

IFN Policy Paper nr 44, 2011

Multinationella företag och Indonesiens ekonomiska utveckling

Fredrik Sjöholm

MULTINATIONELLA FÖRETAG OCH INDONESIAENS EKONOMISKA UTVECKLING

Fredrik Sjöholm*

Institutet för Näringslivsforskning och Örebro Universitet

DEN INDONESIAISKA RESAN

Indonesiens resa ut ur djupaste fattigdom är lika överraskande som imponerande. Under 1960-talet ansågs landet lida av så allvarliga strukturella problem att någon ekonomisk utveckling av betydelse ansågs osannolik. Prognoserna visade sig vara felaktiga och från slutet av 1960-talet fram till den omvälvande krisen under 1997-98 växte landet i en takt som få andra länder har kunnat uppvisa. Tillväxten innebar att fattigdomen minskade dramatiskt, samtidigt som välståndet mätt enligt andra indikatorer ökade. Analfabetismen minskade, liksom barnadödlighet och undernäring, medan tillgång till sjukvård, rent vatten och annan grundläggande samhällsservice förbättrades.

Den ekonomiska tillväxten följde av ett stort antal ekonomisk-politiska förändringar såsom avregleringar av priser och marknader, satsningar på grundläggande utbildning, förbättringar inom jordbruket samt makroekonomisk stabilitet. En god tillgång till naturresurser bidrog även de till landets utveckling.

Efter tre decennier av ekonomisk utveckling drabbades landet hårt av Asienkrisen. Vad som började som en finansiell kris övergick snart till en politisk kris och president Suharto tvingades 1998 lämna ifrån sig makten, vilket blev startskottet för landets demokratisering. Turbulensen gjorde att landets BNP minskade med ungefär 15 procent. Dessutom följde år av politiska problem såsom svaga ledare, etniska motsättningar och islamistiska terrordåd.

* Denna uppsats utgår från forskning finansierad av Torsten och Ragnar Söderbergs Stiftelse.

Situationen tycks nu ha förbättrats. De senaste åren har Indonesien lyckats kombinera en demokratisk och stabil politisk utveckling med en god ekonomisk tillväxt. De senaste valkampanjerna har t.ex. varit fredliga och korrekta och landet har sedan 2005 en årlig genomsnittlig tillväxttakt på nära sex procent. Indonesien är därigenom ett demokratiskt föredöme i en region med många auktoritära regimer. Som världens största muslimska nation är Indonesien även ett föredöme i en muslimsk värld där demokrati och ekonomisk utveckling inte är varit vanligt förekommande.

De senaste årens goda utveckling till trots har en relativt stor andel av befolkningen fortfarande en tämligen knaper tillvaro. Det är viktigt att den höga tillväxten fortsätter och att breda folklager får ta del av det växande välståndet. Industrialisering är grundläggande i denna typ av utvecklingsprocess. I Indonesien kom industrialiseringen i gång relativt sent. Landet drog under 1970-talet fördel av stora intäkter till följd av höga oljepriser. När oljepriset föll kom landet på obestånd och nya utvecklingsplaner fick sjösättas. Inspirerad av grannländerna övergick man gradvis från en importsubstitutionerande handelspolitik – att genom tullar och regleringar skydda den inhemska industrin – till en mer exportorienterad politik – att utnyttja landets komparativa fördelar och producera arbetskraftsintensiva varor för en utländsk marknad.

Ett av de största orosmolnen på den Indonesiska himmelen är huruvida landet ska lyckas med en fortsatt industrialisering. Framförallt tycks landet ha svårt att attrahera utländska multinationella företag, vilket är oroväckande eftersom detta innebär att Indonesien har misslyckats med att integreras i de internationella produktionskedjor som blir allt mer betydelsefulla, inte minst i Östasien. Med sina internationella nätverk bidrar multinationella företag till mottagarländernas export och dessa företags kontroll av modern teknologi ökar mottagarländernas tillväxt. Mycket tyder på att de multinationella företagens roll i världsekonomin och i Östasiens utveckling kommer att öka. En fortsatt dålig förmåga att attrahera utländska företag kan därför komma att få negativa effekter på Indonesiens framtida ekonomiska utveckling.

MULTINATIONELLA FÖRETAG I ÖSTASIEN OCH INDONESIEN

Sedan mitten av 1900-talet har utvecklingen skiljt sig markant mellan världens tre stora utvecklingsregioner: Asien, Latinamerika och Afrika. Så sent som för några årtionden sedan hade Latinamerika den högsta inkomstnivån av de tre, och Afrika sades ha hög utvecklingspotential. De asiatiska länderna var långt efter, men har i dag gått ikapp och ofta förbi länder i de andra regionerna. Utländska företag har bidragit till denna snabba utveckling i Östasien.

Att multinationella företag skulle komma att spela denna positiva roll i regionens utveckling var långt ifrån självklart. Det ska noteras att utländska multinationella företag länge betraktades med skepsis i Östasien. Länder som Japan och Sydkorea var integrerade i världsekonomin genom handel tidigare än övriga, men där skedde produktionen nästan uteslutande inom det inhemska näringslivet. Framgången för dessa länder inspirerade andra i regionen att följa efter, dock med blygsammare resultat.

Singapore var först ut med att systematiskt attrahera utländska företag. När landet fick sin självständighet från Storbritannien i början av 1960-talet litade inte den engelskutbildade eliten under premiärminister Lee Kuan Yew på den kinesnationalistiska företagarklassen. För att göra sig oberoende av det inhemska näringslivet lockades utländska företag till landet genom subventioner och etableringsstöd. Genom en lyckosam slump sammanföll denna politik med ett ökande intresse för utlandsetableringar bland amerikanska elektronikföretag. Resultatet blev ett stort inflöde av multinationella företag och en mycket hög tillväxt.

Singapore följdes snart av andra länder i regionen. Malaysia och Thailand var två länder som var tidigt ute. När Kina tillät mer betydande närvaro av utländska multinationella företag i början av 1990-talet ökade inflödet av utländska direktinvesteringar till Östasien ytterligare, från en redan hög nivå. Under senare år har även Vietnam attraherat en stor mängd utländska multinationella företag.

Att Östasien attraherat så mycket utländska direktinvesteringar är naturligtvis ingen tillfällighet utan beror på ett föredelaktigt näringslivsklimat. Världsbankens årliga ranking över länders näringslivsklimat visar att länder i Östasien intar en tätposition

bland världens utvecklingsländer. De goda förutsättningarna för företagsamhet har bl.a. uppnåtts genom markoekonomisk stabilitet, relativt hög produktivitet och utbildningsnivå och satsningar på infrastruktur och ekonomiska frizoner.

En anledning till den stora regionala ökningen av utländska direktinvesteringar är att länder i Östasien allt mer används i multinationella företags nätverk av anläggningar. Inte minst inom elektronisk industri är denna typ av nätverk mycket vanliga. Nätverken består av anläggningar i olika länder där varje anläggning producerar en insatsvara eller utför ett produktionsmoment. Insatsvarorna exporteras sedan vidare till en anläggning för slutlig sammansättning av varan, numera ofta i Kina, varefter den färdiga produkten exporteras till Japan, Europa och USA. Denna typ av nätverk ställer krav på att handeln underlättas genom god infrastruktur, låga tullar och effektiva gränskontroller, något som får sägas känneteckna stora delar av Östasien.

Det ska påpekas att mängden utländska direktinvesteringar skiljer sig åt betydligt mellan länder i regionen. Inom Östasien har den relativa förekomsten minskat i Nordostasien och ökat i Sydostasien och stocken av utländska direktinvesteringar uppgår till ungefär 25 procent av BNP i den senare och 46 procent i den förra. Indonesien har attraherat betydligt mindre utländska direktinvesteringar än andra länder i Sydostasien. Stocken av utländska direktinvesteringar är ungefär 13 procent av BNP i Indonesien, 15 procent i Filippinerna, 36 procent i Thailand, 39 procent i Malaysia, 57 procent i Vietnam och 200 procent i Singapore.

Indonesien skiljer sig från flertalet länder i regionen även när det gäller strukturen på investeringarna. En stor del av investeringarna i Indonesien sker inom oljeindustrin eller i gruvnäringen och en mycket liten del av investeringarna sker inom tillverkningsindustrin i allmänhet och inom elektronisk industri i synnerhet. Detta är ett tecken på att Indonesien inte integrerats i utländska multinationella företags produktionsnätverk. Ett annat tecken som tyder på detta är att multinationella företag i Indonesien har en lägre exportgrad än samma företags anläggningar på annat håll i regionen. Med andra ord producerar multinationella företag i Indonesien främst för försäljning på den inhemska marknaden och inte för export.

Är då det låga inflödet av multinationella företag till skada för Indonesien? Det finns mycket belägg för att så är fallet och för att Indonesiens ekonomiska utveckling skulle förbättras om inflödet ökade.

Forskning visar t.ex. att utländska företag i Indonesien har en relativt hög produktivitet och att de betalar höga löner. De har också en lägre nedläggningsgrad och är bättre än lokala företag på att skapa sysselsättning. Inflödet av utländska företag tycks inte heller ha en negativ effekt på inhemska företag. Tvärtom leder närvaron av multinationella företag till produktivitetsförbättringar i inhemska företag, både genom att konkurrenstrycket ökar och genom att utländska företag använder lokala underleverantörer och säljer till lokala kunder.

Givet de positiva effekterna av utländska direktinvesteringar är det av intresse att undersöka varför landet väljs bort av utländska företag och vad som eventuellt kan göras för att åtgärda detta.

VARFÖR ÄR INFLÖDET AV MULTINATIONELLA FÖRETAG LÅGT?

En viktig anledning till de låga inflödena av utländska direktinvesteringar är att det fortfarande råder viss misstänksamhet gentemot multinationella företag i Indonesien. Denna misstänksamhet tycks djupt rotad och är betingad av landets förflutna som koloni till Holland och som ockuperat av Japan.

När landet fick sin självständighet 1949 nationaliserades utländska företag av president Sukarno. Efter en viss liberalisering under slutet av 1960-talet ökade åter restriktionerna på utländska företag när stigande oljepriser under 1970-talet gav regimen större handlingsutrymme i utformningen av den ekonomiska politiken. Detta är något som karakteriserat Indonesien under hela dess existens som självständig nation – i goda tider tenderar statens inblandning i ekonomin att öka genom regleringar av utländska företag och handel, medan dåliga tider följs av avregleringar. Att detta fortfarande är fallet visas av att nya restriktioner för utländska företags verksamhet i landet har genomförts kontinuerligt under senare år när den ekonomiska utvecklingen varit god.

En än viktigare förklaring till de förhållandevis små inflödena av multinationella företag är ett allmänt dåligt företagsklimat i Indonesien. Detta drabbar både inhemska och utländska företag, men de senare har möjligheten att välja bort landet och etablera sig på annat håll. Världsbankens ranking av näringslivsklimatet i Östasien 2010 rankar Indonesien på plats 122 utav 183 inkluderade länder. Som en jämförelse är det i Östasien endast Filippinerna som har en lägre ranking.

Vad är det då som gör att näringslivsklimatet i Indonesien är relativt dåligt? Ett problem är bristen på kunnig arbetskraft då utbildningsnivån är låg. Landet expanderade grundläggande utbildning på ett föredömligt sätt under 1970-talet, men högre utbildning är få förunnat och utbildningen på alla nivåer brottas med stora kvalitetsproblem. Lärare uteblir från lektionerna, klasserna är stora och undervisningsmaterialet bristfälligt. En explosion under senare år av undermåliga privata skolor, framförallt universitet, har ytterligare förvärrat kvalitetsproblemet. Dålig utbildning leder till problem för utländska likväl som inhemska företag. Även enklare industriell produktion kräver ett visst mått av läs- och skrivkunnighet av arbetskraften och ofta även grundläggande numeriska kunskaper. I mer avancerad produktion är naturligtvis tillgång till utbildad personal än viktigare.

Låg utbildning ger låg produktivitet i företag vars enda möjlighet att konkurrera då blir genom låga löner. Den låga produktiviteten i indonesiska företag beror även på den enkla teknologi som används. Att utveckla egen teknologi eller att anpassa utländsk teknologi till inhemska förhållanden är något som är mycket eftersatt. Detta beror naturligtvis till viss del på den låga utbildningsnivån men även på bristfälliga offentliga institutioner såsom svagt patentskydd och underutvecklade teknologiska standards.

Ett annat problem som diskuteras allt mer i Indonesien är den eftersatta infrastrukturen. Vägarna är alltför få, alltför underdimensionerade och alltför dåligt underhållna. Järnvägsnätet är begränsat till några få linjer på Java och Sumatra och landet har endast ett fåtal större hamnar som klarar av att lossa och lasta större fartyg. Vidare är elförsörjningen undermålig.

Den dåliga infrastrukturen leder dels till en bristande integration av det vidsträckta landet, dels till att industriell produktion är extremt koncentrerad till området i och kring Jakarta. Denna koncentration av produktion och befolkning har i sin tur lett till svåra trafikproblem med enorm trängsel och tilltagande miljöproblem som följd.

Att infrastrukturen är eftersatt har stått klart under mycket lång tid. Men till skillnad från konkurrerande länder i regionen, såsom Kina som spenderar mycket stora summor på infrastruktur, är framstegen i Indonesien små. I World Economic Forums ranking 2010 av länders infrastruktur placerades Indonesien på plats 96 av 133 länder.

Krisen under slutet av 1990-talet är en anledning till de små och bristfälliga satsningarna på infrastruktur. Under några år kring sekelskiftet fick alla resurser sättas in på att klara problemen i den finansiella sektorn. Däremot kan krisen inte förklara den fortsatta eftersläpningen. En anledning tycks vara att den stora politiska decentralisering som genomfördes under början av 2000-talet har försvårat genomförandet av större infrastrukturprojekt. Det är ofta oklart om centrala eller lokala myndigheter har ansvaret och många projekt kräver dessutom samordning av lokala myndigheter i flera distrikt.

ROTEN TILL DET ONDA – DÅLIGA INSTITUTIONER

Ovanstående diskussion visar på aspekter av den Indonesiska ekonomin som gör att utländska multinationella företag tenderar att välja andra länder för sin verksamhet. Undantag finns men utgörs främst av företag inom råvaruproduktion och gruvnäring där alternativen för multinationella företag är färre. När sådana alternativ finns, såsom inom tillverkningsindustrin, så tycks Indonesien spela en marginell roll i de allt viktigare företagsnätverken i Östasien.

De flesta ovanstående problem bottnar i relativt svaga institutioner och studier visar att multinationella företag väljer bort Indonesien p.g.a. dessa brister. Inte minst är korruptionen utbredd och landets institutioner anses vara bland de mest korrumperade i världen. Den indonesiska anti-korrupsionsbyrån har fullt upp med att utreda alla anmälningar om oegentligheter men arbetet obstrueras regelbundet av polis och åklagarmyndigheten. Att dessa två myndigheter är två av de många institutioner där korrupcion sägs frodas behöver kanske inte nämnas.

Nu ska det sägas att korruption är regel snarare än undantag även i övriga delar av Östasien. Det som gör situationen allvarlig i Indonesien är inte bara nivån på korruption utan även dess struktur. Under president Suharto var korruptionen omfattande men förutsägbar. Något förenklat kan man säga att företag betalade en viss procent på större projekt till familjen Suharto eller till dess närstående allierade och sedan kunde projektet löpa friktionsfritt. Denna typ av korruption blir i det närmaste en skatt för företagen och har begränsad skadeverknig på ekonomin.

Korruptionen har inte försvunnit efter demokratisering och decentralisering, däremot hör man ofta företag klaga över att den blivit mer svåröfutsägbar. Företagen vet inte vem som ska ha vad och även när betalningar utförs till tjänstemän och politiker så sägs det inte finnas någon garanti för att projektet kan genomföras eller för att inte ytterligare aktörer dyker upp och kräver sin del av affären.

Korruption är även en anledning till att det tar relativt lång tid och kostar relativt mycket att föra in importerade varor till Indonesien. Detta är en allvarlig brist för de multinationella företagsnätverk som bygger sin verksamhet på att skicka insatsvaror mellan länder i regionen. Det finns dock tecken på att situationen när det gäller handel har förbättrats något under de senaste åren, men Indonesien kan fortfarande göra mer för att fördjupa den ekonomiska integrationen med omvärlden

Situationen är emellertid inte nattsvart. Det finns exempel på provinser och distrikt i Indonesien där korruptionen är betydligt mindre utbredd än på andra håll i landet. Att utnyttja dessa goda exempel för att komma till rätta med en företeelse som inte bara gör att multinationella företag håller sig borta, utan även att befolkningen fullständigt tappar förtroendet för viktiga samhällsfunktioner, är en utmaning som är svår men nödvändig att ta sig an.

SLUTSATSER

Indonesiens ekonomiska utveckling sedan slutet av 1960-talet är på många sätt imponerande. Trots stora svårigheter har landet gång på gång rest sig från motgångar och åstadkommit en hög ekonomisk tillväxt, vilket förbättrat livsbetingelserna för

befolkningen i detta stora land. Man kan inte nog understryka betydelsen av Indonesien som exempel på ett demokratiskt muslimskt land med hög tillväxt.

För att den positiva utvecklingen ska fortsätta krävs en ökad industrialisering. Under senare årtionden tycks multinationella företag bli allt viktigare som industrialiseringens tillväxtmotor. Det är därför oroande att Indonesien attraherar betydligt färre utländska multinationella företag än vad man skulle förvänta sig. Det är också problematiskt att de multinationella företag som lokaliserar sig i Indonesien gör det framförallt inom gruv- och oljeindustrin, medan Indonesien i mångt och mycket blivit exkluderat från regionala produktionsnätverk.

Eftersom utländska företag bidrar till Indonesiens utveckling i en mängd olika aspekter, så är det viktigt att fråga sig vad som kan göras för att öka landets attraktionskraft.

Utbildningssystemet i Indonesien är dåligt, vilket leder till problem för företags rekrytering av lokal arbetskraft. Lika dålig är den teknologiska kapaciteten. Förbättringar på dessa områden är viktiga och ju förr åtgärder sätts in desto bättre, eftersom det tar relativt lång tid innan t.ex. en förbättrad skolgång märks i kvaliteten på arbetskraft.

Ett återkommande bekymmer för företag i Indonesien är den undermåliga infrastrukturen. Det tar tid att skeppa varor till och från landet, tid att klarera varorna i tullen och tid att frakta samma varor inom landet. Produktionen störs dessutom av ständiga avbrott i elförsörjningen. Att frigöra resurser för infrastruktursatsningar är en utmaning som landet måste ta sig an och sådana satsningar ställer även krav på goda institutionella ramverk och tydliga ansvarsbeskrivningar för lokala och centrala myndigheter.

Tyvärr fungerar dessa myndigheter illa. Korruptionen är mycket utbredd i Indonesien och försvårar all verksamhet. De försök till att rensa upp i korruptionsträsket som mer eller mindre entusiastiskt lanseras av varje ny tillträd politisk ledare på såväl lokal som nationell nivå möter ofta stort motstånd från inflytelserika grupper vilka själva gynnas av korruptionen.

Utmaningarna är uppenbarligen stora för Indonesien. Det är dock hoppfullt att landet under de senaste decennierna lyckats ta sig igenom än större svårigheter och dessutom visat prov på ekonomiskt nytänkande när det varit nödvändigt. Trots allt finns det därför, fog för viss optimism när det gäller Indonesiens förmåga att fortsätta sin resa mot välstånd och utveckling.

LITTERATUR

Blomström, Magnus och Fredrik Sjöholm (1999), "Technology Transfer and Spillovers: Does Local Participation with Multinationals Matter?", *European Economic Review*, Vol. 43, pp. 915-923.

Booth, Anne (1998), *The Indonesian Economy in the Nineteenth and Twentieth Centuries*, London: MacMillan.

Dick, Howard, Vincent J.H. Houben, J.Thomas Lindblad och Thee Kian Wie (2002), *The Emergence of a National Economy: An Economic History of Indonesia, 1800-2000*, Honolulu: Allen & Unwin.

Hill, Hal (2000), *The Indonesian Economy since 1966*, second edition, Cambridge: Cambridge University Press.

Lipsey, Robert E. och Fredrik Sjöholm (2004), "Foreign Direct Investment, Education, and Wages in Indonesian Manufacturing", *Journal of Development Economics*, Vol. 73, pp. 415-422.

Lipsey, Robert E. och Fredrik Sjöholm (2005), Host Country Impacts of Inward FDI: Why Such Different Answers?, i Theodore H. Moran, Edward M. Graham, and Magnus Blomström (red.) *The Impact of Foreign Direct Investment on Development: New Measurements, New Outcomes, New Policy Approaches*, Washington D.C: Institute for International Economics.

Lipsey, Robert E. och Fredrik Sjöholm (2011), "FDI and Growth in East Asia: Lessons for Indonesia", under publicering, *Bulletin of Indonesian Economic Studies*.

Sjöberg, Örjan och Fredrik Sjöholm (2004), "Trade Liberalization and the Geography of Production: Agglomeration, Concentration and Dispersal in Indonesia's Manufacturing Industry", *Economic Geography*, Vol. 80 (3), pp. 287-310.

Sjöholm, Fredrik (1999), "Productivity Growth in Indonesia: The Role of Regional Characteristics and Direct Foreign Investment", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 47(3), pp. 559-584.

Sjöholm, Fredrik (1999), "Technology Gap, Competition and Spillovers from Direct Foreign Investment: Evidence From Establishment Data", *Journal of Development Studies*, Vol. 36(1), pp. 53-73.