

DE FINANCIERING VAN DE WELVAARTSSTAAT
Een dogmenhistorische beschouwing

REDE

**in verkorte vorm uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van
gewoon hoogleraar Economie van het Overheidsgedrag en
de Publieke Sector
aan de Rijksuniversiteit Limburg**

op vrijdag 10 november 1989

door

J.G. Backhaus

Het eerste punt van vertrek voor onze beschouwingen is dus de Nederlandse welvaartsstaat. Het tweede uitgangspunt ligt in de geschiedenis van deze faculteit besloten. De oprichters ervan streefden er namelijk naar de verschillende economische disciplines, met name de algemene economie en de bedrijfseconomie, in onderzoek en onderwijs nauw op elkaar te betrekken met het doel economen op te leiden die of aan de universiteit of in de praktijk wel degelijk in staat zijn problemen op te lossen. Op deze taak worden zij aan deze faculteit voorbereid door in groepsverband met elkaar samenwerkend en van elkaar lerend vragen te ontdekken,² waarop de antwoorden in de wetenschappelijke literatuur en in gegevensbestanden te vinden zijn.

Deze randvoorwaarden bepalen de opbouw van mijn betoog. Als anker kies ik de eerste systematische aanduiding van mijn vak als de leer van de welvaartsstaat.³ Ik laat dan zien hoe dit begin tot een degelijke leer der openbare financiën ontwikkeld kon worden. De dogmenhistorische excursie gaat verder langs de weg van twee belangrijke innovaties op het gebied der overheidsfinanciën, te weten de accijnsen en de publieke financierings- en beleggingsinstituten waarop mijn mede-orator dieper is ingegaan.⁴ Ik ga dus vooral van de praktijk uit die de geschiedenis van mijn vak heeft gevormd. Maar er zijn ook theoretische ontwikkelingen in de algemene economie geweest die een diepe invloed op het vak hebben gehad. Wij kunnen maar op één voorbeeld ingaan, namelijk de fysiocraten die al duidelijk de kansen en perikelen lieten zien die zich kunnen voordoen als men ernaar streeft een theoretisch model op de praktijk der overheidsfinanciën toe te passen. Tot slot ga ik op de vraag in welke van de verschillende tradities in de leer der openbare financiën die wij hebben besproken bijzonder belangrijk zijn voor de beoefening van het vak in een moderne uitgegroeide welvaartsstaat.

2 Zie J.H.C. Moust, P.A.J. Bouhuijs, H.G. Schmidt, Probleemgestuurd leren: Een wegwijzer voor studenten. Groningen: Wolters-Noordhoff, 1989.

3 Zie ook A.M. Donner, Over de term "welvaartsstaat". Amsterdam: N.V. Noord-Hollandische Uitgevers Maatschappij, 1957.

4 Zie Christian Wolff, Pensioenverzekering? Een financieel-economische beschouwing. Rede in verkorte vorm uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van gewoon hoogleraar Financieel Management en Financiële Markten aan de Rijksuniversiteit Limburg op vrijdag 10 november 1989.

De natuurrechtelijke visie omtrent de welvaartsstaat

De theorie van de moderne welvaartsstaat met als doel een leer der openbare financiën en van het staatsrecht vindt haar oorsprong in het werk van Christian Wolff (1679-1754). Wolff was sinds 1707 hoogleraar wiskunde, wijsbegeerte en physica aan de universiteit Halle, de eerste universiteit die over een leerstoel in de economie beschikte. Hij slaagde erin, voortbouwend op de filosofie van Leibniz (1646-1716), diens stringent wiskundig-demonstratieve methode naar de ethisch-praktische toepassingen uit te breiden en op die manier een grondslag te leggen waarop de moderne leer der openbare financiën kon worden opgebouwd. Hij begon op zijn karakteristieke manier met een bewijs dat een wetenschappelijke leer van de overheid (haar financiën ingesloten) met tastbare praktische resultaten mogelijk zou kunnen zijn. Wij kunnen dit bewijs hier overslaan; tenslotte levert deze plechtigheid vandaag voldoende bewijs dat een leer der openbare financiën wel degelijk mogelijk is en kennelijk bestaansrecht heeft verworven. Van groter belang vandaag is de praktische doelstelling die Wolff aan de leer der staatswetenschappen toekent. Deze doelstelling is momenteel nog letterlijk terug te vinden in de taakomschrijving van bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer. Deze controleert het overheidsgedrag niet alleen op rechtmatigheid maar beoordeelt ook de doelmatigheid, dat wil zeggen de verhouding van maatschappelijke kosten en baten ofwel de efficiëntie.

De onderdelen van een beschouwing van het handelen van de staat.

Aangezien wij nu weten dat het handelen van de staat voor een wetenschappelijke benadering vatbaar is kunnen wij er ook iets dieper op ingaan. Zodra men begint het handelen van de staat te onderzoeken doen zich gewoonlijk twee vragen voor. De ene betreft het recht, of men bevoegd is om iets te doen en of men iets kan doen zonder dat de rechten van iemand anders in het geding komen; de tweede vraag betreft het nut, dat wil zeggen of het van voordeel is iets wel dan niet te doen.⁵

Het is misschien van belang er even bij stil te staan dat dezelfde

⁵ Christian Freiherr von Wolff, "Von einer Erwegung der Staatsgeschäfte". In: Gesammelte kleine philosophische Schriften. Halle: Renger, 1740, blz. 372-373.

tweevoudige doelstelling nog altijd in de moderne leer der openbare financiën leeft. Naast vraagstukken met betrekking tot de allocatieve efficiëntie wordt er in de vakliteratuur steeds verdergaande aandacht besteed aan de rechtvaardige verdeling van goederen en diensten ("equity"). De rechtvaardigheid wordt dan wel besproken zonder verder op de concrete rechtsorde in te gaan. Rechtvaardigheid wordt in plaats van rechtmatigheid benadrukt. Zo dreigt zich een conflict voor te doen tussen de geldende wetgeving en noties van verdelingsrechtvaardigheid, die aan de economische theorie van de welvaart ontleend zijn. Dit conflict doet zich praktisch voor zodra de resultaten van een publiek-economische analyse op de praktijk toegepast worden.

Wolff gaat regelrecht op dit probleem in en wijst op de onlosmakelijke verbondenheid van de economische en de juridische analyse bij politiek-economische beleidsvraagstukken.

Daarom moeten diegenen aan wie de zorg voor de zaken van de staat is opgedragen vooral over twee deugden beschikken, te weten de rechtvaardigheid en de prudentie. De rechtvaardigheid hebben zij nodig om niets te vragen of aan te raden dat onrechtvaardig is; zij moeten een hekel aan de onrechtmatigheid koesteren. De verstandigheid is vereist, om te voorkomen, dat zij schade brengen waar zij nut willen stichten.⁶

De moderne rechtseconomie heeft haar succes aan het naleven van deze fundamentele inzichten te danken.

De noodzaak het academisch onderwijs op één lijn te brengen met praktische problemen, krijgt Wolff's aandacht niet minder. Hij voegt eraan toe dat de beschikbare handboeken vanuit dit oogpunt wel geschikt zijn als de student maar leert het nuttige en het overbodige van elkaar te scheiden.⁷

⁶ Wolff, 1740, blz. 373-374.

⁷ Het Maastrichtse onderwijssysteem werd opgezet om deze twee gezichtspunten te verwezenlijken. Het onderwijs verloopt "probleemgestuurd" en de studenten worden er nadrukkelijk op gewezen de voor een bepaald probleem meest geschikte literatuur te zoeken en te kiezen in plaats van maar enkele aanbevolen handboeken van begin tot het eind te bestuderen.

Wij bestuderen de staatswetenschappen met geen ander doel dan te laten zien wat voor de staat van nut is en welke kennis en vaardigheden men moet verwerven om voor het doen van de zaken van de staat geschikt te zijn. Ik moet toegeven dat hetgeen aan de scholen als staatswetenschappen gedoceerd wordt van gering nut is voor diegenen die in de praktijk voor de staat zaken doen. Toch beweer ik dat men in de boeken van verschillende auteurs veel kan vinden dat voor een systematische leer van het staatsbeheer nuttig is.⁸

Het gesprek tussen wetenschap en praktijk was kennelijk vroeger al moeilijk. Tot slot geeft Wolff ons nog het essentiële advies dat wij naast de theorie ook moeten leren hoe zo'n theorie kan worden toegepast (§10). Een theoretisch inzicht kan alleen zinvol worden toegepast, zegt Wolff, als de concrete omstandigheden omtrent de toepassing ook uitvoerig aandacht hebben gekregen (ibidem).

Tot zover Wolff over doel en methode van de staatswetenschap. En wat zegt hij over de inhoud? Wij vinden de beginselen van zijn staatsleer als deel van zijn staatsrecht, dat zelf het laatste deel van zijn Ius Naturae uitmaakt. Voor ons zijn in de uitgave van 1754⁹ vooral de zes hoofdstukken van deel II, afdeling III van belang. Het meest belangrijke is voor ons, dat als doel van de staat en het overheidsgedrag uitsluitend de algemene welvaart gesteld wordt. Zijn staatswetenschap is de wetenschap van de welvaartsstaat die wij nog vandaag in de economische staatstheorie terugvinden.¹⁰

§ 972 Wij begrijpen zonder meer dat de afzonderlijke huishoudingen zich niet op voldoende wijze van alles kunnen voorzien wat voor de elementaire levensbehoefte, het comfort en het gemak, kort gezegd voor de welvaart nodig is. Vaak kan een huishouding op zichzelf gesteld niet rustig van haar rechten genieten noch zeker zijn dat

8 Wolff, 1740, blz. 409.

9 Christian Freiherr von Wolff, Grundsätze des Natur- und Völkerrechts. Halle: Renger, 1754, III, 2.1.

10 Zie bijvoorbeeld William J. Baumol, Welfare Economics and the Theory of the State. London: Bell, 1967 (2).

aan alle vorderingen op anderen voldaan wordt, noch dat haar veiligheid gewaarborgd is. Het is dus nodig dat wat afzonderlijke huishoudingen niet kunnen bereiken gemeenschappelijk te doen. Met dit als enig doel worden staten gevormd.

Het is dan wel van belang dat bij Wolff de kleinste economische eenheden, zoals vandaag in de theorie gebruikelijk, niet de individuen zijn, maar in plaats daarvan de gezinnen of huishoudingen waarin geproduceerd en geconsumeerd wordt. Hier worden dus economische beslissingen genomen. Wat de gezinnen niet zelf voor hun eigen welvaart kunnen verwezenlijken wordt een taak van de overheid. Maar dat wil niet zeggen dat de taken van de overheid onbeperkt zijn. Met het oog op de hedendaagse problemen waarin de welvaartsstaat verkeert is het belangrijk en boeiend om te zien hoe nauwkeurig Wolff de beperkingen van de bevoegdheden van de overheid omschrijft.¹¹

§ 980 Aangezien de bevoegdheden van een staat voortvloeien uit zijn doel gaan de bevoegdheden van de overheid ook niet verder dan het regelen van die activiteiten van de burgers die met de bevordering van de algemene welvaart onmiskenbaar samenhangen. Daaruit volgt dat alleen met betrekking tot deze activiteiten de natuurlijke vrijheid van de huishoudingen mag worden beperkt. Voor het overige blijft de vrijheid onaangetast.

De bevoegdheden van de overheid gaan niet verder dan de precies omschreven doeleinden van de welvaartsstaat. De overheid heeft geen zeggenschap zolang de gezinnen hun economische functies kunnen vervullen. De voornaamste taak van de overheid is dan ook ervoor te zorgen dat de huishoudingen in staat gesteld worden in hun behoeften zelf te voorzien.

§ 1021 Om ervoor te zorgen dat aan alle levensbehoeften wordt voldaan is het belangrijk dat werkgelegenheid en ambacht zoveel mogelijk worden uitgebreid, dat zij die kunnen werken niet ledig mogen gaan en zij die willen werken ook werk kunnen vinden en op die manier iedereen door zijn eigen inzet en werk voor zichzelf

¹¹ Zie ook James M. Buchanan, The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan. Chicago: University of Chicago Press, 1975.

verwerft, wat nodig is voor behoefte en gemak. Dit houdt evenwel in dat lonen en prijzen zodanig moeten zijn dat noch schaarste noch armoede optreden. De overheid moet met alle maatregelen trachten duurtes te voorkomen en omdat de vraag naar hout groot en essentieel is, moet de overheid ervoor zorgen dat er voldoende hout beschikbaar komt en verder de burgers over het meest efficiënte gebruik van het hout inlichten.

Het citaat uit § 1021 laat duidelijk zien dat Wolff al drie doeleinden van het hedendaagse financiële beleid benadrukt, te weten het werkgelegenheidsbeleid [dat diegenen die willen werken ook werk kunnen vinden], het stabiliteitsbeleid ten aanzien van de munt [durtes voorkomen] en het milieubeleid ten aanzien van de schaarse hulpbron hout, toen de meest belangrijke grondstof voor alle soorten van constructies (met name in de woningbouw en de scheepsbouw) en de belangrijkste brandstof. Hout werd in de achttiende eeuw uitermate schaars nadat de Europese houtvoorraad door rooibouw was uitgeput.

Het sociale beleid is bij Wolff weer op de gezinnen toegespitst en heeft tot doel de huishoudingen hun taakvervulling mogelijk te maken. Alleen waar de gezinnen tekort schieten moet de overheid ingrijpen en dan wordt inderdaad het hele arsenaal van de toen bekende welvaartsinstituten en -maatregelen tot ontplooiing gebracht: armen- en sociale zorg, weeshuizen, werkgelegenheidsprogramma's en (her-)opleidingsprogramma's voor werklozen en de vrije toegang tot door de overheid op te richten scholen voor kinderen van arme ouders.

§ 1022 Om aan hun elementaire levensbehoeften te voldoen is het ook belangrijk, om voor de armen en bedelaars te zorgen en aan hun te verstrekken wat zij nodig hebben. Men moet wel voorkomen dat de burgers te zeer met bijdragen voor de armen belast worden, zoals in het natuurrecht van de bijdragen voor de armen uiteengezet (§ 488 e.v.). Daarom moet men instellingen stichten waar zij die werken kunnen maar er geen zin in hebben tot een beroep opgeleid worden. Men moet armenhuizen instellen waar diegenen die door hun eigen werk niet aan hun behoeften kunnen voldoen, wel worden voorzien van hetgeen zij nodig hebben voor hun levensbehoeften, voorzover zij niet over familie of vrienden beschikken die voor hen kunnen zorgen. Verder zijn ziekenhuizen nodig voor arme

zieken, om hen te verplegen en te laten genezen en ook scholen waarin de kinderen van arme ouders zonder lesgeld te betalen onderwijs kunnen volgen dat voor hun opleiding en opvoeding nodig en nuttig is.

Een dermate groots opgezet sociaal programma roept meteen de vraag op, hoe het met de financiering staat. Wolff neemt de hele lijst van de toen bekende en gebruikelijke overheidsinkomsten door en voegt er meteen een waarschuwing aan toe. Met het innen van invoerrechten en belastingen en het opleggen van buitengewone verplichtingen moet de regering uiterst terughoudend zijn, omdat belastingen en andere buitengewone verplichtingen de waarde van het belastingobject doen dalen en invoerrechten de prijzen doen stijgen. Beide werken in het nadeel van de beschikbare inkomens van de gezinnen. De accijnsen noemt hij nog niet.

Samenvattend kunnen wij de conclusie trekken, dat Wolff al de staatswetenschap als leer van de welvaartsstaat systematisch opbouwt, deze als een op de praktijk gerichte wetenschap opvat en zich tot aanwijsbare personen richt die in het kader van een aanwijsbare rechtsorde op basis van zijn wetenschappelijk advies beslissingen kunnen nemen.

De kameralisten

De kameralisten zijn dan de eersten, die op een systematische manier de gehele leer der openbare financiën ontwikkelen.¹² Het is gebruikelijk de volgende indeling van de kameralistische leer der openbare financiën te hanteren: ten eerste de privaat-economie (met land- en bosbouw, technologie en de leer van de handel), ten tweede de bestuurseconomie, ten derde de leer der openbare financiën dat wil zeggen de kameraalwetenschappen in engere zin, ten vierde de statistiek, verder de boekhouding en tenslotte de kameraal-praktijk. Wij zien overigens dat alle vakken die een economische faculteit vandaag omvat in dit programma al voorkomen, de "stages", "practica" en "case studies" inbegrepen.

¹² Jürgen Backhaus en Richard E. Wagner, "The Cameralists: A Public Choice Perspective", Public Choice, 53, 1987, blz. 3-20.

Voor ons vooral van belang is uiteraard de leer der openbare financiën in engere zin, die vanaf 1727¹³ als academische discipline aan de universiteiten gedoceerd werd. Aan het eind van de achttiende eeuw (1798) bestonden er in het Duitse taalgebied al drieëntwintig leerstoelen, in Zweden zijn het in 1761-62 al vier,¹⁴ in Oxford wordt de eerste leerstoel in de politieke economie in 1826 met Nassau Senior bezet.

De grote invloed van de kameralisten wordt niet alleen door deze feiten duidelijk, maar zelfs door hun bijzondere naam onderstreept,¹⁵ die betekent dat zij toegang hadden tot de raadskamer van hun regering. De naam maakt onmiskenbaar duidelijk tot wie de kameralisten zich met hun leer eigenlijk richtten: de op eigen verantwoordelijkheid beslissende en handelende regering. Het is in dit verband niet juist om te stellen dat de kameralisten als kritiekloze dienaren van absolute vorsten beschouwd kunnen worden, die alleen trachtten de schatkamers van hun heren aan te vullen en verder geen theoretische inzichten en ambities in de economische wetenschap vertoonden.¹⁶ Wel werden de regeringen toen vaak -niet altijd, er bestonden republieken- geleid door absolute vorsten. Maar de leer der kameralisten was juist tegen het absolutisme gericht en werd uitgewerkt als leer van de welvaartsstaat. Het doel van het overheidsbeleid was de bevordering van de algemene welvaart.

Het is kenmerkend voor het kameralisme dat hun leer der openbare financiën zorgvuldig is ingepast in een stelsel van economisch beleid dat alle beleidsinstrumenten gebruikt die de overheid ter beschikking

13 De eerste leerstoel werd toen aan de universiteit van Halle ingesteld, gedurende hetzelfde jaar al volgde de tweede in Frankfurt/O.

14 Zie Dieter Schneider, Geschichte betriebswirtschaftlicher Theorie, München: Oldenbourg, 1981, blz. 108.

15 Johann Heinrich Gottlob von Justi, Staatswirthschaft oder Systematische Abhandlung aller ökonomischen und Cameralwissenschaften. Leipzig: Breitkopf, 1758, I, § 3: "Den Namen der Cameralwissenschaften aber leget man ihnen deshalb bey, weil die hohen Collegia, welche der Landesherr niedergesetzt hat, um die Geschäfte der Erhaltung, der Vermehrung und des Gebrauchs des Vermögens der Republik zu besorgen, gemeiniglich Cammern oder Cammercollegia genennet werden."

16 Zie bijvoorbeeld J.J. Klant, Het ontstaan van de staathuishoudkunde, Leiden: Stenfert Kroese, 1988, blz. 90.

heeft. Als er één economisch beleidsdoel valt te bereiken is het volgens de kameralisten niet voldoende voor de beste economische maatregel te kiezen. Het is tevens nodig andere maatregelen, bijvoorbeeld administratieve maatregelen, te bezien die ook een belangrijke invloed op de economie kunnen hebben. De comparatief beste maatregel (volgens het Pareto-principe) is niet voldoende. De absoluut beste maatregel van de hele catalogus van beleidsmaatregelen moet worden gevonden:

Vaak valt niet te betwisten dat een bepaalde maatregel van de regering nuttig is en in het algemeen belang. Maar zodra men nagaat hoe vele andere maatregelen die ook nuttig zijn en verder gaan helemaal niet of nonchalant getroffen worden, dan vervalt elke aanleiding voor lof die wij op het eerste oog dachten te hebben.¹⁷

Deze zin kenmerkt de radicale aanpak van de kameralisten. Johann Heinrich Gottlob von Justi (1702-1771) kan als één van hun voornaamste exponenten gelden. Hij wil het produktiepotentieel van een economie in zijn geheel in dienst van de welvaartsstaat stellen en het meest efficiënte gebruik van de produktiemogelijkheden in de huishoudingen, de landbouw, de industrie en nijverheid en met name bij de overheid bereiken. De overheid wordt zelf als producent beschouwd en in dienst van de algemene welvaart gesteld. Het produktiepotentieel van de economie definieert Justi op zeer moderne wijze. Het omvat alle roerende en onroerende goederen die er in het land zijn ongeacht of zij zich in handen van particulieren of de overheid bevinden. Daarbij komen nog alle vaardigheden en alle kennis van diegenen die in de republiek leven, met andere woorden het beschikbare menselijke kapitaal. Het optimale economische beleid bestaat daarin, dat het potentieel zo efficiënt mogelijk wordt gebruikt. Er bestaat een onverbreekelijke samenhang tussen het efficiënte gebruik van het produktieve potentieel en het doel van de welvaartsstaat. Hieruit leidt Justi het fundamentele principe af dat het kameralistische, financiële beleid kenmerkt: de overheid streeft ernaar het produktieve potentieel (hij noemt het vermogen) in de welvaartsstaat te bevorderen en te vermeerderen.

¹⁷ Justi, 1758 (2), II, blz. 16.

§ 21 Op den duur kan men het produktieve potentieel van een staat niet gebruiken zonder erop te letten dat het onderhouden wordt. Aangezien de bevordering van de algemene welvaart het doel van de republiek is, moet de regering ernaar streven het vermogen en het produktieve potentieel van de welvaartsstaat op alle manieren uit te breiden. Daaruit volgen weliswaar meteen twee verschillende beleidslijnen. De eerste is gericht op het onderhoud en de vermeerdering van het vermogen van de welvaartsstaat en de tweede streeft er naar dit vermogen zo efficiënt mogelijk aan te wenden. Daarom moet het financiële beleid van een overheid vanuit deze twee gezichtspunten worden bekeken. De eerste omvat vooral de economie van het bestuur en het beleid. Ze moet erop gericht zijn de economie van de welvaartsstaat in een goede stand te houden en uit te breiden. De tweede lijn omvat de kameralistiek in engere zin en beoogt het overheidsgedrag zo efficiënt mogelijk op de algemene welvaart af te stemmen.

Vaak wordt het kameralisme (zoals ook het mercantilisme) verkeerd begrepen en wordt er verondersteld dat de kameralisten er alleen maar op uit waren de schatkist te vullen. Maar Justi stelt al in alle duidelijkheid dat dit juist niet de bedoeling is (§ 23), er moet precies voldoende geld (of goud) circuleren. Wel bestaat er een belangrijke uitzondering: het goud dat nodig is om in het geval van een oorlog gemunt te worden om de soldij te kunnen betalen. Maar gewoonlijk is het oogmerk van de staat erop gericht de juiste relatie tussen publieke infrastructurele voorzieningen enerzijds en particuliere industrieën, nijverheid en handel anderzijds tot stand te brengen om de grens van de produktiemogelijkheden van het land te kunnen bereiken.

Otto Gerlach¹⁸ vat de hele leer van Justi door een reeks van citaten op een beknopte manier samen.

¹⁸ Otto Gerlach, "Geschichte der Finanzwissenschaft unter besonderer Berücksichtigung der Lehre vom Verhältnis zwischen Volkswirtschaft, Staat und Finanzen". In: Die Entwicklung der deutschen Volkswirtschaftslehre im neunzehnten Jahrhundert (Festschrift Gustav Schmoller), II, Leipzig: Duncker & Humblot, 1908, Hfdst. 38, blz. 6, 7. Gerlach citeert uit Justi's Staatswirtschaft, 1758 (2).

De staatsinkomsten moeten op de minst schadelijke manier geïnd worden en dan wel altijd naar verhouding van het profijt van de burgers. De substantie van het vermogen mag nooit aangetast worden en daarom mag ook alleen maar een deel van het profijt van de burgers belast worden. Aan de andere kant mag de overheid ook niet te weinig vragen: de overheid moet precies het juiste aandeel van het profijt ontvangen, niet te weinig en niet te veel. Het is zeker niet verstandig en evenmin in het belang van de welvaart van de staat als de overheid over minder inkomsten en vermogens beschikt dan het produktieve potentieel van de staat toelaat zonder achteruit te gaan. Als de regering over geringe inkomsten beschikt kunnen wij verwachten dat vele maatregelen achterwege moeten blijven die wel nuttig zijn (...). De rijkdom van de republiek wordt niet zo goed gebruikt als het potentieel van de staat toelaat. Overigens hebben te geringe belastingen vaak als gevolg dat het geld wel bespaard wordt, maar niet circuleert en dus niet geïnvesteerd kan worden. Maar een wijze regering en haar schatkist is net als een grote zee waarin het contante geld circuleert en door nuttige uitgaven en ondernemingen naar alle delen van de landbouw terugvloeit en ook de nijverheid tot rijke bloei kan komen door het geld te laten circuleren.

Vanzelfsprekend hebben de belastingen bij zo'n opzet een macro-economische stuurfunctie. En toch wordt er meteen de waarschuwing aan vastgeknoopt, die wij na de opkomst van functional finance niet altijd hebben onthouden, dat de belastingen zo min mogelijk als last ervaren mogen worden. Dit principe vloeit direct voort uit het algemene doel van de welvaartsstaat. Toch zijn wij vandaag verrast hoe radicaal Justi met dit principe omgaat. Het wordt niet alleen op één belasting toegepast en de excess burden per belasting geminimaliseerd. Het principe wordt comparatief gehandhaafd en tegelijkertijd op alle bestaande en mogelijke belastingen toegepast. De minst belastende vorm moet worden gevonden en gehandhaafd.

Er is toch altijd een bepaalde belasting méér in strijd met de belangen van handel en landbouw en de vrijheid van de burgers dan een andere; en als gevolg is de eerste vorm ook schadelijker voor het belang van de regering en de algemene welvaart dan de tweede.¹⁹

19 Justi, Staatswirthschaft, II, 1758, § 16.

Justi doelt rechtstreeks op de samenhang tussen belastingdruk en vrijheid van de burger²⁰ en benadrukt de samenhang in zijn verwoording van de canon van belastingbeginselen die omvattender is dan de latere maar beter bekende van Adam Smith (1776). De nadruk op deze samenhang is meer dan een puur overblijfsel van de natuurrechtelijke constructie bij Christian Wolff. Justi weet een economische interpretatie aan het principe te geven die tegen de achtergrond van de Europese eenwording (1992) als zeer modern overkomt. De kameralistische staat bevindt zich volgens Justi (en de andere kameralisten) in een concurrentiepositie met andere staten. Dat houdt in, dat de kameralistische welvaartsstaat niet alleen voor zijn eigen burgers zo aantrekkelijk mogelijk moet zijn, om hun uittocht te voorkomen. De keerzijde van dezelfde munt is dat de kameralistische staat ook voor burgers van andere staten, die aan emigratie denken, zo aantrekkelijk mogelijk moet zijn om hen ertoe te bewegen met hun kennis en vaardigheden te immigreren. Dit is alleen mogelijk als de vrijheid van de burgers niet aangetast wordt.

De maatregelen ten aanzien van de bevolkingspolitiek zijn belangrijk voor de toestand van de openbare financiën naarmate zij succesvol zijn of niet. Maar zij zijn zelf geen fiscaal-economische maatregelen. Het zijn bestuursmaatregelen en wij vinden ze bij Justi dan ook in zijn bestuurseconomie besproken. Boek 2 van deel I is aan het probleem van de toename van de bevolking gewijd. De bewoners van het land representeren het aanwezige menselijke kapitaal en daarom zijn zij van enorm belang voor de economische ontwikkeling. De bestuurseconomische maatregelen zijn erop gericht het menselijke kapitaal aan te trekken en te laten groeien. Dat vraagt ten eerste (hoofdstuk 1) nauwkeurige demografische en statistische kennis van omvang en toestand van de bevolking. In hoofdstuk 2 vinden wij de beginselen van het beleid besproken die er min of meer op neerkomen dat zij een vrij en gezinsvriendelijk maatschappelijk klimaat moeten scheppen.

Niets is zo nadelig voor de bevolking als een harde, onrechtvaardige overheid die als een tiran het volk onderdrukt (blz. 206). En het tweede fundamentele beginsel luidt dat de regering het huwelijk moet steunen en waarderen. De overheid moet erop

²⁰ Dit aspect wordt vandaag vooral door Buchanan en Hayek benadrukt.

letten dat geen principes, meningen en houdingen in de staat postvatten die het huwelijk in discredit brengen en er een afkeer voor oproepen (blz. 207).

Hij gaat verder met praktische maatregelen zoals het oprichten van een spaarbank om arme meisjes in staat te stellen voor een bruidschat te sparen. Hoofdstuk drie gaat over maatregelen om het land voor immigratie aantrekkelijk te maken en hoofdstuk vier over beleidsinitiatieven om te voorkomen dat de bevolking afneemt. Vooral de publieke gezondheidszorg is geschikt om de bevolking tegen ziekten te beschermen; ten tweede moet erop gelet worden dat de burgers geen aanleiding zien om het land te verlaten (belastingdruk). Tenslotte bespreekt Justi de noodzaak dat voldoende voedsel voor de eerste levensbehoefte tegen aanvaardbare prijzen ter beschikking van de burgers komt, dat wil zeggen de toegang van de producenten tot de binnenlandse markten mag niet belemmerd worden.

Eén van de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van de overheidsfinanciën danken wij aan de kameralisten.²¹ De accijnsen werden door hen als een vorm van belasting omschreven die bijna niet als last ervaren wordt en toch een grote opbrengst levert. Teutophilus spreekt zelf van een "goudgroeve". Het belangrijkste verschil met andere vormen van belasting bestond erin dat de accijnsen bij een verstandige heffing geen effecten hebben die de produktie afremmen. Vooral omdat

21 Hier is vooral het werk van Christian Teutophilus (Christian Tenzel), Entdeckte Gold-Grube in der Accise, Zerbst: Johann Lüderwaldt, 1685 belangrijk. De volledige titel luidt: Entdeckte Gold-Grube in der Accise, Das ist, Kurzer jedoch Gründlicher Bericht von der Accise, Dass dieselbe nicht allein die allerreichste, sondern auch Politeste, billigste, und nützlichste, ja eine gantz nötige collecte, und also Zwiefacher Ehren werth sey, Darinnen zur Genüge angeführet, Warumb die Accise in Deutschland durchgehends, und auff was Arth dieselbe Anfangs in einer Provinz oder Stadt, in deren Nachbarschafft die Accise nicht, sondern die contribution im schwange, einzuführen, In Sonderheit aber behauptet wird, dass dieselbe das rechte Fundament zu der neuesten Politique und Commercen-Beförderung lege, Wornest auch comparative Von der Contribution und Schatzung etwas beygefüget ist, Allen Obrigkeiten zu grossen Auffnehmen, und populirung Ihres Landes, denen Staats- und Cammer-Bedienten, zur Verminderung Ihrer Geld-Sorge, und denen Unterthanen zur Erleichterung Ihrer Last Vorgestellet. Zie ook Gustav Schmoller, Die Epochen der Preussischen Finanzpolitik, Schmollers Jahrbuch, N.F. 1, 1877 en Fritz Karl Mann, Steuerpolitische Ideale, Jena: Gustav Fischer, 1937, herdruk: Stuttgart, 1978, hoofdstuk 4.

zij een (lichte) last op de consumptieve uitgaven leggen en daarom het inkomen niet behoeft te worden geschat waarop de belasting geheven moet worden. Een bijkomend voordeel bestond erin dat de accijnsen door de stenden niet goedgekeurd behoeften te worden. Zo werden de accijnsen een stap in de richting van democratisering (overigens waren aanvankelijk de universiteiten met hun leden van de bier-accijns bevrijd, een privilege waarover vooral de studenten nauwgezet waakten).

Samenvattend kunnen wij als conclusie stellen dat de kameralisten al over een systematisch opgebouwde economische theorie beschikten, waarin de belangrijkste implicaties van de welvaartsstaat voor de openbare financiën verwerkt zijn. Dit geldt met name voor het beleid ten aanzien van de belastingen en de sociale zorg. Bijzonder indrukwekkend is ook de nadruk die zij op de functies van de huishoudingen als kleinste producerende economische eenheden leggen, het op liquiditeit georiënteerde fiscale beleid en de moderne benadering van het menselijke kapitaal als productiefactor. Hun financieel beleid is er al op gericht, het menselijke kapitaal zo productief mogelijk te gebruiken en te onderhouden. Om dit doel te bereiken is voor het sociale en financiële beleid een belangrijke functie weggelegd.

De fysiocraten

Vaak wordt het begin van de theorie der openbare financiën bij de fysiocraten gezocht. De aanleiding daartoe is de impôt unique, de unieke belasting, die uit het kringloopschema (tableau économique) is afgeleid. De fysiocraten zijn inderdaad een belangrijke kracht bij de ontwikkeling van de economische theorie geweest. Wij kunnen hen terecht als de eerste volwaardige school in de geschiedenis van het economische denken beschouwen, hoewel hun invloed maar korte tijd (ongeveer twee decennia) duurde. Hun eigenlijke bijdrage tot de leer der openbare financiën, de unieke belasting of impôt unique, bleef maar een plan. De spectaculaire poging van de markgraaf van Baden, Carl Friedrich, de unieke belasting in drie van zijn dorpen in te voeren en daarmee alle andere belastingen af te lossen mislukte. Het experiment moest

gestaakt worden.²²

Toch waren er een aantal pogingen de financiële leer van de fysiocraten in de praktijk toe te passen. Graag wil ik een voorbeeld noemen om te laten zien welke problemen zich daarbij voordeden. Eerder hebben wij al geconcludeerd dat het in de leer der openbare financiën erop aankomt, dat een theoretisch concept een praktische toepassing krijgt. Dit kan met behulp van een experiment gebeuren om te laten zien, dat het theoretische inzicht in de praktijk deugt.²³ Tot onze verbazing vinden wij bij de fysiocraten al een duidelijke immuniseringsstrategie tegen een empirische toetsing. De methodologische samenhang is als volgt.

Er wordt vaak gesteld dat het tableau économique met het kringloop-schema een analogie weergeeft van de menselijke bloedcirculatie en dat dit de originele bijdrage van de arts François Quesnay (1694-1774) aan de economische wetenschap is. François Quesnay was inderdaad arts. Op zijn positie als lijfarts van Mme de Pompadour berustte zijn politieke invloed. Het kringloopschema als analogie van de menselijke bloedcirculatie werd overigens door Justi in de economische literatuur geïntroduceerd.²⁴ De analogie, waarvoor Quesnay koos en die hij ook aan de koning liet zien was juist niet de circulatie in een menselijk organisme, maar de mechanische kringloop van een kogel in een kogelklok als toepassing van het cartesische mechaniek op de economie.²⁵ Tot het beeld van een klok behoort ook de sleutel waarmee de klok opgewonden wordt. Deze sleutel was alleen aan de HERE GOD voorbehouden, ook de

22 Zie ook H.P. Liebel, "Enlightened Bureaucracy versus enlightened Despotism in Baden, 1750-1792". In: Transactions of the American Philosophical Society. N.S. 55, 1965, blz. 40.

23 James M. Buchanan, "Individual Choice in Voting and the Market". Journal of Political Economy, 62, 1953, blz. 343.

24 Zie Justi, 1758, blz. 259, blz. 263.

25 Zie Heinz Rieter, "Quesnays Tableau Economique als Uhren-Analogie". Voordracht op de vergadering van de "dogmenhistorischer Ausschuss" van de "Verein für Socialpolitik", Stuttgart, 13 maart 1986.

De illustraties op bladzijden 20 en 21 geven ten eerste de officiële afbeelding van het Tableau Economique en ten tweede een afbeelding van een typische kogelklok uit dezelfde tijd. Beide illustraties zijn uit het manuscript van collega Rieter (Universiteit Hamburg) ontleend.

koning mocht hem niet gebruiken. Wij mogen niet vergeten dat het fysiocratische kringloopschema deel uitmaakt van een zeer specifieke staatsfilosofie.

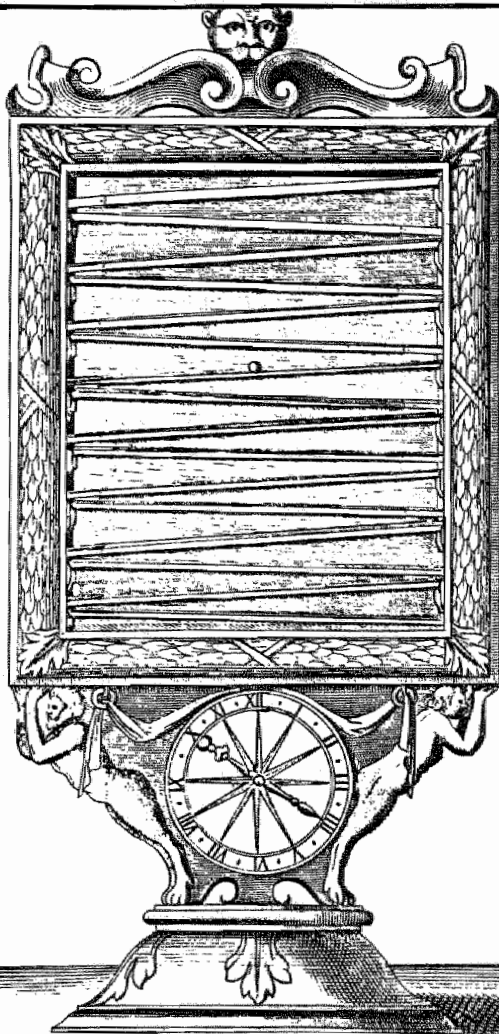
Deze samenhang leidde tot opmerkelijke gevolgen toen de markgraaf Carl Friedrich zich tot de Marquis de Mirabeau wendde om advies. Carl Friedrich vond het moeilijk het fysiocratische recept toe te passen omdat in zijn landen het frankische erfrecht gold en daardoor het land voortdurend gedeeld werd met als gevolg dat de landbouw (en daarmee het "produit net") achteruit ging. Carl Friedrich vroeg zich dus af of hij het erfrecht niet moest wijzigen, voordat hij het fysiocratisme kon toepassen.

Carl Friedrich heeft hiermee een rechtseconomisch probleem juist opgevat en precies gesteld. Het probleem kon met een kameralistische benadering zonder meer worden opgelost zodat de welvaart gemaximaliseerd kon worden. Het antwoord van de Marquis luidde nochtans: Markgraaf, u hebt geen recht het door GOD gegeven erfrecht te wijzigen. Dat wil zeggen, de markgraaf mocht de sleutel niet gebruiken.

Overheidsschuld, het publieke bankwezen en de ondernemende overheid

Indien wij proberen de twee klassieke werken in de leer der openbare financiën aan te wijzen die gedurende de vorige eeuw de grootste invloed hebben gehad, dan kunnen wij nauwelijks aan David Ricardo's (1772-1823) Principles of Political Economy (1817) en Adolph Wagner's (1835-1917) Finanzwissenschaft (1883³) voorbijgaan. Het verschil tussen beide werken kan niet groter zijn. Beide auteurs trachtten de leer der openbare financiën op een systematische manier in de algemene economische theorie van hun tijd in te voegen. Ricardo maakt dit al duidelijk door de opbouw van zijn boek. Ongeveer de helft van de tweeëndertig hoofdstukken is aan de openbare financiën gewijd. Dit gebeurt juist niet op de bij de klassieke auteurs gebruikelijke manier. Smith (1776) is daarvoor een goed voorbeeld. De leer der openbare financiën volgt bij hem in een apart boek na de uiteenzetting van de politieke economie en wel min of meer zonder samenhang daarmee (boek V). Bij Ricardo staan belastingen en overheidsschuld in de analyse centraal. Wagner scheidt daarentegen zorgvuldig de algemene economie van de leer der openbare financiën. Hij bouwt voort op de politieke

fig 38



Daudet fe

economie maar onderstreept de specifieke institutionele en beleidsmatige vraagstukken die voor de leer der openbare financiën zo belangrijk en kenmerkend zijn. Opmerkelijk is ook de omvang. Wagner's vier delen van zijn leer der openbare financiën (in vijf banden) zijn bijna een illustratie van zijn wet van de toenemende uitbreiding van het overheidsgedrag (§ 36). Het eerste lijkige deel begint met een inleiding, zet de financiële ordening uiteen en de financiële behoeften van de overheid en gaat dan onmiddellijk in op de privaat-inkomsten van de staat, dat wil zeggen de inkomsten uit ondernemerschap. Aan dit onderwerp is het grootste gedeelte van de eerste band gewijd. De delen II tot IV gaan over de belastingen. Wagner's behandeling van de privaat-inkomsten begint telkens met de beginselen van privatisering of nationalisering van de specifieke onderneming, bespreekt daarna bijzondere problemen van de bedrijfstak en legt uiteindelijk een verband tussen de staatsonderneming en de financiële behoeften van de overheid. In dit verband komt ook het publieke bankwezen aan de orde en de administratie van de staatsschuld.

Over dit onderwerp lezen wij bij Ricardo²⁶ het volgende:

Wat ik reeds heb gezegd, er moet niet geconcludeerd worden dat ik het systeem van lenen beschouw als het beste om de buitengewone kosten van de staat te bestrijden. Het is een systeem dat ons ertoe aanzet minder zuinig te werk te gaan - ons te verblinden voor de werkelijke situatie. Een land dat een grote schuld heeft geaccumuleerd, wordt in een overwegend kunstmatige situatie geplaatst; en ofschoon de hoeveelheid belastingen en de verhoogde prijs van arbeid het niet noodzakelijk in een nadelige positie moet plaatsen ten aanzien van het buitenland, en ik geloof dat dat niet het geval is, behalve de onvermijdbare noodzaak deze belastingen te betalen, zijn er toch andere problemen. De hoge belastingdruk leidt ertoe dat het in het belang is van iedere belastingplichtige om deze druk van zijn eigen schouders af te wentelen op anderen. Deze druk bevordert dat men zich verleid voelt om zich met zijn eigen kapitaal naar het buitenland te verplaatsen, zodat men zal zijn gevrijwaard van deze lasten.

²⁶ David Ricardo, The Principles of Political Economy and Taxation, London: Dent, 1973, Hfdst. 17, blz. 163.

Uiteindelijk wordt de druk onweerstaanbaar en wordt de natuurlijke weigering van de mens om zijn geboorteplaats en zijn eerste levensverbanden te verlaten, verdrongen. Een land dat in deze kunstmatige situatie terecht is gekomen moet zich hieruit bevrijden door de verkoop van alle delen van het publieke eigendom die voor de aflossing van de schuld nodig zijn.

Dit is het klassieke pleidooi voor een oplossing van de problematiek van de staatsschuld door verkoop en privatisering van vermogen in handen van de staat.

Het korte overzicht over de opbouw van het werk van Wagner maakt duidelijk dat het klassieke advies niet overal gevolgd werd; misschien omdat het niet gevolgd kon worden. Ricardo laat de processen van besluitvorming bij de overheid volstrekt buiten beschouwing. Zoals in de klassieke angelsaksische traditie gebruikelijk handhaaft hij een strikte scheiding van markt en overheid. Zijn analyse beperkt zich uitsluitend tot de modelmatige benadering van een markteconomie en laat de overheid en haar instituties buiten beschouwing die immers hun eigen wetten volgen. Ik wil erop wijzen dat juist tussen de data van publicatie van deze twee belangrijke klassieke boeken de periode van de opbouw van staatsbanken op het Europese continent ligt.

Een typisch voorbeeld vormt de Preussische Seehandlungsgesellschaft (opgericht in 1772). Deze overheidsinstelling fungeerde niet alleen als handelsmaatschappij, maar beheerde ook de openbare schuld en speelde verder een belangrijke rol als industriële ontwikkelingsbank. Over haar prestatie lezen wij in een vooraanstaande encyclopedie het volgende:²⁷ "Aangezien de bank praktisch zonder eigen middelen startte en aangezien zij gedurende de laatste 30 jaar een tekort op de staatsbegroting moest financieren, dat een streng bewaakt staatsgeheim was, moet men toegeven dat haar prestaties inderdaad uitzonderlijk zijn." Bovendien slaagde de bank erin regelmatig uit haar netto winst aanzienlijke bedragen aan de

²⁷ Zie W. Lexis, "Seehandlungsgesellschaft", Handwörterbuch der Socialwissenschaften, Vol. 6, 1901, blz. 659-662.

overheid ter beschikking te stellen.²⁸

Over de verhouding tussen de privaat-inkomsten en de rentelast van verschillende staten rond de eeuwwisseling informeert het tabel op bladzijde 19 van de Duitse tekst.

Een tweede samenhang tussen staatsschuld en overheidsgedrag kan het verschil tussen Ricardo's en Wagner's leer der openbare financiën nog eens duidelijk maken.

In het beroemde equivalentie-theorema postuleert Ricardo dat een toename in de staatsschuld meteen leidt tot een toename van de verwachte belastingschuld en tot een even grote toename van de particuliere besparingen.²⁹ Wagner stelt uiteraard dat een toename in de verwachte belastingdruk als gevolg van een stijging van de staatsschuld niet zonder meer kan worden verondersteld. De verwachtingen zijn afhankelijk van de manier waarop de opbrengsten uit de lening worden besteed. Dit houdt in dat een goede (lucratieve) besteding juist tot een verwachte daling in de belastingdruk kan leiden.

Onze eigen berekeningen met hedendaagse Amerikaanse gegevens laten zien dat de empirische waarheid ergens in het midden ligt. Een toename van het overheidsvermogen met één dollar gefinancierd uit lopende staatsuitgaven leidt tot een daling van de private besparingen met zevenenvijftig cent.³⁰ Daaruit kunnen wij concluderen dat Amerikaanse burgers verwachten dat ongeveer de helft van de overheidsinvesteringen productief zijn, en de andere helft een consumptief karakter heeft. Alleen deze moeten door belastingen gefinancierd worden. Het slecht bestede deel van de staatsinvesteringen zal naar verwachting de

28 Zie mijn eigen bijdrage voor verdere details. "Banking Institutions in Historical and Comparative Perspective: The Importance of the Entrepreneurial State". In: Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 145.1, 1989, blz. 210-214.

29 Ricardo laat wel een uitzondering toe die afhangt van de vorm waarin een belasting wordt geheven en dus voor het volgende niet van belang is.

30 Zie voor verdere details Jürgen Backhaus, Randall Holcombe en Asghar Zardkoohi, "Public Investments and its Effects on the Burden of the Public Debt". Southern Economic Journal, 54.1, 1987, blz. 154-158.

belastingdruk doen stijgen.

Conclusie

Voor mijn eigen vak trek ik daaruit de conclusie dat het aan ons is om goede fiscale economen op te leiden, die het geld van de overheid goed en met profijt weten te besteden. Met als gevolg dat een stijgende staatsschuld bij het publiek de verwachting wekt dat de staatsleningen met profijt worden besteed en dat daarom een daling van de netto collectieve lastendruk te verwachten valt.

Een woord van dank

Gaarne zou ik hierbij al diegenen willen bedanken die het mij ieder op hun eigen wijze mogelijk maakten deze rede vandaag te houden. Ik mocht hierbij veel steun en vriendschap ondervinden waarvoor ik zeer dankbaar ben. In het bijzonder dank ik mijn vrouw die mij met zoveel begrip altijd terzijde stond.