

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Institut für Konjunkturforschung

WOCHEN BERICHT

35. Jahrgang

Berlin, den 1. Februar 1968

Nummer 5

Die indische Entwicklungsplanung 1967/68

Am 10. November 1967 hat die indische Planungskommission einen vierten Fünfjahrplan für die Haushaltsjahre 1969/70 bis 1973/74 angekündigt¹. Damit wurde die Ungewißheit über die Zukunft der Entwicklungsplanung in Indien beseitigt, die Ende 1965 durch eine Erklärung der indischen Regierung ausgelöst worden war. Aus ihr konnte geschlossen werden, daß der Beginn des vierten Fünfjahrplans von Anfang April 1966 zunächst um ein Jahr verschoben werden sollte. Trotzdem wurde aber im August 1966 ein Entwurf des vierten Plans vorgelegt, der sich auf das Jahrfünft von 1966/67 bis 1970/71 bezog.

Ende 1966 stellte sich jedoch heraus, daß der Entwurf des vierten Plans einer gründlichen Neubearbeitung bedurfte. Wegen der gleichzeitig in Angriff genommenen Reorganisation der zentralen indischen Planungsinstanzen, die bislang noch immer nicht abgeschlossen ist, machte diese Neubearbeitung in der folgenden Zeit aber nur langsame Fortschritte. Noch im September 1967 herrschte in der Planungskommission Unklarheit darüber, wann mit der endgültigen Vorlage des Plans zu rechnen sei.

In der Zwischenzeit hatte sich die indische Regierung aber schon mit einer jährlichen Planung beholfen. Einem ersten Jahresplan für 1966/67 ist inzwischen der zu Beginn des zweiten Halbjahres 1967 fertiggestellte Plan für das gegenwärtig laufende Haushaltsjahr 1967/68 gefolgt. Vermutungen, daß die Regierung nach den unbefriedigenden Erfahrungen mit dem dritten Plan das seit 1950/51 bestehende System der für die Entwicklungspolitik verbindlichen Fünfjahrpläne in eine unverbindlichere, langfristige Rahmenplanung umwandeln und die weitere wirtschaftliche Entwicklung konkret nur mit Jahresplänen fördern wollte, wurden durch den November-Beschluß der Planungskommission hinfällig. Der

vierte Fünfjahrplan soll nun im September 1968 veröffentlicht werden und nach Abwicklung eines dritten Jahresplans für 1968/69 am 1. April 1969 beginnen.

Die Implikationen des Jahresplans 1967/68

Der Jahresplan für 1967/68 ging davon aus, daß Indien im Jahre 1966/67 ein Volkseinkommen (Nettosozialprodukt zu Faktorkosten in Preisen von 1960/61) von 164,2 Mrd. Rs² erzielt hatte. Auf dieser Basis wurde das für 1967/68 geplante Wachstum des indischen Sozialprodukts auf real 12,4 vH veranschlagt. Im Rahmen des gesamtwirtschaftlichen Wachstums soll nach dem Plan die landwirtschaftliche Produktion um 24 vH, die industrielle um 5 vH zunehmen.

Über die Investitionen, die für das Planjahr 1967/68 vorgesehen sind, gibt der Jahresplan keine klare Auskunft. Einen Anhaltspunkt bieten jedoch die öffentlichen Entwicklungsausgaben, von denen erfahrungsgemäß durchschnittlich 85 vH zur Finanzierung öffentlicher Nettoinvestitionen verwendet werden. Von den im Jahresplan genannten Entwicklungsausgaben von nominal 22,5 Mrd. Rs dürften demnach 19 Mrd. für Investitionen vorgesehen sein. Berücksichtigt man die seit 1960/61 eingetretene und für 1967/68 erwartete Steigerung der Investitionsgüterpreise von insgesamt gut 55 vH, so entspricht dies freilich nur noch rund 12,3 Mrd. Rs zu Preisen von 1960/61. Hinzu kommen die Privatinvestitionen, die im Entwurf des vierten Plans 57 vH der geplanten öffentlichen Investitionen ausmachen. Wegen der von seinen Autoren hervorgehobenen Einbettung des Jahresplans 1967/68 in die Programmstruktur dieses Entwurfs ist es gerechtfertigt, diesen Anteil

¹ Das indische Haushaltsjahr läuft jeweils vom 1. April bis zum 31. März des folgenden Jahres.

² Bis 5.6.1966: 1 US-\$ = 4,76 Rs; seitdem 1 US-\$ = 7,50 Rs.

Die geplanten öffentlichen Entwicklungsausgaben und öffentlichen Investitionen in Indien

Sektor	in Mrd. Rs				Struktur in vH			
	Vierter Fünfjahrplan ¹⁾ 1966/67 — 1970/71		Jahrespläne ²⁾ 1966/67 ³⁾ 1967/68		Vierter Fünfjahrplan 1966/67 — 1970/71		Jahrespläne 1966/67 ³⁾ 1967/68	
	Entwickl.- ausgaben	Investi- tionen	Entwicklungsausgaben		Entwickl.- ausgaben	Investi- tionen	Entwicklungsausgaben	
Landwirtschaft und „Community Development“	24,10	15,75	3,46	3,76	15,1	11,6	15,6	16,7
Bewässerung und Energie	29,94	29,94	5,43	5,31	18,7	22,0	24,4	23,6
Bergbau und Industrie	43,06	41,66	5,88	5,64	26,9	30,6	26,5	25,1
Verkehr	30,01	30,10	4,32	4,19	18,7	22,1	19,4	18,6
„Social Services“	⁴⁾ 31,60	18,05	2,92	3,30	19,7	13,3	13,1	14,7
Sonstige Programme	⁴⁾ 1,20	0,50	0,19	0,25	0,7	0,4	0,8	1,1
Gesamt	160,00	136,00	22,20	22,46	100,0	100,0	100,0	100,0

¹⁾ Zu Preisen von Juni 1966. — ²⁾ Zu jeweiligen Preisen. — ³⁾ Vorläufige Schätzung der Planungskommission. — ⁴⁾ Im Entwurf des Vierten Fünfjahrplans wurden für „Social Services“ 32,1 und für „Sonstige Programme“ 0,7 Mrd. Rs genannt. Die Differenz erklärt sich aus unterschiedlicher Zusammenfassung der Einzelprogramme.
Quellen: Fourth Five Year Plan: A Draft Outline — Annual Plan 1967/68.

als Richtschnur für die Ermittlung der für 1967/68 erwarteten Privatinvestitionen zu verwenden. Unter dieser Voraussetzung müßte man das geplante Investitionsvolumen für 1967/68 auf real etwa 19,3 Mrd. Rs beziffern. Da 1966/67 nach ersten Schätzungen — ebenfalls zu Preisen von 1960/61 — 18,8 bis 19,4 Mrd. Rs investiert worden sind, würden sich die für 1967/68 geplanten und wahrscheinlich auch in dieser Höhe realisierten Investitionsausgaben gegenüber dem Vorjahr also kaum erhöhen.

Über die Bereichsstruktur der öffentlichen Investitionen läßt sich ein ungefährender Eindruck — ebenfalls anhand der geplanten Verteilung der öffentlichen Entwicklungsausgaben — gewinnen. Der Entwurf des vierten Fünfjahrplans zeigt, daß die für Bewässerung, Energie und Verkehr angesetzten Entwicklungsausgaben ausschließlich, diejenigen für die Industrie zu 97 vH Investitionen darstellen. Am niedrigsten ist der Anteil der Investitionen an den öffentlichen Entwicklungsausgaben bei den unter der Rubrik „Social Services“ zusammengefaßten Programmen (56 vH), während die Entwicklungsausgaben für die Landwirtschaft etwa zu zwei Dritteln Investitionszwecken dienen. Die im Jahresplan 1967/68 ausgewiesenen Entwicklungsausgaben für die Landwirtschaft dürften — zu Preisen von 1960/61 — etwa 1,5 Mrd. an Investitionen enthalten. Da von den Entwicklungsausgaben für Bewässerung und Energie zusammen rund 28 vH auf die Erweiterung der Bewässerungskapazität entfallen, partizipiert die Landwirtschaft folglich insgesamt real mit etwa 2,5 Mrd. Rs direkt am öffentlichen Investitionsprogramm, wohingegen der Industrie einschließlich Energie rund 6,3 Mrd. Rs an öffentlichen Investitionen zugute kommen sollen.

Trotz falscher Ausgangsbasis . . .

Ob die sektoralen und damit schließlich auch die gesamtwirtschaftlichen Wachstumsziele mit Ende des Finanzjahres 1967/68 auch verwirklicht sein werden, kann gegenwärtig noch nicht gesagt werden. Wegen des für die indische Statistik charakteristischen großen „time lag“ zwischen Beobachtungs- und

Publikationsperiode sind über die abgelaufenen zehn Monate des Haushaltsjahres 1967/68 bis jetzt nur sehr spärliche Informationen verfügbar.

Bei einer Beurteilung muß zunächst einmal berücksichtigt werden, daß die Ausgangswerte für das Jahr 1966/67, die von den indischen Planern für ihre Zielprojektion verwendet wurden, nicht den tatsächlichen Ergebnissen entsprechen. Dem Wachstumsziel für die Industrie wurde ein Basiswert des Index der Industrieproduktion von 189,5, der erhofften landwirtschaftlichen Produktionssteigerung ein Ausgangswert des entsprechenden Index von etwa 136 zugrunde gelegt. Während sich die Planungskommission im Fall der Landwirtschaft nur geringfügig verschätzte, war der Fehler bei der Schätzung der Industrieproduktion größer: der Index der landwirtschaftlichen Produktion dürfte 1966/67 bei 137, der Industrieproduktionsindex jedoch bei 193 gelegen haben. Um das für 1967/68 anvisierte Produktionsniveau zu realisieren, genügen also geringere Zuwachsraten als im Plan vorgesehen wurden. Während die Abweichung bei der Landwirtschaft unbedeutend ist, impliziert der höhere Ausgangswert bei der Industrie anstelle der ursprünglichen 5 vH nur eine Wachstumsrate von 3,1 vH, wenn die absoluten Produktionsziele erreicht werden sollen.

Größer als im Jahresplan müßte hingegen die erforderliche Wachstumsrate des Sozialprodukts ausfallen, denn die Unterschätzung der Produktionsergebnisse von Landwirtschaft und Industrie im Basisjahr, die gemeinsam einen Beitrag von durchschnittlich 70 vH zum Nettoinlandsprodukt leisten, wurde durch eine Überschätzung der Produktion des tertiären Sektors überkompensiert: Statt der dem Jahresplan 1967/68 zugrunde gelegten 164,2 Mrd. Rs betrug das Volkseinkommen im Jahre 1966/67 wahrscheinlich nur 161,2 Mrd. Soll das Planziel von 184,6 Mrd. Rs bis März 1968 dennoch erreicht werden, müßte das reale Volkseinkommen statt um 12,4 vH sogar um reichlich 14,5 vH steigen.

Gemessen an den Wachstumserfolgen der Vergangenheit erscheint dieses Ziel auf den ersten Blick

Daten zur Wirtschaftsentwicklung Indiens von 1960/61—1967/68

	Einheit	1960/61	1961/62	1962/63	1963/64	1964/65	1965/66	1966/67	1967/68	Jährlicher Zuwachs in vH			
										1960/61 bis 1964/65	1960/61 bis 1965/66	1965/66 bis 1966/67	1966/67 bis 1967/68
Volkseinkommen	Mrd. Rs zu Preisen von 1960/61												
geplant		145	153,1	161,7	170,7	180,2	190	185,5	184,6	5,6	5,6	5,7	12,4
tatsächlich		134,5	140,4	143,3	151,0	162,2	156,8	161,2	.	4,8	3,1	2,8	.
Nettoinvestitionen	" "												
geplant		.	.	.	.	.	.	.	³⁾ 19,3	.	.	.	.
tatsächlich		18,7	17,3	19,0	22,4	23,9	21,4	18,8	.	6,3	2,7	-12,15	.
Nettokapitalimport ¹⁾	" "												
geplant		.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
tatsächlich		5,0	3,6	4,3	4,4	5,6	4,5	6,6	.	2,9	-2,1	46,7	.
Bevölkerung ²⁾	Mill. Pers.												
erwartet		³⁾ 439	450	461	472	483	493	⁴⁾ 501	.	2,4	2,4	2,5	.
tatsächlich	" "	³⁾ 439	453	464	475	487	499	⁵⁾ 512	⁵⁾ 525	2,6	2,6	2,6	2,6
Je-Kopf-Einkommen	Rs zu Preisen v. 1960/61												
geplant		330	340	351	362	373	385	370	.	3,1	3,1	3,1	.
tatsächlich		306	310	309	318	333	314	315	.	2,1	0,5	0,3	.
Industrielle Produktion	1956 = 100												
geplant		132	147	163	181	202	224	211	199	11,2	11,2	9,9	5,0
tatsächlich	"	133	142	153	167	178	185	193	.	7,6	6,8	4,3	.
Landwirtschaftliche Produktion	1949/50=100												
geplant		135	142	150	158	167	176	173	169	5,4	5,4	26,9	24,3
tatsächlich	"	142	145	137	142	158	132	137	.	2,7	-0,9	3,8	.

Anmerkung: Die Planzahlen für die Jahre 1966/67 und 1967/68 beruhen auf Angaben in den entsprechenden Jahresplänen sowie im Entwurf des vierten Plans. Die für 1966/67 und 1967/68 geplanten Zuwachsraten wurden aufgrund der in diesen drei Quellen geschätzten Basiswerte für 1965/66 und 1966/67 ermittelt. Diese Basiswerte stimmen also nicht mit den in der Tabelle aufgeführten tatsächlichen Werten für 1965/66 und 1966/67 überein. — ¹⁾ Defizit der Leistungsbilanz (einschl. öffentl. Übertragungen und 50 vH der statistischen Diskrepanzen) + nichtmonetäre Zuflüsse + zurückbehaltene Gewinne ausländischer Unternehmungen. — ²⁾ Sofern nicht besonders vermerkt: Stand um die Mitte des zweiten Kalenderjahres im Haushaltsjahr. — ³⁾ Zensus vom März 1961. — ⁴⁾ Erwartet für Mitte 1966. — ⁵⁾ Schätzung des DIW.
Quellen: Third Five Year Plan. — Fourth Five Year Plan: A Draft Outline. — Annual Plan 1966/67 und 1967/68. — Brochure on Revised Series of National Product for 1960/61 to 1964/65. — Reserve Bank of India Bulletin und Supplement Januar 1967. — Monthly Commentary on Indian Economic Conditions. — Bulletin on Food Statistics. — India 1966: A Reference Annual. — Reserve Bank of India, Bombay. — Planning Commission: Perspective Planning Division, New Delhi.

als entschieden zu ehrgeizig. Das gleiche gilt im übrigen auch für die Landwirtschaft. Von 1960/61 bis 1964/65 ist die landwirtschaftliche Produktion nur um jahresdurchschnittlich 2,7 vH gestiegen. Lediglich das unter Berücksichtigung des korrigierten Ausgangsniveaus von 1966/67 im laufenden Jahr noch vorgegebene Wachstum der Industrieproduktion um 3,1 vH erscheint realisierbar. In der Zeit von 1960/61 bis 1964/65 war die durchschnittliche jährliche Zuwachsrate mit 7,6 vH in diesem Bereich sogar mehr als doppelt so hoch.

... kurzfristige Ziele wahrscheinlich erreichbar

Doch zeigt gerade ein Blick auf die Landwirtschaft, daß ein Vergleich zwischen den bisherigen Erfolgen und der für 1967/68 erhofften Wachstumsrate leicht ein falsches Bild vermitteln kann. Obwohl sich die indische Regierung seit Planungsbeginn im Jahre 1950/51 bemüht hat, das Wachstum der landwirtschaftlichen Produktion durch ein Bündel agrartechnischer, erzieherischer und organisatorischer Verbesserungsprogramme zu beschleunigen und dabei für eine von Jahr zu Jahr verbesserte Input-Struktur zu sorgen, ist es ihr bisher nicht gelungen, die hohe Witterungsabhängigkeit der indischen Landwirtschaft zu senken. In den vergangenen sechs Jahren wurde die landwirtschaftliche Produktion in Indien durch verspätete oder unzureichende Monsunregen erheblich beeinträchtigt; 1965/66 und 1966/67 sogar zweimal hintereinander. Allein von den für die Ernährung der indischen Bevölkerung wichtigsten Gütergruppen Getreide und Hülsen-

früchte („foodgrains“) wurden im Erntejahr 1964/65 fast 89 Mill. t produziert (1950/51: 53,6 Mill. t). Obwohl die „foodgrain“-Produktion infolge extrem ungünstiger Witterung im folgenden Jahr auf 72 Mill. t zurückging und auch 1966/67 nur 75 Mill. t erreichte, ist das Produktionspotential der indischen Landwirtschaft seither vergrößert worden.

Da die Monsunregen im Gegensatz zu den beiden vergangenen Erntejahren bis Ende 1967 rechtzeitig eingetroffen und ausreichend gewesen sind, ist es also durchaus denkbar, daß Indien 1967/68 das gesteckte Ziel von 95 Mill. t „foodgrains“ realisiert. Dies würde einem Zuwachs von fast 27 vH gegenüber dem Vorjahr entsprechen. Da die Nahrungsmittelproduktion der indischen Landwirtschaft in den 16 Jahren seit Planungsbeginn aber eher etwas langsamer gestiegen ist als die übrige landwirtschaftliche Erzeugung, scheint der zum Erreichen des für 1967/68 erhofften Produktionsniveaus erforderliche Gesamtzuwachs um etwa 23 vH also doch im Bereich des Möglichen zu liegen.

Von einem günstigen Abschneiden der Landwirtschaft würde aber auch die indische Industrie profitieren, die in wichtigen Sektoren weitgehend auf heimischen Agrarstoffen aufbaut. Von 1963/64 bis 1966/67 sind die Zuwachsraten der industriellen Produktion in Indien fast kontinuierlich von 8,9 auf 4,3 vH zurückgegangen. Dieser Rückgang hing freilich nicht allein mit schlechten landwirtschaftlichen Produktionsergebnissen, einem dadurch bedingten Rückgang landwirtschaftlicher Zulieferungen und

nachlassender Nachfrage der Landwirtschaft nach Industrieprodukten zusammen.

Die reichen Vorkommen natürlicher Rohstoffe und der rasch wachsende Inlandsmarkt hatten Indien veranlaßt, zu Beginn des zweiten Fünfjahrplans bei seiner Industrialisierung den Grundstoff-, Produktions- und Investitionsgüterbereich vorrangig aufzubauen und zu erweitern. Nicht zuletzt wegen des Mangels an statistischen Unterlagen war dabei jedoch der industriellen Verflechtung zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt worden, so daß wichtige Infrastrukturbereiche wie Energie und Verkehr relativ vernachlässigt wurden. Hinzu kam, daß sich die Fertigstellung wichtiger Industrieprojekte verzögerte und daß die Anlaufschwierigkeiten nach ihrer Inbetriebnahme unterschätzt wurden. Gleichzeitig erzwang die chronisch angespannte Devisensituation Importrestriktionen, wodurch die Einfuhr von Rohstoffen, Halbfabrikaten und Ersatzteilen, die in Indien nicht oder noch nicht hergestellt werden, beeinträchtigt wurde. Alle diese Faktoren störten den interindustriellen Güterfluß und brachten unterbeschäftigte Kapazitäten in fast allen Industriezweigen mit sich. Erst als erhebliche Preissteigerungen auftraten, sah sich die Regierung gegen Mitte 1965 zu einer Änderung ihrer bisherigen Industrialisierungsstrategie veranlaßt.

Wann die inzwischen getroffenen Maßnahmen zur Auslastungssteigerung der indischen Industrie — vor allem die Stärkung der industriellen Infrastruktur und eine sektoral-differenzierte Liberalisierung von „maintenance“-Einfuhren — voll wirksam werden, läßt sich zur Zeit noch nicht absehen. Ungeachtet dessen scheint aber die bisherige Entwicklung der Industrieproduktion die Hoffnung zu rechtfertigen, daß zumindest das relativ bescheidene Ziel eines Zuwachses um 3,1 vH im laufenden Jahr erreicht wird. Ergebnisse liegen zwar erst bis einschließlich August 1967 vor, so daß eine gesicherte Aussage nur über die ersten fünf Monate des laufenden Haushaltsjahres möglich ist. In dieser Zeit hat sich das Produktionsniveau der indischen Industrie um lediglich 2,1 vH gegenüber der gleichen Periode des Vorjahres erhöht: Der rückläufige Trend der industriellen Zuwachsrates hat sich also auch im laufenden Haushaltsjahr zunächst weiter fortgesetzt. Bereits in den Monaten Juli und August 1967 ist aber die Produktion gegenüber den gleichen Monaten des Vorjahres um 2,8 vH gestiegen. Das wahrscheinlich gute Ernteergebnis dürfte auch auf die Industrie belebend wirken, so daß angenommen werden kann, daß diese Steigerung in der zweiten Hälfte des

Finanzjahres beträchtlich übertroffen worden ist bzw. noch wird. Zur Zeit wird für diese Periode mit einem Zuwachs von sogar 6 bis 7 vH gerechnet.

Langfristig größere Anstrengungen erforderlich

Die insgesamt also recht wahrscheinliche Erfüllung des Jahresplans 1967/68 darf freilich nicht zu dem Schluß verleiten, daß Indien damit auch seinen Entwicklungsbedürfnissen gerecht würde. Selbst wenn 1967/68 ein Sozialprodukt in der Größenordnung von 185 Mrd. Rs erreicht wird, hätte sich das indische Volkseinkommen von 1964/65 bis 1967/68 durchschnittlich nur um 4,4 vH im Jahr erhöht. Der größte Teil dieses Zuwachses wäre allerdings durch das sehr hohe Bevölkerungswachstum (+ 2,6) bereits wieder aufgezehrt worden, so daß die Steigerung des Sozialprodukts je Einwohner mit weniger als 1,8 vH sehr viel kleiner wäre. Eine nachhaltige Verbesserung, die wegen des immer noch sehr niedrigen Niveaus des indischen Je-Kopf-Einkommens dringend erforderlich ist, setzt also für die Zukunft sehr viel größere Anstrengungen als bisher voraus.

Trotz der Bemühungen der Regierung, die öffentlichen Ausgaben den Einnahmen stärker als früher anzupassen und damit die vom öffentlichen Haushalt ausgehenden inflationären Tendenzen abzuschwächen, scheint das Haushaltsdefizit auch in dem ablaufenden Haushaltsjahr wieder beträchtlich über den Planansätzen zu liegen. Da sich die Einnahmen und der für öffentliche Entwicklungsprogramme vorgesehene Teil der Staatsausgaben in den Grenzen des Geplanten halten, ist diese Erhöhung vor allem auf die außerplanmäßige Steigerung der nicht entwicklungswirksamen Staatsausgaben — besonders im Rüstungs- und Personalbereich — zurückzuführen. Die Chancen, den kommenden Haushaltsplan so zu gestalten, daß mehr Mittel für die wirtschaftliche Entwicklung verbleiben als in den beiden Vorjahren, sind gering. Zwar wird die für das Winterhalbjahr 1967/68 erwartete Wiederbelebung auch die Einnahmeposition des Staates verbessern, doch sind die Bestrebungen, darüber hinaus zusätzlich Ressourcen zu mobilisieren, bislang vor allem an der Weigerung der Bundesstaaten gescheitert, die in ihre Kompetenz gehörende Besteuerung der Landwirtschaft zu erhöhen. Da die Auslandshilfe wahrscheinlich auch nicht wesentlich über den für das laufende Jahr gegebenen Zusagen liegen dürfte, muß befürchtet werden, daß auch das kommende Haushaltsjahr dem langfristigen Erfordernis einer nachhaltigen Steigerung der Investitionen nicht gerecht wird.