

PRIVATIZAREA ÎN VENEZUELA

Cristian Popa

Procesul privatizării în economia Venezuelei, deși relativ recent inițiat, relevă, prin intermediul intenselor dezbateri pe care le-a generat, o serie de aspecte de mare interes, deopotrivă de natură principială, instituțională, cât și procedurală.

1. Principii ale privatizării

venezuelene. Un prim aspect îl reprezintă statuarea unor direcții fundamentale ale procesului privatizării, concretizate într-o serie de principii ale acesteia. Mai întâi, obiectivele privatizării au în vedere, în concepția unor membri ai legislativului reprezentând partidul de guvernământ "Acción Democrática", asigurarea în continuare a producției de bunuri și servicii esențiale din punct de vedere social (cu precădere din domeniul utilităților și al telecomunicațiilor), precum și degrevarea statului de povara financiară aferentă subvenționării unui sector public ineficient¹⁾.

În același timp, organismele bursei de valori din Caracas prevăd drept obiective, alături de restructurarea și redimensionarea sectorului public, și dezvoltarea pieței capitalurilor în Venezuela, precum și reducerea parțială a datoriei externe a țării, precizând drept obiectiv specific o creștere a ponderii acționarilor în populație prin promovarea unei largi participări a publicului în procesul transferului acțiunilor firmelor privatizabile. Aici se include în mod deosebit o sporire a rolului micilor investitori, avându-se în vedere constituirea unor planuri de finanțare a cumpărării de acțiuni (sponsorizate atât de organisme publice, cât și particulare) și care să apeleze într-o mai mare măsură la instituții de intermediere financiară, de exemplu de tipul fondurilor mutuale²⁾.

Realizarea procesului de privatizare prin intermediul unui mecanism de concertare guvern - patronat - sindicate (asupra căruia

vom reveni) presupune, la rândul său, respectarea unor principii cu conținut funcțional, constând în: protejarea maximă a patrimoniului public; transparența absolută a procesului; asigurarea desfășurării sale rapide, evitându-se însă improvizațiile; participarea deplină și activă la toate nivelurile și în toate fazele procesului a "actorilor" sociali: lucrători și întreprinzători³⁾.

Ca dimensiune adiacentă aspectelor principiale menționate, este remarcabil faptul că dezbaterile legate de orientarea fundamentală a privatizării în Venezuela se axează nu numai pe aspectul public al desfășurării acesteia (concretizat în asigurarea transparenței sale depline), ci și pe așa-numita "privatizare a privatizării", vizând necesitatea participării organismelor particulare la managementul procesului, deci la înseși conceperea și orientarea sa în fapt⁴⁾.

Latura funcțională a principiilor așezate la baza privatizării nu se rezumă însă la afirmații cu caracter de generalitate, ea căpătând un conținut concret; astfel, se poate vorbi despre existența unui triumvirat de principii, incluzând evaluarea realistă a firmelor sau activelor în vederea reflectării valorii lor de piață, neacordarea de protecție sau privilegii speciale la nivelul cumpărătorilor, ca și neacordarea de finanțare guvernamentală sau garanții din partea statului în vederea facilitării accesului la credit al cumpărătorilor de acțiuni ale firmelor aflate în privatizare.

În același timp, economistul și omul de afaceri Carlos Acedo Mendoza extinde orizontul evaluării, considerând necesară o evaluare contabilă a însuși subiectului privatizării, respectiv a bonității (standing-ului) cumpărătorului, atunci când aceasta este posibilă (avându-se, desigur, aici în vedere modalitatea licitației publice și nu difuzarea bursieră a titlurilor de proprietate), alături de utilizarea paralelă a mai

multor firme particulare cu reputație în domeniu în vederea evaluării firmelor privatizabile⁵⁾.

2. Implicarea pieței capitalurilor în procesul privatizării constituie un aspect de mare importanță în orientarea acestui proces în Venezuela. Astfel, se consideră că utilizarea mecanismelor pieței în implementarea acestui proces reprezintă realizarea dezideratului desfășurării sale libere și transparente, aceasta în condițiile în care înseși instituțiile bursiere, în contextul mai amplu al reformei sistemului financiar național, suferă restructurări și dezvoltări⁶⁾. Determinarea valorii bursiere a firmelor de privatizat este însă, în condițiile existenței a numeroase firme mixte, cu capital de stat și particular, nu numai un deziderat, ci și o necesitate; de remarcat că ponderile pachetelor de acțiuni deținute de către stat în firme din sectoare precum producția materialelor de construcții, industrie alimentară, construcții navale, industrie textilă, oscilează între 4-41%, cel mai frecvent încadrându-se între 20-30%, în timp ce în alte industrii, de asemenea vizate de procesul privatizării (cum ar fi, de exemplu, turismul) aceste ponderi sînt majoritare, ele mergînd pînă la 96%⁷⁾, ceea ce implică posibilitatea cotații mai realiste a acțiunilor acelor firme în care participațiile de stat nu sînt preponderente în capitalul social.

În această ordine de idei, poziția partidului social-cristin (COPEI), actualmente principalul partid de opoziție din Venezuela, vizează, între altele, și necesitatea realizării procesului privatizării prin intermediul pieței capitalurilor, însă cu utilizarea unor titluri de valoare cu cotații nominale (valori de emisiune) scăzute, astfel încît să permită și persoanelor cu economii reduse să investească în diferitele firme supuse privatizării, precum și cu o amendare a legislației antitrust prin stabilirea unei limite superioare a dimensiunii pachetelor de acțiuni care pot fi comercializate ca entități⁸⁾.

3. Dezbateri privind fundamentul legislativ al privatizării. O abordare a aspectelor principale ale privatizării venezuelene presupune și ilustrarea

dezbaterilor privind fundamentul legislativ al procesului, disputele opunînd pozițiile promovînd necesitatea elaborării unei legi speciale opiniilor care susțin utilizarea legislației existente în ipostaze amendate sau reformate.

Astfel, inserarea procesului privatizării, din punct de vedere juridic, în contextul prevederilor legale existente este posibilă avînd în vedere existența în Venezuela a unei legi organice privind înstrăinarea bunurilor sectorului public neapartinînd industriilor de bază, care statuează drept modalitate preferată de privatizare licitația publică; în același timp, comercializarea titlurilor de valoare, în speță a acțiunilor, este reglementată de alt corp de acte juridice (legea piețelor de capitaluri, legea organică a procuraturii generale - Contraloria General - a republicii etc.). La acestea se adaugă legea salvagădării patrimoniului public, care sancționează ca delict vînzarea activelor statului la prețuri prea joase⁹⁾.

Unele opinii (de exemplu cea susținută de Carlos Raul Hernandez, senator din partea partidului Accion Democratica) susțin că, deși inițierea procesului privatizării fără o bază legislativă special adoptată în acest sens poate genera costuri, acestea sînt compensabile prin viteza și eficiența obținabile în desfășurarea procesului, considerîndu-se în același timp că deși promulgarea unei legi speciale poate reduce costurile politice, ea poate însă acționa contraproductiv față de obiectivul ultim al privatizării¹⁰⁾. Cu toată susținerea posibilității implementării privatizării în baza legislației existente, acest punct de vedere lasă să se întrevadă realizarea unui "contract social", ca acord între guvern, partide politice, organizații patronale, sindicate (cu instituționalizarea sa potențială într-un Consiliu național al privatizării) drept premisă fundamentală.

Pe de altă parte, Eduardo Quintero, președintele Fondului de Investiții din Venezuela (FIV), care constituie organismul coordonator al procesului privatizării în această țară, susține că extinderea cadrului juridic al privatizării trebuie să meargă dincolo de amendarea și revizuirea legislației existente, incluzînd drept probleme noi delimitarea industriilor strategice sau de bază care nu pot fi privatizate, destinațiile acordate fondurilor

generate de privatizare, precum și însăși orientarea strategică, pe termen lung, a procesului¹¹⁾; el consideră privatizarea drept proces în esență politic, vânzarea-cumpărarea propriu-zise reprezentând doar ultima sa fază, iar acest caracter politic, derivat din faptul că privatizarea implică modificarea mecanismelor "tradiționale" ale producerii bunurilor și serviciilor, impune, alături de necesitatea unei participări interinstituționale la realizarea procesului, o concertare a diverselor grupări politice și economice vis-à-vis de problema privatizării (cu precizarea că, spre deosebire de opinia anterioară, această concertare este aici considerată a fi optim realizată prin însăși adoptarea unei legi a privatizării care să includă atribuțiile menționate anterior).

Noua legislație apare, conform altor puncte de vedere, drept o extensiune a celei existente (și nu doar o reformare a acesteia), Comisia de finanțe a Senatului susținând necesitatea ca Ministerul Finanțelor, împreună cu Comisia interministerială pentru înstrăinarea bunurilor publice să elaboreze proiectul unui cadru legal al privatizării, în condițiile inițierii prealabile a procesului și coordonării sale prin intermediul FIV¹²⁾. De asemenea, se susține posibilitatea amalgamării legislației existente (din nou, a celei referitoare la organizarea și funcționarea FIV) cu o viitoare lege a privatizării¹³⁾.

Intențiile prezentate anterior au căpătat totuși concretețe prin intermediul proiectului de lege a privatizării propus spre dezbateră Congresului de către COPEI. Acest proiect evită atât enumerarea taxonomică a bunurilor posibile de privatizat, cât și adoptarea de proceduri rigide, dorindu-se a fi un cadru de opțiuni generale, oferind alternative adoptabile în funcție de specificul situațiilor avute în vedere¹⁴⁾. Interesantă este aici prevederea obligativității colaborării executivului cu legislativul în cadrul procesului privatizării, în vederea asigurării transparenței și eficienței acestuia (practic instituindu-se și o modalitate ad-hoc de control intrinsec al legislativului pe întreg parcursul privatizării); de asemenea, prevederea conform căreia statul nu poate reacchiționa firmele privatizate fără aprobarea prealabilă a Congresului repu-

blicii¹⁵⁾. Alte dispoziții ale proiectului au în vedere centralizarea fondurilor rezultate din procesul privatizării într-un Fond social de investiții (subordonat FIV), acesta urmînd să finanțeze programe "de strict interes social", precum și să subvenționeze acordarea de preferințe lucrătorilor la achiziționarea de acțiuni¹⁶⁾.

4. Structura instituțională a procesului privatizării în Venezuela

Experiența venezueleană în domeniul privatizării relevă existența unor aspecte instituționale de mare importanță. Așa cum am mai amintit, FIV reprezintă entitatea de coordonare practică a procesului privatizării, el dispunînd în acest sens de competențe multilaterale. Astfel, FIV asigură: selectarea firmelor care urmează a fi privatizate; stabilirea modalităților concrete de privatizare (licitație cu participare națională sau internațională, comercializare bursieră etc.) precum și reglementarea acestora; evaluarea contabilă, incluzîndu-se aici și atribuții în domeniul controlului financiar; participarea lucrătorilor la procesul privatizării; evitarea riscului revenirii în controlul satului a întreprinderilor privatizate. O dimensiune suplimentară a implicării practice a FIV în coordonarea privatizării o reprezintă transferul către această instituție autonomă din punct de vedere guvernamental a firmelor ce urmează a fi privatizate, inclusiv de la nivelul comisiilor de lichidare a unor holding-uri de stat ineficiente și/sau insolabile¹⁷⁾.

De asemenea, FIV are atribuția selecționării pe principii concurențiale a firmelor consultante în procesul privatizării, atât în cazul celor indigene cât și străine. Procedura vizează drept etapă inițială primirea informațiilor de la nivelul fiecărei firme în parte (așa-numitele "credenciales", atestînd reputația și experiența firmei în domeniu), urmată de întocmirea listelor pe sectoare specifice vizate de privatizare și de solicitarea prezentării de oferte, ca etapă finală în vederea selecționării acestor firme.

Domeniile de activitate avute în vedere sînt diverse: astfel, în anul 1990, cele 94 de firme naționale și 121 străine concurente reprezentau în special bănci de investiții, institute de consulting cu specializare

sectorială, firme de engineering, precum și societăți cu profil de consultanță juridică. Aria serviciilor prestate de către acestea nu este, la rîndul său, mai puțin diversificată: evaluări după metode multiple, negocierea efectivă a contractelor cu cumpărătorii cîștigători ai unor licitații publice, elaborarea de programe de promovare a procesului de privatizare, precum și definirea strategiilor de comercializare a titlurilor de valoare sau activelor¹⁸⁾.

Din punct de vedere al orientării generale a procesului privatizării, FIV are în vedere declanșarea acestuia, într-o primă etapă, în sectoarele bancar, turistic, al producției materialelor de construcții, transporturilor aeriene, construcțiilor navale, precum și lichidarea participărilor statului în cadrul firmelor mixte din industriile de prelucrare a laptelui, textilă, siderurgică, metalurgică. În același timp, acestei entități îi revine un rol de experimentare a posibilităților extinderii procesului privatizării în sectoare nevizate în mod obișnuit de acesta. Un exemplu îl constituie proiectarea unui program de privatizare în sectorul sanitar, care presupune mai întîi experimentarea la nivelul unui centru spitalicesc pilot, în funcție de rezultatele obținute urmînd a se trece la privatizarea totală sau parțială în diverse centre de asistență sanitară; cu toate acestea, datorită impactului social pronunțat, privatizarea în acest domeniu este plasată de către FIV la orizontul termenului mediu¹⁹⁾.

Alături de FIV, structura instituțională deosebit de densă a procesului privatizării în Venezuela include funcționarea unei Comisii prezidențiale (interministeriale) pentru privatizare, cu rol de organism direct al executivului, în componența căreia intră reprezentanți ai FIV, ministerele finanțelor, dezvoltării, ai Cordiplan (organismul guvernamental de planificare), Corporației venezuelene a lucrătorilor (CTV, ca organism sindical reprezentativ la nivel național), Fedecamaras (federația asociațiilor camerelor de comerț și industrie, ca instituție reprezentativă a patronatului), precum și ai procuraturii generale a republicii. Rolul acestei comisii constă în special în definirea spectrului

industriilor ale căror firme urmează a fi privatizate, o primă selecție incluzînd turismul, sectorul financiar-bancar, industriile siderurgică și a metalurgiei neferoase, chimia, industria ușoară, cea a materialelor de construcții, precum și sectorul agroindustrial²⁰⁾.

O altă categorie de organisme o reprezintă comitetele de concertare constituite la nivel sectorial sau de firmă, organizate în domeniile: turismului și serviciilor recreative, bancar-financiar, al transporturilor aeriene, agroindustrial, extractiv, al materialelor de construcție, precum și al serviciilor publice (utilităților). Din fiecare comitet sau subcomitet fac parte reprezentanți ai CTV, Fedecamaras, FIV, firmei ce urmează a fi privatizată, organismului tutelăr al acesteia, în plus participînd cu statut de invitați reprezentanți ai Ministerului muncii, precum și ai Biroului însărcinatului prezidențial cu problemele concertării. Reunirea comitetelor se face periodic (cel puțin lunar), ele avînd drept scopuri definirea sectoarelor supuse privatizării, stabilirea cadrului reglementărilor aplicabile diverselor faze ale procesului, calculul estimativ al efectelor privatizării asupra ocupării forței de muncă precum și la nivelul concentrării concurențiale pe piață și, nu în ultimul rînd, definirea orientărilor procesului privatizării și a strategiilor generale de implementare a acestuia.

De remarcat faptul că executivul are sarcina de a informa comitetele și subcomitetele de concertare în legătură cu propunerile de privatizare, strategiile generale avute în vedere, precum și cu privire la desfășurarea efectivă a procesului, în cazul în care acesta a fost deja inițiat. La rîndul lor, aceste organisme comentează propunerile executivului, cu prezentarea de inițiative adiționale sau complementare pentru a fi luate în atenție la nivelul entităților competente²¹⁾.

Este de asemenea necesară sublinierea faptului că, în ciuda rolului consultativ al acestor organisme, necesitatea realizării procesului privatizării prin intermediul mecanismului de concertare guvern-patronat-sindicate este exprimată și prin faptul că reglementarea participării reprezentanților Fedecamaras și CTV de către Consi-

liul național de concertare (care stabilește și constituirea de comitete sau subcomitete în fiecare caz în parte) este, prin decret prezidențial, obligatorie pentru toate acțiunile de privatizare și în toate fazele acestora ²²⁾.

În structura instituțională a privatizării se înscrie și Comisia pentru reforma statului (COPRE) care, prin intermediul unei "cărți albe" ("Opinión de la Copre sobre el proceso de privatización"), încadrează privatizarea drept element al unei strategii de dezvoltare vizând, în afara depășirii problemelor economice și sociale devenite acute în ultimii doi ani (slaba productivitate a economiei în comparație cu performanțele internaționale în domeniu, cronicizarea deficitelor bugetare, ineficiența statului ca producător de bunuri și servicii, accentuarea polarizării în distribuția veniturilor) și redefinirea relațiilor dintre stat și societatea civilă. Oferta Copre de acordare de asistență tehnică în conceperea și implementarea privatizării în Venezuela se axează pe clarificarea unui ansamblu de probleme interdependente: ierarhizarea obiectivelor procesului, modalități concrete de asigurare a transparenței acestuia, adaptarea sa la caracteristicile economiei naționale, precizarea amplitudinii sale (a sferei de cuprindere), impactul social al privatizării, privatizarea ca instrument al politicii economice (aici accentul căzând asupra conexiunilor cu procesul restructurării la nivel microeconomic, cu redimensionarea raportului dintre sectoarele public și privat și cu problemele asigurării echilibrului bugetar și al balanței de plăți), natura politică a procesului privatizării precum și interdependența dintre privatizare și democratizarea economică și politică ²³⁾.

5. Activitatea promoțională în domeniul privatizării

O latură esențială a experienței venezuelene a privatizării o constituie aspectul promoțional asociat acestui proces, inedit în raport cu alte experiențe de privatizare, mai cunoscute. Astfel, orientarea prioritară către capitalul străin impune necesitatea promovării și publicității pe plan internațional a procesului național de privatizare; se remarcă în acest

sens acțiunea de difuzare la nivelul comunității financiare nord-americane (cu accent special asupra Washingtonului, în postura de sediu al FMI și BIRD) a unei liste cuprinzând informații asupra a 100 de companii ce urmează a fi supuse privatizării în Venezuela, cu sublinierea rezervării (ca stipulație de interes pentru instituțiile creditoare cu vocație intențională) a 25% din fondurile obținute în scopul reducerii datoriei externe a țării ²⁴⁾.

Sub raport instituțional, activitatea promoțională în domeniul privatizării se traduce în crearea Consiliului național pentru promovarea investițiilor, urmărind stimularea realizării de investiții particulare cu capital național sau internațional în orice sector productiv și în oricare regiune a Venezuelei. Este demnă de subliniat componența preponderent privată a consiliului de administrație al acestui organism, în condițiile în care unii reprezentanți ai executivului sînt membri de drept, în speță fiind vorba despre deținătorii portofoliilor ministerelor de externe, al dezvoltării, finanțelor, precum și de președintele CVG (Corporación Venezolana de Guyana, cel mai mare holding de stat integrat regional în sud-estul țării) și PDVSA (Petroleos de Venezuela - corporația națională a exploataării și prelucrării petrolului ²⁵⁾.

O altă componentă a politicii promoționale vis-à-vis de privatizare o reprezintă organizarea unor cursuri și mese rotunde cu rol de informare și dezbateră asupra experiențelor de privatizare ale altor țări și relevanței acestora pentru Venezuela, precum și de pregătire de specialiști în acest domeniu. Problemele discutate privesc în mod special: cauzele creșterii anterioare a dimensiunilor sectorului public și consecințele acesteia; rolul statului în perioada actuală; obiectul, limitele, modalitățile și tehnicile, organismele de coordonare, inclusiv aspectele de planificare a privatizării; analizarea unor studii de caz (economii vizate în mod special fiind cele ale Marii Britanii, Franței, Italiei, Chile, Mexicului și Porto Rico). Importantă este anvergura participării avute în vedere; aceasta include reprezentanți ai Congresului, partidelor politice, asociațiilor patronatului, grupărilor sindicale, băncii centrale, Cordiplan, pe lângă cei ai organis-

melor specifice (FIV, etc), în scopul informării inșiși decidenților, deopotrivă de la nivelul executivului cit și a legislativului, cu privire la detaliilor acestui proces de mare complexitate.

6. Privatizarea și conversiunea datoriei în proprietate

Problema conversiunii datoriei în proprietate beneficiază de asemenea de o concretizare instituțională. Baza sa juridică este decretul 85/15 martie 1989, care

institue o comisie menită să aprobe propiectele de conversiune, cu accent asupra substituirii importurilor (pentru a preîntîmpina dezechilibre potențiale ale balanței de plăți), stimulării exporturilor și evitării închiderii firmelor private pe această cale, în special a celor din sectoarele agricol, industrial, agroindustrial, al construcțiilor, serviciilor, producției de bunuri de capital, electronicii, precum și a celor de la nivelul altor industrii care pot fi determinate ulterior de către comisie⁶⁾.

Note:

- 1) El. Nacional, Caracas, 26 august 1990
- 2) Carlos Acedo Mendoza - "Economia de la inflación", Monte Avila Editores, Caracas, 1991, p.309 - 310.
- 3) El Universal, Caracas, 27 august 1990
- 4) El Nacional, 10 iulie 1990
- 5) C. Acedo Mendoza, op.cit., p.307-308
- 6) Idem, p.317
- 7) El Universal, 11 iunie 1990.
- 8) El Nacional, 28 mai 1990.
- 9) C. Acedo Mendoza, op. cit., p.308-309
- 10) El Nacional, 26 august 1990.
- 11) El Nacional, 2 iunie 1990.
- 12) El Universal, 13 iunie 1990
- 13) El Nacional, 28 august 1990
- 14) El Nacional, 23 iunie 1990
- 15) El Nacional, 9 iulie 1990
- 16) Idem
- 17) Economia Hoy, Caracas, 1 iunie 1990
- 18) El Nacional, 1 august 1990
- 19) El Nacional, 2 iunie 1990

- 20) El Universal, 28 mai 1990
- 21) El Universal, 27 august 1990
- 22) El Nacional, 30 iulie 1990
- 23) El Nacional, 12 august 1990
- 24) El Nacional, 30 iunie 1990
- 25) El Nacional, 30 iulie 1990
- 26) C. Acedo Mandoza, op. cit., p. 302-303.