

Een bezorgde oude dag

Nederland vergriest. Uit de CBS-bevolkingsprognoses blijkt dat het aantal bejaarden tot het jaar 2030 ongeveer zal verdubbelen, terwijl de potentiële beroepsbevolking ongeveer constant blijft 1). Deze ontwikkeling lijkt de AOW in het nauw te zullen brengen. De AOW wordt gefinancierd volgens het omslagstelsel. Dit betekent dat de uitkeringen van de huidige generatie bejaarden worden betaald uit de premies die de huidige generatie werkenden opbrengt. Om de uitkeringen in de toekomst in vergelijking met het welvaartspeil constant te houden zullen de premiepercentages in de loop van de tijd dus ongeveer moeten verdubbelen.

Het is de vraag of de toekomstige generatie werkenden bereid is deze last te dragen. Is ze daartoe niet bereid, dan kunnen er twee dingen gebeuren. Er kunnen op directe wijze maatregelen worden genomen door de AOW-uitkeringen niet langer het welvaartspeil te laten volgen, en er kan op indirecte wijze gereageerd worden door te proberen de toegenomen lasten af te wentelen. Waarschijnlijk ontstaat dan een combinatie van looninflatie en uitholling van de ondernemingswinsten. De gevolgen daarvan zijn bekend uit de jaren zeventig. Er is dus alle reden om de vergrijzing met zorg te bezien.

Voor deze problemen lijkt een eenvoudige en doeltreffende oplossing te bestaan, waaraan al vaker in *ESB* aandacht is besteed 2). We zouden geheel of ten dele kunnen overstappen van het omslagstelsel op een fondsvormingsstelsel. In een dergelijk stelsel spaart de huidige generatie werkenden voor de tijd dat ze zelf bejaard is, zoals nu via de pensioenfondsen gebeurt. Deze overstap komt er feitelijk op neer dat we de AOW-premies nu al verhogen. Het financieringsoverschot dat daardoor ontstaat kan opzij worden gezet. De toekomstige uitkeringen kunnen dan geheel of ten dele worden gefinancierd uit ontsparingen van het AOW-fonds. Over de beleggingen van het fonds kan bovendien in de tussentijd nog een aardig rendement worden opgestreken.

Deze oplossing is echter een illusie. Ze komt voort uit de vergissing, door economen wel vaker gemaakt, dat wat op micro-niveau geldt ook op macro-niveau geldt. Uiteindelijk komt het er bij de AOW *altijd*, dat wil zeggen ongeacht het financieringsstelsel, op neer dat het op een bepaald moment beschikbare maatschappelijke product verdeeld moet worden over werkenden en bejaarden. Bij het omslagstelsel gebeurt dit in het kader van de inkomensherverdeling via de overheid, bij het fondsvormingsstelsel in het kader van rente-ontvangsten en vermogensonttrekkingen.

In het geval van het omslagstelsel zijn de werknemers dus het eerst aan de beurt om in te leveren, in het geval van een fondsvormingsstelsel zijn de ondernemingen dat. Ze zien door de vermogensonttrekkingen de voor investeringen beschikbare fondsen afnemen of zelfs negatief worden. Dit noopt ze tot winsthoudingen om groei te financieren en dus tot afwenteling van de lasten op de werknemers, met dezelfde gevolgen die we bij het omslagstelsel al zagen: uitholling van de rendementspositie en inflatie.

Een andere reden waarom wel gepleit wordt voor een fondsvormingsstelsel is dat onder dit stelsel de aanspraken van de toekomstige generatie bejaarden zekerder zouden zijn. Een AOW-uitkering waarvan de kosten worden omgeslagen over de werkenden is tenslotte maar een gunst, terwijl een uitkering waarvoor is gespaard een recht is. Er is echter geen enkele reden om aan te nemen dat er in het geval van een fondsvormingsstelsel niet aan de verworven rechten getornd kan worden, aangezien het AOW-fonds ongetwijfeld onder democratische controle zal staan. Het perfect vastleggen van de aanspraken van de toekomstige generatie bejaarden betekent bovendien niet

een oplossing, maar een verschuiving van de problemen. Het deel van de nationale productie dat in de toekomst naar de bejaarden zal gaan ligt dan vast, zodat de strijd tussen werknemers en werkgevers om de rest des te hevig zal zijn.

De enige overweging die bij de keuze van de financieringswijze van de AOW dus een rol dient te spelen is de invloed die deze financieringswijze heeft op de omvang van de toekomstige productie. Waar meer is, is het gemakkelijker delen. Fondsvorming zou alleen dan de voorkeur verdienen wanneer de besparingen zouden leiden tot investeringen die de productiecapaciteit ten goede zouden komen. Al in 1954 heeft de Sociaal-Economische Raad deze mogelijkheid als onrealistisch ter zijde geschoven 3). De Raad stelde dat „fondsvorming de besparingen zeer sterk zou doen stijgen, terwijl het niet waarschijnlijk is, dat de factoren, welke de omvang van de investeringen bepalen, zich hierdoor zodanig zullen wijzigen, dat de toewijding van de spaarneiging tot additionele investeringen aanleiding zal geven”.

Deze redenering heeft haar geldigheid niet verloren. Bij vrije internationale kapitaalmobiliteit zijn extra besparingen in een klein land niet of nauwelijks van invloed op de rentestand. Afzien van huidige consumptie zal bovendien de afzetverwachtingen negatief beïnvloeden. Bovendien betekent fondsvorming een verhoging van de AOW-premies. De werknemers zullen ongetwijfeld pogen deze lasten af te wentelen op de werkgevers, hetgeen ten koste zal gaan van de winstgevendheid. Fondsvorming zal de omvang van de toekomstige productiecapaciteit dus eerder negatief dan positief beïnvloeden, omdat het slecht is voor de huidige economische ontwikkeling.

Hier staat tegenover dat het spaaroverschot in het buitenland kan worden belegd. Dat maakt het mogelijk in de toekomst op deze beleggingen in te teren en zodoende de consumptie sneller te laten groeien dan de productie, zonder dat dit ten koste gaat van het winstinkomen. Dat zou de verdelingsproblematiek verlichten. Van deze mogelijkheid wordt in Nederland al op ruime schaal gebruik gemaakt. Ondanks de financieringstekorten van de overheid is er een groot nationaal spaaroverschot dat tot uitdrukking komt in een omvangrijke kapitaalexport. Het verdient geen aanbeveling deze ontwikkeling verder te versterken. Beleggen in het buitenland brengt valutarisico's met zich mee, zodat de toekomstige opbrengsten onzeker zijn. Bovendien is er niet alleen in de toekomst sprake van economische problemen, maar ook nu. De beschikbare fondsen zouden dus beter in Nederland dan in het buitenland geïnvesteerd kunnen worden.

We kunnen concluderen dat een verandering van de financieringswijze van de AOW geen oplossing is voor de problemen van de vergrijzing. Het is niet te voorkomen dat wie dan leeft, dan zorgt. Het enige dat zin heeft is de lasten over zoveel mogelijk schouders te verdelen. Er zal dus gestreefd moeten worden naar de inschakeling van een groter deel van de potentiële beroepsbevolking in het productieproces. En wellicht zullen we niet ontkomen aan een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd.

M.A. Langman

1) Zie J. Weisbeek, *Vergrijzing, ontgroening en collectieve uitgaven*, Stukwerk nr. 33, Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk, 1985.

2) F.A.J. van den Bosch, P.J.C. van Eekelen en C. Petersen, *De toekomst van de AOW: verdubbeling van de premies of halvering van de uitkeringen?*, *ESB*, 16 november 1983; H.A.A. Verbon, *De lange golf in het ouderdompensioen*, *ESB*, 16 juli 1986.

3) Sociaal-Economische Raad, *Advies inzake de wettelijke ouderdomsverzekering*, 's-Gravenhage, 1954.