ideen om, at beskæftigelsen på længere sigt måtte vokse parallelt med kapitaludstyret, og at tilvæksten i beskæftigelsen derfor var bestemt af tilvæksten i kapitalmængden, var jo for så vidt uberørt af, om man fik sondret mellem produktivt og uproduktivt arbejde. Endelig stod den nævnte sondring i en vis forstand i modsætning til Adam Smiths og andres epokegørende idé om, at det var de enkelte borgeres forbrug, der i sidste ende var målet med al produktion; epokegørende, fordi det er med denne opfattelse den moderne velfærdsstat indvarsles - forbruget, de enkelte borgeres forbrug, det er det, der er formålet med det hele, derimod ikke abstrakte begreber som kongens ære, nationens styrke, en velspækket statskasse eller lignende. Hvis man anser forbruget for det endelige mål for al økonomisk aktivitet, så må jo al aktivitet, der i sidste ende bidrager til den menneskelige behovstilfredsstillelse, jo også anses for produktiv, og det gælder alt fra kulminer og skibsværfter til restauranter og teatre.

For det andet viste, som antydnet, den klassiske økonomiske teori sig uegnet i analysen af konjunkturarbejdsløsheden. Problemet var naturligvis ikke ukendt på den tid. Kunne man ikke tænke sig, at der ved at udvide den produktive beskæftigelse ville blive produceret flere varer, end der var afsætning for, og at dette ville medføre arbejdsløshed? Arbejdsløshed vel at mærke i den form, at de arbejdsløse var villige til at tage arbejde; arbejde, der blot ikke var til at få? En kendt debat førtes herom i begyndelsen af 1800-tallet, men i det store og hele blev problemet

afvist af den etablerede økonomiske teori. For det første var teorien, som omtalt, en teori, der først og fremmest drejede sig om problemerne på langt sigt, medens krisearbejdsløshed kunne betragtes som kortsigtsfænomener. For det andet antoges det, at der var kræfter i økonomien, der virkede således, at arbejdsløshed udlignedes på lidt længere sigt. Når tilpasningsprocesserne fik lov at slå igennem, ville fuld beskæftigelse være den naturlige tilstand. Der var en række teoretisk gode argumenter for dette synspunkt, bl.a. henvisning til, at overudbud på markedet for én vare, f.eks. arbejdskraft, måtte modsvares af overefterspørgsel efter varer på ét eller flere andre markeder, og hvis ellers prisdannelsen, og tilpasningen i øvrigt, fik lov at fungere uhindret, så ville overudbud og overefterspørgsel med tiden komme til at udligne hinanden, hvorved naturligvis også arbejdsløshed ville have en tendens til at forsvinde af sig selv. Med denne opfattelse afviser man jo faktisk at interessere sig for en konjunkturstyrende politik, således som man kender den i dag, og det til trods for, at konjunkturbevægelserne jo har været en levende realitet gennem hele det 19. århundrede. Stort set kan man sige, at den »autoriserede» økonomiske videnskab kom om ved arbejdsløsheds- og konjunkturproblemer på en måde, der på en måske skæbnesvanger måde blokerede for forståelsen af den økonomiske politiks muligheder på dette område. Det var først med Keynes' banebrydende arbejde fra 1936, man fik et nyt syn på sammenhængen mellem efterspørgsel, indkomstdannelse og beskæftigelse, der skulle gøre det muligt for den økonomiske politik at smede brugelige våben imod krisearbejdsløshed.

Der havde ellers været muligheder. Netop i den forudgående tid havde merkantilismen jo, som bemærket, interesseret sig for spørgsmålet om, hvordan man opmuntrede den økonomiske aktivitet. Og Keynes viste i sit arbejde selv hen til merkantilisterne som forløbere for sine ideer.

Keynes' konjunkturpolitik

Det var en hovedtanke hos Keynes, at det ikke var produktionskapaciteten, men derimod efterspørgslen, der bestemte beskæftigelsens størrelse. Han afviste nemlig, at der skulle være kræfter, der af sig selv bevirkede, at arbejdsløshed forsvandt.

For at eksemplificere noget af den grundlæggende tankegang lad os se på opsparingens rolle i det økonomiske kredsløb.

Vi har lige omtalt, hvorledes den klassiske økonomiske teori antog, at beskæftigelsen ville vokse i takt med udbygningen af kapitalapparatet. Men udbygningen af kapitalapparatet måtte jo finde sted ved, at man år for år forbrugte mindre end det, man producerede, således at det overskydende kunne anvendes til udbygning af produktionskapaciteten i form af investering i maskiner, bygninger o.s.v., kort

sagt ved investering i arbejdspladser. Men at forbruge mindre, end der produceres, er præcis det samme som at bruge mindre, end man tjener, kort sagt, at spare op. Den klassiske recept på at gøre landet rigere vil således være en hyldest til den gode borgerdyd: man skal spare op, og jo mere der spares, jo rigere bliver vi på længere sigt.

Det er her, Keynes stiller spørgsmålstegn, og når han gør det, er han i god overensstemmelse med tankegange fra det 18. århundrede, hvor man pludselig opdagede - og forundrede sig over - at det, der var god moral for den enkelte, på en mærkelig måde kunne føre til ulykke for samfundet som helhed: Hvis vi hver især opførte os godt, så kunne det gå dårligt for alle - og omvendt. For så vidt angik almindelig hæderlighed behandlede en englænder, B. Mandeville, i 1705 problemet i et større værk; som eksempel kan man nævne, at han her bl.a. bemærkede, at ud fra et helhedssyn var den tyv, der stjal og omsatte 1000 £, en lige så nyttig samfundsborger som ærkebiskoppen, der gav samme beløb til velgørende formål. Det afgørende - set fra samfundets side - var nemlig, at pengene kom i omløb, hvorved der sattes produktion og beskæftigelse i gang. Holberg belyser i Niels Klim samme sag, nemlig hvor han lader hovedpersonen besøge to lande, hvor man i det ene land har forbudt al overdådighed og gjort sparsommelighed til grundlag for lovgivningen, medens man i det andet land gør sig til gode uden at spare noget. Det første land er fyldt med tiggere, men det er let at forklare, som det siges »naar al Pragt og Overflod er forjaget og de rige ikke nyde deres Rigdom, hendøser Pøblen sit Liv i Uvirksomhed og yderlig Armod«. I det andet land, derimod, går det anderledes lystigt til; her blomstrer kunst og håndværk. »Borgernes opmuntres til Arbejde, hvorved de ikke alene undgaae Mangel, men endog ofte berige sig, og hvis nogen lever i Armod, er det hans egen Ladheds Skyld, da han ingensteds savner Lejlighed til at fortjene sit Brød. Således give de Riges Ødselhed hele Staten en Slags Liv, ligesom Blodets omløb giver Legemets Lemmer Sundhed og Styrke«.

Dette er et eksempel på, hvad man har kaldt opsparingsparadokset: umiddelbart skulle man tro, at man ved opsparing lagde til kapitalen og derved forbedrede de fremtidige produktionsmuligheder. Man overser herved, at der ikke kan spares op, uden at det går ud over efterspørgslen; det, man sparer op, må jo, i hvert fald for en tid, forsvinde ud af omløbet. Virksomhederne vil opleve en stigende opsparing, ikke som noget gunstigt, men tværtimod som svigtende afsætningsmuligheder, der kan få dem til at indskrænke aktiviteten og dermed beskæftigelsen. En for stor opsparingstilbøjelighed kan simpelt hen indebære, at efterspørgslen bliver for lille til, at der kan opretholdes fuld beskæftigelse. Og dette kan netop være et led i den diagnose, der kan stilles et samfund, der er ramt af arbejdsløshed.

Og kuren? Ja, efter Keynes kan man netop ikke løbe an på automatiske tendenser til genskabelse af fuld beskæftigelse. Arbejdsløsheden forsvinder ikke af sig selv, når den skyldes manglende efterspørgsel. Kuren består i en aktiv konjunkturpolitik, der påvirker og styrer den samlede efterspørgsel efter varer og tjenester, således at man søger at holde økonomien på et fuld-beskæftigelsesniveau. I teorien skulle dette være muligt med passende kombinationer og doseringer af penge- og finanspolitik.

Den Keynes'ske beskæftigelsesteori tilkender således ligesom merkantilismen staten en aktiv rolle i den økonomiske politik, og den side af det, man i reglen har hæftet sig ved, er den, at det offentlige ved at regulere statsindtægter og -udgifter kan påvirke efterspørgelsesstrømmene i økonomien, i princippet således at arbejdsløsheden skulle forsvinde. Efterkrigstidens økonomiskpolitiske diskussion i de vestlige lande bygger på og ville være uforståelig uden Keynes. Men der er slanger i paradiset.

Lad os allerførst nævne, at en konjunkturstyring efter bogen må modificeres ganske betragteligt, hvis landet har en betydelig udenrigshandel. I så fald kan beskæftigelsen ikke styres uafhængigt af betalingsbalancen, og det vil være udenrigssektorens konkurrenceevne og/eller lånemulighederne i udlandet, der på kort sigt bestemmer det spillerum, inden for hvilket et land kan føre en uafhængig beskæftigelsespolitik. På længere sigt vil formentlig konkurrenceevnen være eneafgørende.

Men dernæst har udviklingen i de sidste 20 år vist hen til to væsentlige forudsætninger i den Keynes'ske teori, der ikke betød alverden, dengang den blev fremsat midt i 30'ernes krise, men som spiller en større rolle i dag.

For det første forudsætter den Keynes'ske teori, at pris- og lønniveauet i det store og hele er konstant. Det er jo også en naturlig antagelse at gøre, når man skal bruge teorien i en arbejdsløshedssituation. Er der fuld beskæftigelse, således som vi havde det gennem 60'erne, er det forståeligt, at prisniveauet kommer i drift, men det er sådan set heller ikke i strid med de Keynes'ske tanker. Det nye er, at inflationen fortsætter til trods for en betydelig arbejdsløshed. Inflationenes styrke er således ikke nogen simpel funktion af beskæftigelsesgraden, og dette komplicerer i betydelig grad mulighederne for at føre en beskæftigelsespolitik, der ikke samtidig bringer pengevesenets stabilitet i fare. Man kan ikke sige, at man i dag råder over en teori, der sammenkæder indkomstdannelse, beskæftigelse og inflation på en sådan måde, at alle er enige derom, og sådan at den kan danne basis for ukontroversiel økonomisk politik. Et yderpunkt udgøres af de såkaldte monetaristiske opfattelser, der i yderste konsekvens kan betyde en art tilbagevenden til klassiske synspunkter.

For det andet drejer Keynes' teori sig udelukkende om beskæftigelsen i samfundets private sektor. Dette kan være rimeligt nok, så længe den offentlige sektors vægt i den samlede økonomi er forholdsvis begrænset. Men i løbet af efterkrigstiden er den offentlige sektor i de fleste vestlige økonomier vokset relativt, så den nu mange steder beslaglægger op mod en tredjedel, hvis ikke mere, af nationalproduktet, og i takt hermed er naturligvis den arbejdsstyrke, der direkte eller indirekte arbejder for offentlig regning, vokset. En beskæftigelsesteori for et moderne samfund må nødvendigvis inddrage den offentlige sektor, og samspillet mellem offentlig og privat produktion og beskæftigelse. En almindelig og fuldt tilfredsstillende teori på dette område findes ikke i dag. Men man kan pege på en række problemer.

Væksten i den offentlige sektor er som sagt noget, man har set ske i de fleste vesteuropæiske lande, især i løbet af de sidste 20 år. Der er i det offentlige ligesom en iboende kraft, der får den til at vokse, når samfundet bliver rigere. Men af hvilken art dens tendens er, ved man ikke rigtigt. Lad os nævne to muligheder, der repræsenterer på en vis måde yderpunkter.

Den første holder sig inden for rammerne af vor almindelige forestillingsverden om, hvad der sker, efterhånden som vi bliver rigere. I begyndelsen vil vi bruge indkomsten på de basale nødvendigheder, mad, bolig og tøj; men efterhånden som indkomsterne stiger, raffineres forbruget, vi efterspørger mere fint forarbejdede varer, og sidst, men ikke mindst, tjenesteydelser af forskellig art. I et rigt samfund vil der være en tilbøjelighed til, at efterspørgslen efter tjenesteydelser, service-sektorens produktion, vokser relativt kraftigere end indkomsterne. Og den offentlige sektors væsentlige funktion er netop produktion af tjenesteydelser. Når denne sektor derfor er vokset, er det som en simpel refleks af, at folks ønsker er gået i den retning, og at de har kunnet få ønskerne opfyldt via det demokratiske system: når det i øvrigt går godt, vil nemlig selv de mest konservative politikere have svært ved at sige nej. Men stort set kan man sige, at ingen skal have lov at beklage sig over den store offentlige sektor - den er et resultat af en helt naturlig mekanisme: når folk efterspørger flere æbler og pærer, vil der blive plantet flere frugttræer - og det har ingen noget imod. Så kan man jo heller ikke have noget imod, at den offentlige sektor vokser, når efterspørgslen efter offentlige ydelser vokser.

Den anden fortolkning er mindre venlig. Den offentlige sektor er, om end den på mange punkter kan lignedes ved det, der foregår i privat virksomhed - nemlig det, at den producerer ydelser til befolkningen - dog forskellig fra privat virksomhed på væsentlige punkter, der hænger sammen med, at den ikke skaffer sig sine indtægter ved salg på markedet, således som privat virksomhed gør det. For enhver

privat virksomhed er dette en altafgørende bremse på ressourceanvendelse og vækst. I sidste ende er det fallitmekanismen, der sørger for, at privat ressourceanvendelse ikke løber af sporet. Det er også denne mekanisme, der på længere sigt sørger for, ja, fremtvinger, nedlæggelse af ineffektiv produktion her. Der er i princippet ingen brug for offentlig kontrol med, at private virksomheder sparer på deres omkostninger; det ordnes nemlig automatisk derved, at de relativt omkostnings-tunge virksomheder tvinges ud af markedet – de kan ikke overleve.

Det er klart, at der ikke i den offentlige sektor er sådanne checks på vækst og ressourceanvendelse, som findes i den private sektor. Kontrollen må her udøves af bureaukratiske systemer. Imidlertid ser det ud til, at der i et bureaukratisk system i sig selv vil være en tendens til vækst, og at denne tendens kun kan kontrolleres af atter andre bureaukratiske organisationer, der selv vil være underlagt en vækst-tendens. Den eksterne kontrol på dette apparat ligger dels direkte hos politikerne, dels, og mere indirekte, hos det skattebetalende publikum. Jo mindre modstanden er her, og den vil være relativt mindre i et samfund, hvor realindkomsterne er voksende, jo lettere vil de bureaukratiske organisationer have ved at få tilfreds-stillet deres i princippet umættelige ønsker om vækst. Der opstår derfor, som vi ser det nu, voldsomme politiske brydninger, når realindkomsterne stagnerer, eventuelt falder.

Slutning

Jeg har nævnt disse to fortolkninger af væksten i den offentlige sektor som yderpunkter uden derved at foregribe andre konstruktioner til forklaring og uden at mene, at enten den ene eller den anden må være den rigtige forklaring. Men den sidste forklaring bringer os tilbage til det gamle spørgsmål om den produktive beskæftigelse. Er offentlig aktivitet produktiv? Er det ikke sådan, at den offentlige sektor stort set lever af det, der produceres i den private; at det offentlige med en hær af skatteopkrævere udpiner de produktive erhverv for midler, der bruges til ambassadebyggeri og rådhusudsmykning? For at sige det drastisk.

Jeg tror ikke, man opnår nogen større analytisk indsigt ved i dag at genoplive den gamle sondring mellem produktiv og uproduktiv virksomhed. Så firkantet, som den normalt opfattes, er den uholdbar fra et videnskabeligt synspunkt, og den er farlig, fordi den synes at give sagligt belæg for en i virkeligheden rent politisk agitation. Den offentlige sektor producerer ydelser, der i store træk er efterspurgt af befolkningen, og som i hvert fald forbruges af befolkningen. Og i det omfang, al produktion i sidste ende som formål har borgernes forbrug, kan man ikke komme udenom at anse offentlig aktivitet for produktiv.

Når talen om den uproduktive offentlige sektor alligevel synes at have stærk

politisk slagkraft, er årsagen nok den, at man let forveksler ordene produktivitet og effektivitet. Man kan - og det er de fleste - være glad nok for de offentlige ydelser, men samtidig have fornemmelsen af, at de produceres i et regie, der ikke i tilstrækkeligt omfang, som det sker i den private sektor på grund af den oven for omtalte fallitmekanisme, formår at slå ned på ineffektiv ressourceudnyttelse. Problemet er i dag at få designet sådanne styrings- og kontrolsystemer, at man kan sikre, at den ønskede offentlige produktion finder sted med mindst mulig faktorindsats. I det omfang, dette ikke er tilfældet, kan man meget vel sige, at den ressourceindsats, der går ud over det, der strengt taget er nødvendigt, er et udtryk for uproduktiv beskæftigelse af arbejdskraft, og produktionsfaktorer i øvrigt.