

De oorzaken van de economische crisis in Polen

DRS. B. SIMATUPANG*

Op 14 juli wordt in Polen het buitengewone Negende Partijcongres gehouden. Tijdens dat congres zullen vele ingrijpende beslissingen moeten worden genomen, o.a. over de maatregelen die tot herstel van de economie moeten leiden. In dit artikel wordt de weinig rooskleurige situatie van de Poolse economie geanalyseerd.

Het expansieve beleid van de eerste helft van de jaren zeventig — mogelijk gemaakt door leningen in harde valuta — leidde wel tot snelle stijging van de investeringen, de lonen en de werkgelegenheid maar niet tot de gewenste stijging van de produktiviteit en de export. Het zal het congres uiterst moeilijk vallen een effectief beleid te formuleren waarmee zowel de Poolse bevolking, de westerse banken als de Oosteuropese bondgenoten kunnen instemmen, te meer daar volgens de auteur een daling van de levensstandaard, bevriezing van de lonen en aanzienlijke frictiewerkloosheid onvermijdelijk zijn.

Inleiding

Polen bevindt zich op dit ogenblik in een economische crisis van een omvang, die zeer ongewoon is voor een land in vreedstijd. De economische achteruitgang heeft haar dieptepunt nog niet bereikt; het is zeer waarschijnlijk dat in de nabije toekomst de economische toestand nog zal verslechteren. De vooruitzichten voor economisch herstel op de middellange termijn zijn uiterst onzeker.

De huidige economische crisis manifesteert zich op de volgende wijzen:

- Polen heeft een enorme schuld aan westerse banken en regeringen. De schuldenlast (rente en aflossing) is in 1980 opgelopen tot ca. 90% van de opbrengst aan harde valuta. Het risico dat Polen zijn verplichtingen niet kan nakomen, met de nadelige gevolgen van dien, is groot, tenzij er in betrekkelijk korte tijd een redelijke overeenstemming kan worden bereikt over een „rescheduling” van de schuld;
- het „netto materiële produkt” (een Marxistisch begrip dat min of meer overeenkomt met het nationale inkomen), daalde in 1979 en 1980; een verdere daling voor 1981 van ca. 15% is reeds voorspeld. De productiecapaciteit in de industrie is sterk onderbezet (60% en minder) wegens gebrek aan grondstoffen, elektrische energie, intermediaire produkten, onderdelen enz.;
- als gevolg van een jarenlang falend landbouwbeleid daalde de netto agrarische produktie in de tweede helft van de jaren zeventig. Dit werd onder meer veroorzaakt door de discriminatie van de particuliere landbouw, een snelle uitbreiding van de in vergelijking met de particuliere landbouw minder efficiënt werkende collectieve landbouw en een vermindering van de produktie en levering van industrieproducten die als input in de landbouw gebruikt worden. Polen is veranderd van een traditionele netto exporteur van voedsel en agrarische produkten tot een aanzienlijke importeur van deze goederen, ondanks het feit dat ca. 30% van de arbeidskrachten werkzaam is in de landbouw 1);
- Polen heeft grote tekorten aan consumptiegoederen en diensten zoals voedsel, medicijnen, zeep enz.; aan de

andere kant is de zwevende koopkracht zo omvangrijk geworden dat het buitengewoon moeilijk is geworden om de inflatie onder controle te houden. De prijzen zijn relatief star en de lijst van gerantsoeneerde consumptiegoederen (vlees, boter, vet, suiker enz.) wordt steeds langer;

- de Poolse economie wordt geplaagd door een enorm tekort aan brandstoffen en elektrische energie. Dit veroorzaakt vaak produktie-onderbrekingen, het onbenut blijven van arbeid, ontwrichting van transportsystemen enz. De produktie van kolen — de voornaamste bron van energie en één van de belangrijkste exportgoederen — daalde aanzienlijk vanaf de tweede helft van 1980. De huidige verwachting voor de kolenproduktie van dit jaar is ongeveer 167 mln. ton; 31 mln. ton minder dan de 198 mln. ton van vorig jaar;
- een groot aantal nog niet voltooide investeringsprojecten werd bevroren. Een gedeelte daarvan wordt geschrapt of voor lange tijd uitgesteld vanwege een drastische beperking van de investeringen;
- de chaos in de planning, management en organisatie heeft een verlamdende uitwerking op de pogingen om het produktie- en distributieproces zelfs maar gedeeltelijk te verbeteren. De arbeidsmotivatie en-discipline zijn achteruit gegaan. De economie reageert niet meer op de centrale leiding, terwijl een alternatief coördinatie-mechanisme ontbreekt.

Hoe is deze situatie ontstaan? Om deze vraag te beantwoorden moeten we de economische ontwikkelingen in Polen van de laatste twintig jaar bekijken.

* De auteur is wetenschappelijk ambtenaar bij de vakgroep micro-economie van de Universiteit van Amsterdam. Hij dankt prof. dr. M. Elleman, drs. R. Knaack en S. Pattipilohy voor de waardevolle opmerkingen en hulp bij de totstandkoming van dit artikel.
1) B. Simatupang, *Polish agriculture in the 1970s: some problems*, Research Memorandum nr. 8110, Department of Economics, University of Amsterdam, Amsterdam, 1981.

De economische ontwikkeling in de jaren zestig

Kenmerkend voor Gomulka's economisch beleid in de jaren zestig was zijn voorzichtigheid. In die jaren groeide het reële gemiddelde loon slechts 1,8% per jaar in vergelijking met een jaarlijkse groei van het netto materiële produkt van 6%. De groei van de consumptie per hoofd was langzaam (waarschijnlijk daalde de consumptie per hoofd zelfs in de jaren 1968-1970). Daarentegen groeide de werkgelegenheid in de gesocialiseerde sector relatief snel. Deze sector absorbeerde het toenemende aanbod van nieuwe arbeidskrachten, dat voortkwam uit de „demografische explosie” vlak na de oorlog. De politiek van volledige werkgelegenheid, gekoppeld aan een langzame groei of stagnatie in de reële lonen en daarmee samenhangend een snelle groei van de produktieve investeringen, is een typerend gevolg van de gevoerde zogenaamde „extensieve-groei”-politiek.

In de jaren zestig groeide de export sneller dan de import. Polen was een netto exporteur van voedsel en brandstof. Derhalve namen de buitenlandse reserves in die periode ook toe. De schulden aan het buitenland waren gering. De groei van de landbouwproductie sloot min of meer aan bij de groeitrend voor de lange termijn. De productie van plantaardige produkten groeide echter wel sneller dan die van dierlijke. Gomulka's streven naar zelfvoorziening in de graanproductie leidde er toe dat de import van graan en veevoeder tot een minimum werd teruggebracht; de veestapel was over het algemeen klein, hetgeen hoofdzakelijk was bepaald door de binnenlandse productie van veevoeder. De vraag naar voedsel van hoge kwaliteit (vlees, vleesprodukten, zuivelprodukten enz.) overtrof bij de heersende prijzen verreweg de productie. In overeenstemming met het beleid dat was gericht op een langzame groei van de consumptie en een relatief snelle groei van investeringen, was de groei van de kapitaalgoederensector in de jaren zestig (de zogenaamde „A”-groep) aanmerkelijk groter dan de groei van de consumptiegoederensector (de zogenaamde „B”-groep) (zie tabel 1).

Het ontwerp-Vijfjarenplan (1971-1975) dat nog onder Gomulka's leiderschap aan het eind van de jaren zestig was gemaakt, was al gebaseerd op de gedachte om de economie over te schakelen op een „intensief” groeipad. De lange-termijntrend van de economische groei was aan het dalen alsmede de effectiviteit van het gebruik van kapitaal. Dit kwam vooral gedurende de tweede helft van de jaren zestig tot uitdrukking. Het gemiddelde aandeel van de groei van arbeidsproductiviteit in de jaarlijkse groei van het nationale produkt daalde snel in de jaren zestig. Dat proces ging gepaard met een snelle aanwas van de werkgelegenheid²⁾. De sociale en politieke druk om de werkgelegenheid snel uit te breiden was nog steeds zeer sterk. De groei van de investeringen moest worden opgevoerd en in het ontwerp-Vijfjarenplan bestond weinig ruimte voor het reële loon. De aangekondigde prijsverhoging van eerste levensbehoeften in

december 1970 en de invoering van een nieuw systeem van „materiële prikkels” werden gezien als maatregelen die pasten in het sturen van de economie in de richting van het zogenaamd „intensief” groeipad. Zoals bekend, rebelleerden de arbeiders tegen de voorgestelde daling van het reële loon en de verlaging van de levensstandaard. Dit was in de ogen van de arbeiders een overschrijding van een voor hen nog toelaatbare grens. Het nieuwe leiderschap onder Gierek was gedwongen om de aangekondigde verhoging van de prijzen en het voorgestelde bonussysteem te annuleren. Gomulka's groeistrategie, die de investeringen bevoordeelde, met name in de zware industrie, werd gewijzigd ten gunste van een meer op consumptie gerichte politiek.

De snelle expansie in de jaren zeventig

De groei van het netto materiële produkt in de jaren 1971-1975 was uitzonderlijk hoog. Hiertoe droegen op zijn minst drie factoren bij:

1. een mobilisatie van groeireserves, die in het verleden waren opgehoopt;
2. gunstige weersomstandigheden en een verbeterde relatie met de boeren;
3. een verbeterde ruilvoet met het buitenland en een snelle groei van de import van grondstoffen, halfabrikaten en machines, welke gefinancierd werden met buitenlandse leningen.

De tweede helft van de jaren zeventig vertoonde een omgekeerd beeld. De economische groei nam snel af en de economie verslechterde in een ras tempo. Aan het eind van de jaren zeventig brak er een economische crisis uit die het gevolg was van de opeenhoping van fouten die in het verleden in de economische politiek waren gemaakt.

Tegen het einde van 1972 besloot de regering de groei-voeten van de investeringen en de reële lonen aanzienlijk te laten stijgen, veel meer dan aanvankelijk was vastgesteld in het Vijfjarenplan (1971-1975) dat op het Zesde Partijcongres (december 1971) was aangenomen. Dit was mogelijk geworden door grote leningen bij westerse landen af te sluiten. Men was van mening dat een snelle groei van de lonen gewenst was om de groei van de arbeidsproductiviteit te helpen versnellen. Het regime hoopte door de modernisering van de industrie en een hoge groei van de arbeidsproductiviteit, een hoge groei van de nationale productie, consumptie en export te kunnen volhouden.

2) M. Nasilowski, *Analiza Czynników Rozwoju Gospodarczego PRL*, Warschau, 1974, blz. 25-28.

Tabel 1. Macro-economische ontwikkeling 1961-1980 (gemiddelde jaarlijkse procentuele groei, tegen vaste prijzen)

	1961-1970	1971-1979	1971-1973	1971-1975	1976-1979	1979	1980
Binnenlands netto materieel produkt a)	6,0	6,8	9,8	9,8	3,1	-2,3	-4,0
Nationaal netto materieel produkt b)	5,8	7,3	12,8	12,0	1,7	-3,3	-4,0
Investeringen	7,4	9,9	18,4	18,4	0,0	-7,9	-10,0
Productief kapitaal	5,1	8,6	6,5	8,0	9,1	7,9	4,0
Werkgelegenheid in staatssector	3,3	2,3	3,8	3,5	0,8	0,1	-0,1
Industriële productie:	8,4	8,3	10,1	10,4	5,8	2,1	-1,3
waarvan: kapitaalgoederen („A”-groep)	9,6	8,3	10,2	10,6	5,5	1,6	—
consumptiegoederen („B”-groep)	6,6	8,4	10,1	10,4	5,9	2,4	—
Bruto landbouwproductie: totaal	2,3	2,2	6,4	3,7	0,3	-1,4	-9,6
waarvan: gewassen	2,6	0,9	5,1	2,3	-0,8	-3,8	-15,2
veestapel	1,9	3,8	7,9	5,3	1,9	1,4	-3,3
Import	9,4	9,3	19,3	15,4	2,3	-2,4	-2,8
Export	10,2	8,7	10,8	10,7	6,2	6,7	-4,3

Bron: Z. Z. Mikolajczyk, *Zycie Gospodarcze*, nr. 40, 1980; idem, Report of the central statistical office. . . . *Contemporary Poland*, nr. 5, maart 1981.

a) Binnenlands netto materieel produkt = „geproduceerde inkomsten” in Marxistische terminologie.

b) Nationaal netto materieel produkt = „nationaal inkomen voor distributie” in Marxistische terminologie. Nationaal netto materieel produkt = binnenlands netto materieel produkt ± saldo van de lopende rekening van de betalingsbalans.

Het streefcijfer van de jaarlijkse groei van de investeringen in het Vijfjarenplan (1971-1975) was 7,3%; de bereikte groei was 18,4%. Dat was twee en half keer de aanvankelijk geplande groei. Volgens officiële cijfers groeide het aandeel van de netto kapitaalaccumulatie in het netto materiële produkt heel snel van 29,3% in 1971 tot 37,8% in 1975 (in prijzen van 1971). Door de relatief lage prijzen van de kapitaalgoederen in vergelijking met de consumptiegoederen was het aandeel van kapitaalaccumulatie in werkelijkheid nog hoger dan het officiële cijfer. De turbulente groei van investeringen in de jaren 1972-1975, welke de absorptiecapaciteit van de economie verre te boven ging, had een zware investeringsdruk en verscheidene onevenwichtigheden tot gevolg. De economie was overhit geraakt door de investeringshousse.

De groei van reële lonen in de jaren zestig was betrekkelijk laag; zowel in vergelijking met de groei van lonen in de Comecon-landen als met die van geïndustrialiseerde westerse landen. Na het heftige arbeidsprotest in december 1970, besloot het nieuwe leiderschap onder Gierek op het Zesde Partijcongres in december 1971 om de groei van het gemiddelde reële loon aanzienlijk te verhogen tot 17,18% over de periode 1971-1975. Dat was bijna twee maal zo groot als de groei van het reële loon in de voorafgaande vijf jaar. Het streefcijfer werd in navolging hiervan omhoog geschroefd. Volgens officiële statistieken groeiden de gemiddelde reële lonen in de jaren 1971-1975 echter met 41,4%. Dat is ongeveer twee en een half maal de aanvankelijke groei of vier maal de groei in de jaren zestig.

Ongeveer 40% van de investeringsbestedingen bestond uit arbeidskosten. Ondanks de relatief snelle groei van de arbeidsproductiviteit in de periode 1971-1975, had het economische groeipatroon nog steeds voor een groot deel een „extensief” karakter. Zowel de investeringen als de werkgelegenheid namen snel toe. Er bestond een sterke sociale druk om het toegenomen arbeidsaanbod (een gevolg van de na-oorlogse bevolkingsexplosie) door een snelle uitbreiding van de werkgelegenheid op te vangen. De reële loonsom steeg snel als gevolg van de snelle groei van zowel werkgelegenheid als van de reële gemiddelde lonen. Deze ontwikkeling verschilde duidelijk van de „extensieve” groei-periode in het verleden toen de groei van de loonsom hoofdzakelijk werd veroorzaakt door de toename van de werkgelegenheid en veel minder door de stijging van de reële gemiddelde lonen. De aanvankelijk geplande groei van de reële lonen was realistisch en een sociale noodzaak. De uiteindelijk bereikte groei van reële lonen in 1971-1975 was daarentegen veel te groot, gelet op de mogelijkheden van de economie om een dergelijke hoge groei van de lonen te kunnen opvangen en de afnemende effectiviteit van hoge loonstijgingen om de groei van de arbeidsproductiviteit te kunnen stimuleren 3).

De enorme economische groei in de jaren 1971-1975, gepaard gaande met een snelle groei van de investeringen, lonen en werkgelegenheid, had geleid tot ernstige binnen- en buitenlandse onevenwichtigheden. In juni 1976 werd de regering gedwongen om de aangekondigde grote prijsverhoging van het basisvoedsel in te trekken. Zes maanden later lanceerde de Partij op de plenaire zitting van het Centrale Comité een programma, bekend als de „economische manoeuvre”, als antwoord op de groeiende interne en externe onevenwichtigheden. Het voorzag in een drastische verlaging van de groei van de investeringen, in een geweldige vermindering van de import uit kapitalistische landen, in een krachtige stijging van de export, in een vergroting van de agrarische produktie en in een afzwakking van de stijging van lonen en de werkgelegenheid. De plannemakers hoopten dat de groei van de arbeidsproductiviteit zou zorgen voor een verdere economische groei door middel van een effectief gebruik van de gemoderniseerde produktiecapaciteit en de arbeidstijd. Het programma overschatte de „intensieve” groeiemogelijkheden van de economie en onderschatte de onderlinge afhankelijkheid tussen de ver-

beterde effectiviteit van kapitaal, importen en investeringen 4). Het was onrealistisch om te verwachten dat een substantiële verbetering van het effectief gebruik van kapitaal en arbeid zou plaatsvinden zonder economische hervormingen.

De groeivoet van de investeringen daalde drastisch in de tweede helft van de jaren zeventig. Er bestond een neiging om forse verminderingen van investeringen in kleine en middelgrote ondernemingen door te voeren, terwijl de grote ondernemingen en prestigeprojecten die werden gesteund door sterke bureaucratische belangengroepen veel minder van investeringsvermindering te lijden hadden 5). Ten gevolge van weinig effectief centraal beheer ontstond er een tendens om de investeringen, zowel voor de afzonderlijke ministeries, takken van industrie, en trusts proportioneel te verminderen. Dit veroorzaakte inefficiënties door de ondeelbaarheid van investeringsprojecten en investeringsgoederen. Het leidde tevens tot een voortzetting van de starre produktiestructuur en tot weinig aanpassing aan de gestelde produktieprioriteiten in het plan. De doeleinden met betrekking tot de export waren te ambitieus en te onrealistisch, terwijl de drastische vermindering van de import uit kapitalistische landen de binnenlandse produktie nadelig beïnvloedde.

Vanaf 1973 is de groeivoet van de gemiddelde nominale lonen in de gesocialiseerde industrie steeds groter geweest dan de groeivoet van de arbeidsproductiviteit (zie tabel 2).

Tabel 2. Groei van de arbeidsproductiviteit en het gemiddelde loon in de staatsindustrie, 1961-1979

Periode	Gemiddelde arbeidsproductiviteit	Gemiddeld netto nominaal loon	Indicies van kosten van levensonderhoud	Gemiddeld reëel loon	Verhouding tussen de stijging van het gemiddelde loon en de arbeidsproductiviteit	
					nominaal	reëel
	gemiddeld jaarlijkse groei in procenten					
1961-1965	5,7	3,4	2,2	1,2	0,60	0,21
1966-1970	4,3	3,4	1,6	1,8	0,79	0,42
1971-1975	8,0	9,3	2,4	6,7	1,16	0,84
1976-1979	3,9	7,9	6,2	1,6	2,03	0,41

Bron: M. Kabaj, *Zycie Gospodarcze*, nr. 17, 25 april 1980.

Dit werd veroorzaakt door de politieke zwakte van de regering. De groei van het beschikbare inkomen was aanmerkelijk groter dan de groei van de voorziening van consumptiegoederen en diensten tegen gangbare prijzen. Dit leidde tot een open en onderdrukte inflatie. Volgens de officiële cijfers steeg de inflatie zeer scherp in de tweede helft van de jaren zeventig. Tevens was er in deze periode sprake van gecamoufleerde inflatie („verborgen” prijsstijgingen) en onderdrukte inflatie (gedwongen sparen, gedwongen substituties enz.) 6). De regering was aan de ene kant praktisch een gevangene van het streven naar prijsstabiliteit; de stijgende produktiekosten moesten daardoor opgevangen worden met enorme staatsubsidies. Aan de andere kant was er sprake van ongeorganiseerde prijsstijgingen in de vorm van verborgen prijsstijgingen, kwaliteitsverslechtering, „commerciële” winkels die tegen hogere prijzen verkochten, „binnenlandse export” (de verkoop van schaarse kwaliteitsgoederen tegen harde valuta). Deze chaotische marktsituatie had een demoraliserend effect op de producenten en de gebruikers.

3) M. Kabaj, *Efektywność Wzrostu Plac, Nowe Drogi*, nr. 2, 1980, blz. 131.

4) G. Blzyca, An assesment of Polish economic development in the 1970s, *European Economic Review*, nr. 14, 1980, blz. 107-108.

5) M. Mieszczankowski, *Kryzys w Gospodarce - Przyczyny i Drogi Wyjścia, Nowe Drogi*, nr. 12, 1980, blz. 149.

6) B. Simatupang, Het inflatieprobleem in Polen (1970-1979), *Internationale Spectator*, jg. 34, 1980, nr. 10, blz. 582-584.

Volgens de officiële cijfers groeide het gemiddelde reële loon gedurende de tweede helft van de jaren zeventig jaarlijks met 1,3%. Deze groei werd echter meer dan volledig teniet gedaan door de verborgen inflatie, zodat het reële loon in deze periode feitelijk daalde. Twee jaar voor de stakingsgolven in de zomer van 1980 (welke werden voorafgegaan door een feitelijke prijsstijging van vlees) bevond Polen zich reeds in een situatie van economische crisis. Het reële loon daalde in 1978, volgens de officiële cijfers met 2,7%. In 1979 en 1980 daalde het netto materiële produkt respectievelijk met 2,3% en 4%. Deze dalingen werden veroorzaakt door buitengewoon slechte oogsten en een belangrijke verslechtering van de aanvoer van grondstoffen, half-fabrikaten, onderdelen, consumptiegoederen en diensten.

De zwendende koopkracht is de laatste jaren snel toegenomen. Dit werd in hoofdzaak veroorzaakt door explosie van de nominale lonen en door de vermindering van de produktie en het aanbod van consumptiegoederen. Het nominale gemiddelde maandloon steeg in 1980 met 12,8% (in het vierde kwartaal steeg het loon met 20,6% ten gevolge van de loonovereenkomst tussen de regering en de vakvereniging Solidariteit). De industriële en agrarische produktie daalden in 1980 respectievelijk met 1,3 en 9,6%. De werkgelegenheid bleef op hetzelfde niveau; het marktaanbod verslechterde snel 7). De statistieken voor de eerste vier maanden van 1981 tonen aan dat de economie hoe langer hoe meer verslechterd: de waarde van de verkopen daalde met 10,2%, de nominale gemiddelde lonen stegen met 23,6% bij een gelijkblijvend niveau van de werkgelegenheid en een lichte prijsstijging 8). De roep om forse prijsstijgingen, een voorlopige bevrozing van lonen en een „hergroepering” van de overtollige arbeid (een eufemisme voor een frictiewerkloosheid, geschat op 1 miljoen arbeiders) wordt steeds luider.

De tekorten van de buitenlandse handel, leningen en investeringen

Eén van de belangrijkste oorzaken van de zware economische crisis tegen het eind van de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig, was het snel toenemende tekort in de handel met de westerse, geïndustrialiseerde landen. Deze werd gefinancierd met buitenlandse kredieten, wat leidde tot een zware schuldenlast (rente en aflossing). Het enorme handelstekort met de kapitalistische landen was het gevolg van de geweldige investeringswoede gedurende de eerste helft van de jaren zeventig, een groeiend tekort in de handelsbalans voor voedsel en agrarische goederen, alsmede de snelle stijging van de import van grondstoffen, half- en heelfabrikaten in de tweede helft van de jaren zeventig. Tegen het eind van 1980 bedroeg de totale uitstaande schuld \$ 23,5 mrd. De verhouding tussen de schuldenlast (rente en aflossing) en de opbrengst aan harde valuta uit de export van goederen en diensten naar de kapitalistische landen, groeide van 12,4% in 1971 via 26,3% in 1975 tot 83,2% in 1980 (zie tabel 3). Deze verhouding verkleinde in ernstige mate de mogelijkheden van Polen om grondstoffen, half-fabrikaten, graan, onderdelen enz. te kunnen importeren. Deze goederen waren essentieel voor het normaal functioneren van de economie.

De laatste jaren was de rentevoet op de geldmarkt sterk gestegen, wat een extra belasting voor de betalingsbalans betekende. De economische crisis wordt ernstiger naarmate de bankiers minder geneigd zijn om nieuwe kredieten te verstrekken voor de aflossing van oude leningen en het voldoen van verschuldigde interest en ander korte-termijnkrediet om een gedeelte van de import te financieren moeilijker te verkrijgen is. De import van goederen moet dan worden ingekrompen wat zeer nadelig was voor de binnenlandse produktie.

De gehanteerde buitenlandse-kredietstrategie voorzag in een snelle groei van de netto kapitaalimport ten einde een buitengewoon snelle groei van de investeringen in een relatief korte periode mogelijk te maken. Dit gold met name voor de eerste helft van de jaren zeventig. Men had gehoopt dat de produktie, de export en de arbeidsproduktiviteit aanzienlijk zouden toenemen door de gedwongen uitbreiding en modernisering van de produktiecapaciteit en snelle loonstijging. De terugbetaling van de schuld zou dan kunnen beginnen tegen het einde van de jaren zeventig zonder dat dit ten koste zou gaan van de levensstandaard en zonder bijzondere betalingsbalansproblemen. Een aanzienlijk deel van de afgesloten leningen waren middellange-termijnkredieten waarvan de aflossingen voornamelijk in de jaren 1981-1983 moesten plaatsvinden 9). Op het eerste gezicht leek het principe van „zich zelf bedruipende” investeringen en het gevolgde kredietbeleid gezond te zijn, maar bij nader onderzoek bleek het willekeurige investeringsbeleid van de jaren zeventig Polen in een diepe economische crisis te hebben gestort.

De overmatige investeringsgroei en het roekeloze importbeleid hadden geleid tot enorme verspillingen in het gebruik van produktiefactoren. Het gevoerde willekeurige investeringsbeleid resulteerde in een aantal typische verschijnselen, zoals een zeer breed „investeringsfront” (het aanvangen van een zeer groot aantal van investeringsprojecten op min of meer hetzelfde moment), investeringsspanningen (steeds langer wordende constructieperioden van investeringsprojecten), een vraag naar bouwmaterialen die de binnenlandse produktiecapaciteit te boven ging enz. De regering trachtte het vuur van de investeringswoede te blussen door een drastische vermindering van de groei van de investeringen in de tweede helft van de jaren zeventig. Dit streven staat bekend als de „economische manoeuvre”. De regering slaagde er echter niet in de investeringsuitgaven te laten dalen in overeenstemming met de nieuwe prioriteiten met betrekking tot de investeringen (export, agrarische produktie en consumptiegoederen). De exportsector deed het slecht. De gerealiseerde exportcijfers bleven ver achter bij de ambitieuze streefcijfers die voor de tweede helft van de jaren zeventig waren opgesteld.

Als gevolg van de investeringshause in de jaren zeventig hoopte zich een enorme massa van gestarte investeringsprojecten („inwestycyj zaangazowanie”) op in de gesociali-

7) Report of the Central Statistical Office ..., *Contemporary Poland*, nr. 5, maart 1981.

8) Ch. M. Po Czterech Miesiacach, *Zycie Gospodarcze*, nr. 22, 31 mei 1981.

9) A. Lubowski, Gdzie sie Podzialy te Miliardy?, *Zycie Gospodarcze*, nr. 18, 3 mei 1981.

Tabel 3. Handel van Polen met kapitalistische landen (in mrd. \$ per ultimo)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Export van goederen en diensten	2,3	2,6	3,4	5,1	5,7	6,1	6,8	7,4	8,4	10,1
Import van goederen en diensten	2,0	2,7	4,8	7,2	8,7	8,9	8,6	8,9	10,3	10,8
Saldo	+0,3	-0,1	-1,4	-2,1	-3,0	-2,8	-1,8	-1,5	-1,9	-0,7
Netto-schuldpositie per ultimo (midden- en lange termijn)	1,2	1,5	2,8	4,8	7,6	11,2	14,3	16,9	20,7	23,5
Schuldenlast (aflossing en rente)	0,4	0,4	0,5	1,0	1,5	2,1	3,1	4,5	6,3	8,4
Schuldenlast van de export van goederen en diensten	12,4	15,4	14,7	19,6	26,3	34,4	45,6	60,8	75,0	83,2

Bron: A. Lubowski, *Zycie Gospodarcze*, nr. 18, 1981.

seerde sector. De waarde daarvan werd geschat op ca. Zl. 700 mrd. in 1975 en op ca. Zl. 1.300 mrd. in 1980 10). Een groot gedeelte van de bevroren investeringen bestaat uit geïmporteerde machines en uitrustingen. Polen was gedwongen om de investeringen drastisch te besnoeien en een niet gering deel van de bevroren investeringen zal moeten worden geschrapt. Onder de huidige omstandigheden zou het irrationeel zijn om de importintensieve investeringsprojecten af te maken, omdat de nieuwe gecreëerde productiecapaciteit hoogstwaarschijnlijk niet of nauwelijks benut zal worden wegens een gebrek aan harde valuta. De ervaring heeft geleerd dat de afkoeling van een oververhitte investeringssector en de beslissing, welke van de onafgemaakte investeringsprojecten moet worden uitgesteld of geschrapt, buitengewoon moeilijke en kostbare kwesties zijn 11).

De onbeperkte hausse op het gebied van technologische samenwerking (gemeenschappelijke productie, licentie- en patentovereenkomsten) tussen westerse en Poolse ondernemingen droeg ook bij tot de gestegen importgevoeligheid van de Poolse industrie. De productie in de nieuw opgezette fabrieken die gebouwd zijn op basis van de technologische samenwerking met westerse firma's, is uiterst afhankelijk van de import van grondstoffen, halffabrikaten en eindproducten uit het westen 12). Een tekort aan buitenlandse valuta heeft voor deze bedrijven desastreuze gevolgen. Zo werkte bij voorbeeld de fabriek van autobussen die gebouwd werd na het verlenen van een licentie door de Franse firma Berliet, in 1980 op niet meer dan 20% van de geplande productiecapaciteit. Men kon niet aan de harde valuta komen, die nodig waren om essentiële onderdelen te kunnen kopen 13).

Het feit, dat men de benodigdheden voor de lopende industrie in toenemende mate alleen via import kan verkrijgen, is één van de zwaarste en tegelijkertijd één van de moeilijkst oplosbare problemen, die het onsamenhangende investeringsbeleid heeft nagelaten 14). In de eerste helft van de jaren zeventig was de jaarlijkse groei van de import uit de kapitalistische landen gemiddeld meer dan vier keer zo groot dan die in de voorafgaande vijf jaar. In de tweede helft van de jaren zeventig werd de import uit kapitalistische landen drastisch verminderd (zie tabel 4). Het grote economische probleem van de eerste helft van de jaren zeventig was de overmatige stijging van de import, met name de import van kapitaalgoederen voor de uitbreiding van de productiecapaciteit, die de absorptiecapaciteit van de economie te boven ging. Het grote probleem van de tweede helft van de jaren zeventig werd daarentegen gevormd door de drastische vermindering van de import, met name de daling van de import van grondstoffen en halffabrikaten, wat een nadelig effect had op de lopende productie. Tekorten aan grondstoffen, halffabrikaten en onderdelen hadden geleid tot onderbenutting van productiecapaciteit, stagnatie in de productie en verlies aan arbeidsuren. De cumulatieve, benedenwaartse beweging werkte als een „bottleneck-multiplier”: het tekort aan grondstoffen versterkte de daling in de productie en de vermindering van de exportcapaciteit van de economie, terwijl deze laatste weer leidde tot een vermindering van de import enz.

De groei van de economie daalde sterk in de tweede helft

van de jaren zeventig. Het netto materiële product daalde in 1979-1980 zelfs in absolute zin.

Deze daling van de industriële productie in 1980 wordt door sommigen toegeschreven aan de golf van arbeidsstakingen in de tweede helft van 1980. Dat is echter een geweldige oversimplificatie. Men moet het verkeerde economische beleid van de regering er zeker bij betrekken. Wel moet worden gezegd dat de verminderde werkdiscipline en de verkorting van de werkweek nadelig waren voor de productie. Maar de directe oorzaak van de geweldige daling in de productie was toch de scherpe daling van de aanvoer van geïmporteerde en/of binnenlandse geproduceerde grondstoffen, halffabrikaten, elektriciteit, onderdelen enz. Het tekort aan deze goederen was al jaren aanwezig, maar het werd groter en zwaarder in de afgelopen jaren.

De strategie van „importgeleide groei” 15) heeft zonder enige twijfel geholpen om de industrie van Polen te moderniseren. De kosten waren echter te hoog. De technologie die uit het westen geïmporteerd werd, dateerde grotendeels uit de jaren zestig en werd begrijpelijkerwijs bepaald door de lage prijzen van brandstof, energie en ruwe grondstoffen van dat moment. Vandaag de dag kan men veel klachten horen over het hoge grondstoffen- en energieverbruik van de Poolse industriële productie. Hier komt nog bij dat het traditionele plannings- en managementsysteem niet of nauwelijks pogingen stimuleert om op brandstof, energie en ruwe grondstoffen te bezuinigen.

De zo gehoopte „investeringsoogst” in de vorm van een vergrote groei van de export naar de kapitalistische landen in de tweede helft van de jaren zeventig, die noodzakelijk was voor het kunnen terugbetalen van de leningen, werd niet gerealiseerd. Integendeel, de groei van de export naar de kapitalistische landen daalde aanzienlijk in de tweede helft van de jaren zeventig (zie tabel 4). De officiële verklaring tot nu toe schrijft deze daling toe aan de economische recessie in het westen. Deze verklaring is misleidend. De daling in de groei van de export naar de socialistische landen was groter dan die naar de kapitalistische landen. De daling in de groei van de export naar de kapitalistische landen kan beter worden verklaard uit de beperkingen in het aanbod 16), dan door een vermindering van de vraag naar de exportproducten van Polen ten gevolge van de economische recessie in het westen.

Het investeringsprogramma was minder gericht op exportmarkten. Er bestond geen nauw verband tussen het gebruik van de buitenlandse kredieten en de uitbreiding van die productiecapaciteit waarvan de produkten konden worden gebruikt voor de terugbetaling van leningen. Die nieuwe of gemoderniseerde productiecapaciteit was grotendeels gericht op de productie van eindproducten voor de binnenlandse markt. De productie in deze met de hulp van westerse technologie, machinerieën en uitrustingen, gemoderniseerde industriële installaties was voor een zeer groot deel afhankelijk van geïmporteerde inputs. Bovendien was een gedeelte van de korte- en middellange-termijnleningen gebruikt voor investeringen in projecten met een zeer lange terugbetalingsperiode, zoals bij voorbeeld het delven van grondstoffen, zodat de terugbetalingen niet volledig konden worden opgevangen door nieuwe exportcapaciteit op de korte en middel-

Tabel 4. Gemiddelde jaarlijkse groei van de buitenlandse handel van Polen (tegen vaste prijzen en in procenten)

Periode	Import			Export		
	totaal	socialistische landen	kapitalistische landen	totaal	socialistische landen	kapitalistische landen
1966-1970 ...	8,0	10,3	6,2	8,4	9,9	8,9
1971-1975 ...	15,3	8,3	26,4	10,7	12,0	8,4
1976-1979 ...	2,4	6,3	-1,4	6,2	6,8	5,3

Bron: W Rydygier, *Zycie Gospodarczy*, nr. 41, 1980.

10) Ch. M., *Zamrozenie i Zaangazowanie, Zycie Gospodarcze*, nr. 21, 24 mei 1981.

11) T. Gornicka, *Dopiero Pierwszy Krok, Zycie Gospodarcze*, nr. 10, 8 maart 1981.

12) W. Rydygier, *Zludzenia i Rzeczywistosc, Zycie Gospodarcze*, nr. 41, 12 oktober 1980; S. Cheltowski, *Czy Jestesmi na Dnie?*, *Zycie Gospodarcze*, nr. 14, 5 april 1981.

13) S. Gruzewska, *Jak do Tego Doszlo?*, *Polityka*, nr. 42, 18 oktober 1980.

14) A. Lubowski, op. cit.

15) S. Gomulka, *Growth and the import of technology: Poland 1971-1980, Cambridge Journal of Economics*, jg. 2, 1979, nr. 1.

16) W. Rydygier, op. cit.

lange termijn 17). Dat betekende dat Polen gedwongen was om nieuwe leningen te sluiten. Daar kwam nog bij dat de constructieperiode van de investeringsprojecten veel langer duurde dan was gepland, waardoor de terugbetaling uit de nieuw gecreëerde productie werd vertraagd.

De vooruitzichten voor een snelle groei van de export naar kapitalistische landen op de korte termijn zijn somber. De exportkansen van de industrieproducten naar het westen zijn minimaal, en het hervatten van de export van agrarische producten is onzeker. De voorspelde grote produktiedaling van kolen in 1981 (de export van kolen was een belangrijke bron van harde valuta) zal leiden tot een zware terugval in de export van Polen. Gegeven de algemene daling van de productie zal de export in versterkte mate moeten concurreren tegen een dringende binnenlandse vraag.

Het falen van het systeem „geplande chaos”

Tot nu toe werd gepoogd om de economische crisis in Polen te verklaren als het resultaat van fouten in het economisch beleid. Met name hebben wij gewezen op de gevolgen van het onsamenhangende investeringsbeleid, de explosieve groei van de lonen en het daarmee samenhangende roekeloze import- en kredietbeleid. In het algemeen is een zig-zagkoers in het economisch beleid in een staatsocialistische economie al voldoende om een „politieke-conjunctuurcyclus” voort te brengen 18). De crisis zou kunnen worden gezien als het dal van deze politieke-conjunctuurcyclus.

Poolse dissidente economen wier geschriften al meer dan twee jaar circuleerden vóór de stakingsgolven vorig jaar zomer, waren toen al van mening dat de economie in een „crisisituatie” verkeerde. Volgens hen moest de crisis niet worden gezien als een normale conjuncturele teruggang, maar veeleer als een crisis van het systeem, met inbegrip van een crisis van de sociale structuur en het politieke en morele systeem 19). De voornaamste conclusie waartoe deze auteurs kwamen was dat de „systematische fouten” in het economisch beleid die uiteindelijk leidden tot de economische crisis tegen het einde van de jaren zeventig, hoofdzakelijk voortkwamen uit het „niet democratische sociopolitieke systeem” van de Poolse maatschappij 20).

In een economie met beperkte middelen leidt de drang naar economische expansie, die diep geworteld zit in het denken en het dagelijks handelen van de besluitvormers in de ondernemingen, tot een permanente, „onverzadigbare” investeringshonger 21). In een situatie waarin de budgetrestrictie van een onderneming nauwelijks werkt, wordt de vraag naar investeringen niet beknot door angst voor verlies of faillissement. Aangezien de toestemming om te mogen investeren door de aanvrager als een geschenk wordt ervaren, zal niemand vrijwillig afstand doen van het willen bevredigen van zijn behoefte om te investeren. Volgens Kornai is het bestaan en de reproductie van „investeringsspanning” 22) een wezenlijk kenmerk van een staatsocialistische economie. De spanning veroorzaakt voortdurende tekorten in de economie. De besluitvormingsorganen op het midden- en hogere niveau kennen geen zelfbeperking wat betreft de aanvragen van investeringsmiddelen. Het keuzevraagstuk van „investeringen versus consumptie”, zeer bekend in de economische-groei-theorieën, schijnt uitsluitend aan de top van de besluitvormende hiërarchie (centrale planners) te worden gevoeld. Een effectieve centrale controle is daarom uiterst belangrijk voor het goed kunnen functioneren van een traditioneel plannings- en managementssysteem in een socialistische economie.

De investeringsspanning wordt groter naarmate het centrale economische beleid de economische groei voert opschroeft, de landbouw verwaarloost en de kapitaalgoederen bevoordeelt bij het toewijzen van investeringsmiddelen. De grote toevloed van buitenlands kapitaal, waardoor de economie de mogelijkheid kreeg de groei voert van zowel de investeringen als de consumptie te verhogen, hielp aanvankelijk

om de investeringsspanning te verlichten. Maar Giereks ambitieuze beleid betekende dat de economische groei en de investeringen groter waren dan het absorptievermogen van de economie en een veilige buitenlandse kredietlimiet. Deze politiek had de investeringsspanning weer verhoogd. De import van westers kapitaal en technologie functioneerde als een substituuut voor de veel te lang achtergebleven economische hervormingen. Het regime hoopte hiermee de efficiëntie van het kapitaalgebruik en de groei van arbeidsproductiviteit te verbeteren. In 1973 werd een beperkte hervorming geïntroduceerd. Bedrijven werden samengevoegd tot trusts, „grote economische eenheden” (WOG), die echter kort daarna werden „gemodificeerd” en later praktisch verwaarloosd. Het planningsstelsel raakte hoe langer hoe meer „gedesorganiseerd”. Zelfs het jaarlijkse plan had iedere economische betekenis verloren, omdat het merendeel van de centrale beslissingen genomen werd buiten het plan om. De economie werd min of meer geleid door arbitraire beslissingen van de „bureaucratische belangengroepen” die in een machtspositie verkeerden 23). De economie was op hol geslagen onder invloed van een ongecontroleerd investeringsproces. Deze situatie kon ironisch beschreven worden als een „geplande chaos” 24).

Maatregelen tot stabilisering

Een serie maatregelen die de noodzakelijke voorwaarden voor een geleidelijk economisch herstel kunnen scheppen, is dringend noodzakelijk. De meest belangrijkste problemen die opgelost moeten worden zijn:

- overeenkomsten met westerse banken om de aflossings- en renteverplichtingen van de buitenlandse leningen opnieuw vast te stellen;
- een realistisch inkomensbeleid;
- een forse prijsstijging van consumptiegoederen (waarschijnlijk een gedeeltelijke prijscompensatie voor bepaalde sociale groepen);
- het waarborgen van een voldoende kolenproductie ten behoeve van het binnenlands gebruik en de export;
- het stimuleren van de agrarische productie, bij voorbeeld door het scheppen van een gunstig sociaal-economisch

17) W. Rydgier, op. cit.; R. Portes, *The Polish crisis: Western economic policy options*, Londen, 1981, blz. 13-14.

18) M. Ellman, *Socialistische planning in theorie en praktijk*, Alphen a/d Rijn, 1980, blz. 191-195.

19) Voor een analytische beschouwing van verscheidene dissidente geschriften over de economische situatie in Polen voor het uitbreken van de stakingsgolf vorig jaar zomer, zie W. Brus, *Problemy Gospodarcze Polski*, *Kultura*, nr. 7/382-8/383, 1979, blz. 205-216.

20) Voor een algemene discussie over de kwestie van het verband tussen politieke democratisering, socialisatie van de produktiemiddelen en economische efficiëntie in de Engelse taal door twee Poolse economen, die in het buitenland leven, zie W. Brus, *Socialist ownership and political system*, Londen 1975; S. Gomulka, *Economic factor in the democratization of Socialism and the socialization of capitalism*, *Journal of Comparative Economics*, jg. 1, 1977, nr. 4, blz. 398-409; W. Brus, *Political system and economic efficiency: the East-European context*, *Journal of Comparative Economics*, jg. 4, 1980, nr. 1, blz. 40-55.

21) J. Kornai, *Economic of Shortage*, Amsterdam, 1980, blz. 191-195.

22) De aanwezigheid van investeringsspanning bevat op zijn minst drie onderling samenhangende componenten:

- a. het totaal van de investeringsaanvragen overschrijdt altijd de vastgestelde investeringsquota; een spanning tussen aanvragen en quota;
- b. veel goedgekeurde investeringsprojecten kunnen niet worden uitgevoerd op basis van de geplande input-output combinatie en het geplande schema; het investeringsplan is zeer strak;
- c. het officieel goedgekeurde investeringsplan kan niet volledig worden bevredigd vanwege onvoldoende materiële voorzieningen van de toeleveringsbedrijven van produktiegoederen en diensten. Er is een spanning tussen de aanvankelijke vraag en de feitelijk aanwezige bronnen (zie: J. Kornai, 1980, blz. 199-202).

23) Uwaga ..., op. cit., blz. 15.

24) W. Brus, *Na Marginesie „Uwag o Sytuacji Gospodarczej Kraju, Aneks*, nr. 20, 1979, blz. 43-46.

klimaat voor de boeren, het verhogen in de aanvoer van agrarische inputs, het ontmantelen van bureaucratische opstakels in de landbouw enz.;

- monetaire en fiscale maatregelen gericht op een vermindering van de enorme inflatoire zwevende koopkracht;
- organisatorische en prijshervormingen die een voorwaarde zijn voor een bredere en verderstrekkende hervorming.

Al eerder werd opgemerkt dat de huidige crisis in Polen niet alleen een zuiver economische crisis is die kenmerkend is voor de geïndustrialiseerde kapitalistische landen. Ze is tevens een crisis van het sociaal-politieke systeem. Derhalve is het onvoldoende de mogelijke uitkomst van een economisch stabilisatieprogramma te beoordelen zonder de kans op een werkbaar sociaal-politieke consensus daarbij te betrekken. Beide zijn namelijk van elkaar afhankelijk. Bij het schrijven van dit artikel heeft de regering geen werkbaar programma voorgesteld, noch het economische initiatief naar zich toegetrokken. De lokale problemen worden opgelost door middel van beslissingen van de nieuwe, autonome sociale en politieke krachten aan de basis. Het ontwerp-Partijprogramma, een discussiestuk voor het buitengewone Negende Partijcongres, te houden op 14 juli, geeft de algemene lijn voor het sociaal-economische stabiliseringsprogramma aan. Voor het merendeel houdt het programma zich echter bezig met de problemen van politieke vernieuwing („odnowa”) 25).

De vooruitzichten op een economisch herstel op middellange termijn zijn onzeker. De voorwaarden van een nieuw betalingsschema van de schuldenlast zijn nog onduidelijk, zeker nu Polen niet in staat is gebleken de rente en aflossingen voor dit jaar te voldoen. Wel werd eerder dit jaar een algemene overeenkomst met westerse regeringen bereikt om de betaling van verschuldigde rente en aflossingen uit te stellen 26). De westerse banken hebben Polen verzocht

veel meer gedetailleerde informatie te verstrekken en een uitvoerbaar economisch stabiliseringsprogramma op te stellen alvorens zij kunnen instemmen met een nieuw betalingsschema van de Poolse schulden 27). Het is de vraag of er een werkbare consensus kan worden bereikt over de noodzakelijke prijs voor een economisch herstel en economische hervormingen (zoals een daling van de levensstandaard, een bevrozing van de lonen, frictiewerkloosheid enz.) en de verdeling hiervan over de sociale groepen. Zo niet, dan zal een stabiliseringsprogramma zeker ernstige gevolgen hebben voor de groei van arbeidsproductiviteit, de arbeidsdiscipline en de sociale rust. Voor een eventueel economisch herstel is het opvoeren van de kolenproductie een minimale vereiste. Tot nu toe zijn de pogingen om tot overeenkomst te komen met de mijnwerkers om de productie te verhogen, echter niet geslaagd. De vooruitzichten voor de agrarische productie zijn moeilijk te schatten, omdat deze sterk afhankelijk zijn van de weersomstandigheden, de beschikbaarheid van agrarische inputs, de reacties van de boeren op de recente verhoging van de door de staat betaalde prijzen voor de agrarische producten enz. Een duidelijke vergroting van de oogst zou de binnenlandse voorziening van voedsel en grondstoffen aanzienlijk kunnen verbeteren. Een vermindering van graanimport zou immers buitenlandse valuta vrijmaken voor de import van industriële grondstoffen, halffabrikaten enz.

Op lange termijn geven de geweldige politieke, sociale en morele „vernieuwings”-processen die in de zomer van 1980 in gang zijn gezet enige hoop op economisch herstel en hernieuwde groei.

Batara Simatupang

25) Zalozenia Programowe na IX Nadzwyczajny Zajzd PZPR, *Trybuna Ludu*, 8 mei 1981.

26) *Financial Times*, 15 mei 1981.

27) *Financial Times*, 27 juni 1981.

Het Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf is een modern geoutilleerd grafisch bedrijf waar de productie en de uitgave van drukwerk voor de Rijksoverheid verzorgd worden.

Op korte termijn kan geplaatst worden een: