FORBEREDELSERNE TIL DEN NYE POLSKE FEMÅRSPLAN[1])

EMANUEL WINTER

I. DE VÆSENTLIGSTE MÅL FOR FEMÅRSPLANEN 1971–75

Den indeværende polske femårsplan udløber i 1970. Man arbejder derfor intensivt med udarbejdelsen af en ny femårsplan for perioden 1971–75.

Planen sigter på at skabe muligheder for overgang til en intensiv og selektiv økonomisk udvikling[2]). Dette forudsætter fuld overensstemmelse mellem virksomhedernes og »de øvre« organers intentioner og adfærd. »De øvre« organer skal under den nye plan alene have en koordinerende funktion, mens virksomhederne selv gøres ansvarlige for deres plans indhold og opfyldelse.

En intensiv og selektiv udvikling hviler på en hensyntagen til produktionens kvalitet og modernitet og til produktionsprocessernes intensitet og koncentration. Virksomhederne forpligtes således til at undlade produktion af forældede produkter og at gennemføre en produktion af et planlagt udvalg af optimale produkter[3]). Det hidtil producerede varesortiment ønskes indskrænket og produktionsserierne gjort større, hvilket skulle forbedre og »hurtiggøre« produktionsprocessen. Disse forhold skal underordnes virksomhedernes investeringsaktivitet.

Planlægningssystemet skal ændres på væsentlige områder. Det hierarkiske plansystem, hvor virksomhederne tildeltes alle planmål fra »øvre« organer, skal afløses af et system, der virker »nedefra og opad«. Virksomhederne skal således kun foreskrives et mindre antal plandirektiver. Virksomhedsforeningerne[4]), ministerierne og plankommissionen udarbejder de-

---

[1]) Oversat og bearbejdet af kandidatstipendiat, cand. oecon. Jørn Henrik Petersen, Århus Universitet. Da litteraturhenvisningerne alle er polske er de her udeladt. Interesserede vil kunne få en litteraturfortegnelse ved henvendelse til Jørn Henrik Petersen. Artiklen er færdigredigeret aug. 1969.

[2]) I modsætningen til en ekstensiv økonomisk udvikling, der er karakteriseret ved, at væksten er baseret på yderligere produktionsfaktorindsats uden hensyn til produktivitetsudviklingen (J. H. P.).

[3]) Dr. Winter beskriver ikke på hvilket grundlag, virksomhederne skal afgøre hvilke produkter, der er forældede, eller hvordan de skal determinere »udvalget af optimale produkter«.

[4]) Virksomhedsforeningerne er koncernagtige sammenslutninger af virksomheder indenfor samme branche. (J. H. P).

res planer uafhængigt af hinanden. Disse planer konfronteres, og der foretages evt. plankorrektioner på forskellige niveauer.

Virksomhederne forpligtes til at vælge et reelt udgangspunkt for planudarbejdelsen[5]), der tillige skal hvile på en analyse af produktionens hidtidige kvalitet og modernitet. Under denne analyse sammenlignes virksomhedens produktionsresultater med resultaterne i de »bedste« inden- og udenlandske virksomheder. Virksomhederne skal fastlægge deres kapitals udnyttelsesgrad og undersøge moderniseringsmuligheder. Under plankonstruktionen anvender virksomhederne de af plankommissionen foreskrevne planlægnings- og kalkulationsmetoder, bindende normer[6]) og andre »Kennziffern«[7]).

Investeringsaktiviteten, forholdet mellem virksomhederne, deres »foreninger« og udenrigshandelsorganisationerne, virksomhedernes interne organisatoriske struktur og deres finansieringssystem skal ændres.

Arbejderne, parti- og fagorganisationerne søges inddraget i planformuleringen. Derigennem ændres planlægningsprocessen til en kollektiv (gemeinschaftlichen) proces.

Femårsplanens retningslinjer finder udtryk i planstørrelser for nationalindkomst, produktion, arbejdsproduktivitet og udenrigshandel (herunder specielt samhandlen inden for Comecon). Inden belysningen af disse retningslinjer kan det være hensigtsmæssigt at skildre de tidligere reformer af planlægningssystemet.

II. DE HIDTIL GENNEMFØRTE REFORMER AF DET ØKONOMISKE SYSTEM OG PLANLÆGNINGEN

Ved udløbet af industrialiseringsplanen 1950–55 søgte man at bremse tendenser til for kraftig centralisering af virksomhedernes forvaltning bl. a. gennem indførelse af metoder, der i højere grad baseredes på økonomiske end på administrative instrumenter. De ministerielle centrale forvaltningsorganer, der administrativt havde ledet virksomhederne, erstattedes af »virksomhedsforeninger«, der i et vist omfang var uafhængige af ministerierne. De skulle repræsentere virksomhedernes interesser, varetage deres fælles problemer og inden for de fastlagte grænser sikre deres selvstændighed.

I 1958 gennemførtes en finansieringsreform, der stillede en del af virk-

[5]) Dette sigter på imødegåelse af den traditionelle tendens til at skjule det reelle økonomiske potentiel for herved at lette sin egen mulighed for planrealisering og eventuelt overplanopfyldelse i indeværende og ikke mindst i kommende planperioder. (J. H. P.).

[6]) Hyppigst af teknologisk karakter. (J. H. P.).

[7]) Oftest af finansiel karakter. (J. H. P.).

somhedsgevinsten til virksomhedens egen rådighed. Nye investeringsfinansieringsregler og regler for finansiering af tilvækst til materialelagre skulle fremme gennemførelsen af en forvaltningsdecentralisering.

Ændringerne var imidlertid utilstrækkelige, da de ikke i det ønskede omfang påvirkede produktionsprocessernes intensitet og ikke gjorde virksomhederne interesserede i at afsløre deres økonomiske reserver. De medførte heller ikke en efter afsætningsmarkedernes behov rettet produktion[8]). Man henførte disse skavanker til »virksomhedsforeningernes« aktivitet, idet disse fortsat anvendte administrative forvaltningsmetoder, der hæmmede virksomhedernes incitament til bedre ressourceudnyttelse. Også den økonomiske udvikling hæmmede tilpasningen af forvaltningsmetoderne til planmetoderne.

I 1966 gennemførtes en ny reform, der som mål havde overgang til en intensiv økonomisk udvikling. For at skabe betingelser for virksomhedernes selvstændighed udvides virksomhedernes eget potentiel (Eigenmittel), og rammerne for den selvstændige udnyttelse. Den planlagte rentabilitet gjordes til vigtigste direktiv, og det finansielle resultat gjordes til grundlag for vurderingen af virksomhedens aktivitet.

Hvad er nu årsagerne til, at intentionerne ikke er realiseret, og man derfor i dag diskuterer reformer med samme målsætning som i 1966? Visse økonomer forklarer den utilfredsstillende økonomiske udvikling som en konsekvens af forsyningsvanskeligheder, specielt en mangel på visse maskiner, råstoffer og materialer. Under sådanne forhold er virksomhedsledelserne først og fremmest optaget af at overvinde de løbende vanskeligheder. Der bliver mindre tid til at beskæftige sig med de langfristede økonomiske problemer. Mange virksomhedsledere præges af en frygt for nyskabelser, der vil kunne komplicere virksomhedernes funktion[9]). Videre peges på, at en driftsvurdering på grundlag af rentabiliteten forvrides, fordi rentabilitetsdirektiverne ændredes inden for planperioden. Hertil kommer, at sortimentsændringer inden for planperioden fører til en afvigelse mellem plandirektiverne og deres realisering. Rentabiliteten er derfor ikke en objektiv målestok for virksomhedens resultat.

Andre mener, vanskelighederne er en følge af industrialiseringen, hvor befolkningens løbende konsum må begrænses af hensyn til fremtiden. Dette er i nogen grad rigtigt. Ifølge planforudsætningerne skulle industrialiseringsfasen være afsluttet i 1955, men virkeligheden viser noget andet.

---

[8]) Hvilket må ses i sammenhæng med, at man ikke ændrede prissystemet. (J. H. P.).

[9]) Gennemførelse af innovationer kræver tid, men virksomheden skal i hver periode realisere sin plan. Der er knyttet en risiko for manglende planopfyldelse til innovationer, der fordrer ændringer i produktionsprocessen. Derfor er innovationsaktiviteten ringe. (J. H. P.).

III. DEN PLANLAGTE NATIONALINDKOMST

Bruttonationalindkomsten planlægges for årene 1971–75 voksende med gennemsnitlig 6,3 pct. p. a. Til sammenligning anføres tabel 1.

TABEL 1

Vækst i bruttonationalindkomst

1951–53	8,0	pct.	p. a.
1954–57	9,2	–	–
1957–63	5,4	–	–
1964–68	7,1	–	–

Når bortses fra 1957–63, kalkulerer man med lavere vækst i den nye femårsplan, end man tidligere har realiseret. Årsagen til dette må søges i den planlagte hurtigere vækst i sværindustriproduktionen, der under det gældende prissystem er mindre rentabel end produktion i den lettere industri. Industriens andel i bruttonationalindkomsten øges fra 51 pct. i 1968 til ca. 60 pct. i 1975.

Forbrugsandelen i nettonationalindkomsten forøges i 1971–75 med 29 pct. (heraf individuelt forbrug med 22 pct. og kollektivt forbrug med 36 pct.). Tilvæksten til forbrugsandelen har tidligere været irregulær. I 1954–57 øgedes andelen i forhold til de firegående fire år med 7,5 »Punkte«[10]), 1958-63 aftager andelen 8,1 »Punkte« sammenlignet med 1954–57, for i 1964–68 at øges med 1,5 »Punkte«.

Den individuelle konsumstigning er mindre end den kollektive. Der er ikke i 1971–75 tale om nogen væsentlig forøgelse af levestandarden.

I den akkumulerede andel af nationalindkomsten planlægges investeringerne at udgøre 21,3 pct. (21,5 pct. i 1966–70). Investeringsudgifterne planlægges at øges med 6,2 pct. p. a., forbrugsandelen med 5,8 pct. og individuelt konsum med 4,4 pct. p. a.

IV. PRODUKTIONSPLANEN

Produktionen skal under den nye Femårsplan forøges med ca. 9 pct. p. a. I forhold til indeværende femårsplan, hvor den er øget med ca. 7 pct. p. a., er der m. a. o. tale om en stramning af produktionsplanen. At realisere denne produktionstilvækst fordrer organisatoriske ændringer i produktionsplanlægningen.

Tidligere var det et ubetinget krav til produktionsplanen, at den sikrede alle virksomheders ligelige udvikling. Nu skal man satse på udvikling af virksomheder og produktarter, der øger det tekniske fremskridt og tilfreds-

[10]) Må antages refererende til et eller andet indeks. (J. H. P.).

stiller efterspørgslen fra eksportmarkederne. Det drejer sig specielt om virksomheder inden for jernindustrien, maskinindustrien, den kemiske industri, byggematerialeindustrien og træ- og tekstilindustrien.

Ved planlægningen af produktionen skal man i første række tage hensyn til teknologisk højtudviklede sortimenter. De sortimenter, der produceres i små serier, og derfor produceres relativt dyrt, skal kun frembringes i specielle virksomheder.

Producenter af slutprodukter skal arbejde snævert sammen med leverandører af råmaterialer og mellemprodukter. En planlagt tilvækst til slutproduktet må ledsages af en tidligere eller samtidig produktionstilvækst i leverandørvirksomhederne. For at forbedre denne samarbejdsproces vil man i nærmeste fremtid inden for maskinindustrien danne »trusts« (Kombinate). Produktions- og forbrugsudviklingen inden for byggemaskinindustrien, byggematerialeindustrien og landbruget skal i højere grad afstemmes indbyrdes.

Virksomhederne pålægges at fastlægge og udnytte produktionskapaciteten på deres maskiner og andet udstyr, at afbalancere behov og udnyttelse af råstoffer og materialer, øge deres omløbshastighed og økonomisere med produktionsaffald. Forsyningen med råstoffer og materialer må derfor forbedres, og der må etableres kontraktmæssige relationer mellem virksomhederne[11]). Gennem disse foranstaltninger søges opnået en større effektivitet i materialeudnyttelsen og en kvalitativ og kvantitativ formindskelse af materialeabsorptionen i produktionsprocessen.

For at transportvanskeligheder ikke skal lægge sig hindrende i vejen for en smidig materialeudnyttelse skal transportsektoren under den nye femårsplan moderniseres. På grund af de store disproportioner mellem behovet for transportydelser og transportsystemets stand, er det tvivlsomt, om man vil kunne realisere dette mål på så kort tid.

Transportsystemet er lidet effektivt. 30 pct. af jernbanevognparken er fra før krigen. Spornettet er ringe og dårligt vedligeholdt. Vogne, der tidligere var bestemt til kassation, anvendes fortsat. Nyanskaffelserne er små. Udnyttelsen af potentiellet er ringe, idet man hyppigt kører uden last, mens man på den anden side undertiden belaster vognene umådeligt. Disse forhold skyldes ikke mindst, at man ikke har interesseret sig for alternative transportmuligheder.

Den nye femårsplan regner for landbrugets vedkommende med en produktionstilvækst i forhold til foregående planperiode på 12–15 pct. med speciel vægt på korn- og kvægproduktionsudviklingen. 15 pct. af den planlagte nationalindkomst er bestemt til udvikling af landbruget, hvilket er en smule mindre end i indeværende femårsplan.

[11]) Dette skal modvirke tidligere tiders tendens til »boarding« af råmaterialer. (J.H.P.).

Et af de mest komplicerede landbrugsøkonomiske problemer, der formentlig ikke vil finde sin endelige løsning i femårsplanperioden 1970–75, er de statslige landbrugsprodukters rentabilitet. Disse goder produceres med stort finansielt underskud og subventioneres af staten.

Bruttotabene af disse produkter (regnskabsresultaterne uden subventionerne) er i perioden 1963–68 øget fra 4,3 til 4,9 mlr. zloty. I samme periode svingede statssubsidierne mellem 4,0 og 5,3 mlr. zloty. På trods af subventionerne har mange af disse goders finansielle balance udvist underskud. Det er i denne sammenhæng bemærkelsesværdigt, at de private brug ikke drives med tab, selv om de ikke modtager statstilskud, og selv om deres salgspriser hyppigt er mindre end statsprodukternes.

Økonomerne er ikke enige om, hvordan dette spørgsmål skal løses:

Nogle mener, at det er hensigtsmæssigt at oprette en udligningsfond, hvortil der er salgsprovenuet for goder dyrket på den relativt bedre jord og under anvendelse af varige produktionsmidler, hvis værdi overskrider det normale, skal foretages indbetalinger. Indbetalingerne skal have karakter af en differentialafgift i form af en forrentning på den varige produktionskapital og jorden. Bliver fonden med denne finansiering ikke stor nok, kan den suppleres med midler direkte fra statsbudgettet. Af udligningsfonden udbetales subventioner til produkter dyrket på den relativt ringere jord og med anvendelsen af produktionsmidler med en værdi under det normale.

Andre er nok tilhængere af statssubsidiernes opretholdelse, men ikke i form af generelle udbetalinger for at forbedre de faktiske finansielle resultater. Man ønsker i stedet stabile tilskud til enkelte tabsforvoldende produkter. Tilhængerne af denne fremgangsmåde mener, at staten gennem denne metode får større mulighed for at skabe en mere fleksibel landbrugsproduktionsstruktur. Videre påregnes, at stabiliteten i subventionerne vil medføre et incitament til omkostningsreduktioner. En sådan reform er efter disse økonomers mening også rigtig ud fra et teoretisk synspunkt, fordi de mener at kunne bevise, at værdien af landbrugsproduktionen ikke er determineret af de gennemsnitlige omkostninger, men af de laveste omkostninger. Også disse økonomer fremhæver muligheden for at beskatte de goder, der udviser en for høj gevinst, der delvis har karakter af en differentialrente.

V. PLANER FOR UDVIKLINGEN I ARBEJDSPRODUKTIVITETEN

Arbejdsproduktiviteten i industrien (målt som bruttoproduktionens værdi pr. beskæftiget) planlægges at vokse med 6,1 pct. p. a. Således kalkuleres produktionstilvæksten for 70 pct.'s vedkommende at være forårsaget af øget arbejdsproduktivitet.

Udviklingen i arbejdsproduktiviteten må ses i sammenhæng med den planlagte forøgelse i indkøbene af nye maskiner, der skal øge mekaniseringen og produktionsprocessernes automatisering. En anden produktivitetskilde er arbejdsstyrkens forbedrede kvalifikationer og de reserver, der hidtil er forblevet uudnyttet, som følge af dårlig arbejdsorganisation, ringe arbejdspladsforhold og utilfredsstillende arbejdsdisciplin.

Arbejdsproduktivitetsplanen forekommer ikke realistisk under hensyn til udviklingen i foregående år. Således steg arbejdsproduktiviteten (beregnet som nettoproduktion pr. beskæftiget) i 1961–67 med 42 pct., men samtidig øgedes værdien af kapitalapparatet pr. beskæftiget med 35 pct. Når man dertil lægger en årlig beskæftigelsesforøgelse på 3–4 pct., kommer man til den konklusion, at der ikke har fundet nogen produktivitetsforøgelse sted, hvilket er stærkt foruroligende, da de kapitalistiske lande samtidig har realiseret en produktivitetsforøgelse på 6–7 pct.

Videre må fremhæves, at man i første halvår af 1969 kun har opnået 94 pct. af den planlagte produktivitet, skønt denne var lavere end i den kommende femårsplan (4,9 pct.). I indeværende femårsplan skønnes produktivitetsstigningen til 4,2 pct. mod planens 4,6 pct. p. a. Hele overskridelsen af produktionsplanen (en 22 pct. planlagt stigning er overskredet, idet den faktiske stigning er 26 pct.) er et resultat af øget beskæftigelse.

Når det private konsum planlægges voksende med 4,4 pct. p. a., og næringsmidlernes andel af forbruget planlægges mindre end i indeværende femårsplan (hvorimod forbruget af langvarige forbrugsgoder øges med 44 pct.), må afmatningen i reallønsudviklingen antages at hæmme den planlagte stigning i arbejdsproduktiviteten gennem intensivering af arbejdsindsatsen.

Man må videre ved vurderingen tage i betragtning, at verdenskrigen påførte den polske økonomi svære skader. Således stammede i 1965 kun 36 pct. af de erhvervsmæssige anlæg fra efterkrigstiden, og af de øvrige anlæg var kun 10 pct. om- eller udbygget. Fra 1960 til 1967 var den årlige maskintilvækst i Polen 9 pct. (U. S. A. 15 pct.). I 1967 var kun 52 pct. af maskinellet yngre end 10 år, 30 pct. var i alderen 10–20 år og resten ældre. Følgelig er forøgelsen i arbejdsproduktiviteten som følge af en bedre maskinudrustning en langvarig proces.

Mulighederne for en forøgelse af produktivitetsudviklingen under hensyn til forbedringer af organisatorisk art må vurderes på følgende grundlag:

Ved sammenligning mellem den polske og ungarske produktionskoncentration konstateres, at Polen på dette område står tilbage for Ungarn[12]).

[12]) Dette synspunkt bygger på den østeuropæiske bestræbelse på at bygge store virksomheder. Siden slutningen af 20'erne har »gigantonomien« været et dogme i de kommunistiske lande. Dette må ses som et resultat af den marxistiske økonomis anvendelse af et »increasing return to scale« begreb, og med at det er lettere at planlægge for et færre antal større virksomheder. (J. H. P.).

Mens i Ungarn 56 pct. af alle virksomheder beskæftiger mindre end 500 ansatte, er den tilsvarende andel i Polen 66 pct. I Ungarn udgør virksomheder med mellem 501 og 1000 ansatte 14,5 pct. og i Polen 16,5 pct. For virksomheder over 1000 ansatte er andelen i Ungarn 3,5 pct., men i Polen kun 1,4 pct. I Ungarn beskæftiger 1,2 pct. af alle virksomheder over 10.000 arbejdere, mens det tilsvarende tal for Polen kun er 0,2 pct.

Forøget arbejdsproduktivitet som følge af organisatoriske ændringer er kun mulig, såfremt virksomhedernes økonomiske aktivitet hviler på et relativt ukompliceret ledelsessystem. I modsat fald vil såvel på virksomhedsniveau som på »mellemniveau« meget let kunne opstå indbyrdes modstridende informationer, der vil hæmme virksomhedens normale funktion. I Polen er dette problem endnu ikke løst.

Virksomhederne er på samme tid underkastet »virksomhedsforeningerne« og de såkaldte »førende foreninger«, der repræsenterer brancheinteresserne. Dette dobbelte underordningsforhold er en konsekvens af, at virksomhedsforeningerne ikke er landsomfattende brancheorganisationer. »Virksomhedsforeningen« for producenter af værktøjsmaskiner og værktøj omfatter således kun 40 pct. af landets totale produktion af de pågældende produkter. Hertil kommer, at virksomhederne i nogen grad tillige er underkastet lokale plankommissioner og finansorganer.

Videre er »foreningerne« underordnet de økonomiske ministerier, de lokale plankommissioner og finansorganer. De økonomiske ministerier er igen underkastet regeringen (ministerrådet og ministerrådets præsidium), den centrale plankommissoin og finansministeriet.

Der eksisterer også andre organer, der har kompetence til at formulere opgaver af obligatorisk karakter for de økonomiske ministerier og de underordnede organer. F. eks. komiteen for videnskab og teknik, komiteen for produktionskvalitet og de centrale statistiske organer. Alle de nævnte organer er i praksis underkastet partiets kontrol.

Disse komplicerede relationer må forenkles, hvis man alvorligt stræber efter en forøget arbejdsproduktivitet.

Hidtil er kun mindre betydende ændringer gennemført i denne sammenhæng. Man har ophævet den økonomiske komité under ministerrådet, hvis funktion er overtaget af ministerrådets præsidium, der tillige varetager visse af plankommissionens økonomiske funktioner, bl. a. disponerer man her over de centrale reserver. Plankommissionen skal kun være ansvarlig for den centrale planlægning.

VI. INVESTERINGSPROBLEMERNE

Som allerede omtalt er investeringernes andel i den planlagte nationalindkomst en smule mindre end i indeværende plan. Investeringerne er for

perioden 1971–75 planlagt at skulle udgøre 1260 mldr. zloty, hvilket betyder en gennemsnitlig årlig vækst i investeringsudgifterne på 6,2 pct.

Dette vækstempo er langsommere end i indeværende femårsplan. I sammenligning med foregående år er investeringsudgifterne: i 1966 vokset med 8,8 pct., i 1967 med 11,4 pct. og i 1968 med 8,8 pct. Det aftagende tempo i den nye femårsplan begrundes med, at investeringernes kapitalabsorption i denne periode er mindre end i foregående periode som følge af tekniske fremskridt, hvorfor der ikke er behov for en så hurtig tilvækst til investeringsudgifterne.

I den kommende femårsplan er et af de vigtigste spørgsmål investeringsudgifternes koncentration. Man vil hovedsagelig koncentrere investeringerne i metallurgi, maskin- og byggematerialeindustrien. I indeværende femårsplan er investeringsudgifterne i disse sektorer vokset med 35 pct., mens de for den kommende femårsplan er planlagt øget med 58 pct. Koncentrationen sigter på en modernisering af visse udvalgte industrivirksomheder, der skal forstærke deres produktionspotentiel, indføre nye produktionsmetoder og forbedre den hidtil anvendte teknologi.

Investeringsudgifternes andel af nationalindkomsten har været stadig voksende i de seneste år. I 1966 øgedes andelen med 20 pct., i 1967 med 21 pct. og i 1968 med 22 pct. Da en del investeringsmidler udnyttes uproduktivt, er væksten i investeringsudgifterne ikke proportional med væksten i industrivirksomhedernes produktionskapacitet. Dette er en følge af en ikke hensigtsmæssig investeringsudgiftsstruktur og hovedsagelig disse udgifters dekoncentrering, der fører til en stærk udvidelse af omfanget af investeringsarbejder. Disse arbejders planlagte omkostninger overskrides hyppigt betydeligt. Sædvanligvis er investeringernes gennemførelsesperiode betydelig længere end planlagt, og de projekterede øgede produktionskapaciteter forbliver hyppigt urealiserede. Således overskrides investeringernes materielle omfang i sammenligning med projekteringen med gennemsnitligt 5–10 pct., og byggecyklus ekspanderer i gennemsnit 20–30 pct. i forhold til planen.

Investeringsplanernes korrekte koordination med den øvrige økonomiske aktivitet må bero på en afbalancering af investeringsopgaverne med byggeforetagendernes produktionskapacitet og med byggematerialeproduktionen. Derudover må sikres konvergens mellem tempoet i nybygningen og modernisering af eksisterende bygninger og med omfanget af maskinleveringerne ud fra hensynet til kvalitet, kvantitet og modernitet. Dette afbalanceringsproblem er overordentligt vanskeligt.

Man må sikre et konsistent forhold mellem tilvæksten til byggematerialeproduktionen og investeringerne. Dette synspunkt synes ikke mindst rigtigt under hensyn til, at byggeinvesteringernes andel i totalinvesteringen stadig synes for stor. I 1967 anvendtes mere end halvdelen af investerin-

gerne til dette formål. I sammenligning med 1957 er disse udgifter dog aftaget med 2 pct. I årene 1960–67 forøgedes udgifterne til maskin- og andre »indretnings«investeringer 69 pct., men udgifterne til byggeinvesteringer er dog i denne periode øget med 47 pct. I USA udgjorde tilvæksten til den passive del af de varige produktionsfaktorer i årene 1945–61 ikke mere end en tredjedel af værdien af disse midler.

Et indeks over forholdet mellem tilvæksten til maskinproduktion og tilvæksten til de samlede investeringer viser, at med voksende investeringstempo afsvækkes maskinproduktionstempoet, hvilket kun er hensigtsmæssigt, såfremt maskinproduktionens struktur er tilpasset investeringsstrukturen, hvilket ikke er tilfældet, idet investorerne hyppigt fremfører klager over det leverede maskinels tekniske niveau, manglende leveringspræcision og ufuldstændige leveringer.

Industrimaskinellets udnyttelsesgrad har i året 1967 udgjort 51 pct., mens dette forbrug i USA udgør 30–35 pct. Indeks for de varige midlers fornyelse i industrien (forholdet mellem bruttoværdien af nyerhvervede varige midler og de varige midlers årlige bruttoværdi) har i årene 1961–67 udgjort 0,53, mens et indeks, der karakteriserer likvideringen af forbrugte og uanvendelige langvarige midler har udgjort 0,079. Moderniseringsprocessen for de langvarige midler er altså temmelig langsom.

Ikke alle leverede maskiner kommer til udnyttelse til det påregnede tidspunkt. Af de i årene 1964–68 leverede maskiner er en del (vurderet til en værdi på 6–8 mldr. zloty, dvs. ca. 1/4 af værdien af alle leverede maskiner) lagret og kommer derfor ikke til udnyttelse. En del af disse maskiner (til en værdi af ca. 2 mldr. zloty) opmagasineres for to år. Blandt disse maskiner er der flere, der bliver uanvendelige som følge af indkøb, der ikke foretages, ændringer i investeringsplanerne, tekniske fremskridt etc. I foregående femårsplanperiode (1961–65) mindskedes mængden af uanvendeligt maskinel på lager med 43 pct., men selv i de seneste år er hvert år en maskinmængde svarende til 10–30 mill. zloty blevet betegnet uanvendeligt.

Et andet problem er den store indefrysning af pengemidler i investeringsprocessen. Investeringsudgifternes indefrysningsindeks (forholdet mellem værdien af de inden for året afsluttede investeringer og de i året afholdte investeringsudgifter) har i årene fra og med 1964 udviklet sig således: 1,11 – 1,13 – 1,09 – 1,05. Drejer det sig om de centrale investeringer, hvor byggeinvesteringerne udgør en stor andel, er størrelserne for den samme tidsperiode 1,33 – 1,36 – 1,31 – 1,24.

Udgiftsindefrysning er en normal foreteelse i investeringsprocessen, men den skildrede indefrysningsgrad er alt for stor. Der eksisterer ikke i Polen nogen accepteret norm for den acceptable indefrysning, men man er almindeligvis af den opfattelse, at indeks ikke må overskride 1,0.

For at løse disse investeringsproblemer påbegyndes med den nye femårsplan en reform af investeringernes planlægning og finansiering. En investeringsreform er tidligere gennemført i 1966. Vi skal derfor først beskrive indholdet af denne ændring.

Det traditionelle system, hvor investeringerne uden tilbagebetaling finansieredes af statsbudgettet, erstattedes i et vist omfang af bankkreditfinansiering eller finansiering ved egenkapital. Der gennemførtes ændringer og sanktioner, der tilsigtede at gøre investorerne interesserede i økonomisk adfærd. Investorerne forpligtedes til at sammenligne de faktiske investeringsomkostninger med investeringernes effektivitet.

Investeringerne opdeltes i fem kategorier, nemlig: 1) prioritetsinvesteringer, 2) centrale investeringer, 3) »foreningsinvesteringer«, 4) virksomhedsinvesteringer og 5) andre investeringer.

Centralinvesteringerne er siden 1966 blevet finansieret gennem bankkredit. Prioritetsinvesteringerne finansieredes indtil 1969 af budgettet. Fra 1969 overførtes de til bankfinansiering. Centralinvesteringerne og specielt prioritetsinvesteringerne sigtede på en forøgelse af alle vigtige sektorers produktionskapacitet såvel gennem nybygninger som gennem ombygninger. Bankkreditten havde imidlertid teknisk karakter. Den var ikke forrentet og tilbagebetaltes af statsmidler efter investeringens afslutning. Kreditten indrømmedes uafhængigt af investeringsarbejdernes påregnede varighed, hvorimod de fra statsbudgettet under det traditionelle system tildelte midler tildeltes på årsbasis. Denne finansieringsform kombineredes med, at omkostningsoverskridelser og for sen afslutning af arbejdet resulterede i renteomkostninger, der belastede virksomhedens finansresultat.

Hovedfunktionen fra »forenings«- og virksomhedsinvesteringer har været moderniseringer af eksisterende anlæg og indkøb af nyt maskinel. Finansieringskilden var primært egenkapital. I mangel af egenkapital kunne virksomhederne opnå bankkredit. »Foreningernes« investeringer finansieredes gennem en investeringsfond, hvis midler tilvejebragtes gennem bidrag fra virksomhedernes amortisationsfond og gevinst. På virksomhedsniveau finansieredes investeringerne gennem en udviklingsfond frembragt gennem profitdeduktioner. En evt. bankkredit til disse investeringers gennemførelse forrentedes og tilbagebetaltes af egne midler.

Andre investeringer finansieredes af statsbudgettet. Udtømtes budgetmidlerne ikke inden for det givne år, overførtes de og stod til investorernes rådighed det kommende år.

Forud for 1966-reformen spillede bankkreditten en ringe rolle for finansieringen, mens 70 pct. af alle investeringer i 1969 finansieredes ad denne vej. I 1966 finansierede bankkreditter 11 pct. af »foreningernes« investeringer, men i 1968 28 pct. I virksomhederne er bankkredittens andel af den samlede finansiering steget fra 18 pct. i 1966 til 26 pct. i 1968.

Anvendelsen af bankkredit og egenkapital som finansieringskilder øger interessen for økonomisering med investeringspotentiellet, ikke mindst fordi indsparede midler stilles til rådighed for andre formål som finansiering af tilvæksten til omløbsforrådet eller forøgelse af bonusfonden.

Trods 1966-reformens fordele er der stadig større problemer knyttet til investeringsaktiviteten. Tidsoverskridelser er lige så hyppige som tidligere, hvilket har bidraget til årlige tab på mellem 1 og 3 mldr. zloty. Forøgelser i investeringsomkostningerne i forhold til det planlagte vurderes til årligt at udgøre 2–5 pct. af investeringsudgifterne. Den planlagte færdiggørelse inden for et år opfyldtes i gennemsnit kun 80 pct. De indførte sanktioner, specielt renten på de for centralinvesteringerne bestemte bankkreditter, var i mange tilfælde på grund af investeringsprocessens uhensigtsmæssige funktion uden resultat. Dette hang i høj grad sammen med, at »foreninger« og virksomheder inden for byggesektoren fungerede som investorer, uden selv at skulle udnytte anlæggene. Deres økonomiske resultater kunne ikke belastes, da de ikke var underkastet »Resultatrechnung«[13]). En lignende situation forelå i de virksomheder, der som følge af prissystemets udformning udviste en for høj eller for lav rentabilitet.

Under den nye femårsplan opdeles investeringerne i tre kategorier: 1) brancheinvesteringer, 2) virksomhedernes egeninvesteringer og 3) sådanne organisationers investeringer, der finansieres via statsbudgettet.

Brancheinvesteringerne, der skal omfatte 90 pct. af industriens samlede investeringer, skal bankfinansieres. Kreditten forrentes med 3 pct. For moderniseringsinvesteringer skal forrentningen dog kun udgøre 1 1/2 pct. Overskrides de planlagte omkostninger, øges forrentningen med 1 pct. for hver 5 pct. overskridelse. For overskridelser af byggetiden forøges forrentningen med 1/2 pct. for hver 5 pct. overskridelse.

Ved overholdelse af omkostningsplanen reduceres forrentningen med 0,3 pct. og reduceres yderligere med 0,3 pct. ved overholdelse af byggeperioden. Overholdes såvel omkostnings- som tidsplanerne, formindskes forrentningen med yderligere 0,4 pct.

Branchernes lån tilbagebetales gennem en investeringsfond, der finansieres af bidrag fra virksomhedernes amortisationsfond og gevinst. Besparelser som følge af forrentningsreduktioner skal for 75 pct. vedkommende tilbageføres investeringsfonden og for 25 pct. vedkommende anvendes til bonusbetalinger. I visse tilfælde skal bankkreditten tilbagebetales af den gevinst, en virksomhed opnår som følge af den foretagne investering. Maskinindkøb finansieres umiddelbart af investeringsfonden.

Virksomhedernes egne investeringer omfatter maskinindkøb og mindre

[13]) »Resultatrechnung« svarer til det fra sovjetiske virksomheder kendte begreb »Khozrastchyot«, dvs., at virksomheder underkastet »Resultatrechnung« fungerer som autonome finansielle enheder med selvstændig tabs- og vindingskonto. (J. H. P.).

tilbygningsinvesteringer. De finansieres principielt af virksomhedens investeringsfond, hvis midler stammer fra amortisationsbeløb og gevinstdeduktioner. Bankkredit udnyttes kun, såfremt denne fond ikke kan finansiere indkøbene.

De med statshusholdningen forbundne organisationers investeringer finansieres på samme måde som brancheinvesteringerne, men kreditten skal kun forrentes, såfremt investeringsprocessen afviger fra det planlagte. Bankkreditten skal tilbagebetales af statsbudgettet.

De enkelte investorer gøres ansvarlige for investeringsprocessens forløb. Gennemførelse af en investering forudsætter godkendelse af banksektoren. Dette er i modstrid med tidligere praksis for prioritets- og centralinvesteringer, der vanskeliggjorde en afbalancering af investeringsplanen.

Udførlige investeringsplaner omfattende hele femårsperioden udformes kun for metallurgi, byggematerialeindustri og visse råstofindustrier. I de øvrige sektorer planlægges investeringerne for en treårsperiode. For de sidste to år udarbejdes kun tentative planer, og man samler over de første tre år reserver til finansiering af disse tentative planer. Dette sigter på at få større manøvrefrihed og at hindre overskridelser af det totale til rådighed værende investeringsomfang.

Plankommissionen, virksomhedsforeningerne og bankerne har pligt til at føre regnskab med og opstille kalkulationer over investeringsomkostningerne. Disse kalkulationer skal omfatte omkostningsoverslag, omfanget af omkostningsindefrysningen i kontinuerte investeringer, størrelsen af de omkostninger, der er fornødne for at afslutte investeringen, ligesom investeringernes modernitet og importindhold skal vurderes.

Bankerne har kompetence til at afslå kreditgivning, såfremt de anslåede omkostninger overstiger visse fastlagte normer. I sammenhæng hermed ændres også effektivitetskalkulationerne i investeringsprocesserne, idet man indfører fem effektivitetsklasser, hvor investeringer i højere klasser går forud for investeringer i lavere klasser, og hvor den femte kategori ikke er omfattet af planen.

Investeringsreformen er formentlig et fremskridt, men er ikke ganske konsekvent. F. eks. vil brancher i ekspansiv udvikling og derfor med utilstrækkelige investeringsfonds kunne opnå statsbudgetkredit, ligesom de nye regler ikke er konsekvent gennemført for visse investeringer, der gennemføres inden for Comecon's rammer. Erfaringen viser, at sådanne undtagelsesbestemmelser udhuler det generelle system.

VII. UDENRIGSHANDELSPLANEN

Tempoet i handelsomsætningen i sammenligning med indeværende femårsplan øges fra 39 pct. til 50 pct. Udenrigshandelsomsætningen skal

m. a. o. vokse hurtigere end nationalindkomsten og bruttoproduktionen. Eksportstigningen er planlagt til 51 pct. og importstigningen til 50 pct. I eksporten planlægges først og fremmest en forøget maskineksport (78 pct.). Eksport af forbrugsvarer planlægges øget fra 16 til 18 pct., hvorimod udførslen af råstoffer (bl. a. kul og landbrugsprodukter) formindskes i sammenligning med perioden 1966–70.

Specielt sigtes på en eksportstigning for sådanne produkter, der fører til stor valutaindtjening.

I importen vokser i første række indførslen af produktionsråstoffer og materialer, hvilket må ses i sammenhæng med den planlagte industriudvikling og udvidelsen af samarbejdet inden for Comecon's rammer.

Reglerne for samarbejdet mellem produktionsvirksomhederne og udenrigshandelsorganisationerne ændres. Hidtil har de interne priser været uafhængige af verdensmarkedsprisen, og man har ikke haft en økonomisk begrundet valutakurs. Positive differencer som følge af kalkulationer i to prisniveauer indbetales til statsbudgettet, mens negative differencer finansieres af statsbudgettet. I en sådan situation er virksomhederne ikke interesseret i udenrigshandelsorganisationens resultater.

Tidligere var udenrigshandelsorganisationerne forpligtet til ud over den alm. bogføring at foretage en kalkulation af eksport- og importeffektiviteten. Denne størrelse lå til grund for bonusudbetalinger til virksomhedernes og udenrigshandelsorganisationens medarbejdere. Metoden viste sig utilfredsstillende, fordi de gennemførte kalkulationer ikke var objektive og nøjagtige.

Man foreslår nu bl. a. inden for rammerne af udenrigshandelsorganisationens bogføring at foretage en resultatbestemmelse af udenrigshandelsoperationerne. Denne kalkulation skal inddrage de til polsk valuta konverterede indkomster og udgifter, hvor konverteringen er baseret på økonomisk begrundede index. Eksportleverandørerne betales ud af udenrigshandelsoperationens resultat, til hvilket importørerne bidrager med deres indbetalinger. Den tiloversblevne differens vil være et udtryk for udenrigshandelsresultater, der, såfremt det er positivt, beskattes progressivt. Nettoresultatet anvendes til følgende formål: etablering af reserve- og risikofonds, en fond til finansiering af tekniske fremskridt og produktionsudvikling af nye eksportgoder eller sådanne produkter, der kan mindske importen. Der foreslås oprettet en fond til aflønning af de medarbejdere, der har medvirket ved den samlede udenrigshandelstransaktion.

Disse forslag går ud fra, at udenrigshandelsorganisationerne fortsat skal spille en væsentlig rolle.

Der er fra anden side fremsat forslag sigtende på hel eller delvis ophævelse af udenrigshandelsorganerne. Efter disse forslag skal virksomhederne eller deres »foreninger« selv varetage udenrigshandelen. Udenrigs-

handelens resultater opgøres da enten i virksomheden eller i »foreningen«.

For at forbedre udenrigshandelsprocessernes effektivitetskalkulationer er det væsentligt at frembringe økonomisk begrundede omregningsindex fra udenlandsk til polsk valuta. Dette fordrer en prisreform af råstoffer, materialer og investeringsgoder. Sådanne prisreformer er under forberedelse og planlægges afsluttet ved den nye femårsplans begyndelse. De nye priser skal hvile på relevante omkostninger og fastsættes under hensyn til en ensartet valutakurs. Prisreformen er meget arbejdskrævende og kompliceret, hvorfor det er tvivlsomt, om arbejdet kan afsluttes til den fastsatte tid.

Hovedvanskeligheden i udenrigshandlen er imidlertid ikke alene de enkelte virksomheders manglende interesse for udenrigshandelsresultaterne. Eksporttilvæksten hæmmes i første række af mangel på eksportvarer og en manglende tilpasning til de udenlandske efterspørgeres krav. Der er store problemer i denne relation, og man kan spørge, om de ikke er så store, at det udelukker en realisering af femårsplanens intentioner.

VIII. PLANFORMULERING I SAMMENHÆNG MED SAMARBEJDET INDEN FOR COMECON

Brancher og virksomheder er forpligtet til inden for femårsplanen at prioritere eksport til Comecon lande højst. Alt skal sættes ind på at integrere de langsigtede planer inden for Comecons rammer. I det økonomiske samarbejde skal Polen koncentrere sig om maskinindustri, skibsbygningsindustri, kemisk industri og kulminedrift. Disse sektorer skal derfor have høj prioritet.

Det forudses, at der i alle Comecon lande skal finde en forskriftsmæssig fordeling af den planlagte produktion sted. Gennem specialisering af produktionsprocesserne og gensidigt samarbejde skal der ske en udligning mellem de mere og de mindre industrialiserede lande. Det drejer sig ikke alene om enkeltlandenes udnyttelse af bedre konstruktioner i produktionen, men om en forbedring af produktionsmetoderne.

I den kommende femårsplan skal man stræbe efter et mere smidigt handelssamkvem mellem Comecon landene. Man overvejer derfor at harmonisere prissystemet, først og fremmest for kapitalgoder. Det er også nødvendigt at fastlægge regler for fastlæggelsen af valutakurser, ligesom man må overgå til en multilateral clearingsmekanisme.

IX. REFORM AF PLANLÆGNINGSSYSTEMET

Under det nye system skal virksomhederne selv formulere deres planprojekter uafhængig af øvre organer. De øvre organer udarbejder selvstændige planprojekter. Først derefter kommer det til en konfrontation mellem de på disse niveauer udarbejdede planer.

Følgende plandirektiver skal være af obligatorisk karakter: bruttoproduktionens værdi, eksportdirektiver, vækst i arbejdsproduktivitet, produktionsstørrelse for visse præference produkter og investeringsudgifternes maximale niveau.

Det påregnes, at virksomhederne afslutter deres arbejde med planformuleringen omkring november 1969, hvorefter planerne oversendes til virksomhedsforeningerne, der igen skal videresende de samlede planer til de økonomiske ministerier i december 1969. Ministerierne afslutter planarbejdet i februar 1970, hvorefter de oversender planerne til plankommissionen, der 15. maj 1970 videresender plandokumenterne til ministerrådet, der skal have gennemgået og accepteret planerne inden september 1970.

X. ET FORSØG PÅ EN VURDERING AF FORBEREDELSERNE TIL FEMÅRSPLANEN

Femårsplanen 1971–75 er et forsøg på en sanering af den økonomiske aktivitet i Polen. Man kan imidlertid ikke med sikkerhed hævde, at der eksisterer reelle muligheder for realisering af alle intentioner.

Et spørgsmål, der endnu ikke er afklaret, er finansieringen af virksomhedernes forrådstilvækst. Hidtil har denne tilvækst sammen med virksomhedsinvesteringerne været finansieret af virksomhedens udviklingsfond. I sammenhæng med etablering af en investeringsfond er det uklart, hvorledes forrådstilvæksterne skal finansieres.

Reglerne for samarbejdet mellem produktionsvirksomhederne og udenrigshandelsorganisationerne må nærmere fastlægges. Dette er sammenhængende med problemet om en prisreform, der må sikre en fuldstændig afbalancering af de overvurderede produktionsgoders værdi med de overvurderede omkostninger for de forbrugte goder. Dette arbejde er endnu ikke påbegyndt. Produktionsovervurderingen forekommer i producentvirksomhederne, mens omkostningsovervurderingen eksisterer i anvendelsesvirksomhederne. Summen af overvurderingen må være den samme for disse to kategorier.

Man påtænker en reform af omsætningsskatten, der skal ændres fra at være en fast afgift til en procentskat, hvilket igen rejser spørgsmålet om prissystemets indretning. I Polen arbejdes med et to-dimensionalt prissystem, hvor investeringsgoder hyppigt ikke belastes med en skat, mens konsumvarerne er belastet med en skat. Ved overgang til en procentskat må det anses for ønskeligt at kalkulere priserne på samme grundlag.

Officielt er de obligatoriske plandirektivers antal formindsket, men i virkeligheden vil flere direktiver være bindende for virksomhederne, hvilket skyldes, at præmiebasis til de ansatte er afhængig af visse af de overordnede organisationer foreskrevne størrelser, der hyppigt er andre end de

obligatoriske plandirektiver. En ændring af plansystemet må derfor også fordre en ændring af præmiesystemet.

De fastsatte terminer for afslutning af planarbejdet forekommer for kompakte. Tidligere erfaringer viser, at det er vanskeligt at overholde sådanne tidsgrænser.

Den største tvivl er knyttet til mulighederne for overgang til en mere intensiv økonomisk aktivitet uden en samtidig forbedring i befolkningens levestandard gennem en bedre tilfredsstillelse af deres materielle behov og en dertil hørende lønforøgelse.