

De Poolse transitie

G. Biessen en M. Bos-Karczewska*

Het Poolse experiment behelst een schoktherapie gericht op twee doelstellingen. Allereerst poogt de regering de economie te stabiliseren door het inflatiegevaar te beteugelen en de tekorten aan tal van goederen op te heffen. Deze maatregelen veroorzaakten een recessie die veel dieper was dan voorzien. Ten tweede dient een overgang van een centraal geleide naar een markteconomie te worden bewerkstelligd. Voor een dergelijke transitie bestaat geen blauwdruk en de overgang gaat veel moeizamer dan verwacht.

Stabilisatie van de economie

Op 1 januari 1990 werd in Polen een door het IMF gesteund stabilisatieprogramma ingevoerd. Het merendeel van de prijzen werd overgelaten aan het spel van vraag en aanbod en de nog steeds centraal vastgestelde energieprijzen werden sterk verhoogd. Het overheidstekort werd geëlimineerd door op grote schaal subsidies af te schaffen en de belastingen te verhogen. De Poolse regering verwachtte als gevolg hiervan een hoge inflatie, die binnen een half jaar beteugeld kon worden door het economische en financiële systeem nominaal te verankeren. Het eerste nominale anker werd gevormd door een loonbeleid, waarbij de nominale lonen de inflatie slechts zeer beperkt mochten volgen. Het tweede anker was de dollarkoers van de zloty. De zloty werd geleidelijk gedevalueerd van 1.054 zloty per dollar in augustus 1989 naar 9.500 per 1 januari 1990. Tevens werd de zloty intern convertibel gemaakt en werd er een stabiele dollarkoers nagestreefd om de inflatieverwachting te doorbreken en het vertrouwen in de Poolse munt te herstellen. Bovendien werd een strak monetair beleid gevoerd, waarbij gestreefd werd naar een positieve reële rente om de kredietvraag af te remmen en de besparingen te stimuleren. Door de prijsliberalisering, de devaluatie van de zloty en de hoge rentetarieven schoot de inflatie omhoog naar 78,6% per maand in januari 1990¹, een veel hogere inflatie dan de regering had verwacht. Het strakke monetaire beleid en het nominale loonbeleid leidden er echter toe dat de inflatie snel terug liep via 24% in februari naar 4% in maart 1990. Het gevoerde beleid heeft bijgedragen aan een diepe recessie. Door het nominale loonbeleid daalden de reële lonen in het eerste kwartaal van 1990 met 33%, veel sterker dan voorzien. De scherpe daling van de koopkracht van de Poolse burgers leidde tot een ongekende daling in de verkopen van de industriële sectoren van 24% in het eerste kwartaal². Werkloosheid deed haar intrede en liep op tot 267.000 in het eerste kwartaal.

In de tweede helft van 1990 vond een versoepeling van het restrictieve beleid plaats. De regering achtte deze versoepeling mogelijk omdat de inflatie terug-

liep. Deze was in augustus onder de 2% per maand gekomen. Echter ook de diepte van de recessie en de hiermee samenhangende opkomende sociale onrust speelden hierbij een rol. Het loonbeleid werd minder restrictief. De reële lonen stegen 4,5% in het derde kwartaal en 16% in het vierde kwartaal ten opzichte van het voorafgaande kwartaal. De industriële verkopen van de staatssector stegen dan ook in het derde en vierde kwartaal met respectievelijk 1,4% en 9,7% ten opzichte van het voorafgaande kwartaal. Daarnaast vergrootte de overheid haar uitgaven. Gedurende de eerste zes maanden had de overheid een budgetoverschot van 6,6 biljoen zloty, maar dit was aan het einde van het jaar geslonken tot 0,9 biljoen.

Het grote succes van het stabilisatiepakket is dat de tekorten op grote schaal zijn teruggedrongen. De prijzen zijn nu marktruimend en er is een fragiel evenwicht bereikt tussen vraag en aanbod van goederen, zij het op een veel lager niveau van economische activiteit. Een ander duidelijk succes is de interne convertibiliteit van de zloty. De zloty is stabiel gebleven vanaf het begin van de schok en het IMF-fonds van 1 miljard dollar ter stabilisatie van de Poolse munteenheid is zelfs niet gebruikt.

Het onvoorspelbare karakter van de Poolse schoktherapie wordt duidelijk wanneer we de doelstellingen van de regering afzetten tegen de bereikte resultaten (zie tabel 1). De inflatie in het gehele jaar 1990 was veel hoger dan voorzien en de recessie, gemeten in toename van de werkloosheid en afname van de industriële productie, veel dieper dan verwacht. Ondanks het sterk inperken van de vraag is men er niet in geslaagd de inflatie onder controle te krijgen. In de tweede helft van 1990 vertoonde de inflatie wederom een oplopende tendens.

* Guido Biessen is als AIO verbonden aan de Universiteit van Amsterdam en het Tinbergen Instituut. Malgorzata Bos-Karczewska is algemeen econoom en redacteur economie van *Oost-Europa Verkenningen*.

1. Het statistische materiaal is ontleend aan Statystyka Polski nr. 2, *Rzeczpospolita*, 2 februari 1991.

De reactie van staatsbedrijven

De Poolse economie wordt gekenmerkt door een dominante staatssector die 90% van de industriële activa bezit. De overheid veronderstelde dat de staatsbedrijven door de vraaguitval gedwongen zouden worden nieuwe markten te zoeken, kostenbesparingen door te voeren, het aangeboden pakket van goederen te veranderen en agressievere verkooptechnieken te introduceren. Tevens zou de beoogde marktconforme aanpassing afgedwongen worden door de staatsbedrijven financiële discipline op te leggen. Faillissementen werden verwacht. Het door de overheid gewenste rationaliseringsproces werd echter doorkruist door het monopolistische gedrag van de staatsbedrijven. De voorname reactie was het afwentelen van de gestegen kosten op de consument en het inkrimpen van de productie. Toch vond enige aanpassing plaats. De staatsbedrijven poogden de afzet te vergroten door meer te exporteren en door directe verkoop aan de consument (op de straat of in de fabriekswinkel). Tevens werd een voorzichtig begin gemaakt met het ontslag van werknemers. Gedurende het jaar 1990 bleef de werkloosheid stijgen tot ruim 1 miljoen. Opmerkelijk is dat de liquiditeitspositie van de staatssector in het eerste kwartaal zelfs is verbeterd. Dat kwam door het realiseren van 'windfall profits'². Eind 1989 hebben de staatsbedrijven, vooruitlopend op de prijsschok, grote voorraden grondstoffen aangelegd. De ruime kredietmogelijkheden en de toen nog steeds sterk overgewaardeerde zloty bood de staatsondernemingen de mogelijkheid hiertoe. Terwijl de productie in de staatssector in 1989 met 6,5% daalde, stegen de voorraden grondstoffen en intermediaire producten met 20,9%. Tevens werd het restrictieve monetaire beleid omzeild door onderlinge kredietverlening.

In de tweede helft van 1990 is de liquiditeitspositie van de staatssector licht gedaald, mede door de versoepeling van het loonbeleid. De staatsbedrijven legden als vanouds weer prioriteit bij het laten stijgen van de lonen. Een groeiend aantal kleinere staatsbedrijven kwam in financiële problemen. In november 1990 waren er meer dan 2.300 verliesgevende staatsbedrijven en 1.250 bedrijven die de belastingplicht niet konden nakomen. Daarnaast waren 593 staatsbedrijven niet langer kredietwaardig³. Toch zijn de verwachte faillissementen vooralsnog uitgebleven, mede omdat het beleid van het opleggen van financiële discipline niet stringent is uitgevoerd. De versoepeling van het monetaire beleid heeft hierbij een rol gespeeld. Door de onverwachte opleving van de inflatie werd de reële rente onbedoeld negatief.

De private sector

De prijsliberalisering in een staatseconomie blijkt onvoldoende om marktgedrag te genereren. Het stuit op systeemproblemen zoals het ontbreken van concurrentie en faillissementen. De opkomst en de groei van de particuliere sector zijn onontbeerlijk om het functioneren van het marktmechanisme te verbeteren, de economische groei te herstellen en Polen uit de recessie te leiden. De private sector kan ontwikkeld worden door privatisering van de staatsbedrijven, door de opkomst van nieuwe, kleine private ondernemingen en door buitenlandse investeringen.

Doelstelling 1990 Realisatie 1990

Inflatie		
dec. 1990 t.o.v. dec. 1989 (%)	95	250
Ontwikkeling reële lonen (%)	-10	-28
Groei consumptie gezinnen (%)	-6	-24
Groei industriële afzet staatssector (%)	-5	-25
Groei bbp (%)	-5	-12
Werkloosheid (mln.)	0,4	1,1
Saldo overheidsbegroting (biljoenen zloty)	-3,5	0,9
Saldo buitenlandse handel in harde valuta (mld. US\$)	-0,8	3,8
Saldo buitenlandse handel (mrd. roebels)	-0,5	4,8

Bronnen: G. Kolodko, Po roku i po szoku, *Zycie Gospodarcze*, nr. 2, 1991; M. Misiak, Rok Balcerowicza, *Zycie Gospodarcze*, nr. 6, 1991; Statystyka Polski, nr. 2, *Rzeczpospolita*, 2 februari 1991.

Aanvankelijk ging de aandacht van de regering uit naar de 'grote' privatisering van 7.600 staatsbedrijven. Dit proces bleek veel moeilijker dan verwacht. De wetgeving omtrent deze privatisering stuitte in eerste instantie op politieke en sociale barrières. De wet op privatisering van 13 juli 1990 bevat een politiek compromis: 20% van de aandelen zijn voor de werknemers gereserveerd. Er zijn nu in totaal slechts acht industriële bedrijven geprivatiseerd. Voor de 500 grootste bedrijven werd gekozen voor privatisering door uitgifte van aandelen. Dit proces is echter nauwelijks van de grond gekomen door het ontbreken van financiële markten en door de geringe beschikbaarheid van binnenlands kapitaal. Bovendien is het beschikbare kapitaal door de inflatie in waarde gedaald. Het proces van privatisering door middel van uitgifte van aandelen zal dan ook veel tijd in beslag nemen. Wil men komen tot een snelle privatisering dan is men genoodzaakt om tot kunstmatige vormen van privatisering over te gaan. Zo wil men gratis kapitaalbonnen aan de bevolking verstrekken, waarmee aandelen gekocht kunnen worden.

Om het proces van privatisering te versnellen is het restrictieve loonsombelastingstelsel voor de particuliere sector per 1 januari 1991 afgeschaft. Daarnaast is men van plan goedkoop kredieten te verstrekken ten behoeve van de verkoop van activa van kleinere en middelgrote staatsbedrijven. De nieuwe regering Bielecki legt hier de nadruk op. Daarvoor dient echter tevens een hervorming van het bankwezen plaats te vinden.

Het gebrek aan binnenlands kapitaal is niet het enige struikelblok voor een snelle privatisering. Een complicierend probleem is de waardebeoordeling van ondernemingen. Een aandelenbeurs bestaat nog niet in Polen. Bovendien dienen een aantal staatsbedrijven eerst geherstructureerd te worden alvorens zij voor privatisering in aanmerking komen. Zij zijn dusdanig verouderd of produceren goederen van

Tabel 1. Doelstellingen en realisatie van het stabilisatieprogramma

2. Zie J. Winięcki, Post-Soviet-type economies in transition: what have we learned from the Polish transition programme in its first year?, *Weltwirtschaftliches Archiv*, nr. 4, 1990.
3. Zie M. Misiak, Co w finansach przedsiębiorstw, *Zycie Gospodarcze*, nr. 9, 1991; W. Gądomski, Był rok..., *Gazeta Bankowa*, nr. 6, 1991.

een dermate lage kwaliteit, dat het moeilijk zal zijn een koper te vinden.

De opkomst van nieuwe particuliere ondernemingen kreeg aanvankelijk veel minder aandacht van de regering. Deze opkomst werd bemoeilijkt door het restrictieve beleid in het eerste kwartaal, de hoge rente en de vraaguitval. Pas in de tweede helft van 1990 en in het bijzonder in het vierde kwartaal vond een snelle groei plaats. Vooral het aantal particuliere bedrijven in de detailhandel is sterk gegroeid. Dat kwam mede door de 'kleine' privatisering van de staatsdetailhandel, waarbij 35.000 staatswinkels in privéhanden zijn overgegaan. Op 15 december 1990 was het totaal aantal kleine particuliere ondernemingen 1,14 miljoen, een stijging van 360.000 ten opzichte van 1989.

Niet alleen het aantal particuliere bedrijven is van belang. Ook het aandeel van deze bedrijven in de economische activiteit en daarmee de expansiemogelijkheden zijn belangrijk. Hier ontberen de nieuwe ondernemers echter de in markteconomiën gebruikelijke institutionele ondersteuning. Er zijn geen financiële markten en kredietverlening stuit op problemen. De Poolse startende ondernemers hebben onvoldoende activa als garantie voor een banklening. Financiële instellingen en verzekeringsinstellingen gericht op het kleinbedrijf ontbreken.

Niettemin steekt de prestatie van de particuliere sector gunstig af tegen de prestatie van de staatssector. Waar de staatssector een daling van 25% in de industriële productie liet zien, steeg de industriële productie van de particuliere sector met 8,5%. De werkgelegenheid in de particuliere sector steeg met 400.000, tegenover een daling in de staatssector van 950.000. Opmerkelijk is ook de sterke groei die de particuliere sector realiseerde in de buitenlandse handel. De invoer van de particuliere sector verviervoudigde en de uitvoer verdrievoudigde in 1990.

Positief is ook dat de Poolse private sector een eigen institutioneel netwerk, zoals kamers van koophandel en industrie, opbouwt. De aandacht van de nieuwe regering voor de opkomst van particuliere bedrijven is groot en de stimulering van het ondernemerschap is tot een van de speerpunten van haar beleid gemaakt.

Buitenlands kapitaal kan ook een belangrijke rol vervullen bij de ontwikkeling van de private sector in Polen. De instroom van westers kapitaal is evenwel beperkt. Het aantal geregistreerde joint ventures en directe westerse investeringen is in 1990 gegroeid van 864 naar 2.616. Slechts de helft is daadwerkelijk operationeel geworden. Bovendien zijn de joint ventures klein en is de gemiddelde investering per joint venture laag (120.000 dollar). De relatief beperkte interesse van het westerse bedrijfsleven komt door het instabiele economische klimaat en de inadequate wetgeving met betrekking tot buitenlandse investeringen.

Buitenlandse handel

Een belangrijk aspect van de schoktherapie is de openstelling van de binnenlandse economie. De liberalisering van de handel met het buitenland werd mogelijk gemaakt door de interne convertibiliteit van de zloty en de opheffing van het staatsmonopolie op buitenlandse handel. In de handelspolitiek vond een verschuiving plaats van kwantitatieve re-

stricties naar tariefbescherming. De buitenlandse handel kan een belangrijke rol in de transitieperiode spelen. Toenemende concurrentie van buitenlandse producten kan een rationalisering van de prijsstructuur teweeg brengen en de staatsbedrijven dwingen de produktie te rationaliseren. Bovendien zijn voor de modernisering importen van buitenlandse investeringsgoederen nodig en biedt de exportsector de mogelijkheid tot additionele afzet bij de daling van de binnenlandse vraag.

Voor 1990 was een tekort op de handelsbalans in harde valuta voorzien (zie tabel 1). Er werd evenwel een record-overschot bereikt, voornamelijk door een groei van de exporten van 39,4% ten opzichte van 1989. De verklaring voor deze onverwachte exportprestatie lag in de reactie van staatsbedrijven. Door de ineens stortende binnenlandse markt zagen ze zich genoodzaakt de exporten te vergroten. De importen in harde valuta stegen slechts met 4,4%. Gedurende de eerste zes maanden van 1990 daalden de importen uit het Westen zelfs met 30%. Blijkbaar was de combinatie van wisselkoers, importheffingen en importtarieven dusdanig dat importen te duur werden. Aan de concurrerende werking van de importen werd zo, zeker gedurende het eerste halve jaar, voorbijgegaan.

In de tweede helft van 1990 vond echter een inhaalmanoeuvre aan de invoerzijde plaats. Door de aanhoudende inflatie bij de vaste nominale dollarkoers werden de importen relatief goedkoper. Ook de lichte opleving van de binnenlandse economie en de tijdelijke opschorting van een aantal invoertarieven hebben daarbij een rol gespeeld.

De structuur van de handel met het Westen laat enkele positieve elementen zien. De invoer van westerse investeringsgoederen liet in 1990 een stijging van liefst 30% zien. Dat duidt op modernisering in tenminste een aantal Poolse bedrijven. Een ander positief element is dat Polen wederom een netto agrarische exporteur is geworden.

Het proces van dollarisatie van de handel met de voormalige Comecon-partners gaat met een aanzienlijke inkrimping van deze handel gepaard. Voor exporteurs, traditioneel gericht op de Oosteuropese markten, dreigt faillissement. In 1990 heeft al een omvangrijke dollarisatie in de handel met de Sovjetunie plaatsgevonden: 58% van de Poolse invoer en 34% van de uitvoer werd in dollars afgewikkeld⁴.

De invoering van wereldmarktprijzen in de voormalige Comecon-handel heeft de prijs van Sovjet-olie aanzienlijk verhoogd. Een olieprijs van 18 dollar per vat zal voor Polen een extra last op de betalingsbalans van 1,6 miljard dollar met zich meebrengen⁵.

Ook de schuldenlast drukt op de betalingsbalans. Om de Poolse transitie te ondersteunen is het Westen echter tot een aanzienlijke schuldvermindering overgegaan.

Vooruitzichten

Het stabilisatiebeleid zal dit jaar worden voortgezet. Deze voorwaarde is verbonden aan het akkoord met het IMF over het driejarige economische pro-

4. Zie Statystyka Polski, *Rzeczpospolita*, 26 februari 1991, nr. 3.

5. Zie *United Nations Economic Bulletin for Europe*, Vol. 42/90, New York, 1991, blz. 45.

gramma⁶. Aan dit akkoord is ook de schuldenreductie en verdere kredietverstrekking van het IMF en de Wereldbank afhankelijk gesteld. Door de Club van Parijs is besloten de Poolse schuld, inmiddels opgelopen tot 48 miljard dollar, waarvan 33 miljard aan westerse overheden, met minimaal 50% te reduceren.

De doelstelling ten aanzien van de inflatie, namelijk 32% in 1991, lijkt nu al niet meer haalbaar. In januari 1991 was de inflatie reeds 12,7%, wat op jaarbasis 320% is. In februari was de inflatie 6,7% en de prognose voor maart is 3%, het laagste inflatiecijfer sinds augustus 1990. De schommeling in de inflatie komt mede door het grillige karakter van de loonontwikkeling. De reële lonen waren in januari met 16% gedaald en in februari met 4% gestegen. Ondanks het restrictieve loonbeleid voor de staatssector lijkt de overheid haar greep op de loonontwikkeling verloren te hebben. Om de inflatie te beteugelen zal de overheid dan ook voornamelijk haar toevlucht nemen tot een restrictief monetair beleid. Zo werd in februari de rente wederom verhoogd. Opvallend is de differentiatie in ingestelde kredietplafonds. Voor de private sector zijn de kredietmogelijkheden ruimer en het is te verwachten dat de overheid dit beleid gericht op de opkomst en groei van de private sector zal voortzetten en verder ontwikkelen. Voor 1991 wordt een begrotingstekort verwacht van 4,5 biljoen zloty. De begroting lijkt echter gebaseerd op minder realistische of reeds achterhaalde veronderstellingen en het feitelijke begrotingstekort kon wel eens veel hoger uitvallen. De raming van 15 biljoen zloty inkomsten uit privatisering van staatseigendom lijkt niet reëel en ook de verwachte groei van het bbp van 4% lijkt veel te optimistisch. De gestaag stijgende werkloosheid wordt een toenemende last voor de overheidsbegroting en het is te verwachten dat de werkloosheid in 1991 de twee miljoen zal overschrijden.

Het besef groeit dat de ongewenste reacties van de staatsbedrijven bij het ontbreken van concurrentie het stabilisatiebeleid in gevaar kunnen brengen. Om de staatssector sneller te privatiseren en sneller tot een concurrerende markteconomie te komen, zullen in 1991 duizend bedrijven omgezet worden in vennootschappen, waarbij de overheid vooralsnog de enige aandeelhouder zal zijn. Dit proces wordt gezien als een eerste stap naar privatisering. Daarnaast staat de privatisering van honderd grote staatsbedrijven op stapel, door middel van verstrekking van kapitaalbonnen. Door de uitgifte van aandelen zullen veertig bedrijven openbaar worden verkocht en in juni zal de beurs worden geopend. Tevens zal de joint-venture-wetgeving verder worden geliberaliseerd om zodoende meer buitenlandse investeringen aan te trekken. Toch is het realistisch te stellen dat de Poolse economie vooralsnog zal worden gekenmerkt door een grote mate van staatseigendom. De Poolse regering wenst vast te houden aan de constante dollarkoers. Door het stijgende binnenlandse prijspeil zal de concurrentie uit het buitenland groter worden. Tevens zullen bedrijven in de exportsector efficiënter moeten gaan produceren om in het buitenland concurrerend te blijven. De tendens in de tweede helft van 1990 van stijgende importen en dalende exporten zal dan ook vooralsnog voortduren. Voor de eerste helft van 1991 ver-

wacht het IKC een volumedaling van de export van 22% en invoertoename met 12%⁷. De exporteurs dringen bij de regering dan ook op devaluatie van de zloty aan om hun export rendabel te maken. Hoewel de regering voet bij stuk wil houden, lijkt een devaluatie bij voortdurende inflatie en dreigende handelsbalanstekorten onafwendbaar.

Door de toenemende concurrentie, zowel vanuit het buitenland als het binnenland, de verminderde winstgevendheid van de exporten en de verdergaande inkrimping van de handel met de voormalige Comecon-partners lijken faillissementen in 1991 onvermijdelijk. Een daadwerkelijke dreiging van faillissementen is echter noodzakelijk om een verandering in het gedrag van de staatsbedrijven af te dwingen.

Conclusies

Het Poolse experiment legt duidelijk een aantal dilemma's van de transitie van een planeconomie naar een markteconomie bloot.

Het draconische pakket van maatregelen ter stabilisatie van de economie is met een diepe recessie gepaard gegaan. Dit brengt aanzienlijke sociale kosten met zich mee. Voor een dergelijk beleid heeft de regering een grote steun van de bevolking nodig. Het is evenwel duidelijk dat het acceptatievermogen van de bevolking grenzen kent en dit maakt een langdurige voortzetting van zo'n beleid onmogelijk. Het succes van de stabilisatiemaatregelen wordt in gevaar gebracht door het achterblijvende tempo van systeemveranderingen. Door het gebrek aan concurrentie en het ontbreken van faillissementen zijn de staatsbedrijven niet gedwongen op grote schaal de productie te rationaliseren. Een zeer restrictief loonbeleid en monetair beleid leidt tot een inkrimping van de productie. Zo wordt de recessie versterkt. Een versoepeling van het beleid leidt echter tot een hernieuwde opleving van de inflatie.

Voor een betere werking van het marktmechanisme is een grotere private sector dan ook onontbeerlijk. De opkomst en expansie van nieuwe particuliere ondernemingen wordt echter bemoeilijkt door de recessie en een restrictief beleid. Ook de privatisering van staatsbedrijven zal hierdoor een nog langduriger proces zijn.

Met het liberaliseren van de economie is nog geen adequaat werkende markteconomie gecreëerd. Het besef groeit dat een actief overheidsbeleid nodig is om de noodzakelijke systeemveranderingen te bewerkstelligen.

Guido Biessen

Malgorzata Bos-Karczewska

6. In het memorandum aan het IMF gaat men van een groei van het bbp van 5 à 7% in 1992-1993 uit en van een inflatie van minder dan 10% in 1993. Tot 1993 wil men 50% van de bedrijven privatiseren. Zie P. Aleksandrowicz, *Co zawieraja dokumenty dla MFW?*, *Rzeczpospolita*, 13 maart 1991.

7. Deze voorspellingen van het Poolse onderzoeksinstituut voor buitenlandse handel, IKC, behoren bij het meest waarschijnlijke scenario namelijk: inflatedaling tot 3% in juni, stagnatie en constante dollarkoers. Zie: *Rzeczpospolita*, 18 maart 1991.