



Exportkredieten voor Indonesië

Auteur(s):

Kamphuis, E.

Werkzaam bij de economische faculteit van de Open universiteit. Met dank aan Jasper Ebbinga, Gerard Popelier en enkele anderen voor commentaar op eerdere versies.

Verschenen in:

ESB, 81e jaargang, nr. 4043, pagina 98, 31 januari 1996

Rubriek:**Trefwoord(en):**

ontwikkelingseconomie, indonesië, internationale, economische, betrekkingen, handel

De Nederlandse overheid wil zachte exportkredieten verstrekken waarmee Indonesië orders bij Nederlandse bedrijven kan financieren. Hoe kan het bestaan van deze exportkredieten worden verklaard?

De Nederlandse missie die in augustus 1995 Indonesië bezocht om de economische relatie tussen beide landen nieuw leven in te blazen, had een nieuw instrument op zak: zachte leningen om exportorders te financieren. Het Ministerie van Economische Zaken stelde hiervoor f 245 mln. beschikbaar. Omdat deze vorm van hulp gekoppeld is aan handel, lijkt de geest van de koopman hier meer aanwezig dan die van de dominee. Maar hoe slim is de koopman, die zachte exportkredieten verstrekt?

Zachte exportleningen zijn niet nieuw. Ze speelden een belangrijke rol in de handel met Indonesië tot in 1992 de ontwikkelingsrelatie met dat land gestopt werd¹. De 'zachtheid' kan tot uitdrukking komen door voor deze kredieten een lagere rente dan de marktrente te rekenen, een aflossingsvrije periode in te stellen, of een deel van het krediet te schenken. Door aan de exportkredieten zachte financieringsvoorwaarden te verbinden, ontstaat in feite een subsidiemogelijkheid voor het bedrijfsleven. Weliswaar zijn exportsubsidies in principe verboden door de WTO (wereldhandelsorganisatie) en worden ze gezien als een ernstige inbreuk op het vrijhandelsprincipe, maar een uitzondering wordt gemaakt voor de financiering van export naar ontwikkelingslanden in het kader van ontwikkelingshulp. De financiering valt dan onder de OESO-regelgeving, waaronder sinds 1992 gesubsidieerde exportkredieten naar rijkere ontwikkelingslanden zoals Indonesië slechts zijn toegestaan als de gefinancierde projecten commercieel niet levensvatbaar zijn. De middelen voor de zachte exportfinanciering worden verschaft door het Ministerie van Ontwikkelingssamenwerking, in het kader van het ORET- (Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties) en het MILIEV-programma. In het ORET-programma bestaat de financieringsvorm uit een combinatie van 60% commercieel krediet en 40% schenking. Sinds de herijking van het buitenlandbeleid heeft ook het Ministerie van Economische Zaken de mogelijkheid om zachte financiering aan te bieden voor de export naar ontwikkelingslanden.

Welvaartseffecten

De zachtheid van de exportkredieten is het schenkingselement: de ontwikkelingshulp. Wie profiteert er van de schenking? In eerste instantie Indonesië; dit land krijgt immers krediet tegen lagere kosten dan de markt zou verstrekken. Toch is niet de gehele schenking voor Indonesië. Omdat het krediet voor 60% besteed moet worden aan orders bij bepaalde (Nederlandse) bedrijven, ondervinden deze bedrijven minder concurrentie bij het verkrijgen van deze orders. Dat leidt al snel tot prijsopdrijving². Een deel van de schenking komt daardoor niet in Indonesië terecht, maar in Nederland, in de vorm van producentensurplus voor bedrijven die de exportorders mogen verzorgen. Zachte exportkredieten zijn ontwikkelingshulp en exportsubsidie tegelijk. De mate waarin de subsidie ten goede komt aan Indonesië en Nederland hangt af van de mate waarin de Nederlandse exporteurs hun prijzen kunnen verhogen. Dit wordt bepaald door de prijselasticiteiten van het aanbod van de exporteurs en van de vraag van de importeurs³.

Stel dat de exporteur een monopoliepositie inneemt. In dat geval wordt de subsidie niet gebruikt om de exportprijs te verlagen, maar wordt deze toegevoegd aan de winst. Het producentensurplus stijgt. Deze stijging is slechts een transfer van middelen van de belastingbetaler naar de exporteurs. Op macro-niveau verandert er niets aan de welvaart. De exportsubsidie stelt echter wel inefficiënte ondernemers in staat om eveneens goederen te gaan exporteren. Hierdoor komt een niet-optimale inzet van productiemiddelen tot stand, waardoor per saldo de nationale welvaart toch daalt.

Is er daarentegen sprake van monopsoniemacht voor het importerende land en zijn de exporteurs in een hevige concurrentiestrijd verwickeld, dan zullen zij de subsidie volledig doorgeven in een prijsverlaging. Deze prijsverlaging houdt een ruilvoetverlies in voor het exporterende land. De omvang daarvan is gelijk aan de subsidietransfer van het exporterende naar het importerende land. Indien de subsidie wordt gegeven in het kader van ontwikkelingshulp is deze transfer juist gewenst.

Het laatste geval lijkt het meest van toepassing op de relatie Nederland - Indonesië, omdat Indonesië behoort tot de zogenaamde 'spoiled markets': markten waarop vrijwel alleen nog maar met overheidssteun exportorders kunnen worden verworven. Doordat de industrielanden als het ware staan te trappelen om orders naar deze landen te financieren, kan de overheid van het betreffende ontwikkelingsland de exporterende industrielanden tegen elkaar uitspelen en is er sprake van monopsoniemacht⁴.

Er doet zich nu de paradoxale situatie voor dat de zachte financiering van exportorders naar Indonesië vanuit het oogpunt van exportbevordering niet veel lijkt op te leveren: door de grote concurrentie om de exportorders is het extra te behalen producentensurplus

gering en het ruilvoetverlies groot. Maar ook vanuit ontwikkelingsoogpunt zijn ze moeilijk te rechtvaardigen, omdat de exportorders voor Indonesië vermoedelijk niet additioneel zijn. Immers, de kans is groot dat als Nederland niet bereid is om zachte financiering aan te bieden, een ander land dat wel zal doen.

Verklaringen exportkredieten

Het bestaan van zachte exportkredieten is vanuit statische economische theorieën op macro-economisch niveau dus niet te verklaren. Vanuit strategische overwegingen kan tijdelijke overheidssteun in een oligopolioïde marktform wel gerechtvaardigd zijn. Door export te subsidiëren wordt de positie van het Nederlandse bedrijfsleven op de wereldmarkt versterkt. Als zo de buitenlandse concurrentie uitgeschakeld wordt, krijgt het Nederlandse bedrijfsleven de mogelijkheid om overwinsten op de buitenlandse markt te behalen. In dit geval zal op termijn de welvaart voor het exporterende land per saldo toenemen.

De moderne handelstheorie leert ons dat dit proces echter alleen onder zeer specifieke voorwaarden opgaat⁵. Allereerst moet de overheid van het exporterende land volledig geïnformeerd zijn over de financiële situatie van zowel de concurrenten als van de binnenlandse ondernemer. Ten tweede moet de buitenlandse overheid afzien van subsidiëring. Indien aan één van deze voorwaarden niet is voldaan, is de kans groot dat de concurrentie niet wordt uitgeschakeld en de subsidie een permanent karakter krijgt. In dat geval overtreffen de kosten de baten.

De eerste voorwaarde gaat in de praktijk nooit op en de tweede voorwaarde gaat in ieder geval niet op in de zogenaamde 'spoiled markets'. Dat ook vanuit strategisch oogpunt de steun voor de exportorders naar Indonesië wellicht niet veel oplevert, wordt bevestigd door een evaluatie onderzoek van ORET uitgevoerd door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde. Een van de conclusies was dat weliswaar 90% van de transacties zonder zachte financiering niet tot stand zou zijn gekomen, maar dat de betekenis van het programma voor het opbouwen van een meer structurele relatie tussen de Nederlandse leverancier en de ontvanger zeer beperkt is geweest⁶.

Volgens het Ministerie van Economische Zaken ligt de ratio achter het subsidiëren van exportorders naar Indonesië in het gegeven dat buitenlandse concurrenten eveneens worden gesubsidieerd: zonder overheids subsidies geen toegang tot de Indonesische markt⁷. Gezien de overdracht van belastingbetalers aan het exporterende bedrijfsleven is dit een onvoldoende rechtvaardiging voor overheidsgesteunde exportkredieten. Bovendien is het de vraag hoe lang wij dit spel kunnen meespelen, aangezien onze budgetten voor zachte exportfinanciering het waarschijnlijk uiteindelijk zullen afleggen tegen de grotere budgetten van de grote landen.

Er is een groep die heel duidelijk belang heeft bij de kredieten. Dat zijn de Nederlandse bedrijven die de exportorders mogen verzorgen. Zij krijgen hiermee opdrachten, die anders waarschijnlijk naar andere bedrijven (in andere landen) waren gegaan. Het belang voor deze bedrijven is dus eerder de omzetstijging, dan de omvang van het te behalen producentensurplus. Uit het evaluatierapport van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde blijkt dat in het verleden vooral een aantal grote bedrijven afkomstig uit specifieke sectoren, zoals energie, transport en telecommunicatie, profiteerde van ORET⁸. Sinds de invoering van de gemengde kredieten heeft ook de bankensector hier belangen⁹. In tabel 1 zijn de bedrijven opgenomen die tot de stopzetting van de ontwikkelingsrelatie profiteerden van zachte exportleningen. De steun voor exportorders naar Indonesië was vooral van belang voor specifieke sectoren van het Nederlandse bedrijfsleven.

Tabel 1. Afgesloten leningsovereenkomsten met Indonesië x f 1000

Bedrijf	Project	Lenings- bedrag	Transactie- bedrag
APT	turnkey telefonie	70.000	300.000
SWD	Bali centrale	38.835	42.500
HBG/Interbeton	Bandung watersupply	22.600	32.600
NKF	Cenkareng II	20.949	20.949
Hollandia Kloos	stalen verkeersbruggen	50.000	67.000
Ballast Nedam	Batam CPO	81.601	107.150
Witteveen en Bos	supervisie Batam	2.409	3.000
Holec	elektrische treinen	45.000	54.000
TNW	technische uitrusting	50.000	50.000
SWD	Banjarmasin diesel	24.000	44.000
Totaal		405.394	721.199

Bron: Tweede kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21 813, nr. 24.

Er is dus een gering aantal relatief grote ondernemingen en banken, die een groot belang hebben bij het bestaan van overheidsgesteunde exportkredieten. Het bestaan van deze kredieten kan dan ook beter op politiek-economische dan op macro-economische wijze verklaard worden¹⁰. Volgens de belangengroepentheorie zijn kleine groepen met een relatief groot belang, zoals de belanghebbende bedrijven, gemakkelijker in staat om zich te organiseren tot lobby-groep. Grote groepen met relatief geringe belangen, die bovendien heterogeen van samenstelling zijn zoals de belastingbetalers, hebben minder prikkels en onvoldoende controlemechanismen om zich te organiseren om de politieke besluitvorming te beïnvloeden¹¹. Minister Wijers zei het zelf: "Van de zestig meereizende ondernemers heb ik er niet één teleurgesteld"¹².

Conclusie

De Nederlandse overheid beweert dat ze met behulp van overheidsgesteunde exportkredieten wil voorkomen dat het Nederlandse bedrijfsleven een achterstand oploopt in de internationale concurrentiestrijd. Het inzetten van exportsubsidies in de zogenaamde 'spoiled

markets' leidt echter tot het weglekken van een groot deel van de subsidies naar deze markten. Volgens de statische handelstheorieën een verlies aan nationale welvaart. Maar ook vanuit dynamische handelstheorieën gezien kan het gebruik van Nederlandse exportsubsidies in de zogenaamde 'spoiled markets' niet worden gerechtvaardigd, omdat het zeer onwaarschijnlijk is dat op dergelijke markten strategische marktposities kunnen worden behaald en onze budgetten het uiteindelijk zullen afleggen tegen de budgetten van de grotere landen. Het gebruik van overheidsgesteunde exportkredieten kan economisch alleen verklaard worden vanuit de belangengroepentheorie.

Door aan de druk van belangengroepen toe te geven gebruikt de Nederlandse overheid een tweeslachtig instrument. Enerzijds zijn zachte exportkredieten binnen de OESOregelgeving alleen geoorloofd als ontwikkelingshulpinstrument, terwijl Economische Zaken zachte exportkredieten als exportbevorderingsinstrument wil gebruiken. De tweeslachtigheid komt ook tot uitdrukking in het feit dat voor het bedrijfsleven de rijkere ontwikkelingslanden voor zachte exportfinancieringsvoorwaarden het meest aantrekkelijk zijn, terwijl voor deze rijke ontwikkelingslanden de eis van 'commercieel niet levensvatbaar' geldt. Vanuit ontwikkelingsoogpunt kunnen we beter overheidsgesteunde exportkredieten bieden voor projecten in de (aller)armste landen. Hierbij duiken echter de gevaren van gebonden ontwikkelingshulp op (zoals te hoge exportprijzen).

Geconcludeerd kan worden dat zowel vanuit ontwikkelingsoogpunt als vanuit macro-economische oogpunt het gebruik van overheidsgesteunde exportkredieten moeilijk te verdedigen valt

1 In 1990 werd door Indonesië *f* 137 mln. en in 1991 *f* 94 mln. opgenomen aan gemengde kredieten en laag concessionele leningen (LCL's); in 1992 was voor ontwikkelingsrelevante exporttransacties (ORET) een bedrag van *f* 85 mln. beschikbaar; hiervan was *f* 44 mln. voor Indonesië bestemd. Tweede kamer, vergaderjaar 1992-1993, 21813, nr. 39, blz. 2.

2 Volgens C.J. Jepma in *Tying of aid*, OESO, Parijs, 1991, blz. 15, is de gemiddelde prijsstijging ten gevolgen van gebonden ontwikkelingshulp 15 tot 30 procent en zijn aan gebonden ontwikkelingshulp bovendien allerlei indirecte kosten verbonden.

3 Zie bijvoorbeeld C.J. Jepma, *International policy co-ordination and untying of aid*, Avebury, Aldershot, Brookfield, 1994.

4 Volgens Fleisig en Hill ontvangen de importerende landen uiteindelijk tussen de vijftig en honderd procent van de subsidies in de exportkredietprogramma's van de OESO-landen. H. Fleisig en C. Hill, The benefits and costs of official export credit programs of industrial countries, an analysis, *World Bank staff working paper*, nr. 659.

5 Bijvoorbeeld P.R. Krugman, Is free trade passé?, *The Journal of Economic Perspectives*, jg. 1, nr. 4, blz. 131-144, najaar 1987.

6 Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, *Hulp of handel? Een evaluatie-onderzoek van het programma Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag, 1990, blz. 4.

7 *NRC Handelsblad*, 21 augustus 1994.

8 Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, 1990, blz. 5, 121, 122.

9 Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21813, nr. 33.

10 E. Kamphuis, Besteding van ontwikkelingshulp: een 'public choice' benadering, *Openbare Uitgaven*, 1993, nr. 3, blz. 212-221.

11 M. Olson, *The logic of collective action: public goods and theory of groups*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1965.

12 *NRC Handelsblad*, 21 augustus 1994.