DEN INTERNATIONALE ØKONOMISKE SITUATION

BAGGRUNDEN FOR BEGIVENHEDERNE I POLEN SET FRA EN ØKONOMISK SYNSVINKEL

1. 17. december 1970 indeholdt dagspressen meddelelser om en begyndende uro i Polen, der startede med visse demonstrationer i østersøbyerne. Denne uro synes endnu ikke at være bragt til ophør, idet der fremdeles afholdes arbejdermøder på de store virksomheder, hvorfra man sender delegationer til forhandling med den politiske ledelse i Warschawa. Baggrunden for uroen kan naturligvis næppe søges i et enkelt forhold, men der er på den anden side ikke tvivl om, at den økonomiske politik i Polen har spillet en ikke ringe rolle for udviklingen. Efter udskiftningen af Gomulka med Gierik udtalte sidstnævnte da også i Seymen, at uroligheder måtte ses som en konsekvens af en ikke alt for velovervejet økonomisk politik. Der kan derfor være grund til i oversigten over den internationale økonomiske situation at belyse de principielle økonomiske problemer, som har været medvirkende årsag til begivenhederne.

2. Den konkrete baggrund skal søges i et dekret af 12. december, der fastlægger nye priser på en lang række varer, som indgår i den typiske husholdnings budget. Ændringerne i enkeltpriserne medførte en væsentlig ændring i den relative prisstruktur, som overvejende synes at være til ugunst for de mindrebemidlede familier. Vi skal først se på de konkrete ændringer for derefter at søge at analysere begrundelsen for de gennemførte forandringer.

Taget under et var dekretet udtryk for en væsentlig stigning i priserne på levnedsmidler. Hertil kom prisstigninger på tekstilvarer, sko, byggematerialer og brændsel. Derimod nedsattes priserne på visse husholdningsredskaber og langvarige forbrugsgoder. Iflg. de officielle oplysninger vil prisforhøjelserne for konsumenterne under ét andrage omkring 16 mldr. zloty, mens prisreduktionerne omfatter 11 mldr. zloty. Dertil kom, at prisændringerne ledsagedes af et kontanttilskud til mindrebemidlede familjer med børn på 25 zloty for familier med indkomster under 500 zloty pr. familjemedlem og på 15 for familier med indkomster mellem 500 og 700 zloty

pr. familjemedlem, hvilket i alt skulle resultere i tilskud på ca. 1 mldr. zl. Disse officielle tal indicerer, at realindkomsten for de mindrebemidlede familjer skulle reduceres med godt 2 pct., som konsekvens af de gennemførte ændringer.

Det er ikke første gang polakkerne oplever en pludselig og kraftig ændring i prisstrukturen. Så sent som i 1968 gennemførtes kraftige prisstigninger på levnedsmidler, gas og elektricitet. Der har således over de sidste år kunnet registreres væsentlige prisstigninger på fornødenhedsvarer og på materialer til den i forvejen tilbagestående byggeindustri, hvilket ikke har forbedret boligsituationen.

Det foreløbige svar fra politisk hold på uroen fremkom med Gierek's tale til Seymen d. 22. 12., hvor han lovede yderligere subventioner til de mindrebemidlede ud over de, der var lovet ved dekretet af 12. december. Samtidig erklærede han, at skibsværftsarbejderne ville få et særtillæg til lønnen på 450 zl. dvs. en stigning på 15 pct. Man skal i den forbindelse erindre, at uroen netop udgik fra de store skibsværfter, hvis ansatte i forvejen hører til de relativt bedre lønnede. Endelig lovede Gierek, at man ville ændre på femårsplanen for 1971–75, idet ændringerne ville blive søgt gennemført med virkning allerede fra femårsperiodens første år.

Efter denne tale syntes der i en vis periode at være ro i befolkningen, men uroen synes på ny blusset op i østersøbyerne i januar måned. Dette var sammenhængende med, at en række arbejdsnormer, der er af afgørende betydning for lønkalkulationen, blev reguleret i opadgående retning. Arbejderne tilkendegav over for regeringen, at dette ikke var acceptabelt, ligesom de pegede på det ønskelige i en forøgelse af forsyningerne til internt brug og en fremskyndelse af investeringerne i boligsektoren. Regeringens svar går foreløbigt ud på, at forsyningerne af kød, fjerkræ, smør, chokolade og kaffe vil blive væsentligt forøget i 1971 i forhold til det i femårsplanen indeholdte.

3. Hvad er nu den økonomiske baggrund for disse begivenheder? Man må her særligt pege på fire forhold, der skal diskuteres nærmere nedenfor. For det første må drøftes det polske detailprissystem, for det andet udviklingen i landbrugsproduktionen, for det tredje det specielle forhold, at begivenhederne er indtrådt på et tidspunkt, hvor femårsplanen 1966–70 står foran afløsning af en ny femårsplan dækkende 1971–75 og for det fjerde problemer i tilknytning til lønfastsættelsen.

Ser vi først på detailprissystemet, er det centrale problem i denne sammenhæng detailprisernes forhold til efterspørgslen og de deraf afledede virkninger for markedets effektive funktion, idet man må være opmærksom på, at mens produktionsfaktorpriserne ikke har en direkte markedsfunktion, gælder dette ikke for detailpriserne, da befolkningen har et frit

forbrugsvalg, dvs. forbrugerne kan frit vælge mellem de på markedet værende varer.

Formålet med detailpriserne bliver derfor at etablere ligevægt på markedet både totalt og for hvert af de enkelte produkter, dvs. man skal tilvejebringe ligevægt mellem efterspørgsel og udbud for de enkelte varer, idet man samtidig skal undgå, at der opstår en egentlig overefterspørgsel på varemarkedet, der vil føre til en inflationær udvikling, der evt. kan være en undertrykt inflation, der alene giver sig udslag i kødannelser og ventetider.

Derimod har det polske detailprissystem, som de øvrige østeuropæiske, ikke til formål at fungere som produktionsregulatorer. Mens detailpriserne i en vestlig økonomi både tjener som rationerende størrelser og som størrelser, der informerer virksomhederne om, hvad der er efterspørgsel efter, har de i den polske økonomi ikke denne sidste funktion. Virksomhedernes produktionsstruktur er fastlagt i planerne, der ikke behøver at have taget hensyn til forbrugernes efterspørgsel. Forbrugernes efterspørgsel påvirker derfor ikke virksomhedernes beslutninger. Udbudet er givet gennem planen og fastsættelsen af detailpriserne refererer alene til, at niveauet skal fastlægges, så forbruget absorberer befolkningens indkomster, mens enkeltpriserne fastlægges, så der ikke opstår lagerdannelser ved for høje priser og kødannelser ved for lave.

I den polske planlægningspraksis spiller balancesystemet en fundamental rolle. Når der ikke generelt findes et aktivt markedssystem, må udviklingen bevidst kontrolleres. Dette sker for produktionsplanlægningens vedkommende gennem de såkaldte materialebalancer, hvor man på den ene side stiller op den mængde af pågældende faktor, der må ventes at være til rådighed i den kommende periode, og på den anden side danner sig et skøn over den anvendelse af faktoren, der må påregnes. Gennem successive tilpasninger søger man at realisere en ligevægt.

På samme måde opererer man med finansielle balancer, idet man må søge befolkningens indkomster og forbrug tilpasset den varemængde, som påregnes at være til rådighed for dette formål. Ved planlægningen af detailprisniveau og enkeltpriser står derfor to balancer i centrum, nemlig

Lønninger Landbrugsindkomster Pensioner Andre indkomster	Forbrug Køb af statsobligationer Opsparing	Løbende produktion Import Lagerreduktion	Salg til forbrugere Eksport Lagerdannelse Salg til staten

Ved planlægningen af konsumgodeforsyningen står nu balancen over befolkningens indkomster og dens indkomstanvendelse i centrum. Denne balance indeholder på den ene side de planmæssigt fikserede lønninger og pensioner og de estimerede landbrugsindkomster og på den anden side en opstilling over forbrugernes indkomstanvendelse, hvor interessen i særdeleshed knyttes til den forventede størrelse af befolkningens forbrug. Afstemningen af denne størrelse med den til rådighed værende konsumgodeproduktion sker gennem en række variationer i producerede mængder, priser og indkomster, altså netop sådanne variationer som er gennemført i december og januar.

Man må nu imidlertid være opmærksom på, at forbrugsgodeplanlægningen hyppigt har antaget sekundær betydning, idet man som følge af ønsket om en gennemførelse af en hurtig industrialisering bevidst har holdt forbruget nede. I virkeligheden må man nok sige, at planproceduren tager udgangspunkt i planlægningen af en række mål for virksomhedernes brutto output. Herfra når man til den til rådighed værende nettoproduktstørrelse ved at trække de interindustrielle anvendelser fra. Befolkningens konsum fremkommer da som den rest, der er tilbage, når man fra nettoproduktet trækker den planlagte akkumulation.

Når dette er udgangspunktet er det naturligt at en tilpasning til ligevægtssituationen må ske gennem en tilpasning af efterspørgslen til det eksisterende udbud. Dette er i nogen grad i modsætning til tilpasningsmekanismen i en vestlig økonomi, hvor man i højere grad søger en tilpasning gennem variationer i udbuddets størrelse; men en sådan udbudstilpasning kan i Polen kun ske gennem ændringer i fremtidige planer, hvilket jo faktisk også er det Gierik har lagt op til, når han går ind for at øge de interne forsyninger i 1971.

Sættes detailpriserne under ligevægtsniveauet vil situationen blive præget af en knaphed. Anvender man da ikke en rationering på fysiske kriterier eller gennem priserne, må man anvende inferiøre mekanismer som kødannelser og bekendtskaber med forretningspersonale. En sådan udvikling er udtryk for en skjult inflation.

Det problem, man da har været stillet overfor i Polen forud for decemberdekretet, har været en erkendelse af, at markedet var ude af ligevægt. Dette er igen en følge af det andet forhold, der er nævnt ovenfor, nemlig landbrugsproduktionens størrelse, der selvfølgelig er afgørende for størrelsen af udbuddet af levnedsmidler. Landbrugsproduktionen har imidlertid i Polen som i andre østeuropæiske lande været et forsømt område. Landbrugssektoren har ikke fået del i investeringsaktiviteten på lige fod med industrien. I Polen, hvor en stor del af landbruget er privat, har man haft svært ved at få fornødne rå- og hjælpestoffer. Dette tenderer i sig selv at reducere landbrugsproduktionen i forhold til, hvad den kunne have været;

men dertil kommer det specielle forhold, at den vegetabilske landbrugsproduktion i de seneste år er slået fejl på grund af klimatiske og andre omstændigheder. Virkningen heraf har været en relativ kraftig reduktion i kvægholdet, hvilket har påvirket forsyningssituationen og har krævet en stigning i prisen på animalske produkter. Man vil da også se, hvis man går enkeltprisstigningerne i 12. decemberdekretet igennem, at kødvarerne spiller en væsentlig rolle blandt de produkter, der er blevet dyrere.

Ser man nu på balancen, hvor salget til forbrugerne optræder på højre side, kan man se, at importen figurerer på venstre side. Det er derfor et naturligt spørgsmål at stille, hvorfor man ikke har søgt en tilpasning af udbuddet til efterspørgslen gennem en import af de landbrugsvarer, man ikke selv kunne producere. Dette er imidlertid sammenhængende med det tredje nævnte forhold, nemlig at man befinder sig på overgangen fra den tredje til den fjerde femårsplan.

En import af fødevarer og råstoffer til landbruget ville have tæret på valutareserverne. Disse var imidlertid allerede øremærket under femårsplanen, fordi denne er baseret på, at man skal satse på en udvikling af virksomheder og produktarter, der øger det tekniske fremskridt og primært tilfredsstiller efterspørgslen fra eksportmarkederne. Det drejer sig i særdeleshed om virksomheder inden for jernindustrien, maskinindustrien, den kemiske industri og træ- og tekstilindustrien. Forudsætningen for denne udvikling mod en mere teknologisk udviklet industri er en import af maskinel, der skal finansieres gennem en øget eksport. En import af fødevarer ville derfor have invalideret denne femårsplanlægning, der i øvrigt indebærer, at der ikke skal ske væsentlige ændringer i levestandarden i perioden frem til 1975, idet den individuelle levestandards planmæssige stigning er mindre end stigningstakten for det kollektive forbrug. Videre er den del af den planlagte nationalindkomst, der er bestemt til udvikling af landbruget en smule mindre end i foregående femårsplan.

Man kan derfor mene, at det fundamentale økonomiske skisma, der har været medvirkende faktor ved urolighederne, er en uoverensstemmelse mellem befolkningens præferencer og planlæggernes præferencer. Mens befolkningen aktuelt vil have stillet større konsumgodemængder til rådighed for intern anvendelse, sigter planlæggerne fremdeles på en strukturel omdannelse i retning af en avanceret industrination. I første omgang har planlæggerne ikke været til sinds at opgive deres intentioner, hvorfor de har været tvunget til at gennemføre de diskuterede ændringer i forbrugspriserne, der har skullet påvirke forbrugerne til et mindre forbrug og en omlægning af forbruget. Dertil er naturligvis at sige, at det ikke er givet, forbrugerne er interesserede i en ændret forbrugsstruktur i den af planlæggerne skitserede, og at en række af de relativt billigere goder fremdeles virker dyrere på forbrugere med ringe indkomster. Dette skal jo nemlig

også ses i sammenhæng med, at de varer, hvis priser er blevet forhøjet, alle er præget af en ringe priselasticitet.

Gierek's tilkendegivelse af, at man i 1971 vil udvide den interne forsyning med en række varegrupper er en indrømmelse til befolkningens præferencer, men er kun en aktuel løsning på et vedvarende dilemma.

Når uroen på ny er blusset op i de sidste dage, er det som nævnt sammenhængende med en ændring i arbejdsnormerne i opadgående retning, i særdeleshed for de arbejdere, der er beskæftiget i skibsværftsindustrien. Dette kan jo næppe heller undre, når man ser på balancernes indhold. Den stigning i lønningerne til skibsværftsarbejderne, der bebudedes i Gierek's tale d. 23. december, ville jo eliminere virkningerne af prisforøgelserne, med mindre lønstigningen ledsagedes af en tilhørende produktivitetsstigning. Det er dette, man søger at stimulere til gennem en opskrivning af normerne.

De fleste skibsværftsarbejdere er jo nemlig på forskellige former for akkordarbejde. En akkordarbejder skal i princippet kunne indtjene en løn svarende til den, der er fastlagt som grundløn for den arbejdskategori vedkommende rubriceres i, netop gennem en realisering af normen. Gennem mange år har man gennem bevidste ændringer i disse normer søgt at stimulere til højere produktivitet, men i den aktuelle situation har det været en simpel nødvendighed for overhovedet at løse de problemer, man var stillet overfor; men arbejderne på deres side vil naturligvis hævde, at en sådan opskrivning af normerne er udtryk for en udhuling af de dem tildelte fordele.

Som anført sker tilpasningen på de finansielle balancer sted gennem bevidste manipulationer med mængder, priser og indkomster. Man har indtil nu ændret på priser og indkomster, og man har accepteret, at man i 1971 skal øge mængderne gennem import. Det vil blive spændende, når den operative etårsplan for 1972 fremkommer, at se, i hvilket omfang begivenhederne har spillet en rolle for beslutningerne om den interne prioritering af anvendelsesområderne for landets ressourcer, ligesom det vil være af interesse at følge begivenhedernes indflydelse på gennemførelsen af en række reformer, der er proklameret til gennemførelse fra 1. januar 1971.

23. 1. 1970. *JHP*