

# De Poolse economie in de jaren tachtig

## Afnemende economische groei

Volgens officiële statistieken herstelde de economie zich van een afnemende met ongeveer een kwart van het netto nationaal product tussen 1979 en 1982 in eerste instantie snel, met een jaarlijkse economische groei van circa 5,7% in 1983-1984. Maar daarna daalde de economische groeivoet tot ongeveer 4% per jaar in 1985-1986; in 1987 nam het netto nationaal product maar met 1,7% toe. Een voorlopige schatting geeft aan dat de economische groei vorig jaar ongeveer 4% bedroeg.

Door de hoge percentages van zowel zichtbare als verborgen inflatie (achteruitgang van kwaliteit, manipulatie van de prijsindex en onzuivere statistieken) neigen de officiële cijfers tot een overschatting van de feitelijke economische groei, het inkomen en de lonen. Volgens een onafhankelijke Poolse schatting daalden het reële inkomen per hoofd en de reële lonen respectievelijk tussen de 1-2% en 4-5% in 1987, terwijl de reële lonen in 1987 geschat werden op een niveau van 20% onder dat van 1980<sup>1</sup>. Het achterblijven van nominale-loonsverhogingen van werknemers in de staatssector bij de prijsstijgingen van consumptiegoederen in de eerste helft van 1988 gaf aanleiding tot stakingen en harde eisen voor loonsverhogingen van de arbeiders<sup>2</sup>.

Over het geheel genomen zal het steeds verder afnemende vermogen van de economie om tegelijkertijd zowel aan de binnenlandse behoeften als de export te voldoen, ernstige sociaal-economische en politieke consequenties hebben. De verwachte hoge, zichtbare en verborgen inflatiepercentages leiden onvermijdelijk tot harde eisen voor loonsverhogingen en prijssubsidies. Het ligt voor de hand dat er moeilijkheden in de export zullen ontstaan, waardoor Polen steeds moeilijker aan de renteverplichtingen aan westerse crediteuren zal kunnen voldoen. Dit vermindert de Poolse kredietwaardigheid, wat de kans op het verkrijgen van nieuwe kredieten kan aantasten en tevens de import en de economische groei beperkt.

Uitgaande van een veronderstelde jaarlijkse groei van 3% van het netto nationaal product voor de komende jaren zal het niveau van het inkomen per

hoofd van de bevolking voor binnenlandse distributie van voor de crisis (1978) pas weer in 1993 bereikt worden, dat wil zeggen 15 jaar na het begin van de dalende tendensen in de economie in 1978. Ondertussen wordt de technologische kloof tussen Polen en het industriële Westen en de NIC's steeds groter; het Poolse aandeel in het totaal van de OESO-import van industriële goederen daalt en Polen verliest zijn concurrentiepositie op het gebied van industriële goederen aan de NIC's<sup>3</sup>. De totale schuld in zowel convertibele als niet-convertibele valuta is sterk gegroeid. Het gemiddelde aantal wooneenheden dat in de jaren tachtig per jaar werd opgeleverd, was ongeveer een derde lager dan dat in 1978. De snelle toeneming van de milieuverontreiniging is bijzonder bedreigend, vooral in Silezië. Bovendien verslechtert de infrastructuur (transportmiddelen, huisvesting, riolering en dergelijke) naarmate de investeringen geen gelijke tred houden met de behoefte aan onderhoud en vervanging van materieel.

## Inefficiëntie van investeringen

Na de drastische ad hoc-verminderingen van de investeringen tussen 1978 en 1982 hebben de investeringen in kapitaalgoederen zich sinds 1983 weer hersteld tot ongeveer 20% van het bnp. Deze investeringsvoet is hoog genoeg om een stabiele hoge economische groei te realiseren en om een herstructurering van de productie door te voeren. Door de inefficiëntie en de lage rentabiliteit van de investeringen voltrok het economische herstel zich langzaam en ging het gepaard met hoge kosten. De 'aderverkalking' van de investeringen werd in stand gehouden door verschillende belangengroepen, vooral door de sterke lobby rond de zware industrie. Dit leidde ertoe dat een herstructurering van veel onafgemaakte investeringsprojecten uit de late jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig voorkomen werd.

Het driejarenplan (1983-1985) voorzag niet in een stijging van de investeringen, maar de werkelijke investeringen stegen met 33%. Deze hoge groeivoet van de investeringen resulteerde echter niet in een snellere voltooiing

van ondernomen projecten. Deze trend bleef ook in de volgende jaren bestaan. Het aantal voltooide investeringsprojecten bleef ver onder het geplande niveau en de gemiddelde constructieperiode van de investeringsprojecten was hoog. Het lage percentage van voltooide investeringsprojecten komt ook tot uiting in het groeiende deel van de kapitaalgoederenvoorraad dat buiten gebruik gesteld moet worden omdat het verouderd, onbetrouwbaar en versleten is of te hoge kosten heeft. Dit is vooral het geval in de sector van de chemische en de lichte industrie<sup>4</sup>.

De rentabiliteit van voltooide investeringsprojecten is erg laag. Volgens een rapport van de Wereldbank over de rentabiliteit van 44 projecten (9 in de energiesector en de mijnbouw) was de gemiddelde gewogen afbetalingsperiode voor de gehele steekproef 50 jaar (een interne rentabiliteit van minder dan 2%). Voor centraal gefinancierde projecten is de afbetalingsperiode 81 jaar en voor projecten, gefinancierd door bedrijven 9,4 jaar<sup>5</sup>. De lage financiële opbrengst reflecteert gedeeltelijk de overheidspolitiek om binnenlandse prijzen voor energie en grondstoffen laag te houden. De reële speelruimte voor bedrijven om autonome investeringsbeslissingen te nemen is nog steeds beperkt.

Het vijfjarenplan (1986-1990) raamt een hogere groei van de investeringen dan van het netto nationaal product. Investeringsprojecten in de industriële sector bedroegen ongeveer een derde van de totale investeringen in de staatssector. Het investeringsplan en het 'Industriële herstructureringsprogramma' (dat 44 belangrijke projecten bevat en als middel moet dienen voor de industriële modernisatie en exportpromotie) hebben veel kritiek gekregen. De structurele nadruk in de Poolse industrie op de zware industrie (o.a. brandstoffen en energie, staal en machinebouw) zal verder toenemen, evenals de hoge kapitaal- en energie-intensiteit van de industrie.

1. R. Bugaj en A. Wielowiejski, Wobec malejących szans, *Tygodnik Powszechny*, 19 juni 1988. Volgens officiële cijfers dalen de gemiddelde reële lonen in de staatssector met 3,7% in 1987, als de prijsveranderingen van alcoholische dranken en sigaretten in de index van de kosten van het levensonderhoud worden opgenomen, *Maly Rocznik Statystyczny 1988*, Warschau, 1988, blz. 114.

2. W. Krencik, Karuzela kreci sie nadal, *Polityka*, nr. 39, 24 september 1988.

3. K. Poznanski, Competition between Eastern Europe and developing countries in the western market for manufactured goods, in: *Eastern European economies; slow growth in the 1980s*, deel 2, Congress Papers, Washington, 1986.

4. J. Kotowicz, Dekapitalizacja majatku trwalego w przemyśle, *Gospodarka Planowa*, deel 41, nr. 3, 1986.

5. Zie *Poland, reform adjustment and growth*, deel 1, Wereldbank, Washington, 1987, blz. 43-44.

Ongeveer een derde van de totale industriële investeringen zal toegewezen worden aan de bedrijfstak van brandstoffen en energie (dat wil zeggen de kolenmijnbouw) terwijl de investeringen ten behoeve van energiebesparing en in de lichte en voedselverwerkende industrie onvoldoende zullen zijn. Een groot deel van de industriële investeringsprojecten heeft een lange constructieperiode. Het programma besteedt weinig aandacht aan projecten die een hoge rentabiliteit kunnen hebben op korte termijn. Bovendien leidt de geplande snelle groei van investeringen in de machinebouw vooral tot extra capaciteit voor het produceren van goederen waarvan er in de wereld al een overschot bestaat. Aangezien de Poolse produkten gefabriceerd worden met ouderwetse produktietechnieken hebben zij een weinig aantrekkelijke internationale concurrentiepositie.

De overheid is op dit moment bezig het investeringsplan te herzien. Een algemene reductie van de investeringsgroei in de zware industrie wordt overwogen. Aan de andere kant wil men nu de investeringen in bedrijven die landbouwmachines produceren, in de voedselverwerkende industrie en ten behoeve van energiebesparing verhogen. Maar gezien het falen van vele goed bedoelde investeringsherstructureringsprogramma's in het verleden, is enige sceptis op zijn plaats.

## Inflatie

Na een prijsstijging van meer dan 100% tijdens de staat van beleg in 1982, varieerden de officiële prijsstijgingen van consumptiegoederen en -diensten tussen de 16 en 17,5% in 1983-1986. In 1987 bedroeg deze 27% en in 1988 tussen de 70 en 80%. De snelle prijsstijging in 1986-1988 staat in scherpe tegenstelling tot het doel van het vijfjarenplan (1986-1990) om de inflatie terug te brengen tot beneden de 10% aan het eind van de planperiode. Ondanks de stijgende inflatievoet groeien de tekorten en de onevenwichtigheid op de markt. De algemene prijsstijging van de noodzakelijke levensbehoeften van het laatste jaar heeft er niet toe geleid dat de tekorten en de onevenwichtigheid op de markt verminderd werden. Daarbij blijven de prijs subsidies voor voedsel, transport en brandstoffen hoog<sup>6</sup>.

Een lage aanbodelasticiteit, het tegevoetkomen aan de looneisen, een lage importcapaciteit van de economie door onvoldoende export en een hoge rente en aflossingslast van de buitenlandse schulden zijn factoren die het erg moeilijk maken voor de overheid om de prijsstijgingen op een hanteerbaar niveau te houden en tegelijkertijd de tekorten te

verminderen. De begrotingstekorten van de overheid, de praktijk van 'cost-plus-pricing' en de machtspositie van veel staatsbedrijven in de markt stimuleren de inflatedruk. Polen loopt daardoor een groot gevaar in een permanente inflatiespiraal terecht te komen.

De lage efficiëntie van de investeringen verergert de inflatie. Een achteruitgang van het aanbod op de markt werd de laatste jaren versterkt door een grotere daling in de groeivoet van industriële consumptiegoederen. Het aandeel daarvan nam af van 33% in 1984 tot 25,4% in 1987 (in prijzen van 1984) van de totale verkopen van de industriële produktie van de gesocialiseerde sector<sup>7</sup>. Het niet halen van de plannormen voor de veeproductie verslechterde het voedselaanbod. De zogenaamde 'tweede economie' gaat een steeds belangrijker rol spelen. De waarde hiervan wordt geschat op ongeveer 25% van het beschikbare nominale inkomen van de bevolking in 1986. De tweede economie is vooral van belang om de afnemering van de reële inkomens en de inflatiekloof te compenseren<sup>8</sup>.

De stakingen van de arbeiders in het voorjaar en de zomer van 1988 hebben de overheid gedwongen tot het streven naar een verbetering van het aanbod van consumptiegoederen en diensten. Tevens is de overheid ertoe overgegaan de prijzen van eerste levensbehoeften te bevriezen voor de rest van 1988. Recente prijsaanpassingen lijken selectiever te zijn. Prijsstijgingen worden gekoppeld aan een streven om het aanbod te verbeteren. De overheid hoopt geleidelijk segmenteel markt-evenwicht en een verzachting van de eisen voor loonsverhogingen van de arbeiders te bereiken. Maar pogingen die gericht zijn op het verminderen van de zichtbare inflatievoet door bevriezing van de prijzen en subsidies zullen leiden tot een stijging van de onderdrukte inflatie en de verstoring van de prijsstructuur en materiële prikkels. Hierdoor zullen de mogelijkheden voor succesvolle economische hervormingen aanzienlijk afnemen.

## Buitenlandse handel

Polen heeft sinds 1982 elk jaar een positieve handelsbalans in harde valuta tussen \$ 1,1 en 1,6 miljard, in tegenstelling tot de aanhoudende tekorten op de handelsbalans in de periode 1972-1981. Maar het overschot op de handelsbalans werd bereikt ten koste van een drastische afnemering van de import en niet door een vergroting van de export. Tegelijkertijd steeg de uitstaande brutoschuld in harde valuta van \$ 24 miljard in 1980 tot \$ 39,2 miljard aan het eind van 1987. Deze stijging werd ver-

oorzaakt door de kapitalisatie van onbetaalde rente en de koersval van de dollar.

De overheid raamde eind 1986 voor de periode 1986-1995 een jaarlijkse groei van 3% van de export tegen harde valuta (in reële termen) voor de periode 1986-1990, oplopend tot 5% in 1991-1995. Deze raming van een langzame groei van de export werd geacht onvoldoende te zijn om de internationale kredietwaardigheid te herstellen. Er was daarom weinig uitzicht op een nieuwe toestroom van kapitaal. Een herzien scenario (1987), dat bedoeld was voor 1988-1992, raamde een groei van de export tegen harde valuta van meer dan tweemaal de oorspronkelijke groeivoet; evenwicht op de lopende rekening zou bereikt moeten worden in 1991, twee jaar eerder dan in het oude scenario. Het herziene scenario kwam overeen met de bovenste marge van 3,1% gemiddelde groei per jaar van het netto nationaal produkt in het vijfjarenplan (1986-1990), gecombineerd met een bescheiden daling van de groei van de investeringen en een onveranderde lage groei van de consumptie. De realisatie van het herziene scenario zou volgens de Wereldbank de internationale kredietwaardigheid van Polen herstellen, het mogelijk maken nieuw kapitaal en technologie aan te trekken en daarmee het vooruitzicht op duurzame en evenwichtige economische groei verbeteren.

Volgens een evaluatie van het Wereldbank-rapport was het herziene scenario haalbaar, terwijl aan de andere kant toegegeven werd dat de realisatie ervan verre van gemakkelijk zou zijn. Er is een sterke en directe concurrentie tussen de binnenlandse markt en de exportmarkt voor bepaalde produkten zoals kolen, landbouwprodukten en produkten van de lichte industrie. Op de middellange termijn is er geen uitzicht op het omzetten van export tegen niet-converteerbare valuta in export tegen harde valuta. Het plan veronderstelde dat als gevolg van de economische hervormingen, een lagere investeringsgroei gecombineerd met een efficiënter investeringsprogramma, alsmede een grotere mobiliteit van de produktiefactoren om in te spelen op signalen van de markt, ertoe zouden bijdragen de produktiefactoren naar export tegen convertibele valuta te verschuiven. Een verstandige en effectieve controle van de vraag, gecombineerd met economi-

6. J. Solska, Uwaga! Inflacja! Dolewanie wody do zupy, *Polityka*, nr. 43, 22 oktober 1988.

7. A. Karpinski, Glowne tendencje i zagrozenia w rozwoju gospodarki, *Nowe Drogi*, nr. 7, 1988, blz. 63-65.

8. A. Szablewski, Przedsiębiorczosc a rozwój nie rejestrowanej działalności gospodarczej, *Gospodarka Planowa*, deel 43, nr. 3, 1988, blz. 72-83.

sche hervormingen en sociale acceptatie zijn cruciaal voor het succes van het herziene scenario.

Warschau heeft echter de noodzaak van de steun van Westerse landen onderstreept. Een daling van de rentevoet op de geherstructureerde schulden, nieuwe kredieten voor de import van westerse kapitaalgoederen en technologie om de efficiëntie van de Poolse export te verbeteren zijn noodzakelijk om de doelstellingen van het exportplan te halen<sup>9</sup>. Bovendien lijkt de kans op het tot stand brengen van het binnenlandse evenwicht door het inperken van de vraag (bij voorbeeld door een daling of bevrozing van de reële lonen) als een van de voorwaarden voor extern evenwicht zeer klein te zijn<sup>10</sup>. Het stijgen van de binnenlandse druk als gevolg van de verslechtering van de levensstandaard en het gebrek aan vooruitgang in de economische hervormingen maakt een evenwichtige lopende rekening in harde valuta aan het eind van 1991 onwaarschijnlijk. Met het bereiken van overeenstemming in de ronde-tafelgesprekken tussen het regime en de oppositie hoopt Warschau op een gunstige Westerse respons op het Poolse verzoek voor nieuwe kredieten.

De jaarlijkse handelstekorten in niet-converteerbare valuta, bijna allemaal met de Sovjetunie en voor een groot deel het gevolg van de stijging van de olieprijs, varieerden tussen 500 miljoen en 1,6 miljard transferabele roebels in de periode 1980-1986. In 1987 was de handel in niet-converteerbare valuta in evenwicht, grotendeels dank zij een betere ruiivoet sinds 1985. Het realiseren van een geplande evenwichtige handelsbalans met de Sovjetunie voor de duur van het gehele vijfjarenplan (1986-1990) en het beginnen met de terugbetaling van de schuld in transferabele roebels van 6,6 miljard (1987) in de loop van 1988 lijkt haalbaar. De Sovjetunie is veeleisender geworden en staat op een verbetering van de slechte kwaliteit van de belangrijkste producten in de Poolse export (machines), en het 'harder worden' van de export-mix.

## Economische hervormingen

De eerste opmars van de economische hervormingen in 1982-1983 werd gevolgd door een langzame vooruitgang die overging in stagnatie in 1986. De Poolse Verenigde Arbeiders Partij en de overheid hebben dit feit toegegeven en in het voorjaar van 1987 presenteerden ze een programma om het oude hervormingsproject nieuw leven in te blazen. Dit nieuwe programma staat bekend onder de naam van 'de tweede fase van de economische hervormingen'. Ondanks het feit dat het

huidige planningsysteem aanzienlijk verschilt van traditionele centrale planning is de kern van centrale planning nog steeds groot. De mate van autonomie van staatsondernemingen en de rol van marktsignalen in de allocatie van economische hulpbronnen zijn beperkt gebleven.

De bureaucraten van het partij-staat-apparaat, sociale groepen en individuen die voordeel behaalden uit de centrale planning zijn erin geslaagd cruciale economische hervormingen tegen te houden. De algemene stelling die zegt dat politiek en economisch pluralisme (bij voorbeeld een aanzienlijke expansie van privé-ondernemingen, coöperaties, joint-ventures en dergelijke) voordelige condities zou creëren voor economische hervormingen evenals het door de markt laten bepalen van economisch beslissingen, heeft een grotere aanhang gekregen in de publieke opinie<sup>11</sup>. Of een aanzienlijke expansie van privé-ondernemingen te combineren is met de politieke belangen van de heersende elite is nog de vraag.

De toekomst van de economische hervormingen ziet er somber uit en zeven jaar na het begin ervan daalt het sociale vertrouwen in economische hervorming, als middel om de levensstandaard te verbeteren, snel. Hoewel de perestrojka van Gorbatsjov en de ontspanning in de Oost-West-relaties gunstig zijn voor het hervormingsstreven van Jaruzelski, blijven er omvangrijke obstakels voor politiek en economisch pluralisme<sup>12</sup>. Een haalbare sociale consensus tussen het regime en de maatschappij over de kosten en consequenties van de hervormingen lijkt in de naaste toekomst moeilijk te bereiken. Poolse sociologen hebben erop gewezen dat er een voortdurend proces is van desintegratie ('dekompozycja') van het politieke en het economische systeem. Zij hebben drie mogelijke opties voor de komende jaren uitgewerkt: hervormingen, opstand of een patstelling<sup>13</sup>. Een patstelling of het doormodderen onder de condities van een voortdurend verval van het politieke en economische systeem kan niet duurzaam zijn en het is dan ook onzeker wat daar van de gevolgen zullen zijn.

## Conclusie

Zelfs als een gestage groei verondersteld wordt, zal het niveau van voor de crisis (1978) van het inkomen per hoofd van de bevolking niet voor 1993 bereikt worden. Op het moment wordt de economie gekenmerkt door achteruitgang. De dalende groeivoet en het afnemen van de vermogen van de economie om aan de binnenlandse materiële behoeften en die van de export te voldoen zullen

ernstige sociaal-economische en politieke gevolgen hebben. Zowel de lage efficiëntie als de lage rentabiliteit van de investeringen hebben het economische herstel tegengehouden. Het industriële herstructureringsprogramma zal de nadruk op de zware industrie in Polen versterken ten koste van de lichte en de voedselverwerkende industrie. Zowel zichtbare als verborgen inflatie stijgen en Polen riskeert een inflatieniveau als in Joegoslavië. Het doel om evenwicht op de lopende rekening in harde valuta te bereiken in 1991 lijkt onhaalbaar. De vooruitzichten voor de economische hervormingen zijn somber, en houden Polen in een stagnerende 'tredmolen van hervormingen' met een onzekere toekomst.

## B. Simatupang

Onderzoeksmedewerker aan de Economische Faculteit van de Universiteit van Amsterdam. De auteur is dank verschuldigd aan prof. dr. M. Ellman voor diens nuttige suggesties en aan drs. J. Stolker voor de vertaling in het Nederlands.

9. W. Bien, *Zadluzenie Polski w swietle 'Raportu Banku Swiatowego', Gospodarka Planowa*, deel 43, nr. 3, 1988, blz. 87-88.

10. E. Lutacz, O 'Raporcje' Banku Swiatowego - krytycznie, *Gospodarka Planowa*, deel 42, nr. 3, 1988, blz. 89; M. Misiak, *Jeszcze o handlu zagranicznym w 1987 r, Handel Zagraniczny*, deel 33, nr. 2, 1988, blz. 7.

11. Het percentage van het publiek dat privé ondernemerschap steunt is groeiende. Ongeveer 73% van de respondenten van een enquête in het begin van 1988 was voor een expansie van de privé-sector van de economie, vergeleken met ongeveer 54% in 1984. Zie: W. Adamski et. al., *Polacy '88. Konflikty i reformy, Polityka*, nr. 30, 23 juli 1988.

12. E. Morawska heeft vier belangrijke barrières voor pluralisme in Polen besproken: 1. de lage en onvoldoende levensstandaard die zal leiden tot grotere sociale tegenstellingen; 2. de afwezigheid van de basis voor economisch pluralisme binnen het systeem; 3. de oppositie van de Poolse Verenigde Arbeiders Partij en haar beschermheer, de Sovjetunie, tegen het accepteren van autonome groepen en belangen; 4. de aanwezigheid van autoritaire en fundamentalistische tendenties in de Poolse politieke cultuur. De met elkaar verweven combinatie van politieke, economische en culturele barrières lijkt voldoende om de huidige inerte configuratie van pluraliteit in Polen in de naaste toekomst in stand te houden: E. Morawska, *On barriers to pluralism in pluralist Poland, Slavic Review*, deel 47, nr. 4, 1988, blz. 627-641.

13. Zie *Reforma, rewolta, stagnacja?*, *Tygodnik Kulturalny*, deel 32, nr. 33, 14 september 1988. In drie artikelen analyseert T. Garton Asch een proces van verval van het Sovjetrijk en een desintegratie in de Oosteuropese landen. Naar zijn oordeel hebben de hervormingen in Hongarije een redelijke kans van slagen terwijl dit in Polen onwaarschijnlijk lijkt. Zie *The New York Review of Books*, 29 september 1988, 27 oktober 1988.