

BOEKBESPREKING

G. Schmölders, Finanzpolitik Springer-Verlag,
Berlin-Göttingen-Heidelberg 1955. VIII + 340 blz.

Dr. Schmölders, hoogleraar te Keulen en auteur van verschillende publikaties op het gebied van de openbare financiën, wil in dit boek een lacune in de bestaande literatuur aanvullen. Naar zijn mening ontbreekt „eine systematische Darstellung der die finanz-politischen Entscheidungen und Masznahmen bestimmenden Kräfte, ihrer politischen psychologischen Grundlagen, Möglichkeiten und Grenzen sowie ihrer Wirkungen auf Geld und Währung, Wirtschaft und Gesellschaft, Volk und Staat". (Voorwoord, blz. V). In hoeverre een dergelijke lacune inderdaad voor de wereld als geheel genomen bestaat, betwijfelt ondergetekende, daarbij met name denkende aan Angelsaksische literatuur op dit gebied. Het blijft echter van belang om de politieke meningsvorming meer reliëf te geven in studies over de openbare financiën¹⁾.

Dr. Schmölders beperkt zijn studie in beginsel niet tot Duitsland. Beschrijving en theorie zijn echter voornamelijk op West-Duitsland gebaseerd. Een aantal van zijn stellingen geldt elders niet. Interessant zijn de uiteenzettingen over de politieke meningsvorming en de krachtsverhouding van de verschillende groepen, welke in het derde en langste hoofdstuk worden gegeven. (Na twee inleidende hoofdstukken en genoemd derde hoofdstuk worden nog afzonderlijke beschouwingen gewijd aan de uitgaven, de inkomsten en de financiële stabiliteit). Door lezing van dit boek kan men ook kennis nemen van de verhoudingen in West-Duitsland zowel binnen de federatie als in de landen en gemeenten.

„Finanzpolitik" bevat dus interessante gedeelten. Toch schiet het m.i. in verschillende opzichten te kort. Elke schrijver op dit gebied sedert Keynes staat voor de vraag of hij de Keynesiaanse economie in zijn beschouwing wil betrekken of dat hij deze macro-economische problemen buiten beschouwing wil laten en zich wil beperken tot het „eigen" terrein van de openbare financiën. Het is mogelijk zich tot het „eigen" terrein te beperken op voorwaarde dat men de scheidingslijn goed trekt en bij elke overschrijding de Keynesiaanse economie niet verkeerd weergeeft.

Dr. Schmölders zegt over de verhouding van de openbare financiën tot de economie als geheel het volgende (blz. 2): „die Finanzpolitik eher als eine Art Strukturpolitik, die Geldpolitik dagegen als Konjunkturpolitik die Wirtschaft beeinflussen können, da beispielsweise das

1) Vgl. voor een Nederlandse bijdrage de inaugurele rede van prof. dr. J. Pen, „Trekken en duwen in de conjunctuurpolitiek".

Steuersysteem kaum, wohl aber der Zinssatz kurzfristig abgeändert werden kann, ohne die langfristigen Planungen der Wirtschaft zu gefährden; auch passiv ist die öffentliche Finanzwirtschaft, die sich hier und da ungestraft ein vorübergehendes Defizit gegebenenfalls durchaus leisten kann, stärker langfristig als kurzfristig von der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung abhängig”.

Hiertegenover kan het volgende worden opgemerkt:

1. Ook het belastingsysteem kan vrij snel worden veranderd. Vrijwel elk jaar zijn, althans in Nederland, belastingwijzigingen in voorbereiding en door deze te versnellen, te vertragen of te wijzigen kan op vrij korte termijn een verandering van de tarieven tot stand komen;
2. plannen op langere termijn van het bedrijfsleven worden eerder in gevaar gebracht door sterke conjunctuurschommelingen dan door een overheidspolitiek, die op stabilisatie van de conjunctuur is gericht;
3. de overheidshuishouding is niet alleen afhankelijk van de algemene economische ontwikkeling maar ook het omgekeerde is het geval;
4. conjuncturele schommelingen in hoofdzaak door credietpolitiek te laten opvangen is onvoldoende vgl. de ervaringen in de jaren dertig.

Even later zegt de auteur dat het manipuleren met het begrotingsstekort tot de geldpolitiek behoort. Hier ligt inderdaad een bruikbare grens tussen het „eigen” terrein van de openbare financiën en de samenhang met andere macro-economische grootheden. Het begrotingsstekort (excl. aflossingen, dus de „net income creating expenditures”) is n.l. het meest relevante voor de repercussies op de totale bestedingen, de werkgelegenheid en de betalingsbalans.

De invloed van een dergelijke manipulatie met het tekort wordt echter onjuist omschreven. Dr. Schmolders schrijft n.l. „Anders ausgedrückt, hat es die Finanzpolitik im wesentlichen mit solchen Fiskalmasnahmen zu tun, die den Geldwert als unverändert voraussetzen;” (blz. 3). Dit is een ongelukkige definitie. De Keynesiaanse economie betreft, voor zover het openbare financiën aangaat, vooral de gevolgen van een wijziging van totale uitgaven en inkomsten van de overheid. De praktijk heeft bewezen dat, zoals door Keynes en zijn school gesteld werd, wijzigingen van het overheidstekort mogelijk zijn zonder dat het prijspeil belangrijk wordt beïnvloed. Dit geldt vooral wanneer het overheidstekort slechts gebruikt wordt om schommelingen van de particuliere investeringsactiviteit te compenseren, en dat is de kern van de Keynesiaanse remedie²⁾.

Ook andere vooroordelen uit de jaren dertig vindt men in dit boek terug, b.v. dat conjunctuurstabilisatie leidt tot een voortdurend groeiend aandeel van de openbare investeringen in de totale inves-

2) "The first financial responsibility of the government (since nobody else can undertake that responsibility) is to keep the total rate of spending in the country on goods and services neither greater nor less than that rate which at the current prices would buy all the goods that it is possible to produce." (A. Lerner: Functional Finance and the Federal Debt, herdrukt in Readings in Fiscal Policy, Londen 1955, blz. 469). Het is duidelijk dat een te groot inkomensstekort van rijk en bedrijven — dus wanneer de overheidsfinanciën niet contrair, maar versterkend werken — uiteindelijk op arbeidsmarkt en betalingsbalans zo nadelig kunnen werken, dat winst- en loonsverhogingen die de produktiviteitsstijging overtreffen en devaluatie het gevolg zijn.

teringen. Dat conjunctuurpolitiek ook via andere uitgaven en via belastingtarieven kan worden bedreven en dat het ook medebrengt overheidsinvesteringen in hoogconjunctuur te beperken, wordt hierbij over het hoofd gezien. Dr. Schmölders meent ook dat het parlementaire budgetrecht verhindert dat de uitgaven worden benut voor conjunctuurpolitiek. De marges die vaak in een begroting zitten en het feit dat de regering in het algemeen gerechtigd is tot het niet volledig uitgeven van gevoteerde gelden, worden hierbij vergeten.

Dr. Schmölders is op zijn best wanneer hij de parlementaire combinaties beschrijft, die tot onverantwoord financieel beleid kunnen voeren, waaronder het feit, dat ook voorstellen die door de meerderheid ongewenst worden geacht, toch vaak aanvaard worden, omdat degenen die contre coeur voorstemmen daardoor een andere keer stemmen winnen voor hun plannen. Bij de behandeling van de belastingen besteedt de auteur veel aandacht aan de betekenis van eenvoud in de wetgeving en aan het probleem van belastingontduiking. Een origineel gegeven is de door hem vermelde raming ad 330 tot 350 miljoen Duitse marken 's jaars voor de prestaties in natura, die de burgers voor de staat verrichten, b.v. als dienstplichtige en bij de inning van de loonbelasting en sociale verzekeringspremies (vgl. blz. 54 en 130).

De speciale positie van de minister van financiën in het Kabinet wordt door dr. Schmölders toegelicht. Hij vermeldt daarbij de West-Duitse regeling, waarbij de minister van financiën in het algemeen een vetorecht bezit zolang hij gesteund wordt door de bondskanselier c.q. slechts voor een gekwalificeerde meerderheid van het kabinet behoeft te buigen. Aan deze voor de hand liggende remedie tegen het door het parlement gekritiseerde peil van de uitgaven, is in ons land weinig aandacht geschonken.

Dr. Schmölders sluit zich in zoverre wel aan bij de moderne economische theorie³⁾, dat hij de nadruk legt op de eenheid van de begroting. Hij wijst er op, dat elke splitsing in diensten het gevaar medebrengt, dat men onvoldoende oog heeft voor de vraag of het totale tekort aanvaardbaar is⁴⁾.

Het oordeel over dit werk samenvattend kan worden gesteld, dat het voor economen die geïnteresseerd zijn in de openbare financiën, van betekenis kan zijn, maar dat het ten aanzien van de macro-economische gevolgen van de begroting verwarrende passages bevat, waardoor het niet geschikt is als inleiding tot dit vak.

W. DREES Jr.

S. A. Abbas, *Capital Requirements for the Development of South- and South-East Asia*.
J. B. Wolters, Groningen 1956, 151 blz.

Zoals de titel van het boek aangeeft, tracht de schrijver een schatting te maken van de kapitaalbehoeften van Zuid- en Zuid-Oost Azië (omvattend Birma, Ceylon, India, Indonesië, Pakistan, de Philippijnen en

³⁾ Vgl. "The Budgetary Process in the United States" van Smithies, McGraw-Hill Book Company, Inc. New York-Toronto-London 1955, blz. 461; alsmede het artikel "Government Capital Budgets" van Goode en Birnbaum. Staff Papers — International Monetary Fund — februari 1956.

⁴⁾ Op.cit. blz. 57

Thailand) voor de economische ontwikkeling. Daarbij wordt uitgegaan van een groeimodel, gebaseerd op gegevens omtrent de jaarlijkse bevolkingstoename, de kapitaalcoëfficiënt (d.w.z. de hoeveelheid kapitaaleenheden benodigd om één eenheid méér-product te verkrijgen), de spaargraad in relatie tot het huidige nationaal inkomen en een aantal veronderstellingen, zoals b.v. een bepaalde stijging in het reëel inkomen per hoofd of een zekere toename in de werkgelegenheid. Met behulp van het model wordt dan tevens berekend hoeveel steun van buitenlands kapitaal nodig is om de verschillende doeleinden te verwezenlijken.

Alvorens zijn berekeningen te maken, wijdt Abbas enige hoofdstukken aan de huidige structuur van het door hem beschouwde gebied. In de paragraaf betreffende de bevolking wordt erop gewezen, dat de huidige bevolkingstoename van 1.33 percent per jaar, met het oog op de verhouding tussen bevolkingsaantal (566 miljoen in 1950) en aanwezige hulpbronnen, een ernstig probleem vormt, dat dreigt elke economische ontwikkeling te neutraliseren. Uit het hoofdstuk over de buitenlandse handel en de betalingsbalans blijkt, dat het volume van de export in de na-oorlogse jaren voor de voornaamste landen beneden het vooroorlogse peil ligt, hetgeen uiteraard de importcapaciteit nadelig heeft beïnvloed. Ook heeft in de na-oorlogse periode voor het gebied als geheel genomen de terugtrekking van buitenlands particulier kapitaal de toestroming overtroffen, hetgeen ten dele is goedge maakt door giften en leningen van buitenlandse regeringen en publieke leningsinstituten. Daarop volgen een tweetal hoofdstukken, respectievelijk gewijd aan de auteurs, die zich met de theorie van de economische groei hebben bezig gehouden, en aan de analyse van Harrod, betrekking hebbend op de relaties tussen de meest relevante factoren in een dynamische economie. Uit deze hoofdstukken blijkt onze gebrekkige kennis omtrent het groeiproces, ondanks de ingenieuze theoretische innovaties, die de laatste jaren zijn geïntroduceerd, en speciaal hun betrekkelijke toepasselijkheid op de problematiek van de onontwikkelde landen.

In het volgende hoofdstuk over het concept kapitaalcoëfficiënt komen een aantal conclusies voor, die mij betwistbaar voorkomen. Uit het feit, dat voor de perioden waarover voor deze grootheid gegevens bekend zijn voor de industrielanden, blijkt, dat de gemiddelde en de marginale kapitaalcoëfficiënt vrijwel gelijk zijn, leidt Abbas af, dat ook voor de onontwikkelde landen deze gelijkheid geldt. Voor de reeds geïndustrialiseerde landen is geen informatie beschikbaar die betrekking heeft op de phase, waarin zich thans de arme landen bevinden, maar het lijkt aannemelijker, dat de marginale kapitaalcoëfficiënt als gevolg van de achterstand in technische en economische kennis en de onderbezetting van het huidige kapitaalbezit in vele onontwikkelde landen belangrijk lager ligt dan de prevalerende gemiddelde kapitaalcoëfficiënt. De ietwat verrassende uitspraak van Abbas (blz. 95), dat de kapitaalcoëfficiënt voor de industrie in de onontwikkelde gebieden niet lager zou zijn dan in ontwikkelde landen, komt mij eveneens voor onjuist te zijn, aangezien in de berekeningen gemaakt voor achtergebleven gebieden meestal de klein- en huis-industrie, waarin nog een belangrijk deel van de industriële productie is belichaamd, buiten beschouwing is gelaten.

Ook wordt nog een hoofdstuk gewijd aan enige internationale

aspecten van het probleem der kapitaalbehoeften. De schrijver zegt m.i. terecht, dat het vooruitzicht voor een substantiële emigratie van arbeid uit Zuid- en Z.O.-Azië naar elders, ter verlichting van de bevolkingsnood gelimiteerd schijnt. Ook van een herleving van de stroom van particulier buitenlands kapitaal, die zozeer de economische ontwikkeling in overzeese gebiedsdelen in de 19e eeuw heeft bevorderd, koestert hij geen grote verwachtingen op grond van veranderingen in het investeringsklimaat. Ik ben het niet met Abbas eens (blz. 110, 111), dat, aangezien de buitenlandse handel een functie is van een stijgend inkomen, de toenemende industrialisatie der wereld *per se* de exportpotentie van de oude industrielanden zou vergroten, maar het zou mij te ver voeren te dezer plaatse hierop nader in te gaan.

Tenslotte komend tot de berekeningen, die de hoofdschotel van het boek uitmaken, gaat Abbas uit van de reeds genoemde bevolkingsaanwas en een kapitaalcoëfficiënt van 4 : 1; hij schat, dat in 1950 het nationaal inkomen voor zijn gebied \$ 28.3 milliard (jaarlijks \$ 50 dollar per hoofd) bedroeg, de spaargraad 4 percent, dus de besparingen \$ 1,132 miljoen, waaruit volgt, dat reeds een deficit van \$ 361 miljoen ontstaat, indien men er uitsluitend naar zou streven het huidige inkomenspeil te handhaven. Wil men het doen stijgen met 1 percent per jaar en bij een kapitaalcoëfficiënt van 6.87 (berustend op de veronderstelling, dat speciaal investeringen in elektrische kracht, transport en verbindingen noodzakelijk zijn voor dit gebied, zoals blijkt uit de investeringsplannen, die overlegd zijn in verband met het Colombo-plan, terwijl voor deze sectoren de kapitaalcoëfficiënt belangrijk hoger ligt dan het gemiddelde), dan wordt het deficit \$ 5,209 miljoen per jaar. Het stijgt zelfs tot \$ 11,866 miljoen per jaar, indien men zou trachten volledige werkgelegenheid te verschaffen aan alle werkers, die beschikbaar komen als gevolg van de bevolkingsgroei en bovendien jaarlijks gemiddeld 2 miljoen gedeeltelijk werkloze landbouwarbeiders werden overgeheveld naar de niet-agrarische sector. Hoewel Abbas twijfel uitsprekt of ooit dergelijke bedragen zullen worden gefourneerd door de rijke landen ten behoeve van de arme landen, acht hij dit toch niet onmogelijk, gezien het huidige niveau van de bewapeningsuitgaven, indien de verhouding tussen beide groepen van landen op een geheel andere basis zou worden gesteld, waarmede hij waarschijnlijk doelt op een super-nationale investeringspolitiek, die zou worden afgestemd op de behoeften van de achtergebleven landen.

Ik heb reeds laten blijken, dat ik bezwaren heb tegen het gebruik van de kapitaalcoëfficiënt in Abbas' calculaties. Voor Latijns-Amerika is in de na-oorlogse periode gevonden, dat de marginale kapitaalcoëfficiënt gemiddelde 2.5. was en een coëfficiënt van een zelfde orde van grootte schijnt ook *post hoc* na afloop van het eerste 5-jaren plan van India te zijn berekend. Indien dit lagere cijfer wordt gekozen, zouden uiteraard de schattingen van Abbas voor de kapitaalbehoeften van zijn gebied belangrijk worden gereduceerd. Ik heb nog echter een meer principiële bedenking tegen de methode, die door Abbas is gevolgd en ook door anderen ijverig wordt gehanteerd. Er ligt aan deze en dergelijke berekeningen een vereenvoudiging van het groeiproces ten grondslag; die theoretisch aanvechtbaar en praktisch bedenkelijk is, op grond van de economisch-politieke implicaties. Door vooral te letten op de gemakkelijker meetbare grootheden, komt men tot uitspraken als bij Abbas, dat „the scarcity of capital is the greatest bottleneck

for the under-developed countries" (blz. 5). Bij dergelijke verklaringen wordt over het hoofd gezien, dat onontwikkelde landen niet alleen gekarakteriseerd kunnen worden als landen met een lage investeringsgraad, maar ook als landen waar een belangrijk deel van de investeringen, die gemaakt worden, een lage productiviteit bezitten. Indien de efficiency der investeringen kon worden opgevoerd, zou ook de marginale spaarquote toenemen, waarmede de potentiële investeringsgraad en tevens waarschijnlijk de geschiktheid om buitenlands kapitaal aan te trekken zouden worden vergroot. Berekeningen als die van Abbas hebben mede, omdat zij de institutionele factoren in de onontwikkelde landen verwaarlozen, een zeer betrekkelijke waarde. Ook wanneer veel grotere bedragen aan buitenlandse steun verschaft zouden worden dan thans beschikbaar zijn, zullen deze sommen niet worden getransfereerd op grond van de algemene postulaten omtrent bevolkingstoename, spaargraad, kapitaalcoëfficiënt, enz., maar op basis van uitgewerkte projecten, waarvoor precies is vastgesteld welke binnenlandse factoren beschikbaar zijn en hoe deze gemobiliseerd zullen worden en welke buitenlandse middelen nodig zijn voor de verwerkelijking.

Binnen het kader van deze bespreking wil ik me tot deze punten van kritiek beperken. Ik moet er nog aan toevoegen, dat, het boek van Abbas wordt ontsierd door talloze slordigheden en in de Engelse taal en in de formulering. Het korte corrigendum, dat bij het boek is gevoegd, had zonder veel moeite tot enige bladzijden kunnen worden uitgebreid.

W. BRAND.

H. J. Kruisinga, Vraagstukken van directievoering in geografisch gedecentraliseerde bedrijven. H. E. Stenfert Kroese N.V. Leiden 1956. 175 blz.

Het is een genoeg kennis te nemen van deze studie over vraagstukken van directievoering in geografisch gedecentraliseerde bedrijven. Door een reeks van omstandigheden wordt decentralisatie van bedrijfsactiviteiten over verschillende vestigingsplaatsen bevorderd, juist in een tijdperk waarin zij door de vooruitgang van de verkeers-techniek wordt mogelijk gemaakt. Behalve door helderheid van stijl en gedachtengang munt de studie uit door nauwkeurige afbakening van het werkterrein en door een zorgvuldige opbouw van de begrippen, waarbij schrijver uitgaat van de door Limperg in zijn colleges over organisatie ontwikkelde grondbegrippen.

Na een inleidend hoofdstuk over de vraagstukken van directievoering in het algemeen betreedt schrijver het terrein van de vraagstukken die zich te dien aanzien in het bijzonder bij geografische decentralisatie voordoen. De terreinverkenning levert een eenzijdig beeld op: de geografische decentralisatie blijkt in elk opzicht de directievoering te verzwaken en als zodanig eigenlijk alleen maar nadelen op te roepen. Bij de uitwerking daarvan gaat het betoog een onverwachte kant op, wanneer blijkt dat geografische spreiding vooral een verruiming van het initiatief behelst, als gevolg van de verslechtering van de communi-

catie tussen de leiding en haar uitvoerende organen. Verschillende der genoemde nadelen zijn daardoor reeds bekend uit de vraagstukken van de functionele afstand tussen leiding en uitvoering. Dit heeft ten gevolge, dat getracht moet worden de nadelen te ondervangen door dezelfde organisatie-procedures als ter overbrugging van de functionele afstand worden aanbevolen, zoals de schriftelijke taakopdracht, de instructie en de begroting, alsook de schriftelijke berichtgeving die op de budgetten kan zijn geënt.

Naast de organisatie-procedures is het de organisatie-structuur, waarin getracht moet worden de nadelen van de geografische decentralisatie op te vangen. Vergelijkenderwijs stelt schrijver twee uiterste structuurvormen naast elkaar, die van de functionele leiding (elk onderdeel van de plaatselijke uitvoering is een vooruitgeschoven post van de hoofdkantoorafdelingen) en die van de regionale leiding (gezag en verantwoordelijkheid van de werkzaamheden in de vestigingen zijn opgedragen aan een regionale leider). Het behoeft geen verwondering te wekken, dat geen van deze uitersten kan bevredigen. Om met schrijvers woorden te spreken: zij leveren slechts een povere bijdrage tot de vraagstukken van directie-voering, terwijl de aan elke structuur inherente nadelen aanzienlijk zijn.

De uitweg moet worden gezocht in het formeren van een organisatie-structuur, welke een synthese vormt tussen de beide behandelde structuurvormen. Schrijver denkt in het bijzonder aan de inschakeling van vakspecialisten en de invoeging van contact-organen, via welke de communicatie tussen de vestigingen en de topleiding wordt geleid.

Alleen deze tussenvormen bieden uitzicht op een materiële bijdrage tot het aan de orde gestelde vraagstuk, maar schrijver duidt ze uitdrukkelijk aan als een keuze uit alternatieven die ieder voor zich bezwaren hebben, als kunstoplossingen tengevolge van de dwangpositie waarin men bij geografische decentralisatie verkeert.

Ziedaar de inhoud van het boek. Het is stellig geen handboek voor hen die met dit probleem worden geconfronteerd, maar wel een zorgvuldige, weloverwogen en met vakmanschap uitgevoerde toepassing van de grondbeginselen der algemene organisatieleer op dit bijzondere probleem. Dat hiermede niet meer dan een eerste stap wordt gezet op de weg die moet voeren naar volledig inzicht in de passende organisatievorm en naar een realistische theorie voor bedrijven met gedecentraliseerde bedrijfsvoering, wordt door schrijver zelve zowel aan het begin als aan het einde van zijn studie gesteld. Dat dit geenszins een wankel schrede is geweest wil uw recensent hier gaarne aan toevoegen.

G. L. GROENEVELD.