

## PRIVATIZAREA SECTORULUI PUBLIC ÎN ȚĂRILE DEZVOLTATE CU ECONOMIE DE PIAȚĂ

*Dr. Gheorghe ZAMAN*

Interesul crescând față de problemele proprietății de stat și ale statului în calitate de întreprinzător este unanim recunoscut în ultima vreme, în cercurile politice și științifice din țările dezvoltate, având în vedere că tocmai în sectorul de stat se întrepătrund importante și numeroase interese economice și politice ale diferitelor categorii sociale.

Naționalizarea, privatizarea, împletirea sectorului de stat cu cel privat și analiza eficienței economice a acestora constituie domenii de însemnătate cardinală pentru mecanismele pieței concurențiale în țările dezvoltate și, din punct de vedere teoretic, generează o multitudine de concepții și păreri care, în multe cazuri, au un caracter contradictoriu.

Cu titlu de exemplu, remarcăm două tendințe contradictorii într-un anumit sens. Astfel, se susține că, începând cu anul 1980, se constată tendința de intensificare a procesului de privatizare a întreprinderilor de stat (îndeosebi în unele țări CEE și Japonia), iar pe de altă parte, se înregistrează o creștere sau o stabilizare a dimensiunilor și rolului de întreprinzător ale statului<sup>1)</sup> (în țări cum ar fi Portugalia, Spania, Grecia, Canada).

Considerăm că nu sînt practic două curente de gândire diferite ci, mai degrabă, o reflectare în teorie a unor fenomene de "comprimare sau extindere" a proprietății de stat în țările dezvoltate, în funcție de problemele concrete, specifice cu care acestea sînt confruntate pe plan economic, social și politic.

Analiza esenței, cauzelor și principalelor tendințe ale schimbărilor în

proprietatea de stat evidențiază accentuarea unei imagini pluraliste și complexe a lumii economice contemporane, capacitatea crescîndă de flexibilizare și adaptare a mecanismelor și agenților săi economici, diversificarea crescîndă a piețelor de mărfuri și capital, integrarea regională și subregională.

În mod tradițional, proprietatea de stat a reprezentat un fel de "obol" pe care trebuie să-l accepte proprietatea particulară, capitalul privat pentru asigurarea unor condiții și cerințe generale ale creșterii economice pe ansamblul societății. În țări, ca de exemplu SUA, în care poziția capitalului privat a fost solidă de la bun început și unde posibilitățile de expansiune ale acestuia nu s-au lovit de granițele instituțiilor puterii politice, de anumite norme de drept sau revendicări ale păturilor sociale, proprietatea de stat a avut și are dimensiuni minime necesare. Dimpotrivă, în țările în care prin tradiție sectorul de stat era dezvoltat, în care factorul politic a jucat un rol important, sectorului de stat i-a revenit o importanță relativ mare (de exemplu, multe din țările vest-europene).

Distribuția inegală a însemnătății proprietății de stat în țările cu economie de piață a fost determinată de interferența unui complex de factori endogeni și exogeni, macro și micro, specifici fiecărei țări, de natură politică, social-economică și istorică. Acești factori au contribuit și la existența unei multitudini de forme politico-economice și juridice ale întreprinderilor de stat.

În funcție de obiectivele analizei, pentru evaluarea dimensiunilor

proprietății de stat se folosesc foarte mulți indicatori printre care menționăm pe cei mai importanți: ponderea PNB creat în sectorul de stat; procentul activelor de stat (materiale și financiare) în volumul total al activelor corporațiilor; ponderea statului în volumul producției nete; ponderea investițiilor de stat în industrie și infrastructură ca și în capitalul fix al ramurilor neagricole; ponderea statului în acumularea brută de capital și în ocuparea forței de muncă etc. Există și încercări de a construi un indicator global integral al proprietății de stat în țările dezvoltate, recomandat a fi aplicat în țările CEE<sup>2</sup>).

Dacă proprietatea de stat a existat, se poate spune "dintotdeauna" în țările cu economie de piață, funcțiile sale economice s-au schimbat. În prezent, aceasta este direct legată de îndeplinirea unor obiective și funcții macroeconomice, și anume:

a) menținerea unor activități și ramuri cu rentabilitate redusă sau chiar nerentabile din economie, neattractive pentru întreprinzătorii particulari dar utile pentru crearea condițiilor generale de ansamblu ale progresului societății și economiei (energie, transport, telecomunicații etc.);

b) asanarea economică a unor ramuri tradiționale, vechi (metalurgie grea, construcții de nave etc.) sprijinită de stat prin specializări și cooperări în producție, în anumite cazuri recurgându-se și la subvenții;

c) sprijinirea unor ramuri ale tehnicii de vîrf, cu importanță vitală pentru progresul întregii economii și pentru prestigiul țării (cum ar fi: electronica, industria aviatică și cosmică, energia și combustibilul) ca și a unor sectoare ale industriei strategice militare;

d) promovarea unei politici de dezvoltare regională prin crearea unor întreprinderi și unități în zone mai puțin dezvoltate, crearea de locuri de muncă,

înlăturarea unor decalaje economice și sociale între regiuni și zone (de exemplu, sudul Italiei, partea mediteraneeană a Franței, nordul și vestul Angliei, anumite zone economice din Spania, Portugalia și Grecia);

e) protecția mediului înconjurător, prin utilizarea unor tehnologii nereziduale, antipoluante îndeosebi în chimie și industria extractivă, prin alocarea unor resurse financiare speciale.

În țările dezvoltate cu economie de piață, proprietatea de stat își exercită vocația sa de cuprindere macroeconomică prin amortizarea efectelor perioadelor de recesiune, criză și postcriză, ca și absorbția șomajului atunci cînd acesta depășește limitele tolerabile pentru stabilitatea și echilibrul sistemului economico-social.

Unii adepți ai neoliberalismului, ignorînd funcția socială evidentă a întreprinderilor de stat, sînt pentru limitarea la maximum a proprietății de stat care, în marea majoritate a cazurilor, se caracterizează printr-o eficiență economică scăzută. Din acest motiv, ei se pronunță pentru privatizarea întreprinderilor de stat. O analiză atentă a realității evidențiază însă, că se pot întîlni și întreprinderi de stat rentabile sau la limita minimă a rentabilității, fiind o sursă importantă de venituri bugetare.

Analize efectuate de către specialiști din SUA, Canada, RFG, Australia și Elveția<sup>3</sup>) au arătat că, din cele 50 de cazuri analizate, numai la 3 întreprinderi de stat rentabilitatea economică a fost superioară celei înregistrată la firmele particulare. Principala cauză a rentabilității scăzute a firmelor de stat rezidă, din punct de vedere instituțional, în birocratizarea structurilor de conducere și a mecanismelor decizionale (aparatură funcționăresc ridicat, trepte decizionale multiple și greoaie, incompetența personalului etc.). Într-adevăr, eficiența economică a întreprinderilor de stat, comparativ cu cele

particulare, este mai scăzută. Dar, ar fi incorect dacă se scapă din vedere că, în cele mai multe cazuri, scopul primordial al proprietății de stat îl constituie soluționarea unor probleme macroeconomice, asigurarea unor premise și condiții sociale, juridice și politice de desfășurare a procesului creșterii economice în ansamblul său. În cazul întreprinderilor de stat, așadar, criteriul microeconomic al eficienței sau rentabilității este necesar a fi coroborat și chiar amendat cu criteriile de natură macroeconomică sau de eficiență economico-socială lato sensu.

Pentru o firmă de stat, principalul scop funcționează în numele sau din însărcinarea puterii centrale sau locale, obiectivele generale se situează în prim plan și vizează obținerea unor efecte macroeconomice și sociale la nivelul întregii țări sau al unei regiuni.

Aceste obiective de natură economică și socială cu tentă majoră de stabilizator și reglator se referă în principal la: susținerea unor domenii importante ale economiei; asigurarea funcționării normale a infrastructurii; contracararea unor influențe nefavorabile din partea capitalului străin; oferirea către populație a unor servicii avantajoase în sfera învățământului, sănătății, asigurărilor sociale; crearea de noi locuri de muncă etc.

Oricum, subliniem că aprecierea proprietății de stat numai prin prisma criteriilor microeconomice, de piață constituie o abordare unilaterală care, ipso-facto discreditează această formă de organizare social-economică.

În ultimii ani, în toate țările dezvoltate se remarcă o încercare asiduă de a găsi diferite forme și modalități de pătrundere a capitalului de stat în sectorul particular și invers. Această tendință este generată de cauze obiective cum sînt: accentuarea caracterului complex al economiei, tendința de a se ajunge la noi forme de

organizare economică, mai eficiente, la care este implicat capitalul de stat; schimbările tehnologice.

Formarea societăților mixte (joint ventures)<sup>4)</sup> cu capital de stat și privat se justifică mai ales în cazurile în care:

a) guvernul nu are suficiente fonduri pentru a crea o nouă întreprindere, dar este interesat să participe la activitatea acesteia; b) investitorul privat insistă ca guvernul să participe mai ales pentru a împărți riscul; c) investitorul privat intră pentru prima dată în afaceri și preferă o întreprindere de stat care, într-o anumită măsură este "protejată" împotriva regulilor dure ale concurenței; d) inițierea unei activități impune participarea statului care, pentru a maximiza eficiența, preferă managementul particular.

Mișcarea spre forme mixte de proprietate nu reprezintă un proces întâmplător, ci un fenomen legic care în anii '80 a fost dominat de privatizări, în primul rînd, ale firmelor de stat înalt rentabile<sup>5)</sup>. Pe de altă parte însă, au fost privatizate și o serie de întreprinderi cu pierderi în Spania, Italia<sup>6)</sup>. Deci, se poate spune că nu mai este valabilă și actuală formula "privatizarea profitului" și "naționalizarea pierderii". Vinzînd la prețuri reduse întreprinderile nerentabile, practic statul transferă aproape gratuit proprietarilor particulari o parte însemnată a activelor sale. Dimpotrivă, activele companiilor rentabile sînt plătite în principal prin veniturile directe proprii și se realizează la prețuri mai ridicate. Practica a demonstrat că, și pentru stat, și mai ales pentru investitorii particulari este mai atrăgător să se înfăptuiască, în primul rînd, privatizarea întreprinderilor rentabile și nu a celor cu pierderi.

Principalele căi<sup>7)</sup> ale privatizării sectorului public în țările cu economie de piață sînt: vinderea acțiunilor la bursă pentru toți cei care doresc (forma cea mai utilizată); vinderea unei cote din capitalul

de stat către persoane particulare sau companii; vânzarea acțiunilor capitalului de stat persoanelor care lucrează în întreprinderea respectivă; lichidarea unor întreprinderi.

Fiecare din formele de privatizare menționate se poate realiza în multe variante care presupun metode și tehnici specifice de pregătire și efectuare propriu-zisă a privatizării, în funcție de domeniul respectiv, de vânzătorii și cumpărătorii potențiali.

În cazul societăților mixte, potrivit ponderii ce o deține guvernul, investitorii particulari locali și străini, se pot utiliza o multitudine de tehnici de privatizare și organizare a patrimoniului respectiv.

Banii obținuți din vânzarea acțiunilor sau activelor, statul îi utilizează pentru a acoperi o serie de deficite bugetare sau a cumpăra alte acțiuni de la firmele particulare, menținându-și sau chiar mărindu-și influența.

Pentru a-și menține controlul asupra companiei cu capital mixt (de stat și particular), statul își rezervă dreptul de a-și desemna funcționarii cu posturi de răspundere, astfel încât să nu se producă modificări în strategia firmei fără ca statul să aibă cunoștință.

Privatizarea în țările cu economie de piață se realizează nu numai din motive politico-ideologice, ci și pe baza unor considerente pragmatice micro și macroeconomice (creșterea eficienței economice, reducerea deficitului bugetar, creșterea competitivității).

**Ideea depolitizării activității economice a statului, independent de voința politică a partidelor aflate la putere, capătă în prezent tot mai mult teren; s-a constatat că amestecul "flagrant" al factorului politic în treburile sectorului de stat, promovindu-și interesele sale înguste, constituie un element generator de însemnate pierderi.**

Conflucrarea dintre capitalul de stat și

cel particular este solicitată și de realizarea unor programe tehnologice costisitoare (de exemplu Airbus, Ariane, Eureka, trenuri cu viteză mare ș. a.), care, în cea mai mare parte, sînt transpuse în viață pe seama capitalului de stat sau mixt, în condițiile în care interferează o colaborare internațională sensibilă între acestea<sup>8)</sup> și surse combinate de finanțare.

Chiar dacă este afectat de privatizare în ceea ce privește dimensiunea, sectorul de stat în țările Europei Occidentale deține încă o pondere importantă.

Media ponderată, pe ansamblul CEE, a sectorului de stat<sup>9)</sup> (pe baza coroborării indicatorilor: număr de ocupați, investiții și valoarea adăugată) era în anul 1990 de 13,3% - față de 16,6% în 1982 și 15,3% în anul 1985 - apropiindu-se de nivelul anului 1973 cînd această pondere a fost de 13,8%.

Specialiștii sînt de părere că, reducerea sectorului de stat prin privatizare nu produce schimbări importante în structura de ramură și că, în țările CEE, crearea Pieței Unice, începînd cu anul 1993, va contribui la întărirea legăturilor dintre cele două sectoare.

După privatizările efectuate în țările CEE în deceniul al 8-lea, se pot distinge trei categorii de țări:

a) țări cu sector de stat puternic (Franța, Italia, Spania, Irlanda, Portugalia și Grecia) avînd o pondere de la 18% în Franța pînă la 24% în Portugalia;

b) țări cu sector de stat important (RFG, Irlanda, Danemarca, Belgia, Olanda) cu o pondere între 9-10% (Olanda) și 14-15% (Irlanda);

c) țări cu sector de stat redus (7,8% în Anglia și 4-5% în Luxemburg).

Unul din scopurile importante ale privatizării în țările dezvoltate constă și în limitarea situației de monopol a statului, în diferite domenii de producție, ceea ce va relaxa opțiunea consumatorilor pentru mărfuri și servicii, și va duce la

intensificarea concurenței și la creșterea eficienței economice<sup>10)</sup>.

După cum apreciază Bizaguet A., președintele Comitetului de Statistică al Centrului European al Intreprinzătorilor de Stat<sup>11)</sup> al cărui congres a avut loc în octombrie 1990 la Montpellier, se poate presupune că în viitor, privatizarea își va încetini ritmul în țările occidentale.

Experiența țărilor dezvoltate a arătat că, nu există un model unic pentru privatizarea sectorului public, în prezent manifestându-se tot mai pregnant tendința creării întreprinderilor cu capital de stat și particular, în cele mai diferite proporții, în funcție de anumite criterii și interese la nivel micro și macroeconomic. Oricum, în cazul întreprinderilor de stat, se conturează tot mai mult ideea că acestea trebuie să se conducă după criterii similare cu întreprinderile particulare.

Remarcăm totodată că accentuarea rolului privatizării în țările Europei Occidentale a condus la sporirea interesului pentru întreprinderile mici și mijlocii care dețin o pondere mare în

numărul total al firmelor și ocuparea forței de muncă<sup>12)</sup>.

În concluzie, se poate afirma că amplitudinea oscilațiilor proprietății de stat și implicit a privatizării acesteia în țările occidentale depinde de mai mulți factori de influență, printre care: dimensiunile sectorului de stat; ritmul creșterii economice, intensitatea căderilor cifrice; particularitățile structurii de ramură a economiei; gradul de monopolizare a ramurilor cheie; dimensiunile supraacumulării de capital; orientarea spre piața internă și externă a economiei; raportul forțelor sociale și intensitatea acțiunilor sindicale.

Evident, comparația privatizării din țările occidentale cu cea care se desfășoară în România, nu poate fi realizată decât în termeni generali și de perspectivă, condițiile concrete din țara noastră impunând maximum de discernământ în preluarea uneia sau alteia din experiențele internaționale din domeniul respectiv, ceea ce depinde în mod covârșitor de gradul de competență al factorului de decizie.

1) "Government and enterprise in Canada" Ed. by Rea K., Wiseman N., Toronto, Methuen, 1985, p. 375; Finn E., *Seven myths on the public sector, Canada Labour, Ottawa, 1984, vol. 29, N. 5, p. 16-18 etc.*

2) Vezi Taylor Ch. L., "Why governments grow: Measuring public sector size", Beverly Hills, 1983, p. 288.

3) Borcherding Th. E., Pommerchne W. W., Schneider F., "Comparing the efficiency of private and public production: The evidence from five countries. Public production". Ed. by Bös D. e. a. New York, 1982, p. 127-156; Santini J. J., "Les dénationalisations britanniques. Objectifs et réalisation", *Problèmes économiques*, N. 2020, 1987, p. 3-12.

4) Vezi: "Guidelines on Privatization, "UNDP, 1990, *Interregional Network or Privatization, New York, 1990.*

5) În poșta declarațiilor oficiale ale guvernului britanic potrivit cărora are intenția să privatizeze numai firmele de stat nerentabile, în realitate s-au vândut și firme rentabile din industria petrolieră, electronică sau alte ramuri de vârf ale tehnicii (British Telecom, British Leyland, British Gas) din care implicarea statului nu a fost complet eliminată.

6) Vezi: "Politics of privatization in Western Europe", Ed. Vickers J., Wright V., London 1989, p. 12; "Public Sector Deficits in OECD countries. Causes, consequences and remedies" Basing Sticks, London, 1989, p. 136.

7) "Techniques of Privatization of State-Owned Enterprises" (World Bank), vol. I, II, III 1989.

8) "Notes et études documentaires", Paris, 1986, N. 6821, p. 14; Intervention de P. Beregovoy, Ministre d'Economie, des Finances et du Budget au XII-ème Congrès du CEEP, Montpellier, oct. 1990, p. 5.

9) Bizaguet A., "L'impact actuel et l'avenir du secteur public dans l'économie européenne", Paris, 1990, p. 2; Bizaguet A., "Le secteur public et la privatisation", Paris, 1988, p. 66.

10) Pastieau P., "Privatisation et performances des entreprises publiques", Liège, 1988, p. 10.

11) "Compte-rendu sommaire du 12-ème Congrès du Centre Européen des Entrepreneurs Publics", Montpellier, 1990, 3-5 oct. p. 5.

12) "Les petites et moyennes entreprises: caractéristiques et financement des PME en France, en Europe et dans les autres pays industrialisés", Paris, 1989, p. 17.