

# Das Ost-West-Problem in der pakistanischen Entwicklungsplanung

WINFRIED VON URFF

## Summary

Although the economic disparities between East and West Pakistan were continually widening since 1947, they were not explicitly recognized in economic planning until the Third Five Year Plan (1965/66–1969/70) and the long term Perspective Plan (1965/66–1984/85). An analysis of the Third and Fourth Plan reveals that the planned regional allocations of investment were entirely inadequate to achieve the stated objective of reducing and ultimately eliminating regional disparities.

In recent years economists suggested three different strategies for a long-term elimination of East-West per capita income disparities: The first strategy, proposed by Mac Ewan, consists in allocating to East Pakistan the share of total development expenditure suggested by the Perspective Plan. Mac Ewan's multisectoral bi-regional planning model leads to the conclusion that higher growth rates for East Pakistan can be achieved without any major changes in both the total amount and the distribution of internal and external resources and that they are compatible with the objective of maximizing long-term overall growth. It may be doubted whether the basic assumption of a lower capital-output ratio for East Pakistan is realistic.

The second strategy, deduced by Stern from his bi-sectoral bi-regional model, suggests to give up the objective of equal per capita incomes from the region's own resources since it is in conflict with the long-term growth objective, and to achieve parity of regional per capita incomes by permanent transfers of real income from West to East Pakistan. The conflict between regional parity and overall growth results from East Pakistan's limited "absorptive capacity". It is highly questionable whether the necessary West-East transfers would have been feasible politically.

The third strategy, suggested by East Pakistan economists as an alternative to the Fourth Plan, requires larger transfers of foreign resources to East Pakistan. It is based on the assumption of equal capital-output ratios and savings rates and on the resulting necessity to allow East Pakistan a much greater share in the Plan's total investment. Since a drastic increase in East Pakistan's share in foreign aid would have created considerable foreign exchange problems for West Pakistan, the necessary inflow of real resources into East Pakistan could have been partially effected by transfers from West Pakistan.

## 1. Vorbemerkung

Die Beschäftigung mit der wirtschaftlichen Entwicklung Pakistans in seiner bisherigen Gestalt ist für den Ökonomen herausfordernd und frustrierend zugleich. Der Grund für die Frustration liegt darin, daß er – dem obduzierenden Pathologen vergleichbar – nur nachträglich analysieren kann, welche wirtschaftlichen Entwicklungen den Zerfall der staatlichen Einheit vorbereitet haben, wobei nicht in erster Linie der Zerfall dieses von Anfang an künstlichen und fragilen Staatsgebildes beklagenswert ist, sondern die Umstände, unter denen er sich vollzog. Eine solche nachträgliche Analyse ist weit weniger befriedigend, als die Mitarbeit an einer Pla-

nung oder an der Analyse laufender Prozesse, die noch gestaltbar sind und dem Ökonomen die Möglichkeit geben, die Entwicklung – sei es auch nur in marginalen Bereichen – zum Besseren zu wenden.

Trotzdem ist die nachträgliche Analyse von Fehlentwicklungen nicht umsonst. Der Pathologe kann – um im Bilde zu bleiben – den von ihm untersuchten Patienten zwar nicht mehr retten, aber seine Erkenntnisse können einen wichtigen Beitrag zur Rettung anderer Patienten leisten, die an der gleichen Krankheit leiden. Genauso kann die nachträgliche Analyse ökonomischer Fehlentwicklungen dazu beitragen, analoge Entwicklungen in anderen Ländern rechtzeitig zu erkennen und Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung einzuleiten. Es ist sicher nicht zuviel gesagt, daß die Entwicklung in Pakistan bereits allgemein den Blick für das Problem regionaler Disparitäten geschärft hat, das man früher über dem Ziel allgemeinen wirtschaftlichen Wachstums allzu wenig zur Kenntnis nahm. Dabei tritt das Problem regionaler Disparitäten in vielen Ländern auf, und die Vermutung spricht dafür, daß gerade in Ländern mit hohen gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten (z. B. Brasilien) dieses Wachstum mit einer Zunahme regionaler Disparitäten erkaufte wird. Leider sind die volkswirtschaftlichen Statistiken in regionaler Hinsicht im allgemeinen nicht genügend leistungsfähig, um solche Vorgänge transparent zu machen. Pakistan bietet durch die räumliche Trennung seiner beiden Regionen eine geradezu einmalige Gelegenheit, regional unterschiedliche Entwicklungen statistisch zu belegen, wobei allerdings auch hier nur ein Teil der tatsächlichen Entwicklung statistisch erfaßbar ist.

Der Fall Pakistan ist auch deshalb von besonderem Interesse, als er die Konsequenzen einer in ihrer Fragestellung zu begrenzten, rein ökonomischen Analyse aufzeigt. Seit 1954 war eine von der Harvard University gestellte Beratergruppe in der pakistanischen Planungsorganisation tätig und an der Gestaltung der Fünfjahrespläne maßgeblich beteiligt. Wenn sich die pakistanischen Entwicklungspläne, verglichen mit denen anderer Entwicklungsländer, durch eine größere Plankonsistenz auszeichneten, dann war dies weitgehend das Verdienst dieser aus hochqualifizierten Ökonomen und anderen Experten zusammengesetzten Beratergruppe. Trotzdem kann diese nicht ganz von dem Vorwurf freigesprochen werden, dem Problem der regionalen Entwicklung gegenüber dem Ziel des wirtschaftlichen Wachstums zunächst zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt zu haben. Das Problem wurde erst relativ spät von Mitgliedern der Gruppe aufgegriffen. Zum Teil gingen Empfehlungen, die aus einer modelltheoretischen Analyse abgeleitet wurden, an der politischen Realität vorbei.

Aus der regionalen Entwicklung Pakistans und den bei ihrer Planung und Beurteilung gemachten Fehlern Erkenntnisse abzuleiten, die dazu beitragen können, analoge Entwicklungen in anderen Ländern zu verhindern, darin liegt die Herausforderung für den Ökonomen und die Rechtfertigung für die Beschäftigung mit einem Land, das als solches aufgehört hat, zu existieren.

## **2. Die Regionale Entwicklung in den pakistanischen Fünfjahresplänen und Perspektivplänen**

In den ersten Jahren nach der Unabhängigkeit standen in Pakistan Probleme des staatlichen Aufbaus, wie der Aufbau einer Verwaltung und die Eingliederung von

Flüchtlingen im Vordergrund. Außerdem mußte nach dem Ende des Korea-Booms eine akute Zahlungsbilanzkrise abgewehrt werden. Die meisten wirtschaftspolitischen Entscheidungen wurden unter dem Druck der Ereignisse ad hoc getroffen. Da, gemessen am Sozialprodukt je Einwohner, kein wirtschaftliches Wachstum zu verzeichnen war, spielte auch das Problem der Ost-West-Disparität im Bewußtsein der politischen Entscheidungsinstanzen keine Rolle. Trotzdem oder vielleicht gerade deshalb hat die staatliche Ausgabenpolitik in dieser Phase einen wesentlichen Beitrag dazu geleistet, die bereits durch die Verteilung der Industriekapazitäten zum Zeitpunkt der Staatsgründung angelegte Disposition für eine zunehmende wirtschaftliche Auseinanderentwicklung der beiden Landesteile zu verstärken<sup>1</sup>.

Auch der Erste Fünfjahresplan 1955/56–1959/60 brachte in dieser Hinsicht keine wesentliche Änderung. Der Plan hatte mit 9,4 Mrd. Rs an öffentlichen und 3,3 Mrd. Rs an privaten Investitionen nur einen relativ geringen Umfang und war weit davon entfernt, eine bewußte Steuerung der Wirtschaft nach einer langfristigen Konzeption einzuleiten. Wie Tabelle 1 zeigt, sollte der größere Teil der öffentlichen Mittel in Westpakistan verausgabt werden.

Tabelle 1: Geplante Entwicklungsausgaben<sup>a</sup> des Ersten Fünfjahresplanes (1955/56–1959/60)

	öffentlich		privat		gesamt	
	Mio. Rs	v. H.	Mio. Rs	v. H.	Mio. Rs	v. H.
Pakistan	9325	100,0	3300	100,0	12 625	100,0
Ostpakistan	4001	42,8	nicht auf-	—	nicht auf-	—
Westpakistan	5351	57,2	gegliedert	—	gegliedert	—

<sup>a</sup> Ohne Berücksichtigung der veranschlagten Minderererfüllung.

Quelle: Government of Pakistan, National Planning Board: The First Five Year Plan 1955–1960, Karachi 1958, S. 76.

Die tatsächliche Verteilung der öffentlichen Investitionen war jedoch noch wesentlich ungleicher<sup>2</sup>. Das politische Geschehen war durch ein instabiles Kräfteverhältnis und die immer deutlicher zutage tretende Korruption und Unfähigkeit der Politiker und der Verwaltung gekennzeichnet, die 1958 zur Errichtung eines Militärregimes unter Ayub Khan führte.

Mit der Machtübernahme durch Ayub Khan schienen zunächst stabilere politische Verhältnisse hergestellt zu sein, so daß sich das Schwergewicht nunmehr verstärkt auf den wirtschaftlichen Aufbau verlagerte. Dies fand seinen deutlichen Ausdruck in der Konzeption des Zweiten Fünfjahresplanes (1960/61–1964/65), der gegenüber seinem Vorläufer nicht nur ein wesentlich größeres Investitionsprogramm, sondern auch relativ ehrgeizige Wachstumsziele auswies. Für öffentliche Entwicklungsausgaben wurden 14,6 Mrd. Rs vorgesehen, die voraussichtlichen Investitionen des privaten Sektors auf 8,4 Mrd. Rs geschätzt. Zur Finanzierung des geplanten Investitionsprogrammes hoffte man, 9,4 Mrd. Rs Auslandshilfe mobilisieren zu können. Das Wachstumsziel betrug insgesamt 14<sup>0</sup>/<sub>100</sub> oder etwa 4,5<sup>0</sup>/<sub>100</sub> p. a. Dieses Ziel er-

<sup>1</sup> Vgl. hierzu den Beitrag von Heinz Ahrens in diesem Heft.

<sup>2</sup> Vgl. ebenda.

scheint absolut gesehen zwar bescheiden, stellte jedoch gegenüber der vorangegangenen tatsächlichen Stagnation eine relativ optimistische Annahme dar. Insgesamt läßt sich der zweite Fünfjahresplan als ein wachstumsorientierter Plan mit relativ starker Auslandsabhängigkeit (rund 40% der geplanten Investitionen sollten vom Ausland finanziert werden) bezeichnen. Das Ziel einer Verminderung der Einkommensdisparität zwischen Ost- und Westpakistan wurde zwar genannt, fand in der Verteilung der Investitionen jedoch keinen Ausdruck (vgl. Tabelle 2)<sup>3</sup>. Auch die Entwicklung des Sozialproduktes in den einzelnen Landesteilen findet im Plan keine explizite Berücksichtigung.

Tabelle 2: **Geplante Entwicklungsausgaben des Zweiten Fünfjahresplanes (1960/61–1964/65)**

	öffentlich		privat		gesamt	
	Mio. Rs	v. H.	Mio. Rs	v. H.	Mio. Rs	v. H.
Pakistan	14 620	100,0	8380	100,0	23 000	100,0
Ostpakistan	6 391	43,7	3160	37,7	9 551	41,5
Westpakistan	8 229	56,3	5220	62,3	13 449	58,5

Quelle: Government of Pakistan, Planning Commission: Revised List of Schemes included in the Second Five Year Plan (1960–1965), Karachi 1961, S. 3.

Die Ost-West-Disparität scheint erstmals bei der Konzeption des Dritten Fünfjahresplanes eine wesentliche Rolle gespielt zu haben. Nachdem durch die tatsächliche Entwicklung während der zweiten Planperiode die meisten Planziele erfüllt oder überfüllt worden waren (so hatte etwa das tatsächliche Wachstum des realen Brutto-sozialproduktes 5,5% p. a. betragen), glaubte man nunmehr, das Ziel einer hohen Wachstumsrate mit dem Ziel einer Verminderung der Einkommensdisparität zwischen beiden Landesteilen verbinden zu können. Zum erstenmal fand auch in der pakistanischen Entwicklungsplanung der Gedanke Berücksichtigung, daß eine geplante wirtschaftliche Entwicklung nicht durch Aneinanderreihung von Fünfjahresplänen herbeigeführt werden kann, sondern daß es dazu einer langfristigen Konzeption bedarf. Der Dritte Fünfjahresplan war daher als Bestandteil einer langfristigen Perspektivplanung konzipiert, die, wie es im Plandokument hieß, „Ausdruck des wachsenden Vertrauens des Landes in seine Zukunft“ war. Als Ziele der zwanzig Jahre umfassenden Perspektivplanung nannte der Dritte Fünfjahresplan:

- a) Steigerung des BSP um das Vierfache von ca. 43,4 Mrd. Rs 1964/65 auf ca. 174,3 Mrd. Rs 1984/85; Steigerung des Pro-Kopf-Einkommens um mehr als das Doppelte von 386 Rs 1965 auf 932 Rs 1985;
- b) Vollbeschäftigung für alle Arbeitskräfte ungefähr ab Mitte des langfristigen Zeitraumes;
- c) Gleichheit der Pro-Kopf-Einkommen zwischen Ost- und Westpakistan;
- d) Lese- und Schreibkenntnisse bei allen;
- e) Unabhängigkeit von ausländischer Hilfe.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Zur realisierten Verteilung der Investitionen vgl. ebenda.

<sup>4</sup> Planungskommission der pakistanischen Regierung: Der Dritte Fünfjahresplan 1965/1970, Deutsche Ausgabe 1968, S. 17.

Für die dritte Planperiode (1964/65 bis 1969/70) wurde unter den Planzielen an erster Stelle die Erreichung eines schnellen Wachstums der Volkswirtschaft zur Erlangung eines sich selbst tragenden Wachstums innerhalb der kürzest möglichen Zeit genannt. Es sollte ein Zuwachs des BSP von mindestens 37% erreicht werden, was einer jährlichen Wachstumsrate von durchschnittlich 6,5% entspricht.

Zur Erreichung des langfristigen Zieles einer Gleichheit der Pro-Kopf-Einkommen zwischen Ost- und Westpakistan sollten bereits während der dritten Planperiode die Ungleichheiten zwischen den beiden Landesteilen dadurch reduziert werden, daß für Westpakistan ein Wachstumsziel von 35% (ca. 6% p. a.), für Ostpakistan dagegen ein solches von 40% (ca. 7% p. a.) angenommen wurde<sup>5</sup>. In anderem Zusammenhang findet sich die Formulierung, daß die Wachstumsrate in Ostpakistan, was auch immer das tatsächliche Wachstum sei, um mindestens einen Prozentpunkt über der Wachstumsrate in Westpakistan liegen sollte.

An weiteren Zielen des Dritten Fünfjahresplanes wurde die Schaffung von mindestens 5,5 Mio. Arbeitsplätzen, die Verbesserung der Zahlungsbilanz, die Entwicklung von Grundstoffindustrien, eine Beschleunigung des Umwandlungsprozesses in der Landwirtschaft, die Eindämmung des drohenden Bevölkerungszuwachses, eine bessere Versorgung mit Wohnungen und sozialen Einrichtungen und (in allgemeiner Form) die Beseitigung wirtschaftlicher und sozialer Ungleichheiten genannt.

Zur Finanzierung der genannten quantitativen Ziele sah der Dritte Fünfjahresplan folgende öffentliche und private Entwicklungsausgaben vor (vgl. Tabelle 3):

Tabelle 3: **Geplante Entwicklungsausgaben des Dritten Fünfjahresplanes (1965/66–1969/70)**

	öffentlich		privat		gesamt	
	Mio. Rs	v. H.	Mio. Rs	v. H.	Mio. Rs	v. H.
Pakistan	30 000	100,0	22 000	100,0	52 000	100,0
Ostpakistan	16 000	53,3	11 000	50,0	27 000	51,9
Westpakistan	14 000	46,7	11 000	50,0	25 000	48,1

Quelle: Government of Pakistan, Planning Commission: The Third Five Year Plan 1965–1970, Karachi 1967, S. 42.

Zur Konkretisierung der öffentlichen Entwicklungsausgaben wurden Pläne für die einzelnen Sektoren ausgearbeitet, die insgesamt ein Volumen von 34,5 Mrd. Rs umfaßten und sich nach den ausführenden Behörden wie folgt verteilten: Ostpakistan 16,24 Mrd. Rs, Westpakistan 13,83 Mrd. Rs, Zentrum 4,43 Mrd. Rs. Daß die vorbereiteten Projekte das geplante Volumen der öffentlichen Entwicklungsausgaben um 4,5 Mrd. Rs überschritten, wurde damit begründet, daß die Realisierung der den Gesamtrahmen überschreitende Projekte davon abhängig gemacht werden sollte, ob es gelänge, zusätzliche externe Finanzierungsmöglichkeiten zu erschließen. Insgesamt wurde mit einer Finanzierung durch Auslandshilfe in Höhe von 13,5 Mrd. Rs gerechnet.

Es ist hier nicht der Ort, auf die Fragwürdigkeit der Konzeption des dritten Fünfjahresplanes bzw. auf den unbegründeten Optimismus einiger Annahmen, wie z.

<sup>5</sup> Ebenda, S. 39.

B. über die marginale Sparquote oder den Außenbeitrag im einzelnen einzugehen. Die tatsächliche Entwicklung hat diese Schwächen deutlich werden lassen. Zwar blieb das tatsächliche Wachstum mit 5,7% p. a., vor allem aufgrund einer günstigen Entwicklung in der Landwirtschaft, nur geringfügig hinter dem Planziel zurück, jedoch konnte der öffentliche Sektor nur etwa 70% der ursprünglich geplanten Entwicklungsprogramme durchführen. Ausschlaggebend hierfür war, daß die Auslandshilfe mit nur 10,3 Mrd. Rs hinter dem ursprünglichen Ansatz zurückblieb und die laufenden Staatshaushalte infolge hoher Zunahmen des Verteidigungshaushaltes und der allgemeinen Verwaltungsausgaben wesentlich geringere Überschüsse erbrachten, als ursprünglich erwartet worden war. Zurückgestaute Lohnerhöhungen, die zu Beginn der Planperiode nachgeholt werden mußten, ließen darüber hinaus die Unternehmensgewinne nicht in dem gleichen Maße wie vorher wachsen. Das Ergebnis war ein Absinken der Sparquote von 11,7 auf 9,7% und der Investitionsquote von 18,3 auf 13,5%. Pakistan, das Mitte der sechziger Jahre noch als Musterland unter den Entwicklungsländern gegolten hatte, befand sich somit zum Ende der dritten Planungsperiode, also noch bevor der Ost-West-Konflikt in sein akutes Stadium eintrat, in einer schwerwiegenden wirtschaftlichen Krise, als deren äußeres Symptom die Unruhen angesehen werden können, die 1969 zum Sturz Ayub Khans führten.

Was im Zusammenhang mit der hier untersuchten Problematik im Mittelpunkt des Interesses steht, ist die Frage, inwieweit die im Plan vorgesehene Mittelaufteilung (Tabelle 3) tatsächlich dem Ziel einer Verminderung der Einkommensdisparität zwischen beiden Landesteilen gerecht geworden wäre. Es fällt auf, daß die Aufteilung der geplanten Gesamtinvestitionen offensichtlich so vorgenommen wurde, daß sich mit einem Anteil von fast 52% ein leichtes Übergewicht für Ostpakistan ergab. Bei den öffentlichen Entwicklungsausgaben war dieser Anteil mit 53% geringfügig stärker ausgeprägt, blieb aber immer noch unter dem Bevölkerungsanteil Ostpakistans von 55%, so daß sich unter der Annahme gleicher Kapitalkoeffizienten<sup>6</sup> aus der Verteilung der öffentlichen Entwicklungsausgaben kein Beitrag zur Verminderung der absoluten Disparität<sup>7</sup> ergibt. Hinzu kommt, daß die im Plan ausgewiesenen Entwicklungsausgaben die Ausgaben im Rahmen des Indusbecken-Entwicklungsfonds nicht enthielten. Rechnet man sie mit 3,5 Mrd. Rs hinzu, so ergab sich für Ostpakistan ein Anteil von 48%, der mithin um 7 Prozentpunkte unter seinem Bevölkerungsanteil lag. Nun wurde die Disparität von den pakistanischen Planern jedoch als relative Disparität<sup>7</sup> verstanden. Da die Disparität der geplanten Pro-Kopf-Investitionen des dritten Planes mit 22% um einige Prozent unter der Disparität der Pro-Kopf-Einkommen der Vorperiode (28%) lag, hätte die im Plan vorgesehene Verteilung der öffentlichen Mittel, wenn sie realisiert worden wäre, tatsächlich zur Verminderung der Einkommensdisparität beigetragen. Dieser Beitrag wäre jedoch außerordentlich gering gewesen. Eine um ein Prozent höhere Wachstumsrate für Ostpakistan, wie sie im Plan vorgesehen war, wäre mit Sicherheit nicht erreicht worden.

<sup>6</sup> Verhältnis zwischen Investitionen und der dadurch bewirkten Zunahme des Sozialproduktes.

<sup>7</sup> Die absolute Disparität ist dabei als Differenz der Pro-Kopf-Einkommen, die relative Disparität als absolute Disparität, bezogen auf das Pro-Kopf-Einkommen Pakistans, definiert.

Zu noch größeren Zweifeln gibt die projektierte Aufteilung der Privatinvestitionen Anlaß. Im Gegensatz zu dem öffentlichen Bereich war die Planung für den privaten Bereich nicht vollzugsverbindlich, sondern hatte einen überwiegend indikativen Charakter. Durch die Bindung industrieller Investitionen an Genehmigungen und durch die Gewährung von Anreizen in Form steuerlicher Erleichterungen oder Subventionen konnte der Staat zwar Einfluß auf die räumliche Allokation von Privatinvestitionen nehmen, diese Einflußnahme blieb jedoch unvollkommen, wobei es allgemein leichter war, unerwünschte Investitionen zu verhindern, als erwünschte zu induzieren.

Angesichts der tatsächlichen Aufteilung der Privatinvestitionen während der zweiten Planperiode, die in Westpakistan 10,7 Mrd. Rs, in Ostpakistan dagegen nur 3 Mrd. Rs betragen hatten, was einem Anteil Ostpakistans von nur 22% entspricht, fällt es schwer, nachzuvollziehen, auf welche Fakten sich die Annahme einer gleichmäßigen Verteilung durch die Plankommission stützte, zumal ein geschlossenes Programm zur verstärkten Lenkung privater Investitionen in den Ostteil des Landes nicht entwickelt wurde. Es drängt sich vielmehr der Verdacht auf, daß diese projektierte Verteilung der privaten Investitionen mehr einer optischen Korrektur des Planes diene. Die tatsächliche Verteilung der Privatinvestitionen während der dritten Planperiode (16 Mrd. Rs in West- und 5,5 Mrd. Rs in Ostpakistan) scheint diesen Verdacht zu bestätigen.

War der Dritte Plan schon von seiner Konzeption her für eine nennenswerte Verminderung der Ost-West-Disparität absolut unzureichend, so trug seine Implementierung wie in den vorangegangenen Planperioden zu einer Vergrößerung der Disparitäten bei. Auf die Diskrepanz zwischen der geplanten und der tatsächlich realisierten Verteilung der Privatinvestitionen wurde bereits hingewiesen. Da die Nichterfüllung der Planziele für öffentliche Entwicklungsausgaben überproportional zu Lasten Ostpakistans ging (tatsächlich wurden in Ostpakistan Entwicklungsausgaben von 11,1 Mrd. Rs getätigt, in Westpakistan von 13,7 Mrd. Rs), lag der Anteil Ostpakistans an den tatsächlichen Entwicklungsausgaben bei knapp 45% und damit um 10 Prozentpunkte unter seinem Bevölkerungsanteil. Faßt man öffentliche und private Entwicklungsausgaben zusammen, so betrug der Anteil Ostpakistans nur 36% statt der im Plan ausgewiesenen 52%.

Die veränderte wirtschaftliche und innenpolitische Lage fand in der Konzeption des im Juli 1971 veröffentlichten Vierten Fünfjahresplanes (1970/71 bis 1974/75) nur bedingt ihren Niederschlag. Allgemein läßt sich dieser Plan als der Versuch kennzeichnen, die Wachstumsrückschläge der vorangegangenen Planperiode durch einen noch umfangreicheren und ehrgeizigeren Plan aufzufangen und gleichzeitig soziale Ziele gleichberechtigt neben wirtschaftlichen Zielsetzungen realisieren zu wollen. Dies wird bereits in dem allgemeinen Zielkatalog des Planes deutlich, der folgende übergeordnete Ziele nannte:

- a) Aufrechterhaltung des Entwicklungstempos durch gezielte Bemühungen, eine maximale und effiziente Nutzung der materiellen und menschlichen Ressourcen sicherzustellen;
- b) Verminderung der interregionalen und intraregionalen Disparitäten des Pro-Kopf-Einkommens;
- c) Weitgehende Unabhängigkeit der Wirtschaft auf wesentlichen Gebieten;

- d) Eine lebensfähige Synthese zwischen Erfordernissen des wirtschaftlichen Wachstums und sozialer Gerechtigkeit;  
 e) Ausrichtung der Kräfte wirtschaftlichen und sozialen Wandels auf die Errichtung einer gerechten Gesellschaft<sup>8</sup>.

Es ist auffällig, daß das Ziel einer gerechteren Einkommensverteilung nunmehr gleichrangig neben das Ziel einer Beibehaltung des bisherigen Wachstumstempos rückte. Gegenüber dem Dritten Plan waren soziale Programme wie Erziehung, Gesundheitswesen, Wohnungsbau sowie ländliche und städtische Arbeitsprogramme deutlich in der Prioritätsskala aufgerückt. Eine größere Gleichheit der Einkommensverteilung sollte durch stärkere direkte Besteuerung, durch die Wegsteuerung von Zufallsgewinnen sowie durch Überprüfung und Verringerung der Subventionen, besonders der im Lizenzierungssystem und den Steuerkonzessionen versteckten Subventionen, erreicht werden. Bei der Spezifizierung der Ziele wurde das Wachstumsziel mit 6,5% p. a. angegeben, wobei Ostpakistan ein Wachstum von 7,5%, Westpakistan ein solches von nur 5,5% erreichen sollte. Die Vergrößerung der geplanten Wachstumsdifferenz auf zwei Prozentpunkte bedeutete eine stärkere Verminderung der Disparität als sie in den Zielen des Dritten Fünfjahresplanes zum Ausdruck gekommen war, womit wohl implizit die tatsächliche Vergrößerung der Einkommensdisparität während der dritten Planperiode nachträglich wieder korrigiert werden sollte.

Als Mittel zur Erreichung dieser Wachstumsziele sah der Vierte Fünfjahresplan die folgenden Entwicklungsausgaben für Ost- und Westpakistan vor (vgl. Tabelle 4):

**Tabelle 4: Geplante Entwicklungsausgaben des Vierten Fünfjahresplanes (1970/71–1974/75)**

	öffentlich		privat		gesamt	
	Mio. Rs	v. H.	Mio. Rs	v. H.	Mio. Rs	v. H.
Pakistan	44 500	100,0	26 000	100,0	70 500	100,0
Ostpakistan	27 900	62,7	10 000	38,5	37 900	52,5
Westpakistan	16 600	37,3	16 000	61,5	32 600	47,5

**Quelle:** Government of Pakistan, Planning Commission: The Fourth Five Year Plan 1970–1975, Islamabad 1970, S. 25.

Wie aus der Tabelle ersichtlich ist, belief sich der geplante Anteil Ostpakistans an den öffentlichen Entwicklungsausgaben auf 63%. Mit der Einbeziehung der Ausgaben für das Indusbecken-Projekt in Höhe von 3 Mrd. Rs und für Maßnahmen der Flußregulierung in Ostpakistan in Höhe von 1,5 Mrd. Rs verminderte sich dieser Anteil nur geringfügig auf 60%. Auch die projektierten privaten Investitionen zeigten eine etwas realistischere Verteilung als im Dritten Plan, wenn auch die bisherige Performance den Anteil Ostpakistans immer noch ziemlich optimistisch erscheinen ließ. Faßt man private und öffentliche Entwicklungsausgaben zusammen, so erhält man für Ostpakistan einen Anteil von 52,5%, der damit wiederum hinter dem Bevölkerungsanteil zurückblieb. Es ist schwer zu erkennen, wie bei dieser Verteilung der

<sup>8</sup> Government of Pakistan – Planning Commission: The Fourth Five Year Plan 1970–1975, Islamabad Juli 1970, S. 18.

Entwicklungsausgaben in Ostpakistan ein um 2 Prozentpunkte höheres Wachstum erreicht werden sollte.

Der Vierte Fünfjahresplan ist im Hinblick auf das Ziel einer Verminderung der regionalen Einkommensdisparität Gegenstand einer ausführlichen Auseinandersetzung unter pakistanischen Ökonomen gewesen. Die wichtigsten Punkte der Kritik sollen in diesem Beitrag zusammen mit der von ostpakistanischen Ökonomen vorgeschlagenen Alternativstrategie wiedergegeben werden. Zuvor empfiehlt sich jedoch, das Problem des langfristigen Ausgleichs zwischen den beiden Landesteilen im Lichte der Entwicklungstheorie etwas grundsätzlicher zu diskutieren.

### **3. Alternative Strategien zur langfristigen Beseitigung der Einkommensdisparität zwischen Ost- und Westpakistan**

Wie oben dargelegt wurde, tauchte das Ziel einer Beseitigung der Einkommensdisparität zwischen beiden Landesteilen in der pakistanischen Entwicklungsplanung erstmals im Perspektivplan zum Dritten Fünfjahresplan auf. Da die pakistanische Entwicklungspolitik nicht zuletzt wegen der Tätigkeit der Beratergruppe der Harvard University im Rahmen der pakistanischen Plankommission stets ein bevorzugtes Studienobjekt der Forschung über Entwicklungsplanung war, liegt es nahe, daß diese Seite der Perspektivplanung von verschiedenen Wissenschaftlern untersucht wurde. Die Ergebnisse ihrer Untersuchungen sollen im folgenden unter Verzicht auf eine formale Darstellung der verwendeten Modelle und unter starker Vereinfachung diskutiert werden.

#### **3.1 Wohlfahrtsmaximierung durch Beteiligung Ostpakistans an den Entwicklungsausgaben entsprechend dem Perspektivplan**

Diese Überschrift kennzeichnet in etwa die Schlußfolgerungen, die A. Mac Ewan aus einem multisektoralen, zweiregionalen Planungsmodell für Pakistan zieht, das die ersten 10 Jahre der Perspektivplanung, d. h. die dritte und vierte Planperiode, umfaßt<sup>9</sup>. Das Modell ist als einperiodisches lineares Optimierungsmodell konzipiert, das für beide Landesteile eine Input-Output Matrix mit 35 Sektoren, eine Matrix der Bruttoanlageinvestitionen und der Lagerinvestitionen sowie Aktivitäten für den interregionalen Handel und den Außenhandel umfaßt. Freiheitsgrade erhält das Modell dadurch, daß für jede Region der Bezug der nachgefragten Waren aus der anderen Region, aus dem Ausland oder durch eigene Produktion zur Auswahl steht, wobei für die gesamte Volkswirtschaft der jährliche Netto-Kapital-Import einen bestimmten Wert (den des Basisjahres) nicht überschreiten soll. Für die Exportmöglichkeit der einzelnen Waren wurden entsprechend der Entwicklung in der Vergangenheit Obergrenzen angenommen. Für die Steigerung der Agrarproduktion wurden bei gegebener Bodenfläche mehrere Intensivierungsprozesse unter Approximation abnehmender Ertragszuwächse durch lineare Segmente formuliert, wobei gleichzeitig Grenzen für die Adoption neuer Produktionstechniken angenommen wurden. Die

<sup>9</sup> Mac Ewan, A.: *Development Alternatives in Pakistan. A Multisectoral and Regional Analysis of Planning Problems*, Cambridge/Mass. 1972.

Bedingungen für ein Wachstum nach dem Ende des Modellzeitraumes wurden durch modellendogene Bestimmung der Investitionen über einen Stock-Flow-Konversionsfaktor berücksichtigt. Als zu maximierende Zielfunktion wurde eine Steigerung des Pro-Kopf-Verbrauches in beiden Landesteilen vorgegeben, wobei die Zusammensetzung dieses Verbrauches durch lineare Nachfragefunktionen innerhalb des Modells bestimmt wurde.

Dem Nicht-Ökonomen werden diese stichwortartigen Angaben zur Modellkonstruktion wahrscheinlich wenig sagen. Ihn werden vor allem die wieder allgemein verständlichen Ergebnisse der Modellrechnung interessieren. Unter diesen seien zunächst als Schlüsselgröße die Netto-Investitionen herausgegriffen. Netto-Investitionen im Basisjahr (1964/65) von 3,33 Mrd. Rs in Ostpakistan und von 5,25 Mrd. Rs in Westpakistan stehen im Zieljahr (1974/75) 7,93 Mrd. Rs in Ostpakistan und 8,56 Mrd. Rs in Westpakistan gegenüber. Für Ostpakistan bedeutet dies eine Steigerung um etwa 140%, für Westpakistan um etwa 63%. Trotz der sehr viel höheren relativen Zunahme in Ostpakistan blieben jedoch nach diesem Modell die Gesamtinvestitionen während des Planungszeitraumes in absoluten Zahlen in Westpakistan deutlich höher als in Ostpakistan. Daß trotz der absolut geringeren Investitionen Ostpakistan nach den Ergebnissen der Modellrechnung mit 7,5% ein höheres Wachstum aufweist als Westpakistan mit nur 6%, liegt an dem Kapitalkoeffizienten, der für Ostpakistan mit 2,17 zu Beginn und 2,66 zum Ende des Planungszeitraumes bestimmt wurde, für Westpakistan mit 2,54 und 3,63. Die Unterschiede in den Kapitalkoeffizienten sind ihrerseits wieder auf das unterschiedliche Gewicht der einzelnen Wirtschaftszweige in den beiden Landesteilen zurückzuführen, wobei in Ostpakistan die Landwirtschaft und wenig kapitalintensive Konsumgüterindustrien überwiegen, während kapitalintensive Industrien, vor allem der Investitionsgüterbranche, vorwiegend auf Westpakistan entfallen. Da ein allein konsumgüterorientiertes Wachstum auf die Dauer nicht möglich ist, nimmt in beiden Landesteilen der Kapitalkoeffizient zu.

Das stärkere Wachstum in Ostpakistan, das durch die Ergebnisse des Modells von Mac Ewan ausgewiesen wird, führt zu einer Verminderung der relativen Einkommensdisparität, wenn auch die absolute Disparität infolge des höheren Ausgangsniveaus Westpakistans in etwa konstant bleibt (der absolute Zuwachs des Pro-Kopf-Einkommens beträgt in beiden Landesteilen etwa 200 Rs). Die relative Disparität im privaten Verbrauch je Einwohner würde sich zwischen 1964/65 und 1974/75 von rund 27% auf rund 20% vermindern. Dies ist etwas weniger als die in der Perspektivplanung implizit enthaltene Verminderung der relativen Einkommensdisparität von 25 auf 15% während des Zehnjahreszeitraumes. Die durch die Modellergebnisse ausgewiesenen Wachstumsraten liegen geringfügig niedriger als die der Perspektivplanung mit 7,7% für Ostpakistan und 6,2% für Westpakistan.

Aufgrund der in dem Modell von Mac Ewan gemachten Annahme einer marginalen Sparquote von 14% für die Landwirtschaft und 24% für die Gesamtheit der übrigen Sektoren, was in beiden Landesteilen zu einer marginalen Sparquote von insgesamt 22,3% führt, die mit den Beobachtungswerten während der zweiten Planperiode übereinstimmt<sup>10</sup>, kann die Entwicklung ohne nennenswerte Änderung in der Auf-

<sup>10</sup> Auf die Problematik dieser aus der Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Größen zu jeweiligen Preisen abgeleiteten marginalen Sparquote soll später noch eingegangen werden.

teilung des Netto-Kapitalimportes aus dem Ausland und ohne größere Änderung des Ressourcentransfers zwischen den Landesteilen erfolgen. Von dem Netto-Kapitalimport, der annahmegemäß mit etwa 3,060 Mrd. Rs konstant bleiben sollte, entfallen im Basis- und im Zieljahr etwa 475 Mio. Rs auf Ostpakistan. Der Handel zwischen den beiden Landesteilen nimmt nach den Ergebnissen der Modellrechnung infolge einer zunehmenden regionalen Spezialisierung zwar zu, der Importsaldo Ostpakistans wächst jedoch nur geringfügig von 320 auf 430 Mio. Rs, d. h. das Wachstum Ostpakistans kann demnach ohne wesentliche Steigerung des mäßigen Ressourcentransfers von jährlich etwa 850 Mio. Rs erfolgen, während das Wachstum in Westpakistan einen Ressourcentransfer von durchschnittlich 2,2 Mrd. Rs jährlich voraussetzt<sup>11</sup>.

Die wichtigsten Ergebnisse der Untersuchung von Mac Ewan im Hinblick auf die hier interessierende Fragestellung können wie folgt zusammengefaßt werden:

- Die regional differenzierten Wachstumsziele der Perspektivplanung zum dritten Fünfjahresplan decken sich sehr weitgehend mit den Ergebnissen der Modellrechnung, sind also im Sinne des Modells als „realistisch“ zu bezeichnen.
- Diese Wachstumsziele sind ohne wesentliche Änderungen im Aufkommen und in der regionalen Verteilung externer und interner Ressourcen realisierbar.
- Eine um etwa 1,5%-Punkte höhere Wachstumsrate in Ostpakistan steht nicht im Widerspruch zu langfristigen Wachstumszielen, sondern koinzidiert mit dem Ziel einer Steigerung des Pro-Kopf-Verbrauches in beiden Landesteilen auf lange Sicht.

Die erste dieser Aussagen ist natürlich darauf zurückzuführen, daß eine Reihe der grundlegenden Annahmen des Modells aus der Perspektivplanung übernommen wurde. Das Ergebnis besagt also nichts anderes, als daß man aus diesen Annahmen auch bei einer sehr weitgehenden Disaggregation und der Anwendung anspruchsvollerer methodischer Verfahren keine anderen Ergebnisse erhält, als mit den relativ groben Methoden, die der Perspektivplanung zugrunde liegen. Selbstverständlich ist damit kein Beweis für eine objektive Richtigkeit dieser Ergebnisse erbracht.

Die zweite Aussage ist das unmittelbare Ergebnis der Annahmen über die sektoralen und marginalen Sparquoten und die Kapitalkoeffizienten. Es bedarf insofern keiner weiteren Interpretation.

Das dritte Ergebnis ist darauf zurückzuführen, daß in Ostpakistan, dem ärmeren der beiden Landesteile, dem Grundbedürfnis nach Nahrungsgetreide (Reis) eine sehr große Bedeutung zukommt, die sich in einer hohen spezifischen Grenzneigung zum Konsum niederschlägt. Eine Maximierung des Pro-Kopf-Verbrauches, wie er durch die Zielfunktion vorgegeben wurde, bedeutet daher in erster Linie eine Steigerung des Pro-Kopf-Verbrauches an Reis in Ostpakistan. Da nun aufgrund der Modellkonstruktion die Ausdehnung der Produktion der einzelnen Erzeugnisse dort erfolgt, wo sie am billigsten ist (einschließlich der Produktion im Ausland, die durch entsprechende Exporte anderer inländischer Erzeugnisse „erkauft“ werden muß) und Ostpakistan in der Reisproduktion über komparative Standortvorteile verfügt,

<sup>11</sup> Unter Ressourcentransfer wird hier der Netto-Kapital-Import aus dem Ausland, bereinigt um den Kapitaltransfer zwischen den beiden Landesteilen, verstanden.

kann das Ergebnis nicht überraschen. Selbstverständlich erfaßt dieses Wachstum wegen der interindustriellen Interdependenzen auch andere Sektoren, wobei wegen der Begrenzung der Kapitalimporte in beiden Landesteilen, wenn auch mit unterschiedlichem Gewicht, die Investitionsgüter und industrielle Zwischenerzeugnisse produzierenden Sektoren zu den bevorzugten Wachstumsindustrien gehören, ebenso wie die Sektoren, die es erlauben, innerhalb der vorgegebenen Obergrenze Devisen mit einem niedrigen Kapitaleinsatz zu verdienen.

### **3.2 Permanente Einkommenstransfers als Strategie zur Verminderung der Einkommensdisparität zwischen Ost- und Westpakistan**

Diese Überschrift deckt sich, auf eine Kurzformel gebracht, im wesentlichen mit den Ergebnissen eines Modells, das von J. J. Stern, einem weiteren Mitglied der Harvard Beratergruppe parallel zu der pakistanischen Perspektivplanung aufgestellt wurde<sup>12</sup>. Das Modell von Stern besteht aus der Regionalisierung eines älteren Modells von H. B. Chenery and Mac Ewan, mit dem diese versuchen, die optimale zeitliche Verteilung der Auslandshilfe an Pakistan während des Zeitraumes der Perspektivplanung zu bestimmen<sup>13</sup>. Das Modell von Chenery and MacEwan ist als einfaches Zweisektoren-Modell konzipiert, in dem die gesamte Produktion der Basisperiode und ihre mögliche Ausdehnung in einem Sektor zusammengefaßt und die zusätzliche Produktion, die der Importsubstitution und/oder Exportausdehnung dient, als ein zweiter Sektor betrachtet wird. Die Parameter umfassen: die exogen bestimmten Devisenkosten, die Rate der Zeitpräferenz, die gewünschte Wachstumsrate nach dem Ende der Planperiode, ein Gewicht für den Konsum nach dem Ende der Planperiode, ein Gewicht für das Einkommen am Ende der Planperiode, die exogene Wachstumsrate der traditionellen Exporte, die Kapitalkoeffizienten der beiden Sektoren, die marginale Sparquote, die marginale Importquote in bezug auf das Einkommen, die marginale Importquote in bezug auf Investitionen, die Mindestwachstumsrate des Konsums, die Dauer der Planperiode und das Jahr, in dem die Auslandshilfe enden soll.

Von Stern wird dieser Modellansatz durch Aufspaltung in zwei Regionen erweitert, was bedeutet, daß die meisten der genannten Parameter für jede Region getrennt bestimmt werden müssen. Hinzu kommt, daß bei Ex- und Importen nunmehr zwischen Transaktionen mit dem Ausland und mit der jeweils anderen Region unterschieden werden muß. Außerdem führt Stern für Investitionen Produktivitätskoeffizienten ein, mit denen abnehmende Ertragszuwächse durch lineare Segmente approximiert werden. Anstelle einer Mindestwachstumsrate des Konsums wird das Bevölkerungswachstum modell-exogen vorgegeben, kombiniert mit expliziten Annahmen über die regionalen Pro-Kopf-Einkommen, auf die im einzelnen noch einzugehen sein wird. Außerdem wird neben dem Jahr, in dem die Auslandshilfe enden

<sup>12</sup> Stern, J. J.: Growth, Development, and Regional Equity in Pakistan, in: Falcon, W. P., and G. F. Papanek (eds.): Development Policy II, The Pakistan Experience, Cambridge/Mass. 1971, S. 8–55.

<sup>13</sup> Chenery, H. B., and A. Mac Ewan: Optimal Patterns of Growth and Aid, The Case of Pakistan, in: Adelman, I., and E. Thorbecke (eds.): The Theory and Design of Economic Development, Baltimore 1966, S. 149–178.

soll, noch eine zeitliche Grenze für Transferzahlungen zwischen den beiden Regionen und für die Erreichung der Einkommensparität eingeführt.

Die zu maximierende Wohlfahrtsfunktion besteht wie bei Chenery and Mac Ewan aus drei Teilen:

1. der diskontierten Summe des Verbrauchs während der Planperiode,
2. einem Ausdruck für den diskontierten Wert des Verbrauchs für den auf die Planperiode folgenden unendlichen Zeitraum,
3. der diskontierten Summe der Kapitalimporte, gewichtet mit den exogen determinierten Devisenkosten.

Die Ergebnisse des Modells von Stern hängen relativ stark von einigen spezifischen Annahmen ab, die aus diesem Grunde hier kurz aufgezählt werden sollen. Um unrealistische Schwankungen der Investitionen oder gar Desinvestitionen gegen Ende des Planungszeitraumes auszuschließen, wird – wie in Modellen dieser Art häufig üblich – gefordert, daß die Investitionen in keinem Jahr kleiner als in dem vorangegangenen Jahr sein sollen. Desgleichen wird ein Rückgang der regionalen Pro-Kopf-Einkommen und des regionalen Pro-Kopf-Verbrauches ebenso ausgeschlossen wie eine Vergrößerung der im Basisjahr bestehenden relativen regionalen Einkommensdisparität.

Auch in diesem Fall wird die skizzierte Modellkonstruktion für den nicht mit Planungsmodellen vertrauten Leser kaum transparent geworden sein. Eine Aufzählung der wichtigsten Annahmen war jedoch notwendig, um bei den wiederum allgemein verständlichen Ergebnissen des Modells aufzeigen zu können, auf welche spezifischen Annahmen diese Ergebnisse zurückzuführen sind und damit der Gefahr einer Überbewertung oder unzulässigen Verabsolutierung der Ergebnisse entgegenzuwirken.

Erstes und wichtigstes Ergebnis des Modells von Stern ist, daß die Bedingung einer völligen Beseitigung der Einkommensdisparität bis 1985 zusammen mit der Bedingung, daß nach 1989 keine Transferzahlungen zwischen den Regionen mehr stattfinden dürfen, die Einkommensansprüche also allein aus den Regionalprodukten befriedigt werden sollen, zu einer Wachstumsrate von 5,5% für Ostpakistan und 4,0% für Westpakistan führt, d. h. zu einer gesamtwirtschaftlichen Wachstumsrate von 4,9% statt 7,2% im Perspektivplan. Das in beiden Regionen bedingungsgemäß identische Pro-Kopf-Einkommen 1985 beträgt 640 Rs.

Werden alle Bedingungen über die Einkommensparität aufgehoben, so führt das Modell 1985 zu einem Pro-Kopf-Einkommen in Ostpakistan von 633 Rs, in Westpakistan von 1208 Rs, was einer gesamtwirtschaftlichen Wachstumsrate von 6,8% entspricht. Mit anderen Worten: die vollständige Aufhebung der Paritätsbedingung führt für Ostpakistan praktisch zu dem gleichen Pro-Kopf-Einkommen, wie es unter Herbeiführung der Parität erreichbar ist und erlaubt gleichzeitig Westpakistan ein fast doppelt so hohes Einkommen. Es besteht demnach ein starker Konflikt zwischen dem Ziel einer Beseitigung der Einkommensdisparität durch echte Angleichung der Regionalprodukte an die Bevölkerung und dem Ziel eines befriedigenden wirtschaftlichen Wachstums. Von den Zielen der Perspektivplanung kann jeweils nur eines erreicht werden: entweder das Paritätsziel um den Preis einer Verminderung der Wachstumsrate auf 4,9% oder das Wachstumsziel zum Preis einer auf fast 50% ansteigenden Disparität.

Geht man den Ursachen dieses Ergebnisses nach, so stellt man zunächst fest, daß sie nicht in den regionalen Kapitalkoeffizienten zu suchen sind. Für den traditionellen Sektor wurde ein Koeffizient von 2,5 für Ost- und von 3,0 für Westpakistan angesetzt, für den nicht-traditionellen Sektor gleichmäßig ein Koeffizient von 4,0. Aufgrund des niedrigeren (günstigeren) Koeffizienten hätten demnach verstärkte Investitionen in Ostpakistan wachstumsbeschleunigend wirken müssen.

Die entscheidende Bedingung vielmehr, die das oben beschriebene Ergebnis herbeiführt, ist die Annahme einer maximalen Wachstumsrate der Investitionen von 11% in Ostpakistan und 13% in Westpakistan. Angesichts des niedrigen Ausgangswertes in Ostpakistan bedeutet das eine starke Begrenzung der absoluten Investitionshöhe. Da außerdem eine abnehmende Produktivität dieser Investitionen in Form von drei gleichlangen linearen Segmenten angenommen wurde, führt die Forderung einer Beseitigung der Disparität aufgrund der Regionalprodukte zusammen mit den übrigen Bedingungen des Modells dazu, daß praktisch während des ganzen Planungszeitraumes in Ostpakistan die Investitionen bis zur oberen zulässigen Grenze ausgedehnt werden müssen, was bedeutet, daß Investitionen in den Bereichen mittlerer und niedrigster Produktivität stattfinden, während gleichzeitig in Westpakistan Investitionsmöglichkeiten innerhalb des höchsten Produktivitätsbereiches ungenutzt bleiben. Dies erklärt, warum unter Aufgabe der Paritätsbedingung in Westpakistan ein wesentlich höheres Pro-Kopf-Einkommen erreicht werden kann, ohne daß dies zu Lasten des in Ostpakistan erzielbaren Pro-Kopf-Einkommens geht.

Bei diesem Ergebnis muß man sich natürlich fragen, ob die Festlegung einer maximalen Wachstumsrate für Investitionen überhaupt sinnvoll ist und ob die dafür gewählten Parameterwerte der Situation in den beiden Landesteilen gerecht werden.

Die Festlegung einer Obergrenze für die Wachstumsrate der Investitionen erfährt ihre sachlogische Begründung dadurch, daß eine Volkswirtschaft selbst bei unbegrenzten Ressourcen in einem bestimmten Zeitraum nur innerhalb gewisser Grenzen produktive Investitionen vornehmen kann. Mit anderen Worten, die „Absorptionsfähigkeit“ einer Volkswirtschaft für Kapital ist begrenzt. Investitionsvorhaben sowohl im Bereich der Infrastruktur als auch in den produzierenden Bereichen müssen von der technischen und wirtschaftlichen Seite sorgfältig vorgeplant werden, und es müssen genügend qualifizierte Fachkräfte, wie Techniker und Ingenieure vorhanden sein, um eine ordnungsgemäße Durchführung zu leiten und zu überwachen. (Dies ist eines der Probleme, mit denen sich Institutionen, die Entwicklungshilfe in Form von Kapital geben, ständig konfrontiert sehen. Vielfach werden aus übergeordneten Gesichtspunkten eingeräumte Rahmenczusagen nicht ausgeschöpft, weil keine genügend durchgeplanten Projekte vorgeschlagen werden, oder zugesagte Mittel fließen nur zögernd ab, weil die Durchführung von Projekten durch Mängel in der technischen Leitung oder administrative Schwierigkeiten [z. B. unklare Kompetenzabgrenzung zwischen den beteiligten Ressorts] in Verzug gerät). In der Regel sind es die am meisten der Hilfe bedürftigen Länder, die die geringste Absorptionsfähigkeit haben.

Ostpakistan hatte in dieser Beziehung stets einen besonders schlechten Ruf. Bereits in der Vorbereitungsphase des Ersten Planes waren die Provinzregierungen und halböffentlichen Körperschaften aufgefordert worden, ohne Rücksicht auf die Finan-

zierungsfrage Programme zu formulieren, die innerhalb des Planes durchgeführt werden sollten. Dabei zeigte sich, daß Ostpakistan noch nicht einmal in der Lage war, den bescheidenen ihm zugebilligten Finanzierungsrahmen durch konkrete Programmanschläge auszufüllen. Ähnlich unbefriedigend waren die Erfahrungen internationaler Organisationen. Grundsätzlich erscheint es demnach richtig, dem Gesichtspunkt der „Absorptionsfähigkeit“ bei der Aufstellung eines Planungsmodells Rechnung zu tragen, wenn auch nicht verkannt werden soll, daß das Argument der mangelnden Absorptionsfähigkeit Ostpakistans für die Bevorzugung Westpakistans bei der Verteilung öffentlicher Mittel zu übernehmen hatte.

Die Festlegung der Obergrenzen für die Wachstumsrate der Investitionen in dem Modell von Stern erfolgte weitgehend aufgrund von Beobachtungswerten in der Vergangenheit. Der Autor weist dabei ausdrücklich auf die Tatsache hin, daß die höhere Absorptionskapazität in Westpakistan nicht zuletzt auch das Ergebnis einer einseitigen Bevorzugung dieses Landesteils beim Import von technischem Know how durch technische Hilfe oder Einsatz ausländischer Experten ist. Schon allein die weitgehend durch ausländische Experten durchgeführten technischen Vorarbeiten zum Indusbecken-Entwicklungsprogramm stellen eine Ausweitung der Absorptionskapazität Westpakistans in Höhe von mehreren Milliarden Rupees jährlich dar. Weiterhin weist Stern ausdrücklich auf die Möglichkeit und die Notwendigkeit hin, in Ostpakistan durch verstärkte technische Hilfe, etwa bei der Durchführung der Planungsarbeiten für ein dem Indusbecken-Entwicklungsprogramm vergleichbares Ganges-Brahmaputrabecken-Entwicklungsprogramm die Absorptionskapazität Ostpakistans zu erhöhen.

Die Ergebnisse des Modells sind nämlich, wie ein Sensitivitätstest zeigt, äußerst sensibel in bezug auf die Annahmen über die Absorptionskapazität. Allein eine Vergrößerung der zulässigen Wachstumsrate in Ostpakistan auf 13%, d. h. denselben Wert, wie er für Westpakistan angenommen wurde, würde unter sonst unveränderten Bedingungen das 1985 erzielbare Pro-Kopf-Einkommen von 640 auf 715 Rs ansteigen lassen. Eine Erhöhung in beiden Landesteilen auf 16% würde nicht nur einen Anstieg auf 891 Rs erlauben, der etwa den Projektionen des Perspektivplanes entspricht, sondern darüber hinaus auch den Zielkonflikt zwischen Wachstum und Einkommensparität aufheben. Stern verweist allerdings darauf, daß diese Wachstumsrate über den bisher in etwa 50 Entwicklungsländern festgestellten Beobachtungswerten liegt<sup>14</sup>.

Schließt man eine wesentliche Erhöhung der Absorptionskapazität in Ostpakistan aus, so verbleiben noch andere Wege einer partiellen Verminderung des Zielkonfliktes zwischen Wachstum und regionaler Parität. Wird ein Einkommenstransfer noch über 1989 hinaus zugelassen, so ist bei sonst unveränderten Bedingungen 1985 ein um etwa 10% höheres Pro-Kopf-Einkommen erreichbar. Der zugrundeliegende Mechanismus ist klar. Höhere Investitionen im Bereich der höchsten Produktivitätsstufe in Westpakistan erlauben ein größeres Wachstum, was wiederum zu höherer Ersparnis führt, womit sich beide Wirkungen kumulieren. Aus dem höheren Einkommen kann außerdem laufend ein höherer Anteil für Transferzahlungen an Ost-

<sup>14</sup> Vgl. dazu Chenery, H. B., and A. M. Strout: Foreign Assistance and Economic Development, in: American Economic Review, Vol. 56 (Sept. 1966), S. 679–733.

pakistan abgezweigt werden. Dieser Effekt kann noch gesteigert werden, wenn außerdem noch die eine zwischenzeitliche Vergrößerung der Einkommensdisparität ausschließende Bedingung aufgehoben wird. Der Autor weist jedoch darauf hin, daß die Unruhen von 1968 als deutlicher Indikator dafür anzusehen seien, daß bereits die Toleranzgrenze für die regionale Einkommensdisparität erreicht wurde, d. h. ein weiterer Anstieg der Disparität zum Zerfall der staatlichen Einheit führen könnte.

Aufgrund der Ergebnisse seines Modells glaubt Stern, wenn auch in vorsichtiger Form, folgende Strategie empfehlen zu können: Da eine, wenn auch nur vorübergehende Ausweitung der Disparität politisch untragbar ist, andererseits aber die Herbeiführung einer vollen Disparität aufgrund der Regionalprodukte zu unverträglich hohen Wachstumsverlusten führen würde, sollte eine Angleichung der Wachstumsraten des Pro-Kopf-Einkommens angestrebt und die verbleibende Differenz (ungefähr 30%) zu zwei Dritteln durch Transferzahlungen ausgeglichen werden. Eine solche Politik würde während des Gesamtzeitraumes Transferzahlungen von etwa 7,5% des westpakistanischen Regionalproduktes nach Ostpakistan bedeuten. Diese Transferzahlungen sind zwar kleiner als der anderenfalls eintretende Wachstumsverlust, es bleibt aber die Frage, ob sie politisch durchsetzbar gewesen wären. Der Autor denkt dabei vor allem an eine Abschöpfung der durch die Grüne Revolution in der Landwirtschaft Westpakistans angefallenen Einkommenszuwächse, die ihr reales Gegenstück in der Verteilung westpakistanischer Agrarüberschüsse durch Fair Price Shops in Ostpakistan finden könnte. Die institutionellen Probleme solcher Transfers werden in dem Beitrag von Stern jedoch nur kurz andiskutiert.

### **3.3 Verminderung der Einkommensdisparität durch verstärkten Transfer ausländischer Ressourcen nach Ostpakistan**

Die hier zu besprechende Strategie wurde von ostpakistanischen Ökonomen als Alternativstrategie zum Vierten Fünfjahresplan vorgeschlagen. Bevor auf diese Strategie eingegangen wird, dürfte jedoch ein kurzes Wort zu dem Bericht und zu seiner Entstehung zweckmäßig sein<sup>15</sup>.

Im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten zum Vierten Fünfjahresplan wurden Panels von Sachverständigen aufgefordert, zu den verschiedensten Aspekten des Planes Stellung zu nehmen. So sollte ein „Panel of Economists“ die allgemeine Planstrategie einer Prüfung unterziehen. Weitere Panels wurden für „Industrial Strategy and Policy“, „Management and Productivity“, „Research and Technology“, „Social Justice and Self Reliance“ gebildet.

Der „Panel of Economists“ konzentriert sich vor allem auf die Diskussion folgender Probleme:

- allgemeine Wachstumsrate und Umfang des Planes unter besonderer Berücksichtigung der Möglichkeiten zur Mobilisierung zusätzlicher Ressourcen und der marginalen Sparquoten;
- regionale Wachstumsraten und Investitionsniveaus unter besonderer Berücksichtigung des Zieles einer Wachstumsbeschleunigung in Ostpakistan und in den weniger entwickelten Provinzen Westpakistans;

<sup>15</sup> Government of Pakistan – Planning Commission: Reports of the Advisory Panels for the Fourth Five Year Plan 1970/75, July 1970.

- die für eine optimale Nutzung der Ressourcen und eine schnellere landwirtschaftliche Wachstumsrate notwendigen wirtschaftspolitischen Maßnahmen;
- Maßnahmen zur Herbeiführung einer größeren sozialen Gerechtigkeit, einer gleichmäßigeren Einkommensverteilung und der Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten.

Bei der Beratung dieser Punkte kam es zu unüberbrückbaren Gegensätzen zwischen den aus Ostpakistan und aus Westpakistan stammenden Mitgliedern des Panels, die die Vorlage eines gemeinsamen Berichtes ausschlossen. Die Tatsache, daß zwei getrennte Berichte vorgelegt wurden und die Schärfe, mit der von den ostpakistanischen Ökonomen die Forderung nach einer stärkeren Beteiligung Ostpakistans vertreten wurde, können nachträglich als Indiz dafür gewertet werden, wie tief bereits damals der Bruch zwischen den beiden Landesteilen war.

In dem Bericht der ostpakistanischen Ökonomen wird zunächst die Entwicklung der regionalen Disparität eingehend analysiert. Da diese Analyse Gegenstand eines anderen Beitrages dieses Heftes ist, soll darauf hier nicht mehr eingegangen werden<sup>16</sup>. Sodann wird darauf hingewiesen, daß die tatsächliche Verteilung der Investitionen während des Dritten Fünfjahresplanes erheblich zuungunsten Ostpakistans von einer Verteilung nach der Bevölkerung abwich und auch die im Vierten Plan vorgesehene Verteilung nicht einer so definierten „gerechten“ Verteilung entsprechen würde. Aufgrund der effektiven Benachteiligung Ostpakistans während der dritten Planperiode glauben sich die ostpakistanischen Ökonomen zumindest moralisch zu der Forderung berechtigt, die Verteilung der Investitionen während der vierten Planperiode so vorzunehmen, daß sich für beide Planperioden zusammen eine Verteilung entsprechend der Bevölkerung ergibt. Dies hätte bei einem Planvolumen von 75 Mrd. Rs einen Anteil von 50 Mrd. Rs für Ostpakistan und von 25 Mrd. Rs für Westpakistan bedeutet. Daß eine solche Verteilung unrealistisch wäre, wird eingesehen und statt dessen die Forderung erhoben, wenigstens für den Vierten Plan (und für die danach folgenden Pläne) eine Verteilung nach der Bevölkerung vorzunehmen<sup>17</sup>. Mit der Forderung einer Verteilung der Entwicklungsausgaben „nur“ entsprechend dem Bevölkerungsanteil wird in Kauf genommen, daß sich praktisch erst in einem Zeitraum von 100 Jahren die absoluten regionalen Prokopf-Einkommen aneinander annähern.

Für den Vierten Plan wird neben Inkonsistenzen, wie einer Überschätzung der Inlandsersparnis und einer Unterschätzung der für die Planrealisierung notwendigen ausländischen Ressourcen vor allem Kritik daran geübt, daß der Anteil Ostpakistans an den Gesamtinvestitionen (öffentlichen und privaten) hinter dem Bevölkerungsanteil zurückbleibt. Daß trotz dieses unterproportionalen Anteils an den Investitionen ein höheres Wachstum für Ostpakistan postuliert wird, liegt nach Meinung der ostpakistanischen Ökonomen allein daran, daß für Ostpakistan unrealistischerweise ein niedrigerer Kapitalkoeffizient unterstellt wird. Aufgrund von Vergangenheitswerten hatte die Plankommission für Ostpakistan einen Kapitalkoeffizienten von 2,1 und für Westpakistan von 2,2 ermittelt und daraus die Berechtigung abgeleitet, für Ostpakistan einen niedrigeren Kapitalkoeffizienten auch für die Zukunft annehmen zu

<sup>16</sup> Vgl. hierzu den Beitrag von Heinz Ahrens.

<sup>17</sup> Government of Pakistan — Planning Commission; Reports of the Advisory Panels, a.a.O., S. 74.

können. Die ostpakistani-schen Ökonomen weisen demgegenüber nach, daß bereits aufgrund des von der Plankommission für die vierte Planperiode vorgelegten Investitionsprogrammes in Ostpakistan mit einem Kapitalkoeffizienten von 2,67 und in Westpakistan von 2,55 zu rechnen sei, wobei die Steigerung des Kapitalkoeffizienten für Ostpakistan auf die Notwendigkeit eines größeren Investitionsblocks im Infrastrukturbereich (Hochwasserkontrolle) zurückgeführt wird, sowie auf die Notwendigkeit, die negativen Effekte des von Indien geplanten Farakka-Staudammes durch entsprechende Investitionen auszugleichen<sup>18</sup>.

Aus diesen Zahlen wird die Schlußfolgerung gezogen, daß die Annahme eines niedrigeren Kapitalkoeffizienten für Ostpakistan unrealistisch sei, andererseits aber auch die geringe Differenz zwischen den ermittelten Werten die Annahme eines höheren Koeffizienten nicht rechtfertige, so daß ein einheitlich angenommener Koeffizient von 2,6 den tatsächlichen Verhältnissen am nächsten käme. Weiterhin wird die von der Plankommission implizit gemachte Annahme einer höheren marginalen Sparquote für Ostpakistan aufgrund des dort niedrigeren Pro-Kopf-Einkommens und des ungedeckten Bedarfs an lebenswichtigen Produkten als unrealistisch verworfen und für beide Landesteile eine marginale Sparquote von 25% unterstellt, wobei kein Zweifel daran gelassen wird, daß diese Sparquote nur über eine erhebliche Erhöhung der öffentlichen Ersparnis, d. h. eine drastische Erhöhung der Steuerquote (vor allem verstärkte Heranziehung der höheren Einkommen) erreichbar wäre.

Auf der Grundlage dieser Annahmen ergibt sich folgende Struktur für den Vierten Fünfjahresplan. Geht man von dem unveränderten Volumen von 75 Mrd. Rs aus, so bedeutet eine Aufteilung auf beide Landesteile entsprechend der Bevölkerung einen Anteil von 40,5 Mrd. Rs für Ostpakistan und von 34,5 Mrd. für Westpakistan. Der angenommene Kapitalkoeffizient von 2,6 führt für Ostpakistan zu einer jährlichen Wachstumsrate von 7,76%, für Westpakistan von 5,4%. Dies ergibt zwar wieder die von der Plankommission angenommene gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate von 6,5%, allerdings mit einer etwas stärkeren Differenz zwischen den beiden Landesteilen. Die angenommene marginale Sparquote führt (jahresweise berechnet) zu einer Gesamtersparnis in Ostpakistan von 26,15 Mrd. Rs und in Westpakistan von 33,14 Mrd. Rs. Demnach verbleibt eine durch Kapitalimporte zu finanzierende Lücke von 15,71 Mrd. Rs, die sich mit 14,35 Mrd. Rs auf Ost- und 1,36 Mrd. Rs auf Westpakistan verteilt.

Hervorstechendstes Merkmal dieser Strategie ist somit die Tatsache, daß mehr als 85% der – gegenüber den Schätzungen der Plankommission um etwa 150 Mio. höheren – Auslandshilfe auf Ostpakistan entfallen müßte, dessen Anteil bisher nur bei etwa 30% gelegen hatte<sup>19</sup>.

Es wird nicht verkannt, daß eine solch drastische Erhöhung des ostpakistani-schen Anteils an der Auslandshilfe für Westpakistan zu erheblichen Schwierigkeiten führen müßte. Diese resultieren aus der Doppelfunktion der Kapitalimporte, nämlich einmal

<sup>18</sup> Am Unterlauf des Ganges in unmittelbarer Nähe der ostpakistani-schen Grenze soll auf indischem Territorium ein Staudamm errichtet werden, durch den etwa zwei Drittel des Gangeswassers durch den Hoogly geleitet werden sollen, um eine weitere Verschlammung des Hafens von Kalkutta zu verhindern. Das Farakka-Projekt kollidiert mit dem Kobadak-Projekt in Ostpakistan zur Regulierung des Wasserhaushaltes großer Teile Ostpakistans.

<sup>19</sup> Vgl. Government of Pakistan, Planning Commission: Reports of the Advisory Panels, a.a.O., S. 47.

die aufgrund der Exportmöglichkeiten und der Importerfordernisse entstehende Devisenlücke zu schließen, und zum anderen einen Beitrag zu den für Investitionen verfügbaren Ressourcen zu leisten. Bei der für Ostpakistan aufgestellten Rechnung kommt es offensichtlich in erster Linie auf den Ressourcenbeitrag an. Da andererseits aber die Industrie Westpakistans in starkem Maße auf Importe von Rohstoffen und Zwischenerzeugnissen angewiesen ist, läßt sich der für Ostpakistan entscheidende Ressourcentransfer auch erreichen, wenn ein höherer Anteil der in Devisen gewährten Auslandshilfe nach Westpakistan fließt, dafür aber ein entsprechend hoher Kapitalexport von West- nach Ostpakistan stattfindet. Diese Gesichtspunkte werden von den ostpakistanischen Ökonomen gesehen und Westpakistan unter dieser Bedingung durchaus ein höherer Anteil an den Deviseneinnahmen aus der Auslandshilfe zugestanden<sup>20</sup>. Entscheidend ist lediglich, daß für Ostpakistan ein realer Netto-Kapitalimport (gleichgültig ob aus Westpakistan oder aus dem Ausland) von jährlich umgerechnet etwa 3 Mrd. Rs verbleibt, der um mehr als das Vierfache über den Verganheitswerten liegt.

Offensichtlich war in den Diskussionen des Panels eine Wachstumsrate von 5,4% für Westpakistan von den westpakistanischen Ökonomen als unzumutbar angesehen worden, da sie einen Rückschritt gegenüber der bisherigen Entwicklung dargestellt und eine Reihe von Industriezweigen in ernsthafte Schwierigkeiten gebracht hätte. Die ostpakistanischen Mitglieder des Panels waren aber nicht bereit, einem stärkeren Wachstum Westpakistans durch Aufgabe der Forderung nach einer Verteilung der Investitionen entsprechend der Bevölkerung zuzustimmen, sondern verwiesen darauf, daß ein stärkeres Wachstum Westpakistans nur durch eine Vergrößerung des Planvolumens auf 80 Mrd. Rs erreicht werden könne, was vor allem eine Vergrößerung der Auslandshilfe auf 19,47 Mrd. erforderlich gemacht hätte. Da im übrigen auch bei dieser Alternative die grundlegenden Relationen unverändert geblieben wären, soll auf ihre Besprechung im einzelnen verzichtet werden.

Zusammenfassend läßt sich die Ansicht der ostpakistanischen Ökonomen dahingehend interpretieren, daß eine Verminderung der Einkommensdisparität durch stärkeres Wachstum Ostpakistans lediglich durch eine wesentlich stärkere Beteiligung dieses Landesteiles an dem Investitionsvolumen erreicht werden könnte. Da die Realisierung eines Investitionsvolumens in der Größenordnung, wie sie der Vierte Plan vorsah, nicht nur eine wesentliche Erhöhung der Inlandsersparnis, sondern auch eine Steigerung der Netto-Kapitalimporte erfordert hätte, ist diese Forderung gleichbedeutend mit der Folgerung, fast die gesamte Auslandshilfe nach Ostpakistan zu lenken, was eine stärkere Beteiligung Westpakistans an dem Deviseneffekt nicht ausgeschlossen hätte, da der hier in erster Linie relevante Ressourcentransfer auch über einen stärkeren Anteil Westpakistans an der Auslandshilfe unter der Bedingung eines gleich hohen Kapitalexportes nach Ostpakistan hätte erzielt werden können.

<sup>20</sup> Ebenda.

#### 4. Zusammenfassende Würdigung der alternativen Strategien

Nachdem die drei Strategien zur langfristigen Beseitigung der regionalen Einkommensdisparität im Rahmen der pakistanischen Entwicklungsplanung dargestellt wurden, sollen ihre wichtigsten Annahmen und Ergebnisse hier noch einmal einander gegenübergestellt und einer Kritik unterzogen werden. Dabei empfiehlt es sich, Annahmen und Ergebnisse stärker, als dies bei den vorangegangenen Einzeldarstellungen der Fall war, in einen größeren theoretischen Zusammenhang einzuordnen.

Die Aufgabe der pakistanischen Entwicklungsplanung bestand in der Bestimmung der Höhe und der regionalen Verteilung der Investitionen. Dies ist die Grundaufgabe jeder Entwicklungsplanung und insofern keine Besonderheit. Die Besonderheit Pakistans lag in der räumlichen Trennung der beiden Landesteile, den ethnischen Unterschieden und den ausgeprägten Diskrepanzen im Entwicklungsstand, die dem Problem der regionalen Zuteilung eine größere Bedeutung zukommen ließen als in anderen Entwicklungsländern.

Was die Bestimmung der Höhe der Investitionen anlangt, so ist sie im wesentlichen abhängig von der privaten Ersparnis, von der öffentlichen Ersparnis (Differenz zwischen den laufenden Staatseinnahmen und -ausgaben) und der Höhe der Kapitalimporte. Da die Steuerquote in Pakistan mit nur 7–9% des Sozialproduktes stets erheblich hinter der von Ländern mit vergleichbarem Entwicklungsstand zurückblieb und die auf diese Weise relativ geringen laufenden Staatseinnahmen durch überdurchschnittlich hohe laufende Ausgaben, insbesondere einen hohen Militärhaushalt, weitgehend aufgezehrt wurden, spielte die öffentliche Ersparnis stets nur eine untergeordnete Rolle. Die Gesamthöhe der Investitionen wurde daher weitgehend von der Höhe der Kapitalimporte und der privaten Ersparnisse bestimmt.

Kapitalimporte erfolgten seit Beginn der sechziger Jahre fast nur noch in der Form rückzahlbarer Darlehen, die im Rahmen der Kapitalhilfe gewährt wurden. Der größte Teil dieser Kredite war projektgebunden, was wiederum bedeutet, daß von pakistanischer Seite gut vorbereitete Projekte, deren technische Durchführbarkeit und wirtschaftliche Lebensfähigkeit überzeugend nachgewiesen werden konnte, vorgelegt werden mußten, um in den Genuß dieser Kapitalhilfe zu kommen. Aus dem, was oben über die Absorptionsfähigkeit gesagt wurde, ergibt sich, daß dies für Westpakistan wesentlich leichter möglich war als für Ostpakistan. Die Vergabetechnik der Kapitalhilfe hat damit ungewollt zu einer starken Bevorzugung Westpakistans geführt, wie dies in dem tatsächlichen Anteil Westpakistans von rd. zwei Drittel zum Ausdruck kommt. Wollte Pakistan aus Zahlungsbilanzgründen in den Genuß der dringend benötigten Devisen kommen, so mußte die Planung diesem Gesichtspunkt Rechnung tragen. Die tatsächliche Entwicklung der Investitionen während des Dritten Fünfjahresplanes zeigt deutlich, daß der im Plan für Ostpakistan vorgesehene höhere Anteil der öffentlichen Investitionen wahrscheinlich zu einem erheblichen Teil „window dressing“ war, während in Westpakistan der Ausgabenplanung in sehr viel stärkerem Maße technisch durchgeplante Projekte zugrunde lagen.

Auch über die private Ersparnis kann ein Zusammenhang zwischen der Gesamthöhe der Investitionen und ihrer regionalen Aufteilung bestehen, dann nämlich, wenn sich die regionalen Sparquoten in bezug auf das persönlich verfügbare Einkommen voneinander unterscheiden. Überlegungen dieser Art haben in der pakistanischen Entwicklungsplanung aber offensichtlich kaum eine wichtige Rolle gespielt. Lediglich

im Entwurf zum Vierten Fünfjahresplan findet sich die von ostpakistanischen Ökonomen zu Recht kritisierte Annahme einer höheren marginalen Sparquote für Ostpakistan, die in der Tat wenig plausibel ist und an sich auch zu einer Bevorzugung Ostpakistans bei der Zuteilung der Investitionen hätte führen müssen. Offensichtlich war diese Annahme nur gemacht worden, um nachzuweisen, daß die für Ostpakistan vorgesehenen Investitionen in stärkerem Maße aus Ersparnissen der Region finanziert werden könnten, woraus sich automatisch eine geringere Notwendigkeit für einen Kapitaltransfer von West- nach Ostpakistan ergeben hätte.

Im Zusammenhang der hier untersuchten Problematik interessiert weniger die absolute Höhe der Investitionen als vielmehr ihre Aufteilung auf die beiden Regionen, wobei die regionalen Bevölkerungsanteile eine durchaus sinnvolle Bezugsgröße darstellen. Hier sind es vor allem zwei Parameter, die ein Abweichen der Investitionsanteile von den Bevölkerungsanteilen sinnvoll erscheinen lassen können: die in den beiden Regionen möglicherweise unterschiedlichen Kapitalkoeffizienten und Absorptionskapazitäten. Beide Parameterpaare sind für eine ex-ante-Planung nicht bekannt. Es können dafür lediglich aufgrund von Vergangenheitsbeobachtungen plausible Annahmen gemacht werden.

Geht man von der Annahme aus, daß der durchschnittliche Kapitalkoeffizient für Ostpakistan höher liegt als für Westpakistan, so besteht ein erheblicher Konflikt zwischen dem Wachstumsziel und dem Ziel einer Verminderung der absoluten regionalen Disparität, da jede disparitätsvermindernde Verlagerung der Investitionen von West- nach Ostpakistan zu einem geringeren gesamtwirtschaftlichen Wachstum führen müßte. Diese Überlegung ist insofern von einiger Relevanz, als die Verfasser der ersten beiden Fünfjahrespläne tatsächlich implizit von der Annahme eines höheren Kapitalkoeffizienten in Ostpakistan ausgingen mit der Konsequenz, daß die zu dieser Zeit einseitig verfolgte Wachstumsstrategie zu einer Bevorzugung Westpakistans führen mußte<sup>21</sup>. So wurden im Ersten Plan zwar alle Ziele als gleichrangig bezeichnet, in den Richtlinien über die Prioritäten in der Verteilung der inländischen und ausländischen Ressourcen hieß es jedoch bereits: „In general a transfer of resources is justified when the probable returns per unit of costs of the marginal scheme are higher in the sector where expansion is proposed than elsewhere.“<sup>22</sup> Im Zweiten Plan, in dem die Steigerung des Sozialproduktes ausdrücklich als entscheidendes Ziel bezeichnet wurde, wurde zwar verbal ausgeführt, die regionale Verteilung der Investitionen sei an der Notwendigkeit orientiert, „to maximise development in the less developed parts of the country without prejudicing national development as a whole“<sup>23</sup>; andererseits dürfte jedoch kein Zweifel daran bestehen, daß Ostpakistan aufgrund der Annahme weniger Entwicklungsausgaben erhielt, daß ein „increase (of development funds) at the cost of Westpakistan was likely to reduce the rate of overall growth of the country“<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Vgl. Huda, M. N.: Planning for Regional Development, in: Qureshi, A. J. (ed.): The Third Five Year Plan and other Papers, Papers presented at the 12th Annual Session of the Pakistan Economic Association, Rawalpindi 1965, S. 193 ff.

<sup>22</sup> Government of Pakistan, National Planning Board: The First Five Year Plan 1955–1960, Karachi 1958, S. 78.

<sup>23</sup> Government of Pakistan, Planning Commission: The Second Five Year Plan 1960–1965, Karachi 1960, S. 398.

<sup>24</sup> Rahman, A.: East and West Pakistan. A Problem in the Political Economy of Regional Planning, Harvard 1968, S. 22.

Nimmt man, wie dies im Dritten und Vierten Fünfjahresplan sowie in den Modellen von Mac Ewan und Stern der Fall ist, für Ostpakistan einen geringeren Kapitalkoeffizienten an, so besteht kein Konflikt zwischen Wachstums- und Paritätsziel. Sofern nicht andere Faktoren zusätzlich wirksam werden, müßte ein höherer Anteil Ostpakistans an den Gesamtinvestitionen automatisch auch zu einer Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsrate führen. Wenn trotzdem sowohl im Dritten und Vierten Plan als auch in beiden Modellen der Anteil Ostpakistans an den Gesamtinvestitionen hinter dem Bevölkerungsanteil zurückbleibt, so ist dies auf andere Einflußfaktoren zurückzuführen, die im folgenden kurz im Zusammenhang diskutiert werden sollen.

Daß in dem Modell von Mac Ewan entgegen den durchschnittlichen regionalen Kapitalkoeffizienten der größere Teil der Investitionen auf Westpakistan entfällt, liegt daran, daß sich in diesem Modell die regionalen Kapitalkoeffizienten ex post aus den mit dem Anteil der Investitionen während des Planungszeitraumes gewichteten sektoralen Kapitalkoeffizienten ergeben und somit keine allokativen Funktion ausüben. Die Allokation erfolgt im wesentlichen aufgrund komparativer Kostenvorteile in den laufenden Inputs, wobei infolge der stärkeren Industrialisierung Westpakistan bei einer Reihe wichtiger industrieller Sektoren offensichtliche Vorteile besitzt, was sich in einem hohen Anteil Westpakistans an den Kapitalimporten, der jedoch durch einen zunehmenden interregionalen Importüberschuß Ostpakistans teilweise kompensiert wird, niederschlägt. Im übrigen trägt die Zielfunktion zu diesem Ergebnis bei, da bei der gewählten Form der Maximierung des Pro-Kopf-Verbrauchs die absoluten Zunahmen in beiden Landesteilen als gleichwertig betrachtet werden. Es überrascht daher nicht, daß diese absoluten Zunahmen auch etwa gleich sind. Ein anderes Ergebnis hätte man lediglich durch Rückgriff auf das Konzept des abnehmenden Grenznutzens oder durch den expliziten Einbau einer zusätzlichen Nebenbedingung bezüglich der Einkommensdisparität erwarten können.

Da die Untersuchung von Mac Ewan erst wesentlich später abgeschlossen wurde, ist kaum anzunehmen, daß ihre Ergebnisse entscheidende Rückwirkungen auf die pakistanische Planung gehabt haben. Solche Rückwirkungen wären sicher nicht unproblematisch gewesen. So hätte die scheinbare Bestätigung durch die Ergebnisse des Planungsmodells den Eindruck entstehen lassen können, daß mit der Perspektivplanung und mit dem Dritten und Vierten Plan die „richtige“ Entwicklung eingeleitet worden sei, d. h. daß man mit einer relativ leichten Änderung der Verteilung der Investitionen zugunsten Ostpakistans das Problem der regionalen Einkommensdisparität ohne Preisgabe an sich möglichen Wachstums langfristig in den Griff bekommen könnte.

Im Gegensatz zu dem Modell von Mac Ewan üben in dem Stern'schen Modell die Kapitalkoeffizienten eine allokativen Funktion aus. Wenn trotz des für den traditionellen Sektor günstigeren und für den modernen Sektor gleich hohen Kapitalkoeffizienten Ostpakistans das Modell zu einem scharfen Zielkonflikt zwischen Wachstum und Erreichung der Einkommensparität führt, so liegt das allein an dem zweiten für die Aufteilung der Investitionen entscheidenden Parameter, der regionalen Absorptionskapazität. Dieses Modell und seine Ergebnisse verführen — trotz der Empfehlung des Autors, verstärkt technische Hilfe nach Ostpakistan zu lenken — leicht dazu, die Absorptionskapazität Ostpakistans zu sehr als vorgegeben, ja beinahe als un-

veränderlich zu betrachten, statt mit Nachdruck auf die Aufgabe der Wirtschaftspolitik hinzuweisen, gerade einer Verbesserung dieser Absorptionskapazität die höchste Priorität zuzuweisen. Wie das Modell selbst zeigt, würde jede Erhöhung der Absorptionskapazität den Zielkonflikt entschärfen, bis sich schließlich in dem Extremfall, daß sich die Absorptionskapazität nicht mehr beschränkend auswirkt, beide Ziele sogar wegen des günstigeren Kapitalkoeffizienten im traditionellen Sektor gegenseitig unterstützen würden. Die vorgeschlagene Strategie, die Disparität in ihrer absoluten Höhe konstant zu halten und die Pro-Kopf-Einkommen durch einen West-Ost-Kapitaltransfer einander anzunähern, war ökonomisch zwar plausibel, politisch aber unreal. Selbst wenn mit Sicherheit hätte bewiesen werden können, daß der zur Angleichung der Pro-Kopf-Einkommen notwendige Kapitaltransfer geringer gewesen wäre als die Wachstumsverluste, die bei einer Angleichung der Regionalprodukte je Einwohner hätten in Kauf genommen werden müssen, hätte eine solche Strategie daran scheitern müssen, daß es in einem Land wie Pakistan unmöglich gewesen sein dürfte, einen Kapitaltransfer in der erforderlichen Höhe politisch durchzusetzen.

Wenn der Dritte pakistanische Fünfjahresplan trotz des als wesentlich günstiger geschätzten Kapitalkoeffizienten Ostpakistans (2,3 gegenüber 3,3 in Westpakistan) zu niedrigeren Pro-Kopf-Investitionen in Ostpakistan kommt, so kann dies nur mit dem Argument der mangelnden Absorptionsfähigkeit erklärt werden. Im Plan selbst finden sich viele Hinweise auf die unbefriedigende Absorptionsfähigkeit Ostpakistans, ohne daß jedoch eine deutliche oder gar quantitative Beziehung zu dem geplanten Anteil an den Investitionen hergestellt wird. Wie bereits angedeutet, drängt sich vielmehr der Verdacht auf, daß aus optischen Gründen die Aufteilung der Investitionen so vorgenommen wurde, daß sich für Ostpakistan ein leichtes Übergewicht ergab und daß dann die Kompatibilität zwischen dieser Aufteilung der Investitionen und dem im Plan selbst quantifizierten Ziel einer Verminderung der Einkommensdisparität durch die Annahme regional stark unterschiedlicher Kapitalkoeffizienten herbeigeführt wurde, wobei nicht zu sehen ist, wodurch die kaum plausible hohe Differenz gerechtfertigt werden sollte.

Die Annäherung der regionalen Kapitalkoeffizienten im Vierten Plan bedeutete demgegenüber wieder einen Schritt zu mehr Realismus. Allerdings dürften in diesem Fall beide Kapitalkoeffizienten zu optimistisch geschätzt worden sein. Wenn auch hier trotz des günstigeren Kapitalkoeffizienten Ostpakistan geringere Pro-Kopf-Investitionen gewährt bekam, so kann dies wiederum nur mit dem Argument der begrenzten Absorptionskapazität erklärt werden, ein Argument, das für die siebziger Jahre allerdings weniger zutreffen dürfte als für die fünfziger und sechziger Jahre.

Die realistischste Position hinsichtlich der Beseitigung der Einkommensdisparität nehmen – trotz aller Kritik, die man im einzelnen üben kann – die ostpakistanischen Ökonomen des „Panel of Economists“ ein. Schließt man die politisch kaum durchsetzbare Möglichkeit ständiger Kapitaltransfers aus, so läßt sich eine Verminderung der Einkommensdisparität nur über einen erhöhten Anteil an den Investitionen erreichen, wobei die geforderten gleichen Pro-Kopf-Investitionen sicher dennoch ein politisches Zugeständnis waren, da sie erst in einem sehr langen Zeitraum zu einer Angleichung der Pro-Kopf-Einkommen geführt hätten. Allerdings hätten die absoluten Unterschiede schon wesentlich früher an praktischer Relevanz verloren.

Die Annahme gleicher Kapitalkoeffizienten in beiden Landesteilen ist gleichbedeutend mit einer Neutralität zwischen Wachstums- und Paritätsziel. Allerdings kann man die ostpakistanischen Ökonomen nicht ganz von dem Vorwurf freisprechen, das Problem der Absorptionskapazität nicht genügend berücksichtigt zu haben. Statt dieses zweifellos existierende Problem auszuklammern, wäre es sicherlich richtiger gewesen, konkrete Maßnahmen zur Vergrößerung der Absorptionskapazität aufzuzeigen.

Die vorangegangene Gegenüberstellung dürfte gezeigt haben, wie das Problem der regionalen Einkommensdisparität in der Planung zunächst bei einseitiger Fixierung auf das Ziel gesamtwirtschaftlichen Wachstums völlig vernachlässigt wurde und wie dann, nachdem das Problem offensichtlich geworden war, die offizielle Planung dem Ziel einer Verminderung der Einkommensdisparität verbal zwar eine relativ hohe Priorität einräumte, während in der wahrscheinlich beabsichtigten und noch stärker in der tatsächlichen Allokation der Investitionen das Wachstumsziel immer noch dominierte. Erst sehr spät, nämlich erst bei der Vorbereitung des Vierten Fünfjahresplanes, scheint ein gewisses Umdenken stattgefunden zu haben.

Westliche Ökonomen, die teilweise aktiv an der Planung beteiligt waren oder die pakistanische Entwicklungsplanung zum Gegenstand ihrer wissenschaftlichen Untersuchungen machten, scheinen der gleichen Gefahr erlegen zu sein. Die von ihnen unter Verwendung der fortgeschrittensten Planungstechniken entwickelten Modelle berücksichtigten das Ziel einer Beseitigung der regionalen Einkommensdisparität entweder nur unvollkommen, oder sie führten aufgrund relativ starrer Prämissen zu Empfehlungen, die politisch kaum durchsetzbar waren. Das Ergebnis dieser Fehlentwicklung ist bekannt. Es bleibt nur zu hoffen, daß die an Entwicklungsplanungen