

Algemeen-economische politiek en midden- en kleinbedrijf

Het midden- en kleinbedrijf is door zijn specifieke kenmerken van groot belang voor de economische ontwikkeling. Het is dan ook niet verwonderlijk dat er soms stemmen opgaan voor een economische politiek die vooral op deze sector is gericht. In dit artikel wordt onderzocht welk type algemeen-economische politiek voor het midden- en kleinbedrijf het gunstigst is. De auteurs concluderen dat de meeste beleidsalternatieven die speciaal zijn gericht op het midden- en kleinbedrijf weinig effectief zijn, terwijl een generieke politiek die is gericht op loonmatiging, het terugdringen van de overheid en een betere werking van de arbeidsmarkt ook voor kleinere bedrijven bijzonder gunstig is.

DRS. J.P. VERBRUGGEN – DRS. J. VAN DER TUIN*

Eind vorig jaar is de kabinetsnota *Ruim baan voor ondernemen* verschenen, waarin nieuwe beleidslijnen worden getrokken voor het midden- en kleinbedrijf (mkb)¹. Ter voorbereiding van deze nota is een studie verricht naar de effecten van negen algemeen-economische beleidsopties op het mkb. Dit artikel is een uitvloeisel van die achtergrondstudie². Door de specifieke kenmerken van het mkb kunnen algemeen-economische maatregelen voor deze categorie bedrijven anders uitwerken dan voor het overige bedrijfsleven. Op grond hiervan wordt regelmatig gesteld dat op het mkb gerichte algemeen-economische beleidsmaatregelen noodzakelijk zijn voor een goed functionerend mkb. Ook onlangs is nog voor dergelijke gerichte maatregelen gepleit³.

In dit artikel staat de vraag centraal of een gezond algemeen-economisch beleid ook goed is voor het mkb, of dat voor een goed functionerend mkb daarnaast specifieke maatregelen op algemeen-economisch terrein nodig zijn. Benadrukt zij dat wij in dit artikel uitsluitend aandacht schenken aan de relatie tussen algemeen-economische politiek en mkb. Andere onderdelen van het mkb-beleid, zoals kennisbevordering en vergroten van financieringsmogelijkheden, vallen buiten het kader van dit artikel. Voor we ingaan op de uitkomsten van de evaluatie van de onderzochte beleidsopties geven we eerst een korte schets van het mkb, en van de voor deze bedrijfst categorie relevante economische ontwikkelingen.

Betekenis en kenmerken van het mkb

Het mkb is van vitale betekenis voor onze economie⁴. Het overgrote deel van de bedrijven in ons land behoort tot de groep kleine en middelgrote bedrijven. Het aandeel van deze bedrijven in de werkgelegenheid en de bruto toegevoegde waarde van het totale bedrijfsleven is respectievelijk 42% en 32%. Voorts levert het mkb, door de specifieke en complementaire economische functies die het vervult, een belangrijke bijdrage aan de vernieuwing en dynamiek van de economie⁵.

Een kenmerk van het mkb is de sterke oriëntatie op de binnenlandse vraag⁶. Ruim 80% van de producten en diensten van kleine en middelgrote ondernemingen wordt afgezet op de binnenlandse markt. Daarnaast kenmerken kleine en middelgrote ondernemingen zich door een naar verhouding arbeidsintensief productieproces. Met inbegrip van het aan zelfstandigen toegerekende loon is het aandeel van de arbeidskosten in het mkb relatief hoog, ondanks de verhoudingsgewijs lage gemiddelde loonvoet. De arbeidskostenquote in het mkb als geheel bedraagt 78%

* De auteurs zijn werkzaam op het Ministerie van Economische Zaken, respectievelijk bij de Directie Algemene Economische Politiek en de Directie Midden- en Kleinbedrijf. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven. Zij danken drs. W.C. Middelkoop, drs. C.J. Schulze, drs. J. van Sinderen en drs. M. Verhagen voor hun commentaar op een eerdere versie van het artikel.

1. Ministerie van Economische Zaken, *Ruim baan voor ondernemen; beleid voor het midden- en kleinbedrijf in nieuw perspectief*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20 324, nr. 1-2.

2. In de achtergrondstudie, die bij de auteurs verkrijgbaar is, zijn naast eigen modeluitkomsten tevens soortgelijke resultaten opgenomen die op het Ministerie van Economische Zaken zijn berekend op basis van sectorale modeluitkomsten van het CPB.

3. Zie H.H.M. Peeters, W.H.J. Verhoeven en J.G. Vianen, *Het midden- en kleinbedrijf in 1988*, *ESB*, 13 januari 1988; KNOV, *Ruim baan voor ondernemen*, commentaar op kabinetsnota *Ruim baan voor ondernemen*, januari 1988; PvdA, *Overheveling arbeidsintensieve prestaties naar een lager btw-tarief*, mei 1988.

4. Volgens de gangbare statistische definitie in ons land worden tot het mkb gerekend alle particuliere ondernemingen met winst-oogmerk waarin minder dan 100 personen werkzaam zijn, uitgezonderd die in de landbouw. Het grootbedrijf (gb) vormt het complement van het mkb in deze categorie ondernemingen. De totale bedrijvensector bestaat naast het mkb en gb uit de landbouw en visserij en bedrijfstakken zonder winst-oogmerk, zoals de gezondheidszorg en de maatschappelijke dienstverlening.

5. Voor meer informatie omtrent de betekenis en de ontwikkeling van het mkb wordt verwezen naar EIM, *Midden- en kleinbedrijf in de markt, een sterkte-zwakteanalyse van de produktiestructuur*, november 1987; Ministerie van Economische Zaken, op. cit., 1987, hoofdstuk 2; A.F.M. Nijssen en J. van der Tuin, *Kleinschalige werkgelegenheid, een wenkend perspectief?*, *Kroniek van het Ambacht/Klein- en middenbedrijf*, december, 1986.

6. De hierna vermelde gegevens zijn ontleend aan het eerder aangehaalde EIM-rapport *Midden- en kleinbedrijf in de markt*. De cijfers hebben betrekking op een zo recent mogelijk jaar (meestal 1985).

tegenover 68% in het grootbedrijf (gb). Een ander kenmerk van kleine en middelgrote ondernemingen is het relatief grote aantal minimumloners dat er werkt. In het mkb draagt het aandeel van de minimumloonsom van volwassenen in de totale loonsom ongeveer 12%, in het gb is dit slechts 5%. Ten slotte merken we op dat de druk van de sociale werkgeverslasten in het mkb wat hoger is dan in het gb. Dit verschil bedraagt echter slechts 1,2 %-punt⁷.

Relevante ontwikkelingen

Een relevante economische ontwikkeling voor elke bedrijfssector en dus ook voor het mkb is het verloop van relatieve afzetprijzen. Aangezien hiervan voor het mkb geen langlopende tijdreeksen beschikbaar zijn, maken wij hier gebruik van sectorale data. Uit tabel 1 komt naar voren dat de afzet van overwegende mkb-sectoren als de overig-tertiaire dienstensector⁸ en de bouwnijverheid in de loop der tijd relatief duur is geworden ten opzichte van bijvoorbeeld de verwerkende industrie. Zo is sinds 1950 de binnenlandse afzet van de overig-tertiaire dienstensector ruim 3,5 keer zo duur geworden als die van de verwerkende industrie.

Een belangrijke oorzaak van het relatief duur worden van de afzet van arbeidsintensieve bedrijfstakken c.q. het mkb is gelegen in de forse loonkostenstijgingen in de jaren zestig en zeventig, in combinatie met de hoge arbeidskostenquote en de naar verhouding geringe arbeidsproductiviteitsgroei in de desbetreffende sectoren. Sinds 1950 is de arbeidsproductiviteit in de verwerkende industrie 4 à 5 keer zo snel toegenomen als in de bouwnijverheid en de overig-tertiaire dienstensector. Daar komt voor het mkb nog bij dat binnen de sectoren de arbeidsproductiviteitsontwikkeling in kleine en middelgrote bedrijven in het algemeen achterblijft bij die in grotere bedrijven. De loonkostenstijgingen in de jaren zestig en zeventig zijn onder meer veroorzaakt door de sterke toeneming van de collectieve lastendruk voor werknemers en werkgevers. Anders gezegd, de wig is in de loop van de tijd fors toegenomen. Zo is tussen 1960 en 1987 de wig, uitgedrukt in procenten van het gemiddeld loon (van een gehuwde met twee kinderen), gestegen van 19% naar 42,5%⁹.

Het relatief duur worden van de afzet van arbeidsintensieve bedrijfstakken heeft substitutieprocessen veroorzaakt. Het consumptiepatroon heeft zich zodoende in kapitaal- en invoerintensieve richting ontwikkeld. Tevens is er, mede door de stijging van de collectieve lastendruk, een verschuiving opgetreden van het formele naar het informele circuit¹⁰. Bij activiteiten in dit circuit gaat het voornamelijk om eenvoudig te produceren arbeidsintensieve goederen en diensten. Om die reden is de groei van de informele economie vooral ten koste gegaan van het mkb, met name in sectoren als de bouwnijverheid en de persoonlijke dienstverlening.

Tabel 1. Prijsindex van de binnenlandse afzet afkomstig uit het binnenland, 1950-1988 (1950 = 100)

	1950	1960	1970	1980	1988
Overig-tertiaire diensten	100	179	398	919	1.143
Bouwnijverheid	100	163	263	639	719
Verwerkende industrie	100	123	155	283	314
Totaal bedrijven	100	135	204	422	490

Bron: eigen berekeningen op basis van CPB-gegevens.

Beleidsopties

Vanwege bovengenoemde specifieke kenmerken van kleine en middelgrote ondernemingen kunnen algemeen-economische beleidsopties voor het mkb anders uitpakken dan voor het overige bedrijfsleven. Met het oog daarop hebben we negen denkbare beleidsopties op hun merites beschouwd. Voor zover mogelijk is daarbij rekening gehouden met modeluitkomsten, die overigens zoals gebruikelijk louter een indicatieve betekenis hebben. Aangezien vooralsnog voor Nederland geen integraal economisch mkb-model bestaat waarmee zelfstandig beleidsvarianten kunnen worden doorgerekend, hebben we onze toevlucht gezocht tot een vier-sectorenmodel voor de Nederlandse economie, genaamd VICTOR¹¹. De modeluitkomsten betreffende de productie- en werkgelegenheidsontwikkelingen van de vier sectoren (kapitaalintensieve sector, bouwnijverheid, dienstensector en een restsector) zijn met behulp van een eenvoudige vertaalslag getransformeerd naar uitkomsten voor het mkb en het gb¹².

Bij de keuze en beoordeling van de beleidsopties hebben we naar diverse aspecten gekeken. Een primaire voorwaarde is dat de beleidsopties niet alleen een gunstige invloed hebben op kleine en middelgrote ondernemingen, maar ook een positieve uitwerking hebben op de economie als geheel. Een tweede randvoorwaarde betreft het financieringstekort van de overheid. Gezien de doelstelling van het kabinet het financieringstekort verder terug te dringen, is ervan uitgegaan dat de beleidsopties het tekort van de overheid in elk geval niet structureel mogen doen stijgen. Ten slotte zijn de beleidsopties beoordeeld op enkele aspecten die niet of slechts ten dele in modeluitkomsten tot uitdrukking kunnen komen, maar die van wezenlijk belang zijn voor een weloverwogen beoordeling, zoals uitvoerbaarheid, fraudegevoeligheid, internationale inpasbaarheid en effecten op het informele circuit.

Hoewel een eenduidige indeling van de onderzochte beleidsopties moeilijk is te geven, hebben we voor de overzichtelijkheid de beleidsopties in drie groepen verdeeld:

- generieke beleidsopties;
- arbeidsmarktbeleidsopties;
- 'mkb-gerichte' beleidsopties.

7. A.C.P. de Koning en G. Regter, *Wat kost arbeid in klein en groot?*, EIM, 1987.

8. Hieronder vallen de horeca (SBI 67), de reparatiebedrijven (SBI 68), de zakelijke dienstverlening (SBI 84/85), de overige dienstverlenende bedrijven, zoals kappers en schoonmaakbedrijven (SBI 98) en particuliere huishoudens met personeel in loondienst (SBI 99).

9. F.J. Krapels en A. van Ravestein, *De wig tussen loonkosten en netto loon*, *ESB*, 22 juli 1987.

10. J.P. Verbruggen en F.J. Krapels, *Wijzigingen in het consumptiepatroon; gevolgen voor informele economie en werkgelegenheid*, *ESB*, 2 december 1987.

11. Zie J.P. Verbruggen, *VICTOR; Een vier-sectorenmodel voor de Nederlandse economie*, Discussienota 8502, Ministerie van Economische Zaken, 1985. Hoewel de hier gehanteerde modelversie sinds de publikatie op diverse plaatsen is geactualiseerd, verbeterd en uitgebreid, is het modelkarakter niet aangetast en biedt de genoemde publikatie voor de beoordeling van het gehanteerde model voldoende houvast.

12. Bij deze vertaalslag wordt verondersteld dat voor het mkb en het gb in de onderscheiden sectoren dezelfde procentuele volumemutaties voor de afzonderlijke afzetcategorieën gelden als voor de gehele sector. De verschillen in afzetontwikkeling tussen mkb en gb worden aldus veroorzaakt door de hiervoor genoemde verschillen in de afzetstructuur. Onder de veronderstelling dat de procentuele volumemutaties van het verbruik in het mkb- en gb-deel van de vier sectoren gelijk zijn aan die van de afzet en dat de arbeidsproductiviteitsontwikkelingen in het mkb en gb-deel per sector dezelfde zijn, leiden de verschillen in afzetvolume tot verschillende productie- en werkgelegenheidsresultaten voor het mkb en het gb per sector.

Tabel 2. Effecten van algemeen-economische beleidsopties voor mkb, gb en totale bedrijvensector^a

Beleidsoptie Na jaar	A		B		C		D		E	
	4	8	4	8	4	8	4	8	4	8
Werkgelegenheid (arbeidsjaren %)										
- mkb	1.2	1.5	0.5	0.6	-0.0	-0.0	0.9	1.2	1.1	1.2
- gb	1.4	2.0	0.4	0.5	0.1	0.1	0.9	1.3	0.7	0.8
- totaal bedrijven	1.1	1.5	0.4	0.4	0.1	0.0	0.7	1.0	0.4	0.5
Productievolume (%)										
- mkb	0.6	0.8	0.4	0.5	-0.2	-0.3	0.9	1.3	0.5	0.6
- gb	0.7	1.1	0.2	0.3	-0.1	-0.1	0.7	1.1	0.1	0.3
- totaal bedrijven	0.4	0.7	0.3	0.4	-0.1	-0.2	0.7	1.0	0.2	0.3
Financieringstekort (% van het nni)	-0.4	-0.6	-0.5	-0.7	-0.2	-0.3	-0.2	-0.4	-0.1	-0.1

a. Bij de interpretatie van de resultaten dient er mee rekening te worden gehouden dat de totale bedrijvensector is samengesteld uit het mkb, het gb en een (deels exogene) restcategorie.

Beleidsoptie A: autonome loonkostenmatiging van 2% met doorwerking naar inkomens van ambtenaren en uitkeringsgerechtigden.

Beleidsoptie B: verlaging werkgeverspremies (1% nni) gefinancierd door een verhoging van het btw-tarief.

Beleidsoptie C: verlaging werkgeverspremies (1% nni) gefinancierd door een autonome verhoging van de loon- en inkomstenbelasting.

Beleidsoptie D: simultane, ex ante budgetneutrale verlaging van collectieve uitgaven en inkomsten (1% nni).

Beleidsoptie E: autonome loonmatiging in de tertiaire dienstensector van 4,8% gecombineerd met een zodanige autonome loonstijging in de kapitaalintensieve sector (4,5%) dat ex ante op macro-niveau geen autonome loonmutatie optreedt.

Generieke beleidsopties

Loonmatiging

Vanuit macro-economische optiek beschouwd bestaat er in ons land een brede consensus over de gunstige economische effecten van loonmatiging. Op een lager aggregatieniveau, bij voorbeeld op het niveau van sectoren of het mkb, is deze consensus in mindere mate aanwezig. Zo stond enige jaren geleden het begrip 'duale economie' in relatie tot een beleid gericht op loonmatiging nadrukkelijk in de belangstelling¹³. De exportgeoriënteerde bedrijvensector zou de vruchten plukken van een dergelijk beleid, maar het op de binnenlandse markt georiënteerde deel van het bedrijfsleven, waartoe in belangrijke mate ook het mkb behoort, zou de weerslag ondervinden van de stagnerende binnenlandse bestedingsontwikkeling. Behalve dit bestedingseffect bestaat er echter nog een drietal effecten, te weten uitstralings-, factorsubstitutie- en prijs substitutie-effecten.

Uit een eerder met het model VICTOR verrichte analyse komt naar voren dat indien van laatstgenoemde twee substitutie-effecten wordt geabstraheerd er inderdaad sprake is van een duale economische ontwikkeling¹⁴. Indien de factorsubstitutie en prijs substitutie wel in de beschouwing worden betrokken, treedt uitsluitend nog op korte termijn een duale ontwikkeling op.

Op middellange en lange termijn is echter ook de binnenlands georiënteerde sector duidelijk gebaat bij loonmatiging. Hierbij kan worden vermeld dat de factorsubstitutie vooral in de kapitaalintensieve, exportgeoriënteerde sector gunstige effecten heeft¹⁵, terwijl voor de binnenlands georiënteerde en overwegend arbeidsintensieve sector juist de prijs substitutie door de consumptie van grotere betekenis is. Door beide substitutie-effecten nemen productie en werkgelegenheid zodanig toe dat het initiële negatieve bestedingseffect ruimschoots wordt goedge maakt. Uit tabel 2 (variant A) komt naar voren dat niet alleen het gb, maar ook het mkb van loonmatiging de vruchten plukt, zij het in wat mindere mate.

Verlaging werkgeverspremies

De doelstelling van het verlagen van werkgeverspremies is om door het goedkoper maken van arbeid het productieproces arbeidsintensiever te maken. We hebben hier gekozen voor een vermindering van de opslagpremies voor de volksverzekeringen (werkgeverspremies AKW,

AAW en AWBZ) om het verzekeringsbeginsel te handhaven. Verondersteld is dat de lagere premie-opbrengst wordt gecompenseerd door een rijksbijdrage. Gelet op de gestelde randvoorwaarde met betrekking tot het financieringstekort gaan we ervan uit dat de premieverlaging wordt gefinancierd uit een verhoging van de btw of de loon- en inkomstenbelasting (lb/ib). Voor kleine en middelgrote ondernemingen zijn er bij beide versies van deze beleidsoptie enkele specifieke effecten te verwachten. Van de initiële verlaging van werkgeverslasten profiteert het mkb relatief sterk door het overwegend arbeidsintensieve karakter van de produktiestructuur. De compenserende lastenverzwaringen (btw of lb/ib) brengen echter ook extra nadelen mee voor het mkb. Zo drukt een btw-verhoging naar verhouding zwaar op binnenlands georiënteerde bedrijven, aangezien over de export geen btw wordt geheven. Daarnaast zal, gezien de afzetstructuren, een tariefverhoging in de lb/ib-sfeer via een lagere consumptieve vraag meer ten koste gaan van het mkb dan van het gb. Per saldo kunnen derhalve op voorhand geen uitspraken worden gedaan over de specifieke gevolgen voor het mkb.

In tabel 2 staan de uitkomsten van de onderhavige varianten vermeld. Bij de btw-versie (variant B) is ervan uitgegaan dat de btw-verhoging volledig doorwerkt in de prijzen en de lonen. Niettemin zijn de economische effecten van deze btw-versie redelijk gunstig te noemen. Voor een deel wordt dit echter veroorzaakt doordat in het model wel rekening gehouden is met de concurrentieverbetering ten opzichte van het informele circuit als gevolg van de verlaging van werkgeverspremies, maar niet met de verslechtering voortvloeiend uit de btw-verhoging¹⁶. Bij de lb/ib-versie (va-

13. Zie bij voorbeeld de Jaarverslagen 1983 en 1984 van De Nederlandsche Bank; De RMK-Voorjaarsnota 1984 en 1985; SER, *Advies inzake het sociaal-economisch beleid op middellange termijn 1986-1990*, 1986.

14. J.P. Verbruggen, De sectorale gevolgen van loonmatiging, *Maandschrift Economie*, jg. 49, nr. 6, 1985.

15. Uit onderzoek blijkt dat de factorsubstitutie-effecten in middelgrote bedrijven in de industrie nog wat sterker zijn dan in de grote bedrijven in deze sector. Zie A.H. Webbink en J. van der Tuin, Industriële werkgelegenheid en grootte-structuur, *ESB*, 30 oktober 1985.

16. Voor de wijze waarop getracht is de informele economie in het model te implementeren wordt verwezen naar Verbruggen en Krapels, op. cit. Recent onderzoek suggereert dat de hoogte van het btw-tarief belangrijk is voor de omvang van het informele circuit; zie J.J. Graafland, *Wisselwerking tussen formele en informele economie*, CPB, Occasional Papers, nr. 42, 1987.

riant C) zijn de economische effecten licht negatief tot nihil. Bekijken we de gevolgen voor het mkb, dan blijkt dat kleine en middelgrote bedrijven in de btw-versie wat meer profiteren, terwijl de gevolgen voor het mkb in de lb/ib-versie van deze variant relatief ongunstig zijn. Vergelijken we de uitkomsten van de onderhavige varianten met die van loonmatiging, dan lijkt laatstgenoemde beleidsoptie qua economische effecten zowel voor het mkb als voor het totale bedrijfsleven aanzienlijk effectiever.

Bij de onderhavige beleidsoptie doet zich bovendien een aantal complicaties voor. Een eerste probleem is dat bepaalde sectoren (overheid, maatschappelijke dienstverlening en dergelijke) niet btw-plichtig zijn. Een ander probleem is dat door een verhoging van de lb/ib-tarieven de in Nederland reeds omvangrijke wig tussen bruto en netto loon verder wordt vergroot. Bij de modelberekeningen is met de negatieve micro-economische effecten van wigvergroting geen rekening gehouden. Het geheel overziende lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat deze beleidsoptie niet in aanmerking komt om werkgelegenheid en productie in het mkb en in het totale bedrijfsleven te bevorderen.

Verkleinen van de collectieve sector

Met name aanbodeconomen wijzen op de ongunstige economische effecten van een omvangrijke collectieve sector als gevolg van verminderde economische prikkels op micro-niveau en de verstoring van belastingen en subsidies op het marktmechanisme¹⁷. Berekeningen van het CPB laten zien dat deze effecten van grote betekenis kunnen zijn¹⁸. Met het oog hierop pleiten aanbodeconomen onder andere voor belastingverlaging, deregulering en loonflexibiliteit. Inmiddels zijn de meeste aanbodeconomen de mening toegedaan dat belastingverlaging al één onvoldoende is en dat tegelijkertijd de overheidsuitgaven dienen te worden teruggedrongen ter voorkoming van een stijging van het financieringstekort. Vandaar dat we hier een z.g. negatieve 'balanced budget'-variant beschouwen, waarin simultaan de overheidsinkomsten en -uitgaven worden verlaagd. De effectiviteit van deze variant hangt in belangrijke mate samen met de afwenteling van belastingen en premies door werknemers op werkgevers. Bovendien is de omvang van de multiplier mede afhankelijk van de samenstelling van het ombuigingspakket. In de modelberekeningen zijn we uitgegaan van een breed en representatief pakket aan ombuigingen op collectieve uitgaven, voornamelijk bestaande uit materiële overheidsbestedingen, inkomensoverdrachten aan gezinnen, ambtenarsalarissen en loongerelateerde sociale uitkeringen. Aan de inkomstenkant worden zowel de directe als de indirecte belastingen verlaagd.

Uit tabel 2 (variant D) komt naar voren dat overeenkomstig diverse andere recente onderzoeken¹⁹ de structurele economische effecten van een negatieve balanced-budget-variant gunstig zijn. Bovendien blijken de gevolgen voor het mkb en het gb elkaar weinig te ontlopen. De relatieve voor- en nadelen voor het mkb in de bestedings sfeer wegen blijkbaar grosso modo tegen elkaar op. De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat zowel vanuit mkb-gezichtspunt als vanuit algemeen-economische optiek beschouwd teruggang van de collectieve sector aan te bevelen is.

Opties voor het arbeidsmarktbeleid

Loondifferentiatie

Onder loondifferentiatie verstaan we de totstandkoming van een loonontwikkeling die (meer) in overeenstemming is met de arbeidsproductiviteits- en winstontwikkeling in bedrijven c.q. bedrijfstakken en/of met de schaarsverhoudingen op de arbeidsmarkt. Als gevolg van de ta-

melijk uniforme en gecentraliseerde loonvorming in ons land, waarbij financieel-economisch zwakkere bedrijven c.q. bedrijfstakken de loonafspraken in sterkere bedrijven c.q. bedrijfstakken volgen, is productie en werkgelegenheid in zwakkere sectoren verloren gegaan. Met name arbeidsintensieve bedrijven, waarvan vele behoren tot het mkb, hebben zich door de combinatie van loonnavolging en een gemiddeld lage arbeidsproductiviteitsontwikkeling ten opzichte van kapitaalintensievere bedrijven en het informele circuit uit de markt geprijsd. Het modelmatig doorrekenen van de gevolgen van ondernemingsgewijze loonvorming is vanzelfsprekend onmogelijk. De uitkomsten van de door ons berekende variant met betrekking tot loondifferentiatie per sector – op te vatten als een eerste stap in de richting van een meer ondernemingsgewijs loonvormingsproces – zijn dan ook slechts indicatief en moeten naar ons oordeel als minimumuitkomsten worden opgevat.

Om een globale indruk te krijgen hebben we een variant berekend waarbij de loonvoet op macro-niveau ex ante ongewijzigd blijft. Het betreft hier een autonome loonmatiging in de tertiaire dienstensector ter grootte van 4,8% (macro-loonmatiging van 2%) en een compenserende loonstijging in de kapitaalintensieve sector van 4,5% (macro-loonstijging van 2%). Te zamen komen deze impulsen dus neer op een macro-loonmutatie van 0%. Rekening houdend met het eerdergenoemde 'minimumkarakter' suggereren de uitkomsten in tabel 2 gunstige macro-effecten voor productievolumen en werkgelegenheid, terwijl het mkb relatief sterk profiteert (variant E)²⁰.

Deze resultaten vertonen belangrijke overeenkomsten met die van de loondifferentiatievariant in het vorig jaar verschenen WRR-rapport over het mkb²¹. Hoewel de overheid weinig directe mogelijkheden heeft om differentiatie in de lonen te bevorderen, lijken hier – zeker ook voor het mkb – goede kansen te liggen om extra stimulansen te geven aan productie en werkgelegenheid.

Verlaging van de minimumlonen

Minimumlonen beperken in het algemeen de loonflexibiliteit en vormen vanaf een bepaald niveau een hinderpaal voor de werkgelegenheidskansen van werknemers met een zwakke positie op de arbeidsmarkt, zoals laaggeschoolden, langdurig werklozen en minderheden²². Door de SER zijn verschillende econometrische onderzoeken naar de relatie tussen minimumlonen en werkgelegenheid op een rij gezet²³. Hoewel de resultaten eenduidig noch robuust zijn, geven ze volgens de SER wel aanleiding te veronderstellen dat de elasticiteit van de werkgelegen-

17. Zie J. van Sinderen en A. van Ravestein, *New-classicals en supply-siders: een overzicht van hun ideeën en beleidsaanbevelingen*, Discussienota 8602, Ministerie van Economische Zaken, 1986.

18. Zie *Centraal Economisch Plan 1988*, blz. 109 e.v.

19. Zie onder andere A. Knoester, Stagnation and the inverted Haavelmo effect: some international evidence, *De Economist*, jg. 131, nr. 4, 1983; F.W. Rutten, Berekeningen over economische groei en werkgelegenheid, in: W. Begeer e.a. (red.), *Voor praktijk of wetenschap*, CBS, 1985; J. van Sinderen en R. Mulder, Een eerste aanzet tot de modellering van aanbodeffecten van belastingen in een empirisch macro-model voor Nederland, te publiceren in *Maandschrift Economie*, jg. 52, 1988; CPB, *Centraal Economisch Plan 1988*, blz. 190 e.v.

20. Hierbij wordt aangetekend dat de effecten nog aanzienlijk gunstiger zijn indien de in de praktijk niet noodzakelijkerwijs optredende loonstijging in de kapitaalintensieve sector achterwege wordt gelaten.

21. WRR, *Op maat van het midden- en kleinbedrijf*, Deel 1, 1987. Voor een uitgebreide beschrijving van de loondifferentiatievariant wordt verwezen naar W.H.J. Verhoeven, H.H.M. Peeters en H. van de Kamp, *Loondifferentiatie en werkgelegenheid in het midden- en kleinbedrijf*, EIM, maart 1988.

22. Zie onder andere N. van Hulst, Arbeidsmarktflexibiliteit en werkloosheid, *ESB*, 13 mei 1987.

23. SER, *Advies wettelijke minimumloonregeling*, 1985.

heid ten opzichte van het minimumloon licht negatief is. De negatieve elasticiteit op middellange en lange termijn tussen reële lonen en werkgelegenheid op macro-niveau kan als versterking hiervan worden gezien. Voorts zij aangetekend dat in de bedoelde onderzoeken geen rekening is gehouden met de invloed van het minimumloon op het algemene loonpeil en op de loonstructuur. Indien deze invloeden mee in beschouwing worden genomen, lijkt de veronderstelling dat een relatieve verlaging van het minimumloon op termijn tot meer werkgelegenheid kan leiden zeker gerechtvaardigd. Een modelmatige berekening van de productie- en werkgelegenheidseffecten van een dergelijke verlaging van het minimumloon is niet goed mogelijk, aangezien het minimumloon als zodanig niet in beleidsmodellen is verwerkt. De effecten zullen wat de richting betreft echter overeenkomen met die van een combinatie van loondifferentiatie (vanwege het naar verhouding grote aantal minimumloners in arbeidsintensieve sectoren) en loonmatiging (op macro-niveau). Van een relatieve verlaging c.q. bevriezing van het minimumloon mogen derhalve gunstige productie- en werkgelegenheidseffecten op middellange en lange termijn worden verwacht. Het mkb kan van een relatieve vermindering van het minimumloon naar verhouding in sterke mate profiteren, vanwege het relatief grote aandeel minimumloners dat werkzaam is in dit deel van de bedrijvensector.

Mkb-gerichte beleidsopties

De groep mkb-gerichte beleidsopties bestaat uit drie institutionele wijzigingen die min of meer specifiek met het oog op de economische ontwikkeling in het mkb regelmatig worden voorgesteld. Alle drie grijpen aan bij het arbeidsintensieve karakter van het mkb. Het betreft hier een uitbreiding van de heffingsgrondslag voor sociale-verzekeringspremies tot de netto toegevoegde waarde²⁴, de invoering van een premievrije voet bij de premieheffing sociale verzekeringen²⁵ en het differentiëren van het btw-tarief naar arbeidsintensiteit²⁶. Ook in de recente publicaties van Peeters c.s. en het KNOV (zie voetnoot 3) wordt impliciet dan wel expliciet dit soort maatregelen aanbevolen. Bij alle drie opties is als gevolg van de vooraf opgelegde voorwaarde van budgetneutraliteit sprake van zogenaamde 'schuifopties'. De initiële financiële voordelen voor bepaalde sectoren worden opgebracht door andere sectoren, die daarvan initieel nadeel ondervinden. Om technische redenen zijn de 'mkb-gerichte' beleidsopties door ons niet modelmatig doorgerekend. Voor zover beschikbaar is gebruik gemaakt van sectorale modelberekeningen van het Centraal Planbureau.

Netto toegevoegde waarde als heffingsgrondslag

Het huidige sociale-verzekeringstelsel wordt vrijwel volledig gefinancierd door een systeem van premieheffing met de loonsom als heffingsgrondslag. Daardoor drukken de lasten van dit stelsel, zo luidt de redenering, relatief zwaar op de arbeidsintensieve bedrijvensector en daarmee ook op kleine en middelgrote ondernemingen. Door de heffingsgrondslag uit te breiden tot de netto toegevoegde waarde wordt ook de productiefactor kapitaal belast, hetgeen in een lastenverschuiving ten gunste van arbeidsintensieve bedrijven zou resulteren. In het onderstaande beperken we ons tot een alternatieve heffingsgrondslag voor de opslagpremies, dat wil zeggen de werkgeverspremies volksverzekeringen (AKW, AAW en AWBZ)²⁷.

Door het CPB zijn onlangs de primaire en secundaire effecten van de onderhavige beleids optie berekend²⁸. Wat opvalt is dat de feitelijk optredende primaire lastenverschuivingen de bestaande hypothetische opvatting hie-

romtrent niet bevestigen. De oorzaak hiervan is dat niet de kapitaalinzet zelf, maar de aan de productiefactor kapitaal (inclusief het overig inkomen van zelfstandigen) toevallende beloning de heffingsgrondslag vormt. Zodoende worden vooral kapitaalintensieve en winstgevende bedrijven zwaarder belast, ook in het mkb.

In de genoemde CPB-studie zijn tevens de secundaire effecten per sector gepresenteerd. Passen we de hiervoor beschreven vertaalslag toe op deze CPB-uitkomsten, dan blijkt er geen verschil te bestaan tussen de werkgelegenheidsontwikkeling in het mkb en het gb. In beide bedrijfs-categorieën neemt de werkgelegenheid op langere termijn met ca. 1% toe. Het effect op het macro-productievolume is nihil, hetgeen het schuifkarakter van deze beleids optie onderstreept. Ook in de afzonderlijke sectoren treden geen grote veranderingen in het productievolume op²⁹. Vanwege een beperkte verschuiving in de afzetstructuur van consumptie naar export, zijn de productiegevolgen voor het mkb zelfs iets minder gunstig (licht negatief) dan voor het gb (licht positief).

Een heffing over de netto toegevoegde waarde stuit op tal van praktische en uitvoeringstechnische problemen, die niet in modeluitkomsten tot uitdrukking kunnen komen. Het gaat daarbij om waarderingsproblemen, conjunctuurgevoeligheid, ontwijkingsmogelijkheden en fraudegevoeligheid. Het CPB stelt ons inziens dan ook terecht de vraag of de te verwachten institutionele problemen in verhouding tot het te verwachten werkgelegenheidseffect niet zodanig groot zijn dat alternatieve manieren om de arbeidsintensiteit te bevorderen de voorkeur verdienen³⁰. Al met al lijkt het vanuit algemeen-economisch standpunt noch vanuit mkb-gezichtspunt verstandig om de voorgestelde grondslagwijziging in te voeren. Ten slotte merken we op dat na invoering van de voorstellen van de Commissie-Oort de opslagpremies als gemakkelijk aangrijpingspunt voor algemeen-economisch beleid vervallen.

Invoering van een premievrije voet

Invoering van een premievrije voet is een bijzondere variant van een grondslagwijziging voor de premieheffing. Om dezelfde principiële redenen als bij de netto toegevoegde waarde als heffingsgrondslag ligt beperking tot de volksverzekeringspremies voor de hand. Ervan uitgaande dat de totale premie-opbrengst constant blijft, is het initiële effect van deze beleids optie een lastenverschuiving van bedrijven met gemiddeld relatief lage lonen naar bedrijven met gemiddeld relatief hoge lonen. Op grond hiervan mag

24. Zie o.m. J.H.M. Stroeken, De financieringsgrondslag van de sociale zekerheid als sturingsinstrument in het werkgelegenheidsbeleid, *Maandschrift Economie*, 1983; FNV, *De financieringsgrondslagen voor de sociale zekerheid*, 1984; RMK, *Informeel arbeid*, 1985; WRR, *Waarborgen voor zekerheid*, 1985; VNO, *Alternatieve heffingsgrondslagen voor het stelsel van sociale zekerheid*, 1986; SER, op. cit., 1986; RMK, *Arbeidsintensief ondernemen*, nr. 10, 1987.

25. Zie N.H. Douben, Midden- en kleinbedrijf en de financiering van de sociale zekerheid, *De Kern*, jg. 24, nr. 10, november 1976; RMK, op. cit.; VNO, op. cit.

26. Zie bij voorbeeld J.C. van Ours, *Consumenten en werken*, OSA-Werkdocument nr. 13, 1985; RMK, op. cit.; PvdA, op. cit.

27. De basispremies, dat wil zeggen de werknemerspremies volksverzekeringen (AOW en AWW) worden namelijk reeds over een ruimer gedefinieerde grondslag – te weten inkomen uit arbeid, vermogen en onderneming alsmede van uitkeringsgerechtigden – geheven, terwijl een alternatieve heffing voor de werknemersverzekeringen indruist tegen het verzekeringsbeginsel. 28. CPB, *Effecten op de werkgelegenheid door verandering van de heffingsgrondslag voor sociale verzekeringspremies*, Werkdocument no. 11, 1986.

29. Dit wordt veroorzaakt door de nauwe verwevenheid tussen bedrijfstakken via onder meer intermediaire leveringen, waardoor de sectorale verschillen in de afzetprijzen uiteindelijk gering zijn.

30. CPB, op. cit., blz. 27.

een initiële lastenverlichting voor het mkb worden verwacht. Vanwege de nauwe verwevenheid tussen bedrijfstakken (zie voetnoot 29) zal het voor enig merkbare effecten na doorwerking noodzakelijk zijn een hoge premievrije voet in te voeren. Om de daaruit resulterende premievermindering te compenseren zullen de marginale premietarieven voor de inkomens boven de premievrije voet fors moeten stijgen, wat op langere termijn een nadelige invloed heeft op productie en werkgelegenheid³¹. Het risico van deze ongunstige structurele neveneffecten voor het totale bedrijfsleven weegt naar onze mening zwaarder dan de te verwachten geringe initiële positieve werkgelegenheidseffecten in het mkb. Ook deze beleids optie lijkt ons daarom niet aan te bevelen.

Differentiëren btw-tarief naar arbeidsintensiteit

Ten einde de relatieve prijs van arbeidsintensieve goederen en vooral diensten ten opzichte van kapitaalintensieve producten en het informele circuit te verlagen, wordt de laatste tijd weer regelmatig gepleit voor een differentiatie van het btw-tarief naar arbeidsintensiteit. Ook in dit geval kan worden gesproken van een 'schuifoptie'. De btw-verlaging voor arbeidsintensieve bedrijven gaat, indien deze budgetneutraal wordt uitgevoerd, namelijk gepaard met een verhoging van het btw-tarief elders. Op algemeen-economische gronden bestaan er naar onze mening belangrijke bezwaren tegen deze beleids optie, omdat er duidelijk sprake is van symptoombestrijding. De in de loop der tijd verslechterde concurrentiepositie van arbeidsintensieve producten ten opzichte van kapitaalintensieve producten is immers niet veroorzaakt door de invoering van of mutaties in het btw-heffingsregime. De werkelijke oorzaken hiervan dienen veeleer te worden gezocht bij de te forse loonvoetmutaties in verhouding tot de arbeidsproductiviteitsontwikkeling in de arbeidsintensieve sectoren.

De verslechtering van de concurrentiepositie ten opzichte van het informele circuit kan door verlaging van de btw op arbeidsintensieve diensten naar het nultarief zelfs in het gunstigste geval, namelijk onder de veronderstelling van volledige doorberekening in de prijzen, slechts voor een beperkt deel worden weggenomen. Belangrijker is nog dat de bepleite btw-differentiatie de genoemde structurele oorzaken van de verslechterde concurrentiepositie van arbeidsintensieve bedrijven niet wegneemt. Daarom zal ceteris paribus het beoogde concurrentievoordeel voor arbeidsintensieve bedrijven na verloop van tijd weer teniet worden gedaan. Daar komt bij dat volgens recente CPB-berekeningen met het BETA-model de productie- en werkgelegenheidseffecten op macro-niveau bescheiden van omvang zijn³². Na 8 jaar stijgt het productievolume met 0,1%, terwijl de werkgelegenheid met minder dan 5.000 arbeidsplaatsen toeneemt.

Passen we de eerder beschreven vertaalslag toe op deze CPB-uitkomsten dan blijkt dat het productie- en werkgelegenheidsvolume in het mkb op termijn met circa een half procent stijgt. Bij deze berekeningen is geen rekening gehouden met eventuele positieve effecten van terugdringing van het informele circuit. Uit de studie van Graafland met een experimenteel, comparatief statisch model volgt dat deze effecten van betekenis kunnen zijn³³. Hierbij dient echter te worden vermeld dat in de berekeningen van Graafland ruim de helft van de btw-verlaging voor arbeidsintensieve sectoren neerslaat bij de sector handel. Verlaging van de btw in de handel is in de praktijk echter onuitvoerbaar. Indien hiervoor wordt gecorrigeerd is de werkgelegenheidstoename als gevolg van de terugdringing van het informele circuit gering (5.000). Praktisch lijkt de voorgestelde btw-differentiatie bovendien moeilijk uitvoerbaar³⁴. Het differentiëren van het btw-tarief moet naar onze mening echter vooral op economische gronden worden afgewezen.

Slot

Het mkb heeft een specifieke kosten- en afzetstructuur. Het kenmerkt zich door een arbeidsintensief productieproces en is overwegend gericht op de binnenlandse markt. Ondanks deze specifieke eigenschappen is een belangrijke conclusie uit de door ons verrichte evaluatie dat gezonde algemeen-economische beleids opties, zoals loonmatiging en gelijktijdige vermindering van collectieve inkomsten en uitgaven, ook vanuit mkb-gezichtspunt volle steun verdienen. Hetzelfde geldt voor de onderzochte arbeidsmarkt opties, te weten loondifferentiatie en verlaging c.q. bevrozing van het minimumloon.

De genoemde beleids opties grijpen aan op de structurele oorzaken van de in de afgelopen decennia opgetreden verslechtering in de concurrentiepositie van arbeidsintensieve sectoren ten opzichte van kapitaalintensieve sectoren en het informele circuit. Dit in tegenstelling tot specifiek op het mkb gerichte opties, zoals verruiming van de heffingsgrondslag voor de sociale verzekeringen, invoering van een premievrije voet in de financiering van de sociale zekerheid en een differentiatie van het btw-tarief naar arbeidsintensiteit. Bij laatstgenoemde opties gaat het veel meer om symptoombestrijding. Indien de structurele oorzaken van de verslechtering van de concurrentiepositie van de betrokken mkb- sectoren niet worden weggenomen, zullen de eventueel gunstige effecten van deze beleids opties voor het mkb na verloop van tijd teniet worden gedaan. De macro-effecten van deze specifieke beleids opties zijn per saldo gering, omdat sprake is van schuifoperaties tussen sectoren en ondernemingen. Bovendien zijn aan deze opties principiële en aanzienlijke uitvoeringstechnische bezwaren verbonden. Zij verdienen naar onze mening dan ook geen aanbeveling, vanuit macro-economisch oogpunt noch vanuit mkb-gezichtspunt.

Een algemeen-economisch beleid, opgebouwd uit de eerder genoemde generieke en arbeidsmarkt opties, schept ons inziens de primaire voorwaarden voor een goed functionerend mkb, hetgeen van groot belang is voor de groei en dynamiek van onze economie en voor toekomstige werkgelegenheidscreatie.

Johan Verbruggen
Johan van der Tuin

31. Zie voor een beschrijving van de negatieve effecten van hoge marginale tarieven op productie en werkgelegenheid onder andere Van Sinderen en Van Ravestein, op. cit. en CPB, *Centraal Economisch Plan 1986*, blz. 127-132.

32. Zie brief d.d. 13 april 1988 van de Minister van Economische Zaken, Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20 200, hfst. XIII, nr. 92.

33. J.J. Graafland, 1987, op. cit. Als gevolg van terugdringing van het informele circuit zou het werkloosheidspercentage met ca. 0,5%-punt dalen.

34. Voor een uitgebreidere opsomming van de praktische en principiële bezwaren wordt verwezen naar H.R.J. Vollebergh, *De btw opnieuw in discussie*, *ESB*, 23 maart 1988.