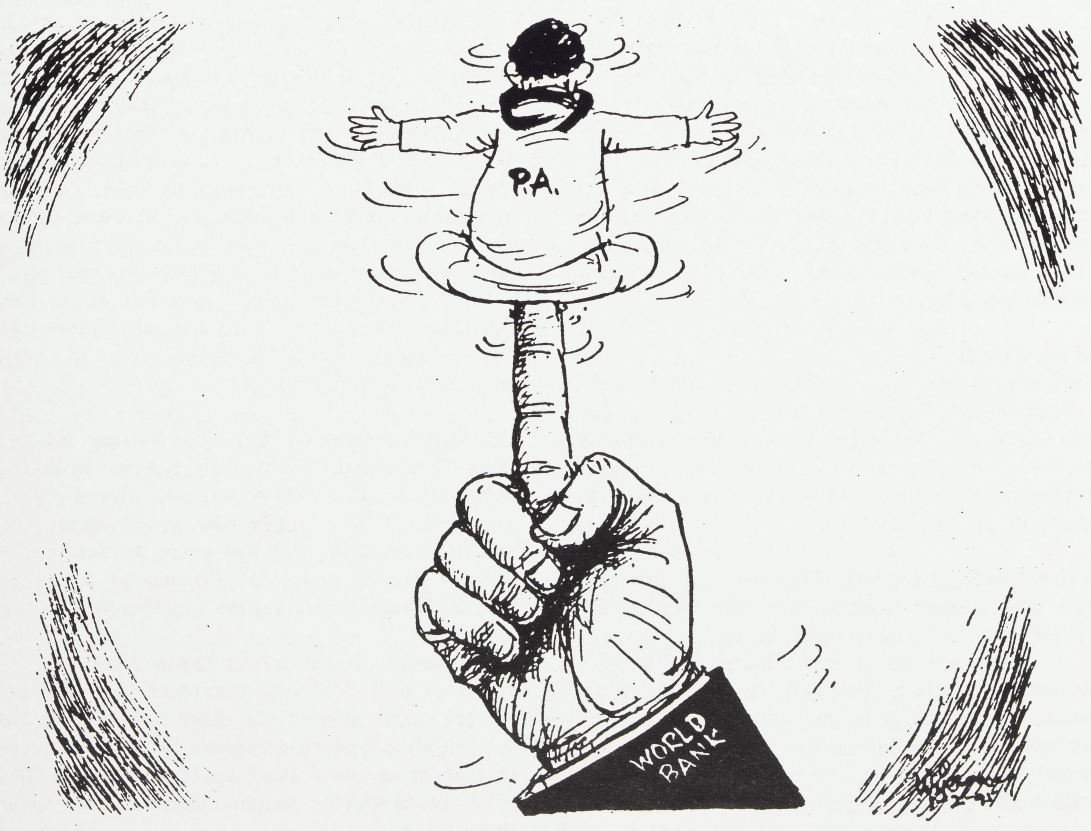
Die ökonomischen Perspektiven Sri Lankas, Teil I

Die neue Regierung plant eine marktwirtschaftlich ausgerichtete Ökonomiepolitik. In Kooperation mit der Weltbank soll die inländische Infrastruktur modernisiert und Haushaltsdefizite abgebaut werden. Unter dem Slogan einer "offenen Wirtschaftspolitik mit einem menschlichen Gesicht" sollen hierbei soziale Härten weitgehend vermieden werden.

Das Parteienbündnis 'People's Alliance' (PA), das im August 1994 die Regierungsgeschäfte übernahm, hat sich klar zur Fortsetzung der marktfreundlichen Wirtschaftspolitik bekannt. Die meisten der in der PA vertretenen Parteien hatten in der Vergangenheit als Oppositionsparteien für dirigistische bzw. sozialistische Wirtschaftsmodelle plädiert. Mit dem Bekenntnis der 'Sri Lanka Freedom Party' (SLFP), der stärksten Kraft innerhalb der PA, zu einer "offenen Wirtschaftspolitik mit einem menschlichen Gesicht" wurden die bestehenden Unsicherheiten bezüglich der zukünftigen Wirtschaftspolitik der neuen Regierung Sri Lankas ausgeräumt.

Die Hauptaufgabe der PA-Regierung wird darin bestehen, strikte Ausgaben-Disziplin zu praktizieren. Sie muß beweisen, daß sie in der Lage ist, den Staatshaushalt durch eine konsequente Reduzierung staatlicher Ausgaben zu konsolidieren. Sollte dies nicht gelingen, wird es schwierig sein, die Inflation einzudämmen und ein investitionsfreundliches Klima zu schaffen. Es ist in den letzten Jahren zwar gelungen, das Haushaltsdefizit einigermaßen einzudämmen; dies war allerdings nur durch eine erhebliche Reduzierung staatlicher Investitionen möglich. Entwicklung und langfristiges wirtschaftliches Wachstum sind jedoch ohne diese staatliche Investitionstätigkeit nicht denkbar. Darüber hinaus werden ausländische Investitionen und die Unterstützung durch Geberländer, mit denen in der Vergangenheit die Reduzierung staatlicher Investitionen weitgehend kompensiert werden konnte, deutlich zurückgehen, wenn das Haushaltsdefizit außer Kontrolle gerät. Es besteht die Gefahr, daß die seit Mai 1994 angekündigten Subventionen und sozialpolitischen Vorhaben aufgrund des bedrohlichen Haushaltsdefizits nicht realisiert werden können. Die Einsparungen, die beispielsweise im Bereich der Verwaltung erzielt werden können, reichen wahrscheinlich nicht aus, um die Mehrausgaben für die geplanten Wohlfahrtsprogramme ausgleichen zu können. Die neue Regierung muß einen strikten Sparkurs fahren, wovon auch Subventionen und Sozialprogramme betroffen sein werden. Andere Einnahmequellen sind kaum vorhanden, insbesondere deshalb, weil Steuererhöhungen politisch schwer durchsetzbar sind und Steuerhinterziehung unter den existierenden administrativen Bedingungen kaum unterbunden werden kann.

In der Debatte, wie wirtschaftliches Wachstum bei gleichzeitiger Sicherung des Wohlfahrtstaates garantiert werden kann, ist immer wieder darauf hingewie-



So sieht der Karikaturist von 'The Island' zwischen Weltbank und neuer Regierung

sen worden, daß teure Subventions- und Sozialprogramme initiiert werden, obwohl hinsichtlich mancher Programme erhebliche konzeptionelle Defizite bestehen. Die Ausgabe von Lebensmittelmarken beispielsweise, gedacht als Unterstützung für die ärmsten Bevölkerungsschichten, erreichte nur 40% der Betroffenen und erwies sich in der Praxis als ineffizient. Großangelegte Sozialprogramme ohne konkrete Vorgaben stellen eine erhebliche Belastung des Staatshaushaltes dar, wodurch bei angespannter Haushaltslage im makro-ökonomischen Bereich Ungleichgewichte entstehen können, die auf lange Sicht ein kontinuierliches Wirtschaftswachstum behindern.

Die im Wahlprogramm der neuen Regierung angekündigten Sozialprogramme sollten daraufhin überprüft werden, ob sie realisierbar sind, ohne den staatlichen Haushalt übermäßig zu belasten. Nahrungsmittelhilfen und andere Subventionen, die kurzfristig die Lebenshaltungskosten der Bevölkerung reduzieren, können inflationäre Tendenzen begünstigen und sich damit als kontraproduktiv erweisen.

Ein Großteil der staatlichen Ausgaben entfällt auf die Bereiche Verteidigung, Finanzierung des Haushaltsdefizits und Gehälter im öffentlichen Sektor. Die Schuldenlast, mit der sich die Regierung konfrontiert sieht, absorbierte im Jahr 1993 fast 40% der Gesamteinkünfte. Aufgrund der Tatsache, daß der Schuldendienst einen erheblichen Teil der zur Verfügung stehenden Mittel bindet, können Maßnahmen zur Förderung des Wirtschaftswachstums wie der Ausbau der Infrastruktur oder Sozialprogramme (Ausbildung, etc.) nur unzureichend realisiert werden. Das hohe Zinsniveau der Vergangenheit hat die Schuldenkrise des Landes weiter verschärft. Eine gewisse Entlastung der Staatsfinanzen könnte erreicht werden, wenn die bei der Privatisierung staatlicher Unternehmen erzielten Gewinne für die Schuldentilgung verwendet werden.

Die Alternative zu einer Wirtschaftspolitik, die auf strikte Ausgabendisziplin ausgerichtet ist, wäre die Finanzierung des Haushaltsdefizits mit inflationären Mitteln. Dies ginge jedoch zu Lasten der Konkurrenzfähigkeit der Export-Wirtschaft auf den internationalen Märkten und würde eine Verschlechterung der Zahlungsbilanz nach sich ziehen. Es kann kein Zweifel daran bestehen, daß kontinuierliches Wirtschaftswachstum in Sri Lanka nur zu erreichen ist, wenn das bestehende Haushaltsdefizit abgebaut werden kann.

Die Haltung der Regierung hinsichtlich der Privatisierung staatlicher Betriebe wird von entscheidender Bedeutung für die zukünftige ökonomische Entwicklung des Landes sein. Die Förderung des privaten Sektors, der von vielen als Wachstumsmotor angesehen wird, bedeutet auch, daß sich die Regierung von staatlichen Unternehmen trennen muß, die ineffizient und unrentabel arbeiten. Die Regierung sollte zu einem möglichst frühen Zeitpunkt entscheiden, welche Unternehmen privatisiert, und wie diese zum Verkauf gebracht werden sollen. Die Ankündigung eines Privatisierungs-Programms würde das Vertrauen der Privatwirtschaft in die Unumkehrbarkeit des bereits begonnenen Privatisierungs-Prozesses festigen. Jede Verunsicherung des Kapitalmarktes hat zur Folge, daß ausländische Investitionen zurückgehen und Sri Lanka damit nicht in der Lage sein wird, die für eine positive Beschäftigungs- und Einkommenssituation der Bevölkerung notwendigen Wachstumsraten zu erreichen.

Bisher ist in Sri Lanka nur am Rande zur Kenntnis genommen worden, daß mit jeder ausländischen Investition auch dringend benötigtes Know-How in den Bereichen Technologie, Management und Vermarktung ins Land kommt. Höhere Export-Kapazitäten und ein Wandel zu komplexen Industriestrukturen (Hochtechnologie) können ohne ausländische Direktinvestitionen nicht realisiert werden. Ein Großteil dieser ausländischen Investitionen floß bisher in die sogenannten "standort-ungebundenen" Industriezweige (footlose industries), die aufgrund ihrer einfachen Struktur nur gering qualifizierte Arbeitskräfte und eine rudimentäre Infrastruktur benötigen. Eine Umwandlung der Industriestrukturen Sri Lankas, die notwendig ist, um höhere Standards in den Bereichen Produktivität, Wertschöpfung und Infrastruktur zu erreichen, wird nicht möglich sein, wenn die existierende Struktur (footloose industries) beibehalten wird. Hier ist die neue Regierung gefordert, sich deutlich für eine Förderung des privaten Sektors auszusprechen, die im "Economic Statement" formulierten wirtschaftspolitischen Vorgaben in konkrete Entscheidungen umzusetzen und den bereits begonnenen Privatisierungsprozeß ohne ideologische Vorbehalte voranzutreiben.

Hintergrund

Sri Lankas Wirtschaft war 1994 auf einem Höhepunkt angelangt. Das Bruttoinlandsprodukt war im Vergleich zum Vorjahr um 6,9 Prozent gestiegen, die höchste Wachstumsrate seit Beginn der Handelsliberalisierung in den späten 70er Jahren. Das Haushaltsdefizit lag bei circa acht Prozent, im Vergleich dazu betrug es in den 80er Jahren noch 13-14 Prozent. Die aktive Zahlungsbilanz war höher als erwartet, die externen Aktiva beliefen sich Ende 1993 auf etwa zwei Milliarden Dollar, was ausreichte, um für fünf Monate die Importe zu decken. Die ausländischen Direktinvestitionen erreichten einen Höchststand. Diese positive Wirtschaftsentwicklung hielt bis in das Jahr 1994 an, wobei die Vermögensaktiva bis September 1994 sogar auf 2,5 Milliarden Dollar anstiegen.

Die steigenden Investitionen im Privatsektor und der verstärkte Kapitalzufluß rechtfertigen das Bekenntnis zu einer offenen Wirtschaftspolitik. Sri Lanka ist jedoch nach wie vor nicht in der Lage, in ausreichendem Maße Ressourcen zur Verfügung zu stellen, mit denen der Bedarf an Investitionen gedeckt werden kann. Die gegenwärtig getätigten Investitionen schaffen jährlich etwa 60-70.000 neue Arbeitsplätze. Gebraucht werden allerdings pro Jahr 120.000 Arbeitsplätze, ohne daß bei dieser Zahl die geschätzte eine Million Arbeitslose berücksichtigt wären. Die Höhe der Gesamtinvestitionen hat zwar zugenommen (1990: 22,6 Prozent des Bruttoinlandprodukts; 1993: 25,8 Prozent des BIP), allerdings ist eine weitere Steigerung des Investitionsvolumens nicht zuletzt zur Schaffung weiterer Arbeitsplätze notwendig, will man langfristig soziale Spannungen vermeiden.

Im Vergleich zu anderen asiatischen Ländern sind die Spareinlagen in Sri Lanka relativ gering, sie betrugen im Jahr 1993 16 Prozent des Bruttoinlandprodukts. Japan beispielsweise verfügt über Spareinlagen in Höhe von 33 Prozent des Bruttoinlandsproduktes, Nachbarland Indien erreicht, trotz eines geringeren Pro-Kopf-Einkommens, immerhin 24 Prozent. Eine wesentliche Erhöhung der Spareinlagen wird allerdings kurzfristig nicht zu erreichen sein. Das in diesem Bereich bestehende Defizit könnte durch ausländische Investitionen kompensiert werden. Um in den Genuß dieser Investitionen zu kommen, muß die Regierung politische Stabilität und Kontinuität garantieren und eine berechenbare Wirtschaftspolitik verfolgen. Makro-ökonomische Indikatoren wie die Höhe des Haushaltsdefizits, des Wirtschaftswachstums sowie die Höhe der Inflationsrate müssen dies belegen. Die Schaffung stabiler wirtschaftlicher Verhältnisse wird dadurch erschwert, daß Sri Lanka von einem sehr unbeständigen Weltmarkt abhängig ist. Das reale Austauschverhältnis hat sich zwar während der letzten zwei Jahre verbessert, allerdings wird dies ein vorübergehendes Phänomen bleiben. Langfristig ist davon auszugehen, daß die Preisentwicklung im Bereich der Rohstoffexporte für Sri Lanka negative Auswirkungen haben wird. Bei der Sicherung des Erreichten sollte sich die Regierung der Risiken bewußt sein, die ein Rückfall in alte

Auch die neue Regierung wirbt um ausländische Investoren, um damit die hohe Arbeitslosigkeit innerhalb der jungen Bevölkerung zu reduzieren (Foto: Walter Keller)

Strukturen mit sich bringen würde: Ansteigende Inflationsrate, wachsendes Haushaltsdefizit, schwindendes Vertrauen ausländischer Investoren in die Wirtschaft des Landes und soziale Unruhen in den sozialschwachen Bevölkerungsschichten. Die Bevölkerung hat sich bei den letzten Wahlen im Jahr 1994 klar für einen Regierungswechsel ausgesprochen, nun ist die neue Regierung gefordert, ihre wirtschafts- und sozialpolitischen Vorhaben umzusetzen.

Inflation

Die jährliche Inflationsrate in Höhe von 11-12 Prozent gibt nach wie vor Anlaß zur Sorge. Die Wechselkursaufwertung - Konsequenz der hohen Inflation - übt einen erheblichen Druck auf die Wettbewerbsfähigkeit der srilankischen Exportwirtschaft aus. Diese Situation hat die Zentralbank dazu veranlaßt, eine restriktive Geldpolitik zu verfolgen. Der Kurs von Schatzbriefen lag zwar höher als 1993, aber hohe Zinsen und die Aufwertung der Rupie erschwerten alle Bemühungen, das Wirtschaftswachstum anzukurbeln und die Exportwirtschaft zu fördern. Verantwortlich für den erheblichen Preisauftrieb waren unter anderem die inländische Kreditexpansion, eine Zunahme der Investitionstätigkeit und die Einstellung der Subventionierung von Grundnahrungsmitteln und Brennstoffen. Die Kreditnachfrage im privaten Sektor nahm stark zu, was aber gleichzeitig zu einem Ansteigen der Zinsen und Preise führte. Das Haushaltsdefizit des Jahres 1993 blieb zwar stabil, aber dennoch auf einem relativ hohen Niveau.

Finanzpolitische Probleme

Die Ausgaben für Verteidigung, die durch den ethnischen Konflikt im Nordosten Sri Lankas unverhältnismäßig hoch sind, verschlingen momentan ein Viertel des gesamten Staatshaushaltes. Es wäre jedoch falsch, darin die einzige Ursache für die erhebliche Staatsverschuldung zu sehen. Es muß in allen Bereichen drastisch gespart werden, damit das Haushaltsdefizit auf erträgliche sechs Prozent des Bruttoinlandprodukts gesenkt werden kann. Dies ist aber nur dann möglich, wenn auch die Kosten für Sozialprogramme und Subventionen nicht erhöht werden.

Dennoch sind Fortschritte erkennbar. So ist darauf verzichtet worden, das Haushaltsdefizit durch Vergrößerung der Geldmenge zu reduzieren; Anleihen, die in den letzten drei Jahren aufgenommen worden waren, sind zu einem erheblichen Teil zurückgezahlt. Problematisch ist, daß die Einnahmen des Staates geringer sind als seine Ausgaben, die etwa 20 Prozent des Bruttoinlandprodukts betragen. Ein Viertel der Ausgaben muß aufgewendet werden, um die Lohnkosten im öffentlichen Dienst zu decken. Eine dringend notwendige Verwaltungsreform, die einen Stellenabbau im aufgeblähten Verwaltungsapparat und leistungsorientierte Vergütungen einschließen müßte, würde sowohl die Arbeitseffizienz erhöhen, als auch das Staatsbudget wesentlich entlasten. Reformen sind nicht zuletzt deshalb erforderlich, um die Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte aus dem "Public Sector" zu stoppen.

Bei der Reduzierung staatlicher Investitionen muß immer berücksichtigt werden, welche langfristigen Auswirkungen diese Maßnahmen haben können. Politisch ist es wesentlich leichter durchsetzbar, Investitionen zu streichen als Entlassungen vorzunehmen oder Schulen und Krankenhäuser zu schließen. Dennoch sind staatliche Investitionen auf

lange Sicht dringend notwendig, da durch sie der für ein rasches Wirtschaftswachstum erforderliche Ausbau der Infrastruktur realisiert und damit letztendlich ein höheres Steueraufkommen erzielt werden kann. Neben einer sinnvollen Investitionspolitik bedarf es auch einer effektiveren Nutzung der Auslandshilfe.

Im gleichen Maße wie die Regierung versucht, sparsam zu wirtschaften, muß sie auch versuchen, die Staatseinnahmen zu steigern. Dies könnte beispielsweise durch eine Ausweitung der Steuerbemessungsgrundlage und eine Verbesserung des Steuereinzugs geschehen. Ebenfalls ein Schritt in die richtige Richtung bestünde darin, die bereits seit 1991 diskutierte Einführung einer Mehrwertsteuer zu realisieren. Die starke Abhängigkeit des Staates von indirekter Besteuerung, gegenwärtig 45 Prozent des BIP, sollte reduziert werden, da von diesen Steuern insbesondere ärmere Bevölkerungsschichten betroffen sind.

Ausländische Investitionen

Auslandshilfe ist mittlerweile zu einem festen Bestandteil der Wirtschaftsstruktur Sri Lankas geworden. Das Land ist in der Vergangenheit in den Genuß von etwa 600 Millionen US-Dollar jährlich gekommen, die sowohl von Geberländern wie auch von internationalen Finanzinstitutionen aufgebracht wurden. Es ist jedoch ungewiß, ob Sri Lanka auch in Zukunft Zuwendungen in dieser Höhe erwarten kann. In diesem Zusammenhang ist es besonders problematisch, daß die zur Verfügung gestellten Mittel nicht in vollem Umfang verwendet werden. Lag die "Nutzungsrate" während der 80er Jahre noch bei 26,5 Prozent, so fiel sie im Jahre 1993 auf 14 Prozent. Dieser dramatische Rückgang ist im wesentlichen darauf zurückzuführen, daß bei der Planung und Umsetzung von Entwicklungsprojekten zum Teil erhebliche zeitliche Verzögerungen und organisatorische Defizite aufgetreten sind. Die Nichtinanspruchnahme genehmigter Mittel wirkt sich insbesondere auf wichtige Infrastruktur-Bereiche wie Transport, Telekommunikation oder Energieversorgung negativ aus, in denen erhebliche Fortschritte erzielt werden könnten, wenn die Mittel effektiv eingesetzt würden.

Sri Lanka wird auch in Zukunft in hohem Maße von ausländischen Investitionen abhängig sein. Neben einer effektiveren Verwendung der Mittel ist es notwendig, überflüssige bürokratische Hemmnisse abzubauen und mehr Verantwortung zu übernehmen.

Im Jahre 1993 gab es eine signifikante Ausweitung direkter und indirekter ausländischer Investitionen in Sri Lanka. Insbesondere die Direktinvestitionen sind deshalb von Bedeutung, weil durch sie technologisches Know-How ins Land fließt und der Zugang zu den internationalen Märkten geebnet wird. Insgesamt reicht das Volumen der ausländischen Investitionen jedoch nicht aus, um das Gesamtvolumen aller im Lande getätigten Investitionen auf ein Level zu bringen, das für ein substantielles Wirtschaftswachstum notwendig ist. Sri Lanka kann durch stabile politische und soziale Verhältnisse und den konsequenten Ausbau der Infrastruktur dazu beitragen, die Investitionsbereitschaft ausländischer Anleger zu fördern.

Sozialpolitik

Im Laufe der letzten Jahre hat sich mehr und mehr die Überzeugung durchgesetzt, daß dem Aufbau sozialer Sicherungssysteme herausragende Bedeutung zukommt.

Eine erfolgreiche Umsetzung wirtschaftlicher Reformen ist entscheidend davon abhängig, daß weitgehend Konsens über die zu erreichenden Ziele besteht. Dies gilt in besonderem Maße für ein Land wir Sri Lanka, das traditionell über gute soziale Sicherungssysteme verfügt. Dennoch darf nicht vergessen werden, daß etwa ein Viertel der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze lebt, obwohl das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf der Bevölkerung seit 1990 um sechs Prozent pro Jahr gestiegen ist. Um den Armen der Gesellschaft wirklich helfen zu können, bedarf es erheblicher sozialpolitischer Anstrengungen von seiten des Staates. Trotz vieler erfolgversprechender Sozialprogramme wie der Verteilung von Lebensmittelmarken, der Ausgabe von Schuluniformen und kostenlosen Mittagessen oder der Subventionierung von Grundnahrungsmitteln darf nicht vergessen werden, daß durch verbesserte Konzeptionen und präzisere Zielvorgaben viele Sozialprogramme effizienter und erfolgreicher realisiert werden könnten. Maßnahmen, die beispielsweise darauf abzielen, die Lebenshaltungskosten armer Bevölkerungsgruppen in den Städten zu senken, werden sich als kontraproduktiv erweisen, wenn gleichzeitig einheimische Bauern aufgrund der niedrigen Preise benachteiligt und ausländische Produzenten durch geringere Importzölle benachteiligt werden.

Die Regelung der Altersversorgung ist ebenfalls ein Bereich staatlicher Finanzpolitik, der überprüft werden sollte. Das gegenwärtig praktizierte System zur Finanzierung der Renten (Pay-As-You-Earn) sowie die Praxis zur Regelung der Renten-Anwartschaft sind reformierungsbedürftig.

In Zeiten hoher Staatsverschuldung ist der Staat gezwungen, auch in der Sozialpolitik Prioritäten zu setzen und primär diejenigen zu unterstützen, die wirklich auf staatliche Hilfe angewiesen sind.

Kooperation mit internationalen Institutionen

Langfristige, auf Wachstum angelegte Wirtschaftspolitik kann nur auf der Basis makro-ökonomischer Stabilität erfolgreich sein. Zur Schaffung dieser Stabilität sind Reformen in verschiedenen Bereichen (Handel, Verwaltung, etc.), die Restrukturierung staatlicher Unternehmen, Maßnahmen zur Infrastruktur-Entwicklung, Berufsbildungsprogramme und eine vernünftige Gesetzgebung notwendig. Da es für ein Land wie Sri Lanka kaum möglich ist, dies alles aus eigener Kraft zu schaffen, kann die Restrukturierung der Wirtschaft nur mit Hilfe des Internationalen Währungsfonds (IWF), der Weltbank und verschiedener Geberländer bewältigt werden. In Kooperation mit dem IWF wurden Vorgaben erarbeitet, die ein jährliches Wachstum von acht Prozent vorsehen. Anhand verschiedener Indikatoren (Preisentwicklung, Zinsniveau, etc.) soll versucht werden, Zahlungsbilanz und Inflation zu kontrollieren und zu verbessern.

Die Vorgaben der Weltbank und des IWF sind in Sri Lanka zum Teil massiv kritisiert worden. Sri Lanka wird jedoch aufgrund der immer enger werdenden globalen wirtschaftlichen Verflechtungen keine andere Möglichkeit haben, als eine liberale Wirtschaftspolitik zu verfolgen. Dieser Standpunkt wird so auch von der Regierung vertreten. Potentielle Investoren werden nun genau beobachten, wie die Regierung ihre wirtschaftspolitischen Versprechen in der Praxis umsetzen wird.

(aus: Sri Lanka - State of the Economy, Institute of Policy Studies, Colombo. Die Berichterstattung wird in der nächsten Ausgabe forgesetzt. In Teil II geht es vorwiegend um die Landwirtschaft. Übersetzung/Bearbeitung: Oliver Stege und Stephanie Lovasz).