

MACHT EN ONMACHT VAN DE TRANSNATIONALE ONDERNEMING

door Prof. Dr. P. Kuin

Transnationaal

Eerst even over de terminologie. Ik gebruik - overigens in aansluiting aan de Verenigde Naties - liever het woord „transnationaal” dan „multinationaal”. Het laatste kan aanduiden dat hetzij het management, hetzij de aandeelhouders, hetzij de productiecentra dan wel de afzetorganisaties over een menigte van nationaliteiten zijn verspreid, of daaruit zijn opgebouwd. Dat zijn geen van alle essentiële kenmerken van het verschijnsel dat wij hier behandelen. Essentieel is het werken dwars door de nationale grenzen heen. Men kan niet zeggen: doen alsof die grenzen niet bestaan. Wie dat zou proberen zou het gauw moeten bezuren. Maar wel: de nationale begrenzingsen niet als bepalend beschouwen voor de omvang en de locatie van de werkzaamheden. Dat kan ook gebeuren door een onderneming waarvan de leiders en financiers allen van één nationaliteit zijn en die men dus moeilijk „multinationaal” kan noemen. Dat onder die leiders dan weer lagere en middelbare managers van andere nationaliteiten werken, is een bijkomstigheid - interessant, maar niet essentieel.

Zelfs een „menigte” (multitude) van vestigingsplaatsen is niet nodig. Een Amerikaanse onderneming met één fabriek in de Verenigde Staten, één in Mexico en één in Canada is geen multinationale, maar wel een transnationale onderneming. Zij bestrijkt een gebied dat door de nationale grenzen niet bepaald wordt en behandelt dat gebied als haar terrein - qua productie, afzet, management en financiering.

En daar ligt nu juist het probleem. Noch Canada noch Mexico vinden dat zo vanzelfsprekend als b.v. Ohio het vindt wanneer een onderneming uit Illinois ook op zijn gebied een fabriek begint. De nationale grenzen door welke de transnationale onderneming (TNO) heenbreekt zijn gevoeliger dan de provinciegrenzen van een land of de binnengrenzen van een federatie. Toch is er, gezien de schaalvergroting die zich in deze eeuw op technisch en economisch gebied heeft voltrokken, geen reden voor b.v. een Nederlandse onderneming om Zundert of Oldenzaal als het eind van de wereld te beschouwen, netzomin als een Amerikaanse onderneming per se aan één kant van Lake Ontario zou moeten blijven.

Met andere woorden: het zijn de nationale grenzen, of liever de gevoeligheden daaromtrent, niet de ondernemingen, die de problemen scheppen. Zij volgen de mogelijkheden van de techniek en van de markt en worden daarbij nolens volens transnationaal.

Macht

Eén van de problemen is dat van de macht. Althans, dat zegt men. Laten wij een ogenblik aannemen dat het zo is en ons verdiepen in de omschrijving ervan. Macht, in de naakte zin van het woord, is het vermogen van A om B te laten doen wat A wil en wat B niet wil. Het vermogen dus om te dwingen, onder bedreiging met sancties. De bedreiging behoeft niet eens te worden uitgesproken; het is genoeg als B weet dat hij voor een eventuele weigering zal worden gestraft. Als zijn vrees voor de straf sterker is dan zijn onwil, zal hij gehoorzamen.

Invloed daarentegen is het vermogen van A om B ervan te overtuigen dat wat A wil goed is. (Om volledig te zijn: gezag · in de persoonlijke sfeer · is het vermogen van A om in B de spontane behoefte te wekken hetzelfde te willen als A.)

Tussen naakte macht en invloed ligt nog een soort verhulde macht. Dat is het vermogen van A om „de omstandigheden” (dat is het samenstel van structuren en spelregels waarbinnen het leven van A, B, C enz. zich afspeelt) zo te beïnvloeden dat bepaalde processen zich per saldo in het voordeel van A voltrekken.

In dit artikel zal ik het woord macht in deze laatste betekenis gebruiken, en wel in verband met nationale gevoeligheden. „A” is dan natuurlijk de transnationale onderneming. De speciale macht die men haar toe schrijft moet in dat transnationale liggen. Immers, als het aan de grootte lag, of aan de rijkdom, of aan de knapheid, zou het probleem niet specifiek zijn voor de TNO. Grote, rijke en knap geleide ondernemingen bestaan ook binnen de grenzen van één land, als dat land maar groot en geavanceerd genoeg is.

Wat is · in verband met de macht · het specifieke van een TNO? Twee dingen: de vreemdheid en de spreiding.

Vreemdelingen

Elke werkmaatschappij van een TNO, buiten het eigen moederland, verkeert in de positie van een buitenlands bedrijf. Dat heeft op het eerste gezicht alleen maar nadelen. Men moet de taal en de gewoonten van het land leren kennen, is niet direct vertrouwd met de kringen die het land regeren en wordt door de bedrijfstak als een indringer gezien. De branche- en werkgeversorganisaties komen voor zo'n indringer niet direct in het geweer. Bij de eerste foute stap van betekenis kan alles zich tegen hem keren en staat zelfs zijn bestaan op het spel. Waar zit dan die veronderstelde macht?

Sommigen zeggen dat het probleem op deze manier verkeerd wordt gesteld. Het „vreemde” bedrijf mag dan niet zoveel macht over de omgeving hebben, het onttrekt zich volgens hen aan de macht die de staat in het land in kwestie over de rest van die omgeving heeft.

Tot degenen die zo redeneren behoort de Amerikaanse hoogleraar Raymond Vernon, in zijn boek „Sovereignty at Bay” (New York 1971). Elke werkmaatschappij van een buitenlands concern, zo zegt hij, ontvangt regelmatig twee stromen van bevelen: die uit het hoofdkwartier van het concern en die uit de hoofdstad van het land van vestiging. Als het er op aankomt zal zij de eigen hoofddirectie meer gehoorzamen dan de regering van het „gastland”. Deze laatste ziet het buitenlandse bedrijf dus als een „corpus alienum”, waarover het geen volledig gezag heeft. Aangezien alle regeringen tegenwoordig de behoefte hebben de resources waarover het land beschikt te dirigeren in de door hen meest gewenste richtingen, ontstaat hieruit een situatie van potentieel conflict.

Een scherpzinnige analyse, maar · met alle respect voor mijn voormalige collega aan de Harvard Business School · geen realistische. Iedere bestuurder van een TNO weet dat er van een regelmatige stroom van bevelen uit het centrum naar de periferie geen sprake is. Men kan · zeker in onze tijd · een grote en sterk gelede organisatie alleen maar leiden met een hoge mate van delegatie. Voor het werken dwars door een aantal nationale grenzen heen geldt dit nog meer. Ook is het irrealistisch te spreken van een stroom van bevelen uit de hoofdstad naar de bedrijven,

of het nu buitenlandse of nationale zijn. Er zijn wetten en verordeningen, ja, maar die gelden voor iedereen. En „als het er op aankomt”, hebben zij in de meest volstreekte zin voorrang boven eventuele tegengestelde wensen of bevelen van het hoofdkantoor. Juist de kwetsbaarheid van de buitenlander maakt dat hij zich moet houden aan de wetten van het land. Doet hij dit niet dan ondervindt hij de macht van de staat, wiens sancties kunnen variëren van boetes via gevangenisstraffen of uitwijzing tot en met volledige onteigening.

De macht van de staat

De geschiedenis van de laatste kwart eeuw heeft bewezen dat dergelijke sancties een buitenlands bedrijf ook kunnen treffen als er van wetsovertreding geen sprake is. Sociale „beginselen” en politieke opportuniteit hebben menige regeringsleider ertoe gebracht zijn eigen positie te versterken door iets spectaculairs tegen buitenlandse bedrijven te doen. Als de macht van de staat wordt gebruikt, wint ook de zwakste nationale regering het van het sterkste internationale concern - tenminste op haar beperkte grondgebied.

Maar wij hoeven aan deze extreme situaties niet eens te denken. In het gewone leven gehoorzamen de werkmaatschappijen der TNO's, tenminste even nauwgezet als de puur nationale ondernemingen, aan de wetten en verordeningen van het land hunner vestiging. De TNO's willen ook niet anders, getuige hun aandringen op behandeling op voet van gelijkheid met nationale ondernemingen.

Maar hoe staat het met eventuele niet wettelijk gefundeerde wensen en wenken van de regering? De buitenlander zal die in het algemeen ter harte nemen voor zover zij niet al te sterk tegen zijn eigen belang ingaan. Ook in dit opzicht verschilt hij niet wezenlijk van de binnenlandse ondernemer. De mate van conformatie hangt af van de redelijkheid der verzoeken en de strengheid van het politieke systeem. Het kan zijn dat TNO's wier hoofddirecties in een politiek machtig land gezeteld zijn, een wat grotere vrijheid hebben om in bepaalde vestigingslanden hun eigen belang of inzicht te laten prevaleren dan leiders van nationale ondernemingen daar ter plaatse. Maar de meeste TNO's zijn niet in zo'n politiek machtig land (lees: de U.S.A.) gevestigd met hun hoofdkwartier.

Zijn de wensen of wenken van de regering van het gastland negatief („gelieve dit of dat niet te doen”) dan worden zij in verreweg de meeste gevallen nageleefd, ook door de buitenlandse ondernemingen. Zo'n wens of wenk kan immers gemakkelijk in een wettelijk verbod worden omgezet.

Met positieve wensen is het lastiger, met name als het om investeringen gaat. „Gelieve in dit of dat probleemgebied een fabriek te vestigen” is een moeilijk verzoek, als een inwilliging ervan hogere produktiekosten zou meebrengen. Dit geldt zowel voor nationale als voor buitenlandse ondernemers. In de praktijk heeft het alleen effect als het verzoek vergezeld gaat van extra faciliteiten (zelden afdoende) of gekoppeld wordt aan een noodzakelijke bedrijfsvergunning. Ook in dit opzicht is de buitenlandse ondernemer - vaak de laatst aangekomene - eerder in het nadeel dan in het voordeel.

De macht van de vreemdeling

Waarin wortelt dan toch die veronderstelde macht van het buitenlandse bedrijf

waaraan zoveel eisen tot toezicht en beteugeling worden ontleend? In onze wereld - Europa, Noord-Amerika - merkt men er niets van. Bata is in Nederland niet machtiger dan Van Schijndel, Océ-Van der Grinten heeft niet minder in de melk te brokken dan 3M. In de Verenigde Staten is Ciba-Geigy niet machtiger dan Merck, Sharpe & Dohm.

Maar . . . in Canada is het al een beetje anders, en in Mexico helemaal. Daar worden Amerikaanse (V.S.) bedrijven door velen - ook in de eigen branche - gevreesd en gewantrouwd. In Zuid-Amerika is dat nog sterker het geval. Nederlandse, Duitse en Engelse TNO's worden in Zuid-Europa als machtig beschouwd. Europese en Amerikaanse TNO's gelden als machtig in grote delen van Afrika en Zuid-Oost Azië.

Waarom? Niet omdat zij politiek iets te vertellen zouden hebben, maar omdat hun „vreemdelingschap” meestal gepaard gaat met technische en commerciële superioriteit. Het is de prestatie die gevreesd wordt, het gemak waarmee zij zich een voorsprong verwerven op nationale concurrenten en zich onmisbaar maken voor de consument. Daarbij komt nog hun mogelijkheid om over rijke hulpbronnen aan kapitaal en managementtalent te beschikken, waardoor zij de prestatie steeds op peil kunnen houden (lees: verbeteren) en de werkmaatschappij zo nodig heen kunnen helpen door inzinkingen waaraan een alleenstaand bedrijf misschien al lang was bezweken.

Het is dus economische veel meer dan politieke macht die men vreest. Economische macht heeft twee kanten, geldmacht en prestatiemacht. De eerste heeft weinig positiefs. Zij leidt tot het opkopen van nationale bedrijven, soms alleen maar om ze uit te schakelen, tot speculatie in onroerend goed zonder echte verbeteringen te brengen, en in enkele gevallen tot omkopen van invloedrijke personen. Opkopen en omkopen zijn echter niet de meest wezenlijke werkzaamheden van TNO's, noch de meest voorkomende. Ook wordt lang niet alle geldmacht voor deze doeleinden gebruikt. Vaak komt dit soort macht tot uiting in het bouwen van superieure installaties, het accepteren van aanloopverliezen en het verlenen van credieten. Deze dingen komen per saldo heel dikwijls ten goede aan het land, met name aan de afnemers en de gebruikers.

Prestatiemacht is belangrijker en duurzamer. Zij moet zich voortdurend opnieuw waarmaken, want wat de buitenlander eens als nieuwigheid bracht wordt gauw gemeengoed. Hij moet zijn voorsprongspremie blijven verdienen door voortgaande verbeteringen in produktie en dienstbetoon. Dat kan hem gevreesd maken bij de inheemse concurrentie. Het is echter voor hen ook een prikkel tot inspanning en vernieuwing.

Prestatiemacht kan door de politici in het gastland als onaangenaam worden ervaren, omdat het de buitenlandse onderneming een aureool van onmisbaarheid geeft. Vooral in gevoelige sectoren als transport, telecommunicatie en mijnbouw veroorzaakt dat gevoelens van afhankelijkheid. Dit is wat Vernon beschrijft als het „dependencia syndroom” - niet voor niets een term uit Latijns Amerika.

Het syndroom doet zich het meest voor met betrekking tot buitenlandse ondernemingen die al een tijd in het gastland hebben gewerkt. En wel in gastlanden die technisch en economisch een achterstand hebben vergeleken bij de landen waar de TNO's meestal vandaan komen. Diezelfde landen voelen de ongelijkheid (in prestatie, dus in macht) soms ook nog op een andere manier. Dat is als er onderhandeld moet worden over een nieuwe toelating. Zij vinden tegenover zich

managers en specialisten met zo'n wereldwijde ervaring en zo'n arsenaal van argumenten, dat zij wel eens bang zijn „in de boot te worden genomen”. Ervaring, intellect en overredingskracht vormen ook macht.

Over remedies zal ik in dit artikel niet veel zeggen. Dat gebeurt voor een groot deel al in het artikel van Dr. Weinglas over gedragsregels. Alleen wil ik in verband met de onderhandelingspositie, hierboven aangeduid, herinneren aan een raad die van de Amerikaanse hoogleraar Jack Behrman afkomstig is, namelijk dat ministers en hoge ambtenaren van ontwikkelingslanden zich in zulke gevallen laten bijstaan door onafhankelijke deskundigen uit industrielanden, die zij als consulenten kunnen aanstellen of b.v. van de Wereldbank kunnen lenen.

De macht van de „vreemdeling” die de TNO-werkmaatschappij is, bestaat dus hoofdzakelijk uit prestatie-macht. Dit houdt in dat deze macht een functie is van de niveaoverschillen die er in de wereld bestaan, in technisch en economisch opzicht, en van de belichaming daarvan in het kunnen van particuliere ondernemingen. Die niveaoverschillen kunnen ook bestaan tussen de streken van één land; daarom bestaan er „machtsproblemen” tussen Engels en Frans Canada, tussen Noord- en Zuid-Italië, Noord- en Zuid-Spanje, Duits en Frans Zwitserland, Vlaams en Waals België. Maar als de gebieden van voorsprong en achterstand gescheiden zijn door nationale staatsgrenzen, dan wordt de penetratie van ondernemingen uit de voorspronggebieden al gauw een zaak van internationale politiek.

Keuzemogelijkheid als macht

Met niveaoverschillen in deze zin heeft het tweede aspect van de speciale positie der TNO's niet te maken. Het eerste aspect was het vreemdelingschap. Het tweede duidde ik aan als „spreiding”, en wel spreiding over een aantal landen. Samen onderscheiden zij de TNO van ondernemingen van gelijksoortige grootte en aard die slechts binnen de grenzen van één staat opereren.

Internationale spreiding geeft de onderneming keuzemogelijkheden die de nationale onderneming niet heeft. Die keuzemogelijkheden, zo zegt men, geven de TNO macht. Zij kan, als de condities van land X haar niet aanstaan, land Y als vestigingsplaats voor een nieuwe werkmaatschappij kiezen. Zij kan zich aan de macht van een regering onttrekken door haar werkzaamheden naar een ander land over te plaatsen. Tegenover een moeilijk doende of agressieve vakbeweging kan zij de mogelijkheid van zo'n overplaatsing als dreigement gebruiken. Dit geeft de TNO een machtspositie, aldus de critici, die de zuiver nationale onderneming niet heeft. Het zou misschien beter zijn de laatstgenoemde optie - die om eventueel weg te gaan - niet te zien als extra macht van de TNO maar als minder macht van haar tegenstanders in een conflictsituatie.

Net als bij het vreemdelingschap zit er in het veronderstelde machtsgevolg van de spreiding een stuk overdrijving, gevolg van slordig denken of van vooringenomenheid. Een onderneming die een groot bedrag heeft geïnvesteerd in installaties in een vreemd land is voor dat bedrag in veel opzichten de gevangene van dat land. Men kan zo maar geen fabriek overplaatsen, en een mijn, een plantage of een haveninstallatie helemaal niet. Gedwongen verkoop, nationalisatie of regelrechte abandonnering zijn de enige mogelijkheden. Ieder van die mogelijkheden zal, zeker in geval van conflict, zeer aanzienlijke verliezen met zich meebrengen.

Eigenlijk de enige ondernemingen die vrij gemakkelijk weg kunnen gaan zijn uiterst lichte industrieën, b.v. van componenten van elektronische apparatuur of loonbewerkingsbedrijven zoals er in de confectie bestaan.

In praktisch alle andere gevallen betekent het besluit om uit een land te vertrekken het prijsgeven van grote bedragen, zo niet in de vorm van installaties dan toch in die van kosten- of marktvoordelen.

En bij enig doordenken heeft niet een zuiver nationale onderneming in vele gevallen dezelfde optie? Kan Verkade niet naar België gaan, of De Beukelaer naar Spanje? Toegegeven, de stap is van zo'n nationale onderneming groter, maar onmogelijk is het niet en het gebeurt.

Als een nieuwe investering nog overwogen wordt, heeft de TNO inderdaad de vrijheid om nee te zeggen tegen een land dat haar niet aanstaat. Maar mag ze dat misschien? Niemand, ook niet een nationale ondernemer of financier kan tot een investering gedwongen worden als hij er geen heil in ziet.

Ja maar, wordt gezegd, de TNO kan aldus verschillende landen - lees: regeringen - tegen elkaar uitspelen. Dat is een papieren argument. Wie een mijn wil ontginnen, een plantage aanleggen, een havenbedrijf stichten of een bepaalde markt wil bedienen kan niet zeggen: „Als uw condities mij niet aanstaan ga ik wel naar het buurland”. In de meeste gevallen zijn de delfstoffen, de bodemgesteldheid of de geografische situatie daar niet dezelfde, en een markt in het onwillige land A bedienen vanuit land B gaat natuurlijk helemaal niet. Bovendien: bij de wijd verspreide TNO's is de kans groot dat ze al in het buurland zijn. De enige vrijheid die zij in zo'n geval hebben is om tegen een lastige regering te zeggen: „Nee dank u.” Voor „uitspelen” is maar heel weinig ruimte. Degenen die het argument hanteren komen trouwens nooit met voorbeelden uit de praktijk. Het is een bedacht bezwaar, waarvoor men hier en daar een gekunstelde oplossing verzint. In wezen gaat het echter niet om die oplossing, maar om een argument in het requisitoir.

Toch zit er wel *iets* in de gedachte dat keuzemogelijkheid macht geeft. In de eerste plaats fiscaal. Het is in zijn algemeenheid niet juist dat TNO's de winsten kunnen laten vallen daar waar zij het minst belast zijn. Dat zou dan moeten gaan via onder- of overfacturering. Maar lang niet alle transnationale ondernemingen hebben veel intra-concernleveranties van land tot land (bij Unilever b.v. bedragen deze slechts 3% van de totale omzet), en waar ze bestaan (zoals b.v. bij de oliemaatschappijen oude stijl) is er van stap tot stap verificatie mogelijk met geldende marktprijzen. Op die verificatie (eventueel ook door vergelijking met facturen van anderen, of van vroeger) zijn zowel de belasting- als de deviezenautoriteiten bij zonder tuk.

Nee, de fiscale uitwijkmogelijkheden zitten meer in de zgn. „tax havens” - landen of vrijstaten met uitzonderlijk lage belastingen. Zonder hierop ver in te gaan (het nut van deze „havens” is beperkter dan men denkt) wil ik vaststellen dat dit geen kwestie van macht is maar van voordeel. Het zou een slechte rentmeester van andermans geld zijn die daar geen gebruik van maakte als hij kon. De remedie ligt geheel in de handen van de staten.

Belangrijker, uit een oogpunt van macht en voordeel is het vermogen van TNO's om, als ze een netwerk van fabrieken hebben in een aantal landen waar-tussen redelijk vrije handel bestaat, deze fabrieken zo te specialiseren dat ieder datgene maakt waarvoor hij het best geschikt is. Ook kan men aldus het zwaartepunt van de produktie geleidelijk verplaatsen naar de locaties waar de omstan-

digheden het gunstigst zijn. Inzoverre heeft de vakbeweging gelijk, dat een zekere mate van „ontwijking” mogelijk is. Maar arbeidsconflicten zijn voor zo'n geleidelijke ontwikkeling praktisch nooit de aanleiding. Daarvoor is er - in verband met de noodzakelijke investeringen - teveel tijd en geld mee gemoeid. De TNO zoekt eenvoudig, binnen haar eigen organisatie de *optimale internationale arbeidsverdeling* te bereiken. Zij is daarvoor heel wat beter geoutilleerd dan de nationale staten met hun telkens weer botsende soevereine belangen en gevoeligheden.

Conclusie

Voor zover de TNO macht heeft, en zal krijgen, is het overwegend prestatie-macht. Geldmacht komt ook voor, maar wekt door zijn weerzinwekkend karakter al gauw tegenmaatregelen op. Prestatiemacht kan zich alleen handhaven door dienstbetoon aan de verbruikers. Als „vreemdeling” in vele landen moet de TNO zich door dit dienstbetoon voortdurend waarmaken. Als (betrekkelijk) „vrije vogels”, met keuzemogelijkheden tussen de soevereine staten, die ieder sterk opkomen voor nationale belangen, zijn de TNO's de dragers en voorlopers van een optimale internationale arbeidsverdeling. Het is begrijpelijk en juist dat men vanuit de politieke sfeer de kansen op misbruik van macht door TNO's (en nog belangrijker: de vrees daarvoor - het dependencia syndroom) tracht weg te nemen door het opstellen van spelregels. Maar het prestatiespel moet wel doorgaan, in het belang van de verbruikers en van de economische éénwording der wereld. Wie deze belangen ter harte gaan zal de TNO de macht willen laten om het goede te doen waartoe alleen zij in staat zijn.