

Arbeiten aus dem

OSTEUROPA-INSTITUT MÜNCHEN

Working Papers

Nr. 203

Dezember 1997

Institutionelle Reformen und Wachstum in Polen

WOLFGANG QUAISSER

ISBN 3-921396-16-6

Gutachten

Erstellt im Auftrag des
Bundesministeriums für Wirtschaft
unter dem Titel:

Die Wirtschaftsentwicklung Polens 1996/97:
Schwerpunkt:
Institutionelle Reformen und Wachstum

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung.....	iv
1. Einleitung	1
2. Konzept und Stand der polnischen Transformationspolitik im Vergleich	1
3. Wirtschaftserholung und Wachstum: Fakten und Interpretationen	5
3.1. Der Verlauf der Wirtschaftserholung.....	5
3.2. Sektorale Anpassungsprozesse.....	10
3.3. Ansätze eines exportorientierten Wachstums.....	15
4. Erklärungsansätze für den Teilerfolg der wirtschaftlichen Konsolidierung	17
4.1. Erfolge der Stabilitätspolitik.....	17
4.2. Marktorientierte Anpassungsprozesse	18
4.5. Wirtschaftliche Integration und externe Unterstützung.....	24
5. Grundelemente einer Beitritts- und Wachstumsstrategie	26
5.1. Stabilisierung und Wachstum	27
5.2. Verbesserung der Effizienz der Faktormärkte.....	37
5.3. Rahmenbedingungen für Investitionen und Strukturwandel	44
6. Schlußfolgerungen	54

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Merkmale und Stand der Transformation.....	4
Tabelle 2	Entwicklung des BIP nach der Verwendung (in konstanten Preisen von 1990).....	6
Tabelle 3	Komponenten des Bruttoinlandsprodukt nach der Verwendung	7
Tabelle 4	Wirtschaftliche Indikatoren für 1996 und Prognose für 1997 und 1998	9
Tabelle 5	Anteil der einzelnen Wirtschaftssektoren am BIP und Beschäftigung	13
Tabelle 6	Industrieproduktion nach einzelnen Branchen von 1989 bis 1996	14
Tabelle 7	Exportorientierung und Importdurchdringung einzelner Industriezweige	16
Tabelle 8	Indikatoren zur Entwicklung des Privatsektors	19
Tabelle 9	Verteilung der Beschäftigten nach der Größe der Unternehmen in den Jahren 1989 und 1995	20
Tabelle 10	Anteil der Beschäftigten nach Wirtschaftssektoren.....	20
Tabelle 11	Mittelfristige Prognosen der Weltbank zur Entwicklung des Staathaushaltes.....	35

Kurzfassung

Das vielleicht wichtigste Ziel Polens in den nächsten Jahren ist die politische und wirtschaftliche Integration in die Europäische Union (EU). Obwohl die Beitrittsperspektive und schließlich die Mitgliedschaft Polens in der EU starke Anreize und Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Prosperität bieten, sind von ihnen keine Wunder zu erwarten. Wesentliche wirtschafts- und reformpolitische Maßnahmen gehen über eine reine Beitrittsstrategie hinaus. Polens zentrale Aufgabe in den nächsten Jahren besteht darin, eine Strategie zu entwickeln und zu implementieren, die nicht nur den raschen Beitritt ermöglicht, sondern auch hohes und anhaltendes Wachstum gewährleistet. Wirtschaftliche Prosperität und Strukturwandel würden wiederum den anvisierten Beitritt Polens in die Europäische Union (EU) erleichtern, da diese anderenfalls erhöhte Transferzahlungen und einen verstärkten Migrationsdruck befürchtet. Die Ergebnisse der Untersuchung im einzelnen:

Wirtschaftsentwicklung 1997 und Prognose 1998

1. 1997 setzte die polnische Volkswirtschaft mit einem BIP-Anstieg von ca. 6% ihr dynamisches Wachstum fort. Trotz erheblicher Vermögensverluste hat damit die Flutkatastrophe die Wirtschaftsdynamik nicht wesentlich beeinträchtigt (etwa -0,5% des BIP). Motor der Wirtschaftsentwicklung waren sowohl die Investitionen (+20%) und der Konsum (+6,5%) als auch die Exporte (+12%). Die Konsum- und Investitionsdynamik führte jedoch zu steigenden Importen (+19%), was das Leistungsbilanzdefizit auf ca. 4% des BIP erhöhte. Das Budgetdefizit wird bei 2,2%, ohne Privatisierungserlöse bei ca. 3,5% des BIP liegen. Die Inflationsrate wird auf ca. 15% und die Arbeitslosenrate auf ca. 10,6% sinken.
2. Die neue Koalitionsregierung aus Solidarnosc und Freiheitsunion ist entschlossen, die Reformpolitik (Privatisierung, institutionelle Reformen, Reform des Renten- und Gesundheitswesens) zu beschleunigen. Wirtschaftspolitisch kommt es in den nächsten Monaten darauf an, eine Konjunkturüberhitzung mit weiter steigenden Leistungsbilanzdefiziten zu vermeiden. Nicht zuletzt deshalb verfolgt die Regierung eine vorsichtige Haushaltspolitik. Auf Grundlage des leicht modifizierten Haushaltsentwurfes der vorhergehenden Regierung wird ein Budgetdefizit von nur

1,5% des BIP bei einem Wachstum von 5,6% und einer Inflationsrate von 9,5% anvisiert. Gelingt die Konsolidierungspolitik, wird das Leistungsbilanzdefizit nicht über die kritische Marke von 4% des BIP steigen, und eine Krise wie in Tschechien kann vermieden werden.

3. Seit 1994 finden in Polen strukturelle Anpassungsprozesse statt. Träger des Wachstums sind vor allem der Industrie- und Dienstleistungssektor und verstärkte Produktivitätssteigerungen. Während zunächst die arbeitsintensiven Industriezweige den Konjunkturmotor bildeten, setzte sich der Wachstumsprozeß schließlich in fast allen Branchen fort. Die traditionellen schwerindustriellen Sektoren wie Maschinenbau, Metallurgie und Schwerchemie, deren Unternehmen sich nach wie vor zur Hälfte im Staatsbesitz befinden, stehen vor erheblichen Anpassungsproblemen. In den letzten Jahren konnte Polen verstärkt ein exportorientiertes Wachstum erzielen. Branchen mit hohen Exportsteigerungen haben überproportional dazu beigetragen. In einigen Bereichen ging aufgrund des steigenden realen Wechselkurses und wegen qualitativer Probleme die Wettbewerbsfähigkeit zurück, doch ist gleichzeitig eine Zunahme des intra-industriellen Handels festzustellen.

Erklärungsansätze für das Wirtschaftswachstum

1. Voraussetzung für die Wachstumserfolge Polens ist die gelungene Inflationsbekämpfung. Die rezessiven Wirkungen der Stabilisierungspolitik konnten zeitverzögert durch wachstumsfördernde Einflüsse ausgeglichen werden. Die stetig sinkenden Inflationsraten minderten die wirtschaftlichen Unsicherheiten und schufen die Voraussetzungen für funktionsfähige Gütermärkte sowie steigende Investitionen. Entscheidend war, daß man trotz der vielen Regierungswechsel an den Grundlagen der stabilitätsorientierten Makropolitik festhielt.
2. Eine weitere Erklärung bieten die Veränderungen auf der Angebotsseite. Zwar wurde die große Privatisierung lange verzögert, doch haben umfangreiche Liberalisierungsmaßnahmen und die relativ liberalen Bedingungen des Markteintritts die Weichen für einen dynamischen Privatsektor und einen intensiven Wettbewerb gestellt. Zudem hat die Durchsetzung einer harten Budgetschränke (unterstützt durch die Bankenreform und das Programm zur Restrukturierung der Altschulden) positive Anpassungsreaktionen der Staatsunternehmen begünstigt.

3. Schließlich haben externe Faktoren den polnischen Transformationsprozeß und das Wirtschaftswachstum vorangetrieben. Ausländische Unterstützung wurde durch Zahlungsbilanzhilfen, Schuldenstreichung und EU-Programme gewährt. Hervorzuheben sind jedoch die Handelskonzessionen zur Reintegration der polnischen Volkswirtschaft in die Weltwirtschaft, insbesondere in die EU. Westliche Handelskonzessionen und EU-Assoziierung haben die rasche Umlenkung der Handelsströme hin zu den natürlichen Wirtschaftspartnern ermöglicht und damit den Grundstein für den Wirtschaftsaufschwung sowie steigende Direktinvestitionen gelegt.

Wachstums- und Beitrittsstrategie

Beitrittsstrategie und Wachstumsstrategie sollten verknüpft werden, um die Voraussetzungen für eine rasche wirtschaftliche Annäherung an die EU zu schaffen. Drei wesentliche Bereiche sind dabei zu berücksichtigen: Erstens, Stärkung einer stabilitätsorientierten Wirtschaftspolitik. Zweitens, Erhöhung der Effizienz der Faktormärkte (Kapital- und Arbeitsmarkt) und drittens, Verbesserung der Rahmenbedingungen für Investitionen und Strukturwandel. Im einzelnen lassen sich folgende wirtschaftspolitische Konzeptionen bzw. Maßnahmen und institutionelle Reformen unterscheiden:

1. Stabilitätsorientierte Wirtschaftspolitik

Geld- und Wechselkurspolitik: Es bedarf des Geschicks der Prozeßpolitik, ernste Störungen im binnen- und außenwirtschaftlichen Gleichgewicht zu vermeiden und die langfristigen Wachstumschancen zu nutzen. Dabei hat sich der Übergang zu einer flexiblen Wechselkurspolitik (crawling band) bewährt. Eine restriktive Geldpolitik sollte bei rückläufigem Trend der Inflationsrate vermieden werden, jedoch dann einsetzen, wenn die Preissteigerung von der Trendentwicklung abweicht. In Polen darf die akute Gefahr einer Konjunkturüberhitzung mit steigender Inflation und wachsenden Leistungsbilanzdefiziten nicht übersehen werden, zumal wichtige strukturelle Reformen auf der Angebotsseite noch nicht abgeschlossen sind.

Fiskalpolitik und Strukturreformen: Dagegen sind fiskal- und strukturpolitische Maßnahmen, d.h. die Senkung der öffentlichen Ausgaben, die Verbesserung des Steuersystems (niedrigere direkte Steuern, Beseitigung der Mehr-

wertsteuerausnahmen) und eine verbesserte Steueradministration, mit Priorität zu verfolgen. Gleichzeitig müssen strukturelle Reformen im Bereich des Sozialsystems (Sozial- und Rentenreform, Effekt: Reduzierung der hohen Sozialausgaben) und die Umstrukturierung von Staatsunternehmen und Banken (Effekt: Reduzierung der Subventionen) in Angriff genommen werden. Obwohl in einigen Bereichen kurzfristig auch Kosten entstehen können (Umstrukturierung des Kohlesektors), sind mittel- und langfristig vor allem dann positive Effekte zu erwarten, wenn Privatisierungsmaßnahmen unter Beteiligung ausländischen Kapitals im Bereich der Infrastruktur und Telekommunikation den Staatshaushalt entlasten.

2. Effizienz der Faktormärkte

Bankwesen und Kapitalmarkt: Die Übernahme des "acquis communautaire" der EU würde im Bereich der Banken und des Kapitalmarktes sowohl wachstumsfördernd wirken als auch eine Annäherung an die EU erleichtern. Wichtige Schritte sind in diesem Bereich vollzogen worden, doch müssen einige Anpassungsmaßnahmen noch abgeschlossen werden (Verbesserung der Kreditsicherung, Fortführung der Privatisierung im Bankwesen, Liberalisierung des Markteintritts für ausländische Banken). Es würde die Kapitalkosten für polnische Firmen senken und die Dienstleistungsqualität für Sparer verbessern. Als wichtigste Reform im Banken- und Kapitalmarktbereich stände die Verbesserung der Banken- und Versicherungsaufsicht an. Dies würde auch einer möglichen Schwäche des Bankensektors im Zuge des stärkeren Wettbewerbs aus der EU entgegenwirken. Gefahren bei einer umfassenden Liberalisierung des Kapitalverkehrs (wie bei einem EU-Beitritt erforderlich) können sich vor allem dann ergeben (siehe Südostasien), wenn die stabilitätspolitischen Ziele verfehlt und institutionelle Reformen (u.a. Bankenaufsicht) noch nicht abgeschlossen sind.

Arbeitsmarkt und Sozialpolitik: Die Übernahme des "acquis" setzt die Anerkennung entsprechender Grundrechte für polnische Arbeiter und die EU-Standardisierung der Arbeitsbedingungen voraus. Der Anpassungsbedarf ist zwar nicht hoch, doch werden (trotz mittelfristiger positiver Effekte, u.a. höhere Mobilität) voraussichtlich die Kosten für Unternehmen und Staat steigen. In einigen Bereichen (Wochenarbeitszeit) führt die Übernahme des "acquis" jedoch zu positiven Effekten hinsichtlich der Flexibilität des Arbeitsmarktes. Deshalb sind diese Regelungen prioritär, kostenintensive Maßnahmen dagegen eher graduell einzuführen bzw. sollten möglichst lange ver-

zögert werden. Absolute Priorität kommt jenen Reformen zu, die die Sozialkosten (Rentenreform) senken und damit die Lohnkosten entlasten sowie die Sparquote erhöhen. Eine langsamere Anpassung in bestimmten Bereichen der Sozial- und Umweltstandards wäre auch insofern zu rechtfertigen, als die reicheren EU-Mitgliedsländer (allen voran Deutschland) die Freizügigkeit für polnische Arbeitskräfte innerhalb der EU (wesentliches Element der Vollmitgliedschaft) mittels langfristiger Übergangsregelungen zu verhindern suchen.

3. Rahmenbedingungen für Investitionen und Strukturwandel

Außenhandel, Wettbewerb und Direktinvestitionen: Polen kann beachtliche Fortschritte bezüglich der Reintegration seiner Volkswirtschaft in die Weltwirtschaft verzeichnen. Hervorzuheben sind dabei die verstärkten Wirtschaftsbeziehungen mit der EU, da zwischen 60% bis 70% des Außenhandels mit den westeuropäischen Partnern abgewickelt werden. Seit 1994 steigen die ausländischen Direktinvestitionen deutlich (Bestandsgröße Ende 1997 ca. 14 Mrd. US \$). Um die Modernisierung der polnischen Volkswirtschaft auch weiterhin durch den Zustrom ausländischen Kapitals und Technologie voranzutreiben, sind Verzerrungen und verbliebene Eintrittsbarrieren auf dem Binnenmarkt und im Außenhandel zu überwinden. Außerdem bedarf es einer weiteren Öffnung des Marktes gegenüber der EU (wie in den Europaabkommen vorgesehen) und anderen Märkten (übrige OECD-Länder). Der Investitionsstandort Polen wird auch durch eine mehr berechenbare Außenhandelspolitik und ein stabileres rechtlich-institutionelles Umfeld gewinnen.

Rechtliche Anpassungen und öffentliche Verwaltung: Trotz wichtiger rechtlich-institutioneller Reformen und Änderungen bestehen noch große Defizite, die vor einem EU-Beitritt (bzw. garantierten) bewältigt werden müssen. Vor allem die rechtliche Absicherung privaten Eigentums (Besicherungsgesetz, Konkursverfahren), das Wettbewerbsrecht und der gesamte juristische Apparat (Gerichte, Qualifikation der Richter, Grundbuch- und Katasterämter) sind zu verbessern, um möglichst umfassende Rahmenbedingungen für Investitionen sicherzustellen. Reformen in der öffentlichen Verwaltung, die die Verwaltungsabläufe beschleunigen und effizienter gestalten, tragen zu einer EU-Annäherung bei. Dazu zählt auch die von der neuen Regierung anvisierte Verwaltungsreform, deren Ziel eine weitere Dezentralisierung des Staatsapparates sein soll.

Privatisierung und Strukturwandel: Die beschleunigte Privatisierung von Staatsunternehmen würde die Rahmenbedingungen für Investitionen und Wachstum insofern deutlich verbessern, als sie die effizienteren Privatinvestitionen vorantreiben und den Staatshaushalt von verlustbringenden Unternehmen entlasten würde. Sollte es der Regierung wie beabsichtigt gelingen, die Privatisierung der Großunternehmen zu beschleunigen, dann bestehen gute Chancen, daß viele dieser staatlichen Unternehmen um das Jahr 2000 in private Hände übergegangen sind. Sinnvoll wäre es in diesem Zusammenhang, das Massenprivatisierungsprogramm auszudehnen und ein stärkeres Engagement von ausländischen Investoren in den infrastrukturellen Bereichen zu forcieren. Dies würde zudem die für eine Modernisierung der Infrastruktur (wiederum Voraussetzung für steigende Investitionen und die Integration in die EU) notwendigen Kosten für den Staat reduzieren. In einigen Problemsektoren wie beispielsweise dem Kohlesektor müssen staatliche Umstrukturierungsprogramme (mit entsprechenden Kosten) einer Privatisierung vorangehen.

Beitritts- und Wachstumsstrategie: Zwischen den an EU-Standards orientierten Reformen einerseits und den Voraussetzungen für rasches Wirtschaftswachstum andererseits bestehen positive Wechselwirkungen, in einigen Bereichen jedoch auch Konflikte. Zunächst wird eine Übernahme des "acquis", einschließlich der "vier Freiheiten des Binnenmarktprogramms" (freier Austausch von Gütern, Dienstleistungen, Kapital und Arbeit) die marktwirtschaftlichen Strukturen Polens stärken. Sollte es aus politischen Gründen zu einer raschen EU-Mitgliedschaft Polens kommen, dann sind Übergangsregelungen (Agrarpolitik, Arbeitsmarkt) schon aufgrund der Problem- und Interessenslage der EU notwendig. Umgekehrt könnte Polen in bestimmten Bereichen zeitlich stark begrenzte Übergangsregelungen (Umwelt- und Sozialstandards) dann aushandeln, wenn dadurch höhere Kosten und damit kurz- und mittelfristige Wachstumseinbußen entfielen. Langfristige Übergangsregelungen in diesen Bereichen sind jedoch weder sinnvoll (Gesundheits- und Umweltsituation), noch politisch durchsetzbar.