

# **Wirtschaftsentwicklung und Wirtschaftspolitik in Pakistan am Ende des sechsten Fünf-Jahres-Plans**

Peter Pintz

## **Einleitung**

Pakistan kann im Verlauf des sechsten Fünf-Jahres-Plans, wie bereits im fünften Plan, eine günstige Entwicklung des Wirtschaftswachstums verzeichnen. Eine nur oberflächliche Betrachtung makroökonomischer Indikatoren verdeckt jedoch die Tatsache, daß die Qualität der Lebensbedingungen breiter Bevölkerungsschichten diesen Erfolg nicht widerspiegelt und wirtschaftlicher Fortschritt vielfach auf Kosten sozialer Entwicklung erreicht wurde. Hinzu kommt, daß auch eine erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung in Zukunft durch eine Reihe struktureller Probleme gefährdet erscheint.

## **1. Der sechste Fünf-Jahres-Plan (1983-1988)**

### **1.1 Ordnungspolitische Vorstellungen und wirtschaftspolitische Ansätze**

Mitte 1983 trat der sechste Fünf-Jahres-Plan Pakistans in Kraft. In sechs Teilen mit 29 Kapiteln werden im Plandokument (GoP 1983) die Grundlagen der pakistanischen Wirtschaftspolitik der folgenden fünf Jahre ausgeführt, Zielgrößen erläutert, Prioritätsbereiche abgesteckt und ordnungspolitische Vorstellungen entwickelt.

Kernpunkt der pakistanischen Ordnungspolitik, die allerdings wie in fast allen Entwicklungsländern kein kohärentes System darstellt, im Rahmen diese Planes ist eine verstärkte Liberalisierung der Wirtschaft. Dies drückt sich aus sowohl in den vorgesehenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen als auch in den quantitativen Planansätzen. Die ordnungspolitischen Vorstellungen beinhalten die traditionellen Elemente einer Liberalisierungsstrategie: Deregulierung, Förderung eines dynamischen Unternehmertums, freie Märkte. Staatliche Vorschriften und ein Eingreifen des Staates in den Wirtschaftsprozess sollen reduziert und Genehmigungsverfahren, insbesondere bei Investitionen, entbürokratisiert werden. Durch eine solche Verbesserung des politischen Umfeldes soll dem privaten Sektor wieder eine verstärkte, ja führende Rolle in der Wirtschaft zukommen. Das wird unterstrichen durch eine

Politik der Privatisierung von im Staatsbesitz befindlichen Unternehmen. Auf diesem Weg soll eine freiere Produktion und die Freisetzung von innovativen Energien erreicht sowie die Logik des Marktes wiederhergestellt werden. Um diese Entwicklung zu unterstützen, sind wesentliche Änderungen in der Preispolitik vorgesehen; so soll z.B. das Kostenzuschlagssystem bei der Preisgestaltung aufgegeben werden. Das System von wirtschaftlichen Anreizen soll geändert und generell flexibler gehandhabt werden. Auch gegenüber ausländischen Investitionen und joint ventures wird eine offenere Haltung eingenommen.

Quantitativer Ausdruck dieser ordnungspolitischen Ausrichtung, die eine Weiterentwicklung der nach 1977 unter der Regierung Zia-ul Haq eingeleiteten Politik darstellt, ist die geplante Verschiebung bei den Investitionsanteilen. Im fünften Fünf-Jahres-Plan hatte der Anteil der Privatinvestitionen an den Anlageinvestitionen bei lediglich einem Drittel gelegen. Bis 1987/88 sollten sich die Privatinvestitionen gegenüber 1982/83 real mehr als verdoppeln und dadurch ihren Anteil an den gesamten Anlageinvestitionen auf 43% während der gesamten Planperiode erhöhen. In der Industrie wurde ein privater Anteil von 75% geplant. Der Staat sollte nur noch dort investieren, wo private Investitionen nicht zu erwarten waren.

In der Landwirtschaft sind verschiedene Maßnahmen vorgesehen, um die gewünschte Produktionssteigerung zu erreichen. So soll die Ausbreitung von modernen Technologien (Kunstdünger, verbessertes Saatgut, Mechanisierung) unterstützt werden durch Informations- und Trainingsprogramme, ein verbessertes Distributionssystem und erleichterte Kreditaufnahme. Produkte mit hoher Wertschöpfung sollen besonders gefördert werden. Der Beratungsdienst soll modernisiert und ausgeweitet werden und sich nunmehr hauptsächlich auf kleinere und mittlere Farmen konzentrieren. Auch die Kreditvergabe soll stärker auf diesen Empfängerkreis ausgerichtet werden.

In der Industrie, der auch im sechsten Plan die Hauptrolle bei der Entwicklung Pakistans zukommt, soll von staatlicher Seite die Schaffung von sogenannten "Pionierindustrien" gefördert werden; dies sind solche Industrien, denen besonders vorteilhafte Entwicklungsaussichten zugeschrieben werden und die bislang nicht das für den Inlandsmarkt benötigte Produktionsniveau erreichen (z.B. Elektroindustrie). Darüber hinaus wird der Herstellung von landwirtschaftlichen Inputs, insbesondere Maschinen, und generell auf Stahl basierender Produkte (als nachgelagerte Industrien des anfangs der 80er Jahre eröffneten ersten Stahlwerks Pakistans) sowie der Verarbeitung von bislang vernachlässigten mineralischen Rohstoffen Priorität eingeräumt. Insgesamt soll die Produktion verstärkt auf den Export ausgerichtet werden, vor allem auf technisch anspruchsvolle Produkte mit hoher Wertschöpfung. Dementsprechend sollen Forschung und Entwicklung ausgeweitet und ein System von Qualitätskontrollen eingeführt werden.

## 1.2. Wichtige makroökonomische Zielgrößen

Nachdem die fünfte Planperiode (1978-1983) mit einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum des BSP von 6,5% ein äußerst zufriedenstellendes Ergebnis für Pakistan erbracht hatte, wurden wiederum sehr ehrgeizige Zielgrößen für das Wirtschaftswachstum im sechsten Plan festgelegt. Das BSP sollte jährlich real um 6,4% steigen, das BIP um 6,5%. Allerdings sollten die einzelnen Sektoren unterschiedlich stark zum Wachstum beitragen, um so eine Strukturveränderung zugunsten der Industrie und ein Zurückdrängen der Dienstleistungen zu erreichen. Für die verarbeitende Industrie war eine jährliche Zunahme um 9,3% vorgesehen, wobei die Großindustrie überproportional um 10% wachsen sollte. Die Wertschöpfung der Landwirtschaft sollte jährlich um 4,9% steigen, die nicht-traditionellen Kulturen sollten dazu mit 7% p.a. beitragen, um so eine Diversifizierung der Produktion voranzutreiben.

Die Bruttoinvestitionen, die 1982/83 einen Anteil von 15,8% am BSP hatten, sollten bis zum Ende der Planperiode auf 19,2% ansteigen und einen Durchschnittswert von 17,8% erreichen. Entsprechend sollte die inländische Sparquote von rund 6% auf 9,9% des BSP bis 1987/88 angehoben werden und die nationale Sparquote von 12,7% auf 16,7%.

Im außenwirtschaftlichen Bereich war eine Zunahme der Exporte um jährlich 15% (in Dollarwerten) geplant, wobei insbesondere der Export von verarbeiteten Produkten erhöht werden sollte. Da die Importe nur um 12% p.a. zunehmen sollten und das Wachstum der Gastarbeiterüberweisungen mit jährlich 10% veranschlagt wurde, hätte so das Leistungsbilanzdefizit mit 2,7% des BSP auf einem Niveau gehalten werden können, das einigermaßen sicher durch ausländische Kapitalzuflüsse gedeckt werden könnte.

Die gesamten zwischen 1983 und 1988 zusätzlich auf den Arbeitsmarkt kommenden Arbeitskräfte sollten entweder im Inland absorbiert werden oder durch Migration eine Beschäftigung finden, so daß die Arbeitslosenzahl absolut konstant bleiben und die Arbeitslosenquote geringfügig zurückgehen sollte.

## 2. Makroökonomische Zielerreichung im sechsten Plan

### *Wirtschaftswachstum und Strukturwandel*

Trotz der vergleichsweise hochgesteckten Zielsetzung für das Wirtschaftswachstum konnte die pakistanische Wirtschaft in den ersten vier Jahren der laufenden Planperiode die angestrebte Marke erreichen. Wie aus Tabelle 1 hervorgeht, nahm das BIP real um 6,9% p.a. zu. Das BSP-Wachstum liegt aufgrund zurückgehender

Gastarbeiterüberweisungen aus dem Ausland – Pakistan zählt entgegen internationaler Konvention Gastarbeiterüberweisungen als Bestandteil des BSP – geringfügig darunter.

**Tabelle 1: Reale Wachstumsraten von BIP, BSP und einzelnen Sektoren (in %)**

Jahr	BIP	BSP	Landwirtschaft	verarbeitende Industrie	Industrie gesamt	Dienstleistung
83/84	5,3	4,8	-6,0	8,2	10,7	7,1
84/85	8,0	7,1	12,2	8,4	7,1	8,4
85/86	7,5	7,6	6,5	7,8	9,4	6,3
86/87	7,0	6,8	5,9	7,4	8,5	6,8
Durchschnitt	6,9	6,6	4,4	7,9	8,9	7,1

Quelle: berechnet nach MoF 1987

Allerdings konnte der angestrebte Strukturwandel nicht realisiert werden. Vor allem gelang es nicht, den Anteil des Dienstleistungssektors zurückzudrängen. Seine Wachstumsrate lag deutlich über der Projektion und auch geringfügig über der des BIP, so daß sein Anteil an der gesamten Wirtschaftsleistung im Gegenteil bis 1986/87 sogar auf 45% zunahm. Auch die geplante Zuwachsrates für die verarbeitende Industrie wurde deutlich verfehlt; ihr Anteil am BIP stieg dennoch von 19% auf 20%. Lediglich der Anteil der Landwirtschaft ging entsprechend dem Planansatz zurück und machte 1986/87 25,5% des BIP aus. (MoF 1987, Tabellenteil 18f)

### *Preisniveau*

Das günstige Wirtschaftswachstum wurde bei vergleichsweise stabilem Preisniveau erreicht. Stieg der Konsumgüterpreisindex 1985/86 noch um 4,8% und im Jahr davor um 7,5%, so wurde für 1986/87 eine Steigerungsrate von 3,9% errechnet. Das ist die niedrigste Preissteigerung bei Konsumgütern seit 1968/69. Der sogenannte sensitive Preisindikator, d.h. für wichtige Grundnahrungsmittel, stieg nach offiziellen Daten lediglich um 3,3%. (MoF 1987a, 115) Dieser Wert muß aber schon bei einer oberflächlichen Beobachtung der Preise von Grundnahrungsmitteln als politisch geschönt in Zweifel gezogen werden. Auch ist zu berücksichtigen, daß der Konsumgüterpreisindex verschiedene Bereiche der Lebenshaltungskosten nicht erfaßt. In diesen Bereichen liegen aber höhere Preissteigerungen vor, so daß die offiziellen Daten das tatsächliche Ausmaß der Inflation unterschätzen. (Hashmi 1987, 9)

Daß aber unabhängig von diesen Ungenauigkeiten und Schönfärbereien das Inflationsproblem in Pakistan insgesamt vergleichsweise gut unter Kontrolle gehalten wurde, ist vor allem zurückzuführen auf eine vorsichtige Geldpolitik der Notenbank und das Fehlen importierter Inflation infolge stabiler bzw. sinkender Weltmarktpreise für wichtige Importgüter (z.B. Zucker, Weizen, Speiseöl, Erdölprodukte).

### *Investitions- und Sparquote*

Die Investitionsquote konnte nicht entsprechend den Planvorstellungen angehoben werden; sie stieg bislang auf lediglich 16,3%. Infolgedessen lag der marginale Kapitalkoeffizient in den ersten vier Jahren des laufenden Planes mit 2,4 sehr niedrig. (MoF 1987, 6) Diesem Problem sieht sich die pakistanische Wirtschaftspolitik allerdings bereits seit rund 10 Jahren gegenüber. Damit ist aber die Gefahr einer totalen Überalterung des Produktionsapparates gegeben, was sich deutlich negativ auf die zukünftige Leistungskraft der pakistanischen Wirtschaft auswirken muß.

Die nur geringfügig angestiegene Investitionsquote resultiert im wesentlichen aus einer bei weitem langsameren Zunahme der Privatinvestitionen als geplant. Jedoch blieben bislang auch die öffentlichen Investitionen hinter dem Plansoll zurück. In den ersten vier Jahren der Planperiode erreichten die Privatinvestitionen lediglich 63% der Zielgröße, die staatlichen Investitionen 68%. Damit konnte Pakistan auch dem Ziel, Privatunternehmen stärkeres Gewicht bei Investitionen zukommen zu lassen, nur geringfügig näher kommen. Der Staatsanteil an den Anlageinvestitionen lag 1986/87 immer noch bei 60%.

Die geringfügige Verbesserung der Investitionsquote war nicht begleitet von einer entsprechenden Entwicklung der Sparquote. Die inländische Sparquote schwankte zwischen 1983/84 und 86/87 nach offiziellen Daten zwischen 3,2% und 8,2%; sie erreichte damit nicht einmal den Durchschnitt des fünften Planes. Allerdings werden die offiziellen Werte von verschiedenen Seiten als Unterschätzung stark in Zweifel gezogen, da sie vom Federal Bureau of Statistics als Restgröße ermittelt werden; dies erklärt auch teilweise die starken Schwankungen. Ferner lassen Berechnungen auf der Grundlage des Household Income and Expenditure Survey (FBS 1987) auf eine inländische Sparquote von rund 9% schließen, wobei jedoch auch hier die Datenbasis unzulänglich ist. Beigetragen zu der niedrigen inländischen Sparquote hat vor allem der drastische Rückgang der Ersparnisse des Staates.

Die nationale Sparquote lag im selben Zeitraum – wiederum offiziellen Daten zufolge – zwischen 10,6% und 15,5%. Allerdings ist auch hier die statistische Erfassung nicht zufriedenstellend. Denn die gesamten privaten Transfers aus dem Ausland, insbesondere Gastarbeiterüberweisungen, werden als Ersparnisse erfaßt. Verschiedene Untersuchungen belegen jedoch, daß rund 60% der Überweisungen für konsumtive Zwecke verwendet werden. (Sarmad 1985, 36ff; Amjad 1986,

772ff) Damit wird aber in den offiziellen Daten der Beitrag der Überweisungen zur Ersparnisbildung deutlich überschätzt.

Man kann also davon ausgehen, daß die nationale Sparquote tatsächlich in etwa in Höhe der offiziellen Daten liegt, daß aber ihre Struktur eine andere ist; der Anteil der inländischen Ersparnisse ist tatsächlich höher, der der Überweisungen niedriger. Auf alle Fälle liegen beide Quoten deutlich unter dem Durchschnitt der Entwicklungsländer mit niedrigem und mit mittlerem Einkommen. Höhe und Struktur der Sparquote führen zu einer zunehmenden Abhängigkeit pakistanischer Investitionen vom Zufluß ausländischer Ersparnisse, aber auch von Gastarbeiterüberweisungen. Diese Quellen werden aber infolge der Entwicklung auf den Weltmärkten, politischer Gegebenheiten und verringerter pakistanischer Kreditwürdigkeit zunehmend unsicherer.

#### *Arbeitslosenquote*

Die Arbeitslosenquote lag offiziellen Daten zufolge 1985/86 bei 3,6%. Es sprechen jedoch verschiedene Gründe dafür, daß das tatsächliche Ausmaß der Arbeitslosigkeit bei weitem höher ist. Eine realistischere Schätzung geht von einer Arbeitslosenquote von 15% aus, d.h. rund 4,5 Millionen Arbeitslosen. Hinzu kommen weitere 10-15%, die unterbeschäftigt sind. (IPS 1987, 15ff) Außerdem liegen verschiedene strukturelle Probleme auf dem Arbeitsmarkt vor, wie z.B. regionale Konzentration der Arbeitslosigkeit; Stadt-Land-Unterschiede; hohe Arbeitslosigkeit bei Hochschulabsolventen, vor allem Hochschulabgängern, und bei Jugendlichen; Verlust von beruflichen Kenntnissen infolge langer Arbeitslosigkeit.

Da nach offiziellen Daten ein Arbeitslosenproblem nicht besteht, wurden bis vor kurzem auch keinerlei beschäftigungspolitische Maßnahmen für notwendig erachtet. Hier hat sich nun in jüngster Zeit ein gewisser Wandel vollzogen – wohl aus der Einsicht der Regierung, daß offizielle Daten und Realität nicht übereinstimmen –, und es wurden verschiedene Programme zur Schaffung von Arbeitsplätzen vorgelegt, vor allem im Rahmen des 5-Punkte-Programms von Premierminister Junejo. Allerdings dürften Ausmaß und inhaltliche Gestaltung der beschäftigungsfördernden Maßnahmen kaum hinreichen, um mehr als geringfügige Änderungen zu bewirken.

Die bisherigen Ausführungen zeigen, daß das infolge von Wachstumserfolgen vordergründig positive Bild pakistanischer Wirtschaftsentwicklung bereits bei näherer Betrachtung weiterer makroökonomischer Indikatoren etwas getrübt wird. Als weitaus problematischer anzusehen ist jedoch eine Reihe von grundlegenden strukturellen Defiziten der pakistanischen Wirtschafts- und Sozialentwicklung. Es handelt sich dabei um die chronisch defizitäre Handelsbilanz, ein hohes und laufend steigendes staatliches Haushaltsdefizit infolge mangelnder inländischer Ressour-

cenmobilisierung sowie die fast vollständige Vernachlässigung von sozialen Zielgrößen und Grundbedürfnissen durch eine auf reines Wirtschaftswachstum programmierte Wirtschaftspolitik. Diese Bereiche sollen im folgenden eingehender betrachtet werden.

### 3. Strukturelle Defizite der Wirtschaftsentwicklung

#### 3.1 Außenwirtschaftliches Gleichgewicht

##### *Handelsbilanz*

Die Handelsbilanz Pakistans wies, wie aus Tabelle 2 hervorgeht, während der gesamten bisherigen Planperiode ein immenses Defizit auf.

**Tabelle 2:** Zahlungsbilanzsituation Pakistans 1982/83-1987 (in Mio. US-\$)

Jahr	Exporte	Importe	Handelsbilanz- defizit	<u>Leistungsbilanzdefizit</u>	
				absolut	in %BSP
82/83	2.627	5.616	2.989	517	1,6
83/84	2.669	5.993	3.324	997	2,9
84/85	2.457	6.009	3.552	1.680	4,9
85/86	2.942	5.984	3.042	1.236	3,4
86/87	3.420	5.728	2.308	779	2,1
Juli- Dez. 87	1.989	-	-	-	-

Quelle: MoF 1987a, 129; The Muslim vom 20.2.88; Daten für 1986/87 und Juli-Dez. 87 vorläufig

In allen Jahren außer 1986/87 reichten die Exporte nicht einmal hin, die Hälfte der Importe zu finanzieren. Anstatt geplanter 15% p.a. konnte nur eine jährliche Wachstumsrate der Exporte von 6,8% (in Dollarwerten) erreicht werden, wobei jedoch das Exportvolumen im Schnitt um rund 8% jährlich zunahm.

Die Gründe hierfür liegen zum einen in externen Faktoren, wie z.B. Verfall bzw. Instabilität von Weltmarktpreisen wichtiger Exportgüter, nur langsamer konjunktureller Erholung in den westlichen Industrieländern, zum anderen aber auch in von Pakistan beeinflussbaren Faktoren, wie z.B. mangelnde Erfolge bei der Erschließung von neuen Exportgütern und -märkten, eine für die Weltmärkte insgesamt ungünstige Exportgüterstruktur, mangelnde Qualität bei potentiellen Exportprodukten.

Die Struktur pakistanischer Exporte ist geprägt von Gütern, die starkem Wettbewerb aus anderen Entwicklungsländern ausgesetzt sind, die unter protektionistische Tendenzen in den Industrieländern fallen – bei Textilerzeugnissen z.B. hat Pakistan die ihm zustehende Quote weitgehend ausgeschöpft – und die insgesamt nur eine niedrige Einkommenselastizität der Nachfrage aufweisen. Im Vordergrund stehen einfach verarbeitete Güter sowie Agrarprodukte und agrarische Rohstoffe. Rohbaumwolle, Baumwollgarn und Baumwollstoffe machten im bisherigen Verlauf des Plans immer noch ein Drittel der Gesamtexporte aus, Reis 11%, Lederwaren und Teppiche 12%. Der Anteil der verarbeiteten Güter schwankt um 50%. Der Anspruch, eine Exportausweitung bei technologisch hochstehenden Artikeln zu erreichen, konnte aber bislang nicht eingelöst werden. Genausowenig konnte die angestrebte Diversifizierung der Exportprodukte erreicht werden; die fünf führenden Exportgüter erlösten auch 1985/86 72% der Exporteinnahmen. (MoF 1987, Tabellentil 132ff)

1986/87 gestaltete sich das Handelsdefizit etwas günstiger als in den vorangegangenen Jahren. Die Exportgüterpreise entwickelten sich mit einer Steigerung von 10% pro Produkteinheit sehr vorteilhaft für Pakistan. Da außerdem die Exportmenge stieg, nahmen die Exporterlöse um 16% (in Dollarwerten) zu. Die Importe gingen wertmäßig um 4,3% zurück. Dies ist primär zurückzuführen auf die außerordentlich günstige internationale Preisentwicklung bei Erdöl und Mineralölprodukten sowie bei Speiseöl. Da allerdings ein beträchtlicher Teil der Importe aus Kapitalgütern besteht, darf mittelfristig von der Preisentwicklung her keine Entlastung für Pakistans Importe erwartet werden.

Auch in der ersten Hälfte des Fiskaljahres 1987/88 hielt die im Vorjahr begonnene Entwicklung an. Insbesondere aufgrund gestiegener Weltmarktpreise für Baumwolle nahmen die Exporte gegenüber dem Vorjahreszeitraum zu. Die 1986/87 erreichte Export-Import-Relation konnte in etwa gehalten werden.

### *Überweisungen*

Das hohe pakistanische Handelsbilanzdefizit konnte bislang zu einem Großteil durch die Überweisungen pakistanischer Arbeitnehmer im Ausland gedeckt werden. Es war auch die offizielle Regierungspolitik, die nicht über den Export von Gütern erzielbaren Devisen durch den Export von Arbeitskräften einzunehmen.

Tabelle 3 gibt uns die Entwicklung der Gastarbeiterüberweisung seit Beginn der 80er Jahre sowie ihren Beitrag zur Deckung des Handelsbilanzdefizits. Während der laufenden Planperiode nahm der Strom der Gastarbeiterüberweisungen unter Schwankungen ab; die optimistische Zuwachsrate von 10% p.a. konnte bei weitem nicht erreicht werden. Die genannten Daten dürften aber das gesamte Ausmaß der rückläufigen Entwicklung dadurch verschleiern, daß 1985/86 und auch 1986/87

eine zunehmende Zahl zurückkehrender Gastarbeiter ihre gesamten Auslandserparnisse mit nach Pakistan brachte.<sup>1</sup> Auch in den kommenden Jahren ist nicht mit einer Erholung der Gastarbeiterüberweisung zu rechnen, auch wenn die pakistanische Regierung im August 1987 eine neue Arbeitskräfteexportpolitik formulierte. Das Verhältnis von Überweisungen zu Exporten, bereits seit 1983/84 sinkend (s. Tab. 3), wird weiter abnehmen. Die Zahl der Emigranten, die zwischen 1981 und 1986 von 168.000 auf 62.000 fiel (The Pakistan Times 4.8.87), könnte sich auf diesem niedrigen Niveau stabilisieren; 1987 lag die Anzahl geringfügig über der des Vorjahres. Hingegen wird die Zahl der Rückkehrer voraussichtlich weiter steigen; sie lag 1986/87 bereits über 100.000. (IPS 1987, 31)

**Tabelle 3:** Gastarbeiterüberweisungen nach Pakistan seit 1980/81 (in Mio. US-\$)

Jahr	Planziel	Überweisungen	Verhältnis zu Exporten	Deckungsbeitrag zum Handelsbilanzdefizit
80/81	–	2.095	0,75	0,76
81/82	–	2.225	0,96	0,64
82/83	–	2.886	1,10	0,97
83/84	2.883	2.737	1,03	0,82
84/85	3.171	2.446	1,00	0,69
85/86	3.488	2.595	0,88	0,85
86/87	3.837	2.279	0,67	0,99
87/88	4.221	2.100 <sup>1)</sup>	–	–

Quelle: GoP 1983; MoF 1987a; Eigenberechnung

<sup>1)</sup> Schätzung auf der Basis des ersten Halbjahres

Verschiedene Gründe sind für diese Entwicklungen verantwortlich. Aufgrund gesunkener Ölpreise stagniert das Wirtschaftswachstum in den Golfstaaten und ehrgeizige Industrialisierungsprojekte zur Diversifizierung der Wirtschaft werden zurückgestellt. Infolgedessen sinkt die Zahl der benötigten ausländischen Arbeitskräfte; es wird zudem zunehmend versucht, sie durch einheimische zu ersetzen und zur

1 Zusätzlich zu den in offiziellen Statistiken ausgewiesenen Größen fließen Überweisungen durch inoffizielle Kanäle (sog. Hundi-System) den Migrantenhaushalten in Pakistan zu. Da aber das System dergestalt arbeitet, daß die Auszahlungen in Rupien erfolgen, während der Devisenbetrag im Ausland verbleibt, wird dadurch die insgesamt verfügbare Devisenmenge in Pakistan nicht erhöht. (Amjad 1986, 768)

Rückkehr zu bewegen. Auch sinken die an Gastarbeiter gezahlten Löhne, so daß deren finanzieller Spielraum für Heimüberweisungen zurückgeht. Vor allem aber ist der Bauboom in den Golfstaaten zu Ende, so daß eine besonders arbeitsintensive Branche ausfällt; zukünftig wird der Schwerpunkt eher auf kapitalintensiven Industrien liegen. (Cremer 1987) Die Bauindustrie bot zudem gerade vielen Pakistanern aufgrund ihrer beruflichen Ausrichtung Erwerbsmöglichkeiten; in anderen Bereichen sehen die Chancen von Pakistanern ungünstiger aus. Außerdem nimmt die Konkurrenz für pakistanische Arbeitnehmer aus anderen asiatischen Ländern, vor allem aus Bangladesch, Indonesien, den Philippinen und Thailand, stark zu. (Abella 1987, 7) Da Arbeit aus diesen Ländern billiger angeboten wird, werden pakistanische Arbeitnehmer verdrängt.

### *Entwicklungshilfe*

Verstärkt wird dieser negative Verlauf bei Privattransfers durch eine stagnierende Entwicklung bei der Auszahlung von Entwicklungshilfe. (MoF 1987, 64) Das resultiert aus Verzögerungen bei der Projektimplementation – der Großteil der Hilfe wird seit einigen Jahren als Projekthilfe geleistet – infolge fehlender inländischer Finanzmittel und organisatorischer Probleme; denn die Hilfszusagen stiegen in den 80er Jahren durchschnittlich um 10% p.a.

Pakistan hat deshalb in jüngster Zeit verstärkt auf kurzfristige kommerzielle Devisenbeschaffung zurückgreifen müssen, was das Land natürlich von der außenwirtschaftlichen Flanke her zusätzlich verletzbar macht. Auch wurden die Devisenreserven auf das äußerste strapaziert; ihr Stand sank wiederholt unter den Importbedarf eines Monats (z.B. Mitte September 1987:26 Tage).

Hinzu kommt, daß die USA die erste Jahresrate der vorgesehenen Wirtschafts- und Militärhilfe in Höhe von 4,02 Mrd. \$ zwischen 1987 und 1993 deutlich reduziert haben. Außerdem hat die Weltbank angekündigt, daß sie die vorgesehene Hilfe an Pakistan von 700 Mio. US-\$ auf 300 Mio. kürzen werde, da das Land zugesagte Strukturreformen im außenwirtschaftlichen Bereich und beim Staatsbudget noch nicht durchgeführt hat. Dies könnte auch das Verhalten anderer multilateraler Geldgeber beeinflussen. Beide Maßnahmen haben zwar kurzfristig keine Bedeutung für den Fluß von Entwicklungshilfe, da sich noch genügend Finanzmittel in der Pipeline befinden. Mittelfristig können sich jedoch daraus zusätzliche Belastungen für das ohnedies fragile Zahlungsbilanzgefüge Pakistans ergeben.

### *Handelspolitik*

Grundsätzlich ist der pakistanischen Regierung bewußt, daß das außenwirtschaftliche Ungleichgewicht mittelfristig nur über eine beträchtliche Ausweitung der Exporte beseitigt werden kann. Zu diesem Zweck wurden mit Beginn des Fiskaljahres

1986/87, teilweise schon eher, verschiedene Instrumente finanzieller und administrativer Natur eingesetzt. Hierzu gehören: Importerleichterungen bei Rohmaterialien und Kapitalgütern für die Exportproduktion und Senkung der Importzölle; generelle Steuererleichterungen zur Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit; Verbesserungen bei Exportinstitutionen; erleichterte Registrierung als Exporteur; verbessertes Export Credit Guarantee Scheme; vergünstigte Exportfinanzierung. (Naseeruddin 1987, 26) Allerdings werden einzelne Maßnahmen durch andere konterkariert, so z.B. durch die Erhebung von Zuschlägen (Iqra, Verkaufssteuer) auf Importe. Auch wurden zum 1.7.86 die Exportrabatte, d.h. direkte Exportsubventionen, aufgegeben. (World Bank 1987a, 47)

Die Exportsteigerungen 1986/87 sind aber weniger auf die ergriffenen Maßnahmen zurückzuführen als vielmehr auf die Kursentwicklung der pakistanischen Rupie. Sie wurde nämlich im Zusammenhang mit dem starken Verfall des Dollars ab Ende 1985 gegenüber den Währungen der EG-Länder und Japans deutlich abgewertet. Da die Wirkung von Abwertungen auf Exporte und Importe erst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung eintritt, kann in den kommenden Jahren bei unveränderten Bedingungen von dieser Seite her eher mit einer Entlastung der Handelsbilanz gerechnet werden.

Mit dem Ziel, eine fundamentale Änderung der Außenhandelsstruktur zu erreichen, verkündete die pakistanische Regierung zum 1.7.87 eine "Neue Handelspolitik" für die Jahre 1987-1990. Sie umfaßt zur Exportförderung u.a. folgende Maßnahmen: Baumwolle und Reis können nunmehr auch von privaten Firmen exportiert werden; Steuervergünstigungen für Exportprodukte mit hoher Wertschöpfung; Rückerstattung von indirekten Steuern und Zöllen; weitere Importerleichterungen und Zollvergünstigungen für die Exportproduktion; bevorzugte Kreditvergabe an Exportindustrien; besondere Förderung von Maschinenbauexporten; Unterstützung von Handelszentren und -ausstellungen sowie sonstigen Marketingaktivitäten im Ausland. (The Muslim 1.7.87)

Bei Importen werden folgende Änderungen vorgenommen: Importverbot für solche Maschinenbauprodukte, die in Pakistan in genügendem Umfang mit akzeptabler Qualität hergestellt werden; Importe bevorzugt aus solchen Ländern, die bereit sind, im Gegenzug Waren aus Pakistan, insbesondere Maschinen, zu kaufen (countertrade); da diese Bindung der Importe an Exporte zunächst insbesondere bei Tee betrieben werden soll, werden künftig 70% des Tees durch staatliche Stellen importiert; Förderung der Maschinen- und Elektrogeräteindustrie, um sie gegen Importe konkurrenzfähig zu machen; verschiedene Güter werden vom Importverbot ausgenommen. (ebd.)

Sicherlich gehen auch von diesen Maßnahmen zusätzliche Exportimpulse und Wirkungen auf die Importe aus. Fraglich muß jedoch bleiben, ob damit die ehrgei-

zigen Exportziele (Zunahme um 47% in Dollarwerten innerhalb des Dreijahreszeitraums) erreicht werden können und das grundlegende Strukturproblem der pakistanischen Handelsbilanz gelöst werden kann. Denn die oben erwähnten ungünstigen Ausgangsbedingungen für Exporte bleiben bestehen. Auch sagt die Verkündung einer neuen Handelspolitik noch nichts über ihre erfolgreiche Implementierung aus; administrative Unzulänglichkeiten haben sich aber in Pakistan oft genug als Hemmschuh erwiesen. Zudem wurden zwischenzeitlich mit der Erhöhung bzw. Einführung von Exportabgaben auf Rohbaumwolle, Baumwollgarn und Reis – die drei Hauptausfuhr Güter – bereits der neuen Handelspolitik zuwiderlaufende Maßnahmen ergriffen.<sup>2</sup> (The Muslim 24.9.87) Steigende Weltmarktpreise für Importgüter mit geringer Preiselastizität (Mineralölprodukte, Fahrzeuge, Speiseöl etc.) im laufenden Fiskaljahr bedeuten auf der anderen Seite eine zusätzliche Belastung für die Handelsbilanz. Hinzu kommt, daß aufgrund niedrigerer Ernten infolge ungünstiger Witterungsverhältnisse 1988 rund 1,5 Mio. t Weizen im Wert von über 200 Mio. \$ zusätzlich importiert werden müssen.

### 3.2 Haushaltsdefizit und mangelnde Ressourcenmobilisierung

Die öffentlichen Haushalte in Pakistan zeigen während der bisherigen Planperiode eine sehr ungünstige Entwicklung. Seit 1984/85 reichen die gesamten staatlichen Einnahmen nicht mehr hin, auch nur die laufenden Staatsausgaben zu decken, so daß Teile davon sowie die gesamten Entwicklungsausgaben durch Kredite finanziert werden müssen. Das Haushaltsdefizit stieg von 25 Mrd. Rs 1983/84 auf über 50 Mrd. Rs 1986/87; 1987/88 wird es voraussichtlich die 60 Milliardenengrenze überschreiten. Damit beläuft sich das Budgetdefizit inzwischen auf mehr als 8% des BIP.

Bedingt durch die Finanzierungsschwierigkeiten und den Druck durch laufende Ausgaben sank der Anteil der Entwicklungsausgaben am gesamten Budget von 37% Anfang der 80er Jahre auf 27%; gemessen am BIP ist ein Rückgang von rund 10% Mitte der 70er Jahre auf derzeit 6,1% festzustellen. (berechnet nach MoF 1987) Der überproportionale Anstieg bei den laufenden Ausgaben rührt primär von zwei Posten her: Verteidigungsausgaben und Schuldendienst. Die offiziellen Verteidigungsausgaben – ohne die in anderen Posten versteckten Anteile (Kardar 1987, 4) – umfassen im Budget 1987/88 über 40% der laufenden Bundesausgaben. Der

2 Die Exportabgaben werden offiziell damit begründet, daß durch sie windfall profits infolge der Differenz von Inlands- und Weltmarktpreisen abgeschöpft würden. De facto dürften aber die Einnahmeerfordernisse des Staates das auslösende Moment gewesen sein.

Schuldendienst beläuft sich auf weitere rund 40% der laufenden Ausgaben. Aufgrund des geringen Spielraums für andere Ausgaben werden diese zunehmend verdrängt.

Infolge der andauernden hohen Budgetdefizite stieg die Verschuldung des pakistanischen Staates im In- und Ausland rapide an. Ende März 1987 stand die inländische Verschuldung bei 235 Mrd. Rs (MoF 1987, 42); dies entspricht 39% des BIP 1986/87 und dem Eineinhalbfachen der Gesamtausgaben dieses Jahres. Das führte zu deutlich steigenden Zinssätzen staatlicher Schuldenaufnahme für die Erschließung neuer Kreditquellen, insbesondere aus dem Nichtbankenbereich. Allerdings bestand noch keine Gefahr eines *crowding out*, d.h. Verdrängung privater Kreditnachfrage zu Investitionszwecken, da sich die inländische Kreditverfügbarkeit entsprechend schnell ausweitete. (World Bank 1987a, IX)

Die Auslandsschulden beliefen sich Ende 1986 offiziellen Daten zufolge auf 11,7 Mrd. US-\$. Hierin ist nicht berücksichtigt die Inanspruchnahme von IMF-Krediten in Höhe von 1,3 Mrd. US-\$ und 0,7 Mrd. kurzfristigen Verbindlichkeiten (Stand Ende 1985). (World Bank 1987b, 232) Dies entspricht 32% des BSP, was eine deutliche Zunahme gegenüber dem Beginn der Planperiode darstellt; jedoch lag das Verhältnis Auslandsverschuldung/BSP Mitte der 70er Jahre deutlich höher. (MoF 1987, 65) Das Ausmaß der pakistanischen Auslandsverschuldung muß derzeit noch nicht als besorgniserregend angesehen werden; auch wird Pakistan von internationalen Geldgebern nicht als Problemfall betrachtet. Allerdings nähert sich das Land zügig einer Marke, bei der Gegenmaßnahmen unausweichlich bleiben. Denn der Schuldendienst verzehrt bereits 30% der gesamten Exporteinnahmen.<sup>3</sup>

Der Hauptgrund für das hohe Budgetdefizit des Staates ist seine mangelnde Fähigkeit, zusätzliche Ressourcen durch ein adäquates und effizientes Steuersystem zu mobilisieren. An dieser Schwachstelle wurden während der ersten vier Jahre des sechsten Planes so gut wie keine Verbesserungen erreicht. Die gesamten Einnahmen des Staates auf Bundes- und Provinzebene machten 1986/87 lediglich 17% des BIP aus. Die Elastizität des Steueraufkommens liegt deutlich unter 1; obwohl das BIP zwischen 1983/84 und 85/86 nominal um 29% stieg, nahmen die Steuereinnahmen nur um 23% zu.

Es fehlt ganz eindeutig am politischen Willen und Durchsetzungsvermögen der pakistanischen Regierung, die Besteuerungsgrundlage entsprechend den staatlichen Einnahmeerfordernissen auszuweiten; politische wichtige Gruppen bleiben

3 Zu berücksichtigen ist auch, daß Pakistan hinsichtlich der Schulden/BSP-Relation in etwa die gleiche Größenordnung wie Brasilien, Venezuela und die Philippinen aufweist – alles Länder, bei denen die Schuldensituation bereits als sehr kritisch angesehen wird. Auch beim Verhältnis Schuldendienst/Exporteinnahmen gehört Pakistan zur Spitzengruppe der Entwicklungsländer. (World Bank 1987b, 238f)

von einer Besteuerung ausgenommen. Von besonderer Bedeutung ist hier, daß landwirtschaftliche Einkommen gänzlich unbesteuert sind.<sup>4</sup> Schätzungen zufolge liegen rund 3 Mio. Haushalte in der Landwirtschaft über dem Steuerfreibetrag von 24.000.– Rs. (IPS 1986, 9) Die Nichtbesteuerung bringt insbesondere Großgrundbesitzern immense Einkommensvorteile. Sie dient damit einerseits der Sicherstellung der weiteren Unterstützung der Regierung von dieser Seite; andererseits gehört ein Großteil der Parlamentarier und der sonstigen Entscheidungsträger zu den Großgrundbesitzern, so daß direkte monetäre Vorteile auftreten.

Zudem gelingt es der Finanzadministration – unabhängig von diesen politischen Fragen – nicht, die Steuererhebung im Rahmen des bestehenden Steuersystems auch nur annähernd zufriedenstellend durchzuführen. Lediglich 28% des besteuerebaren Einkommens wurden 1984/85 tatsächlich besteuert. Die Steuerhinterziehung bei der Einkommenssteuer in diesem Jahr wird auf rund 19 Mrd. Rs geschätzt (zum Vergleich: die öffentlichen Entwicklungsausgaben beliefen sich im selben Jahr auf 31,5 Mrd. Rs.) Zudem bleiben rund 190 Mrd. Rs schwarzes Vermögen unbesteuert. (NTRC 1986) Auch wird z.B. der gesamte informelle Sektor nicht von der Steuer erfaßt, ebenso Einkommen aus Haus- und Grundbesitz. Die Folge ist, daß das pakistanische Steuersystem zu über 80% auf indirekten Steuern (incl. Zöllen) basiert, wobei eine steigende Tendenz vorliegt. Zölle stellen mit 40% den größten Einzelposten dar.

Mit der Vorlage des Haushaltsplanes für 1987/88 im Juni 87 wurde versucht, das Problem mangelnder staatlicher Ressourcenmobilisierung anzupacken. Er sah vor, eine zusätzliche 5%ige Verkaufssteuer auf inländische Produkte sowie eine 5%ige Verbrauchssteuer auf bestimmte Importwaren zu erheben; ferner sollte ein linearer 10%iger Zuschlag auf die Einkommenssteuer erfolgen. Diese Steuererhöhungen wurden als "Verteidigungssteuer" bezeichnet. Daneben waren Preiserhöhungen bei Ölprodukten, Gas und Elektrizität geplant.

Die Konsequenzen dieses Ansatzes waren fatal. Die Bevölkerung demonstrierte auf den Straßen, Gewerkschaften und Opposition organisierten Streiks, Geschäfte blieben zum Zeichen des Protestes geschlossen, aus den Moscheen wurden die Vorschläge verurteilt. Der Regierung Junejo, die durch diese Ereignisse in die schwerste Krise seit ihrer Machtübernahme im Februar 1985 geriet, blieb nichts anderes übrig, als den Entwurf wieder zurückzuziehen und durch eine Version mit geringeren Steuern und höherer Schuldenaufnahme zu ersetzen.

4 Das bedeutet natürlich nicht, daß die Landwirtschaft überhaupt nicht zum Steueraufkommen beiträgt. Dies geschieht über indirekte Steuern (z.B. auf Input), eine (verschwindend geringe) Bodensteuer sowie durch Ushr, eine islamische Steuer auf die landwirtschaftlichen Erträge. Vgl. hierzu sowie zur Diskussion über die Form der Besteuerung der Landwirtschaft z.B. Mohammad 1987; Qureshi 1986; Khan 1986.

So wichtig eine Erhöhung der staatlichen Einnahmen ist, so ungeschickt waren die ergriffenen Maßnahmen. Denn die potentiellen Einnahmequellen liegen primär im Agrarbereich, bei einer effizienteren Steuereintreibung und einer Reduzierung der Subventionen. Es hätte von vornherein erkennbar sein müssen, daß angesichts der bereits vorhandenen Einseitigkeit des Steuersystems eine mit zusätzlichen indirekten Steuern operierende Finanzpolitik, die insbesondere mittlere und untere Einkommensschichten belastet, von diesen nicht akzeptiert und deshalb politisch nicht durchsetzbar sein würde. Allerdings waren Intensität und Spannweite der Ablehnung von der Regierung wohl vollkommen unterschätzt worden. Damit ist aber wiederum eine Möglichkeit zu einer, zumindest teilweisen, Sanierung des chronisch defizitären Staatshaushaltes vertan worden. Angesichts des zerbrochenen politischen Porzellans werden zukünftige Ansätze nur sehr vorsichtig unternommen werden können, was dem Ziel eines stärker ausgeglichenen Haushaltes nicht dienlich sein kann.

### 3.3. Soziale Entwicklung und Grundbedürfnisse

Nach 1977 war die pakistanische Wirtschaftspolitik äußerst einseitig auf die Erreichung einer möglichst hohen Wachstumsrate des BSP ausgerichtet. Die Schaffung einer sozialen Infrastruktur sowie soziale Auswirkungen der rigorosen Wachstumspolitik in Landwirtschaft und Industrie auf die betroffene Bevölkerung wurden weitgehend vernachlässigt. Eine entsprechend ungünstige Entwicklung ist in den einzelnen sozialen Bereichen und bei den Grundbedürfnissen festzustellen.

#### *Ernährung*

Die Bevölkerung hatte 1983 Weltbankdaten zufolge im Durchschnitt 95% der benötigten Kalorienmenge zur Verfügung. (World Bank 1986, 234) Da zwischenzeitlich die landwirtschaftliche Erzeugung deutlich gestiegen ist – vor allem Weizen verzeichnete 1985 und 1986 hervorragende Ernten –, hat sich die Ernährungssituation seither verbessert, und es wurde Selbstversorgung bei Nahrungsmitteln erreicht. Das Kalorienangebot pro Kopf lag 1985/86 mit 2.348 (MoF 1987, 23) bei durchschnittlich 101% der benötigten Menge.

Es bestehen jedoch starke Unterschiede bei der Kalorienaufnahme zwischen Einkommensklassen, den vier Provinzen und städtischen und ländlichen Gebieten. (Butt, Mahmood 1987, 4ff)<sup>5</sup> So ist Baluchistan insgesamt stark unterversorgt, eben-

5 Die hier angegebenen Daten beziehen sich zwar auf 1979, so daß die Absolutwerte als überholt anzusehen sind. Die Relationen dürften sich jedoch seither kaum verschoben haben.

so die städtische Bevölkerung im Sind. Die Nahrungsaufnahme ist in städtischen Gebieten deutlich niedriger als auf dem Lande. Besonders betroffen von einer Unterversorgung sind die unteren Einkommensschichten. Zieht man als Kriterium für eine quantitative Schätzung die absolute Armutsgrenze heran, so sind rund 23 bis 30% der Bevölkerung (Khan, M.H. 1987, 7; Yotopoulos 1987, 24) von Unterernährung betroffen. Auch Eiweiße und fast alle sonstigen Nährstoffe stehen im Durchschnitt in genügendem Umfang zur Verfügung, weisen aber ebenfalls die angesprochenen Unterschiede auf. (Butt, Mahmood 1987, 4ff)

### *Gesundheitsversorgung*

Das Problem einer mangelnden Gesundheitsversorgung war zwar im Plandokument deutlich angesprochen worden, wo es u.a. heißt: "...there is a crying need to remove the general scarcity of adequate health service. It is considered necessary to establish a nation-wide integrated system of health care." (GoP 1983, 369) Jedoch konnte bislang die Implementation der vorgesehenen Maßnahmen nicht realisiert werden. In den ersten drei Jahren wurden lediglich 44% der vorgesehenen Mittel verausgabt, und auch die angestrebten physischen Zielgrößen konnten folglich nicht erreicht werden, abgesehen vom Accelerated Health Programme, einem Vorsorgeprogramm. (World Bank 1987a, 75ff) Somit lag auch 1985/86 der Anteil für Gesundheit an den gesamten Staatsausgaben bei nur 3,2%.

Die Zieldefizite gingen überwiegend zu Lasten der Gesundheitsversorgung in ländlichen Gebieten. Infolgedessen konnte der starke Stadt-Land-Gegensatz nicht abgebaut werden. Während in den Städten die medizinische Versorgung als einigermaßen zufriedenstellend bezeichnet werden kann, ist sie auf dem Lande vollkommen unzureichend. Obwohl 70% der Bevölkerung auf dem Land leben, gibt es dort nur 23% der Krankenhäuser, 18% der Krankbetten, 15% der Ärzte und 5% der Krankenschwestern. (Zaidi 1987, 2) Die Bereitschaft von Ärzten, auf dem Land zu praktizieren, ist trotz steigender Arbeitslosigkeit unter ihnen nur sehr gering. Allerdings wird der Stadt-Land-Gegensatz überlagert von einem Klassengegensatz, d.h., daß wohlhabende Landbewohner sehr wohl gute medizinische Versorgung erhalten, während die armen Schichten auf dem Land, aber auch in den Städten, von der unzureichenden Versorgung besonders betroffen sind. (Zaidi 1986, 673f)

Bei der Mehrzahl der Krankheiten könnte durch präventive Maßnahmen und verbesserte hygienische und sanitäre Einrichtungen eine deutliche Reduzierung erreicht werden. Die Gesundheitsversorgung ist aber stark kurativ orientiert. Die sanitären Verhältnisse in Pakistan sind noch immer sehr mangelhaft. Lediglich 44% der Bevölkerung (84% der städtischen und 28% der ländlichen) haben Zugang zu Trinkwasser; Kanalisationssysteme mit akzeptablem Standard gibt es nur für 19% der Bevölkerung (56% bei Stadt-, 5% bei Landbevölkerung). (MoF 1987,23)

### *Erziehungswesen*

Angesichts der bekannten, äußerst wenig zufriedenstellenden Lage im Erziehungswesen, das bislang noch stärker vernachlässigt wurde als das Gesundheitssystem, sollte diesem Bereich im sechsten Plan größere Bedeutung zukommen. Weitere bildungspolitische Maßnahmen wurden mit dem Priority Plan Programme 1984/85 und dem Special Primary Education Programme 1985/86 ergriffen. Besonderes Gewicht sollte auf das Primarschulsystem gelegt werden.

Obwohl mit den vorgesehenen Mitteln und geplanten Zielen nur ein bescheidenes Aufholen des Bildungssektors möglich gewesen wäre, konnten bislang nicht einmal die festgelegten Ziele erreicht werden. Bis zum Ende des dritten Jahres waren lediglich 39% der vorgesehenen Mittel verausgabt; dabei lagen Primarschulsystem und Massenalphabetisierung deutlich unter dem Durchschnitt. Entsprechend konnten auch die physischen Zielgrößen nur teilweise erreicht werden, auch hier besonders zu Lasten des Primarschulsystems. (World Bank 1987a, 70ff)

Der Anteil der Bildungsausgaben am BIP lag 1986/87 bei lediglich 1,8%; das ist einer der niedrigsten Werte aller Entwicklungsländer und liegt deutlich unter dem von der UNESCO empfohlenem Wert von 4%. Die im Haushaltsplan 1987/88 vorgesehenen Mittel für Bildung wurden zwischenzeitlich bereits um 22% gekürzt. (Viewpoint 24.9.87, 30f)

Das Erziehungssystem hat somit bislang kaum Fortschritte gemacht, und die angestrebten strukturellen Änderungen blieben fast ganz aus. Die Alphabetisierungsquote liegt offiziellen Daten zufolge bei 26%. Es besteht aber weitgehende Übereinstimmung, daß dies eine Überschätzung darstellt, da bei der Erfassung unzulängliche Kriterien zugrunde gelegt wurden. Eine realistischere Größe dürfte rund 15-20% sein. Besonders niedrig ist die Alphabetisierung bei Frauen und bei diesen wiederum insbesondere auf dem Lande, wo nicht mehr als 5-6% lesen und schreiben können. Von einem allgemeinen Schulbesuch ist Pakistan auch derzeit noch weit entfernt. Lediglich 49% der 5- bis 9-jährigen gehen zur Schule, wobei der Anteil bei Jungen (57%) höher ist als bei Mädchen (34%). Infolge einer hohen Abgangsrate liegt der Anteil auf der Sekundarstufe bei lediglich 16%. (MoF 1987, 26)

### *Fünf-Punkte-Programm*

Die desolate Lage in den einzelnen sozialen Bereichen – starke Defizite sind auch bei der Wohnungsversorgung und beim sozialen Sicherungssystem festzustellen –, die sich nicht mehr länger übersehen und beschönigen ließ, führte in jüngster Zeit zu einer gewissen, zunächst schwerpunktmäßig verbalen, Umorientierung; soziale Zielgrößen werden nunmehr als ergänzende Elemente der Entwicklungsstrategie angesehen. Zu dieser Entwicklung beigetragen haben der erhöhte Legitimationsdruck der zivilen Regierung Junejo, die nach Aufhebung des Kriegsrechts zum

1.1.86 zunehmenden Erwartungen und Forderungen der Bevölkerung auch nach sozialen Leistungen sowie wahltaktische Notwendigkeiten, da nunmehr die Unterstützung der Bevölkerung gegen politische Konkurrenz gewonnen werden muß.

Ausdruck dieser Entwicklung ist das "Five-Point-Programme for Progress", das Premierminister Junejo zum Jahresanfang 1986 verkündete. Während die fünf Punkte selbst (MoF 1986a, 1) nur leerformelhafte Breite aufweisen, bezieht sich ein Großteil der quantitativen Zielsetzungen auf die Verbesserungen der sozialen Bedingungen in ländlichen Gebieten. Bis 1990 sollen 60% der Landbevölkerung über Trinkwasser und 15% über ein Abwassersystem verfügen; eine Million Grundstücke an Landlose verteilt werden; die Alphabetenquote auf 50% angehoben werden, u.a. durch die Einstellung von 100.000 neuen Lehrern sowie dem Aufbau von 50.000 Alphabetisierungszentren für Erwachsene; durch die Schaffung von rund 1.000 zusätzlichen Basic Health Units und 150 Rural Health Units eine flächendeckende Gesundheitsversorgung erreicht werden; 19.000 Dörfer zusätzlich elektrifiziert werden. (MoF 1986b, 98ff; Malathi 1987, 383f) Für das Programm sind insgesamt – nicht nur für die genannten Bereiche – in den vier Jahren 117 Mrd. Rs aus den jährlichen Entwicklungsplänen veranschlagt.

Die Zielsetzungen des Programms sind äußerst ambitioniert und in manchen Punkten mit Sicherheit nicht erreichbar. Die Alphabetenquote ließe sich rein technisch kaum auf den angestrebten Stand bringen, abgesehen davon, daß die seit Programmbeginn ergriffene Politik dem Ziel nicht besonders förderlich war. Im ersten Jahr wurden zwar die vorgesehenen Mittel weitgehend verausgabt; es liegen bislang jedoch keine Daten über die Erreichung physischer Größen vor, die einen Vergleich mit den Zielen erlauben. (Islam 1987, 11) Das Programm kann aber sicherlich zu einer Verbesserung der sozialen Bedingungen auf dem Lande beitragen, wenn es sorgfältig implementiert wird, und ist somit ein Schritt in die richtige Richtung. Fraglich bleibt jedoch, ob es bei zunehmend angespannten Haushaltsfinanzen von Kürzungen verschont bleibt.

## **4. Entwicklung und Problemfelder in einzelnen Wirtschaftsbereichen**

### **4.1 Industrie**

Das im Plan für die verarbeitende Industrie gesteckte Wachstumsziel (real 9,3% p.a.) konnte mit 7,9% bislang nicht erreicht werden. Die Großindustrie wuchs nämlich nur mit 7,4% p.a. Für diesen Bereich ist ein kontinuierlicher Rückgang der Wachstumsrate seit 1977 festzustellen. Die Kleinindustrie, die knapp 30% der gesamten verarbeitenden Industrie ausmacht, konnte hingegen mit 9,4% Zuwachs pro Jahr die Zielmarke (7,3%) übertreffen.

Bei der mangelnden Zielerreichung spielt die Textilindustrie, mit über 20% der Wertschöpfung nach der Nahrungsmittelindustrie noch immer der wichtigste Sektor, eine bedeutende Rolle. Sie hat mit verschiedenen Strukturproblemen zu kämpfen, wie z.B. veraltete Produktionsanlagen, hohe Zölle auf Vorprodukte, protektionistische Maßnahmen in westlichen Industrieländern, was zu stark unterausgelasteten Kapazitäten führte. Die einzelnen Bereiche der Textilindustrie wiesen infolgedessen in den ersten drei Planjahren zurückgehende oder stagnierende Produktion auf. (World Bank 1987a, 34) Erst 1986/87 ist hier eine Umkehr des Trends festzustellen. (MoF 1987, 88f)

Auch bei Kunstdünger, Leder, Fahrzeugen und Papierwaren stagnierte die Produktion während der bisherigen Planperiode. Eine deutliche Produktionszunahme können hingegen die chemische Industrie, Reifenindustrie sowie verschiedene Branchen der Elektroindustrie verzeichnen. (ebd, Tabellenteil 70ff) Die angestrebte Verlagerung der Produktionsstruktur von Konsumgütern zur stahlverarbeitenden Industrie und zum Maschinenbau konnte bislang nicht verwirklicht werden.

Trotz der relativ hohen Wachstumsrate konnte die verarbeitende Industrie keinen Beitrag zur Lösung des Beschäftigungsproblems leisten. Überwiegend wurden kapitalintensive Produktionsverfahren bevorzugt; die Beschäftigungselastizität lag mit 0.13 zwischen 1983 und 1986 äußerst niedrig. (ebd, 87) Der Anteil der Industrie an der Gesamtbeschäftigung sank seit Anfang der 80er Jahre sogar.

Während für die gesamte Wirtschaft die geplante Verschiebung zwischen staatlichen und privaten Investitionen nicht realisiert werden konnte, wurde sie in der verarbeitenden Industrie nahezu erreicht. Da die Privatinvestitionen mit 19% p.a. sehr schnell wuchsen und gleichzeitig die staatlichen Investitionen bedingt durch die weitgehende Fertigstellung des PIPRI-Stahlwerkes nahe Karachi, dem zuvor ein Großteil davon zugeflossen war, absolut zurückgingen, machen die privaten Investitionen nunmehr rund 70% der Gesamtinvestition dieses Sektors aus, im Gegensatz zu knapp 50% am Ende des fünften Planes. (zur längerfristigen Entwicklung der Investitionsanteile Lütkenhorst 1986, 38ff)

Zum raschen Wachstum der Privatinvestitionen haben verschiedene investitionspolitische Maßnahmen beigetragen, die die Regierung mit dem Ziel einer Deregulierung einführte. Hierzu gehören z.B. eine starke Anhebung des Investitionslimits, bis zu dem Privatinvestitionen keine staatliche Genehmigung benötigen (mit Ausnahme der sog. "specified industries"); die Streichung der Zementindustrie von der specified list sowie eine gewisse Freigabe des Zementpreises; Preisfreigabe und die Möglichkeit zusätzlicher Investitionsgenehmigungen bei Speiseöl sowie die Ankündigung, daß unrentable staatliche Speiseölbetriebe stillgelegt würden; Aufhebung der Preiskontrollen bei Stickstoffkünstdünger sowie Wegfall der Zusatzgaben für kostengünstige Produzenten. (World Bank 1987a, 36ff) Im März 1987

wurden weitere Industrien von der specified list gestrichen und das Genehmigungs-limit erneut angehoben. (Khan, A.H. 1987, 17)

Verschiedene Faktoren lassen es allerdings als fraglich erscheinen, ob das eingeschlagene Tempo der privaten Investitionsausweitung sowie das Wachstumsmoment in der Industrie zukünftig beibehalten werden kann. Vor allem politische Faktoren könnten sich als Hemmfaktor herausstellen. Denn es besteht eine gewisse Unsicherheit über die weitere innenpolitische Entwicklung in Pakistan. So hat in den letzten beiden Jahren die Zahl der ethnisch und religiös bedingten gewalttätigen Auseinandersetzungen in verschiedenen Großstädten, vor allem in Karachi, rapide zugenommen. Dies führte zu häufigen Ausgangssperren für ganze Stadtbezirke, was wiederum vorübergehende Schließungen von Betrieben auslöste. Die dadurch verursachten Produktionsausfälle gehen in die Milliarden. Darüberhinaus schließen Industriekreise nach Aufhebung des Kriegsrechts und der Rückkehr von Benazir Bhutto nicht aus, daß die Pakistan People's Party wieder eine dominierende Kraft im Lande werden könnte. Angesichts der umfangreichen Verstaatlichungen unter PPP-Herrschaft in der ersten Hälfte der 70iger Jahre (Burki 1980) wird von einer erneuten PPP-Regierung eine ähnliche Politik erwartet oder zumindest nicht ausgeschlossen.

Von Bedeutung sind zweifelsohne auch die weiteren wirtschaftspolitischen Entwicklungen. Trotz der erwähnten Maßnahmen zur Deregulierung der Wirtschaft bleibt ein sehr umfangreicher Katalog von staatlichen Eingriffen, vor allem bei Investitionsgenehmigungen, bestehen. (Khan, A.H. 1987, 18) Das umständliche Genehmigungsverfahren wird immer wieder als Grund für Verzögerungen bei Investitionen und verringerte Investitionsneigung genannt.

Schließlich müssen verschiedene ökonomische Gegebenheiten als potentielle Engpaßfaktoren angesehen werden, die die weitere industrielle Entwicklung bedrohen können. Viele Unternehmen arbeiten ökonomisch ineffizient (Lütkenhorst 1986, 45f) und können ihre Produktion nur infolge starker Protektion durch hohe Importzölle aufrechterhalten. Sollten im Rahmen der Deregulierungspolitik die Zölle gesenkt werden, so würde zwangsläufig eine ganze Reihe von Unternehmen aus dem Markt verdrängt werden. Die Produktivität der pakistanischen Industrie ist insgesamt sehr gering, die Produktionsanlagen sind vielfach technisch stark überaltert. Der Qualitätsstandard pakistanischer Industrieprodukte ist im allgemeinen recht niedrig. Hinzu kommt eine häufig mangelnde technische Infrastruktur (Energieanschlüsse, Verkehrs-, Kommunikationssystem), so daß vielfach geplante Investitionen nicht durchgeführt werden können.

Wird von Regierungsseite weiterhin auf die führende Rolle der Privatwirtschaft gesetzt, so ist die Lösung der angesprochenen politischen Probleme und die Beseitigung der Engpässe eine wichtige Voraussetzung. Eine Alternative dazu wäre le-

diglich eine erneute Ausweitung staatlicher Investitionen in der Industrie, die aber aus ordnungspolitischen Gründen nicht in Frage kommen dürfte.

Die genannten Punkte dürften auch die Hauptgründe dafür sein, daß die ausländischen Investitionen in der pakistanischen Industrie deutlich hinter den Erwartungen zurückgeblieben sind, obwohl ein umfangreiches Anreizsystem geschaffen wurde. 1985 lagen die Direktinvestitionen in der verarbeitenden Industrie nicht höher als 1976. (MoF 1987, 96) Hieran änderte bislang auch die eigens dafür geschaffene Export Processing Zone in Karachi nichts, der zwei weitere in Lahore und Peshawar folgen sollen.

## 4.2 Energie

In den Energiesektor sollte mit 43% der Hauptteil der staatlichen Anlageinvestitionen der sechsten Planperiode fließen. Damit sollte die inländische Energieproduktion deutlich ausgeweitet werden, um so die häufigen Angebotsunterbrechungen bei Strom und Gas, von denen sowohl Industrieunternehmen als auch private Kunden betroffen sind, zu beseitigen und die Auslandsabhängigkeit zu reduzieren. Im einzelnen war vorgesehen, bis 1987/88 die Stromerzeugungskapazität um 79% auszuweiten, die Erdölförderung um 60% sowie die Gasförderung um 41%. Der Energieverbrauch insgesamt sollte um 55% steigen.

Betrachtet man den Grad der Zielerreichung, so zeigt sich ein gemischtes Bild. (MoF 1987, Tabellenteil 77ff; MPNR 1986) Bei Erdöl wurde das Ziel bei weitem übertroffen; Ende 1987 wurde mit 47.000 bpd mehr als dreimal soviel gefördert wie Ende 1982/83. Die Gasförderung stieg bis 1985/86 um lediglich 9,5%, und auch bis Mitte 1987 ist nur ein geringfügiger weiterer Anstieg festzustellen. Allerdings kann bis zum Planende aufgrund der getätigten Investitionen noch eine stärkere Ausweitung erwartet werden. (World Bank 1987a, 52f) Beim Ausbau von Kraftwerken traten erhebliche Verzögerungen auf – z.B. waren am Ende des zweiten Planjahres erst 22% der Investitionsmittel verausgabt –, so daß ein Kerninvestitionsprogramm mit Prioritätsprojekten für die restliche Planperiode aufgelegt wurde. (ebd. 53) Hauptengpaß beim Kraftwerksausbau ist die mangelnde organisatorische und administrative Kapazität der WAPDA, des Hauptelektrizitätsversorgungsunternehmens des Landes, die vorgesehenen Maßnahmen zu implementieren. Somit stieg die Erzeugungskapazität bis Mitte 1987 nur um 40%, die Stromerzeugung nahm zwischen 1982/83 und 1986/87 um 39% zu. (MoF 1987a, 81) Infolge des unterschiedlichen Wachstums der einzelnen Energieträger kam es zu geringfügigen Strukturverschiebungen gegenüber Anfang der 80er Jahre. Gas, dem die pakistanische Energiepolitik nach den Ölpreissteigerungen in den 70er Jahren die Hauptrolle bei der Ver-

brauchsausweitung zgedacht hatte, sank auf einen Anteil von 35% und wurde von Erdöl, das von 36% auf 40% stieg, wieder überflügelt.

Trotz der relativ schnell wachsenden inländischen Ölförderung konnten die gesamten Ölimporte (Rohöl und Ölprodukte) absolut nicht reduziert werden. Allerdings ging infolge der niedrigen Weltmarktpreise für Öl die Ölimportrechnung 1985/86 und 1986/87 unter das Niveau von 1982/83 zurück. Die relative Importabhängigkeit konnte geringfügig verringert werden; 1985/86 mußten 35% des gesamten Primärenergieverbrauchs importiert werden gegenüber 37% 1982/83. Diese Daten überschätzen aber den Grad der Selbstversorgung, da sie nur die direkten Importe beinhalten. Berücksichtigt man hingegen mit Hilfe der Energie-Input-Output-Analyse die indirekten Importe durch die in den Warenimporten inkorporierten Energieimporte (abzüglich der entsprechenden indirekten Exporte), so ergibt sich ein sehr viel ungünstigeres Bild für Pakistan.<sup>6</sup> (Pintz, Havinga 1987, 11)

Ein wesentlicher Grund für die nicht abnehmende Importabhängigkeit sowie das weitere Bestehen von Energieengpässen – Stromabschaltungen sind auch 1987 nach wie vor an der Tagesordnung – trotz einer nicht unerheblichen Ausweitung des Energieangebotes ist in der totalen Vernachlässigung der Nachfrageseite des Energiesektors, d.h. von Energieeinsparungen, durch die pakistanische Energiepolitik zu sehen. (Pintz 1984; Pintz 1986) Die Energieverbrauchselastizität stieg in der ersten Hälfte der 80er Jahre gegenüber dem Zeitraum 1973/74 bis 1979/80 sogar geringfügig an. Es wurden bislang so gut wie keine Maßnahmen ergriffen, um die Nachfrage zu steuern und so vorhandene Spielräume für eine rationelle Verwendung von Energie zu nutzen.<sup>7</sup> Auch wurden Niveau und Struktur der Energiepreise aus politischen Gründen nicht so angehoben bzw. ausgerichtet, daß sie den tatsächlichen Opportunitätskosten entsprechen, was ebenfalls zur Energieeinsparung beitragen würde. Ein Potential für Einsparungen ist in Pakistan aber zweifelsohne – auch bei niedrigen Energiepreisen – vorhanden. In der Industrie z.B. können mit Maßnahmen, die sich innerhalb von drei Jahren amortisieren, rund 21% des gesamten Verbrauchs eingespart werden, in manchen Branchen sogar bis zu 40%. (USAID 1985, 13f)

6 Für 1979/80 erhält man eine totale Importabhängigkeit von 45%. Aufgrund des unverändert hohen Handelsbilanzdefizits dürfte der Wert für 1986/87 in der gleichen Größenordnung liegen, auf alle Fälle aber deutlich über der direkten Importabhängigkeit.

7 Entscheidend bei der Energieeinsparung ist, daß die gleiche Energiedienstleistung mit einem geringeren Einsatz von Energieträgern erzielt wird. Da somit nur die Energieträgermenge, nicht aber das Niveau der Energiedienstleistungen reduziert wird, ergibt sich daraus keine Beeinträchtigung des Wirtschaftswachstums oder des Wohlfahrtsniveaus eines Landes. Dies gilt unabhängig vom Entwicklungsstand und somit auch für Entwicklungsländer. (Pintz 1984, 214ff)

Angesichts begrenzter inländischer Energiereserven muß eine rapide Ausweitung der Produktion schnell an ihre Grenzen stoßen; lediglich bei Wasserkraft ist ein beträchtliches Potential vorhanden, das allerdings auf den Nordteil des Landes konzentriert ist. Es ist deshalb nur schwer verständlich, weshalb die pakistanische Energiepolitik auch keine ernsthaften Versuche unternimmt, die zur Verfügung stehende Übergangszeit für einen zunehmenden Einsatz erneuerbarer Energiequellen zu nutzen. Vor allem für Sonnenenergie ist ein breites Anwendungspotential vorhanden, und zwar auch dann noch, wenn eine realistischere Sichtweise die überzogenen Vorstellungen ablöst, die teilweise in den 70er Jahren entwickelt wurden. Entsprechend der Geringerschätzung waren im Plan lediglich 1,4% der gesamten Energieinvestitionen für erneuerbare Energieträger (incl. Energieeinsparung und Planung) vorgeplant.

Die pakistanische Regierung setzt vielmehr auf Kernenergie als Energiequelle der Zukunft. Dies ist zu erklären aus der Vorliebe der pakistanischen Entscheidungsträger für zentrale, großtechnische Lösungen (Zingel 1980, 26) und für als modern und fortgeschritten angesehene Technologien – Kriterien, die erneuerbare Energieträger nicht erfüllen können bzw. nach pakistanischer Auffassung nicht erfüllen. Hinzu kommt eine dauernde Konkurrenz mit dem Erzfeind Indien, das bereits über mehrere Kernkraftwerke verfügt; Pakistan hingegen betreibt bislang lediglich einen Reaktor mit einer Bruttoleistung von 137 MW in der Nähe Karachis. Die militärische Bedeutung der Kernenergie spielt ebenfalls eine nicht zu unterschätzende Rolle.

Es muß stark bezweifelt werden, ob Kernkraft eine günstige Lösung für Pakistans Energieprobleme darstellen kann. Sie verschlingt immense Kapitalsummen und ist in den Erzeugungskosten pro Einheit Strom bei weitem ungünstiger als z.B. Wasserkraft. Sie macht Pakistan stärker abhängig von ausländischer Expertise und Warenlieferungen, auch wenn das Land in diesem Bereich technisch bereits ein hohes Niveau erreicht hat. Kernkraft ist ferner mit den bekannten, viel diskutierten Umweltschäden und -bedrohungen verbunden, die aufgrund fehlender Umweltauflagen und mangelnder technischer Kontrollen in Pakistan bei weitem gravierender auftreten dürften.

### 4.3 Landwirtschaft

In der Landwirtschaft stieg die Wertschöpfung der traditionellen Kulturen zwischen 1982/83 und 86/87 mit jährlich 3,9% in etwa planmäßig. Hingegen erreichten die nicht-traditionellen Sorten mit 2,7% jährlichem Wachstum weniger als die Hälfte der Plangröße. Infolgedessen konnte die angestrebte Diversifizierung der land-

wirtschaftlichen Produktion nicht umgesetzt werden; die nicht-traditionellen Kulturen stagnierten bei einem Anteil von rund 12%. Die festzustellenden Schwankungen des Outputs einzelner Produkte im Zeitablauf (MoF 1987, Tabellenteil 34) deuten aber darauf hin, daß natürliche Einflüsse (z.B. Schädlinge, Krankheiten) und Witterungsbedingungen in Pakistan immer noch eine sehr wichtige Rolle spielen, die die Auswirkungen der Agrarpolitik überwiegen können. (World Bank 1987a, 59)

Die Landwirtschaft stand im sechsten Plan unter dem Motto: "From Self-Sufficiency to Export". Die Exportausweitung sollte getragen werden von Reis, Weizen, Fisch, Geflügel und Viehzucht sowie Früchten und Gemüse; dabei sollten Produkte mit hoher Wertschöpfung im Vordergrund stehen. (GoP 1983, 119f) In diesem Punkt sind ebenfalls erhebliche Vollzugsdefizite festzustellen. Bei keinem der Produkte wurde die Zielmarke erreicht. Weizen wird immer noch nach Pakistan importiert.

Die Investitionen in der Landwirtschaft blieben deutlich hinter den Planansätzen zurück. Nach den ersten drei Jahren waren lediglich 39% der vorgesehenen Mittel verausgabt; für Bewässerungsvorhaben lag der Anteil bei 45%. Jedoch lag für verschiedene, bislang stark vernachlässigte Teilbereiche, die als elementar für die weitere landwirtschaftliche Entwicklung anzusehen sind – z.B. Bildungsprogramme, Beratungsdienste, Forschung –, die bisherige Implementation über dem Durchschnitt, so daß die strukturellen Verschiebungen als angemessen anzusehen sind. Nach dem für die letzten drei Jahre geltenden Prioritätsplan sollen diese Strukturveränderungen weiter vorangetrieben werden. (World Bank 1987a, 63ff)

Die Agrarpolitik der pakistanischen Regierung, die allerdings kein konsistentes System darstellt, setzte während der laufenden Planperiode verschiedene inputorientierte Maßnahmen mit dem Ziel der Produktionssteigerung ein. Ausgehend von der Vorstellung, daß Kunstdünger als wichtigster Inputfaktor zur Ertragssteigerung anzusehen ist, wird sein Preis seit langem erheblich subventioniert. Entsprechend stieg der Kunstdüngerverbrauch von 1.243 t (1982/83) auf 1.512 t (1986/87). (ebd., 223) In den ersten vier Planjahren belastete dies den Staatshaushalt mit 7,4 Mrd. Rs (dies entspricht über 5% der gesamten Entwicklungsausgaben des Zeitraums). Obwohl Mitte 1986 die Subventionen für Stickstoffdünger wegfielen und der Preis von Phosphatdünger um 10% angehoben wurde, wurden für 1987/88 weitere 1,6 Mrd. Rs für Düngersubventionen veranschlagt. (MoF 1987a, 112) Auch die Bewässerungsgebühren sind subventioniert. Dies führte allerdings bedingt durch zu geringe Einnahmen dazu, daß das Bewässerungssystem nicht angemessen betrieben und gewartet werden kann, so daß große Mengen des Wassers schon im System verloren gehen und gar nicht auf die Felder gelangen. (Khan 1984, 245f) Schädlingsbekämpfungsmittel werden nicht direkt subventioniert; jedoch wird z.B. in Baluchi-

stan von staatlicher Seite ein kostenloser Sprühdienst aus der Luft bereitgestellt, in den anderen Provinzen werden lediglich die Kosten für die Pestizide berechnet. In Baumwollgebieten werden Sprüheräte zu subventionierten Preisen verkauft. (MoF 1987, 73)

Geringes Outputwachstum und stagnierende Hektarerträge bei vielen Produkten (World Bank 1987a, 219) trotz nicht unerheblicher Steigerung von wichtigen Inputs dürften auf verschiedene institutionelle Faktoren zurückzuführen sein. Umfang und Qualität des landwirtschaftlichen Beratungsdienstes weisen infolge Personalmangels und fehlender Qualifizierung und Motivation deutliche Mängel auf. Auch der landwirtschaftlichen Forschung und Ausbildung wurde bisher nicht die notwendige Aufmerksamkeit geschenkt und sie leiden unter organisatorischen und administrativen Problemen. Zwar stiegen die landwirtschaftlichen Kredite zwischen 1982/83 und 86/87 um 165%; doch zeigt eine genauere Betrachtung, daß sie überwiegend den großen Farmen zufließen.<sup>8</sup> Angesichts der bekannten höheren Flächenproduktivität von Kleinbauern, die auch in Pakistan festzustellen ist, ist dies eine eindeutige Fehlentwicklung. Daneben führt die fehlende Regelung der Zuteilung von Induswasser auf die einzelnen Provinzen zu einer Verschwendung von knappen Wasserressourcen. (World Bank 1987a, 66ff; Khan 1984, 246ff)

Die landwirtschaftliche Produktion in Pakistan wird weiterhin durch die Versalzung von Böden und durch Stauansätze beeinträchtigt, die durch unzureichende Entwässerung verursacht sind. Rund 20% der gesamten landwirtschaftlichen Fläche sind davon ernstlich betroffen. (MoF 1986a, 59) Die im Plan vorgesehenen Maßnahmen zur Landrückgewinnung und zum Schutz vor weiterer Ausbreitung sind bislang nur in geringem Umfang implementiert worden, nämlich auf 35% der vorgesehenen Fläche.

Auch die Struktur des Landbesitzes beeinflusst Produktion und Produktivität der pakistanischen Landwirtschaft. Rund drei Viertel der bäuerlichen Haushalte leben mit einer Farmgröße unter 2 Hektar am Subsistenzniveau. Hingegen besitzen 9% der Farmen 41% der landwirtschaftlichen Nutzfläche. Von diesen werden nur 73% ihrer Fläche bewirtschaftet, während die Kleinbauern 92% ihrer Landfläche kultivieren. (MoF 1987, Tabellenteil 39) Eine Landumverteilung könnte somit zu höherer Produktion und Produktivität beitragen. Die verschiedenen bisherigen Ansätze zu einer Landreform sind aber alle ohne bedeutsame Auswirkung geblieben. (Khan 1986, 128ff) Von der derzeitigen Regierung sind Veränderungen in diese Richtung nicht zu erwarten.

<sup>8</sup> Ein erfolgversprechender Ansatz, auch Kleinbauern mit dem Kreditsystem zu erreichen, können die 'mobilen Kreditbeamten' sein. (Power 1987) Voraussetzung für eine Ausweitung dieses Systems ist jedoch der politische Wille hierzu, der in Pakistan nicht unbedingt vorhanden ist.

Trotz laufend abnehmenden Anteils der Landwirtschaft am BIP – von 1982/83 bis 86/87 sank ihr Anteil von 28,1 auf 25,5% – dient dieser Sektor immer noch als Auffangbecken für Arbeitssuchende. Der Anteil der in der Landwirtschaft Tätigen an der Gesamtbeschäftigung lag 1986/87 immer noch bei 54% und nimmt seit Ende der 70er Jahre sogar wieder zu. (MoF 1987, Tabellenteil 11)

## 5. Resümee und Ausblick

“Living on the edge”. So überschrieb der Economist eine Titelgeschichte über Pakistan in seiner Ausgabe vom 17.1.87. Eine solche Einschätzung ist für die Wirtschaft des Landes sicherlich überzogen. Doch man kommt nicht umhin, eine Entwicklung der pakistanischen Wirtschaft zwar nicht in Richtung Abgrund, aber immerhin in Richtung Krise festzustellen. Das können auch die zweifelsohne vorliegenden Erfolge beim Wirtschaftswachstum nicht überdecken.

Die Ausweitung der Konsumnachfrage als treibende Kraft des Wirtschaftswachstums der jüngsten Vergangenheit muß zwangsläufig an ihre Grenzen stoßen. Zu stark ist diese Entwicklung von ausländischen, von geborgten Ressourcen abhängig. Sie führt zu Verschuldungsrelationen, die nicht mehr tragbar wären. Der Rückgang der Gastarbeiterüberweisungen als eine wichtige Finanzierungsquelle wird seinen Teil zu einer Abschwächung beitragen. Wenn zudem Pakistan durch die Lösung der Afghanistankrise seine Rolle als Frontstaat verlieren würde, würde mit den internationalen Hilfsleistungen eine zweite wichtige Finanzierungsstütze derzeitiger pakistanischer Prosperität reduziert werden. Leicht könnte dann der Nettotransfer von Entwicklungshilfe negativ werden.

Auch auf der Angebotsseite werden die Grenzen bereits sichtbar, auch wenn verschiedentlich unausgelastete Kapazitäten vorliegen. Infolge einer über einen langen Zeitraum niedrigen Investitionsquote wurde der Aufbau von neuen, modernen Produktionskapazitäten in notwendigem Umfang versäumt. Fehlende und mangelhafte Infrastruktur, ebenfalls Ergebnis unterlassener Investitionen, ist ein wesentlicher Engpaßfaktor der weiteren Entwicklung. Zu geringe Investitionen im Bildungsreich und Vernachlässigung der human resources als produktive Kraft haben zu einem Mangel an gut gebildeten Schulabgängern und qualifizierten Arbeitskräften geführt. Das Problem administrativer und organisatorischer Infrastruktur wurde bis heute nicht zufriedenstellend angegangen. Auf eine Ausweitung der Importe als zumindest teilweise Alternative kann nicht gesetzt werden. Zu schwach ist die Export- und Devisensituation Pakistans, zu hoch seine Auslandsverschuldung.

Um die bisherigen Versäumnisse bei der Infrastrukturausstattung – zumindest teilweise – auszugleichen, soll der siebte Fünf-Jahres-Plan von 1988-1993 ein ‘Plan

der Infrastruktur' werden, wobei hierunter auch die soziale Infrastruktur einbezogen wird. Wichtige Zielsetzungen des Planes sind die Herstellung eines Gleichgewichts von staatlichen Einnahmen und Ausgaben sowie die Verbesserung der Handelsbilanzsituation durch eine aggressive Exportpolitik. Die Armut in den ländlichen Gebieten soll beseitigt, die Lebensbedingungen verbessert werden. Besonderes Gewicht soll auf den Bildungsbereich gelegt werden, um so die Entwicklung der human resources voranzutreiben und den Mangel an qualifizierten Arbeitskräften zu beseitigen. Der Schaffung von Arbeitsplätzen und dem Ziel der Vollbeschäftigung wird größere Bedeutung zukommen.

Das Investitionsvolumen des siebten Planes soll sich nunmehr auf insgesamt 616 Mrd. Rs in laufenden Preisen belaufen, was bereits eine Reduzierung gegenüber ursprünglichen Vorstellungen darstellt. Davon sollen 350 Mrd. Rs von staatlicher Seite und 266 Mrd. Rs durch den privaten Sektor aufgebracht werden. Das bedeutet zwar gegenüber dem Ansatz des sechsten Planes eine Konstanz des privaten Anteils. Da aber die privaten Investitionen im sechsten Plan deutlich hinter den Erwartungen zurückbleiben, würde die Realisierung dieses Planansatzes zu einem weiteren Anstieg des Anteils von Privatinvestitionen führen. Im siebten Plan soll die Liberalisierungspolitik fortgesetzt und die private Wirtschaft verstärkt gefördert werden. Innerhalb der staatlichen Investitionsausgaben soll sich dahingehend eine Umschichtung ergeben, daß öffentliche Unternehmen Investitionen verstärkt selbst finanzieren (über höhere Gewinne und den Kapitalmarkt) und der Anteil des Bundesstaates zurückgeht.

Wie immer liegt das Problem der Planerstellung auch hier nicht in den Zielsetzungen, über die in dieser breiten Formulierung keine Divergenzen bestehen, sondern im Detail der Strategiefestlegung, der Festsetzung von quantitativen Größen und der Verteilung von vorhandenen Finanzmitteln. Hier bleibt abzuwarten, ob es der pakistanischen Regierung gelingt, mit erfolgversprechenden Maßnahmen und einer effizienten Allokation der vorhandenen Ressourcen den angestrebten Zielen tatsächlich näherzukommen. Denn man sollte nicht vergessen, daß über die bislang erwähnten Defizite hinaus noch weitere Probleme einer Lösung bedürfen. Hier ist zu denken an die starken regionalen Unterschiede der Wirtschafts- und Sozialentwicklung, die hohe Konzentration von Vermögen, die Folgen einer schnellen Urbanisierung, die bestehenden und drohenden Umweltschäden, um nur die wichtigsten zu nennen.

### Literaturverzeichnis

- Abella, M. (1987): Asian labour mobility: new dimension and implications for development; paper presented at the Fourth Annual General Meeting PSDE, Islamabad, 1.-3. August 1987
- Amjad, R. (1986): Impacts of workers' remittances from the Middle East on Pakistan's economy: some selected issues; in: *The Pakistan Development Review*, Heft 4/1986, S. 757-782
- Burki, S.J. (1980): *Pakistan under Bhutto 1971-77*; London-Basingstoke 1980
- Butt, S.A.; Mahmood, T. (1987): Food and nutrition in Pakistan; paper presented at the Fourth Annual General Meeting PSDE, Islamabad, 1.-3. August 1987
- Cremer, G. (1987): Nach dem Ölpreissturz: Folgt ein Exodus der süd- und südostasiatischen Migranten aus dem Nahen Osten? in: *Internationales Asienforum*, Vol. 18 (1987)
- FBS (1987): Federal Bureau of Statistics: Household Income and Expenditure Survey 1984/85; Islamabad 1987
- GoP (1983): Government of Pakistan, Planning Commission: *The sixth five year plan*, Islamabad o.J. (1983)
- Hashmi, T. (1987): State of the economy. Mixed trends; in: *Pakistan & Gulf Economist*, March 7-13, 1987, S. 8-9
- IPS (1986): Institute of Policy Studies: *Taxsystem in Pakistan*; Islamabad 1986
- IPS (1987): Institute of Policy Studies: *State of employment in Pakistan*; Islamabad 1987
- Khan, A.H. (1987): Will the industrial sector respond? in: *Pakistan & Gulf Economist*, April 18-24, 1987, S. 17-19
- Khan, M.H. (1984): Agricultural policy issues in Pakistan; in: *The Pakistan Development Review*, Heft 2+3/1984, S. 241-251
- Khan, M.H. (1986): *Underdevelopment and agrarian structure in Pakistan*; Lahore 1986 (Originalausgabe 1981)
- Khan, M.H. (1987): Rural poverty in Bangladesh, India and Pakistan: profiles and policies; paper presented at the Fourth Annual General Meeting PSDE, Islamabad, 1.-3. August 1987
- Lütkenhorst, W. (1986): Recent industrial development in Pakistan: structural patterns and problem areas; in: *Asien – Deutsche Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur*, Januar 1986, S. 29-55
- Malathi, M.H. (1987) *Fundamentals of Pakistan economics*; Karachi 1987
- MoF (1986a): Ministry of Finance, Economic Adviser's Wing: *Economic Survey 1985/86*; Islamabad 1986
- MoF (1986b): Ministry of Finance, Economic Adviser's Wing: *Pakistan Budgets 1986/87*; Islamabad 1986
- MoF (1987): Ministry of Finance, Economic Adviser's Wing: *Economic Survey 1986/87*; Islamabad 1987
- MoF (1987a): Ministry of Finance, Economic Adviser's Wing: *Economic Survey 1986/87; Statistical Supplement*; Islamabad November 1987

- Mohammad, F. (1987): Agricultural taxation in Pakistan revisited; paper presented at the Fourth Annual General Meeting PSDE, Islamabad, 1.-3. August 1987
- MPNR (1986): Ministry of Petroleum and Natural Resources, Directorate General of New and Renewable Energy Resources: Energy Year Book 1986; Islamabad o.J. (1986)
- Naseruddin, M. (1987): Foreign trade. Upward trend in exports; in: Pakistan & Gulf Economist, March 7-13, 1987, S. 24-26
- NTRC (1986): National Taxation Reforms Commission: The final report; Islamabad 1986
- Pintz, P. (1984): Energiepolitische Strategien in ölimportierenden Entwicklungsländern unter besonderer Berücksichtigung Pakistans; Krefeld 1984
- Pintz, P. (1986): Demand-side energy policy as an alternative energy strategy for Pakistan; in: The Pakistan Development Review, Heft 4/1986, S. 631-644
- Pintz, P.; Havinga, I. (1987): An energy input-output table of Pakistan for 1979/80 and some applications; paper presented at the Fourth Annual General Meeting PSDE, Islamabad, 1.-3. August 1987
- Power, J. (1987): Subsidizing Pakistan's small farms; in: The Muslim, 8.2.1987
- Qureshi, S.K. (1986): Political economy of land tax in Pakistan; in: The Pakistan Development Review, Heft 4/1986, S. 839-851
- Sarmad, K. (1985): Pakistani migration to the Middle East countries; Studies in Population, Labour Force and Migration Project, Report No. 9; Pakistan Institute of Development Economics, Februar 1985
- USAID (1985): Pakistan. National energy conservation programme, 21.4.1985 mimeo
- World Bank (1986): World Development Report 1986; Washington 1986
- World Bank (1987a): Pakistan. Sixth plan progress and future prospects; Februar 1987
- World Bank (1987b): World Development Report 1987; Washington 1987
- Yotopoulos, P. (1987): A 'world' distribution of income and of real poverty and affluence; paper presented at the Fourth Annual General Meeting PSDE, Islamabad, 1.-3. August 1987
- Zaidi, S.A. (1986): Issues in Pakistan's health sector; in: The Pakistan Development Review, Heft 4/1986, S. 671-679
- Zaidi, S.A. (1987): Health for all by the year 2000. Can Pakistan meet the target?; paper presented at the Fourth Annual General Meeting PSDE, Islamabad, 1.-3. August 1987
- Zingel, W.-P. (1980): Some economic and social problems of Pakistan in the 1980s; Vortragsmanuskript für "International Conference on 'Pakistan in its 4th decade'", 27.-30. Mai 1980