

Stabilisatie en recessie in Polen

Guido Biessen¹

Inleiding

De benoeming van de eerste door Solidariteit geleide regering, de regering Mazowiecki, in september 1989 betekende een radicale verandering van het Poolse economische en politieke landschap. Met een grote knal werd de weg ingeslagen naar een markteconomie. De door Polen toegepaste en door het IMF goedgekeurde schoktherapie is evenwel een controversieel concept. Het simultaan liberaliseren van het merendeel van de prijzen, het afschaffen van belangrijke subsidies aan bedrijven en het openen van de economie voor buitenlandse concurrentie kan een schok zijn met onacceptabele gevolgen voor het niveau van economische activiteit, het niveau van werkgelegenheid, inkomenspeil en inkomensverdeling.

Het hervormingsprogramma van de regering Mazowiecki richtte zich enerzijds op het stabiliseren van de economie, dat wil zeggen het stabiliseren van de prijzen, het opheffen van de op grote schaal bestaande tekorten en het herstellen van het vertrouwen in de Poolse munteenheid, de zloty. Anderzijds werden initiatieven ontwikkeld om het juridische en institutionele raamwerk voor een open markteconomie met een grotere private sector vorm te geven. Bij deze institutionele veranderingen stonden de grootschalige privatisering, de liberalisering van de buitenlandse handel en de introductie van marktinstuties en marktmechanismen centraal. Stabilisatiemaatregelen en institutionele veranderingen zijn geen op zichzelf staande onderwerpen, maar zijn onderling sterk verweven². Juist dit maakt de overgang naar een

¹Rijksuniversiteit Leiden, afdeling Internationale Economische Betrekkingen. Dit artikel is een herziene versie van een paper gepresenteerd op de voorjaarsconferentie van de Vereniging voor Politieke Economie, Vught, mei 1992. De auteur dankt Pieter Boot, Michael Eilman, Nick van der Lijn, Coby van der Linde en een anonieme referee voor nuttig commentaar.

²Voor algemene aspecten rondom de transitie van een plan- naar een markteconomie zie b.v. Eilman, 1993; van der Lijn, 1992, en Rosati, 1992.

democratie en markteconomie zo complex en levert tal van moeilijkheden, dilemma's en tegenstrijdigheden op³.

Ondanks de verwevenheid zal in dit artikel geen aandacht geschonken worden aan institutionele veranderingen als het privatiseringsvraagstuk en worden uitsluitend het stabilisatiepakket en de resultaten hiervan besproken. De maatregelen ter stabilisatie van de economie werden op 1 januari 1990 in volle omvang van kracht en hebben Polen in 1990 in een diepe recessie gestort, dieper dan was voorzien en dieper dan noodzakelijk. In paragraaf 2 worden de genomen maatregelen behandeld. In de derde paragraaf komen de resultaten van het stabilisatiepakket gedurende de eerste twee jaren van de transitie ter sprake. Of de transitie noodzakelijkerwijs met een recessie gepaard gaat, wordt in paragraaf 4 besproken. Paragraaf 5 bevat enkele slotopmerkingen.

1. Het Balcerowicz programma

De regering Mazowiecki trof, op het moment dat zij aantrad, een alles-behalve gezonde Poolse economie aan: hoge inflatie (640% in 1989), stagnerende productie (0% groei BBP in 1989), hoge overheidstekorten (7,2% van het BBP in 1989) en tekorten op de consumptiegoederenmarkten. Stagnerende en dalende consumptie en groeiende onevenwichtigheden hebben in de gehele naoorlogse historie van Polen tot hervormingspogingen geleid, die mede door het gebrek aan politieke legitimiteit van de communistische regeringen tot falen gedoemd waren⁴. De hyperinflatie deed haar intrede onder het bewind van de laatste communistische regering van premier Rakowski, die in augustus 1989 de landbouw prijzen vrij liet, in een situatie van tekorten op de voedselmarkt. De inflatie schoot dan ook omhoog naar 40% op maandbasis in augustus.

Het falen van eerdere hervormingspogingen hebben het vertrouwen in een

³Zo zal de stabilisering van de economie gepaard gaan met een recessie en dit is niet de beste voedingsbodem om de opkomst van een nieuwe particuliere sector te bewerkstelligen. Anderzijds zal een voortdurende dominantie van de staatssector de gewenste reactie aan de aanbodzijde kunnen uitstellen, wat de stabilisering van de economie tot een moeilijker proces maakt (Berg en Sachs, 1992).

⁴De Prijs- en Inkomensoperatie van de regering Messner in 1988 is hier een recent voorbeeld van. Deze operatie was gericht op het verminderen van het overheidstekort, het laten dalen van de reële lonen en het veranderen van de relatieve prijzen om de meest ernstige verstoringen op de consumptiegoederenmarkten op te heffen. Dit beleid faalde voornamelijk door het onvermogen van de regering Messner om de reële lonen te laten dalen (er was sprake van een meer dan volledige prijscompensatie, waardoor de reële lonen in 1988 zelfs stegen) en de sterk negatieve reële rente (zie Milanovic, 1992).

graduele en stapsgewijze benadering ondermijnd. Dit heeft een rol gespeeld bij het ontwerpen van het Poolse schok programma van januari 1990, door de pers vernoemd naar de Poolse minister van Financiën Leszek Balcerowicz. Het idee had postgevat dat de initiële onevenwichtigheden slechts door een radicale breuk met het verleden en door zeer stringente maatregelen bestreden konden worden. Echter ook politieke factoren hebben een rol gespeeld. De regering Mazowiecki genoot aanvankelijk een zeer groot vertrouwen onder de bevolking en men wilde hier gebruik van maken door zo snel mogelijk en zo ver mogelijk de marktgerichte hervormingen door te voeren. Dit zou het proces van hervormingen onomkeerbaar maken en de conservatieve oppositie de wind uit de zeilen nemen.

Het Balcerowicz plan had als doeleinden het beteugelen van de hoge inflatie, het creëren van marktruimende prijzen, het overgaan van een producenten naar een consumentenmarkt, het herstellen van het vertrouwen in de zloty en het terugdringen van de rol van de dollar in de totale geldhoeveelheid, en het openen van de economie voor buitenlandse concurrentie. Het pakket bestond uit een vijftal essentiële maatregelen.

Op de eerste plaats werden per 1 januari 1990 de prijzen vergaand geliberaliseerd. Zo'n 86% van de prijzen werden overgelaten aan het spel van vraag en aanbod (Kolodko, 1991a)⁵. De overige prijzen, met name energieprijzen, de prijzen van de goedkoopste soort melk en de goedkoopste witte kaas, bleven onder staatscontrole. De centraal vastgestelde energieprijzen werden wel sterk verhoogd; de prijs van elektriciteit werd verdrievoudigd, de prijs van benzine verdubbelde. Hiermee hoopte men ook een stijging van de relatieve energieprijzen te bewerkstelligen.

Op de tweede plaats werd de loonontwikkeling sterk aan banden gelegd. Om de loonprijsspiraal te doorbreken mochten de lonen de inflatie slechts zeer beperkt volgen. Ondernemingen die deze limiet overschreden werden gestraft met een extra belasting (de "popiwiek"), die tot 500% van de teveel betaalde lonen kon oplopen.

Op de derde plaats diende de begroting in evenwicht te worden gebracht. Het grote overheidstekort diende te worden geëlimineerd door het mes te zetten in de subsidies en de belastingafdracht te verhogen.

Ten vierde werd een restrictief monetair beleid gevoerd en werd gestreefd

⁵ Ongeveer 10% van deze prijzen stonden onder indirecte staatscontrole, d.w.z. dat voorgenoemen prijsverhogingen aan de autoriteiten gemeld dienden te worden en door de autoriteiten voor maximaal drie maanden opgeschort konden worden.

naar een positieve reële rente op zloty tegoeden. Hiermee zou de geldhoeveelheid gecontroleerd kunnen worden en de kredietvraag ingedamd kunnen worden.

Ten vijfde werd de zloty intern convertibel gemaakt. Op 1 januari 1990 werd de zloty sterk gedevalueerd en werd de officiële koers gelijkgesteld aan de koers op de parallelle markt (de geïnstitutionaliseerde zwarte markt). Deze koers zou voor een periode van minimaal drie maanden constant gehouden worden. Simultaan hiermee werd de buitenlandse handel nog verder geliberaliseerd. Afscherming van de buitenlandse concurrentie werd bijna volledig gedaan door importtarieven en heffingen.

2. Resultaten⁶

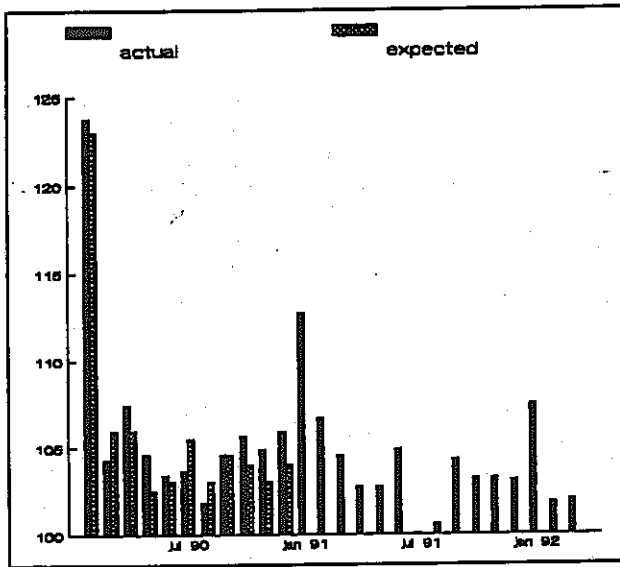
Prijzen

Door de liberalisering van het grootste deel van de prijzen in een situatie van tekorten en het afschaffen van tal van subsidies steeg de inflatie in januari 1990 naar een hoogterecord van 79.6% op maandbasis. Bovendien hadden een aantal maatregelen een sterk kostprijsverhogend effect: de scherpe stijging van de energieprijzen, de hoge rente en de scherpe devaluatie, waardoor de importen van noodzakelijke inputs sterk in prijs stegen. Het inflatiecijfer van bijna 80% overtrof ruimschoots het verwachte cijfer van 45% (Kolodko, 1991b). De stijgende kostprijzen werden door de producenten, die veelal in een monopolistische situatie verkeerden, direct afgewenteld op de consumenten. Deze hoge "correctieve" inflatie werd noodzakelijk geacht om enerzijds de waarde van de gedwongen besparingen (de "monetary overhang") te verminderen en anderzijds om een relatieve verandering in de prijsstructuur te bewerkstelligen. De "monetary overhang" was echter in 1989 al door een inflatie van 640% sterk in waarde verminderd (Berg en Sachs, 1992). Ook de verandering in de relatieve prijsstructuur voldeed in eerste instantie niet aan de verwachtingen. Enerzijds omdat de verhoging van de energieprijzen gebaseerd was op een verwachte inflatie die veel lager was dan de feitelijke, en anderzijds vanwege de afwenteling van stijgende kostprijzen op de consumenten (Kolodko, 1991a).

Door het restrictieve loonbeleid en de krapgeld-politiek voelden zowel gezinshuishoudingen als bedrijven onmiddellijk het gebrek aan liquide middelen en de inflatie zakte snel via 24% in februari naar 5% in maart (zie figuur 1).

⁶Tenzij anders vermeld is al het cijfermateriaal gebaseerd op cijfermateriaal van Glowny Urzad Statystyczny.

Figuur 1: Verwachte en feitelijke inflatie, februari 1990- maart 1992, (consumentenprijsindex, vorige maand = 100)



Bron: feitelijke inflatie, Główny Urząd Statystyczny, diverse nummers; verwachte inflatie: Kolodko, 1991b

Het grote succes van de onmiddellijke liberalisering van de prijzen was het op grote schaal verdwijnen van de tekorten. Doordat de lonen de inflatie maar zeer beperkt volgden verminderde de koopkracht van de Poolse burgers snel en werd de vraag meer in overeenstemming gebracht met het aanbod. Tekorten aan vele goederen verdwenen dan ook als sneeuw voor de zon. Kon men in december nog anderhalf uur op een taxi staan te wachten, in januari stonden er rijen taxi's te wachten op klandizie. De regering Mazowiecki wees dan ook op het succes dat de tekorten economie omgebogen is naar een overschoteconomie.

Hoewel de inflatie sterk werd verminderd bleef deze gedurende het eerste halve jaar van het stabilisatiepakket hoog, tussen de 3% en 8% per maand. Dit is opmerkelijk daar de reële lonen sterk waren gedaald en het budget van de overheid in deze periode zelfs een overschot liet zien (Winiecki, 1992). In augustus 1990 dook de maandelijkse inflatie onder de 2%. De Poolse autoriteiten besloten daarop het restrictieve monetaire beleid iets te versoepelen (figuur 4). Dit vertaalde zich echter in een weer oplopende inflatie aan het eind van het jaar en in het begin van 1991 (figuur 1). De inflatie in 1990 bedroeg 250% op jaarbasis (december 1989 t.o.v. december 1990), terwijl

de aanvankelijke doelstelling 95% was⁷. Ondanks de grote aandacht van de Poolse regering voor het terugdringen van de inflatie bleef de prijsontwikkeling ook in 1991 teleurstellend en boven verwachting hoog, 60% op jaarbasis. De trend van blijvend hoge inflatie zette zich ook in 1992 voort, met een inflatiepercentage van ongeveer 45% op jaarbasis. De prognose voor de inflatie voor 1993 is 30%.

Lonen, recessie en reactie van de staatssector

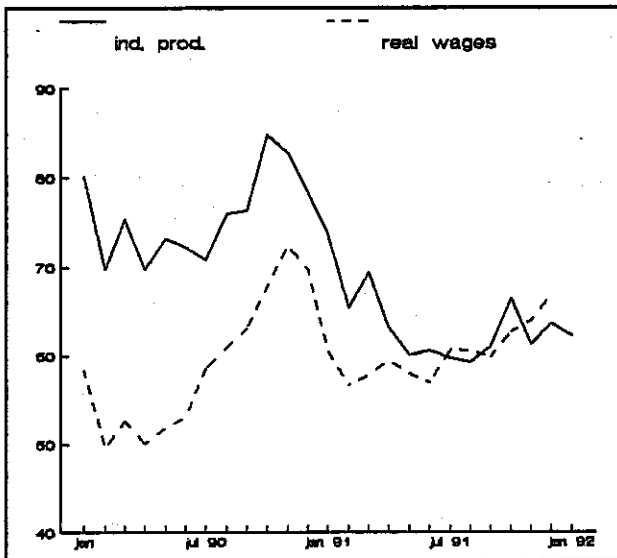
De regering Mazowiecki was, in tegenstelling tot de voorgaande communistische regimes, wel in staat om offers van de bevolking te vragen. De nominale loonontwikkeling werd sterk aan banden gelegd doordat de nominale lonen de inflatie met slechts een fractie mochten volgen. In januari 1990 werd een loonstijging in de staatssector van 30% van de inflatie toegestaan, van februari tot en met april 20% en vervolgens 60% (Kolodko, 1991b), met uitzondering van de maand juli, waarin een volledige prijscompensatie werd toegestaan. Ondernemingen die deze limiet overschreden werden gestraft met een extra belasting (de "popiwiek"), die tot 500% van de teveel betaalde lonen kon oplopen. De staatsondernemingen baseerden de loonruimte op de verwachte inflatie, zoals die door het ministerie van financiën bekend werd gemaakt. Dit betekent dat wanneer de inflatie hoger is dan verwacht, de feitelijke loonruimte groter is dan de door de staatsbedrijven verwachte loonruimte. De nominale lonen stijgen in dat geval minder dan toegestaan en door de hogere inflatie dalen de reële lonen veel sterker dan verwacht. In januari 1990 mochten de nominale lonen volgens de norm met 23,9% stijgen. Op basis van de verwachte inflatie verkeerden de staatsbedrijven in de veronderstelling dat de nominale lonen met 13,5% konden stijgen. De feitelijke nominale loonstijging bedroeg evenwel slechts 4,6%, mede door het gebrek aan liquide middelen van de staatsondernemingen. De reële loondaling was ruim 41% in slechts een maand. Het deed een Poolse krant reeds in maart 1990 verzuchten dat men al een flink eind op weg was naar een Westerse markteconomie: in Polen bestaan nu Westerse prijzen, maar helaas nog steeds Oosterse lonen.

De "popiwiek" maatregel werd dusdanig toegepast, dat de bestraffende belasting in februari slechts werd opgelegd wanneer de loonstijging over de gehele periode januari/februari hoger was dan de gestelde norm (Schaffer, 1992). Een veel lagere dan toegestane nominale loonstijging in januari impliceert dus de mogelijkheid tot inhalen in een latere periode. Doordat de loonstijging in januari zo veel onder de norm lag, konden bedrijven de

⁷Voor een vergelijking tussen doelstellingen en resultaten in 1990 zie Biessen en Bos-Karczewska, 1991.

loonsom in de maanden februari tot juni meer dan de norm laten stijgen, zonder betaling van de popiwiek-belasting⁸. De zeer grote achterstallige loonstijging werd in die maanden geleidelijk ingehaald en voor de staatssector in zijn geheel werd de popiwiek maatregel pas in juli 1990 beperkend. Echter in de zomer van 1990 werd het fiscale beleid versoepeld. Uitstel van belastingbetalingen werd toegestaan en herinterpretatie van de loonindexering maakte ook hogere loonstijgingen mogelijk (Winiecki, 1992). Vanaf maart tot november 1990 zien we dan ook een voortdurende stijging van de reële lonen (met uitzondering van april, zie figuur 2). Per saldo zijn de reële lonen in 1990 met 30% gedaald (december 1990 ten opzichte van december 1989), maar de loonontwikkeling gedurende het jaar 1990 lijkt in het geheel niet in overeenstemming te zijn met de oorspronkelijke doelstellingen van het loonbeleid.

Figuur 2: Reële lonen (december 1989 = 100) en industriële productie (1989 maandelijks gemiddeld = 100)



Bron: GUS, Biuletyn Statystyczny, diverse nummers. Zie ook Planecon report volume VIII, nummer 22, juni 1992.

⁸Uiteraard overschreden een aantal bedrijven de norm reeds veel eerder en betaalden reeds veel eerder popiwiek (Schaffer, 1992).

De scherpe daling van de koopkracht luidde een diepe recessie in. De productie in de industriële sector daalde in januari 1990 20% t.o.v. december 1989. Over het gehele jaar daalde genoemde productie met 25%, terwijl de verwachte daling slechts 5% was. Opvallend is dat de productie in de industriële sector gedurende 1990 de ontwikkeling in de reële lonen scherp volgt (zie figuur 2). Het BBP daalde in 1990 met 12% tegen een verwachte daling van 5%. Werkloosheid deed haar intrede en steeg met een constante snelheid tot 6,1% van de beroepsbevolking. De daling van werkgelegenheid stond echter niet in verhouding met de daling van het BBP. De arbeidsproductiviteit verslechterde en een verdere stijging van de werkloosheid werd dan ook verwacht. Het jaar 1991 bracht niet de verwachte verbetering. De recessie verdiepte zich. Het BBP daalde met wederom zo'n 10% en de werkloosheid bleef constant stijgen en bereikte in maart 1992 een hoogtepunt van 12,4% van de beroepsbevolking.

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 (Biessen en Bos-Karczewska, 1991). Echter, de voornaamste aanvankelijke reactie van de staatsbedrijven bestond uit het afwentelen van de gestegen kostprijzen op de consumenten en het inkrimpen van de productie. Enige aanpassing vond evenwel plaats (Winiecki, 1992). 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). Uit een onderzoek van Rynki Zagraniczne (1990) bleek dat de vraaguitval op de binnenlandse markt voor producenten de voornaamste reden bleek te zijn om in exporten geïnteresseerd te raken.

Ondanks de vraaguitval verbeterde de winstgevendheid van de staatssector in de eerste maanden van 1990. Dat kwam door het realiseren van 'windfall profits' (Winiecki, 1990). Eind 1989 hebben de staatsbedrijven, vooruitlopend op de prijsschok, grote voorraden grondstoffen aangelegd. De ruime kredietmogelijkheden en de negatieve reële rente boden de staatsondernemingen de mogelijkheid hiertoe. Terwijl de productie in de staatssector in 1989 met 2,5% daalde, stegen de voorraden grondstoffen en intermediaire produkten met 20,9%. Ook werden door de in 1989 nog steeds sterk overgevaardeerde zloty (figuur 5) winsten geboekt op de verkoop van dollars (Calvo en Coricelli, 1992). De winst op basis van historische kostprijzen was dus hoog, en dienovereenkomstig ook de af te dragen winstbelasting. De winst op basis van historische kostprijzen heeft echter weinig te maken met de liquiditeitspositie. De liquiditeitspositie van de staatsbedrijven was beduidend minder rooskleurig. Subsidies werden geschrapt, de belastingafdracht was hoog en de toegang tot kredieten was door het stringente monetaire

monetaire beleid beperkt. Vandaar dat de staatssector zich in de eerste maanden gedwongen zag de nominale inkomensgroei te beperken en de reële inkomens veel sterker daalden dan voorzien. Toen de liquiditeitspositie zich in het tweede kwartaal van 1990 herstelde (Schaffer, 1992), vond een inhaalmanoeuvre plaats met betrekking tot de nominale inkomensgroei.

Budget

De laatste communistische regeringen onderscheidden zich door een totaal gebrek aan begrotingsdiscipline. De regering Mazowiecki achtte het van cruciaal belang met het oog op de inflatiebestrijding om de begrotingsdiscipline te herstellen en de uitgaven meer in overeenstemming te brengen met de inkomsten. Subsidies dienden fors te worden teruggedrongen. Deze bedroegen in 1989 nog zo'n 36% van de totale staatsuitgaven en dienden te worden teruggebracht naar zo'n 14% in 1990 (Kolodko, 1991a). Ook via de inkomstzijde werd gepoogd het overheidstekort terug te dringen, door hogere belastingen en betere belastingdiscipline, waaronder ook valt het opschorten van allerlei uitzonderingen op belastingbetaling. De regering Mazowiecki mikte in 1990 op een begrotingstekort van 3.5 biljoen zloty.

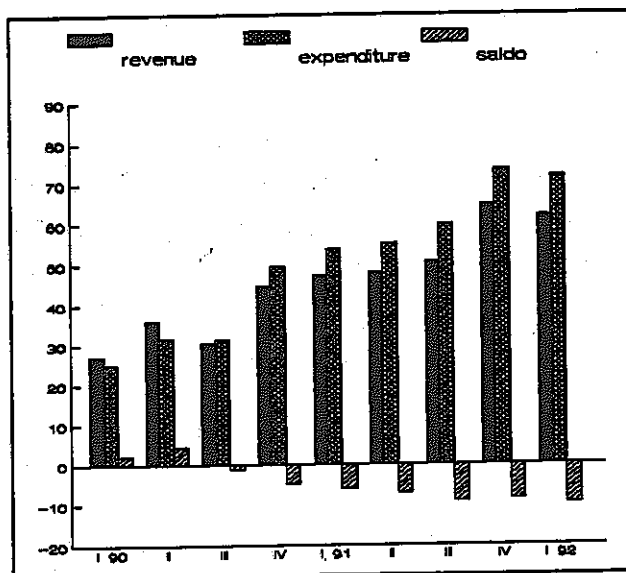
Echter gedurende het eerste halve jaar werd er zelfs een begrotingsoverschot geboekt van 6.6 biljoen zloty. Dit kwam voornamelijk door het afromen van de winsten op historische kostbasis van de staatssector (Calvo en Coricelli, 1992). Naarmate de recessie zich verdiepte en de werkloosheid steeg daalde de belastinginkomsten en stegen de uitgaven. Gedurende de tweede helft van 1990 openbaarde het begrotingstekort zich wederom (figuur 3), hoewel 1990 nog met een bescheiden overschot van 0.9 biljoen zloty werd afgesloten. In 1991 nam het begrotingstekort weer zorgwekkende vormen aan. De bedrijven, door de recessie geteisterd, waren veel minder in staat belastingen af te dragen en de belastinginkomsten van de overheid waren in 1991 33% lager dan verwacht.

De derde post-communistische regering onder leiding van premier Olszewski, inmiddels ook weer ter ziele, had als doelstelling een activerend beleid te voeren en maatregelen te nemen om Polen uit de recessie te leiden. De alarmerende situatie op de overheidsbegroting en de sterk oplopende begrotingstekorten boden deze mogelijkheid echter niet. Ondanks de voornemens zag de regering Olszewski zich genoodzaakt scherpe bezuinigingen aan te kondigen, waar het versplinterde parlement vol bitterheid op reageerde.

Restrictieve monetaire beleid

Het streven naar een positieve reële rente was een van de belangrijke peilers waar het stabilisatie programma op steunde. Met het rente instrument werd de geldhoeveelheid gecontroleerd en de vraag naar kredieten van zowel ge-

Figuur 3: Overheidsbegroting in biljoenen zloty.



bron: GUS, Biuletyn Statystyczny, diverse nummers.

zinshuishoudingen als productiehuishoudingen sterk beperkt. Een positieve rentestand in reële zin is belangrijk om hamstergedrag tegen te gaan. Bovendien, door het renteverskil tussen zloty tegoeden en harde valutategoeden, werd de omzetting van de laatste in de eerste gestimuleerd. Hiermee werd gepoogd de rol van de dollar in de binnenlandse economie terug te dringen en het vertrouwen in de zloty te herstellen.

In januari 1990 bedroeg de nominale rente 36% per maand (432% op jaarbasis). Dit was in reële zin nog sterk negatief. Echter het is zeer de vraag of onder omstandigheden van een zeer hoge inflatie en een grote mate van onzekerheid een positieve reële rente nodig is om de kredietvraag in te dammen. Hoewel in januari de reële rente, ex post, sterk negatief was, bleek de nominale rente, ex ante, hoog genoeg te zijn om de kredietvraag in te dammen, de geldhoeveelheid te beperken en de zloty te versterken (zie figuur 4). In februari werd de rente op 20% op maandbasis gesteld (de inflatie was ruim 23%) en in maart werd er voor het eerst een positieve reële rente verwezenlijkt. De zeer hoge nominale rentetarieven hebben evenwel ook een duidelijk negatief effect. Ten eerste heeft het gebrek aan liquiditeiten de staatsbedrijven genoopt tot het sterk beperken van de loon-

som, waardoor de nominale loonstijgingen sterk onder de norm bleven. Ten tweede hebben hoge rentetarieven een kostprijsverhogend effect, wat de inflatie verder opdrijft. Bovendien beperken de hoge rentetarieven de financieringsmogelijkheden voor de broodnodige herstructureringen en privatiseringsprocessen.

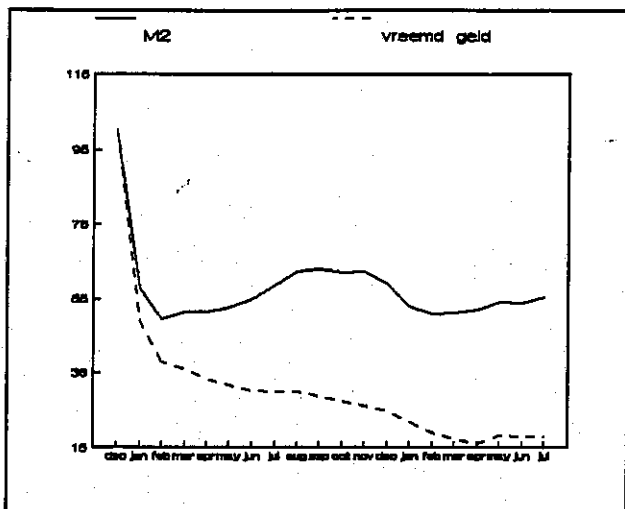
Onder de indruk van de diepte van de recessie en gesteund door het terugbrengen van de maandelijkse inflatiecijfers besloot de Poolse regering de monetaire teugels in de tweede helft van 1990 wat te laten vieren (zie figuur 4). In juli 1990 werd de rentestand verlaagd tot 34% op jaarbasis. Mede hierdoor werd de opleving in inkomens, effectieve vraag en verhoogde activiteit in de industriële sector mogelijk. Waarschijnlijk uit ongerustheid over de weer hogere inflatie in september en oktober 1990 werd de rente opnieuw verhoogd in de periode oktober 1990 (37% op jaarbasis) tot april 1991 (72% op jaarbasis). De zomerse opleving in economische activiteit werd hiermee tenietgedaan.

Convertibiliteit en liberalisering van de handel

Gedurende de laatste maanden van 1989 was de officiële koers van de zloty reeds sterk gedevalueerd, van 1340 zloty per dollar in september 1989 naar 5235 zloty per dollar in december 1989. Op 1 januari 1990 werd een uniforme, vaste wisselkoers gekozen van 9500 zloty per dollar en deze koers zou voor een periode van minimaal drie maanden constant gehouden worden. Met deze constante koers werd een herstel van het vertrouwen in de zloty en de dedollarisatie van de economie beoogd. Opvallend is dat met de koers van 9500 zloty per dollar de koers op de parallele markt (de gelegaliseerde zwarte markt) overtroffen werd (figuur 5). De parallele koers schommelde in december 1989 rond de 7500 zloty per dollar. Met deze onderwaardering werd geanticipeerd op de te verwachten inflatie in januari en achtte de Poolse regering het mogelijk de koers voor een periode van minimaal drie maanden vast te houden. Ter ondersteuning van de koers stelde de G24 een stabilisatiefonds ter grootte van 1 miljard dollar ter beschikking (Rosati, 1992). Ook het IMF stelde 730 miljoen dollar ter ondersteuning van het stabilisatiepakket ter beschikking. Het zij nogmaals opgemerkt (Harvard International Review, 1992) dat een dergelijk IMF-stabilisatiefonds niet bedoeld is om daadwerkelijk gebruikt te worden. Wanneer het IMF beleid nauwgezet wordt uitgevoerd is het fonds niet nodig. In Polen is het fonds gedurende de eerste maanden van het stabilisatiebeleid ook uitsluitend gegroeid.

De gekozen koers was in feite een sprong in het diepe. Mede door het stringente monetaire beleid en de hoge rentetarieven op zloty tegoeden steeg de vraag naar zloties ten opzichte van de vraag naar harde valuta.

Figuur 4: Reële groei van de geldhoeveelheid (M2) en de reële groei van de deposito's aangehouden in vreemde valuta, december 1989 = 100.

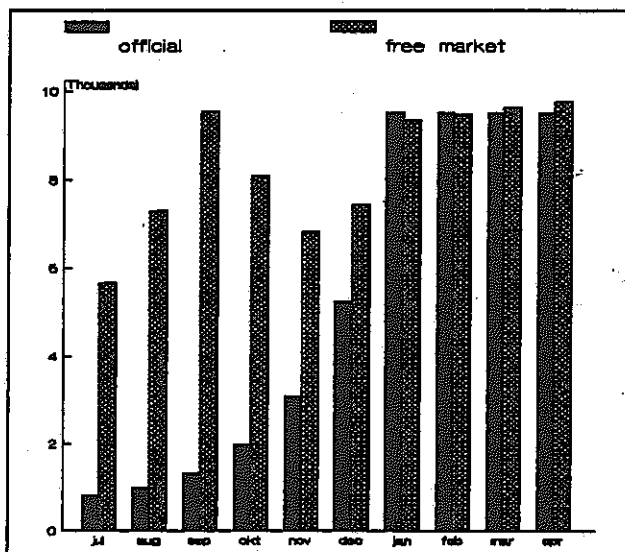


bron: M2 (geldhoeveelheid in ruime zin): OECD, Short Term Economic Statistics Central and Eastern Europe, 1992.

deposito's aangehouden in vreemde valuta: GUS, Biuletyn Statystyczny, diverse nummers.

Ook de verplichting voor exporteurs om de verdiende harde valuta direct om te zetten in zloties en de omzetting van de bevolking van harde valuta in zloty om hun sterk verminderde reële inkomen aan te vullen, hebben bijgedragen tot de stabilisatie van de wisselkoers. De interne convertibiliteit van de zloty was dan ook in die zin een succes, dat een vlucht uit de zloty naar de dollar niet tot stand is gekomen. Niettemin is het verbazingwekkend dat de koers constant gehouden is tot en met april 1991, terwijl het binnenlands prijspeil in diezelfde maand bijna 350% gestegen was t.o.v. december 1989. In reële termen vond er dus een voortdurende appreciatie van de zloty ten opzichte van de dollar plaats. Dit duidt op een aanvankelijke onderwaardering van de zloty. Deze onderwaardering van de zloty heeft bijgedragen tot de diepte van de recessie, doordat importen veel duurder werden. Dit had een kostprijsverhogend en dus een inflatieversterkend effect.

Figuur 5: Officiële en parallelle wisselkoers (zloty per dollar) juli 1989 april 1990



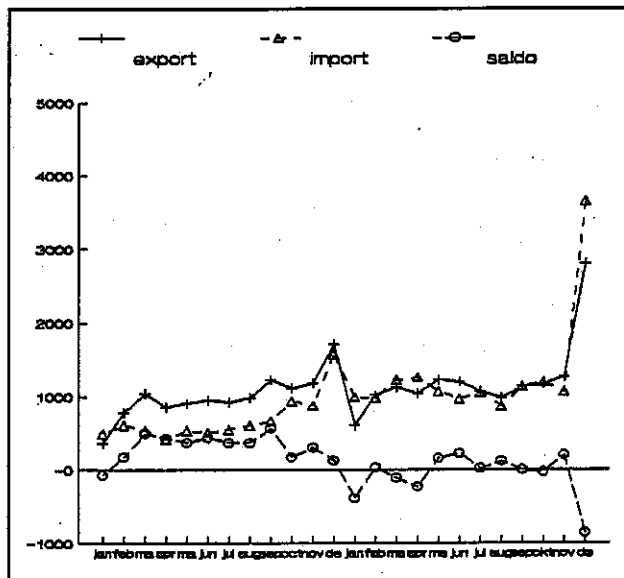
Bron: GUS, Biuletyn Statystyczny, diverse nummers.

Simultaan met de interne convertibiliteit werd de buitenlandse handel nog verder geliberaliseerd. Importeurs konden ongelimiteerd buitenlandse valuta aankopen, tegen een uniforme koers. Daarmee was de afschaffing van importquota's een feit. Bescherming tegen de buitenlandse concurrentie werd bijna volledig gedaan door importtarieven en heffingen. Het gecombineerde effect van wisselkoers, importtarieven en importbelasting was dusdanig dat er in 1990 een hoog handelsbalansoverschot ontstond. Dit werd verwezenlijkt door het vergroten van de exporten, met name naar de EG, en het achterblijven van de importen (tabel 1). Aanvankelijk was voor 1990 een tekort voorzien. Dit werd belangrijk geacht omdat van een hogere import een concurrerende werking zou uitgaan. Toenemende concurrentie van buitenlandse bedrijven zou voor de staatsbedrijven wel een stimulanis inhouden om hun productie te rationaliseren. Door de onderwaardering van de zloty werd in eerste instantie voorbijgegaan aan het positieve effect van een toenemende concurrentie uit het buitenland. Bovendien zou voor de herstructurering van de economie en voor de rationalisering van de productie vergroting van de import van investeringsgoederen nodig zijn.

Door de voortdurende inflatie bij een constant gehouden wisselkoers appre-

cieerde de zloty in reële zin en werden importen relatief goedkoper en exporten onaantrekkelijker. De importen nemen in 1991 sterk toe (tabel 1). Het handelsbalans-overschot verdwijnt en wordt in 1991 negatief (figuur 6). De overheid kon niet anders dan in mei 1991 te devalueren en in oktober werd een "crawling peg" systeem geïntroduceerd.

Figuur 6: Harde valutahandel in miljoenen dollars 1990-1991



bron: GUS, Handel Zagraniczny, diverse nummers

Veelvuldig wordt er op gewezen dat de desintegratie van het CMEA handelssysteem in 1991 ook bijgedragen heeft aan de verdieping van de recessie. In de jaren 80 waren de Centraal en Oost Europese landen voor hun handelsbetrekkingen sterk op de CMEA markt gericht en de handel met het Westen was ver beneden het niveau wat men op grond van relevante factoren zou kunnen verwachten (Biessen, 1991). De handel verrekend in transfereerbare roebels verminderde reeds sterk in 1990 en verdween nagenoeg in 1991 (zie tabel 1). Het overgaan op wereldmarktprijzen en afrekenen in harde valuta tussen de voormalige CMEA partners, de recessie in de economieën van de voormalige partners en de chaotische ontwikkeling in de voormalige Sovjetunie hebben een belangrijke afzetmarkt gedeeltelijk doen wegvallen. Was de export naar de voormalige CMEA partners in 1990 reeds fors gedaald, in 1991 daalde deze handel in volume met nog eens ruim 40%.

Uiteraard heeft deze ontwikkeling bedrijven die voornamelijk op de Oost Europese afzetmarkt gericht waren in aanzienlijke problemen gebracht.

Werd in het Oosten een markt verloren, in het Westen werd een markt gewonnen. De exporten naar met name de EG zijn spectaculair gegroeid, in volume met 65% in 1990 en 26% in 1991. Het proces van heroriëntatie van de handel van de CMEA naar met name de EG heeft niet geleid tot een daling van de totale exporten. In 1990 stegen de Poolse exporten in volume met zo'n 14% t.o.v. 1989 en in 1991 bleven de Poolse exporten in volume gemeten nagenoeg gelijk t.o.v. 1990 (tabel 1a). De EG kan zo een belangrijke rol spelen bij het verlichten van de problemen rond het wegvalen van de Oost Europese afzetmarkt. Het is dan ook van groot belang dat de EG haar poorten ook opent in de zogeheten "gevoelige" sectoren staal, textiel en vooral landbouw.

Tabel 1a: Exportontwikkeling 1990 - 1991

	1989	1990	1991
Totale exporten (mld zloty)	19476.2	136055.2	157715.9
volume index, zelfde periode vorig jaar = 100	100.2	113.7	100.9
prijsindex, zelfde periode vorig jaar = 100	323.4	614.4	114.9
exporten afgehandeld in TR (in mld zloty)	6607.8	22829.2	2889.9
als % van totale export	33.9	16.8	1.8
volume index, zelfde periode vorig jaar = 100	100.1	86.7	-
prijsindex, zelfde periode vorig jaar = 100	275.0	398.5	-
exporten naar Europese CMEA (in mld zloty)	6781.1	29085.7	26516.8
als % van de totale export	34.8	21.4	18.6
volume index, zelfde periode vorig jaar = 100	-	-	57.1
prijsindex, zelfde periode vorig jaar = 100	-	-	159.6
exporten naar de BEG in mld zloty	6242.8	64272.0	87675.4
als % van totale export	32.1	47.2	53.1
volume index, zelfde periode vorig jaar = 100	-	165.1*	126.4
prijsindex, zelfde periode vorig jaar = 100	-	-	107.9

Tabel 1b: Importontwikkeling 1990 - 1991

	1989	1990	1991
Totale importen mld zloty	14864.2	90512.8	164259.3
volume index, zelfde periode vorig jaar = 100	101.5	82.1	151.5
prijsindex, zelfde periode vorig jaar = 100	277.7	741.7	119.9
importen afgehandeld in TR (in mld zloty)	4686.1	13636.4	1810.7
als % van totale import	31.5	15.1	1.1
volume index, zelfde periode vorig jaar = 100	96.6	65.9	-
prijsindex, zelfde periode vorig jaar = 100	228.6	444.0	-
importen uit Europese CMEA	4785.3	20151.6	31218.1
als % van totale import	32.2	22.3	19.0
volume index, zelfde periode vorig jaar = 100	-	-	68.1
prijsindex, zelfde periode vorig jaar = 100	-	-	227.5
importen uit de EEG	5029.4	41310.1	81988.0
als % van totale import	34.4	45.6	49.9
volume index, zelfde periode vorig jaar = 100	-	112.2*	176.1
prijsindex, zelfde periode vorig jaar = 100	-	-	112.7

bron: Główny Urząd Statystyczny, Handel Zagraniczny, diverse nummers, Roczniki Statystyczne Handel Zagraniczny, 1991. * Rzeczpospolita, Statystyka Polski, 6 februari 1992.

3. Gaan transitie en recessie hand in hand?

Het Poolse stabilisatieprogramma heeft getoond een onvoorspelbaar karakter te hebben. De doelstellingen van de regering Mazowiecki weken sterk af van de bereikte resultaten (Gomulka, 1991; Biessen en Bos-Karczewska, 1991). In 1990 bleek de feitelijke inflatie (250%) veel hoger dan de verwachte inflatie (95%), er werd een begrotingsoverschot (+0.9 biljoen zloty) verwezenlijkt in plaats van een gepland begrotingstekort (-3.5 biljoen zloty), er werd een overschot op de handelsbalans (3.8 miljard US\$) verwezenlijkt in plaats van een gepland handelsbalanstekort (- 0.8 miljard US\$), en de feitelijke daling van het BBP (- 12%) was veel groter dan de verwachte daling (- 5%) en ook de stijging van het aantal werklozen overtrof de verwachtingen. Calvo en Corricelli (1992) stellen in dit verband dat een van de successen van het Poolse stabilisatiebeleid is dat er gedurende de eerste helft van 1990 geen beleidsfouten zijn gemaakt en dat de meeste doelstellin-

gen zelfs meer dan vervuld zijn. Deze stellingname wordt hier niet onderschreven. Juist het feit dat belangrijke doelstellingen meer dan vervuld zijn duidt op het te restrictieve karakter van het gevoerde beleid, wat de recessie versterkt heeft.

De Poolse recessie heeft de discussie doen oplaaien over zowel de onvermijdelijkheid van recessie gedurende de transitiefase als over de diepte van die recessie, zoals die uit de statistieken blijkt.

Ten aanzien van de diepte van de recessie merkt de Poolse econoom Winiecki op dat bij de daling van de produktie gedeeltelijk sprake is van een puur statistisch verlies aan produktie (Winiecki, 1991). In een traditionele centraal geleide economie met de nadruk op planvervulling bestond altijd de neiging om de produktiecijfers te overdrijven. Wanneer door de systeemverandering deze neiging komt te vervallen is het te verwachten dat de statistieken een daling van de produktie weergeven. Winiecki geeft zelf echter ook aan dat de Poolse staatsbedrijven al reeds voor de "Big Bang" van 1990 voornamelijk voor de markt produceerden. De statistische vervuiling is dus reeds eerder verminderd⁹. Een belangrijkere factor die de daling in de produktiecijfers kan overdrijven is dat de statistieken onvoldoende de produktie van de opkomende kleine particuliere bedrijven meenemen. Met betrekking tot de industriële produktiecijfers neemt het Poolse Centraal Statistische Bureau niet de gegevens mee van bedrijven met minder dan 50 werknemers. Hierbij zij wel onmiddellijk aangetekend dat de opkomst van de kleine particuliere ondernemingen voornamelijk te vinden is in de handel en in de bouw.

Met betrekking tot de daling van de reële lonen merken Berg en Sachs (1992) op dat de daling in 1990 ten opzichte van 1989 weliswaar zeer fors is, maar dat de reële lonen in de periode 1987-89 ook fors gestegen zijn. Deze reële loonstijging werd niet vertaald in een verbetering van de effectieve koopkracht, maar in een verslechtering van de situatie op de consumptiegoederenmarkt. Dus, zo argumenteren Berg en Sachs, een omkering van deze trend in reële loonontwikkeling zegt niet alles over de reële levensstandaard. Ook door anderen is er op gewezen dat het opheffen van de tekorten een welvaartsverbetering impliceert, immers het verdiende inkomen is nu zonder problemen ook besteedbaar.

Ondanks de onzekerheid over de werkelijke grootte van de recessie bestaat er wel eensgezindheid over dat de recessie substantieel en significant is. De

⁹Winiecki (1991) merkt op dat deze statistische vervuiling met name in de voormalige DDR gedeeltelijk de daling van de produktie kan verklaren.

vraag dient zich dan ook aan of de transitie van een plan- naar een markt-economie noodzakelijkerwijs gepaard gaat met een recessie. Deze vraag moet bevestigend beantwoord worden. Hier zijn een aantal argumenten voor. Op de eerste plaats is een contractie van de vraag en de daarmee gepaard gaande daling van de output simpelweg de prijs die betaald moet worden om op korte termijn tot macro-economisch evenwicht te komen (Gomulka, 1991). Op de tweede plaats constateert Ellman (1993) terecht dat het overgaan naar een "demand constrained economy" onvermijdelijk leidt tot een daling van de output. Het essentiële kenmerk van een "demand constrained economy" is dat een deel van de potentiële output niet geproduceerd wordt, waarmee de flexibiliteit en slagvaardigheid bepaald wordt. Op de derde plaats dienen er verschuivingen en herstructureringen aan de aanbodzijde plaats te vinden, zoals een verschuiving van de industriële naar de diensten sector, een heroriëntatie van de buitenlandse handel etc.. Dit impliceert dat een gedeelte van de output niet wenselijk is en de herallocatie van middelen zal op korte termijn met een daling van output gepaard gaan. Op de vierde plaats zal de dramatische verandering van omstandigheden gedragsveranderingen van het management en ondernemers vereisen (Ellman, 1993). Tijdens dergelijke aanpassingsprocessen zal de productie dalen.

Niettemin was de recessie en de produktiedaling veel sterker dan verwacht. De diepte van de recessie kan niet uitsluitend aan bovengenoemde factoren worden toegeschreven. Een aantal elementen in het stabilisatiepakket hebben de recessie versterkt. De aanvankelijke onderwaardering van de zloty en de hoge nominale rentetarieven hebben de inflatie in de eerste maanden van 1990 verder opgedreven. Het zeer restrictieve monetaire beleid en het resulterende gebrek aan liquiditeiten deed de staatsbedrijven de loonstijgingen beperken. Hierdoor daalden de reële lonen zo fors. In feite was de situatie van een tekorten economie overgegaan naar een situatie van het tekortschieten van de effectieve vraag (Ellman, 1993). Impliciet leek de Poolse regering dit ook te erkennen en het restrictieve beleid werd versoepeld. Het is opmerkelijk dat de resulterende opleving in economische activiteit in de tweede helft van 1990 weinig aandacht heeft gekregen van zowel beleidsmakers als academici. De hernieuwde opleving van de inflatie en de wel zeer grote aandacht voor inflatiebestrijding deed de Poolse regering besluiten het macroeconomische beleid opnieuw te verstrakken. Winiecki (1992) wijt de verdieping van deze recessie na de opleving in de zomer dan ook volledig aan het gevoerde beleid.

Naast de vraagschok wordt veelal gewezen op de reactie van de staatsbedrijven ter verklaring van de recessie. Het door de overheid gehoopte rationaliseringsproces kwam slechts beperkt op gang en de staatsbedrijven poogden te overleven door prijsstijgingen, produktiedalingen en onderlinge kredietver-

lening. Enerzijds kan men dit rationaliseringsproces pogen af te dwingen door meer concurrentie uit het buitenland toe te laten. Deze mogelijkheid is in het eerste jaar niet ten volle benut. Anderzijds acht men privatisering van de staatssector en de opkomst van de particuliere sector noodzakelijk om de onderlinge concurrentie te vergroten. Privatisering en herstructurering wordt echter mede belemmerd door het gevoerde stabilisatiebeleid: de hoge inflatie heeft de waarde van de besparingen verminderd, het stringente monetaire beleid beperkt de kredietverlening en de recessie beperkt de mogelijkheden voor de nieuwe ondernemers¹⁰.

De recessie werd tevens versterkt door externe factoren: de dollarisatie van de intra Oost Europese handel, de recessie in de andere Oost Europese landen en de verslechterde ruilvoet met de voormalige Sovjetunie.

4. Slotopmerkingen

Het overgangsproces lijkt zich te voltrekken volgens een J-curve (Brada en King, 1991), waarbij de aanvankelijke liberalisering van de economie gepaard gaat met een aanzienlijke recessie. Het Poolse experiment laat zien dat het dal van de J diep kan zijn en de weg omhoog moeizaam. De diepte van het dal werd mede bepaald door het gevoerde beleid. Het loonbeleid heeft niet conform de doelstellingen gewerkt, het monetaire beleid heeft een belangrijke rol bij de recessie gespeeld en ook het wisselkoersbeleid roept vraagtekens op. De belangrijkste successen van het gevoerde stabilisatiebeleid zijn het opheffen van de tekorten en het herstel van het vertrouwen in de zloty. De belangrijkste problemen zijn de blijvend hoge inflatie, de budgettekorten en de hoge werkloosheid. Het tot dusver gevoerde beleid heeft weinig houvast geboden voor een uitweg uit de recessie. Externe factoren hebben bij de verdieping van de recessie een rol gespeeld.

Niettemin lijkt er licht te gloren aan het einde van de tunnel en is de weg omhoog in de tweede helft van 1992 begonnen. De groei van de opkomende particuliere sector is, ondanks de slechte economische omstandigheden, bemoedigend. Toch is de particuliere sector met name in de industriële sector nog te klein om Polen uit de recessie te trekken. Hoopvol is ook dat in juli 1992 eindelijk weer een regering is gevormd die het vertrouwen van

¹⁰Ook tal van institutionele factoren belemmeren de opkomst van de particuliere sector. Er zijn geen financiële markten en kredietverlening stuit op problemen. De Poolse startende ondernemers hebben onvoldoende activa als garantie voor een banklening. Er zijn nog nauwelijks financiële instellingen en verzekeringsinstellingen gericht op het kleinbedrijf; innovatie-ondersteuningscentra ontbreken (Biessen en Bos-Karczewska, 1991).

de Poolse Sjeim geniet. Na de val van de conservatieve minderheidscoalitie van Olszewski en na het mislukte optreden van de boerenpartijleider Pawlak als premier, die geen regering wist te formeren, is Hanna Suchocka er wel in geslaagd om een coalitie van zeven partijen, met een kleine meerderheid in de Sjeim, te formeren. Het is echter de vraag of zij er met een dergelijke coalitie in slaagt om een coherent economisch beleid te voeren om Polen uit de recessie te leiden en het proces van privatisering van de grote bedrijven op de rails te zetten.

Literatuur

- Aftershocks. Reflecting on Two Years of Shock Therapy in Poland. An interview with Jeffrey D. Sachs (1992), *Harvard International Review*.
- Berg, A., en Sachs, J. (1992), Structural adjustment and international trade in Eastern Europe: the case of Poland, *Economic Policy* 14.
- Biessen, G. (1991), Is The Impact Of Central Planning On The Level Of Foreign Trade Really Negative?, *Journal of Comparative Economics*, 15, 1:22-44.
- Biessen, G. en Bos-Karczewska, M. (1991), De Poolse Transitie, *Economisch-Statistische Berichten*, p. 368-371.
- Brada, J.C., en King (1992), A.E., Is there a J-Curve for Economic Transition from Socialism to Capitalism?, *Economics of Planning* 25, 1:37-54.
- Calvo, G.A. and Coricelli (1992), F., Stabilizing a previously centrally planned economy: Poland 1990, *Economic Policy* 14.
- Ellman, M. (1993), General Aspects of Transition, In: Ellman, M., Gaidar, E. and Kolodko, G., *Economic Transition in Eastern Europe*, De Vrieslezing no. 2, Oxford, Blackwell.
- Gomulka, S. (1991), *The Causes of Recession Following Stabilization*. Centre for Economic Performance, London School of Economics, Working Paper no. 95.
- Jak sie ma eksporter (1990), *Rynki Zagraniczne* nr. 50.
- Kolodko, G. (1991a), Polish Hyperinflation and Stabilization 1989-1990, *Most*, 1:9-36.
- Kolodko, G. (1991b), Inflacja i Stabilizacja, In: *Polityka Finansowa Stabilizacja Transformacja*, Instytut Finansów, Warszawa.
- Lijn, van der, N. (1992), Van Planekonomie naar Markteconomie, *Maand-schrift Economie*, jaargang 56 no.4, p. 325-340.
- Milanovic, B. (1992), Poland's Quest for Economic Stabilisation, 1988-1991: Interaction of Political Economy and Economics, *Soviet Studies*, 44, 3: 511-532.
- Rosati, D. (1992), Sequencing the Reforms in Poland, In: Marer, P. en

- Zecchini, S., *The Transition To A Market Economy*, OECD.
- Schaffer, M., The Polish State-Owned Enterprise Sector and the Recession in 1990, *Comparative Economic Studies*, te verschijnen.
- Winiecki, J. (1990), Post-Soviet-Type Economies in Transition: What Have We Learned From The Polish Transition Programme in Its First Year?, *Weltwirtschaftliches Archiv*, 765-790.
- Winiecki, J. (1991), The Inevitability of a Fall in Output in the Early Stages of Transition to the Market: Theoretical Underpinnings, *Soviet Studies*, Vol. 43 no. 4.
- Winiecki, J. (1992), The Polish Transition Programme: Stabilisation Under Threat, *Communist Economies and Economic Transformation*, Vol. 4, no. 2.