

Poolse les

Vorige week vrijdag werd overeenstemming bereikt over het lidmaatschap van Rusland in het IMF. Tegelijkertijd maakte de G-7 bekend Rusland in 1992 voor \$ 18 mrd. aan betalingsbalanssteun te willen verstrekken, en \$ 6 mrd. te willen storten in een stabilisatiefonds voor de roebel.

Deze snelle doorbraken stemmen tot tevredenheid. Toch is enige terughoudendheid op zijn plaats. Ook aan Polen is omvangrijke financiële hulp verstrekt, bestaande uit betalingsbalanssteun, schuldreductie en een stabilisatiefonds voor de zloty. Hiermee zou een aanloopperiode worden overbrugd waarin macro-economische stabiliteit kon worden bereikt en een begin kon worden gemaakt met de herstructurering van de economie. Desalniettemin werden in de loop van 1991 onder zware sociale en electorale druk de strakke budgettaire en monetaire teugels gevierd. Dit was voor het Fonds aanleiding het met Polen overeengekomen stabilisatieprogramma op te schorten. Voor Rusland wordt een vergelijkbaar pakket overwogen. Het is daarom zinvol stil te staan bij de vraag waarop het ruim twee jaar eerder gestarte Poolse IMF-programma spaak is gelopen.

Op het gebied van de economische liberalisatie is het nodige bereikt. Met de liberalisering van de prijzen, handel en buitenlandse investeringen, met het introduceren van interne convertibiliteit en mededingingsbeleid en met het hervormen van het eigendoms- en ondernemingsrecht is de institutionele basis voor een markteconomie gelegd. Voorts is de hyperinflatie beteugeld en de zloty gestabiliseerd. Daarentegen stuit de omschakeling van de grote industriële staatsbedrijven naar marktgerichte productie op grote problemen. Door de trage aanpassing, het verlies aan traditionele afzetmarkten – de Comecon-handel is in 1991 gehalveerd – en de toenemende concurrentie lopen de afdrachten van de staatsbedrijven aan de schatkist – in 1988 goed voor 70% van de staatsinkomsten – terug. Hierdoor ontstaat een vicieuze cirkel tussen structurele aanpassing en macro-economische stabiliteit. Wegens het ontbreken van een belastingdienst kan de daling van de staatsinkomsten vooralsnog niet worden gecompenseerd door de belastingbasis uit te breiden naar de gestaag groeiende particuliere sector (van 29.000 naar 50.000 bedrijven in 1991). Tegelijkertijd nemen de uitgaven aan sociale voorzieningen hand over hand toe. Gegeven het noodzakelijke evenwicht op de begroting kunnen onvoldoende middelen worden vrijgemaakt om de herstructurering van de grote industriële staatsbedrijven te begeleiden. De herstructurering komt ook niet via de particuliere sector vanzelf op gang. Vanwege het stringente monetaire beleid is er sprake van kredietschaarste en torenhoge rentevoeten. Daarnaast is er nog geen functionerende kapitaalmarkt voorhanden. Herstructurering is echter essentieel om de van oudsher monopolioïde staatsbedrijven tot de markt te bekeren. Zonder herstructurering gaan de verhoopte voordelen van de economi-

sche liberalisatie aan de staatssector voorbij, en daarmee aan het leeuwedeel van de Poolse economie.

Daarnaast doet zich een tweede vicieuze cirkel voor: de wisselwerking tussen trage herstructurering, het uitblijven van buitenlandse investeringen en de beperkte toegang tot westerse markten voor industrieproducten als textiel, chemicaliën en staal. De Poolse industrie is relatief sterk op deze sectoren gericht. Buitenlandse investeerders zullen niet snel in deze sectoren investeren – en westerse banken zullen aan Poolse investeerders geen kredieten verstrekken – als de mogelijkheid om harde valuta's te genereren wordt beperkt. Zonder westers kapitaal zal het privatiseringstempo niet versnellen; uiteindelijk zal dit leiden tot onnodige kapitaalvernietiging. Het aanpassingsbeleid wordt dan voor een onmogelijke keus geplaatst: liquidaties die het maatschappelijke draagvlak voor de aanpassingen ondergraven of subsidies die de macro-economische stabiliteit bedreigen.

Een derde oorzaak voor het vastlopen van de Poolse aanpassingen is dat met de omschakeling van de staatssector naar marktgewijze productie een veel langere tijdshorizon gemoeid is dan de drie jaar van het stabilisatieprogramma van het IMF. Zelfs onder ideale omstandigheden zijn structurele veranderingen een tijdrovende aangelegenheid. Het relatief beperkte Britse privatiseringsprogramma onder Thatcher profiteerde van een geavanceerde kapitaalmarkt, ruime aanwezigheid van particulier initiatief en een overdaad aan expertise. Desalniettemin nam de privatisering van vijftig staatsbedrijven tien jaar in beslag. Bij de herstructurering van de Oostduitse industrie beschikt de Treuhand over vrijwel onbeperkte middelen. Toch zijn ook daar de complicaties zodanig dat deze instelling na twee jaar nog een groot deel van de Oostduitse economie in portefeuille heeft. Polen mist kapitaal, kapitaalmarkten, expertise en particulier initiatief. Daarnaast zijn de te realiseren structurele aanpassingen (8000 te privatiseren grote ondernemingen, afwachtende investeerders, uitgaven aan infrastructuur en milieu, kosten van een sociaal vangnet, conflicten tussen doelmatigheid en maatschappelijke aanvaardbaarheid) van een nog niet eerder vertoonde aard en omvang. Natuurlijk is het goed dat het IMF waakt over de macro-economische stabiliteit. Daarbij dient het echter niet de hoofddoelstelling, de omschakeling van de economie, uit het oog te verliezen.

De conclusie moet zijn dat de ondersteuning van het transformatieproces niet tot financiering beperkt kan blijven. Zonder afdoende begeleiding bij de herstructurering van grote staatsbedrijven naar marktgerichte ondernemingen, met name via het overdragen van kennis en het openstellen van markten, loopt de transformatie vast.

A.R.G.J. Zwiers