

**Privatisation: An
Institutional
Analysis**

PRIVATIZAREA: O ANALIZĂ INSTITUȚIONALĂ^{*)}

VLAD MARES

This article analyses some institutional aspects of the Romanian privatisation process. It addresses two major questions: why has the privatisation issue become so politically relevant in September 1994; why did the privatisation process run into a major deadlock. We will identify matters of institutional design and political interference as the major constraints in the functioning of this process. It is the authors belief that privatisation is a political decision having though an economic rationale. Yet a political consensus on this issue proves itself to be powerless to overcome divergent political definitions of "the acceptability of the means".

A scrie despre privatizare în septembrie 1994 implică riscuri substanțiale pentru un sociolog. Marca privatizare, privatizarea în masă, a reușit să mobilizeze un consens cvasi-unanim în ceea ce privește necesitatea ei. Transpunerea acestei necesități în termeni operaționali a devenit subiectul unei dezbateri politice aprinse, care însă în premieră pentru democrația românească se poartă și în termeni științifici, cu argumente de tip economic. Comunitatea economiștilor a fost mobilizată în această dezbatere, ceea ce, pe termen lung nu poate fi decât benefic, însă pe termen scurt duce la monopolizarea discursului pe tema privatizării și subordonarea acestuia paradigmii științelor economice. Vom încerca să creăm o breșă în monopolul politicianilor și economiștilor asupra privatizării propunând fotografarea unui moment al istoriei sociale și analizarea cadrului instituțional al privatizării și a consecințelor acestuia pe termen mediu și lung.

1. ISTORIA PRIVATIZĂRII ÎN ROMÂNIA 1990-1994

1.1. De ce privatizare?

Cariera conceptualui de privatizare a început în 1979 în programul politic al Partidului Conservator din Marea Britanie. Aplicarea programelor de privatizare

^{*)} Mulțumesc profesorilor C. Ionete, A. Teodorescu, L. Vlașceanu, GH. Zaman și C. Zamfir pentru sugestiile și observațiile deosebite.

PRIVATIZAREA: O ANALIZĂ INSTITUTIONALĂ

s-a generalizat atât de rapid încât la mijlocul anilor '80 se putea afirma că "statul este într-o retragere generală" (vezi Madsen, P., 1988). Anii '70 adusescră cu sine prăbușirea ideologiei statului bunăstării generale. Delegitimarea statului, ca actor principal, s-a produs ca urmare a crescăndeii neficiențe a intervenției acestuia în mersul economiei și a incapacității de a produce în mod eficient bunuri și servicii care fuseseră definite ca publice.

Cresterea progresivă a sectorului public de la New Deal până în zilele stagflației, ce a urmat socurilor petroliere, făcuse din stat cel mai important patron, proprietar, consumator, creditor și debitor din economie. Sectorul etatizat "dădea tonul" economiei, în condițiile în care procentul PIB-ului care trecea într-o formă sau alta prin sectorul public cunoștea o continuă creștere. Privatizarea a produs o returnare dramatică a acestui curs al evenimentelor.

Din această perspectivă economia socialistă este "cazul limită" al expansiunii sectorului public în dauna celui privat. Economia de comandă reprezintă etatizarea aproape integrală a potențialului productiv¹ în condițiile abandonării programatică a mecanismelor de piață. Prin opțiunea anului 1989 s-a respins în mod explicit acest proiect social, generator al unei experiențe dureroase de peste 40 de ani. Privatizarea s-a impus în mod natural ca un program de "asanare" a economiei. Sensul privatizării stă în transferul proprietății (metodologia acestui transfer făcând obiectul unei decizii politice) și al puterii de decizie, respectiv al responsabilităților legate de aceasta, direct și individual, către cetățeni, recunoscându-se acestora calitatea de a acționa în mod consecvent și eficient întru realizarea propriilor interese. Alternativa conservatoare, care prevedea o dezvoltare gradualistă a unei economii bazate pe principiul liberei întreprinderi, ce urma să funcționeze în paralel cu sectorul etatizat (ca factor corectiv), a reprezentat, cel puțin în cazul nostru, o tentație destul de importantă².

Istoria ideii de privatizare și a impactului acesteia în formarea opinioilor și a afiliierilor politice (în perioada 1990-1994) este istoria conștientizării imposibilității de a mai conduce economia prin mecanisme centralizate. S-a făcut mult ca de spaimele proletariatului față de "întoarcerea patronilor" și de "liberalismul sălbatic" care ar răni în spatele proiectelor de privatizare masivă și rapidă înaintate dezbaterii publice în anii 1990/1991. Asimetria relațiilor dintre emergentul sector privat și masiva structură a economiei etatizate a produs însă disfuncționalități majore, speculare în polemici politice dure, ce vizau legitimitatea unuia sau altuia dintre sectoare. Pe fondul ambiguității au apărut totuși Legile 15/1990 și 58/1991, care au mobilizat un consens strategic în jurul privatizării, ca opțiune de a deschide noi posibilități agenților independenți în economie.

1.2. Privatizarea: problema acută a toamnei 1994

Ne putem întreba în mod legitim de ce tema privatizării a devenit unul din polii retoricii politice a acestui început de toamnă. Diferite surse încearcă să acredeze răspunsuri divergente la această întrebare. Agențiiile guvernamentale încearcă să încadreze programul de privatizare într-o strategie mai largă a reformei, cu ritmurile și rationalitatea propriei (vezi argumentele de tipul: privatizarea pe fondul unei relative stabilități macroeconomice). Alți analiști încearcă să explice momentul ales, prin apariția unui consens destul de larg în jurul necesității privatizării. Pentru alți specialiști însă explicația rezidă în faptul că economia națională, în urma efortului de stabilizare, a ajuns în poziția de a nu mai putea fi condusă prin mijloace dirijiste, fără a nu se expune riscului de a pierde rapid rezultatele acestui efort (unmanageability)³. Acest punct mort nu ar putea fi depășit decât printr-un rapid și

eficient program de privatizare. Adăugând tuturor acestor factori presiunile politico-financiare externe (FMI, Banca Mondială) care condiționează continuarea creditării de demararea unui efort real și concret de privatizare, obținem imaginea mai degrabă sumbră a Guvernului silit să iasă din starea sa de expectativă și imobilism. O altă ipoteză (speculață ce-i drept cu deosebită insistență în bine instituționalizata tradiție a scenariilor din presă), greu de testat, se referă la presiunile clientelei economice a partidului de guvernământ. Agregarea unor interese pecuniare, bine reprezentate în PDSR, este suficient de clară în urma nenumăratelor acuze de corupție. Posturile centrale în administrația instituțiilor cu răspunderi economice subordonate Guvernului și/sau Parlamentului au devenit de mai mult timp gratificații în sistemul clientelar al organizațiilor politice (fiind de altfel și un mijloc de control și întărire al acestora din urmă⁴). De aceste posturi sunt legate în mod esențial fluxuri de informații și oportunități. Măsura în care titularii acestor posturi doresc să-și transforme acest avantaj strategic într-un imediat avantaj finanțiar este însă greu de estimat.

1.3. O lege neaplicată

În august 1991 apărea Legea 58/1991 care statua mecanismul "marii privatizări". Legea 15/1990 transformase în

societăți comerciale și/sau pe acțiuni marca majoritate a întreprinderilor de stat care urmău să fie privatizate. Mecanismul privatizării cuprindea două etape esențiale: 1. transferul gratuit către cetățeni a 30% din

capitalul social al întreprinderilor "de privatizat"; 2. vânzarea restului de 70% prin diferite mijloace⁵. Baza instituțională a acestui proces se constituie din: a) Agenția națională pentru privatizare, organism guvernamental în ale căruia atribuții intră elaborarea statutelor și metodologiilor pentru FPS respectiv PPP-uri, elaborarea unor studii de fezabilitate, consultanță pentru diferitele întreprinderi și (printr-o înțelegere ulterioară) privatizarea întreprinderilor mici și mijlocii; b) Fondul Proprietății de Stat, o instituție

publică, însărcinată să transfere în proprietate privată acțiunile care i-au fost încredințate în gestiune (cele 70% din capitalul social) printr-un program pe o perioadă de șapte ani, să definească un set de criterii de performanță minimă pentru întreprinderi, să restructureze și/sau să lichideze întreprinderi, să îndeplinească sarcinile care îi revin în adunarea generală a acționarilor; c) Fondurile Proprietății Private, instituții presupuse a opera pe baze comerciale, au obligația de a maximiza profiturile proprietarilor acestora (i.e. deținătorii celor 16,5 milioane de carnete cu certificate de proprietate) prin politici de portofoliu și investiții specifice, cât și de a asigura transformarea carnetelor cu certificate de proprietate în acțiuni ale societăților comerciale.

PRIVATIZAREA: O ANALIZĂ INSTITUȚIONALĂ

Lentoarea procesului de privatizare (până la 31.08.1994 acest proces s-a încheiat pentru 817 societăți comerciale cu un capital social total de 219,3 mld. lei și 234.425 de salariați) este considerată un insucces, rezultat al cadrului legislativ. Inadvertențele aplicării Legii 58/1991 sunt confundate cu esența acesteia. Întrebarea care se pune este, de ce nu a fost aplicată Legea 58/1991 care reușise să se impună ca o decizie strategică. Răspunsul, în ciuda mai multor nuanțări (vezi 2.1), poate fi subsumat unor blocaje instituționale, pe fondul lipsei de voință politică și a unei viziuni globale.

În iulie-august '94, Guvernul a început să lucreze la un proiect de lege pentru accelerarea privatizării. Mulți specialiști au fost surprinși de această inițiativă legislativă considerând-o "în cel mai bun caz inutilă", dat fiind cadrul legislativ existent (Legile 15/1991 și 58/1991).

Opoziția și-a mobilizat aproape imediat specialiștii în economie și s-a lansat într-o polemică aspră cu agențiile guvernamentale, mergând până la etichetarea proiectului de lege drept "o nouă naționalizare". Noul proiect de lege nu alterează în mod fundamental mecanismul transferului gratuit al proprietății⁷, dar pune sub semnul întrebării legitimitatea consensului realizat în august 1991, propunând "să o luăm iarăși de la început".

1.4. Proiectul de lege pentru accelerarea privatizării

În esență, proiectul guvernamental propune o reevaluare globală prin metode contabile a capitalului social al întreprinderilor, urmată de o reîmpărțire a acestuia la numărul de cetățeni eligibili, prin emiterea unor cupoane de privatizare (neînstrăinabile), cu o valoare nominală înscrișă, care prin subscripție publică ar urma să fie schimbate în acțiuni. Certificatele de proprietate emise în 1991 ar căpăta și ele o valoare nominală. Sustinerea ideologică a acestui proiect se bazează pe o retorică a corectitudinii și a egalității. Efectul legii ar fi în viziunea

Guvernului demararea acțiunii de privatizare în masă și continuarea acestui proces într-un ritm accelerat.

Opțiunea pentru reevaluarea capitalului social este traducerea în termeni contabili a mai vechiului slogan: "Nu putem înstrăina pe nimic patrimoniul național". Ea reprezintă rezultatul unei confuzii conceptuale între capitalul social, "ca expresie a drepturilor de proprietate", și patrimoniu, ca sumă a valorilor activelor⁸. Atmosfera de neîncredere și suspiciune creată prin nemănuite "scandaluri de corupție și privatizare frauduloasă", datorată întârzierii marii privatizări, este un balast electoral teribil de care politicienii partidului de guvernământ au sperat să se debaraseze printr-un exemplu de corectitudine. Efectele unei asemenea opțiuni politice de întoarcere

la o strategie economică proprie unui sistem dirijist (reevaluarea presupune preeminența valorii nominale asupra valorii reale, de piață) sunt însă extrem de periculoase.

Reevaluarea capitalului social ar pune întreprinderile în situația de a acoperi un fond de amortisment mult crescut, producând astfel un nou salt inflaționist de 20-30%. Reevaluarea ar produce, de asemenea, o creștere a valorii nominale a acțiunilor rămase în gestiunea FPS-ului, atraktivitatea acestora pentru eventualii investitori scăzând pe măsură⁹. Cel mai discutabil aspect al întregului proiect rămâne însă tratarea în indistincție a problemei transferului gratuit de proprietate și a vânzărilor de active. Legând procesul de schimbare a cupoanelor și/sau certificatelor pe acțiuni, de reevaluarea capitalului social, se produce o întârziere considerabilă a primului proces.

Iluzia "milionului" în acțiuni, pe care fiecare cetățean o va nutri în mod legitim grație valorilor nominale fluturate de Guvern, va face ca acesta, odată intrat în posesia acțiunilor, să încerce să le schimbe pe numerar. Prețul acțiunilor se va prăbuși rapid datorită masivei oferte, ceea ce va naște stări de nemulțumire accentuată și o neîncredere sporită.

Dorința de a proteja interesele celor mulți care, în absența unei valori nominale înscrise pe certificatul de proprietate, l-au înstrăinat la o fracțiune a valorii sale, este încă unul din argumentele Guvernului în retorica "milionului în certificate și/sau cupoane"¹⁰. Ca primă măsură, proiectul de lege contrazice însă assertiunea de mai sus dând carnetelor cu certificate de proprietate valoarea de 25.000 lei, "prețul lor maximal în tranzacțiile efectuate", recunoscând astfel implicit semnificația acestei valori. Problemele unei astfel de strategii sunt însă enorme, aceasta afectând în mod direct drepturile de proprietate, legitimitatea și încrederea instituțională, elemente de bază ale întregului proces. Dreptul de a înstrăina certificatele, prevăzut de Legea 58/1991, și

garantarea posibilității transformării acestora în acțiuni au generat așteptări, care au determinat prin libera dar dezorganizată lor negociere prețul acestor inscripții. A le devaloriza în mod absolut (de la echivalentul a 16.500.000 părți a 30% a capitalului social al întreprinderilor privatizabile) poate fi considerat un atentat la dreptul de proprietate¹¹. Distribuirea cupoanelor de privatizare este legată de o nouă întârziere în demararea procesului, producând o confuzie suplimentară căt și o neîncredere sporită în întregul demers. Rotorica populistică riscă astfel să alieneze o parte importantă a populației.

Alte neajunsuri ale actualului proiect sunt, pe lângă termenele nerealiste pentru întregul proces, și specificările metodologice contraproductive. Astfel, suplimentările de până la 80% din capitalul social ale fondului de transfer gratuit (prin aranjamente între FPP și FPS) riscă să dezavantajeze societățile cele mai "cerute" la privatizare, acestea nemaiputând să beneficieze, ca urmare a privatizării, de o recapitalizare. De altfel, întreg mecanismul de prezentare a societăților privatizabile este viciat de faptul că indicatorii dați publicitați sunt cvasi-nesemnificativi în condițiile distorsiunilor economiei noastre. Altă neglijență majoră a proiectului constă în lipsa unei analize mai profunde a pozițiilor relative ale întreprinderilor "de privatizat" în cadrul diferitelor ramuri. În economia românească există un număr de industrii care sunt dominate de oligopoluri cu un indice de monopolizare alarmant. Privatizarea în asemenea situații necesită o discuție suplimentară asupra viitorului competitiv al acestor industrii și de mijloacele de a contracara virtuala monopoluri.

Concluzionând, putem afirma că proiectul de lege va produce, în cazul în care va trece în această formă prin Parlament, în cel mai bun caz doar o întârziere semnificativă a privatizării, datorată timpului necesar reevaluării și distribuirii noilor cupoane nominative de proprietate. Astfel,

proiectul de Lege pentru accelerarea privatizării poate fi caracterizat ca un text care își contrazice titlul.

2. PRIVATIZAREA: O VIZIUNE INSTITUȚIONALĂ

România a pornit reformele economice de la o situație mult mai nefavorabilă decât celelalte țări din fostul lagăr socialist. Moștenirea regimului comunist a fost o economie hipercentralizată, în plin proces de dezagregare, cu distorsiuni structurale și cu absența oricărora structuri antreprenoriale. În alte țări central și est-europene existau (în urma reformelor economice mai mult sau mai puțin profunde inițiate de regimurile comuniste) forme instituționalizate de manifestare a liberei întreprinderi, pe baza cărora puteau fi construite programe "organice" de reformă. România a fost obligată să-și pornească reformele "de la zero". În acest context a apărut un consens evazi-unanim de a porni privatizarea printr-un mecanism instituțional centralizat. În absența unei concentrări de capital autohton, acest cadru (i.e. PPP-urile și FPS-urile) urma să asigure o cât mai largă participare populară, mobilizând resursele disipate în societate.

Problemele instituționale ale acestui mecanism pot fi grupate în două categorii majore: a) absența unor instituții cu un aport funcțional major într-o economie de piață, și incoerența legislativ-instituțională între diferențele sectoare ale reformei; b) probleme implicate ale construcției instituționale și constrângeri funcționale ale acestia.

2.1. Instituții așteptate

Privatizarea va aduce cu sine o realitate socială structurală diferită de cea în

care majoritatea cetățenilor ţării noastre s-au socializat. Multe dintre valorile și mecanismele adaptative își vor pierde sensul și/sau obiectul. Instituțiile sociale ce guvernează într-un fel sau altul aceste relații vor suferi și ele în mod implicit revalorizări și modificări substanțiale, dar este destul de ușor de observat că segmente largi ale acestei virtuale realități sunt descoperite din punct de vedere instituțional.¹²

Dreptul de proprietate conține, ca un corolar inalienabil, dreptul de înstrâinare. Privatizarea va da cetățenilor posibilitatea de a intra în posesia acțiunilor, instrumente ale exercitării dreptului de proprietate. Ce se întâmplă însă când, după schimbarea "milionului" în certificate și/sau cupoane pe acțiuni, cetățeanul va încerca să le transforme pe cele din urmă în monetar? Bursa de valori este una dintre instituțiile esențiale ale unei economii de piață. Numai la Bursă, expresie a pieței, se vor putea stabili valorile reale ale diferitelor acțiuni. Începuturile acestei instituții vor fi însă tulburate de presiunea așteptărilor legate de "milionul" nominal al cuponului de privatizare. Oferta masivă de acțiuni va duce la prăbușirea prețului (întrând într-un cerc vicios cu scăderea încrederii) iar în absența unor societăți de investiții sau a unor fonduri mutuale care să intervină în aceste tranzacții, procesele speculative vor cunoaște o amplioare greu de controlat. Cererea pentru societăți de investiții este cu atât mai mare cu cât în domeniul politicilor sociale nu s-au întreprins încă măsuri majore de reformă care să restructureze sistemul de pensii, asigurările etc., pe principii comerciale. Bursa de valori, firmele de brokeraj, societățile de investiții, sunt forme instituționale încă neexistente, însă cu un impact funcțional enorm într-o economie de piață, astfel încât statuarea lor juridică trebuie definitivată înainte de demararea procesului de privatizare.

Relațiile de muncă vor cunoaște probabil cea mai spectaculoasă transformare în noul cadru creat de privatizare. Codul muncii, care reglementă aceste relații în

condițiile economiei socialiste, devine desuet în noul cadru. Rigiditățile pe piața muncii au un impact negativ asupra dinamicii macroeconomice, dar, pe de altă parte, absența unui sistem flexibil de garantare a drepturilor angajaților introduce o doză suplimentară de arbitraj într-un domeniu care este în mod tradițional extrem de sensibil, accentuând astfel riscul unor conflicte majore¹³. Orice sistem economic își produce propriul tip de economie paralelă. În socialism circulau în economia paralelă bunuri și servicii rare, iar angajatul unității sociale își folosea timpul de lucru și resursele organizației pentru producția de astfel de bunuri și servicii (destinate propriului consum sau rețelelor de schimb din economia paralelă). Într-o economie de piață raritatea este alocată eficient de mecanismele pieței, dar eludarea mecanismelor de acces la resursele sistemului de protecție socială crează beneficii suplimentare individului. Astfel, un șomer sau un pensionar lucrând "la negru" își suplimentează venitul. Asemenea strategii loveste însă în mod direct interesele angajaților în calitatea lor de contribuabili (în sistemul de pensii și la fondul pentru șomaj) cât și indirect, prin presunile suplimentare pe piața muncii. Sindicalele au, din acest punct de vedere, o responsabilitate enormă în ceea ce privește lipsa de angajament în proiectarea nouui cod al muncii. Astfel sectorul privat este complet necontrolat în modul cum își organizează relațiile de muncă, iar presunile sindicale pentru creșterea salariului minim pe economie și susținerea pensionarilor timpurii loveste interesele proprietarilor membri.

În final, câteva observații în privința relațiilor privatizării cu alte domenii ale reformelor structurale. Proiectul Legii protecției sociale propune un sistem de politici sociale reziduale bazate pe testarea mijloacelor. În stabilirea eligibilității pentru ajutorul social vor fi luate în considerare și valorile mobiliare deținute de o persoană. În condițiile transferului de acțiuni în valoare nominală de aproximativ 1.000.000 este evident că numărul de persoane eligibile va fi

drastic diminuat, mai mult chiar, va fi creată o motivare pecuniară suplimentară pentru cei săraci de a-și vinde acțiunile, iar sumele obținute astfel nu vor putea fi investite grăție aceleiași logici. Obligate la un consum artificial, aceste persoane își vor înrăuța situația lor relativă iar la nivel agregat acțiunile vor cunoaște o nouă cădere pe fondul unor presiuni inflaționiste.

2.2 Constrângeri instituționale în actualul mecanism

Problema majoră a actualului cadru instituțional al privatizării este legată de așteptările ce au fost legitim investite în procesul transferului de proprietate către sectorul privat. Privatizarea este o decizie politică majoră a unei comunități, raționalitatea ei fiind însă economică. În aceste condiții, procesul trebuie să răspundă diferitelor definiții ale "acceptabilității politice". Criteriile politice în jurul căror s-a creat consensul în privința mecanismului de desfășurare a privatizării pot fi regrupate în jurul a două mari teme: echitatea (în sensul egalității sanselor) și corectitudinea. Interpretările acestor două teme sunt însă departe de fi convergente, ceea ce a produs un grad final de neîncredere politică în instituțiile cu răspunderi în domeniul privatizării. O consecință directă a acestui fapt a fost trecerea sub control parlamentar a Fondurilor proprietății, control exercitat prin numiri în consiliul de administrație (conducerea FPS-ului trebuie aprobată de Parlament, iar Birourile permanente ale Camerelor au dreptul de a face un număr de numiri în fruntea FPP-urilor alături de Guvern și Președinție). Această soluție a mai diminuat din tensiunile politice dar a produs grave distorsiuni, înlocuind criteriul competenței cu un mecanism ce ține mai degrabă de logica unei democrații

PRIVATIZAREA: O ANALIZĂ INSTITUȚIONALĂ

consociație. Această penetrare politică a instituțiilor cu răspunderi economice (mai general, extrapolitice) se încadrează în tema mai largă a slăbiciunii instituționale ce domină viața noastră publică și reprezintă constrângerea instituțională majoră care este responsabilă de blocajul procesului de privatizare.

Autonomia Fondurilor de Proprietate, desemnată prin lege a reprezentă proprietarul, a dizolvat autoritatea și responsabilitatea guvernamentală în domeniul conducerii întreprinderii. Divergența de interes între Fonduri și Guvern, cât și ambiguitatea legislativă, au dus la apariția unor agenții guvernamentale (de ex. ARD) cu responsabilități ce se suprapun parțial peste cele ale FPP și FPS.

Rezultatul a fost un proces de hărțială interinstituțională, însotit de o burocratizare excesivă, blocări ale deciziei și culpabilizări reciproce. Dilema priorității privatizării sau a restructurării a rămas în continuare nerezolvată (în ciuda eforturilor Fondurilor Proprietății de a clarifica această problemă) dar încrederea instituțională a populației în programul de privatizare a fost puternic afectată.

Structurarea instituțională a Fondurilor are un caracter incomplet dacă nu chiar contradictoriu. FPS-ul este o construcție instituțională menită să înlocuiască absența unui proprietar fizic. Un paradox al acestei construcții: ambiguitatea rolului de "instituție publică ce operează pe principii comerciale".

Exemplul cel mai bun pentru o astfel de dilemă este faptul că FPS-ul trebuie să definească "criterii de performanță minimă" pentru societățile comerciale. Acționariatul real are întotdeauna opțiunea de a se retrage din participarea la gestiunea unei societăți (și de a investi în altă parte), prin vânzarea de acțiuni. Construcția FPS-ului are însă și o dimensiune publică, fiindu-i practic refuzată această opțiune. Definirea unor praguri minime de performanță are însă ca rezultat aproape sigur nedepășirea

acestora, întreprinderea de stat fiind astfel condamnată la suboptimalitate (iar încercările de a modifica această situație prin impunerea unor norme concurențiale pentru ocuparea funcțiilor de conducere nu vor duce decât la definirea unui nou set de criterii suboptimale).

Ca organizație, FPS-ul are o existență limitată temporal, scopul ei fiind autodesfințarea. Legea 58/1991 prevede termenul de șapte ani pentru finanțarea FPS-ului, la acea dată acesta trebuind să fi încheiat vânzarea activelor aflate în gestiune. Termenele clare de performanță (a săptămănei partea din acțiuni trebuie vândute în fiecare an) cât și structura motivatională a compensărilor financiare acordate prin statut membrilor consiliului de conducere, n-au reușit să determine însă un randament prea ridicat. O ultimă ambiguitate se regăsește în prevederea conform căreia Guvernul va prelua la datoria publică eventualele datorii rămase la încheierea activității FPS-ului. Această prevedere anulează constrângerile bugetare și poate provoca oricând un comportament non-comercial din partea instituției. Procesul de reevaluare contabilă a capitalului social, prevăzut în noul proiect de Lege, va accentua toate aceste dificultăți, căci va avea ca efect creșterea rapidă a valorii nominale a activelor ce sunt administrate de către FPS, fenomen ce va încetini în mod semnificativ ritmul vânzării acestora.

FPP-urile au o soartă și mai incertă, ele urmând, în virtutea legii, să se transforme până în anul 1996 în fonduri mutuale de investiții. Politica de portofoliu a acestor viitoare instituții necesită păstrarea unui masiv stoc de acțiuni rentabile, ceea ce intră însă în contradicție cu obiectivul principal al FPP-urilor, anume transferul gratuit a 30% din capitalul social al societăților privatizabile către populație. Ambiguitatea statutului acestor instituții, lipsa cadrului legislativ pentru organizarea fondurilor mutuale de investiții, cât și contradicția evidentă dintre obiectivele pe termen scurt și lung ale FPP-urilor vor constitui cu siguranță

piedici în calea bunei funcționări a acestora. Aceste probleme s-ar putea dovedi marginale într-un cadru legislativ adecvat dar, în momentul de față, ele sunt exacerbate de proiectul de lege pentru accelerarea privatizării în forma sa actuală.

3. O VIZIUNE MACRO-SISTEMICĂ

Actuala dispută în jurul privatizării se concentrează pe mecanismul transferului gratuit a 30% din capitalul social al societăților privatizabile. De remarcat însă, este că acest transfer nu va modifica în nici un fel structura decizională la nivelul întreprinderii. În termenii profesorului C. Ionete: "până nu atacăm fondul de 70% și nu trecem cel puțin 50% în proprietate privată, privatizarea rămâne doar un concept". Chestionând problema privatizării dintr-o perspectivă macrosistemnică, putem rezolva în mare măsură dilema alegării unui sistem sau a altuia pentru efectuarea transferului. Problema care se pune la acest nivel este cea a costului timpului necesar pentru trecerea în proprietate privată a potențialului productiv național. Timpul este o resursă neluată în seamă de către contabilii care au propus strategia

reevaluării și distribuirii de cupoane nominative. Timpul, ca resursă limitată, impune costuri de oportunitate majore, cum ar fi: pierderea unor conjuncturi pe piețele produselor și ale capitalului, prelungirea declinului productiv, accentuarea dezorganizării la nivelul întreprinderilor și pierderea unor resurse umane, toate acestea reflectându-se în scăderea calității vieții. Timpul pierdut poate fi măsurat atât în cheltuieli bugetare cu economia, presiuni inflaționiste, blocaje progresive cât și în declinul încrederii instituționale. Toate aceste costuri pot, într-un final, să depășească cu mult costurile legate de ineficiența unui sistem sau a altuia de transfer gratuit al proprietății.

Altă opțiune strategică la nivel macro-sistemnic este legată de procentul din capitalul social, ce ar trebui transferat gratuit populației. Decizia în acest domeniu poate fi operaționalizată în următorul raport (al cărui optim nu credem că se regăsește în fatidicul 30%): opțiunea pentru o societate concurențială cu o largă participare acționarială dar cu riscul disipației proprietății și al concentrării unui capital mai redus pentru restructurare și recapitalizare versus centrarea pe acumularea de capital cu riscul de a produce un

Alternative: proiectul 70% CDR

Proiectul 70% are ca principal obiect cota capitalului social deținută în prezent de FPS. Scopul esențial al acestui program este accelerarea procesului de privatizare urmărindu-se în același timp și o alocare după criterii de eficiență a acțiunilor. Instrumentul acestui proces sunt titlurile de proprietate ce vor putea fi achiziționate într-o primă fază de toți cetățenii țării pentru o sumă accesibilă (dar nu simbolică ca în cazul certificatelor de proprietate). Aceste titluri (nenominalizate) sunt un capital artificial care va putea fi folosit în următoarele moduri: vânzarea directă a titlului, licitarea personală a acestui titlu pe acțiuni, folosirea titlului prin intermediul unei societăți de investiții (intermediari finanziari). Procesul preschimbării titlurilor în acțiuni va avea două faze: vânzarea în schimbul titlurilor de proprietate a unui pachet de acțiuni (30%) unui investitor strategic, restul de 40% ce se mai află în gestiunea FPS-ului va fi alocat micilor investitori. Se asigură astfel o concentrare nemonopolistă a proprietății.

tip de societate "oligarhică"¹⁴. Asemenea estimări ar trebui să stea la baza oricărei discuții a principiilor privatizării. Legat de

PRIVATIZAREA: O ANALIZĂ INSTITUȚIONALĂ

acest ultim punct putem discuta și în termenii distincției propuse de profesorul C. Munteanu: viteză/profunzime. Profunzimea unui proces de privatizare este definită ca "măsura în care întreprinderile care se privatizează sunt sau nu alocate celor mai bine plasati noi proprietari privați (respectiv cei care pot să le injecteze investiții noi și/sau pot să le restructureze eficient)". Operationalizând acest concept ajungem la ideea unui optim structural între capital și investiții pe de-o parte, și eficiența deciziei organizationale și structura concurențială a economiei, pe de altă parte.

Estimările în ceea ce privește perioada necesară ajustării economiei în noua structură de proprietate, ținând seamă și de durata vânzării activelor de către FPS, variază între 5 și 10 ani. Este o perioadă în care trebuie menținut un consens politic înalt în jurul legitimității procesului de privatizare. Măsura acestui consens va fi dată de încrederea investitorilor (interni și externi), elementul fară de care întregul proces riscă să intre în blocaje majore. Există însă și un feed-back al procesului de privatizare asupra stării de consens, respectiv dissens politic, noua structură a proprietății generând destul de rapid o reașezare a relațiilor de putere. Statul va trece din postura de principal producător în cea de principal beneficiar, fiind expus astfel unor noi tipuri de presiuni. Rețelele clientelare ale politicului se vor reorienta trecând de la cererea de poziții în structura puterii la cererea de contracte, subvenții sau protecție vamală. De măsura în care statul va reuși să impună o "ordine concurențială" în alocarea contractelor proprii depind pe termen lung legitimitatea și stabilitatea politică.

4. CONCLUZII

Modul în care proiectăm procesul de privatizare conține în mod implicit proiectul viitoarei societăți. Privatizarea nu este numai o necesitate dar și o urgență. Problemele instituționale legate de aceasta pot fi împărțite în două categorii:

a) Probleme ce țin de construcția instituțională a viitoarelor relații economice și sociale;

b) Probleme structurale ca: slăbiciune instituțională, penetrarea politică a instituțiilor cu răspunderi în domeniul economic, criza de încredere, corupția, subordonarea raționalității economice discursului politic.

Problemele primei categorii pot fi rezolvate printr-un efort legislativ pe termen mediu în timp ce problemele celei de a doua categorii țin de procese sociale mult mai complexe și profunde.

Experiența în privatizare a altor state central și est europene demonstrează că nu există o soluție optimă de alegere a mecanismului, ceea ce conferă o și mai mare importanță criteriului temporal. Din această perspectivă propunem decuplarea transferului gratuit de proprietate de problema vânzării de active. Odată cu inițierea pieței secundare a capitalului, acțiunile obținute prin transfer gratuit către public vor începe să circule, primind diferite cotări, proces al căruia principal beneficiar va fi FPS-ul care va avea la îndemâna o modalitate de a determina valoarea reală a activelor sale. S-ar putea porni astfel procesul de privatizare fără a mai recurge la reevaluare (cel puțin în acest stadiu) și la împărțirea cupoanelor nominative de privatizare.

Note și bibliografie

John S. Earle, Roman Frydman, Adrzej Rapczynski, *Privatisation in the Transition to a Market Economy*, Printer Publishers London, 1993.

Madsen Pirie, *Privatisation Theory, Practice and Choice*, Wildwood House Aldershot, 1988.

PROGRAMUL 30%, Institutul de Marketing și Sondaje, București, 1994

1. Vom ignora aspectele ideologice ale distincției între statul intervenției corective a statului în economie, dictate de disfuncționalitățile pieței (market failures) și rolul statului într-o economie socialistă, dictat de opțiunea politică de a abandona piața ca mecanism economic în favoarea unci "planificări" și/sau a unui control politic al economiei. Această distincție este centrală în discuția (la nivelul filosofiei politice) rolului mecanismelor de piață, dar este strict marginală în cazul nostru.
2. Este interesant de observat că o asemenea perspectivă conține un program social de dezvoltare "organicist".
3. Scăderea exporturilor, presiuni inflaționiste, blocarea progresivă a cash-flow-urilor, creșterea deficitului bugetar.
4. Procesul se încadrează în tema mult mai largă a problemelor biropatologiei.
5. În momentul respectiv experiența românească parea să confirme ipoteza conform căreia tocmai țările ce moșteniseră o economie hipercentralizată ar beneficia de un avantaj strategic în ceea ce privește privatizarea, elc putând promova politici eficiente și agresive, prin programe centralizate în acest domeniu (vezi J.S. Earle, s.a., 1993).
6. De semnalat rămâne totuși faptul că Opoziția a trecut de fază criticismului promijând un proiect alternativ. Logica acestui demers este însă în consonanță cu

dorința Guvernului de a abandona Legea 58/1991. Dezbaterea a rămas totuși blocată datorită refuzului Opozitiei de a se prezenta la dialog în componența impusă de Guvern.

7. Subscripția publică era prevăzută și de Legea 58/1991.
8. Valoarea activelor (patrimoniul) poate varia indefinit.
9. Vandabilitatea acțiunilor gestionate de FPS n-a fost niciodată chestedată.
10. Argumentul primului ministru că s-ar fi înstrăinat cinci milioane de certificate, a fost infirmat de sondajul IRSOP care a arătat că numai 13% din populație și-a vândut certificatul de proprietate.
11. Confuzia în legătură cu valoarea certificatelor de proprietate s-a născut din folosirea lor (în cadrul catastrofalei metode MEBO) pentru achiziționarea integrală a activelor unor societăți la valori arbitrar fixate de FPP-uri. În viziunea noastră metode gen MEBO pot fi folosite numai după epuizarea completă a oricărui alt tip de cerere nerestrictiționată.
12. Teoria sociologică ne atrage atenția asupra importanței momentului, modalităților și formei proceselor de instituționalizare pentru dezvoltarea sistemelor (path-dependency).
13. Paleativul obligării contractuale a noului proprietar de a nu disponibiliza angajații în primii doi ani după preluarea prin privatizare a unităților, nu este decât o frână în calea dezvoltării unor noi relații de muncă.
14. În ciuda faptului că o astfel de vizionare contrazice principiul alocării eficiente a resurselor prin piață, ideea rămâne deosebit de interesantă dacă se trece la o perspectivă pe termen mediu/lung. (Capital nr.37/1994)