

# De spaarder en het koninkrijk der hemelen

PROF. DR. W. EIZENGA\*

**Besparingen spelen een sleutelrol in de economie. Zij vormen een noodzakelijke voorwaarde voor economische groei, maar in bijzondere omstandigheden blokkeren zij groei, zoals Keynes in de *General theory* heeft uiteengezet. Dit artikel is een pleidooi voor hogere besparingen. Naar de mening van de auteur onderschatten velen het algemene belang van besparingen als voorwaarde voor groei en bijgevolg tevens de gewenste omvang van de besparingen. Volgens de auteur is het huidige niveau van de spaarquote te laag om bij het aantrekken van de economie zowel de dan optredende golf van particuliere investeringen als het financieringstekort van de overheid te dekken.**

## Inleiding

Van de vele levenswijsheden die Shakespeare ons heeft nagelaten luidt er een: „There is a tide in the affairs of men” 1). Deze gedachte rijst onwillekeurig als men de plaats van het sparen in de economische samenleving beziet. Er is een periode geweest waarin het sparen in hoog aanzien stond. De bekende economist Keynes kenschetst met name deze houding in de negentiende eeuw, waaraan de titel van dit college is ontleend, als volgt: „A rich man could, after all, enter the Kingdom of Heaven – if only he saved” 2). Op de context waarin deze uitspraak is ingebed komen wij aan het eind van dit artikel terug. Thans constateren wij slechts dat er vervolgens perioden zijn geweest waarin het sparen een minder goede klank had. Was het niet dezelfde Keynes die in zijn bekende boek *The general theory of employment, interest and money* de nadelen van sparen onder de toen heersende depressie-omstandigheden voor de ontwikkeling van het nationale inkomen in het felle licht van zijn analytische schijnwerper stelde?

In onze jaren kunnen nog steeds stemmen worden beluisterd die de ideeën van Keynes willen toepassen onder andere omstandigheden dan die van de toenmalige depressiesituatie. In dit artikel zal worden belicht dat onder de huidige omstandigheden voor het sparen opnieuw een ereplaats dient te worden ingeruimd. Aanknopen bij het citaat van Shakespeare kan worden gesteld dat de bakens moeten worden verzet wanneer het getij keert. In dit artikel zullen wij in concreto ingaan op maatregelen die hiertoe dienstig zijn.

## Betekenis van de besparingen voor de Nederlandse economie

Alleen reeds het feit dat een economist als Keynes het aandurft het sparen in verband te brengen met het koninkrijk der hemelen, vormt een aanwijzing voor de fundamentele betekenis die het sparen voor de economische samenleving heeft. Inderdaad is het zo dat de relatief zeer aanzienlijke besparingen in de westerse wereld een voorname voorwaarde vormden en nog steeds vormen voor het tot stand brengen en uitbreiden van een omvangrijk productie-apparaat, waarop de relatief grote welvaart berust die wij ondanks alles nog genieten.

In dit geheel neemt Nederland als spaarland een vooraanstaande positie in. Reeds in de achttiende eeuw werden met

Nederlandse besparingen investeringen in de Verenigde Staten van Amerika gefinancierd, toen nog een ontwikkelingsland. Hetzelfde was nadien het geval met zeer aanzienlijke investeringen in de gebieden van het tegenwoordige Indonesië sinds de tweede helft van de negentiende eeuw. Daarna dienden Nederlandse besparingen op grote schaal voor de opbouw van de Nederlandse industrie en later voor het herstel van de industriële productiecapaciteit van ons eigen land na de tweede wereldoorlog.

In de jaren zeventig zette echter op dit terrein hier te lande een minder gunstige ontwikkeling in. Reeds in het begin van deze periode daalden de besparingen als percentage van het nationale inkomen. In de tweede helft van de jaren zeventig ontstond een groeiend tekort in de Nederlandse overheidsfinanciering, dat vanaf het begin van de jaren tachtig in toenemende mate per saldo gefinancierd werd met Nederlandse besparingen. Daar elke gulden slechts een keer kan worden uitgegeven zal het duidelijk zijn dat dit meebracht dat deze besparingen in elk geval niet ter vergroting van het Nederlandse productie-apparaat dienden.

## Aard en omvang van het teruglopen der besparingen

Men is gewend de omvang van de nationale besparingen uit te drukken als percentage van het nationale inkomen en dit percentage aan te duiden als de nationale spaarquote. De zojuist bedoelde achteruitgang van de Nederlandse besparingen sinds het begin van de jaren zeventig wordt duidelijk weerspiegeld in de daling van de nationale spaarquote. In de jaren 1955 – 1974 schommelde dit percentage om de 20. Daarna zette een daling in

\* Hoogleraar staathuishoudkunde en statistiek aan de Rijksuniversiteit te Leiden. Dit artikel is een aangepaste versie van het diëscollege dat de auteur uitsprak op 9 februari 1985 in het kader van de viering van de 410de verjaardag van de Rijksuniversiteit te Leiden. In dit artikel zijn enkele passages overgenomen uit zijn publikatie *Besparingen en de Miljoenennota 1984*, in *Het financieele Dagblad* van 3 en 17 februari 1984. De auteur dankt de heren drs. J.C. Brezet, drs. P.G.J. Janssen en drs. F.W.M. Pallada voor de constructieve discussies die hij met hen mocht voeren.

1) Julius Caesar, Act IV, Scene III.

2) J.M. Keynes, *Social consequences of changes in the value of money* (1923), *Essays in persuasion*, Londen, 1952, blz. 84 en 85.

die dit percentage in de jaren 1980 – 1983 op een niveau van 11,5 deed belanden, waarna dit percentage vervolgens in 1984 weer enigszins steeg tot 13,8.

In dit kader verdient vooral de ontwikkeling van de voor de investeringen zo belangrijke besparingen van bedrijven de aandacht. In de vier vijfjarige perioden beginnend met 1955 bedroeg hun spaarpercentage achtereenvolgens 6, 5, 4 respectievelijk 3,5 van het nationale inkomen. Na in 1975 zelfs beneden de 2 te zijn gedaald, steeg ook dit percentage de laatste tijd weer enigszins tot ongeveer 3 respectievelijk 3,5 in 1982, respectievelijk 1983.

### Het structurele karakter van het tekort aan besparingen

Het zojuist gesignaleerde teruglopen van de besparingen hier te lande te zamen met het beroep op besparingen ter financiering van het overheidstekort veroorzaakten het ontstaan van hetgeen een structureel tekort aan besparingen kan worden genoemd. Dat de nadelige gevolgen van deze ontwikkeling tot dusverre nog niet duidelijk aan de dag treden, wordt veroorzaakt door het lage niveau van de investeringen. Men zou zelfs kunnen zeggen: helaas. Het is immers duidelijk dat hier een fundamentele oorzaak ligt van de aanzienlijke werkloosheid die ons land teistert en van de daarmee rechtstreeks samenhangende bezuinigingsgolf. Ook in de toekomst zal naar te verwachten valt een gebrek aan besparingen in toenemende mate een hindernis vormen voor de groei van de investeringen en daarmee tevens voor de groei van de productie en de vergroting van de werkgelegenheid.

Hiermee wil natuurlijk niet zijn gezegd dat elk overheidstekort, hoe klein ook, als onaanvaardbaar moet worden aangemerkt. Veelal wordt aangenomen dat een structureel tekort van ongeveer 4% van het nationale inkomen aanvaardbaar zou zijn. Een tekort van deze omvang zou corresponderen met het besparingenoverschot in de particuliere sector op lange termijn. Het feitelijke overheidstekort bedraagt thans echter 9,5 à 10% van het nationale inkomen. Indien de particuliere investeringen zouden aantrekken, zou blijken dat voor de financiering daarvan onvoldoende ruimte op de kapitaalmarkt aanwezig zou zijn.

Wij willen in dit verband een veel voorkomend misverstand signaleren. Aan het feit dat de Nederlandse betalingsbalans sinds enige jaren een aanzienlijk overschot op de lopende rekening te zien geeft, verbinden sommigen de conclusie dat er in ons land voldoende besparingen aanwezig zouden zijn. Deze conclusie is echter onjuist. Zij moet luiden dat er in ons land sprake is van een overschot van de nationale besparingen boven de nationale investeringen. De oorzaak van dit verschil ligt echter niet bij de omvangrijke besparingen, maar bij het eerder genoemde lage niveau van de netto investeringen. Dit heeft verregaande consequenties voor de toekomst, ook voor de betalingsbalans. Immers, wanneer te zijner tijd de investeringen weer tot een meer aanvaardbaar niveau zouden stijgen, zal zulks onder meer aanzienlijke hogere import van investeringsgoederen met zich brengen. Het zal dan zeer de vraag zijn of de lopende rekening van de betalingsbalans nog een overschot zal vertonen.

Wij menen dan ook dat Nederland structureel te kampen heeft met een tekort aan besparingen, in vergelijking met de omvang die nodig zou zijn voor een zodanig investeringsniveau als correspondeert met een aanvaardbare omvang van de werkgelegenheid. Het complement van deze redenering is uiteraard dat de consumptieve bestedingen van het Nederlandse volk als geheel in het licht van de werkgelegenheidsdoelstelling bij het huidige produktieniveau te hoog zijn.

In dit verband speelt ook het reeds genoemde ernstige tekort op het overheidsbudget een rol. Hoe kleiner dit tekort, hoe meer besparingen resteren voor de financiering van de bedrijfsinvesteringen en hoe groter de kans op de zo zeer gewenste toename van de werkgelegenheid. De daling van het overheidstekort, gepaard gaande met een geringer beroep op de kapitaalmarkt, zal in eerste instantie tot een rentedaling kunnen leiden, die de particuliere investeringen zou kunnen stimuleren. Elke overheid, van welke politieke signatuur ook, die prioriteit geeft aan de vergroting van de werkgelegenheid, zal naar mijn mening op deze grond er goed aan doen haar tekort terug te brengen.

Het spreekt vanzelf dat, wanneer de vermindering van het overheidstekort de vorm zal hebben van extra heffingen bij het

bedrijfsleven, het paard achter de wagen wordt gespannen. Het doel is immers juist om investeringen van het bedrijfsleven ten bate van de productie en de werkgelegenheid te bevorderen. En dit doel zal bepaald niet worden bereikt wanneer de reeds zeer hoge overheidslasten op de bedrijven nog verder worden opgevoerd. Dit brengt mede dat het gewicht van de aanpassingsmaatregelen van de overheid veeleer op een vermindering aan de uitgavenkant betrekking zal moeten hebben dan op een verhoging van de belastingen en andere heffingen van het bedrijfsleven.

Ook los van de vermindering van het overheidstekort zal uiteraard elke andere overheidsmaatregel gericht op lastenverlichting van de marktsector, de investeringen van het bedrijfsleven gunstig kunnen beïnvloeden en daarmee op den duur ten goede komen aan de productie en de werkgelegenheid.

### De oorzaken van de daling van de bedrijfsbesparingen

De noodlottige daling die de bedrijfsbesparingen – zoals wij zagen – in de afgelopen decennia hebben ondergaan met alle gevolgen van dien voor productie en werkgelegenheid, waren het rechtstreekse gevolg van de erosie van de bedrijfswinsten. Het betrekking tot deze laatste verdienen met name twee oorzaken te worden genoemd:

- de sterke stijging van de arbeidskosten (inclusief sociale premies), welke de stijging van de arbeidsproductiviteit op lange termijn duidelijk heeft overtroffen. Doorberekening van deze kosten in de prijzen werd veelal verhinderd, omdat de concurrentie prijsstijgingen niet toeliet en wellicht ook in bepaalde sectoren van het economische leven ten gevolge van het prijsbeleid van de overheid. Waar het bedrijven betreft die voor de buitenlandse markt produceren, moet behalve aan de relatief sterke stijging van de arbeidskosten in Nederland ook gedacht worden aan de waardestijging van de gulden ten opzichte van die van de valuta van een groot aantal handelspartners;
- de werking van het Nederlandse fiscale winstbegrip in tijden van inflatie. Door middel van belasting van schijnwinst had een aanzienlijke erosie van het eigen vermogen plaats. Dat dit niet tot uitdrukking kwam in een aantasting van het Nederlandse kapitaalgoederenbezit, was uitsluitend te danken aan het feit dat de ondernemingen op grote schaal nieuwe besparingen (grotendeels in de vorm van niet-risicodragend vermogen) aantrokken voor de reële totstandkoming van het kapitaalgoederenbezit. Uiteraard bracht deze ontwikkeling een achteruitgang van de solvabiliteitspositie van het Nederlandse bedrijfsleven mede. Pas aan het einde van de jaren zeventig heeft de regering voor het eerst enkele maatregelen getroffen in de tariefsfeer, die op dit punt enig soulaas bieden.

Ten gevolge van deze ontwikkelingen zijn de winstmarges van bedrijven gedurende een reeks van jaren aanzienlijk teruggelopen en is een relatief groot aantal bedrijven in de rode cijfers terechtgekomen. De laatste jaren was hier te lande naar schatting ongeveer de helft van alle bedrijven fiscaal verliesgevend.

Het is duidelijk dat met het teruglopen van de winst van bedrijven en dus ook van hun besparingen tevens de voornaamste bron van risicodragend kapitaal opdroogt. De betekenis van deze achteruitgang krijgt te meer inhoud door het feit „dat deze vermogensvorm naast de financieringsfunctie, de functie heeft van stootkussen voor het opvangen van risico's die een onderneming loopt. Het vervult daarvoor een essentiële rol in het streven van de onderneming naar continuïteit en voor de mogelijkheden tot het ontplooiën van nieuwe initiatieven” 3). Hoe geringer het eigen vermogen, hoe geringer immers ook de bereidheid van banken en institutionele beleggers de bedrijfsinvesteringen met niet-risicodragend kapitaal te financieren. In dit kader verwijzen wij naar de aanzienlijke daling van het percentage dat het eigen

3) Zie de brief d.d. 15 september 1980 van de ministers van Economische Zaken en Financiën aan de voorzitter van de Tweede Kamer over het voorgenomen beleid voor 1981 betreffende maatregelen ten einde tegemoet te komen aan de toenemende behoefte aan risicodragend kapitaal.

vermogen uitmaakt van het totale vermogen bij beurs-NV's in Nederland. Bij industriële ondernemingen bij voorbeeld daalde dit percentage van 46 in 1965 tot 22 in 1980 en steeg daarna tot 28 in 1983. Een krachtig aantrekken van de investeringen in de komende jaren en een gezonde ontwikkeling van het bedrijfsleven vereisen ongetwijfeld een aanzienlijk verdere verbetering van de eigen-vermogenspositie.

Bij dit alles is het eigenlijk opmerkelijk dat ondanks de aanzienlijke daling van de winstcijfers, die zelfs bij een groot aantal bedrijven in verliescijfers omsloegen, nog niet méér bedrijven dan in feite het geval was tot gehele of gedeeltelijke sluiting hebben moeten overgaan. Zulks kan worden begrepen in het licht van de toegenomen prioriteit die in brede kring werd toegekend aan de doelstelling continuïteit boven die van rentabiliteit. Er blijkt veelal een gelegenheidscoalitie te ontstaan tussen de overheid, de ondernemers en de werknemers ten gunste van de continuïteit van de bedrijfsvoering met het doel de werkgelegenheid, ook in verliesgevende situaties, veilig te stellen. Op korte termijn wordt slechts de kapitaalverschaffer daarvan het slachtoffer. Op lange termijn blijkt er echter wel degelijk een rekening voor een dergelijk beleid aan de economische samenleving als geheel te worden gepresenteerd, namelijk in de vorm van stagnatie in de economische ontwikkeling, veroudering van het productie-apparaat, gebrek aan ontwikkeling van nieuwe produkten en hoge werkloosheid. Het cureren daarvan vereist zeer pijnlijke aanpassingsprocessen.

### Arbeidskosten en winstontwikkeling

Wanneer wij aandacht vragen voor de daling van de bedrijfs-winsten merken wij op dat in Nederland economische tegenvallers in de laatste decennia vooral op de bedrijven werden afgewenteld, in lichte mate op de overheid, en nauwelijks op de gezinssector. Deze afwenteling op de bedrijven was het ook die in tweede instantie honderdduizenden werknemers tot werkloosheid doemde, hetzij door sluiting of inkrimping van bedrijven, hetzij door afwezigheid van voldoende vervangings- en uitbreidingsinvesteringen. In het algemeen kan worden gesteld dat de economische groei in de jaren zestig en zeventig vooral aan de arbeidsvoorwaarden van de werkenden ten goede is gekomen. De vorm waarin dit werd gegoten bracht mee dat hierdoor hier te lande een zeer inflexibel economisch systeem is ontstaan.

Niet elk ontwikkeld land heeft een dergelijke ontwikkeling gevolgd. In Japan bij voorbeeld bestaat een totaal ander systeem. Daar is een veel breder draagvlak voor economische tegenvallers aanwezig. Ook de gezinshuishoudingen participeren daarin aanzienlijk. Daardoor wordt de bedrijfssector onder dergelijke omstandigheden aanzienlijk ontlast, met als gevolg een grotere mogelijkheid om de winst op lange termijn op een meer aanvaardbaar niveau te handhaven. In Japan – aldus een artikel in *The Economist* 4) – wordt aan praktisch elke werknemer elke zes maanden een bonus betaald, afhankelijk van de winst van het bedrijf. Naast het matige, jaarlijks toenemende normale maandloon, kan in goede jaren deze bonus oplopen tot zes keer het maandloon. In slechte jaren kan de daling van het totale jaarloon door dit systeem zelfs 30% bedragen. Hierbij zij onderstreept dat dit alles gepaard gaat met in beginsel een arbeidsovereenkomst voor het leven. Vanzelfsprekend veronderstelt een dergelijk systeem een zeer specifieke culturele en sociologische „setting”.

Het is vermeldenswaard dat Wallich, vroeger hoogleraar aan de Yale University, thans lid van de Board of Governors van de FED, tijdens een lezing op de jaarvergadering van de American Economic Association in december 1982 een soortgelijk loonsysteem – zij het in verlichte vorm – suggereerde. Hij noemde in dat kader winstdeling in de vorm van een jaarlijkse bonus als middel om te hoge loonsijgingen te vervangen. Het lijkt geen toeval dat dergelijke gedachten ook in Nederland de laatste tijd van verschillende zijden naar voren worden gebracht. Zo bepleitte FME-voorzitter Ter Hart in zijn jaarrede van 1984 om een deel van het inkomen van werknemers in bedrijven te laten fluctueren met de bedrijfsresultaten van hun bedrijf: „Meer inzet moet hogere beloning betekenen en omgekeerd. Dus geen vaste, starre beloning meer, maar een flexibele, bestaande uit een vast

deel en een deel (10 à 20%) variërend met het resultaat van de onderneming”. De recente suggestie van CDA-fractievoorzitter De Vries in de Tweede Kamer moge wellicht politiek geïnspireerd zijn geweest, zij heeft wel degelijk een verdedigbare sociaal-economische achtergrond.

In het zojuist genoemde artikel in *The Economist* werd berekend welke verlaging van de arbeidskosten macro-economisch zou zijn vereist om het totale winstaandeel in het nationale inkomen te brengen op hetzelfde niveau als in de jaren zestig, toen de werkloosheidscijfers zich op een benijdenswaardig laag niveau bewogen. In de VS, Japan, West-Duitsland, Frankrijk en Engeland zou de desbetreffende vermindering van de arbeidskosten tussen 8 en 24% liggen.

### Pressiegroepen en aanpassingsprocessen

Het probleem waarmee wij ons bezighouden speelt al geruime tijd. Aan het begin van de jaren zeventig heeft het Centraal Planbureau cijfers gepubliceerd waaruit een reeds toen snel verslechterende rendementspositie van het Nederlandse bedrijfsleven kan worden geconcludeerd. Tevens werden de consequenties daarvan voor de ontwikkeling van de productie en de werkgelegenheid in het licht gesteld. Gedurende een aantal jaren heeft die periode van winstdaling en verliezen voortgeduurd en is daarop van de zijde van de overheid, ook indien en voor zover zij daaraan iets had kunnen doen, nauwelijks gereageerd. Zulks vloede vooral voort uit de veronderstelling waarvan men van die zijde uitging, namelijk dat de oorzaak van deze ongunstige ontwikkeling van de rendementen van conjuncturele aard zou zijn.

Deze diagnose impliceerde dat een ten gevolge van winstdaling optredende daling van de investeringen en daarmee van de productie en werkgelegenheid met keynesiaanse middelen gericht op vergroting van de effectieve vraag zou kunnen worden bestreden. Daar dit niet gepaard zou gaan met veel moeite en politieke pijn was deze zienswijze uiteraard politiek gezien zeer welkom. Reeds in 1974 werd echter uit economische studies duidelijk dat deze ongunstige ontwikkeling bepaald niet alleen haar oorzaak vond in een teruggang van de (internationale) conjunctuur, maar tevens voor een niet onaanzienlijk deel in structureel te hoge arbeidskosten (inclusief sociale premies) in Nederland. Deze diagnose voerde tot de conclusie dat een belangrijke matiging van de reële arbeidskosten gedurende een reeks van jaren zou moeten worden gerealiseerd, indien men ernst wilde maken met de bevordering van de werkgelegenheid. Het is niet verrassend dat dit op politieke weerstanden stuitte. De toenmalige regering bleek voor de noodzakelijke beperking van de toename van de arbeidskosteu pas ontvankelijk onder invloed van de sterke stijging van de werkloosheid in de jaren 1974 – 1975.

Zulks betekent echter allerminst dat er van toen af aan sprake was van eenstemmigheid ten aanzien van het beleid gericht op terugbrengen van arbeidskosten. De geschiedenis sinds 1975 illustreert dat het aanzienlijk eenvoudiger is om het eens te worden over een diagnose van het economische ziektebeeld, dat zich zoals hiervoor geschetst kenmerkte door lage winsten, een zwakke eigen-vermogenspositie, een laag investeringsniveau en een zeer onbevredigend niveau van productie en werkgelegenheid, dan over de concrete invulling van een daartegen gericht beleid. Dat gold zowel voor de concretisering van het beleid met betrekking tot de 1%-norm, door Duisenberg als minister van Financiën in 1975 gepresenteerd in de *Miljoenennota 1976*, als voor *Bestek '81* van het eerste kabinet-Van Agt in 1978 en eveneens voor de economische programma's van latere kabinetten.

In de laatste decennia hebben wij met name ervaren van welke moeizame procedures in Nederland sprake is bij het verlagen van de arbeidskosten en de collectieve uitgaven, ondanks het feit dat in ruime kring de gedachte leeft dat een dergelijk beleid onontkoombaar is. Bezuinigingen op dat terrein treffen „verworven rechten” en gevestigde machtsposities in hun aspiraties en perspectieven en wekken daar veel weerstand op. In de westerse samenleving van vandaag zijn op velerlei terreinen organisaties

4) Work on a pay cut, *The Economist*, 24 november 1982.

tot ontwikkeling gekomen die streven naar de behartiging van groepsbelangen, die zich onder andere met kracht verzetten tegen aanpassingsprocessen, voor zover deze met reële inkomensdaling gepaard gaan. Het andere woorden: naast en tegenover het parlement en de daarin vertegenwoordigde groeperingen heeft zich een aantal belangengroeperingen ontwikkeld die ook op dit terrein een stuk macht opeisen, zulks via of ten koste van de overheid.

Dit probleem doet zich des te sterker voor onder de thans ook voor ons land geldende omstandigheid dat de groeivoet van de productie de laatste jaren om het nulniveau schommelt en pas het laatste jaar weer enigszins stijgt. Evenals sommige andere landen worstelt Nederland derhalve thans met wat Thurow noemt het „zero-sum game” 5). „The problem with zero-sum games is that the essence of problem solving is loss allocation. But that is precisely what our political process is least capable of doing. When there are economic gains to be allocated, our political process can allocate them. When there are large economic losses to be allocated, our political process is paralyzed. And with political paralysis comes economic paralysis”.

Met dit alles wil niet zijn gezegd dat de overheid tot nu toe in het geheel geen stappen in de goede richting op het bedoelde terrein heeft gezet. In termen van president Duisenberg in het jaarverslag van De Nederlandsche Bank over 1981 kan echter worden gesteld: „Zonder twijfel zijn er in de afgelopen jaren talrijke, vaak pijnlijke maatregelen genomen, maar veelal te laat en te gering van omvang, terwijl voorts bijna evenveel maatregelen zijn genomen om de pijn van de ombuigingen op korte termijn te verzachten”. Het nadeel van deze verzachtingen is echter uiteraard dat het effect van de veelal noodzakelijke ombuigingen niet onaanzienlijk wordt gemitigeerd.

Na het voorgaande zal het duidelijk zijn dat het een belangrijke vraag is wat de overheid, indien en voor zover zij op dit terrein inderdaad invloed kan uitoefenen, in feite aan beleid voert om de geschetste ongunstige ontwikkeling te remediëren. Wij zullen daarom thans nader stilstaan bij de concrete beleidsmaatregelen die van overheidszijde op dit punt worden genomen en zullen daarbij, evenals in het voorgaande, de nadruk leggen op het beleid ten aanzien van de naar ons oordeel zo belangrijke bedrijfsbesparingen.

### De bedrijfsbesparingen in de naaste toekomst

Het komt ons voor dat de bedrijfsbesparingen langs twee wegen door het overheidsbeleid kunnen worden beïnvloed. In de eerste plaats kunnen de bedrijfsbesparingen worden beïnvloed via de omvang van de rentelasten die op het bedrijfsleven drukt; in de tweede plaats via de hoogte van de andere lasten die op het bedrijfsleven drukken voor zover deze door overheidsmaatregelen kunnen worden beïnvloed.

Wat de eerste factor betreft is het overheidsbeleid indirect van belang; het beroep van de overheid op besparingen is namelijk van invloed op de hoogte van de rente op de kapitaalmarkt en via deze op de hoogte van de rentelasten die het bedrijfsleven moet opbrengen. De tweede factor werkt langs directe weg, namelijk via het niveau van belastingen premies. Met betrekking tot de eerste factor en gedeeltelijk ook tot de tweede speelt de ontwikkeling van het tekort van de totale overheidssector een cruciale rol. Een goed beeld van dit alles wordt verkregen door aandacht te schenken aan de financiering van de rijksoverheid.

Het zal voor niemand die de media volgt een verrassing zijn dat momenteel de zogenaamde ombuigingen het centrale punt van het overheidsbeleid op financieel terrein vormen. In dit verband wordt in de *Miljoenennota 1985* een totaal bedrag van f. 17 miljard genoemd betrekking hebbend op de jaren 1983 tot en met 1985. Een deel daarvan is bij velen maar al te bekend als de op de ambtenarsalarissen toegepaste kortingen en diverse bezuinigingen op het aantal arbeidsplaatsen bij de overheid. In dit kader moet echter wel worden opgemerkt dat de f. 17 miljard geen netto karakter heeft. In deze zelfde periode immers is uit de rijkskas voor beleidsintensiverende en andere maatregelen een extra bedrag van f. 12 miljard betaald. De werkelijke bezuiniging betreft in deze periode derhalve „slechts” f. 5 miljard. Vooral deze laatste bezuiniging is van invloed op het beroep dat

het rijk op de kapitaalmarkt moet doen voor de financiering van zijn tekort. Naar schatting veroorzaakt deze laatste netto bezuiniging een daling van de rente van ruim 0,5% ten opzichte van de situatie die zonder deze bezuiniging zou heersen.

Bij het voorgaande moet inmiddels wel worden aangetekend dat een deel van de bedoelde extra uitgaven betrekking heeft op maatregelen die in Duisenbergs woorden dienen om „de pijn van de ombuigingen op korte termijn te verzachten”. Misschien mag men hieruit voorzichtig concluderen dat regeringsbeleid en regeringsvoornemens ook thans nog niet geheel sporen. Aangekondigd was een lastenverlichting ten behoeve van het bedrijfsleven gedurende de periode 1984 tot en met 1986 ad f. 1½ à 2 miljard per jaar. „Het kabinet hecht grote waarde aan het verminderen van het direct op het bedrijfsleven drukkende deel van de collectieve lasten als instrument voor de bevordering van het herstel van de marktsector”, lezen wij in de *Miljoenennota 1984*. Hiertoe behoren vooral de verlaging van de vennootschapsbelasting van 48% tot 43% en vergelijkbare maatregelen in de sfeer van de inkomstenbelasting voor zelfstandigen die in 1984 werden gerealiseerd. Het zal inmiddels duidelijk zijn dat deze vorm van lastenverlichting op zich zelf ten koste van de verlaging van het overheidstekort gaat en in zoverre op korte termijn een tweesnijdend zwaard vormt.

Een belangrijke vorm van lastenverlichting van het bedrijfsleven die daarnaast was aangekondigd, betrof een verlichting van sociale premies welke voordien ten laste van de bedrijven kwamen. In het vooruitzicht was gesteld dat hiervoor in 1985 een bedrag van f. 1.350 miljoen beschikbaar zou komen, maar de feitelijke ontwikkeling heeft helaas geleerd dat hier volledig sprake is van een fata morgana. Berekeningen geven zelfs aan dat hier eerder van een lastenverzwaring sprake is. Oorzaak hiervan is verhoging c.q. invoering van sociale-verzekeringshellingen op het bedrijfsleven en verschuiving van overheid naar bedrijven.

Hoe moet gezien dit alles ons oordeel luiden over het overheidsbeleid inzake verlichting van de op het bedrijfsleven rustende lasten? Naar onze opvattingen kan hier slechts sprake zijn van een zeer bescheiden begin in verhouding tot wat eigenlijk nodig zou zijn. Inderdaad moet worden toegegeven dat hetgeen in tien jaar is scheefgegroeid, niet in enkele jaren valt recht te trekken, zoals de voormalige VNO-voorzitter Van Veen destijds terecht opmerkte. Dat in 1985, zoals wij zagen, in wezen noch van belastingverlaging (afgezien van enkele kleine posten), noch van vermindering van sociale premies sprake is, is naar mijn mening in elk geval een droevige zaak.

Bovendien moet hierbij nog in aanmerking worden genomen dat zelfs indien een lastenverlichting bij wijze van spreken vandaag zou plaatshebben met als gevolg toename van de winsten en bedrijfsbesparingen, redelijkerwijze niet mag worden verwacht dat deze onmiddellijk tot grotere investeringen met daarmee samenhangende grotere werkgelegenheid zou leiden. De jarenlange verliessituatie en kapitaalerosie die achter ons liggen, geven vele bedrijven aanleiding voor het herstel van hun solvabiliteitspositie eerst hun schuldenpositie te saneren.

### De ontwikkeling op lange termijn

Aan het tot dusver gevoerde, althans geplande beleid, ligt de conceptie van een omvangrijke saneringsoperatie ten grondslag. Eigenlijk is de uitvoering van deze operatie pas de laatste jaren bespreekbaar geworden. Terugdringing van de collectieve uitgaven ter vermindering van het overheidstekort en ter verlaging van de collectieve lasten, alsmede vergroting van de bedrijfsbesparingen, vormen de onderdelen van deze saneringsoperatie die in dit college ter discussie staan. In deze visie is de vraag dus niet of het overheidstekort moet worden teruggebracht, maar hoe dit zou moeten geschieden. Op deze laatste vraag heeft een bij de kabinetsformatie ingeschakelde werkgroep een antwoord gegeven. Deze werkgroep is op onzes inziens goede gronden tot de conclusie gekomen dat besparing op arbeidskosten en beperking van de uitkeringen voor sociale voorzieningen hiervoor onvermijdelijk zijn.

5) L.C. Thurow, *The zero-sum society*, New York, 1980, blz. 12.

Zoals wij zojuist reeds opmerkten, is hetgeen inmiddels van deze voornemens is gerealiseerd nog slechts van bescheiden omvang. Cijfers over het percentage dat het overheidstekort uitmaakt van het nationale inkomen illustreren dit duidelijk. Vanaf 1978 tot en met 1983 nam dit tekort jaarlijks toe van 4% in 1978 tot 11% in 1983. Al hetgeen er tot dusverre is bereikt met het ombuigingsproces, dat zoveel gerucht in den lande heeft veroorzaakt, is dat dit tekort in 1984 voor het eerst niet verder gestegen is en nu op 9,5 à 10% kan worden geraamd. Neemt men in aanmerking dat het eerder genoemde percentage van ongeveer 4 te beschouwen is als een aanvaardbaar structureel tekort, dan is het duidelijk dat ons land in dit opzicht met betrekking tot de beperking van het overheidstekort nog een lange weg heeft te gaan. Het minste dat op dit punt nodig is, is dat het ombuigingsbeleid ook na 1986 zal worden voortgezet.

Wat betreft de lastenverlichting van het bedrijfsleven zal het duidelijk zijn dat de gang van zaken welke wij met betrekking tot 1985 constateerden, niet voor herhaling vatbaar is, indien men ernst wil maken met een herstel van de marktsector in de Nederlandse economie.

### Voorwaardenscheppend beleid

Zal het huidige overheidsbeleid ons land het gewenste structurele herstel brengen? Terecht wordt in de begroting voor Economische Zaken voor 1984 opgemerkt: „Meer dan voorwaarden scheppen kan de overheid ... niet; veel zal afhangen van de alertheid en de inzet van het bedrijfsleven om de aldus verkregen winsten te benutten. Alleen dan kan Nederland een duurzaam groeiperspectief tegemoet zien”.

Daarmee dringt zich tevens de vraag op of de ombuigingen in de collectieve sector maatschappelijk aanvaard zullen worden, zeker wanneer dit beleid nog jaren wordt voortgezet. In dit kader vraagt met name de verdere daling van de koopkracht van uitkeringen en salarissen aandacht. Het komt ons voor dat een verdergaande daling van de sociale uitkeringen zal moeten worden getoetst aan de verhouding van het inkomen van deze groep ten opzichte van de lonen. Met betrekking tot een verdere eenzijdige matiging van salarissen in de overheidssector lijkt grote behoedzaamheid geboden. Op lange termijn zal een redelijke verhouding moeten bestaan tussen de honorering van vergelijkbare posities bij de overheid en in de private sector. Wat op het ogenblik het geval is met betrekking tot de salarispositie van computerdeskundigen in de ambtelijke sector doet bange vermoedens rijzen aangaande de vraag, of met name de factor bekwaamheid bij de ambtelijke salarissen het niet aflegt tegenover de factor nivellering. Bij een uittocht op grote schaal van bekwame ambtenaren naar het bedrijfsleven is niemand gebaat.

In het voorgaande is naar mijn mening reeds voldoende naar voren gekomen dat een beleid gericht op lastenverlichting van het bedrijfsleven gedurende een voldoende aantal jaren op consistente wijze moet worden gevoerd, wil het aan zijn doel beantwoorden. Hieraan kan worden toegevoegd dat versterking van de marktsector, wil zij effectief zijn, niet beperkt kan blijven tot de hiervoor bedoelde lastenverlichting van het bedrijfsleven. Met name dient hierbij voor deregulering en privatisering een belangrijke plaats te worden ingeruimd.

### Slot

Bespiegelingen over maatschappelijke ontwikkelingen zoals in het voorgaande werden gegeven, doen niet zonder gevoelens van nostalgie denken aan de plastische tekening van de hand van Keynes van de negentiende-eeuwse harmonie van belangen die hem onder andere aanleiding gaf een band te leggen tussen de spaarder en het koninkrijk der hemelen. Over het systeem van ondernemingswijze productie merkte Keynes immers op: „For a hundred years the system worked, throughout Europe, with an extraordinary success and facilitated the growth of wealth on an unprecedented scale. To save and to invest became at once the duty and the delight of a large class. ... The morals, the politics, the literature, and the religion of the age joined in a grand conspiracy for the promotion of savings. God and Mam-

mon were reconciled. Peace on earth to men of good means. A rich man could, after all, enter into the Kingdom of Heaven – if only he saved”.

Men kan zich vandaag de dag nauwelijks meer een goede voorstelling vormen van de diepe kloof die er gaapt tussen de wereld en de mens van toen en die van vandaag. Dit fundamentele verschil strekt zich, zoals Keynes terecht opmerkt, tot het hele leven uit, zowel wat betreft het morele, het politieke, het godsdienstige, het artistieke, als ook praktisch elk ander aspect daarvan. Het is tegen deze achtergrond bezien niet verwonderlijk dat er ook op het terrein van de inkomensbesteding in het algemeen en het sparen in het bijzonder ten opzichte van toen radicale wijzigingen zijn opgetreden. In de vorige eeuw werd in economische theorieën het sparen in verband gebracht met begrippen als „abstinence” en „waiting”. Hiermee werd bedoeld een tijdsvoorkeur tot uitdrukking te brengen berustend op het bewust afzien van mogelijke consumptie ten bate van toekomstige behoeftenbevrediging. Dat dit privaat-economische streven gunstige sociaal-economische gevolgen had, namelijk het mogelijk maken van omvangrijke investeringen, met als gevolg een toename van de productie en de welvaart, was toen een eenvoudig ervaringsfeit. Bewust of onbewust leidde deze constellatie tot een maatschappelijke waardering van het sparen die Keynes tot zijn opmerkelijke uitspraak bracht.

Inmiddels is een totaal andere houding ten opzichte van het sparen ontstaan. De mogelijkheid terug te vallen op de overheid en uitgebreide sociale voorzieningen hebben het sparen in veler ogen tot een overbodigheid gemaakt of zelfs tot een anomalie gereduceerd. Tegen deze gewijzigde achtergrond is het duidelijk dat de band tussen sparen en maatschappelijke deugden, laat staan het perspectief van het beërven van het koninkrijk der hemelen door de spaarder, door velen niet meer wordt herkend of zelfs erkend. Uit het voorgaande volgt echter, dat het sparen, sociaal-economisch gezien, onder de huidige omstandigheden op zijn minst een eerherstel verdient.

In dit artikel stonden wij stil bij de oorzaken van het structurele tekort aan besparingen en de gevolgen daarvan. Daarbij bleek hoe wenselijk een verhoging van de spaarquote en een vermindering van het overheidstekort zijn met het oog op het zozeer gewenste herstel van productie en werkgelegenheid. Het is inmiddels verheugend dat enige toename van inzicht op dit punt valt waar te nemen. Dat dit veldwinnende inzicht tot dusverre nog slechts in relatief bescheiden mate in concrete beleidsmaatregelen heeft geresulteerd moge uit het voorgaande zijn duidelijk geworden. Omtrent de verhouding tussen hetgeen is bereikt en hetgeen nog zal moeten worden bereikt is te groot optimisme vooralsnog niet op zijn plaats. In dit opzicht geldt stellig de uitspraak waarmee de president van De Nederlandsche Bank zijn jaarverslag over 1983 aanvangt: „Het gaat beter, maar nog niet goed”.

W. Eizenga