

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Zenon Wisniewski

Beschäftigungs- und Lohnmechanismus in Polen

21. Jg./1988

3

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D.
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104
zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de; (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de; (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de; Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heißbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten; Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Beschäftigungs- und Lohnmechanismus in Polen

Zenon Wisniewski*)

In diesem Beitrag werden Probleme der polnischen Beschäftigungspolitik diskutiert. Besonders berücksichtigt werden dabei die Ungleichgewichte des Arbeitsmarktes sowie Fehler in der polnischen Beschäftigungspolitik. Der Autor versucht mögliche Gründe für die versteckte Arbeitslosigkeit, die Unterbeschäftigung in den Unternehmen darzulegen und die Ineffizienz des Koordinations- und Planungssystems zu erklären. Insbesondere werden die Auswirkungen von Lohnregulierungs- und Lohnanreizsystemen auf das Arbeitskräftehorten untersucht. Des Weiteren informiert der Autor über die Auswirkungen der sogenannten Wirtschaftsreform auf den Arbeitsmarkt und gibt einige Hinweise für ein effizientes Arbeitsmarkt-Kontrollsystem.

Gliederung

1. Problemstellung
2. Der Beschäftigungsmechanismus und seine Funktionen
3. Der Lohn als Regulator der Beschäftigung im Beschäftigungsmechanismus
4. Charakteristika der existierenden Beschäftigungsmechanismen in der sozialistischen Wirtschaft
5. Die Beschäftigungsdrift
6. Beschäftigung und Wirtschaftsreform in Polen
 - a) Die Reformgrundsätze im Bereich der Beschäftigung
 - b) Die Wirksamkeit des Beschäftigungsmechanismus in den Jahren 1982-1987
7. Anforderungen an einen künftigen Beschäftigungsmechanismus
8. Wirtschaftsreform-Perspektiven

Glossar

1. Problemstellung

Vollbeschäftigung stellt nicht nur für die im Westen entwickelte Marktwirtschaft ein ungelöstes Problem dar, sondern auch für die marxistische Konzeption des Wirtschaftens mit Arbeitskräfteressourcen. Letztere hat bisher auch keine, den Erfordernissen der planerischen Praxis entsprechenden Kriterien des Beschäftigungsoptimums oder der Beschäftigungsrationalität geschaffen.

Als ein logisches System von allgemeinen Aussagen, die sich auf das Wirtschaften mit der Arbeitskraft in der Planwirtschaft beziehen, befindet sich die Theorie der vollen und rationellen Beschäftigung erst im Anfangsstadium der Entwicklung. Die Beschäftigungsrationalisierung im Sinne eines rationellen Einsatzes von Arbeitskräften ist ein Grundsatz des Wirtschaftens, der aber den Grundsätzen

der gesellschaftlich-wirtschaftlichen Rationalität in der Planwirtschaft untergeordnet wird. Unter rationaler Beschäftigung wird in der Regel die volle, qualifikations-spezifische Ausnutzung des Arbeitskräftepotentials verstanden, die einerseits den maximalen Zuwachs des Nationaleinkommens und andererseits die Deckung des gesellschaftlichen Bedarfs zu sichern hat. Um diesem Begriffsideal entsprechende Instrumente der Beschäftigungspolitik entwerfen zu können, müssen die Grundsätze rationaler Beschäftigung definiert werden. Die Rationalität der Beschäftigung im gesellschaftlichen Maßstab umfaßt im Sinne der Doktrin:

- rationelle Beschäftigung in Unternehmen, d. h. Mindestbeschäftigung, die die volle Realisierung der Planaufgaben ermöglicht;
- Vollbeschäftigung im makroökonomischen Maßstab;
- Herausbildung einer Beschäftigungsstruktur, die die Harmonisierung der Präferenzen der Wirtschaftseinheiten mit den gesellschaftlichen Präferenzen sichert.

Die Rationalität der Beschäftigung ist ein Begriff, der noch weniger präzise ist als der Begriff der „optimalen Beschäftigung“ in westlich orientierten Arbeitsmarkttheorien. Er drückt eher ein Postulat der Grundziele der Beschäftigungspolitik aus. Es ist also kein Begriff, der sich aus der theoretischen Analyse des Arbeitskräfteeinsatzes in der Planwirtschaft bestimmen läßt. Andererseits scheint es, daß die Hervorhebung der Rolle von Produktionsverhältnissen seitens marxistischer Ökonomen einen günstigen Einfluß auf die Beschäftigungstheorie haben könnte, z. B. durch den Versuch, ein adäquateres Optimalitätskriterium, wie es Pareto vorgeschlagen hatte, zu entwickeln.

Die Vollbeschäftigungspolitik, wie sie in den „real existierenden sozialistischen“ Ländern bisher verfolgt wurde, hat vor allem Erfolge im Bereich ihrer sozialen Ziele aufzuweisen. Dabei steht die Entwicklung der Volkswirtschaften Osteuropas im Zeichen einer zunehmenden Knappheit an Arbeitskräften und der Notwendigkeit, wirtschaftliches Wachstum in Zukunft auf Produktivitätssteigerungen zu stützen. Das Ungleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt und die daraus resultierende Notwendigkeit einer Verstärkung und Neuorientierung der Beschäftigungspolitik bleibt für das kommende Jahrzehnt von vorrangiger Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung. Wichtig sind auch die wachsenden Kosten einer Verbesserung der beruflichen

*) Dr. Zenon Wisniewski ist Wissenschaftlicher Assistent an der Universität Torun (Polen) und war zeitweise Gast an der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bamberg. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors.
Der Autor dankt herzlich Herrn Prof. Dr. Peter Friedrich, Universität Bamberg, für seine selbstlose Hilfe bei der sprachlichen Vorbereitung dieses Aufsatzes.

Ausbildung, die einhergehen mit steigenden Ansprüchen der Beschäftigten an ihre Arbeitsbedingungen sowie mit wachsenden materiellen und nichtmateriellen Erwartungen. Die Bedeutung und Komplexität des Problems der Beschäftigungsrationalisierung erfordert seine umfassende Analyse und intensive Arbeiten an der Formulierung von Richtlinien der Beschäftigungspolitik in den neunziger Jahren.

Eine derartige Analyse würde die Beziehungen zwischen Arbeitsmarkt und Planungssystem erhellen und neue Lösungen aufzeigen müssen, die die beschäftigungspolitische Praxis in Ost und West inspirieren könnte. Angesichts der Tatsache, daß sich die beiden sozioökonomischen Systeme in den Zielen, Mitteln und Bedingungen ihrer Beschäftigungspolitik stark unterscheiden, ist es jedoch äußerst schwer, zwischen beiden Systemen direkte Vergleiche anzustellen.

Der Arbeitskräftemangel ist ein gemeinsames Merkmal aller europäischen sozialistischen Länder. Diese Erscheinung ist nicht nur für die Praxis, sondern auch für die Formulierung einer Arbeitsmarkttheorie von größter Bedeutung. Praktische Gesichtspunkte hängen hier mit den Beschäftigungsschranken zusammen, welche sich in bestimmten Entwicklungsphasen ergeben und ein wesentliches Hindernis für den Produktionszuwachs und die Leistungssteigerung bilden. Die Frage drängt sich auf: Warum ist die Arbeitslosigkeit eine erstrangige Erscheinung in der Marktwirtschaft und warum tritt in den sozialistischen Ländern, für die im allgemeinen eine höhere demographische Nettoerzeugungsrate typisch ist, immer Arbeitskräftemangel auf?

Es haben sich zwei Interpretationen herausgebildet, die eine Antwort auf diese Fragen zu finden versuchen.

Die erste Interpretation versucht mit Hilfe von wenig überzeugenden Beweisen, den Arbeitskräftemangel in den sozialistischen Ländern mit der raschen wirtschaftlichen Entwicklung zu erklären. In letzter Zeit ist aber die Dynamik dieser Entwicklung bedeutend geringer geworden. Zum Beispiel kam es in Polen in den Jahren 1981-1982 zu einem bedeutenden Produktionsrückgang, ohne daß im Bereich der Beschäftigung ähnliche Erscheinungen eingetreten wären, wie sie für die Marktwirtschaft typisch sind. Im Jahre 1982, also in der Zeit der Krise und des Produktionsrückgangs, wurde die höchste Zahl freier Arbeitsplätze seit Ende des Zweiten Weltkrieges und gleichzeitig die niedrigste Zahl der Arbeitsuchenden verzeichnet.

Die zweite Schule betont, daß der Arbeitskräftemangel im Wesen des Planungs- und Leitungsmechanismus der Wirtschaft liegt. Arbeitskräftemangel ist also nicht nur Folge des hohen Tempos der Wirtschaftsentwicklung, sondern und vor allem eine der Folgen der ökonomischen Mechanismen, die die Arbeitsunlust in den Unternehmen und das nichtrationelle Verhalten mit Arbeitskräftebeständen begünstigen. Der Mangel an Arbeitskräften oder ein Teil

davon hat relativen oder Scheincharakter. Deshalb wird gefolgert, daß eine marktwirtschaftlich orientierte Änderung des Beschäftigungsmechanismus den Arbeitskräftemangel in Arbeitslosigkeit verwandeln kann. Bisher fehlen jedoch Funktions- und Steuerungsmodelle für den Arbeitsmarkt in der Planwirtschaft, an denen operationalisierbare Fragestellungen und Hypothesen ausgerichtet werden können.

Die nicht optimale Beschäftigung in der sozialistischen Wirtschaft (sowohl in der zentralisierten als auch in der dezentralisierten) kann man auch, wie J. Kornai (1980) betont, aus den Folgen der „shortage economics“ erklären¹⁾. Nach dieser Theorie treten in der sozialistischen Wirtschaft Mechanismen auf, die zu Mängeln führen (Mangel ist hier als eine Erscheinung aus der Sphäre der Systemsteuerung zu verstehen). Deshalb horten die Wirtschaftssubjekte Reserven (hier auch Arbeitskräfte), die für die Produktion und Investitionstätigkeit notwendig werden könnten. Es gibt drei wesentliche Faktoren, die das Verhalten eines Unternehmens determinieren²⁾:

- die in dem Wirtschaftssystem innewohnenden Expansionsinteressen,
- das sogenannte „soft budget“ und
- Markt- und/oder Obrigkeitorientierung.

Eine besondere Rolle spielt das „soft budget“, das den Unternehmen die Zuweisung von Subventionen zur Deckung ihrer Defizite verschafft. Das ermöglicht die Leitung eines Unternehmens ohne größere Risiken. Kornai³⁾ stellt fest, daß ein wichtiger Aspekt jedes sozialistischen Wirtschaftssystems darin besteht, daß die Unternehmen wesentlich schwächeren Budgetrestriktionen ausgesetzt sind, als dies in der Marktwirtschaft üblich ist. Diese „soft budgets“ bedingen, daß sozialistische Systeme ressourcenbegrenzt sind, wohingegen kapitalistische „hard budget“ Wirtschaften durch die Nachfrage begrenzt werden. Folglich ist der Grund für die Verbreitung und Dauerhaftigkeit von Knappheiten ebenfalls in den zu schwach ausgeprägten Budgetbegrenzungen zu suchen. Ressourcenengpässe sind demnach für sozialistische Systeme so charakteristisch wie die Arbeitslosigkeit für die Marktwirtschaft.

Arbeitskräftemangel impliziert jedoch nicht, daß damit das Arbeitskräftepotential gänzlich ausgeschöpft ist, das Gegenteil ist vielmehr der Fall: Je häufiger und je drängender der Arbeitskräftemangel zutage tritt, desto größer wird die „betriebsinterne Arbeitslosigkeit“, das was Kornai „unemployment on the job“ nennt. Der Arbeitskräftemangel hat einen negativen Einfluß auf die allgemeine Arbeitsdisziplin bzw. -moral der Arbeiter und auf deren Verhalten am Arbeitsplatz. Die chronische Asymmetrie am Arbeitsmarkt führt aber auch zu „moralischen Verwerfungen“ auf Seiten des Unternehmensmanagements. Letzteres ist gezwungen auf Verhaltensweisen beim „Kampf“ um Arbeitskräfte zurückzugreifen, die nicht immer mit den üblichen Vorstellungen in diesem Sektor konform gehen. Als Ergebnis zeigt sich letztlich ein „Arbeitskräftehorten“. Gesamtwirtschaftlicher Arbeitskräftemangel und „Arbeitslosigkeit am Arbeitsplatz“ münden in einem Teufelskreis. Hierbei darf nicht übersehen werden, daß die allgemeine Mangelsituation die Schattenwirtschaft verstärkt, so daß weitere Intensivierung der Arbeitsnachfrage eintritt. Sogar bei Annahme eines Arbeitskräfteüberangebots zu Beginn einer Wirtschaftsperiode wird in einer sozialistisch strukturierten Wirtschaft früher oder später ein Arbeitskräftemangel eintreten. Dies ist nicht als das Ergebnis einer

¹⁾ Kornai, J., *Economics of Shortage*, North-Holland Publishing Company, Amsterdam – New York – Oxford 1980, vgl. dazu Adam, J. (Hrsg.), *Employment Policies in the Soviet Union and Eastern Europe*, The Macmillan Press, Basingstoke-London 1987.

²⁾ Fazekas, K., J. Kollo, *Fluctuations of Labour Shortage and State Intervention after 1968*, in: Galasi, P., G. Sziráczi (Hrsg.), *Labour Market and Second Economy in Hungary*, Frankfurt/New York 1985, S. 54. Für diese Faktoren gebrauchen ungarische Autoren folgende Bezeichnungen: „the immanent interest in expansion, the ‚soft‘ budget constraint, and instinct from the market and/or authorities“.

³⁾ Kornai, J., a. a. O., S. 255 ff.

besonders cleveren Beschäftigungspolitik zu betrachten, sondern es ist systemimmanent. Nach gewisser Zeit kommt es in der Wirtschaft zu Engpässen im Arbeitskräfteangebot, die zentralen Entscheidungsorgane beginnen darin ein ernsthaftes Problem zu sehen und verändern ihre Verhaltensweisen bzw. ihre Regularien. Wenn die Wirtschaftswachstumspolitik einmal von der „extensiven“ in die „intensive“ Phase übergewechselt ist, reichen Reformen, die eine Arbeitskräftefreisetzung nach sich ziehen sollen (wie die Steigerung der Arbeitsmoral bzw. -disziplin und veränderte Formen der Lohnkontrollen) und die Hinwendung zum Einsatz arbeitssparender Technologien, nicht mehr aus, um immer neuen Arbeitskräftemangel zu verhindern.

Vor diesem Hintergrund ist eine Erklärung für die Unterbeschäftigung in den Unternehmen und die ineffizienten Steuerungsprozesse des Arbeitsmarktes in der Planwirtschaft als Herausforderung zu sehen. In diesem Beitrag wird nun untersucht, welches die maßgebenden Gründe für die Wirkungslosigkeit des Mechanismus zur Steuerung der Beschäftigung sind und wie eine erfolgreiche Steuerung des Arbeitskräfteeinsatzes beschaffen sein sollte. Dabei werden nur solche Lösungsvorschläge dargestellt und gewürdigt, denen vor dem Hintergrund der jüngsten Wirtschaftsreformen in Polen eine gewisse praktische Relevanz zugebilligt werden darf.

2. Der Beschäftigungsmechanismus und seine Funktionen

Den Begriff „Mechanismus“ definiert *Lange* als „... die Vereinigung einzelner Werkzeuge eines bestimmten Komplexes zu einer Kette von Ursache-Folgen-Wirkungen...“⁴⁾. Ein so verstandenes System einander verbundener Instrumente im Bereich der Beschäftigung wird nachfolgend als „Beschäftigungsmechanismus“ bezeichnet.

Die Aufgabe des Beschäftigungsmechanismus ist die Verknüpfung einzelner Instrumente in der Weise, daß die gesellschaftlich erwünschte Erwerbsbeteiligung und eine optimale Beschäftigungsstruktur erreicht wird. Letztere soll dem erreichten Entwicklungsstand der Volkswirtschaft, der Zahl der Erwerbsfähigen sowie der gewünschten ökonomischen Strategie entsprechen.

In der einschlägigen polnischen Fachliteratur kann man auch den Begriff „Beschäftigungs- und Lohnmechanismus“ finden, welcher sowohl die *Beschäftigungseffekte* von Lohnhöhe und Lohnproportionen als auch die *Lohnneffekte* des Beschäftigungsgrades und der Beschäftigungsstruktur umfaßt⁵⁾. Im ersten Fall wird die Rolle des Lohnes als Steuerungsinstrument der Erwerbsbeteiligung und des Arbeitsmarktes analysiert und im zweiten der Einfluß der Arbeitsmarktsituation auf die Lohnrelationen betont. Hinsichtlich des Themas dieser Studie interessiert besonders der erste Aspekt des Beschäftigungs- und Lohnmechanismus.

Der Beschäftigungsmechanismus ist von Einfluß vieler Faktoren allgemeingesellschaftlicher, demographischer und psycho-sozialer Art determiniert, deren Gewicht sich im Zeitablauf ändert. Ein effektiver Beschäftigungsmecha-

nismus als ein sozio-ökonomisches Konstrukt müßte auch solche Faktoren wie die Einstellung zur Arbeit, die Motivation, das menschliche Verhalten und die Werthierarchie der Arbeitenden berücksichtigen. Er sollte sich nach Ansicht osteuropäischer Autoren vor allem auf die demokratische Leitungs- und Selbstverwaltungsformen stützen, durch die eine gegenseitige Annäherung der individuellen und gesellschaftlichen Interessen realisiert werden kann.

Zu den wichtigsten Funktionen des Beschäftigungsmechanismus gehören:

- „die Bestimmung solcher Methoden und Mittel der Beschäftigungspolitik, die den Zuwachs des Nationaleinkommens garantieren,
- die Steigerung der Effektivität des Wirtschaftens mit dem Arbeitskräftepotential,
- die Erhöhung der Einkünfte der Beschäftigten sowie ihrer Zufriedenheit mit der Arbeit“⁶⁾.

Ein richtig konzipierter Beschäftigungsmechanismus sollte alle genannten Funktionen gleichzeitig und gleichrangig berücksichtigen. Dabei muß jedoch den augenblicklich bestehenden Bedürfnissen verbunden mit den Erfordernissen der aktuellen gesellschaftlich-wirtschaftlichen und politischen Situation Rechnung getragen werden. Deshalb wird in der Realität manchen Funktionen vorübergehend Vorrang zugebilligt. Dies darf jedoch nicht über eine gewisse Zeitspanne hinaus geschehen. Auf längere Sicht soll die Konstruktion des Beschäftigungsmechanismus erlauben, daß sich diese aufs engste miteinander verbundenen Funktionen ergänzen. Grundsätzlich werden der Beschäftigungsmechanismus und sein Wirkungsrad vom Funktionieren der Volkswirtschaft bestimmt. Deren Funktionieren ist wiederum nicht nur Ausdruck gegebener ökonomischer Verhältnisse, sondern muß vor dem Hintergrund des bestehenden sozio-politischen Systems gesehen werden. Letzteres entscheidet darüber, ob und mit welcher Intensität die in einer gegebenen Zeit herrschenden Gesellschaftsverhältnisse ein die Effektivität der Volkswirtschaft begünstigendes Umfeld bilden.

Die bisherigen Erfahrungen bestätigen die Notwendigkeit einer ständigen Verbesserung der Art und Weise der Leitung in sozialistischen Wirtschaftssystemen. Der Verzicht auf die Reform des ökonomischen Systems hätte die zunehmende Unangemessenheit der festgelegten institutionellen und funktionalen Lösung im Verhältnis zu den sich verändernden Bedingungen und Bedürfnissen zur Folge.

Im Falle der Dominanz der zentralistischen Planung und Leitung der Volkswirtschaft kann der Beschäftigungsmechanismus grundsätzlich an einem „administrativen Modell“ der Beschäftigungssteuerung oder aber – bei parametrischer Lenkung – an einem „ökonomischen Modell“ orientiert werden. Es läßt sich auch ein „gemischtes Modell“ denken, das eine Kombination von ökonomischen und administrativen Methoden der Beschäftigungssteuerung vorsieht.

Im „administrativen Modell“ werden die Arbeitsbestände unmittelbar reglementiert und verteilt. Die Basisinstrumente der Verteilung der Arbeitsressourcen sind Beschäftigungsbegrenzung und strenge Bestrafung bei Überschreitung dieser Vorgaben. Diese Methoden veranlassen die Betriebe, den Personalbedarf heraufzusetzen und möglichst hohe Beschäftigungslimits mit den übergeordneten Planungsinstanzen auszuhandeln. Der größte Nachteil dieser Methode ist das Fehlen ökonomischer Kriterien bei der

⁴⁾ Lange, O., Politische Ökonomie, Bd. II, Akademie-Verlag, Berlin 1969, S. 20.

⁵⁾ Vgl. Oledzki, M., Polityka zatrudnienia, Warszawa 1978, S. 342.

⁶⁾ Pietrucha, J., Podstawy teorii i polityki zatrudnienia, Warszawa-Kraków 1975, S. 86-87.

Allokation der Arbeitskräfte. Die hierfür entscheidenden Faktoren sind das Verhandlungssystem sowie administrative Entscheidungen mit hohem Eigenmächtigkeitsgrad. Dies führt zu einer großen Verschwendung von Arbeit. Das Modell ist veraltet. Es ist eine der Ursachen, die eine rasche Entwicklung osteuropäischer Länder hemmen. Eine Erhöhung der Arbeitsproduktivität durch rationellen Arbeitskräfteeinsatz ist nur mit ökonomischen Mitteln zu erreichen.

Das „ökonomische Modell“ stützt sich – wie der Name schon sagt – auf ökonomische Kriterien. Hier erfolgt die Steuerung der Beschäftigung durch sogenannte „Parameter“, d. h. indirekte Lenkungsgrößen. Dadurch erhofft man sich eine größere Anpassungsfähigkeit des Wirtschaftssystems sowie der Beschäftigung. Die Wirtschaftseinheiten verfügen bei dieser Konzeption über Freiheiten bei der Festlegung der Beschäftigungshöhe und -Struktur. Dabei reguliert die jeweilige Situation am Arbeitsmarkt die Lohnhöhe und die Belastung des Betriebsfonds. Die Höhe der Lohn- und Steuersätze hängt vom Arbeitsangebot und der Nachfrage der Arbeit ab.

Das „gemischte Modell“ beruht auf einer Kombination von ökonomischen und administrativen Methoden der Beschäftigungssteuerung. In diesem Modell sollen die administrativen Mittel lediglich einen Rahmen für mögliche Steuerungslösungen bilden. Widersprüche zwischen den ökonomischen und administrativen Instrumenten sollen nicht auftreten. Dazu kommt es nur dann, wenn von den vereinbarten Spielregeln abgewichen wird.

3. Der Lohn als Regulator der Beschäftigung im Beschäftigungsmechanismus

Eine zentrale Bedeutung für die Gestaltung des Beschäftigungsmechanismus kommt dem Lohnsystem zu. Das Lohnsystem ist einer der wesentlichsten Faktoren, die sich unmittelbar auf den rationellen Einsatz von Arbeitskräften auswirken, indem sie Motivationsanreize für den richtigen Personaleinsatz schaffen. Die Beschäftigungseffekte des Lohnsystems werden durch folgende vier Ziele bestimmt:

- Erreichung der gewünschten Erwerbsquote,
- Optimierung der Beschäftigungshöhe und -Struktur in den Unternehmen,
- Erhöhung der Arbeitsmotivation durch die Tariflöhne, um die Arbeitsproduktivität zu steigern und die Entstehung von Arbeitskraftreserven zu begünstigen,
- Herstellung der erwünschten Mobilität zwischen Regionen, Wirtschaftszweigen, Betrieben und Berufen.

Die mikroökonomischen Komponenten des Lohnsystems bestehen aus der Festsetzung des Lohnfonds (Lohnsumme) der Unternehmen und der Regulierung seiner Verwendung sowie der Bestimmung der Löhne für die einzelnen Beschäftigten.

In der Theorie und Praxis der zentral geplanten Wirtschaft kann man drei Systeme des Regulationssystems des Betriebsfonds unterscheiden⁷⁾: 1. das Befehlssystem

⁷⁾ Vgl. Wiatr, M. S., Die Regulationssysteme des Betriebsfonds in der sozialistischen Volkswirtschaft, „Jahrbuch der Wirtschaft Osteuropa“, Band 12, I, S. 191-203; Adam, J., Employment and Wage Policies in Poland, Czechoslovakia and Hungary since 1950, London-New York 1984.

(Limits), 2. das Normativsystem, 3. das parametrische System (Finanzsystem).

Die älteste Form ist das Limitsystem. Es beruht auf direkter Bestimmung von Planzielen für die Unternehmen und dementsprechender Zuteilung von Limits für Löhne, Beschäftigung und Investitionen.

Das Normativsystem beruht auf der Verbindung der Möglichkeiten des Lohnanstiegs mit dem Wachstum der Wirtschaftseffektivität, die mit der Kennziffer der Nettoproduktion gemessen wird.

Im parametrischen System sind die Unternehmen grundsätzlich durch keine unmittelbaren direktiven Indikatoren gebunden. Möglichkeiten der Festsetzung von Löhnen und ihrer Struktur hängen von der Erwirtschaftung finanzieller Mittel ab. Gleichzeitig hat die Zentralverwaltung Einfluss auf die Lohnpolitik der Unternehmen mit Hilfe von verschiedenen Parametern.

Ein wichtiger Aspekt bei der Ausgestaltung des Lohnsystems besteht darin, die Motivation der Beschäftigten und damit die Arbeitsproduktivität zu steigern. Ein geeignetes Instrument ist die Verteilung des Lohnfonds in den Unternehmen. Durch Lohnanreize können die Produktivität erhöht und Beschäftigungseffekte erzielt werden. Dieser Zusammenhang läßt sich wie folgt formulieren: Niedrigere Beschäftigung bedingt – ceteris paribus – eine höhere Arbeitsproduktivität, diese wiederum höhere Löhne. Im Rahmen des gegebenen Lohnfonds kann eine Politik der hohen Beschäftigung bei niedrigen Löhnen oder einer Politik der geringeren Beschäftigung bei hohen Löhnen betrieben werden. Voraussetzung hierfür ist die völlige Deckung der Lohnfonds durch das Waren- und Leistungsangebot auf dem Markt. In der Praxis bedeutet die Politik der hohen Löhne die Eliminierung des Beschäftigungsüberschusses und eine Verbesserung der Beschäftigungsstruktur.

Im traditionellen System sozialistischer Wirtschaftsführung stieß die Realisierung des Modells der optimalen Beschäftigung und hoher Löhne auf viele Schranken. Eine unerläßliche Bedingung für die Konstruktion eines erfolgreichen Beschäftigungsmechanismus wie für den Erfolg der Wirtschaftsreform in Polen ist aber die effektive Nutzung dieses Modells im Rahmen eines Systems der mittelbaren Regelung. Dies erfordert eine radikale Einschränkung der zentralen Regelung der Löhne sowie Dispositionsfreiheit bei beschäftigungspolitischen Entscheidungen im Unternehmen.

4. Charakteristika der real existierenden Beschäftigungsmechanismen in der sozialistischen Wirtschaft

Die Konstruktion eines Beschäftigungsmechanismus sollte die Gegebenheiten in einer Volkswirtschaft berücksichtigen. Im System der zentralisierten und direkten Planung und Leitung der Wirtschaft basieren Beschäftigungshöhe und Beschäftigungsstruktur auf unmittelbaren Regulierungen. Damit sind Preisrelationen verbunden, die die einzelnen Wirtschaftseinheiten nicht zur Substitution von Arbeitskräften durch technische Mittel bewegen. Die Unternehmen planen kurzfristig und fürchten Risiken. Dieses System fördert den Einsatz von wirtschaftspolitischen Instrumenten, die den Erfordernissen der Wirtschaftslage nicht entsprechen. Darüber hinaus entstehen in einem solchen zentralisierten Leitungssystem bei der Beschäftigungsplanung Konflikte zwischen dem Disposi-

tionszentrum und den Unternehmen. Diese Auseinandersetzungen zeigen einen Mangel an Internalisierung der Zielerreichung oder sogar widersprüchliche Ziele der Wirtschaftssubjekte auf den einzelnen Dispositionsstufen.

Da die Beschäftigungssteuerung im zentralisierten System durch Direktiven erfolgt, die auf Limitierung der Beschäftigung und des Lohnfonds beruhen, ist es unmöglich, den wirklichen Personalbedarf der einzelnen Wirtschaftseinheiten zu bestimmen. Die Personalausstattung wird auf Grund der Angaben der sog. Basis festgelegt, in die insbesondere der Personalstand des Vorjahres eingeht. Damit streben die Unternehmen eine maximale Beschäftigung an, um die Erfüllung der Produktionspläne zu sichern.

Dieses System enthält also viele Faktoren, die die Tendenz zu überhöhter Beschäftigung unterstützen. Zu diesen Faktoren gehören vor allem: die im Verhältnis zu den anderen Produktionsfaktoren billige Arbeitskraft, eine geringe Stabilität der Planaufgaben, Subventionen und schließlich die Schwäche des Lohn- und Motivationsmechanismus. Löhne und Sozialversicherungsleistungen ergeben nicht den angepaßten und vollen Preis der Arbeitskraft, denn sie spiegeln nicht alle gesellschaftlichen Reproduktionskosten der Arbeitskraft wider. Ein bedeutender Teil der Reproduktionskosten (Ausbildungskosten, ein Teil von Kosten der sozialen Sicherung u. ä.) wird vom Staatshaushalt getragen. Sie werden in der Kostenrechnung der Unternehmen nicht berücksichtigt. Unter diesen Bedingungen ist die Erhöhung der Beschäftigung der billigste Faktor der Produktionssteigerung. Veränderungen in der Beschäftigungshöhe wirken sich nur im geringen Maße auf das „Erfolgskriterium“ des Unternehmens aus.

Da den Betrieben zur Erfüllung ihrer Aufgaben die Höhe des Lohnfonds, der Beschäftigung und des Durchschnittslohnes vorgegeben wird, streben sie nach Bewilligung einer maximalen Erhöhung dieser drei Größen. Die Vorgabe des Durchschnittslohns macht eine Verringerung der Beschäftigung bei gleichzeitiger Erhöhung der Einzellöhne unmöglich. Ferner sind im ökonomisch-finanziellen System zu viele Instrumente enthalten. Sie verschleiern die Abhängigkeit der Arbeitsergebnisse von den Interessen der Belegschaft sowie der Betriebsleitung. Die geringe Effektivität des ökonomischen Allokations- und Lenkungssystems führt zunächst zur Limitierung der Beschäftigungshöhe in den Unternehmen durch die Planungsinstanzen. Dann beginnen Verhandlungen über die Zuerkennung eines höheren Limits. Die Folge dieser Festlegung bei relativ billigen Arbeitskräften ist das Streben der Unternehmen nach höchstem Personalbestand, um die Realisierung der Produktionspläne zu sichern und für die Zukunft Arbeitskräfte zu horten. Während sich in manchen Unternehmen Arbeitskräftemangel einstellt, stößt man in anderen Unternehmen auf große Personalreserven. Mangel an Arbeitskräften kann also bei wirtschaftlicher Stagnation bzw. bei anhaltend geringem Wirtschaftswachstum vorkommen.

Diese Mechanismen führen dazu, daß die existierende Planwirtschaft in der Tat nicht die Planwirtschaft im Sinne marxistischer Vorstellung ist. Der Entscheidungsprozeß hat einen voluntaristischen Charakter und der Planungsvorgang wird zum Ergebnis der politischen Beeinflussung der Wirtschaft. Die vielmals erhobenen Forderungen, die zentralen Distributionen bezüglich des Lohnfonds einzu-

schränken und den Unternehmen freie Hand in der Personalwirtschaft zu überlassen, wurden nie konsequent verwirklicht, weil sie in das System der direkten Planung und Leitung der Wirtschaft nicht passen.

Die fehlerhafte Allokation und der unrationelle Einsatz der Arbeitskräfte zwingen zur Anwendung von Instrumenten mit administrativem Charakter. Diese Instrumente betreffen sowohl die Beschäftigungsprozesse auf der Programm- und Planungsebene wie die vorbeugend-interventive Eingriffe. Auf der Programm- und Planungsebene werden einerseits Beschäftigungsgrenzen festgesetzt, andererseits werden Programme zur Verbesserung der Arbeitskräfteallokation formuliert. Wegen des formalen Charakters ist ihre Wirksamkeit weitgehend eingeschränkt. Als vorbeugend-interventive Maßregeln sind zu nennen:

- die Beschäftigungssperre, das heißt Verbot der Einstellung neuer Arbeitskräfte,
- das Einfrieren der Beschäftigungshöhe,
- die Beschäftigungskontrollen,
- die obligatorische Beschäftigungsreduktion,
- die Korrektur des Beschäftigungsplanes während seiner Realisierung.

Die Erfahrungen haben gezeigt, daß sich administrative Mittel zur Beschäftigungssteuerung wenig eignen, ausgenommen die Möglichkeit, augenblickliche und vorübergehende Effekte zu erzielen: In der Regel erschüttern sie das Vertrauen der Wirtschaftssubjekte in die ökonomischen Spielregeln. Sie dokumentieren Schwächen des Koordinationsmechanismus bei der Festlegung der betrieblichen Beschäftigungshöhe und sie zeigen zudem unerwünschte Nebenwirkungen, die das Interesse der Betriebe an der Schaffung von Beschäftigungsreserven erhöhen.

5. Die Beschäftigungsdrift

Der gegenwärtig wirkende Beschäftigungsmechanismus läßt die Beschäftigung über die Grenzen der eingangs definierten rationalen Beschäftigung steigen. Die bisherigen Überlegungen zeigen, daß die Grenze der rationalen Beschäftigung nicht leicht zu bestimmen ist. Zu ihrer Quantifizierung fehlen eindeutige und objektive Kriterien. Da das Messen des überhöhten Arbeitskräfteeinsatzes und das Vergleichen der Arbeitsproduktivität sehr arbeitsaufwendig sind, werden oft indirekte Maße benutzt, z. B. der Vergleich des geplanten und des tatsächlichen Beschäftigungszuwachses zu verschiedenen Zeiträumen. Dieser Maßstab ist unter der Voraussetzung aussagefähig, daß alle Faktoren analysiert werden, die die Abweichung des tatsächlichen Beschäftigungszuwachses vom geplanten verursachen. Nicht jeder über die Planvorgabe hinausreichende Beschäftigungszuwachs signalisiert eine Tendenz zu überhöhter Beschäftigung. Diese Abweichungen können durch drei Faktoren hervorgerufen werden:

1. ungenaue und unrealistische Beschäftigungsplanung;
2. schnellerer Produktionsanstieg als im Plan vorgesehen, bei Beibehaltung des geplanten Anstiegs der Arbeitsproduktivität;
3. Verringerung des Verhältnisses der Steigerungsrate der Arbeitsproduktivität zur Wachstumsrate der Produktion⁸⁾.

⁸⁾ Vgl. Kabaj, M., Elementy pelnego i racjonalnego zatrudnienia, Wars-za 1972, S. 244-247.

Die Abweichungen der tatsächlichen Beschäftigungshöhe vom Plan können Ergebnisse des gleichzeitigen Wirkens aller genannten Faktoren oder auch nur eines einzigen sein. Die Abweichung der tatsächlichen Beschäftigung vom Plan, die sich aus dem Sinken des Anteils der Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität an der Steigerungsrate der Produktion ergibt, ist jener Fall, dem der Begriff der „zu hohen Beschäftigung“ am ehesten angemessen ist. Sie weist auf Substitution der Arbeitsproduktivität durch die Beschäftigung hin. Dieses Phänomen wird als „Beschäftigungsdrift“ bezeichnet.

Die Beschäftigungsdrift wirkt sich auf den Arbeitsmarkt sowie auf Lohnhöhe und Einkommen aus. Sie ist Ergebnis des extensiven Wirtschaftswachstums und tritt meist zusammen mit einer extensiven Lohnerhöhungspolitik auf. Von extrem extensiver Lohnerhöhungspolitik ist dann zu sprechen, wenn z. B. der Lohnfonds und gleichzeitig die Beschäftigung eines Unternehmens um 10% steigen. Die extensive Lohnpolitik bewirkt die Erhöhung der Erwerbsquote, weil ein größeres Haushaltseinkommen nur durch die Aufnahme von zusätzlicher Arbeit durch weitere Familienmitglieder zu erreichen ist. Das Einkommen der Bevölkerung wächst dann schneller als die Durchschnittslöhne. Das bestätigen die Untersuchungen, die zeigen, daß in der Zeit der höchsten Steigerung der Erwerbsbeteiligung in Polen das Zuwachstempo der Realeinkommen pro Kopf höher war als die Wachstumsrate der Reallöhne⁹⁾. Eine solche Politik schränkt jedoch die Spielräume für Lohnerhöhungen ein und schwächt die Anreizfunktionen des Lohnes. Der Beschäftigungsmechanismus der sozialistischen Wirtschaft begünstigt also die Beschäftigungsdrift.

6. Beschäftigung und Wirtschaftsreform in Polen

a) Die Reformgrundsätze im Bereich der Beschäftigung

Ziel der Wirtschaftsreform ist die Einführung eines „Mechanismus der Leitung und Planung der Wirtschaft“, der einen Anstieg der Effektivität sichert. Die wichtigsten Ansätze zur fortschrittlichen Umwandlung des Wirtschaftssystems werden in der polnischen Ökonomie bereits seit Mitte der fünfziger Jahre postuliert. Bisher wurden zwei Versuche einer Wirtschaftsreform unternommen¹⁰⁾. Es mangelte aber immer an der notwendigen Konsequenz bei der Durchführung der Änderungen. Nach einer gewissen Zeit begann man immer wieder davon abzuweichen, oder die neuen Ansätze wurden durch die unverändert hierarchistischen Organisationsstrukturen gebremst und blockiert.

Entsprechend den Reformgrundsätzen sollten folgende Ordnungskomponenten ausschlaggebend sein:

- vergesellschaftlichte Planung auf der Nationalwirtschaftsebene,

- selbständige, sich selbst verwaltende und finanzierende Unternehmen,
- ökonomische Instrumente der Wirtschaftspolitik.

Im neuen Ordnungsrahmen sollte die Wirtschaft nach dem Prinzip der zentralen Planung unter Ausnutzung des Marktes organisiert werden. Die Marktinstrumente (Gewinn, Preis, Zinssatz u. a.) wurden zwar auch in den früheren Systemen angewandt, doch waren sie den administrativen Direktiven untergeordnet, was ihre passive Rolle und ihre geringe Wirksamkeit begründete. Im Zuge der Reform sollten sie zu wirklichen Instrumenten der Entscheidung sowie zu Kriterien der Einschätzung der Betriebstätigkeit werden.

In den „Richtlinien der Wirtschaftsreform“¹¹⁾ wurden in den Thesen 88-90 (mit dem bemerkenswerten Titel „Das allgemeine Arbeitsrecht“) die Grundvoraussetzungen der Beschäftigungspolitik der Wirtschaftsreform sowie die dabei vorgesehenen Mechanismen formuliert.

Wie aus dem Text dieses Dokumentes sowie aus den zugleich unternommenen Schritten der zentralen Staatsmachtorgane hervorgeht, wurden in jener Zeit schwerwiegende Fehler bei der Einschätzung der Situation sowie in den Entwicklungsprognosen begangen. Diese Fehler waren vor dem Hintergrund der damals herrschenden Meinung verständlich: Es war allgemeine Überzeugung, daß es in Polen zu riesiger Unterbeschäftigung in Form von verdeckter Arbeitslosigkeit gekommen war. Deshalb wurden die Effekte mancher Maßnahmen falsch eingeschätzt. So waren z. B. die Erwartungen bezüglich der reformbedingten Effizienzsteigerungen überzogen. Andere Faktoren, wie beispielsweise der Rückgang der Zahl der in das Erwerbsleben eintretenden Arbeitnehmer, die zunehmende Arbeitskräftenachfrage der Betriebe bei gleichzeitig schwierigen, krisenhaften Wirtschaftslagen, Widerstände gegenüber dem Beschäftigungsabbau aus gesellschaftlichen Gründen u. a. m., wurden nicht berücksichtigt oder unterschätzt. Infolge einer falschen Einschätzung der Situation wurden ungeeignete Beschlüsse gefaßt, etwa die vorgezogene Pensionierung der Berufstätigen bzw. die geplante Einführung der Steuer auf „außerplanmäßige“ Lohnzahlungen.

Während der Reformgesetzgebung wurde angenommen, daß es zu grundsätzlichen Wandlungen auf dem Arbeitsmarkt kommen würde. Man erwartete Arbeitskräfteüberschüsse. Die Zahl der Arbeitslosen sollte sogar 1 Million erreichen. Als Hauptproblem wurde also die Verwirklichung des Rechts auf Arbeit angesehen. Die Reformdokumente wiesen auf die fünf vermuteten Hemmnisse hin, die der Vollbeschäftigung im Wege stehen könnten:

- (1) Beschäftigungsverluste in manchen Wirtschaftsbereichen infolge der Krise und des Mangels an Rohstoffen, Materialien und an Energie;
- (2) Beschäftigungsreduktion in der Verwaltung auf allen Stufen der Wirtschaftsleitung;
- (3) Das Streben der Unternehmen – unter dem Druck der Reformmechanismen – nach Eliminierung der ineffektiven Beschäftigung;
- (4) Wirtschaftsstrukturveränderungen, welche zur Verlagerung der Arbeitskräfte und zu unvermeidlichen Beschäftigungsverlusten während der Anpassungsvorgänge (Pausen in der Berufstätigkeit) führen würden;
- (5) Verzögerungen bei vielen Investitionsvorhaben und ein Rückgang der Investitionen.

⁹⁾ Vgl. Dolny, E., Z. Wisniewski, *Elementy polityki zatrudnienia*, Torun 1985, S. 202; Kabaj, M., a. a. O., S. 248-258.

¹⁰⁾ Vgl. dazu Fox, U., *Beschäftigungsstruktur und Arbeitskräftepolitik in Polen*, in: *Arbeitsmarkt und Wirtschaftsplanung. Beiträge zur Beschäftigungsstruktur und Arbeitskräftepolitik in Osteuropa*, Hans-Hermann Höhmann (Hrsg.), Europäische Verlagsanstalt, Köln, Frankfurt am Main 1977, S. 186-246; Globokar, T., M. Kahn, *Zur Beschäftigungsproblematik und Beschäftigungspolitik in Osteuropa*, in: *MittAB 3/1982*; Adam, J., *The Recent Polish Economic Reform and its Results*, „Osteuropa-Wirtschaft“ 1986, No 4.

¹¹⁾ *Kierunki reformy gospodarczej. Komisja ds. Reformy Gospodarczej*, Warszawa 1981, S. 48-49.

Tabelle 1: Der Arbeitskräftemangel in Polen und seine Struktur 1970-1986. Stand: jeweils 31. Dezember

Merkmale	1970	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Gemeldete offene Stellen in Tsd.	40	98	119	248	234	262	266	288
Registrierte Arbeitsuchende in Tsd.	79	10	26	9	5	5	4	5
Offene Stellen je Arbeitsuchende	0,5	9,8	4,6	27,6	46,8	52,4	66,5	57,6
Offene Stellenrate (offene Stellen/Beschäftigung im sozialistischen Sektor)	0,39	0,77	0,94	2,0	1,9	2,1	2,2	2,3
Arbeitsvermittlungen in Tsd. ^{a)}	1 555	1 706	1 449	1 726	1 803	1 909	1 990	1 969
Struktur in %								
Gemeldete offene Stellen								
Frauen	22	30	33	26	26	25	24	23
Arbeiter	88	90	87	88	88	86	85	85
Arbeitsvermittlungen								
Frauen	35	35	33	35	35	34	34	33
Registrierte Arbeitsuchende								
Frauen	90	78	46	56	60	60	75	80
Arbeiter	82	50	58	67	60	50	50	60

a) Einschließlich Eintritt ins Erwerbsleben.

Quelle: Rocznik Statystyczny (Statistisches Jahrbuch) 1986, S. 61, 79 und Maly Rocznik Statystyczny (Kleines Statistisches Jahrbuch) 1987, S. 57.

Die Dokumente der Reform konzentrierten sich folglich auf die Verhinderung von Arbeitslosigkeit und deren Folgen. Es wurde versprochen, daß die Staatsorgane die Verantwortung dafür übernehmen und durch die Schaffung neuer Arbeitsplätze, durch Umschulung und sektorale Mobilität, dieses Problem lösen würden.

Es ist festzuhalten, daß die Gesetze zur Wirtschaftsreform eine neue Situation geschaffen hatten, in der die Chancen auf „Optimierung“ von Beschäftigungshöhe und Beschäftigungsstruktur in den einzelnen Wirtschaftseinheiten sehr gestiegen waren. Die Selbständigkeit der Betriebe bei der Rekrutierung der Belegschaft und der Verzicht auf jede Art unmittelbarer administrativer Eingriffe in Form von Beschäftigungslimitierungen (bzw. Lohnfonds), Stellen-sperren und auf andere Einschränkungen schienen dafür Gewähr zu bieten. Gleichzeitig wurden Voraussetzungen zum Einsatz von Instrumenten geschaffen, die zum rationalen Wirtschaften mit dem Personalbestand in den Betrieben anregen sollten. Die zwei Hauptkomplexe dieser ökonomischen Instrumente waren: (1) das Finanzsystem und (2) das Lohnsystem.

(1) Das Finanzsystem beruht auf der Einführung eines „Erfolgskriteriums“ zur Bewertung der finanziellen Ergebnisse der Betriebstätigkeit (Verlust oder Gewinn). Damit sollte (beim Streben nach maximalem Gewinn, also nach höchstmöglichem finanziellem Nutzen für den Betrieb und seine Belegschaft) das Anwachsen der Produktionskosten, darunter auch der Arbeitskosten eingeschränkt werden. Personen, die zur Erfüllung der Betriebsaufgaben nicht unbedingt nötig sind, sollten nicht mehr eingestellt werden.

(2) Das Lohnsystem begann als Instrument der Beschäftigungs-rationalisierung zu greifen, als die Subventionierung der Lohnfonds aufgegeben wurde und die Betriebe sich selbst finanzieren mußten. Die Höhe der Beschäftigung hatte endlich aufgehört den Umfang des Lohnfonds zu bestimmen¹²⁾. Die Entlohnung der einzelnen Beschäftigten wurde nunmehr in ein umgekehrt proportionales Verhältnis zur Beschäftigtenzahl gesetzt.

Wenn man sein Urteil über die Wirtschaftsreform nicht nur auf die wörtlichen Formulierungen der Programmdokumente stützt, kann man das Ziel der Reform im Bereich der Arbeitskräfteallokation in einer ökonomisch rationalen Beschäftigung sehen. All denjenigen Personen sollten Chancen eingeräumt werden, die über eine bestimmte berufliche Vorbildung verfügten und eine Arbeit aufnehmen wollten. Die seit 1982 in die Praxis eingeführten Lösungen enthalten auch Elemente eines Beschäftigungsmechanismus, der die Bedingungen zum Erreichen des oben formulierten Zieles hätte schaffen können.

Die bisherige praktische Umsetzung der Reform hat jedoch zu keinen grundsätzlichen Wandlungen im Beschäftigungsmechanismus und im Streben nach rationellem Arbeitskräfteeinsatz geführt. Davon zeugt die Beschäftigungspolitik in den Jahren 1982-1987.

b) die Wirksamkeit des Beschäftigungsmechanismus in den Jahren 1982-1987.

Seit 1982 begann man in Polen die neue Wirtschaftsordnung und den modifizierten Beschäftigungsmechanismus in die Praxis einzuführen. Es ist zwar ein gemischter Mechanismus, doch überwiegen in seinem Konzept ökonomische Elemente (finanzielle und Entlohnungselemente).

Der Zeitraum seit Einführung des angewandten Beschäftigungsmechanismus ist lang genug, um die Auswirkungen

¹²⁾ Vgl. Kabaj, M., System motywacji i plac w reformie gospodarczej, Warszawa 1984.

zu prüfen. In der Zeit der Reform ist kein Umbruch im Arbeitskräfteeinsatz erfolgt. Die seit Jahren als Ergebnis der zentralen Planung und Lenkung aufgetretenen Schwierigkeiten sind nicht verschwunden. Zu den wichtigsten Problemen der Beschäftigungssituation in Polen lassen sich folgende vier Phänomene zählen:

(1) *Die Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt sind beachtlich.*

Es herrscht ständig ein großer Überschuss an offenen Stellen im Verhältnis zu den Arbeitssuchenden, insbesondere für Arbeitsplätze von Arbeitern. Während 1980 ein polnischer Stellensuchender unter ca. 10 Arbeitsplatzangeboten wählen konnte, boten sich ihm 1986 mehr als 57 Möglichkeiten. Die Unternehmen zeigen eine große Aufnahmefähigkeit. Sie bemühen sich nicht, ihren Bedarf an Arbeitskräften mit eigenem Personal, durch Einsparung und Umsetzung von Arbeitskräften, sondern durch Neueinstellungen zu decken. Es wird geradezu ein Kampf um die Arbeiter geführt. Diese Feststellungen können nicht durch die Tatsache widerlegt werden, daß in den Jahren 1981-1986 in den Hauptbereichen des produzierenden Gewerbes (Industrie und Bauwesen) ein Beschäftigungsrückgang um ca. 600 000 Personen eintrat, also um mehr als 10%. Dieser ist nämlich eher eine Folge des Mangels an Arbeitskräften als ein Ergebnis der Reformmechanismen. Das Ungleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt führte in manchen Bereichen (Dienstleistungen) und Betrieben zu einem echten Arbeitskräftemangel und zu Verlusten, hauptsächlich in Form von Unterauslastung der Produktionskapazitäten. Ein greifbares Anzeichen hierfür ist die sinkende Zahl von Schichten in der polnischen Industrie (1980-1,42; 1986-1,28). Die mittelbaren negativen Folgen der Überbeschäftigung sind sehr weitreichend und äußern sich z. B. in einer sinkenden Arbeitsdisziplin und in Deformationen der Lohnpolitik. Der Absentismus ist in Polen äußerst hoch – der Jahresdurchschnitt beträgt 222 Stunden pro Arbeiter. Dies bedeutet, daß pro Tag ca. 1,5 Millionen von insgesamt 12,3 Millionen Arbeitnehmer des staatlichen Sektors dem Arbeitsplatz fernbleiben. Würde die Abwesenheit um 25% sinken, wäre dies einer Erhöhung der Beschäftigung um 875 000 gleichzusetzen. Im Bereich der Entlohnungsreform ist z. B. der Akkordlohn eine bemerkenswerte Erscheinung. In Polen wurden im Jahre 1985 nicht weniger als 47% aller Arbeiter im staatlichen Sektor nach diesem Entlohnungssystem bezahlt. Die Leistungsnormen im Akkordlohn sind durch die Unternehmen sehr niedrig festgelegt worden, um die Arbeitskräfte zu halten oder die Arbeit attraktiver zu machen. Nach offiziellen Angaben wurden die Leistungsnormen vor der Wirtschaftsreform um 48-74% übererfüllt. Als Effekt der jüngsten Leistungsnorm- und Lohnsystemreformen sank die Übererfüllung der Leistungsnormen auf 14% bis 24%.

(2) *Die verdeckte Unterbeschäftigung bleibt erhalten.*

Die Partialreformen reichten nicht aus, um das Verhalten der Betriebe zu verändern, d. h. vom Horten der Arbeitskräfte abzugehen. Das Horten der Arbeitskräfte ist ein Grund für die unrationelle Nutzung der Arbeitszeit in den Unternehmen. Die Fluktuationsrate ist in Polen im Vergleich zu anderen hochentwickelten Ländern relativ niedrig, sie beträgt 19%. Die Arbeitsmobilität ist jedoch dem Programm der Wirtschaftsreform nicht unterworfen und kann deshalb nicht zur Stützung von effektiveren Wirtschaftsbereichen eingesetzt werden. Arbeitsplatzwechsel

sind für Planer schwierig zu prognostizieren, da sie hauptsächlich dadurch ausgelöst werden, daß Arbeiter und Angestellte bessere Arbeitsbedingungen und höhere Löhne suchen. Die verdeckte Arbeitslosigkeit in einigen Bereichen und das gleichzeitig bestehende Defizit an Arbeitskräften in anderen wird als ein Problem der Lenkung angesehen.

(3) *Die zentrale Beschäftigungspolitik ist wenig wirksam.*

Dies gilt vor allem für den Bereich der Regelung und der Umstrukturierung der Beschäftigung. Es zeigt sich, daß die Veränderung der Beschäftigungsstruktur auf dem Umweg über die Arbeitsmobilität ohne Erfolg ist. Viele Verlagerungen erfolgen überraschend und spontan. Wichtige Wirtschaftsbereiche (Handel, viele Arten der Dienstleistungen) verlieren ihre Arbeitskräfte. Es fehlt eine aktive, effektive, auf Strukturanpassung bedachte zentrale Beschäftigungspolitik.

(4) *Die Einstellung zu den Arbeitspflichten wird immer schlechter.*

Die schwierigste Aufgabe bei der Umgestaltung des wirtschaftlichen Mechanismus besteht darin, das Interesse der Werktätigen an den Resultaten ihrer Arbeit zu wecken. Das polnische Arbeitssystem trägt zunehmend pathologische Züge. „Recht auf Faulheit“ ist wegen des niedrigen Lohnes und der geringen Möglichkeit zum Ausgeben des verdienten Geldes sehr verbreitet. Dieses Phänomen kann nicht ausschließlich der Beschäftigungspolitik angelastet werden, aber es hängt damit zweifellos zusammen.

Als weitere Ursachen, die die Arbeitskräftenachfrage erhöhen und die außerhalb des durch die Reform eingeführten Beschäftigungsmechanismus liegen, sind zu nennen:

Rückläufige Bevölkerungsentwicklung im arbeitsfähigen Alter mit gleichzeitiger Abnahme der Erwerbsquote.

Arbeitszeitverkürzung: 1981 wurde die Wochenarbeitszeit von 46 auf 42 Stunden in der ganzen Wirtschaft gesetzlich verkürzt.

Vorruhestandsgesetz: Im Juli 1981 hatte die Regierung die gesetzlichen Rahmenbedingungen für Vorruhestandsregelungen geschaffen. Danach können Arbeitnehmer mit langjähriger Lebensarbeitszeit (Männer 40 Jahre, Frauen 35) bzw. 5 Jahre vor dem gesetzlichen Termin (derzeitiges Rentenalter für Männer 65 Lj., für Frauen 60 Lj.) aus dem Erwerbsleben ausscheiden.

Tabelle 2: Die Bevölkerungsentwicklung im arbeitsfähigen Alter in Polen 1971–2000

Jahre	Bevölkerungszunahme im arbeitsfähigen Alter in Tsd. *)
1971–1975	1 249
1976–1980	1 138
1981–1985	614
1986–1990	375
1991–1995	733
1996–2000	1 014

*) Frauen: Alter von 18 bis 60 Jahren
Männer: Alter von 18 bis unter 65 Jahren

Quelle: Rajkiewicz, A., *Zatrudnienie w latach osiemdziesiątych a reforma gospodarcza*, „Polityka Społeczna“ 1985 Nr. 5/6, S. 6

Störungen in der Materiallieferung und bei der Versorgung mit solchen Energien, die zur Steigerung des Arbeitsaufwandes und zur Entstehung von Produktionsrückständen beitragen; Schwierigkeiten mit der technischen Ausstattung von Arbeitsplätzen.

Die Taktik der Unternehmen, Arbeitskräfte zu horten, weil man sich über die zukünftige Entwicklung und den Grad der Verbindlichkeit der neuen ökonomischen Spielregeln unsicher war. Das Fehlen von stabilen Spielregeln zwischen den Planungsinstanzen und den Unternehmen hat in Polen einen Unternehmertyp entstehen lassen, der sich mehr von der Aussicht auf spekulative Gewinne leiten läßt als von den Erträgen produktiver Anstrengungen.

Doktrinärer Widerstand gegen Entlassungen überflüssiger bzw. wenig leistungsfähiger Arbeiter, bedingt durch falsche Interpretation von Solidarität und Arbeitsrecht. Die Haltung mancher politischer Institutionen und der Gewerkschaften sowie die arbeitsrechtliche Praxis haben diese Anpassungsprobleme verstärkt.

Aber auch die Mängel des Beschäftigungsmechanismus selbst haben zur geschilderten Arbeitsmarktsituation beigetragen. Sie betreffen sowohl das Finanzierungs- als auch das Lohnsystem. Eine besondere Rolle spielten Eigenheiten des Finanzsystems, die es ermöglichen, die überhöhte Beschäftigung in den Betrieben aufrechtzuhalten. Finanzierungen erfolgen ohne genügende Berücksichtigung der ökonomischen Lage der einzelnen Unternehmen. Bankrottgefahr droht nicht. Bei langjähriger künstlicher Stabilisierung von Preisniveau und Preisrelationen, angesichts des niedrigen Anteils der Arbeitskosten an den Produktionsko-

sten erlangten die Unternehmen die Mittel für die Finanzierung ihrer verschwenderischen Wirtschaft gerade über die hohe Beschäftigung.

Als nicht wirksam genug erwies sich auch der Lohnmechanismus, obwohl die Reformlösungen wesentlich dazu beigetragen haben, das Interesse der Unternehmen daran zu erhöhen, eine – unter Entlohnungsaspekten – unrationelle Beschäftigung zu vermeiden.

Besonders in der ersten Phase der Reform wurden Fehler zugelassen, die auf allzu großer zentraler Kontrolle der Einzellöhne beruhten. Dies kam in der ersten Fassung des Gesetzes über Abzüge für die Steuer auf „außerplanmäßige“ Lohnzahlungen (1982) zum Ausdruck. Diese Abzüge hingen vom Wachstumstempo des Durchschnittslohnes ab. Die Reform der Gestaltung der Einzellöhne und die Begrenzung ihres Anstiegs wurden auch durch die geltenden Tarifordnungen aufgehalten. Dies hat erst die praktische Realisierung des Betriebstarifsystems (hauptsächlich in den Jahren 1984 und 1985) geändert, welches durch Gesetz vom 26. Januar 1984 eingeführt wurde¹³). Auch dann wurden jedoch Versuche unternommen, den Betrieben eine Höchstgrenze für Einzellöhne aufzuzwingen, mit abträglichen Folgen für die Allokation des Faktors Arbeit¹⁴).

Eine gewisse Rolle spielte auch das System der Bildung des Lohnfonds. Es galten dafür verschiedene Formeln, wobei die Maßstab- und Zuwachsformel überwog. Insbesondere letztere ist eine Berechnungsmethode, die nicht gerade zum sparsamen Arbeitseinsatz anregt. Sie begünstigt nämlich diejenigen Betriebe, die ihre Produktion schnell erhöhen, unabhängig von den Faktoren, die diesen Zuwachs bewirken. Diejenige Formel, die am stärksten zum sparsamen Umgang mit Arbeit anhält (Steuern auf Einzellöhnen), wurde nur wenig angewandt¹⁵). Sie erfaßte zum Beispiel im Jahr 1986 nur 3,4% der Beschäftigten in der Industrie.

Im allgemeinen brachte der Beschäftigungsmechanismus im Bereich der Entlohnung zu geringe materielle Vorteile für die Beschäftigten. Zugleich kam es zu beträchtlichen

¹³ Dziennik Ustaw (Gesetzblatt) 1984, No 5.

¹⁴ Vgl. dazu Józefiak, C, The Polish Reform. An attempted evaluation, Research Report no. 116, Vienna Institute for Comparative Economic Studies, 1986; Wiatr M., Motivationssystem in der Wirtschaftsreform in Polen, Research Study 100, The Vienna Institute for Comparative Economic Studies, 1984.

¹⁵ Vgl. Raport o przebiegu i wynikach wdrażania reformy gospodarczej w 1986 roku, „Rzeczpospolita – Reforma Gospodarcza“ 1987, No 113.

Tabelle 3: Strukturdaten über Erwerbstätige in Polen 1960-1986

Gegenstand der Nachweisung	1960		1970		1980		1986	
	Tsd.	%	Tsd.	%	Tsd.	%	Tsd.	%
Erwerbstätige								
Wirtschaft insgesamt	12 401	100	15 175	100	17 325	100	17 237	100
nach Wirtschaftssectoren								
Landwirtschaft	5 367	43	5 210	34	5 143	30	4 896	28
Industrie	3 158	25	4 453	29	5 245	30	4 907	28
Sonstige	3 876	32	5 512	37	6 937	40	7 534	44
nach dem Eigentum an den Produktionsmitteln								
Staatlicher Sektor	7 194	58	10 325	68	12 718	73	12 354	72
Privater Sektor	5 207	42	4 850	32	4 607	27	4 882	28
in der Landwirtschaft								
Staatlicher Sektor	483	9	802	15	1 139	25	1 011	21
Privater Sektor	4 884	91	4 408	85	4 004	75	3 885	79
in der Industrie								
Staatlicher Sektor	3 000	95	4 249	95	4 973	95	4 432	89
Privater Sektor	158	5	204	5	272	5	475	11

Quelle: Rocznik Statystyczny 1986 und 1987, S. 59-61.

Lohndifferenzen, die sich im Laufe der Zeit sogar verschärften. Verhältnismäßig schlecht wurden die Beschäftigten in den Dienstleistungsbetrieben (einschließlich der sozialen Dienste) und in vielen Zweigen der verarbeitenden Industrie (hauptsächlich in der Konsumgüterindustrie) bezahlt. Diese Disparitäten hatten mit der Allokationsfunktion des Lohnes nichts zu tun, sondern verfestigten die alten ineffektiven Strukturen. Finanziell benachteiligt wurden in dieser Zeit auch Arbeitskräfte mit höheren Qualifikationen sowie das Management auf allen Stufen, einschließlich der Unternehmensdirektoren. Die Lohnentwicklung geriet in Gegensatz zu den propagierten Zielen einer Änderung der Beschäftigungsstruktur.

Bezüglich der Finanzierungs- und Entlohnungskonzepte der zwischen 1982-1987 wirkenden Beschäftigungsmechanismen läßt sich feststellen, daß sie nicht kohärent und konsequent genug realisiert wurden. Wiederum wurde versucht, die ökonomischen Instrumente hauptsächlich durch politische und administrative Schritte, z. B. durch die obligatorische Arbeitsvermittlung, zu verstärken. Dabei verkomplizierte man aber die Wirtschaftsprozesse und schwächte so die Wirksamkeit des Beschäftigungsmechanismus. Außerdem waren die eingeführten Lösungen sehr unbeständig. Meist galten sie höchstens für ein Jahr, wurden ständig korrigiert und modifiziert, waren voller Ausnahmen, Lücken und „Hintertürchen“, die Verhandlungen über Ausnahmen zuließen. Diese ständige Unsicherheit bewog die Arbeitgeber zu größter Vorsicht bei Entlassungen selbst von wenig effektiven Beschäftigten. Es gibt also ausreichende Gründe für die Behauptung, daß der Beschäftigungsmechanismus in den Jahren 1982-1987 wenig wirksam war. Diese Auffassung wird sogar in den offiziellen Berichten über die Realisierung der Wirtschaftsreform geteilt¹⁶⁾. Letztlich erfordert eine effiziente Arbeitsmarktpolitik grundlegende Systemreformen, um die Verschwendung von Arbeitskraft zu reduzieren.

7. Anforderungen an einen künftigen Beschäftigungsmechanismus

Die in der Praxis eingetretenen Abweichungen von den Reformzielen kann man damit erklären, daß der Änderungsprozeß des ökonomischen Mechanismus einen gesellschaftlichen, d. h. stochastischen Charakter hat. An dem Prozeß nehmen offizielle und inoffizielle gesellschaftliche Gruppierungen teil, die unterschiedliche Interessen vertreten, was in der Regel zu Konflikten führt. Die Kompromißlösung zwischen den marktorientierten und konservativen Interessengruppen scheint in der bisherigen Entwicklung der Reform zu dominieren. Im Endeffekt hat das System eine innerlich unlogische Struktur.

Das jetzige polnische Wirtschaftssystem ist eine Hybride. Genauer betrachtet stellt es sich als eine gemischte Wirtschaft dar. Einerseits ist ein privater Sektor vorhanden, der so groß (28% aller Erwerbstätigen) ist, daß er sich von dem aller anderen osteuropäischen Länder unterscheidet. Andererseits gibt es den zentralverwalteten Sektor mit Möglichkeiten der staatlichen Kontrolle und dem dominierenden Staatseigentum, was ihn deutlich von dem westlich

orientierten System unterscheidet. *Kornais* Beschreibung der ungarischen Wirtschaft läßt sich damit auch auf Polen übertragen: Symbiose eines staatlichen, unter direkter bürokratischer Kontrolle stehenden Sektors, mit einem privaten, marktorientierten Sektor, der jedoch von staatlicher Seite stark kontrolliert wird¹⁷⁾. Polens Wirtschaft befindet sich in einer Übergangsphase zu einem Modell des dezentralisierten Sozialismus. Sie hat im Moment eine klar abgrenzbare Zwischenstufe erreicht, die wesentlich vom traditionellen zentralgeplanten System abweicht. Das polnische Leitungssystem ist – unter Systemaspekten betrachtet – durch die Reform zu einem indirekten System geworden. Zur Überwindung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Krise sind jedoch weitere Reformen in den ökonomischen Mechanismen und in den politischen Institutionen nötig. Dies betrifft besonders Beschäftigungs- und Lohnmechanismus.

Die Erfahrungen der Jahre 1982-1987 belegen, daß ein wirtschaftlich erfolversprechender Beschäftigungsmechanismus den Voraussetzungen des erwähnten „ökonomischen Modells“ genauer anzupassen ist:

- (1) Er muß finanzielle und ökonomische Konsequenzen für ineffektive Wirtschaftseinheiten vorsehen, die diesen bei Arbeitsverschwendung die weitere Existenz unmöglich macht.
- (2) Er soll einem rechtlichen Rahmen entsprechen, der zwar Vorschriften des Arbeitsrechts enthält, aber auch auf betrieblicher und persönlicher Ebene ökonomische Anreize vorsieht. Alle vorübergehenden administrativen Eingriffsmöglichkeiten müssen konsequent beseitigt werden.
- (3) An wenigen, dafür aber wirksamen Lenkungs- und Steuerungsgrößen, die hauptsächlich die Einkommensgestaltung beeinflussen, sollte eine zentrale Beschäftigungspolitik ansetzen, um eine bessere Allokation der Erwerbstätigen im makroökonomischen Maßstab zu garantieren.
- (4) Den Unternehmen, bestimmten Gruppen von Beschäftigten sowie einzelnen Personen müßte eine solche Beschäftigungspolitik kalkulierbaren materiellen Nutzen bringen. Dazu müssen Bedingungen für eine freie Lohnbildung in den Betrieben sowie große Toleranz gegenüber verhältnismäßig hohen Löhnen geschaffen werden.
- (5) Eine weitgehende stabile Regelung im Bereich der Finanz-, Einkommens- und Rechtsordnung ist vorzusehen.

8. Wirtschaftsreform-Perspektiven

Im Oktober 1987 wurde eine Verordnung zur 2. Etappe der Wirtschaftsreform verabschiedet¹⁸⁾. Das Programm besteht aus über 150 Vorhaben (Thesen). Das Ziel der zweiten Etappe ist die Reorganisation der Zentralverwaltung, der Umbau der Preis-Einkommens-Struktur und die Stimulierung des unternehmerischen Geistes. Es geht darum, ein System zu schaffen, in dem die makroökonomischen Prozesse nicht ausschließlich von „der unsichtbaren Hand des Marktes“ gesteuert werden, aber auch nicht ausschließlich von der „unsichtbaren Hand des Zentralplaners“. Auf dem Weg zu einer „sozialistischen Marktwirtschaft“ gibt es kein Patentrezept – jedoch jede Menge Hoffnung. Einer dieser Hoffnungsträger ist die „Privatinitiative“.

Besondere Aufmerksamkeit verdient das breitangelegte Programm mit der folgenden Zielsetzung: die Vergröße-

¹⁶⁾ W. Baku, *Istota nowych zasad funkcjonowania gospodarki*, „Rzeczpospolita – Reforma Gospodarcza“ 1984, No 39.

¹⁷⁾ Kornai, J., *The Hungarian Reform Process*, „Journal of Economic Literature“, December 1986.

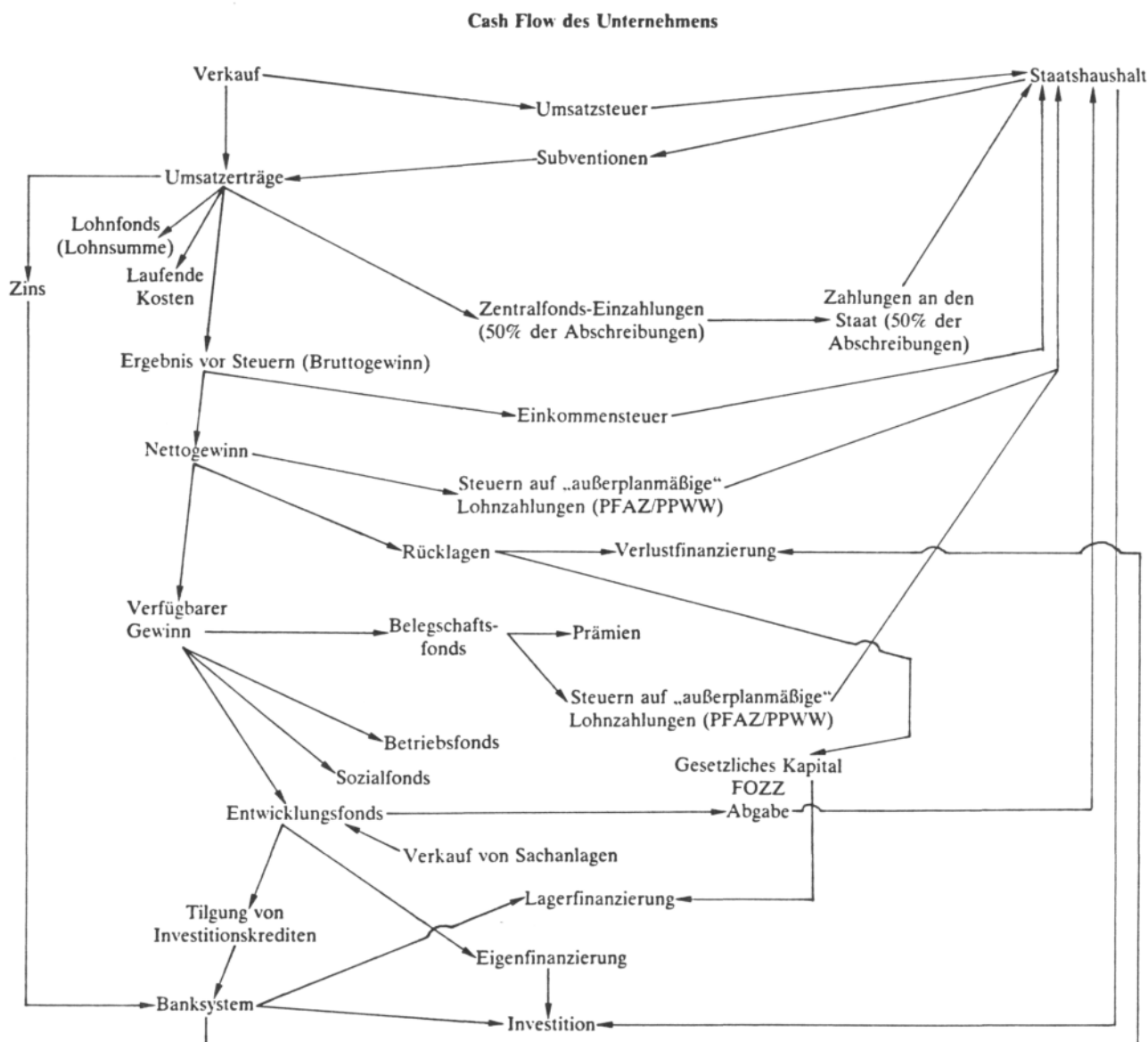
¹⁸⁾ Vgl. *Program realizacyjny drugiego etapu reformy gospodarczej*, Warszawa, Oktober 1987.

nung der Selbständigkeit der staatlichen Unternehmen und die Gleichberechtigung aller Wirtschaftssektoren. Das bedeutet vor allem, Bedingungen für die Entwicklung von Unternehmensegeist in staatlichen Betrieben zu schaffen, da diese von der Verwaltung durch formale Vorschriften und informale Abhängigkeiten am stärksten eingeengt werden. Das Programm beinhaltet auch das Gesetz zur Verbesserung ökonomischer Ergebnisse und die Möglichkeit des Bankrottes von Unternehmen. Rund 140 polnische Betriebe sind praktisch bankrott und müßten wegen mangelnder Rentabilität geschlossen werden. Die freigesetzten Mitarbeiter der bankrotten Unternehmen könnten in Betrieben beschäftigt werden, wo Arbeitskräfte fehlen.

Der Wille der Regierung ist es, Arbeitslosigkeit zu vermeiden und damit den Grundsatz „Jeder hat ein Recht auf Arbeit“ zu verwirklichen. Dies bedeutet aber nicht, daß jeder das Recht hat, in dem von ihm gewählten Ort oder Betrieb zu arbeiten. Um Härten beim Arbeitsplatzwechsel zu vermeiden, ist in Polen der Fonds für die Berufsaktivierung gegründet worden. Dieser Fonds zahlt ein Unterstützungsgeld während der Verlagerung, Umschulung und Fortbildung von Arbeitnehmern.

Das durch die Regierung vorgestellte Realisationsprogramm der 2. Etappe der Wirtschaftsreform ist scharfer Kritik unterzogen worden, weil es immer noch an der Ideologie der zentralen Wirtschaftsplanung festhält. Die Volksabstimmung in Polen hat keine Befürwortung des Regierungsvorschlags der Einkommens-Preis-Politik, genaugenommen der drastischen Preissteigerung, erbracht. Infolge des Referendums wurde das Projekt der Wirtschaftsreform modifiziert.

Angesichts der Rückschläge bei der Verwirklichung ihres Programms zur Reform der Wirtschaft und zur vorsichtigen politischen Liberalisierung hat Polens Führung an die gesamte Bevölkerung appelliert und diese um Unterstützung ersucht. Der Vorschlag der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei zielt offenbar darauf ab, Unruhen vorzubeugen, wenn im Zuge der Reformen vorgeschlagene Entlassungen, Kürzungen von Investitionen und Schließungen unrentabler Unternehmen durchgesetzt werden. Ob der politische Spielraum für die Verwirklichung der Wirtschaftsreform vorhanden ist, bleibt fraglich. Ohne Zweifel ist bislang bei den Versuchen, durch Reformen das System zu stabilisieren, ein „stop and go“ zu beobachten. Dies bestätigen letzte Ereignisse in Polen.



Glossar

Extensives und intensives Wachstum

Extensives Wachstum impliziert, daß Kapitaleinsatz, Arbeitseinsatz und reales Volkseinkommen mit der gleichen Rate wachsen. Im extensiven Wachstumsprozeß ist die Kapitalintensität, der Pro-Kopf-Kapitaleinsatz und die Arbeitsproduktivität, der Pro-Kopf-Ausstoß in der Zeit konstant.

Intensives Wachstum impliziert, daß Kapitalintensität und Arbeitsproduktivität von Periode zu Periode wachsen. Im intensiven Wachstumsprozeß ist die Wachstumsrate des Kapitaleinsatzes und des realen Volkseinkommens höher als die des Arbeitseinsatzes. Im Wachstumsgleichgewicht steigen Kapitalintensität und Arbeitsproduktivität mit der gleichen Rate.

Lohnfonds (Lohnsumme)

Lohnfonds: als Teil des Nationaleinkommens die Summe der Löhne und Gehälter, die der Staat planmäßig und in Abhängigkeit von Umfang und Struktur des Nationaleinkommens für einen Planzeitraum festlegt und die differenziert, entsprechend der Qualität und Quantität der zu leistenden Arbeit, auf die Betriebe und Einrichtungen der Volkswirtschaft verteilt wird. Der Betriebslohnfonds umfaßt die Bruttolohnsumme einschl. der in Geldwert ausgedrückten Naturalbezüge aller arbeitsrechtlich zum Betrieb gehörenden Arbeiter und Angestellten. Die Festlegung der Lohnsumme variiert nach dem Zentralisierungsgrad in der Leitung der Volkswirtschaft. Lange Zeit waren die Planziele, von deren Erfüllung die effektiven Lohnsummen abhingen, in Bruttogrößen des Outputs definiert. Heute ist der Trend zur Verwendung von Nettooutputgrößen vorherrschend.

Lohnsystem

Unter Lohnsystem versteht man die Zusammensetzung der Lohn-elemente in einer Weise, die es ermöglicht, eine arbeitsfähige Gesamtheit zu formen, die sich in der gewünschten Richtung bewegt. Das Lohnsystem reflektiert die regulierenden und stimulierenden Aspekte der Lohnregulierung. Allerdings entwickelt das Lohnsystem, wenn es einmal als derartige Gesamtheit errichtet ist, ein bestimmtes Eigenleben und beeinflusst die Lohnpolitik.

Die makroökonomische Komponente des Lohnsystems stellt die Art und Weise dar, in welcher der gesamte Lohnfonds bestimmt wird.

Die mikroökonomischen Aspekte des Lohnsystems sind mit der Festsetzung des Betriebslohnfonds (Lohnsumme) und der Bestimmung der Individuallöhne verbunden. Die Lohnproportionen werden in Grundlohntabellen in Form von Lohnstarifen zentral festgelegt.

Parameter

Ein wirtschaftlich-finanzieller Parameter, im allgemeinen Begriff, ist die Zahlengröße, welche den Wert des Ertrages oder der Ausgaben bestimmt. Parameter sind: Preise, Lohnsätze, Abschreibungssätze, Steuersätze, Zuschußsätze, Prozentsätze, Zollsätze, Devisenkurse usw. Vom Standpunkt des mittelbaren Einflusses auf die Beschäftigungs- und Lohnpolitik in den Unternehmen sind die Lohn- und Steuersätze die wichtigsten Parameter. Die Leitung der Unternehmen mit Hilfe von Parametern verlangt vom Zentralapparat große Fähigkeiten, die Situation vorauszusehen und schnell auf die veränderten Wirtschaftsbedingungen zu reagieren.

Steuern

Unternehmenssteuern

Folgende Steuern werden in Polen bei den Unternehmen erhoben:

- Umsatzsteuer

Der Steuersatz liegt bei 10% für Güterumsätze, bei 5% für Dienstleistungsumsätze und bei bis zu 60% für Umsätze aus dem Verkauf von „Luxusgütern“.

- Lohnsteuer

Sie wird vom Arbeitgeber in Höhe von 20% des Lohnes abgeführt.

- Einkommensteuer

Der Steuersatz beträgt im allgemeinen 65% vom Gewinn und für Gesellschaften mit ausländischem Anteil 50%.

- Steuern auf „außerplanmäßige“ Lohnzahlungen (PFAZ, PPWW) und

- Grundsteuer.

Weitere Zahlungen der Unternehmen an den Staatshaushalt:

- Beiträge an die Sozialversicherung (43% aus Lohnfonds, in voller Höhe von den Arbeitgebern getragen),

- Zahlungen an den Bedienungsfonds der Auslandsverschuldung (2% des Vermögenswertes der Unternehmen),

- Zahlungen an den Staat (in der Regel 50% der Abschreibungen)

- Einzahlungen an den Zentralfonds des technisch-ökonomischen Fortschritts (in der Regel 50% der Abschreibungen) und

- Zahlungen an die (z. B. vom Minister für Außenhandel vorgenommenen) Preisausgleichsrechnungen.

Diese Zahlungen haben, obwohl nicht als Steuer bezeichnet, doch steuerlichen Charakter.

Steuer auf außerplanmäßige Lohnzahlungen (PFAZ, PPWW)

Eine spezifische Steuer gegen überhöhte Lohnauszahlungen und Inflation ist schließlich die Steuer auf außerplanmäßige Lohnzahlungen. Der Steuersatz wird nach Überschreiten eines bestimmten Wachstums der Löhne im Vergleich zum Vorjahr progressiv und erreicht schließlich 400% der Besteuerungsbasis. In gesellschaftlich und ökonomisch begründeten Fällen können individuelle Ermäßigungen und Befreiungen von dieser Steuer gewährt werden. Befreit sind Genossenschaften des Wohnungsbaus; zentrale Genossenschaftsvereine sowie weitere gemeinnützige (politische, gesellschaftliche und gewerkschaftliche) Organisationen.

Stochastische Prozesse

Sammelbegriff für verschiedene Modelle und Verfahren der Planungsmathematik des Operations Research. Stochastische Prozesse sind Vorgänge, die vom Zufall abhängen, d. h. die infolge des Einflusses einer Anzahl in ihrer Wirkung nicht genau kalkulierbarer Faktoren nicht exakt vorhergesagt werden können. In der Masse der wiederholten Handlungen werden die Wirkungen nebensächlicher, zufälliger Beziehungen kompensiert, gegenseitig aufgehoben, und die notwendigen, also wesentlichen Beziehungen, werden hervorgehoben und sichtbar.

Voluntarismus

Der Begriff Voluntarismus (mit ähnlichem Inhalt „Subjektivismus“) stammt aus den „Säuberungen“ um 1950 in der UdSSR. Voluntarismus bedeutet, daß man dem menschlichen Willen die primäre Bedeutung zuschreibt und nicht den objektiven wissenschaftlichen Gesetzen, nicht nur im Sinne von ökonomischen Sachzwängen, sondern auch im Sinne von historischen Zwangsläufigkeiten.

Wirtschaftsmechanismus

Unter Wirtschaftsmechanismus versteht man oft ein zusammenhängendes Ganzes, eine Konstruktion, welche funktioniert und geleitet wird. Die so verstandene Nationalwirtschaft stellt eben einen derartigen zusammengesetzten Mechanismus dar. Diesem Terminus kann auch eine etwas andere Bedeutung verliehen werden. Der Mechanismus kann nämlich als die Art und Weise des Funktionierens verstanden werden.