

Goed bestuur en ondernemingsklimaat: raakvlakken en verschillen

Een goed ondernemingsklimaat is een noodzakelijke voorwaarde voor de groei van inkomens en werkgelegenheid in de private sector en daarmee voor armoedevermindering. Gebrekkige marktwerking, beperkingen van de toegang tot markten en bevoordeling van bevriende ondernemers leiden tot uitsluiting en ongelijkheid van kansen voor ondernemers. Een overheid die nalaat zich in te spannen om het ondernemingsklimaat te verbeteren faalt als bestuurder omdat zij een deel van de bevolking de mogelijkheid ontnaemt om werk en inkomen te verwerven. Wel of geen inspanning om het ondernemingsklimaat te verbeteren is uiteindelijk een politieke keuze, maar er is veel meer te zeggen over de band tussen goed bestuur en een goed ondernemingsklimaat. Hieronder volgt een korte discussie over de relatie tussen ondernemingsklimaat en goed bestuur en de operationele kruisbestuiving tussen de beide thema's in de activiteiten van Buitenlandse Zaken.

In de partnerlanden van Ontwikkelingssamenwerking wordt gemiddeld zo'n 40 procent van het nationaal inkomen in de informele economie gerealiseerd, vergeleken met 13 procent in Nederland.¹ We kunnen er daarmee van uitgaan dat meer dan de helft van de ondernemers en werknemers in de informele sector werkt, omdat de formele sector meestal gedomineerd wordt door grotere kapitaalintensieve bedrijven. Dat is zorgwekkend omdat we weten dat informaliteit veel nadelen heeft, of in economische termen: informaliteit is duur. Ondernemers in de informele sector kunnen bijvoorbeeld normaal gesproken geen aansluiting krijgen op water of elektriciteit, zijn voor financiering aangewezen op woekeraars en hebben geen toegang tot de rechter om contractverplichtingen af te dwingen. Bovendien lopen ze het risico dat hun bedrijf gesloten wordt door de autoriteiten omdat het illegaal is. Allemaal aspecten die kosten in de hand werken en oorzaken hebben die vaak te herleiden zijn tot zwak of zelfs falend bestuur.

Overheden zijn ontegenzeggelijk cruciaal bij het bewerkstelligen van een ondernemingsklimaat dat positief kan bijdragen aan duurzame economische ontwikkeling. Zij zijn immers verantwoordelijk voor onder meer het opstellen en handhaven van wet- en regelgeving die zorgdraagt voor de zo noodzakelijke juridische, financiële en sociale diensten en bescherming. Helaas schort het hier veelal aan in veel van onze partnerlanden.

Ten eerste blijkt vaak maar in beperkte mate sprake van de *rule of law* (zie handreiking 3); overheden in veel van onze partnerlanden geven niet de rechtsbescherming die Nederlandse ondernemers gewend zijn. Zelfs als je geregistreerd bent en je gaat naar de rechter omdat één van je klanten zijn verplichtingen niet nakomt, duurt het in de partnerlanden bijna 300 dagen om een betaling te innen, in Nederland 39. In Macedonië noemen veel ondernemers het functioneren van justitie het belangrijkste knelpunt in het ondernemingsklimaat. In Tanzania en Ghana vormde de introductie van een speciale rechter voor bedrijfsrecht een belangrijke verbetering van het ondernemingsklimaat en in Uganda wordt actief bijgedragen aan de hervorming van wetten die een betere geschillenbeslechting mogelijk maakt. Ook het eigendomsrecht (bijvoorbeeld t.a.v. de productiefactoren land en water) wordt niet voldoende beschermd in veel partnerlanden. Omdat formeel eigendom de toegang tot krediet vergemakkelijken kan en over het algemeen zeer belangrijk is voor de emancipatie van armen² wordt daarom in landen als Bolivia, Ghana, Suriname, Macedonië, Mozambique, Rwanda en Ethiopië ondersteuning geboden aan het verbeteren van landwetten en kadasterinstellingen. Daarnaast is er in onze partnerlanden dikwijls ook geen concurrentiebeleid om monopolievorming tegen te gaan,

¹

Doing Business in 2004, World Bank en Oxford University Press, 2004, eigen berekening (ongewogen gemiddelde) op basis van country tables pagina 133 en verder.

² De Soto.

hetgeen vooral slecht kan uitpakken voor relatief kleine formele ondernemers. Deze belastingbetalende groep ontbreekt het vaak aan middelen en toegang om autoriteiten daadwerkelijk beïnvloeden en is ook vaak in het nadeel ten opzichte van informele concurrenten. In Macedonië voerde de regering daarom een vergunningstelsel in voor straatverkopers: de prijs van de vergunning is een jaarlijkse belasting die de concurrentieverhoudingen enigszins recht trekt. In Uganda wordt prioriteit gegeven aan het opzetten van een accuraat 'company register'.

Naast tekortkomingen in de juridische diensten voor en bescherming van ondernemers wordt ten tweede veel last ondervonden door ondernemers van een gebrekkig opererende financiële sector. Randvoorwaarden hiervoor worden veelal bepaald door overheden welke daar vaak in te kort schieten. Zo kan bijvoorbeeld het macro-economische beleid slecht zijn en leiden tot hoge inflatie en monetaire instabiliteit of worden commerciële banken niet of onvoldoende gestimuleerd door overheden (Ministeries van Financiën, Centrale Banken) om ook voor relatief kleine ondernemers diensten aan te bieden. Veel klachten richten zich ook op het innen en de structuur van belastingen. Ondernemers zijn in de ogen van de gemiddelde bestuurder in OS- of transitielanden geen rechtspersonen die bescherming behoeven en recht hebben op diensten, maar veel eerder "plukbare kippen". Dat komt in de eerste plaats tot uiting in het registratieproces zelf. Het duurt gemiddeld meer dan zestig dagen (Nederland: elf) en kost meer dan 120 procent van het jaarlijkse inkomen per hoofd (Nederland: veertien) om het equivalent van een besloten vennootschap te registreren. En als een ondernemer geregistreerd is, moet hij/zij allerlei vergunningen aanvragen, die in veel landen ook veel vaker dan nodig gecontroleerd worden (met alle "kosten" vandien). Strenge regulering is zo vaak contraproductief: het effect van regels en vergunningen die het milieu zouden moeten beschermen en werknemers bepaalde zekerheden zouden moeten bieden, leiden er toe dat bedrijven in de informaliteit blijven waar helemaal geen regels gelden.³

Gebrekkig sociaal overheidsbeleid vormt een derde aandachtspunt voor versterking van goed bestuur en een beter ondernemingsklimaat in onze partnerlanden. Veel te vaak is er te weinig aandacht bij overheden voor het opstellen en handhaven van allerlei aspecten van arbeidsrecht of wordt er niet aangestuurd op het bevorderen van maatschappelijk verantwoord ondernemen door buitenlandse en lokale bedrijven. Vakbonden zouden hier bijvoorbeeld een actieve rol in kunnen spelen evenals multinationals maar ook daar staan veel overheden niet of nauwelijks voor open.

Dit laatste aspect, of meer in het algemeen de veelal gebrekkige interactie tussen het bedrijfsleven, andere belanghebbenden (vakbonden, consumenten, Kamers van Koophandel et cetera) en de overheid, speelt bij alle drie de hierboven vermelde aspecten (juridisch, financieel en sociaal) een overheersende rol. In een aantal partnerlanden domineert het cliëntelisme, ofwel teveel communicatie tussen de politiek en bijvoorbeeld een klein deel van het bedrijfsleven, ten nadele van de meerderheid van de ondernemers. In andere landen is er juist vooral een gebrek aan communicatie tussen overheid en het bedrijfsleven. Dat komt bijvoorbeeld tot uiting in PRSP-consultaties waarin de stem van ondernemers en relevante maatschappelijke organisaties geen rol speelt. Alleen de luidruchtige ondernemers worden gehoord, terwijl de kleinere ondernemers die meer behoefte hebben aan een transparante, voorspelbare en beschermende overheid niet aan bod komen.

Hoewel de thema's ondernemingsklimaat en goed bestuur duidelijk raakvlakken hebben zijn er voldoende redenen om beide beleidsterreinen duidelijk te onderscheiden; zowel in AEV als in de organisatie van Buitenlandse Zaken. Ten eerste valt ondernemingsklimaat niet volledig onder de paraplu van goed bestuur: de sub-thema's goed economisch bestuur en marktwerking en markttoegang vallen er grotendeels wel onder, het sub-thema financiële sector deels en de sub-thema's infrastructuur en beroepsonderwijs en onderzoek vallen er eigenlijk buiten. Ten tweede wordt bij Buitenlandse Zaken verbetering van het ondernemingsklimaat in partnerlanden in eerste instantie vooral gezien als het belangrijkste onderdeel van de strategie voor private sector ontwikkeling en daarom als primus

3

inter pares gecombineerd met bevordering van toegang tot internationale markten en directe ondersteuning van het bedrijfsleven. Ten derde ziet goed bestuur er vanuit het perspectief van de ondernemer niet altijd hetzelfde uit als vanuit de overheid en/of maatschappelijke belangenorganisaties: rechten hebben juist voor de ondernemer een prijs in termen van economische efficiëntie. Dat werkt enerzijds soms verfrissend: voor een ondernemer is het niet zo belangrijk of hij een stuk land in eigendom heeft of in pacht, zolang hij er maar op een voor hem/haar controleerbare wijze gebruik van kan maken en er bijvoorbeeld een hypotheek op kan krijgen. Anderzijds kan het erg eenzijdig en kortzichtig zijn: voor ondernemers is het belangrijk dat rechtbanken een goede ondernemerskamer hebben, maar het maakt hen niet uit of dat het resultaat is van een algemene verbetering van de rechtspraak of van het verschuiven van capaciteit van straf- en familierecht naar bedrijfsrecht.

Door activiteiten op beide beleidsterreinen, zowel in relatie tot elkaar als afzonderlijk te ondersteunen, vergroten we de kans dat we inderdaad kunnen bijdragen tot duurzame ontwikkeling in de partnerlanden. Een ontwikkeling dus die zowel sociaal, economisch als ecologisch gezien voortgang voor een ieder teweeg brengt en die gestuurd wordt door legitieme regeringen en efficiënt en actief wordt uitgevoerd door overheden en het maatschappelijke middenveld (inclusief bedrijfsleven).

Goed bestuur en ondernemingsklimaat: waar liggen kansen voor actie?

Hoe kan én aan het bevorderen van goed bestuur én het verbeteren van het ondernemingsklimaat het beste ondersteuning geboden worden? In de eerste plaats door aanpakken van problemen op politiek niveau. Er moet politieke wil zijn om juridische, financiële en sociale wet- en regelgeving te hervormen. In de tweede plaats middels het aangaan van partnerschappen met het bedrijfsleven en relevante maatschappelijke organisaties. Ondernemers weten beter dan overheidsdienaren wat er schort aan het ondernemingsklimaat. Door hen nadrukkelijk te betrekken bij activiteiten ter verbetering van het ondernemingsklimaat wordt ook hun profiel in het beleidsproces versterkt. In de derde plaats door activiteiten te identificeren die bijdragen aan zowel een beter ondernemingsklimaat als aan goed bestuur en tegelijkertijd andere activiteiten aanvullen of waardevoller maken. Denk bijvoorbeeld aan de integratie van bedrijfsrecht in een programma voor justitiële hervorming.

Het belangrijkste instrument voor de implementatie van deze strategie op de posten in partnerlanden is de zogenaamde scan van het ondernemingsklimaat die de Directie Duurzame Economische Ontwikkeling heeft ontwikkeld.⁴ De uitkomsten van de scan komen terug in het *track record* bij het jaarplan maar ook op verschillende niveaus in het meerjarenprogramma van de posten.

Het doel van de scan is drieledig. Ten eerste het analyseren en in kaart brengen van de belangrijkste verbeterpunten in het lokale ondernemingsklimaat. Informatie hieromtrent is vaak aanwezig in lokale regeringsdocumenten maar ook bij de Wereldbank, de Economist Intelligence Unit, et cetera die alle voor een groot aantal landen meer of minder diepgravende analyses van het ondernemingsklimaat gemaakt hebben. Ten tweede, en belangrijker, is het betrekken van belanghebbenden bij het analyseproces en vervolgens bij acties ter verbetering van het ondernemingsklimaat. De kern van de scan is een serie interviews met deze spelers en het is van belang dat de posten op zoek gaan naar die ondernemers en belanghebbenden die anders onvoldoende vertegenwoordigd zijn in het beleidsproces. Van een bezoek aan de markt, een gesprek met een veehouder, een ontmoeting met een provinciebestuurder of een douanebeambte valt vaak meer te leren dan van een gesprek met de directeur van de nationale brouwerij, of de leider van de grootste vakbond. Ten derde moet de scan posten helpen bij het ontwikkelen van activiteiten ter verbetering van het ondernemingsklimaat en de integratie er van in hun programma's.

⁴ *Improving the Business Climate in Partner Countries*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2004, op te vragen via DDE@minbuza.nl

De scan van het ondernemingsklimaat is een recente stap in een proces van verdere systematisering van de strategie voor verbetering van het ondernemingsklimaat in partnerlanden. In dit kader is het streven om aspecten van goed bestuur meer aandacht te geven dan nu al het geval is. Waar posten nu aandacht besteden aan goed-bestuursaspecten van het ondernemingsklimaat ligt de nadruk op institutionele versterking (bijvoorbeeld een instituut voor het midden- en kleinbedrijf in Nicaragua), ondernemingsklimaat op decentraal niveau (bijvoorbeeld in Rwanda, Ethiopie en Tanzania) en ondersteuning van tal van organisaties van ondernemers en belanghebbenden. Dat is zeer belangrijk, maar moet wel op een zodanige wijze plaatsvinden dat de politieke dimensie voldoende aandacht krijgt. Alle veranderingen in het ondernemingsklimaat hebben namelijk een politieke connotatie, omdat bestaande regels vaak bescherming bieden aan specifieke groepen, ook al heeft de meerderheid van ondernemers en werknemers er last van. Het gaat er om oog te hebben voor het politieke veranderingsproces en de *drivers of change* te ondersteunen, en mogelijk tegenwerkende actoren te engageren in de dialoog.