

Philippinen: Die "Betonriege" zwischen Lähmung und Laissez-faire

Anmerkungen zum "Economic Recovery"

Rhetorisch bekannte sich die Aquino-Regierung 1986 zu einer grundsätzlich neuen regulatorischen Rolle im Entwicklungsprozeß. Faktisch hat sie die alte lediglich redemokratisiert.

In scharfer Abgrenzung nicht nur zur Wirtschafts- und Entwicklungspolitik der Marcos-Ära, sondern auch der gesamten Nachkriegsphase, verfaßten einige Wissenschaftler der University of the Philippines ein gänzlich wirtschaftsliberales Konzept.(1) Eine gezähmte Fassung dieser "Yellow Book"-Agenda wurde zum offiziellen Regierungsprogramm(2) erhoben und entspricht über weite Strecken den Politikvorstellungen von IWF und Weltbank. Die wichtigsten Grundlinien sind:

- Minimierung der staatlichen Interventionen; Privatisierung öffentlicher Unternehmen;
- Straffung und Dezentralisierung der öffentlichen Verwaltung;
- Priorität für ländliche Entwicklung unter Berücksichtigung sozialer Gerechtigkeit;
- Beschränkung der Industriepolitik auf Marktöffnung und Kleinindustrieförderung.

Ausgangspunkt dieses Reformkonzeptes für einen grundlegenden politischen Neuanfang bildete eine harte Position in der Verschuldungsfrage. Wachstum sollte Vorrang vor Schuldendienst genießen. Die Stimulierung eines endogenen statt eines fremdfinanzierten Wachstumsprozesses sollte die Grundlage zur Gewinnung wirtschaftlicher Eigenständigkeit legen. Die Hauptprotagonistin dieser Reformorientierung innerhalb der Aquino-Regierung war die Entwicklungsministerin, NEDA-Chefin und Ökonomieprofessorin Solita Monsod. Sie stand von Anfang an auf der Verliererseite und trat im Juni 1989 schließlich zurück.

Bruchlose wirtschaftspolitische Kontinuität verkörperte die Bestätigung von Jobo Fernandez als Zentralbankgouverneur nach dem Machtwechsel 1986. Zusammen mit Jaime Ongpin als Finanzminister und José Concepcion als Industrieminister entstammt er der gehobenen Geschäftswelt. Das Erneuerungsinteresse

dieser "big business"-Betonriege innerhalb des Aquino-Kabinetts galt der Zerschlagung des zentralisierten Patronagenetzes des Marcos-Regimes. Die "Presidential Commission on Good Government" zur Beschlagnahmung des Crony-Vermögens war insofern das Herzstück ihrer Wirtschaftsreformen.

Am profiliertesten vertritt Concepcion eine Politik, die im klaren Widerspruch zur offiziell festgelegten Linie steht. Die Subventionsmentalität und protektionierte Profitorientierung (3) politisch einflußreicher Industrien ist im wesentlichen ungebrochen. Neuestes Subventionsinstrument ist das "debt-to-equity"-Konversionsprogramm der Zentralbank. (4)

Von der angekündigten Umkehrung der tradierten Agrarentwicklungspolitik kann ebenfalls keine Rede sein. Weder erhält der Agrarsektor insgesamt den versprochenen Außenschutz durch entsprechende Zölle, Importverbote und Wechselkurspolitik. Noch ist irgendwo der proklamierte Neuanfang, d.h. eine Umlenkung etwa der Kredit- und Beratungsprogramme zu den unteren Schichten der Agrarstruktur erkennbar. Erst recht unter dem Vorzeichen großzügiger Kompensationszahlungen im Rahmen einer verwässerten und verschleppten Landreform CARL zielt die gesamte Agrarpolitik nach wie vor auf die Stärkung der relativ privilegierten Schichten.

Die Reformmaßnahmen der Aquino-Regierung verhöhnern ihre eigenen Vorgaben.

Allianzen und Problemlösungen

Das Beharrungsvermögen des "big business"-Blocks in der Regierung gegenüber überfälligen Strukturreformen und konsistenten Problemlösungen geht einher mit seinem Vertrauen auf externe Lösungen und Hilfe. Externe Hilfe steht der Wirtschaftsentwicklung ("economic recovery") deshalb im Wege.

In einer sehr renommierten wirtschaftsgeschichtlichen Studie (5) ist der philippinischen Machtelite kürzlich vorgeworfen worden, in der Vergangenheit eine starke Deus-ex-machina-Hoffnung, eine

Heilserwartung, gegenüber US-amerikanischen Interventionen gehegt zu haben. Kombiniert wird diese Aussage mit der Forderung, daß die Lösungen der schwierigen Probleme des Landes in philippinische Hände gelegt gehören.

Sowohl die Bestätigung von Zentralbankchef Fernandez als Signal gegenüber dem IWF als auch die bankenfreundliche Haltung des tonangebenden Regierungsflügels in der Verschuldungsfrage symbolisieren die Vorliebe im Machtzentrum der Exekutive für importierte Lösungsmodelle und fremde Hilfe. Dem muß die Haltung von NEDA-Chefin Monsod gegenübergestellt werden, die auf selbstverantwortete Konzepte und eigenständige Kräfte setzte.

Zum Sieg über Monsod verhalfen der konservativen Finanz- und Industriefraktion ihre bi- und multilateralen Kreditgeber (Konsultativgruppe) und Gläubigerbanken. Ihre entgegenkommende Haltung in der Frage der Schuldentrückzahlung machte sie von Beginn an zu den besseren Partnern. Die endgültige Entmachtung der NEDA und der schließliche Rücktritt Monsods ist folgerichtig unmittelbar auf den Philippine Aid Plan (PAP) der Konsultativgruppe und Monsods Opposition gegen die Schuldenpolitik im Kontext des jüngsten IWF-Abkommens vom Mai 1989 zurückzuführen.(6) Paradoxerweise trug die Front der Konsultativgruppe gegen den schwachen Reformflügel dazu bei, ihre eigentlichen Hoffnungsträger kaltzustellen. Denn sieht man von der Verschuldungsfrage ab, so steht das NEDA-Programm innerhalb der Aquino-Administration der Weltbank am allernächsten.

Die Kritik einer gemeinsamen Stellungnahme philippinischer NGO-Vertreter zum PAP-Treffen der Konsultativgruppe zielt in die gleiche Richtung. Der Hilfsplan vermindere den Reformdruck der Regierung und behindere die Formierung einer reformorientierten politischen Koalition.(7) Mittlerweile stimmt eine Untersuchung für US-AID in diesen Chor der Kritik ein und moniert, daß Auslandskredite die Rentenmentalität verfestigt habe, anstatt eine Produktivitätsorientierung zu fördern. (8)

Entwicklung und Steuerungskapazität

Der Kern einer Entwicklungsstrategie besteht in der Beseitigung interner Strukturschwächen durch einen aktiven und leistungsfähigen Staat. Angesichts der verkümmerten Reform-, Steuerungs- und Kontrollkapazität der Aquino-Administration kann von einer Entwicklungsstrategie keine Rede sein. Wachstum erfolgt deshalb unter Verschärfung ungünstiger Strukturelemente. Wichtige Beispiele

sind:

a) Schleppende Produktivitätsentwicklung im Agrarsektor droht auch unter Aquino zu einem strukturellen Inflationsherd zu werden. (9) Eine Landreform und radikale Korrektur des Agrarentwicklungsansatzes hätte nicht nur die Verarmungsprozesse gebremst, sondern auch die Produktivitätsentwicklung dynamisiert.

b) Das rasante Wachstum der Fertiggüterexporte während der letzten Jahre führt aufgrund ihrer wenig veränderten Importabhängigkeit nur zu bescheidenen Nettoexporteinnahmen. Das importintensive Wachstum der Inlandsindustrien mit seinem Druck auf die Handelsbilanz kann von den Exportindustrien nicht ausreichend ausgeglichen werden. Das Handelsbilanzdefizit lag mit 2,65 Mrd. US\$ im August um 50 % höher als noch vor einem Jahr. Ein radikaler Bruch mit dem fremdgestützten Industrialisierungsstil der Vergangenheit und eine entschlossene Strategie eigenständiger industrieller Entwicklung nach dem Vorbild der benachbarten NICs wäre nötig, um diese Strukturschwäche zu überwinden.

c) Beschäftigungsarmes Industriewachstum gehört zu den folgenschwersten Wirkungen des bisherigen Entwicklungsstils. Ohne eine scharfe Änderung der Industriepolitik würden wachsende Unterbeschäftigung und fallende Reallöhne auch bei einer hohen Wachstumsrate (des BIP) von 6 % jährlich weiter verstärkt, so die Prophezeiungen der Weltbank. (10) Zwischen 1985 und 1989 stieg die Zahl der Unterbeschäftigten nach offiziellen Angaben um 700.000 Personen an. (11) d) Die interne und externe Verschuldung des philippinischen Staates hat eine strukturelle Ursache in seiner Unfähigkeit, gesellschaftlichen Reichtum zu besteuern und die Steuern einzutreiben. 1988 fiel sogar das Steueraufkommen relativ zum Bruttosozialprodukt trotz günstiger Konjunkturentwicklung.

e) Nichts ließ die Passivität und Leistungsschwäche der Regierung auf schlagendere Weise deutlich werden, als die diesjährige Elektrizitätskrise auf Luzon. (12)

Die zaghaften Schritte in Richtung Strukturverbesserung, die die Aquino-Regierung unternommen hat, sind zu schwach oder kommen zu spät. Infolgedessen bleibt das kräftige Wachstum der letzten vier Jahre in Höhe von real rund 6 % jährlich äußerst brüchig.

Deregulierung und Destabilisierung

Untätigkeit und Erfolglosigkeit schränken Handlungsspielräume weiter ein. Aus diesem Grund schwindet das Reaktionsvermögen der Aquino-Regierung auf

interne Krisenerscheinungen und negative externe Einflüsse. Angesichts erodierender staatlicher Steuerkapazität führen die Stabilisierungsversuche des IWF nach bewährtem Muster nur zu inkonsistenten Scheinlösungen. Weitere Destabilisierung ist die Folge.

Ende Oktober scheint das finanzpolitische Kartenhaus der letzten Jahre unter dem Eindruck der sprunghaft gestiegenen Ölpreise ins Rutschen zu geraten. (13) Die Regierung ist eingeklemmt zwischen dem hohen Schuldendienst auf der einen und der angespannten sozialen Stimmung auf der Straße auf der anderen Seite. Letzteres resultiert in Benzinpreissubventionen, die zusammen mit dem Schuldendienst ein anschwellendes Budgetdefizit entstehen lassen. Dieses heizt wiederum die Inflation an, die von 10,6 % 1989 auf 12,7 % in den ersten neun Monaten dieses Jahres anstieg. Gleichzeitig drohen die Ölpreiserhöhungen die Zahlungsbilanz aus den Angeln zu heben. Der IWF fordert aus diesem Grund eine Kombination aus Peso-Abwertung und Benzinpreiserhöhungen. Am 31. Oktober hat die Regierung die Währung schließlich um 8,7 % auf 28 Pesos zum US\$ abgewertet. Ohne gleichzeitige Reduzierung des Budgetdefizits wird diese Abwertung jedoch erodiert. Umgekehrt verteuert die Abwertung die Schuldenbedienung und steigert auf diese Weise das Budgetdefizit.

Nils van Well

Der Verfasser ist Wirtschaftswissenschaftler und lebt in Berlin

Anmerkungen:

- 1) Florian Alburo et al., "Economic Recovery and Long-Run Growth: Agenda for Reforms", PIDS, 1.5.1986
- 2) "Policy Agenda for People-Powered Development", NEDA, 1986
- 3) IBON Facts & Figures 15. & 31.12.89; FEER 28.6.90
- 4) FEER 28.6.90
- 5) zit. S. 592, Robert S. Dohner and Ponciano Intal, Jr., "The Marcos Legacy: Economic Policy and Foreign Debt in the Philippines", in: Jeffrey D. Sachs and Susan M. Collins (eds.), *Developing Country Debt and Economic Performance, Vol. III: Country Studies*, Chicago, 1990, S. 373-614
- 6) FEER 13.7.89; Manila Chronicle 25.6.89; Conjunction July 89
- 7) Horacio Morales et al., "Open Letter of the Filipino People's Delegation to the Philippine-Japan Forum on the Philippine Aid Plan", Tokyo, 4.7.89
- 8) Gustav Ranis, "The Philippines, the Brady Plan and the PAP: Prognosis and Alternative", May 1989, zitiert nach: Joel Rocamora, "Reassessing Generosity: The Philippine Aid Plan", TNI, Amsterdam, August 1989
- 9) IBON Facts & Figures, 15. & 30.9.89
- 10) Kap. III.B., World Bank, "The Philippine Poor: What is to be done?", Washington, D.C., 25.2.1988
- 11) S. 38, FEER 12.7.90
- 12) FEER 10.5.90
- 13) FEER 8. und 15.11.90



Kleines Mädchen in Manila 1989

Foto: R. Dusik