

Nederlandse samenvatting van CPB Document 180

Relation entry, exit and productivity; An overview of recent theoretical and empirical literature

Onderzoeksvragen

Om te zorgen voor economische groei is het bevorderen van de productiviteit één van de belangrijkste doelen van economisch beleid. Beleidsmakers hebben hierbij ondernemerschap hoog in het vaandel staan om dit te realiseren. Vooral starters, d.w.z. nieuwe bedrijven die de markt betreden, trekken daarbij de aandacht, want zijn innovatief en zorgen voor groei van de economie.

Deze studie verkent recent internationaal empirisch en theoretisch onderzoek naar de samenhang tussen starters, opheffingen, innovatie en de groei van de economie. Bij opheffingen gaat het om bedrijven die van de markt verdwijnen. De verkenning wordt vertaald in opties voor startersbeleid. Hiertoe stelt de studie drie onderzoeksvragen:

- Wat zijn de empirische feiten over de samenhang tussen starters, opheffingen en de groei van de economie?
- Wat zeggen recente economische theorieën over de mechanismen achter deze samenhang?
- Wat betekenen de antwoorden op beide voorgaande vragen voor het startersbeleid?

Belangrijkste conclusies

Statistisch onderzoek laat zien dat startende bedrijven en bedrijven die van de markt verdwijnen beide voor een flink deel bijdragen aan de groei van de economie. Meer geavanceerde onderzoeken vinden echter zowel een positief als negatief verband tussen aantallen bedrijven en groei productiviteit. Een belangrijk probleem bij beide type onderzoeken voor de vertaling naar beleid toe is dat het meestal onduidelijk blijft of starters oorzaken zijn van economische groei of juist het gevolg er van zijn.

De onderzochte theorieën laten zien dat het aantal starters en het aantal opheffingen beide gevolgen zijn van ander, dieperliggende oorzaken. Dit betekent dat beleid dat zich richt op het bevorderen van het aantal starters zelf niet effectief is in termen van economische groei of welvaart, want ook zonder starters kan er economische groei zijn. Het startersbeleid kan zich beter richten op onnodige regels die toetreding van mogelijke starters belemmeren. Dit vereist wel een kosten-batenanalyse, omdat sommige regels juist publieke belangen proberen te waarborgen zoals gezondheid en milieu. Daarnaast zijn alternatieven denkbaar om via startersbeleid de economische groei te bevorderen.

Empirie

De studie zet een aantal empirische feiten rond starters en opheffingen op een rij. Zo treedt per jaar ongeveer 20% van alle bedrijven toe tot een markt en verdwijnt ongeveer hetzelfde percentage weer van de markt. Een nieuw bedrijf is kleiner en minder productief dan een al bestaand bedrijf. Vele starters verdwijnen alweer na een aantal jaar van de markt. Diegene die wel overleven groeien sneller in omvang en productiviteit dan bestaande bedrijven.

Decompositiemethoden laten zien dat starters en opheffingen sterk bijdragen aan de toename van de productiviteit, doordat de toetredende bedrijven productiever zijn dan de uittrekkende bedrijven. De grootte van de bijdrage aan de productiviteit hangt echter sterk af van de gekozen decompositiemethode en de lengte van de observatieperiode. Hoe langer de periode, des te meer starters des te groter hun bijdrage.

De decompositiemethoden geven geen zicht op de oorzaken van productiviteitsgroei. Meer geavanceerde, econometrische, onderzoeken proberen dat wel te doen, maar vinden tot dusver zowel een positief als een negatief verband tussen het aantal bedrijven en productiviteit. Een belangrijk probleem hier is dat door ontbreken van geschikte data nog onvoldoende rekening gehouden kan worden met het endogeniteitsprobleem. Zowel het aantal bedrijven als de productiviteit zijn endogeen. Ze worden bepaald door andere factoren zoals de toepassing van een technologie uit het buitenland wat zowel het aantal starters als de economische groei kan stimuleren.

Voor de vertaling naar beleid betekent dit dat het bij beide type empirisch onderzoek meestal onduidelijk is of de starters oorzaken zijn van economische groei of juist het gevolg er van zijn.

Theorie

De studie bekijkt vervolgens vier theoretische modellen op het gebied van starters, opheffingen, innovatie en productiviteit. De besproken theorieën geven inzicht in de onderling samenhang en daarmee wat de mogelijke opties zijn voor effectieve overheidsinstrumenten.

De onderzochte theorieën laten zien dat het aantal starters en opheffingen beide gevolgen zijn van dieper liggende oorzaken waar beleid op zou moeten aangrijpen. Daarom zijn deze aantallen nooit de uiteindelijke oorzaken van economische groei. Bij een beleid dat zich richt op welvaart, kan deze welvaart ook toenemen zonder starters zolang bestaande bedrijven op de markt maar onderling voldoende concurreren. De dreiging van potentiële starters alleen al kan deze bedrijven prikkelen tot innovaties en efficiënter werken. Deze dreiging wordt mede bepaald door het gemak waarmee starters op een markt actief kunnen worden.

Verder hebben de theorieën gemeenschappelijk dat een verlaging van de toetredingskosten tot de markt gunstig uitwerkt op economische groei. De visie op de rol van innovatie in dit proces verschilt echter tussen de theorieën. In sommige visies is het belangrijk dat starters zelf in vernieuwing investeren, terwijl in andere visies het vooral gaat om het toepassen van technologie van elders zonder eigen inspanningen.

Beleidsimplicaties

Vervolgens kijkt de studie naar wat de gevolgen zijn voor het startersbeleid uitgaande van een welvaartseconomische aanpak. Theoretisch gezien leidt marktwerking tot optimale welvaart zolang er geen marktimperfecties zijn. Als er marktimperfecties voorkomen dan kan de overheid overwegen haar beleid te veranderen om deze imperfecties tegen te gaan inclusief bestaande regelgeving. Dan moeten de voordelen van overheidsingrijpen voor de welvaart wel steeds afgewogen worden tegen de kosten ervan.

De inzichten uit de theorie gecombineerd met de empirische bevindingen leveren enkele implicaties en beleidsopties op voor het startersbeleid. In concreto zijn er drie mogelijke marktimperfecties, gerelateerd aan het starten van een bedrijf, die mogelijk aanleiding geven voor het voeren van een startersbeleid door de overheid: marktmacht van bestaande bedrijven, externe effecten en falen van de kapitaalmarkt.

I Beperken marktmacht bestaande bedrijven

Starters kunnen worden belemmerd om tot de markt toe te treden door het gedrag van bestaande bedrijven of door institutionele obstakels. De gevolgen hiervan zijn hogere consumentenprijzen en mogelijk minder starters dan wenselijk is vanuit welvaartspectief. Voor het misbruik van marktmacht is er de bestaande regulering via toezichthouders als de NMa. Marktmacht ontstaat soms ook door institutionele beperkingen, zoals het verkrijgen van (bouw)vergunningen en andere te doorlopen procedures en de lange tijd die starters moeten wachten op een vergunning om te starten. Uit OESO-studies blijkt dat Nederland internationaal niet voorop loopt met lage toetredingsdrempels.

II Omgaan met externe effecten

Van de innovaties van starters kunnen sommige bedrijven profiteren door deze te imiteren, terwijl andere concurrerende bedrijven last hebben van de innovatie door starters. In beide gevallen nemen starters deze winsten en verliezen niet mee in hun beslissing om een bedrijf te beginnen. Deze externe effecten kunnen een reden voor overheidsingrijpen zijn. Bij positieve externe effecten, waarbij andere bedrijven profiteren van de innovaties van starters, zijn er vanuit welvaartspectief te weinig starters. Bij negatieve externe effecten zijn er teveel starters doordat dit ten koste gaat van andermans innovaties. De studie concludeert dat beleid zich hier vooral moet richten op een goede inrichting van het intellectueel eigendom en het subsidiëren van innovaties (via bijvoorbeeld de WBSO). Dit zijn meestal effectievere instrumenten dan het startersbeleid

zelf omdat ze direct aangrijpen op de marktimperfectie. Aandachtspunt is wel dat bedrijven door intellectuele eigendomsrechten teveel marktmacht kunnen krijgen. Dus er kan sprake zijn van een afruil tussen marktmacht en externe effecten.

III Beperken imperfecties op kapitaalmarkt voor starters

Problemen op de kapitaalmarkt kunnen ook leiden tot te weinig starters vanuit welvaartspectief. Zulke problemen treden op bij asymmetrische informatie tussen de geldverschaffer en de potentiële starter, waarbij de ene partij meer of betere informatie heeft dan de andere. Dit verzwakt de financiële positie van starters ten opzichte van zittende bedrijven. Het aantonen van dergelijke problemen is echter in de praktijk moeilijk. Aan het opzetten van een nieuw bedrijf zit nu eenmaal een relatief hoger risico met bijbehorend hogere renteopslag vast dan aan een nieuwe activiteit van een bestaand bedrijf.

Gegeven bestaande regelgeving en beleidinstrumenten is het aanpakken van toetredingsbelemmeringen door onnodige regels een nader te overwegen beleidsoptie voor Nederland om de welvaart te bevorderen. Dit kan niet zomaar. Sommige toetredingsbelemmeringen zijn juist in het leven geroepen om publieke belangen te waarborgen zoals gezondheid en milieu. Daarom is een kosten-batenanalyse vereist om tot een weloverwogen aanpak te komen. Hierbij zijn alternatieven denkbaar om via startersbeleid de economische groei te bevorderen. Of bedrijven daadwerkelijk starten hangt namelijk niet alleen af van de toetredingskosten, maar ook van aanpassingskosten en kosten bij opheffingen. Deze kosten worden onder meer beïnvloed door regelgeving op de arbeidsmarkt. De theorie en empirie laten zien dat voor de economische groei als geheel het ook belangrijk is dat bedrijven hun poorten kunnen sluiten. Hun personeel kan dan elders, waaronder soms nieuwe bedrijven, veelal productiever worden ingezet.

Afsluitend

De studie sluit af met twee onderwerpen die interessant kunnen zijn voor vervolgonderzoek. Ten eerste geeft de theorie geen eenduidig antwoord op de relatie tussen concurrentie en innovatie en daarmee de betekenis voor beleid. Een positief, negatief en zelfs een omgekeerde U-curve is mogelijk als verband. Voor beleid is dan ook niet duidelijk langs welke weg de productiviteit verder kan worden bevorderd, gegeven bestaand beleid rond innovatie en marktwerking. Het woord is aan empirisch onderzoek dat tot op heden voor Nederland schaars is. Ten tweede is de relatie tussen regulering van de arbeidsmarkt (waaronder ontslagbescherming) en productiviteit een interessant terrein voor vervolgonderzoek. Ook hier is empirisch onderzoek nog schaars en levert het tot dusver geen eenduidig antwoord op hoe deze relatie in elkaar steekt.