

Liberalisering in Indonesië

I.R.Y. van Herpt, C.A.M. Ruhe en H. Visser*

In de jaren tachtig is in Indonesië een succesvol aanpassings- en liberaliseringsprogramma uitgevoerd. Daarbij zijn de Latijns-Amerikaanse fouten van de jaren zeventig grotendeels vermeden. De belangrijkste uitzondering is het gebrekkige bedrijfseconomische toezicht op het bankwezen.

Toen de Indonesische president Sukarno afgezet werd, troffen de mensen van de zogenaamde 'nieuwe orde' een failliete economie aan. Prestigeobjecten van de president, hoge militaire uitgaven alsmede subsidies aan de, als gevolg van nationalisaties sterk gezwollen, publieke sector hadden geleid tot een explosie van het budgettekort van de overheid en daarmee tot een inflatie die tot ongeveer 1.000% opliep¹.

Onder Suharto, sinds maart 1968 president, heeft een team van in de VS opgeleide mensen de economie van Indonesië uit het slop gehaald². Het met steun van het IMF opgezette en uitgevoerde Rehabilitatie- en Stabilisatieplan van de jaren 1966-1970 omvatte een beleid, gericht op terugdringing van de inflatie, voorziening in basisbehoeften en ontwikkeling van de infrastructuur. Dat lukte, met behoud van een nog steeds sterk gereguleerde economie.

Schokken zijn de Indonesische economie daarna niet bespaard gebleven. Eerst droeg de olieprijsstijging van de jaren zeventig bij tot een hoge inflatie, daarna bracht de olieprijsdaling van begin jaren tachtig de noodzaak met zich om het roer radicaal om te gooien. Dat laatste is inderdaad gebeurd. Indonesië heeft gekozen voor een beleid van geleidelijke, maar serieuze liberalisatie, dat vanaf 1982 met grote consistentie gevoerd is.

In dit artikel gaan we na hoe de liberalisatie van het internationale handels- en betalingsverkeer en de financiële markten verlopen is. Allereerst zoeken we, op basis van Latijns-amerikaanse ervaringen, naar de voorwaarden die vervuld moeten zijn om een liberalisatieproces te laten slagen. Die voorwaarden bepalen de grootheden waar we op moeten letten om de Indonesische ervaringen naar waarde te kunnen schatten. We besluiten met een korte beschouwing over de gevaren waarmee de financiële sector in Indonesië zich als gevolg van de liberalisatie geconfronteerd ziet.

Voorwaarden voor liberalisatie

Er zijn goede argumenten om te liberaliseren. Ruime openstelling van een land voor handel met het buitenland brengt een betere allocatie met zich mee en leidt tot meer dynamiek in de samenleving. Ondernemerschap wordt gestimuleerd, buitenlandse technolo-

gie wordt geïmporteerd, betere managementsystemen vinden toepassing en er komt meer aandacht voor de kwaliteit van het onderwijs. Liberalisatie van de kapitaalmarkt zorgt ervoor dat de besparingen in sterkere mate stromen naar de investeringen met de hoogste produktiviteit³.

De omschakeling van een relatief gesloten naar een relatief open economie en van sterk gereguleerde naar vrijere financiële markten kan evenwel pijnlijk zijn en heeft alleen kans van slagen als aan een aantal beleidsvoorwaarden is voldaan. Hiertoe behoren in ieder geval effectief bedrijfseconomisch toezicht op de financiële sector en consistentie tussen enerzijds het wisselkoersbeleid en anderzijds het monetaire en budgettaire beleid.

Dat is overduidelijk gebleken in de Zuidelijke Hoorn van Latijns Amerika, waar Argentinië, Chili en Uruguay al in de jaren zeventig experimenteerden met liberalisatie van de internationale handel en de financiële markten. De pogingen in Argentinië en Uruguay mislukten grandioos. Het Chileense experiment liep in 1982 op de klippen.

In Chili had een omvangrijke kapitaalvoer een overgewaardeerde valuta en een groot tekort op de lopende rekening van de betalingsbalans in stand gehouden. Die kapitaalvoer droogde plotseling op. Buitenlandse schulden konden niet meer betaald worden. Bovendien konden de banken niet meer

* De auteurs, allen verbonden aan de Vrije Universiteit te Amsterdam, hebben hun belangstelling voor Indonesië en een deel van hun materiaal te danken aan een studiereis die zij in 1993 naar dat land gemaakt hebben. Ingmar van Herpt is student algemene economie, Corina Ruhe is studente financiële economie en Hans Visser is hoogleraar algemene economie.

1. Zie M. Sutton, *Indonesia, 1966-70*, in: T. Killick (red.), *The IMF and stabilisation: developing country experiences*, Heinemann, Londen, 1984.

2. In april 1993, na Suharto's herverkiezing, moest deze zg. 'Berkeley maffia' een stap terug doen.

3. Zie R.I. McKinnon, *Money and capital in economic development*, Brookings Institution, Washington 1973; en E.S. Shaw, *Financial deepening in economic development*, Oxford University Press, New York, 1973. IMF en Wereldbank hebben dit inzicht omhelsd en ijverig bijgedragen aan zijn verbreiding in de wereld.

aan hun verplichtingen voldoen. Enerzijds was dit het gevolg van dubieuze debiteuren binnen de conglomeraten waartoe de banken na de privatisering in de jaren zeventig waren gaan behoren, anderzijds het gevolg van de devaluaties die de peso in 1982 moest ondergaan en die hard aankwamen doordat de banken veel leningen in dollars opgenomen hadden. De overheid moest de banken weer overnemen.

Een belangrijke oorzaak waardoor het in de Zuidelijke Hoorn misliep, was dan ook het ontbreken van effectief bedrijfseconomisch toezicht op de financiële sector. Nog belangrijker was de inconsistentie tussen enerzijds het wisselkoersbeleid en anderzijds het monetaire en budgettaire beleid. Op verschillende momenten werd het wisselkoersinstrument namelijk voor verschillende doeleinden gebruikt; soms om de exporten te stimuleren en soms om de inflatie af te remmen. Het probleem is evenwel dat de wisselkoers niet beide doeleinden tegelijk kan dienen. Voor het bevorderen van de export dient de wisselkoers (gedefinieerd als de prijs van een eenheid vreemde valuta uitgedrukt in de eigen valuta) relatief hoog te zijn, voor inflatiebestrijding relatief laag.

De pogingen om de wisselkoers als wapen in de strijd tegen inflatie te gebruiken, liepen in de Zuidelijke Hoorn rampzalig af. Afremmen van inflatie vergt een restrictief monetair en budgettair beleid. Ontbreekt dat en ligt de wisselkoers vast op een relatief laag niveau, dan krijgt de sector internationaal verhandelbare goederen of 'tradeables' het zwaar te verduren; de winsten nemen daar af. Er ontstaat een invoeroverschot, dat kan voortduren zolang dat door kapitaalvoer gefinancierd wordt. Droogt die kapitaalvoer op, dan moet de relatieve prijs van de 'tradeables' ten opzichte van de 'nontradeables' (zoals de binnenlandse bouwnijverheid) sterk stijgen, ten einde de invoer af te remmen en de uitvoer te stimuleren. Zoiets vergt een devaluatie, zij het dat daarmee inflatiebestrijding als doelstelling van het wisselkoersbeleid losgelaten wordt.

Kortom, de wisselkoers als instrument in de strijd tegen de inflatie werkt niet als ze niet van meet af van gesteund wordt door een betrekkelijk restrictief monetair en budgettair beleid, en met een restrictief monetair en budgettair beleid lijkt ze als instrument ter bestrijding van inflatie overbodig. Gegeven dat beleid, dat de inflatie binnen de perken houdt, kan men de wisselkoers beter hanteren als middel om de exporten te stimuleren, of meer in het algemeen om de participatie in de internationale arbeidsverdeling te stimuleren. Daartoe kan men de reële wisselkoers (dat is de nominale wisselkoers gecorrigeerd voor inflatieverschillen) relatief hoog houden en tegelijkertijd handelsbelemmeringen opruimen. Chili boekt daar sinds medio jaren tachtig uitstekende resultaten mee⁴.

We gaan ons nu afvragen hoe het liberalisatiebeleid in Indonesië gevoerd is en welke resultaten daarmee zijn behaald.

Het handels- en betalingsverkeer

De daling van de olieprijs in 1982 leverde de Indonesische overheid een forse daling van haar inkomsten

op, terwijl bovendien de lopende rekening van de betalingsbalans omsloeg van een overschot van \$3 mrd in 1980 naar een tekort van \$5,3 mrd in 1982 en \$6,3 mrd in 1983. De Indonesische regering zag zich geplaatst voor een fundamentele beleidskeuze, namelijk die tussen een terugkeer naar het oude systeem van kwantitatieve controles op de handel en het internationale betalingsverkeer en een beleid gericht op het aantrekken van buitenlands kapitaal en diversificatie van de export. Hoewel de definitieve doorbraak naar liberalisering van de economie pas in de tweede helft van de jaren tachtig plaatsvond, werd de eerste aanzet daartoe reeds in 1982 gegeven⁵.

Deregulering betalingsverkeer

Het internationale betalingsverkeer werd in de loop van de jaren tachtig met een aantal maatregelen geliberaliseerd. Vanaf 1982 waren exporteurs niet langer verplicht om valuta-opbrengsten aan Bank Indonesia (de centrale bank) te verkopen. De mogelijkheden voor buitenlandse banken om zich in Indonesië te vestigen werden sterk uitgebreid. De interbancaire vreemde-valutamarkt werd gestimuleerd, mede om kapitaal voor lange termijn aan te trekken. Ten slotte werden in 1989 de plafonds voor buitenlandse leningen door banken vervangen door een netto buitenlands passief regeling⁶.

Vrije koersvorming rupiah

Ook op het gebied van het wisselkoersbeleid werden veranderingen doorgevoerd. Dank zij het in de tweede helft van de jaren zestig gevoerde stabilisatiebeleid was men er in 1971 in geslaagd de rupiah te koppelen aan de Amerikaanse dollar. In 1978 ging men over op een koppeling aan een valutamandje van belangrijke handelspartners⁷. De wisselkoers werd dagelijks vastgesteld door Bank Indonesia, die de rupiah geleidelijk liet depreciëren. Dit was echter niet voldoende om het inflatieverschil met het buitenland te compenseren. De verslechtering van de reële wisselkoers en de hoge tekorten op de lopende rekening noopten de monetaire autoriteiten tweemaal tot een forse devaluatie, in 1983 en 1986. Sinds 1989 heeft de door Bank Indonesia vastgestelde wisselkoers slechts een indicatief karakter en bepalen marktkrachten de koers. Wel intervenueert de centrale bank om ongewenste koersontwikkelingen te corrigeren.

4. H. Visser, *The exchange rate as an export-stimulation mechanism*, Research Memorandum 1993-37, Vrije Universiteit, Faculteit der Economische Wetenschappen en Econometrie; te verschijnen in: R. Buitelaar en P. van Dijk (red.), *The transformation of industrialization policies in small Latin American countries*.

5. A. Booth, Introduction, in: A. Booth (red.), *The oil boom and after: Indonesian economic policy and performance in the Soeharto era*, Oxford University Press, Singapore, 1992, blz. 25.

6. Binhadi, *Deregulation of the foreign exchange market in Indonesia*, paper voor een Seminar 'on Liberalization of the foreign exchange market in the Asian countries', Central Bank of the Philippines, 14-15 januari 1993, blz. 13-14.

7. D.C. Cole en B.F. Slade, Financial developments in Indonesia, in A. Booth (red.), op.cit., 1992, blz. 84.

Tijdelijke reregulering

Het liberalisatie- en dereguleringsproces kon echter niet consequent volgehouden worden. Het opheffen van beperkingen op lenen in het buitenland, te zamen met grote interestverschillen met het buitenland, leidde tot een explosieve stijging van de buitenlandse schuld van de particuliere sector in de periode 1989-1991. Opgeteld bij de fors gestegen buitenlandse staatsschuld noopte dit weer tot regelgeving, in de vorm van plafonds en wachtrijen. Daarnaast namen de kwantitatieve restricties op het gebied van het internationale handelsverkeer juist toe. Zo werd in november 1982 het 'goedgekeurde-importeursysteem' ingevoerd, wat inhield dat de soorten en het aantal importprodukten dat een importeur mocht invoeren beperkt werden. Door de vergunningen aan binnenlandse producenten te verstrekken, kregen deze een monopoliepositie, met aantrekkelijke winstmogelijkheden.

Deze protectionistische tendens werd weldra bekritiseerd. Niet alleen door buitenlandse economen, maar ook binnen de overheidsgelederen, waar zowel voorstanders van protectie als voorstanders van liberalisering waren. De tweede daling van de olieprijs, in 1986, zorgde voor het definitieve keerpunt. Beperkingen op de import van kapitaalgoederen en grondstoffen voor met name de exportsector werden opgeheven. In 1987 werden kwantitatieve importrestricties gereduceerd, exportvergunningen afgeschaft, andere hindernissen voor exportproductie opgeheven en de prikkels voor buitenlandse investeerders vergroot.

Evaluatie

Het wisselkoersbeleid, gecombineerd met de liberalisering in de handel en het betalingsverkeer, heeft zijn vruchten afgeworpen. Doordat men de inflatie na twee grote devaluaties met succes wist te beteugelen, heeft de reële wisselkoers in de loop van de jaren tachtig een gestage stijging te zien gegeven. Indonesië is dus goedkoper geworden vergeleken met het buitenland en de niet-olie-exporten hebben mede daardoor na een dieptepunt in 1982 een grote, en vanaf 1987 welhaast explosieve, groei doorgemaakt (zie figuur 1a en 1b). De Indonesische economie is op die manier beduidend minder kwetsbaar geworden voor fluctuaties in de prijs van ruwe olie.

Budgettair beleid

Een van de hoekstenen van het stabilisatiebeleid van de 'nieuwe-orde' regering was het voeren van een conservatief begrotingsbeleid. Met de ontsparing van de overheidsfinanciën in het Sukarno-tijdperk nog vers in het geheugen, heeft de overheid onder president Suharto altijd gepretendeerd een sluitende begroting te voeren. In de praktijk schommelde het begrotingstekort rond de 2% van het bruto binnenlands product (zie figuur 1e). In de loop der jaren is dit echter niet altijd zonder pijn gegaan en dat heeft alles te maken met de grote afhankelijkheid van het overheidsbudget van de belastingen op de export van olie. Gedurende de jaren zeventig, bekend als de 'oil boom'-jaren, breidde het budget zich als gevolg

van de stijgingen van de prijs van olie enorm uit en moest voortdurend rekening worden gehouden met het gevaar van inflatie door overbesteding. Met toenemende olie-inkomsten nam deze afhankelijkheid, en daarmee de kwetsbaarheid voor exogene schokken, toe.

Structurele aanpassing

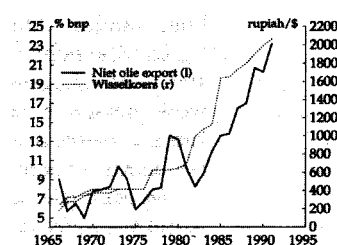
Dat bleek wel in 1982 toen de plotselinge scherpe daling van de prijs van ruwe olie de Indonesische overheid confronteerde met een scherpe daling van haar inkomsten. De olieprijsdaling plaatste de overheid niet alleen voor het probleem hoe het gat in de begroting te dichten, maar ook wat te doen aan het tekort op de lopende rekening dat in hoog tempo opliep. Men stond voor de keus tussen nog meer restricties op de internationale handel om zo de binnenlandse economie te beschermen en een beleid gericht op het stimuleren van de exporten door liberaliseringsmaatregelen en devaluatie.

De overheid reageerde met een pakket van maatregelen die het begin inluiden van een proces van structurele aanpassing, dat uiteindelijk zeer succesvol zou blijken. Er werd bezuinigd op grootschalige ontwikkelingsprojecten en op ambtenarsalarissen, en er werden dereguleringen aangekondigd in de financiële sector. Voorts werd de rupiah gedevalueerd om de niet-olie-export te stimuleren en werden belastinghervormingen doorgevoerd ten einde het overheidsbudget minder afhankelijk te maken van de buitenlandse handel.

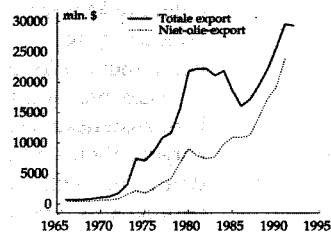
Opbouw buitenlandse schuld

Overigens was de invloed van de bezuinigingen niet erg groot en ontkwam ook de Indonesische overheid niet aan de verleiding om haar uitgaven op peil te houden. Dit werd gefinancierd door een toename van de niet-olie-inkomsten, een toename in de buitenlandse hulpstromen en in steeds belangrijker mate door in het buitenland te lenen.

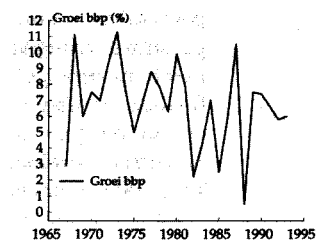
Figuur 1a. ontwikkeling wisselkoers en niet-olie-export



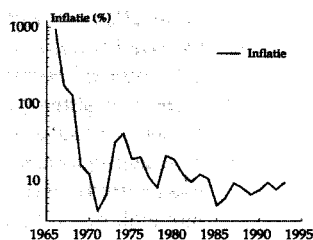
Figuur 1b. Totale export en niet-olie export



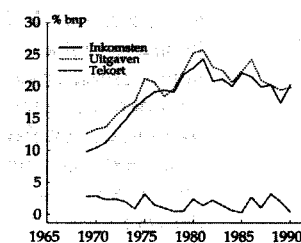
Figuur 1c. Groei bnp



Figuur 1d. Inflatie



Figuur 1e. Budgettair beleid



Bronnen:
Groeï bnp en inflatie: *International Financial Statistics* en *World Economic Outlook*, Rupiah/dollarkoers: per ultimo, *International Financial Statistics*, Exportcijfers en budgettair beleid: *International Financial Statistics*.

Het toenemende beroep op de internationale kapitaalmarkt leidde tot een forse toename van de buitenlandse schuld van Indonesië in de jaren tachtig. In 1980 bedroeg deze nog 27,9% van het bnp, in 1987 was dat gestegen tot 79,7%⁸. De ontwikkeling werd met name zorgwekkend toen in 1986 als gevolg van een nieuwe olieprijsdaling het tekort op de lopende rekening snel verdubbelde tot \$ 4 mrd.

Deze situatie deed de balans definitief doorslaan in het voordeel van de voorstanders van liberalisering. De rupiah werd voor de tweede keer gedevalueerd, een groot aantal restricties op zowel import als export werd opgeheven, de mogelijkheden voor buitenlandse investeerders werden vergroot en de aandelenmarkt werd nieuw leven ingeblazen. Bovendien vonden in oktober 1988 grootscheepse hervormingen in het bankwezen plaats (zie onder).

Ondanks het succes van de liberalisatiemaatregelen en de devaluaties is Indonesië geen land zonder zorgen. De buitenlandse schuld van de overheid bedroeg eind september 1992 \$ 49,9 mrd en de schuldendienst was bijna 20%. Inclusief leningen van de particuliere sector overschreed de buitenlandse schuld \$ 70 mrd en steeg de schuldendienst tot meer dan 32%. Het is bovendien heel wel denkbaar dat de particuliere schuld onderschat is⁹. Gezien de gunstige ontwikkeling van de export en het daarmee samenhangende gemak om vervallende schuld te herfinancieren, kan evenwel niet gesproken worden van een molensteen om de nek van Indonesië. Om met Suharto te spreken, er is eerder sprake van een kiel in de schoen van Indonesië.

Het monetaire beleid

In 1983 vond een omvangrijke liberalisering van de financiële sector plaats, in 1988 gevolgd door een tweede ronde. Als gevolg van de liberalisatie van 1983 moest het monetaire beleid in Indonesië via andere wegen worden gevoerd dan voorheen het geval was. De betekenis van de binnenlandse monetaire aggregaten en het effect van de verschillende monetaire beleidsinstrumenten zijn door dit proces namelijk nogal veranderd.

Direct monetair beleid

De kanalen waarlangs het monetaire beleid loopt hangen af van de financiële structuur van een land. Een onontwikkeld financieel systeem heeft vaak als kenmerk dat zowel de rente als de omvang van de te verlenen kredieten gereguleerd zijn. In Indonesië werd in de jaren zestig en zeventig ook een dergelijk direct monetair beleid gevoerd. Door de kredietrantsoenering wordt het moeilijker financiering te krijgen, waardoor de totale bestedingen afnemen. Via deze weg wordt dan het uiteindelijke doel, een daling van de inflatie, bereikt. De inflatiecijfers laten zien dat dit directe monetaire beleid in de tweede helft van de jaren zestig goede resultaten opleverde (figuur 1d).

Een belangrijk nadeel van direct monetair beleid is dat het verstarrend werkt voor de economie. Het prijsmechanisme kan minder goed werken en de besparingen komen niet altijd bij de investeringen met

de hoogste produktiviteit terecht. Dientengevolge treedt er dis-intermediatie op; er ontstaan geldstromen buiten het sterk gereguleerde bancaire systeem om. Door de kredietlimiet kwamen de banken met een overvloed aan liquiditeiten te zitten. Om die rendabel te maken werden ze in het buitenland belegd.

Een andere verstoring werd veroorzaakt door de kredieten die de Bank Indonesia aan prioritaire bedrijfstakken verstrekke (liquidity credits). De omvang van de onder deze regeling verstrekke kredieten begon behoorlijk uit de hand te lopen.

Loslaten kredietlimieten en renteplafonds

Om dit verstarrende proces te beëindigen startten de Indonesische monetaire autoriteiten een grote liberaliseringsoperatie van de financiële markten. De voornaamste maatregelen die in 1983 zijn genomen waren de afschaffing van de kredietlimiet en het renteplafond. Een belangrijk doel dat de monetaire autoriteiten hiermee voor ogen hadden was het mobiliseren van spaargelden van de Indonesische bevolking. Deze spaargelden konden dan via de banken in de economie worden geïnvesteerd.

Net als in de landen van de Zuidelijke Hoorn van Latijns-Amerika leidde de afschaffing van de renteplafonds tot een excessieve stijging van de rente: deze was in 1986 21% en in 1991 niet minder dan 27%¹⁰. Men mag aannemen dat deze rentestijging, behalve met concurrentie tussen de financiële instellingen, samenhangt met verwachte stijgingen van de wisselkoers en een hoge inflatieverwachting. Deze hoge rente leidde tot verstoringen als gevolg van een daling van de winstgevendheid van het bedrijfsleven. Hierdoor nam namelijk het aantal dubieuze debiteuren bij de banken toe (zie onder)¹¹.

Indirect monetair beleid

Vanaf de liberaliseringsgolf in 1983 loopt het Indonesische monetaire beleid via de rente. Een verkrappend monetair beleid wordt gevoerd via het uitvoeren van openmarkt-operaties of een verhoging van de rente op de certificaten. Door een stijging van de rente daalt de investeringsvraag, waardoor de inflatie in bedwang wordt gehouden.

Gezien de stijgende inflatie, de monetaire expansie en een daarbij achterblijvende groei van het bnp was het noodzakelijk dat Bank Indonesia een krap monetair beleid voerde. Dit restrictieve monetaire beleid lijkt met enige vertraging met succes te zijn bekrond (figuur 1d). De uitleenrente is weer gedaald tot 21% in april 1993. Een afzwakking van het restrictieve monetaire beleid zou bij een inflatie van rond 10% niet verstandig zijn.

8. Asher en Booth, op.cit., 1992, blz. 65.

9. A. MacIntyre en Sjahrir, Survey of Recent Developments, *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, jg. 28, nr. 1, 1993, blz. 19.

10. Debetrente. Bron: *International Financial Statistics*.

11. W. Tseng en R. Corker, *Financial liberalization, money demand, and monetary policy in Asian countries*, Occasional Paper 84, IMF, Washington, 1991, blz. 27.

Liberalisatie van het financiële systeem

Het Indonesische bankwezen wordt beheerst door 34 staats- en 163 particuliere banken, waaronder 30 buitenlandse of joint venture banken¹². Hoewel de staatsbanken nog steeds de markt domineren zijn de particuliere banken wel belangrijker geworden. De verwachting is dan ook dat de sterkste particuliere banken de omvang van de staatsbanken zullen gaan evenaren.

Het is meer regel dan uitzondering dat de particuliere banken onderdeel zijn van grote conglomeraten in handen van invloedrijke Chinese families. Vaak fungeren zulke banken als privé-bank voor andere potenten van het conglomeraat. Ze lenen geld uit als die andere potenten daar behoefte aan hebben en letten daarbij niet altijd even streng op de kredietwaardigheid van het lenende onderdeel. Hoewel het aandeel van de leningen binnen de groep niet meer dan 30% mag bedragen, wordt dit percentage vaak indirect overschreden doordat banken elkaars leningen overnemen¹³.

Ook de staatsbanken zijn niet geheel objectief ten aanzien van het verstrekken van kredieten. Kredietverlening vindt vaak plaats volgens het 'kattebelletjes systeem'. Dit houdt in dat wanneer een bekende van een hoge regeringsfunctionaris een lening nodig heeft, deze functionaris een berichtje stuurt naar een directeur van een staatsbank, waarna de lening wordt verstrekt.

Om bovengenoemde inefficiënties te doorbreken, voerde men in 1988 een tweede serie dereguleringsmaatregelen door, bekend onder de naam PAKTO 27. De filosofie was het bevorderen van de concurrentie tussen het particuliere bankwezen en de staatsbanken, opdat het hele bancaire systeem marktconform en efficiënter zou gaan werken. Daartoe kregen de particuliere banken de mogelijkheid om bijkantoren te openen en ontvingen ze meer vrijheid ten aanzien van het opstellen van een spaarschema. Voorts werd het eenvoudiger een bankbedrijf te beginnen. Ook de buitenlandse banken profiteerden van deze maatregelen.

Ruïneuze concurrentie

Het gevolg van deze maatregelen is dat de banken als paddestoelen uit de grond zijn gerezen. Daardoor is de concurrentie inderdaad flink toegenomen. Om concurrerend te blijven stellen de banken hun uitleenrente zo laag mogelijk. De rentemarge wordt gedrukt, wat ongewenste neveneffecten heeft. Door de dalende inkomsten is de bereidheid tot het verstrekken van kredieten vergroot, zodat kredietaanvragen veel minder kritisch bekeken worden. Hierdoor hebben veel banken een omvangrijke post dubieuze debiteuren op hun balans staan. Geschat wordt dat tussen de 17% en 20% van de door de particuliere banken verstrekte leningen niet afgelost kan worden. De situatie bij de staatsbanken is minstens zo ernstig als bij de particuliere banken. Geschat wordt dat hier 20% van de verstrekte kredieten oninbaar is¹⁴.

Bedrijfseconomisch toezicht

In het geval van de Summa Bank (onderdeel van de Astra groep) had de eigenaar een groot deel van de leningen van de bank verstrekt aan andere onderdelen van de Astra groep. Veel van deze leningen waren niet of nauwelijks gedekt. Het gevolg was dat de Summa Bank in liquiditeitsproblemen raakte en Bank Indonesia haar op 13 november 1992 opdroeg haar activiteiten te staken¹⁵. Op het moment dat Bank Indonesia de bankvergunning introk, bleek 70% van de uitstaande leningen ongedekt te zijn. Ter voorkoming van het gevaar van 'moral hazard' kent Indonesië geen depositogarantie voor particuliere banken. Om de schuldeisers te betalen heeft William Soeryadjaya, de grootste aandeelhouder van Astra International, zijn aandelen moeten verkopen.

Een ander probleem dat hier speelt is het tekort aan goed opgeleide bankmanagers. Het aantal mensen dat een adequate opleiding heeft gehad schiet tekort bij de behoefte van het grote aantal banken. Dit is niet alleen een probleem voor de banken zelf maar ook voor Bank Indonesia, want het ontbreekt haar aan capaciteit om goed bedrijfseconomisch toezicht uit te oefenen.

Solvabiliteit

Om de internationale status te verhogen, moeten de banken van Bank Indonesia aan de BIS-regels voldoen ten aanzien van de solvabiliteit. De BIS-norm bedraagt 8%. Bij de staatsbanken wordt dit probleem ondervangen door financiële ondersteuning van de overheid, die daartoe weer geld van de Wereldbank leent. Mede als gevolg van deze hogere solvabiliteits-eis is de groei van nieuwe leningen in 1991 gedaald. Een andere oorzaak van deze daling is het krapgeld beleid van Bank Indonesia waardoor de rente tussen de 25 en 30% was komen te liggen en nog steeds rond de 20% schommelt.

De vraag is of gegeven het feit dat een groot deel van de verstrekte leningen ongedekt is en de banken minder leningen kunnen en mogen verstrekken, de banken in staat zullen zijn om hun hoofd boven water te houden. Het gevaar van nieuwe déconfitures is niet denkbeeldig.

Besluit

Vergelijken we Indonesië met de Zuidelijke Hoorn van Latijns-Amerika, dan kunnen we constateren dat Indonesië een aantal fouten die daar indertijd gemaakt zijn, heeft vermeden.

Om te beginnen is de inflatie in Indonesië door een redelijk restrictief monetair en budgettair beleid bestreden en niet door het wisselkoersmechanisme.

Zie verder onderaan bladzijde 158

12. Gegevens Bank Indonesia over fiscaal jaar 91/92.

13. T. Shale, Top-level shakeout needed to mend the financial system, *Euromoney*, juni 1993, blz. 56.

14. Schattingen van Baring Securities, genoemd in Shale, op.cit., 1993, blz. 55.

15. Zie hierover A. MacIntyre en Sjahrir, op.cit., 1993, blz. 12-16; en D. Vlasblom, A pioneering job: how to liquidate an Indonesian Bank; Interview met drs. Utomo Josodirdjo, *INA Magazine*, januari-februari 1993.

(Vervolg van bladzijde 153)

De wisselkoers is met name in de loop van de jaren tachtig met succes gebruikt om de export te stimuleren. Door geen al te zware eisen aan het wisselkoersinstrument te stellen, heeft de Indonesische overheid voorkomen dat het bankwezen, zoals in Chili, na de liberalisatie aan onvoorspelbare schokken werd blootgesteld.

Bovendien is de liberalisatie niet zover voortgeschreden als rond 1980 in Chili, waar de banken vrijelijk schulden in vreemde valuta konden aangaan. In Indonesië is het aangaan van korte schulden belemmerd. Het bankwezen wordt dus niet ernstig bedreigd door de mogelijkheid dat tegenover uitstaande leningen in binnenlandse valuta opgenomen leningen in vreemde valuta staan, die door een niet verwachte depreciatie plotseling in binnenlandse valuta uitgedrukt sterk in waarde stijgen en de banken insolvelabel maken.

Wel is, zoals ook in de Zuidelijke Hoorn, het gevaar levensgroot dat een gebrekkig bedrijfs-economisch toezicht tot grote problemen leidt. Dit speelt met name voor de verstrekking van leningen

aan ondernemingen binnen hetzelfde conglomeraat. De ontwikkelingen bij de Summa Bank laten overigens zien dat de Indonesische autoriteiten niet van zins zijn om, zoals de Chileense in 1985, de banken voor instorten te behoeden. 'Moral hazard' problemen worden hierdoor voorkomen. Het is vooralsnog niet duidelijk of dit sein aan het Indonesische bankwezen voldoende tijdig is afgegeven.

I.R.Y. van Herpt
C.A.M. Ruhe
H. Visser