

# TIPOLOGIA RESTRUCTURĂRII ÎN PROCESUL PRIVATIZĂRII ÎN ROMÂNIA

dr. Gheorghe Zaman

## I. Precizări naționale

Reforma economico-socială în România, prin obiectivele sale majore și mijloacele pe care acestea le presupun (îndeosebi cele ale creării unei economii de piață), impune o serie de clarificări și precizări noționale, absolut necesare pentru dezvoltarea abordărilor teoretice ale economiilor în tranziție și facilitarea pragmatică a procesului.

Pornind de la premisa că se cunoaște definiția restructurării în economie, mai mult sau mai puțin "unanim" acceptată într-o cuprindere necesară și suficientă, evidențiem totuși că restructurarea lato-sensu include orice modificare, schimbare sau mutație de esență a elementelor per se și a interdependențelor dintre acestea, care formează o structură specifică unui sistem atât în cadrul său intern, cât și în zona raporturilor cu mediul extern.

Deși, în opinia multor specialiști, restructurarea reprezintă un proces care, de altfel ca și privatizarea, ar putea fi realizat rapid, bazându-se pe diverse rețete ale "terapii șoc", realitatea reformelor din țările central și est-europene, precum și din alte țări dezvoltate, evidențiază că procesele restructurative fundamentale nu pot fi înfăptuite decât pe termen mediu și lung, ajustările structurale pe termen scurt constituind doar o premisă necesară, dar nu și suficientă pentru desfășurarea fenomenului în toată amploarea și profunzimea sa.

În opinia noastră, privatizarea, ca element determinant al reușitei reformei economico-sociale în România, prin schimbările și efectele pe care le produce asupra diferitelor structuri societale, reprezintă o restructurare sui-generis, mar-

cată, în primul rând, de schimbarea regimului proprietății, a drepturilor de posesiune, dispoziție, utilizare și uzufruct. Privatizarea este o componentă determinantă a restructurării și în sensul creării premiselor pentru concurență loială, libertate economică, consolidarea spiritului antreprenorial și a inițiativei particulare la nivel microeconomic.

În timp ce restructurarea include privatizarea, aceasta de pe urmă conține elemente complexe de restructurare, dar ca desfășurare în timp este limitată.

Dacă inițial am fost tentați să agreăm ideea că mai întâi se poate realiza în România privatizarea rapidă și, ulterior, restructurarea, pe parcursul celor patru ani de reformă a rezultat tot mai clar că:

a) restructurarea și privatizarea, ca procese de bază ale transformării unei economii hipercentralizate într-o economie de piață, se desfășoară în paralel cu intensități, mijloace și obiective identice, dar diferențiabile în ceea ce privește secvențialitatea, complementaritatea, consistența și căile de compatibilizare;

b) restructurarea ca și privatizarea sunt procese cu costuri economico-sociale incontestabile ale căror determinare cantitativă și calitativă, minimizare și raționalizare intră în competența puterilor de stat, sub diferite forme de acțiune;

c) privatizarea singură (în sensul transferului de proprietate și al dezvoltării sectorului privat, pe baza propriilor sale resurse) în ritmuri rapide sau lente, în cele mai multe situații nu este suficientă pentru reușita tranziției, întrucât s-a manifestat tot mai evident necesitatea unei restructurări extinse, indiferent de regimul proprie-

tății, în scopul creării unor întreprinderi viabile, generatoare de profituri, pe baza unui mediu concurențial normal;

d) indiferent de ordinea în care se realizează, privatizarea și restructurarea se pot potența reciproc, în condițiile în care sunt respectate regulile și cerințele eficienței economice și sociale, inclusiv criteriile de moralitate și democrație, specifice unui stat de drept modern;

e) restructurarea și privatizarea, la cele mai înalte niveluri de organizare economico-socială, nu reprezintă un scop ca atare, ci un mijloc, o metodă, un procedeu subordonat obiectivelor dezvoltării umane durabile, stabilite la confluența și interferența dintre social, economic, politic, istoric, tehnologic etc. cu întindere pe durate de timp mai scurte sau mai lungi.

Una din problemele vii discutate se referă la plasarea în timp a privatizării și restructurării, în sensul dacă una ar trebui să preceadă sau să urmeze celeilalte. Problema este complexă, un răspuns simplist sau cu pretenții generalizatoare nu poate fi dat, cu atât mai mult cu cât există o diversitate specifică de situații.

Deși privatizarea și restructurarea se bazează pe o serie de principii și metode diferențiate, în funcție de domeniul la care se referă, există o preponderență a opiniei potrivit căreia restructurarea operațională și organizațională cel mai bine se efectuează de către noii proprietari, ceea ce ar pleda pentru realizarea mai întâi a privatizării și ulterior a restructurării. Această poziție mai se bazează și pe faptul că, de regulă, statul ca agent economic nu poate realiza o restructurare microeconomică eficientă, după cum a rezultat din experiența multor țări. Oricum, incapacitatea statului în această privință nu se poate absolutiza, mai ales în perioada tranziției, când o parte însemnată a întreprinderilor încă mai au capital majoritar de stat și trebuie găsite soluții de restructurare în astfel de con-

diții, recurgându-se evident la mecanisme economice viabile de eficientizare. O altă soluție ar fi privatizarea prin procedee cât mai rapide, care totuși, după cum arată realitatea, nu pot fi implementate atât de rapid.

În opinia noastră - restructurarea reprezintă o noțiune mai largă decât privatizarea din punctul de vedere al conținutului, al ariei de cuprindere și al perioadei de timp în care se desfășoară, deoarece:

- restructurarea vizează toate domeniile economico-sociale, indiferent de caracterul lor public sau privat;

- restructurarea economiei este un proces continuu, în sensul producerii de schimbări structurale care vizează permanent economia, ca urmare a caracterului imperativ al mutațiilor impuse de creșterea stocului de cunoștințe științifice și tehnologice, de tendințele de internaționalizare, globalizare și ecologizare;

- pentru economiile în tranziție, restructurarea și privatizarea au intensități și conotații specifice, comparativ cu țările cu economie de piață, dar, indiferent de locul în care acestea s-ar produce, restructurarea include, în ultimă analiză privatizarea care este, de fapt, nu numai o schimbare majoră a structurilor de proprietate, dar și factorul propulsor al forțelor și mecanismelor pieței concurențiale.

Făcând abstracție de gradul de convenționalitate pe care îl presupun, cel puțin din punctul de vedere categorial, definițiile restructurării și privatizării, analizele efectuate relevă că acestea sunt două procese primordiale pentru realizarea tranziției în România, care necesită articulare și conectare, pe bază de principii și obiective strategice ale economiei de piață, dincolo de dimensiunea efemeră a unor presupuse "judecăți de valoare" pe termen scurt sau a unor "viziuni paternaliste", lipsite de un suport obiectiv durabil.

## 2. Încercare de "tipologie" a restructurării

În context economic, orice modificare semnificativă în structurile sau procesele unui domeniu delimitat din economie poate fi atribuit direct sau indirect restructurării, înțelegându-se concret prin aceasta un ansamblu de modificări operaționale și organizaționale care au ca principal scop sporirea eficienței economico-sociale și a competitivității domeniului respectiv.

Întrucât restructurarea, ca proces continuu de cuprindere și intensități diferite, se caracterizează printr-un înalt grad de complexitate, orice încercare de a o încadra în categorii și clasificări, pe baza unuia sau mai multor criterii, este pe bună dreptate criticabilă, atât teoretico-metodologic, cât și practic. În pofida existenței acestui risc, considerăm că între tentativa de grupare a restructurării pe diferite tipuri și lipsa acestei tentative este de preferat prima alternativă, deoarece:

- oricât de imperfectă ar fi o tipologie, ea servește la o mai bună ordonare și cunoaștere a procesului din mai multe puncte de vedere, inclusiv din cel al sporirii capacității de sinteză și desprinderii a ceea ce este semnificativ;

- de regulă, tipologiile au o valoare operațională oferind factorilor de decizie elemente de referință pro sau contra, în demersul fundamentării politicilor economice de restructurare și privatizare.

### 2.1. Restructurarea cadrului juridic

Cunoscută și sub formă de schimbare a regimului juridic al proprietății, restructurarea statutului legal al întreprinderilor

<sup>1)</sup> Acest sistem, potrivit unor specialiști, ar reprezenta în exclusivitate sistemul capitalist al proprietății private, în timp ce alții susțin că sistemul acționarial este un tip evoluat de proprietate privată în cadrul căruia se manifestă un puternic spirit de parteneriat, atât între diferiții proprietari privați, cât și între aceștia și cei care exercită diferențiat atribuții distincte pe dezmembrăminte ale proprietății.

\* Form.a acționarială a proprietății în economiile de piață mature ridică și problema coexistenței și a raporturilor dintre sectorul public și cel privat, respectiv dintre cele două tipuri de proprietate care le sunt specifice. În condiții normale (de echilibru), contrapunerea unui tip de proprietate celuilalt sub eticheta incompatibilității nu poate fi considerată ca demers acceptabil, operațional și rezonabil. Unii specialiști susțin că în istoria recentă a țărilor cu economie de piață au existat mai multe "valuri" de naționalizări și privatizări.

de stat în România s-a referit, în primul rând, la crearea regiilor autonome și a societăților comerciale cu capital de stat având potențial diferit de privatizare. În acest sens, menționăm importanța procesului de transformare a societăților comerciale cu capital de stat, în marea lor majoritate în societăți pe acțiuni (procesul de corporalizare), conduse de consilii de administrație, în condițiile unei autonomii funcționale ale cărei obiective și mijloace de exercitare pot fi obiectul unei analize distincte.

Pe măsură ce se desfășoară privatizarea în România, prin formele cunoscute (vânzarea de acțiuni, privatizarea-pilot, procedul standard, vânzarea de active etc.), are loc un evident proces de restructurare legală care este consacrat prin transferul proprietății din sectorul public în cel privat.

Dacă în teoria economică au existat și încă se confruntă păreri diferite în ceea ce privește preponderența unuia sau altuia dintre sectoare, din experiența acumulată în ultimele decenii în țările cu economie de piață, dezvoltate și în curs de dezvoltare, a rezultat că preponderența sistemului acționarial al proprietății<sup>1)</sup>, în forma sa actuală, reușește să îmbine inițiativa întreprinzătorilor cu participarea salariaților și a proprietarilor propriu-zisi\*.

Deși, în procesul transformărilor economico-sociale, ponderea proprietății de stat s-a redus sensibil, acest tip de proprietate nu a dispărut, el continuând să existe în proporții diferite de la o țară la alta.

Apare evident că exclusivitatea sau preponderența proprietății de stat, publice în economia totalitară, hipercentralizată a reprezentat o experiență neviabilă.

2.2. *Restructurarea organizațională* are ca obiectiv modificarea rețelei instituționale și a compartimentelor, începând cu ministerele și alte organisme de sinteză, coordonatoare, și terminând cu departamentele și întreprinderile din economie, în sensul modificării de atribuții, competențe și responsabilități ca și a ierarhiilor decizionale, transmiterii de informații, metodelor și tehnicilor manageriale, pregătirii forței de muncă, sistemelor financiare și contabile.

În condițiile unei situații neclare în ceea ce privește drepturile de proprietate în perioada de tranziție, s-a constatat că autonomia funcțională a regiilor autonome și societăților comerciale, inclusiv formulele organizatorice implicate, nu au reușit să stabilească în mod clar competențele și atribuțiile pe care trebuie să le aibă statul în calitate de proprietar. Din acest motiv, o serie de unități de stat și-au manifestat atribute ale dreptului de proprietate care vizau mai degrabă pe cele ale proprietății private în ceea ce privește dreptul de dispoziție și utilizare fără responsabilități față de unele criterii de performanță.

Un aspect semnificativ al restructurării organizaționale vizează divizările și fuziunile de întreprinderi de stat. Imediat după anul 1989 au avut loc și divizări de unități care funcționau în fapt pe baza unor principii de optim dimensional tehnico-economic. Acest fenomen negativ a condus la creșterea aparatului birocratic (directori, contabili șefi, responsabili de compartimente) și, implicit, a costurilor (generând presiuni inflaționiste), precum și la întreruperea legăturilor tehnico-economice firești ale fluxurilor de fabricație, ceea ce s-a repercutat nefavorabil asupra indicatorilor de eficiență, a contribuit la

accentuarea blocajelor în lanț și la sporirea necorelărilor și incoerenței în economia reală. O dovadă de netăgăduit a deciziei inițial greșite de divizări o constituie în prezent cererea de revenire la fuziune pentru multe dintre unitățile dezmembrate.

Dacă în general divizarea unor întreprinderi mijlocii și mari, create pe principii pur administrative, de comandă hipercentralizată și inefficientă a fost justificată, fără mișcarea unor complexe economice integrate, încălcând dimensiunile optimului tehnico-economic, uneori din dorința de a accede la mai multe funcții de manageri, constituie evident o eroare pe care proprietarul (adică statul) ar fi avut sau are datoria să o prevină sau, după caz, să o soluționeze, pe baza unor analize de fundamentare, efectuate cu discernământ profesional.

În cadrul restructurării organizaționale, nevoia asigurării fluxului informațional în întreprinderi și între acestea reprezintă o cerință fundamentală, indiferent de regimul proprietății, care are ca scop o mai bună cunoaștere a raportului dintre cerere și ofertă, dintre producători și consumatori. Acest flux informațional în prezent riscă să devină tot mai contorsionat și subdimensionat în raport cu cerințele transparenței și ale fluidizării piețelor muncii și capitalului.

2.3. *Restructurarea operațională* constă în general în îmbunătățirea, perfecționarea și schimbarea proceselor tehnologice de producție, ale problemelor resurselor, distribuirii, dimensiunii operațiilor de fabricație, sistemului de marketing și computerizare, la diferitele niveluri de organizare.

Restructurarea operațională simultană a unui mare număr de întreprinderi este o sarcină dificilă dacă nu chiar imposibilă pentru Guvern. Din acest motiv, în multe cazuri, mai întâi s-a recurs la privatizare, în contractele de vânzare-cumpărare înscrându-se clauza obligatorie a efectuării de

investiții tehnologice post-privatizare. În cazul nerespectării clauzelor respective se prevede aplicarea unor sancțiuni și penalizări.

Restructurarea operațională impune analize complexe referitoare la nivelul tehnologic al întreprinderilor și cerințele actuale ale competitivității astfel încât, prin privatizare, să se poată crea condițiile unei dotări tehnice superioare, cu deosebire în cazurile în care mașinile, echipamentele și procesele de fabricație prezintă un avansat grad de uzură fizică și mai ales morală.

*2.4. Restructurarea financiară* are în vedere, în primul rând, reeșalonarea datoriei și a structurii activelor unei întreprinderi care să-i permită realizarea, într-o perspectivă mai mult sau mai puțin îndepărtată, a unui bilanț viabil și, implicit a unor profituri. Cu alte cuvinte, are loc reducerea capacității întreprinderilor de a genera datorii și mărirea posibilității de a realiza fluxuri de lichiditate-(cash flow) crescând. Restructurarea datoriilor întreprinderilor (a arierateilor) se poate soluționa prin: crearea unor fonduri speciale de preluare a datoriilor (debt clearing houses); înființarea de bănci sau agenții de restructurare a împrumuturilor; conversia, reducerea sau anularea datoriilor în mod diferențiat.

În prezent, prin fondurile încasate din privatizări, F.P.S. contribuie la restructurarea societăților comerciale cu capital majoritar de stat în mai multe modalități.

### 3. Măsuri de restructurare

În anul 1993, cea mai mare parte a fondurilor F.P.S. de restructurare financiară și tehnologică a fost destinată societăților comerciale din sectorul avicol (10 miliarde lei) și societăților comerciale de creștere a porcilor (7 miliarde lei). În anul 1994 s-a continuat alocarea de fonduri pentru restructurare îndeosebi în ramurile industriei prelucrătoare.

*2.5. O altă formă de restructurare* se referă la înființarea societăților comerciale de strategie care includ companii integrate orizontal sau vertical, grupează unități cu fluxuri de producție conectate într-un mod sau altul. În cazul țării noastre, astfel de societăți de strategie cu drepturi speciale în ceea ce privește administrarea patrimoniului au fost create în industria siderurgică. Societățile de strategie într-o anumită măsură sporesc gradul de concentrare în economie, dar crearea lor este impusă de creșterea profitabilității.

Crearea unor astfel de societăți este legată și de o anumită strategie a privatizării care ține seama de asigurarea unor fluxuri de producție continue în amonte și în aval, în întreaga industrie.

*2.6. Demonopolizarea și divizarea de unități* constituie o altă formă a restructurării prin care se urmărește facilitarea procesului de privatizare. Într-adevăr în cazul activelor sau al unor unități de talie mai mică, privatizarea se poate realiza mai repede întrucât este nevoie de un volum relativ redus de capital, comparativ cu societățile mijlocii și mari.

În cadrul programelor sale de privatizare și restructurare, în cazuri justificate, a aprobat divizarea mai multor societăți comerciale F.P.S. a căror activitate putea fi îmbunătățită printr-un astfel de tip de restructurare.

F.P.S. a întocmit metodologia de restructurare a societăților comerciale care prevede ca document obligatoriu studiul de strategie sectorială sau subsectorială.

Un număr de 30 de societăți comerciale cu capital de stat din sectoarele construcții de mașini, chimie și petrochimie cu situație financiară critică au fost supuse unui regim strict de supraveghere econo-

mico-financiară (H.G.301/1993).

În cadrul programului de reformă economică, restructurarea în România se desfășoară pe trei niveluri distincte, intercorelare organizatoric și instituțional:

- ajustarea structurală macroeconomică;
- restructurarea sectorială și subsectorială;
- restructurarea microeconomică.

Identificarea societăților comerciale restructurabile se face luând în considerare:

- a) importanța strategică a societăților comerciale în cadrul sectorului sau a acestuia în cadrul economiei;
- b) strategiile de dezvoltare sectorială pe o perioadă de 5- 10 ani;
- c) opțiunile potențialilor investitori sau cumpărători;
- d) analizele proprii ale F.P.S. și recomandările din partea F.P.P. și Agenției Române de Restructurare;
- e) situația economico-financiară a societăților comerciale.

Întreprinderile nerentabile, de mari dimensiuni, cu pondere semnificativă în ansamblul sectorului, care propagă efecte negative puternice asupra celorlalte societăți și sistemului financiar bancar, se supun unor supravegheri speciale și izolări financiare, luându-se măsuri pentru:

- a) stoparea efectelor negative asupra celorlalți agenți economici și minimizarea pierderilor, pornind de la oprirea activităților cu pierderi până la lichidarea segmentelor neviabile din societățile comerciale respective;
- b) acordarea de asistență și colaborare cu managerul, crearea unor noi echipe manageriale;
- c) identificarea și utilizarea resurselor financiare (fonduri speciale de la buget, donații internaționale și bilaterale, alte resurse atrase etc.).

Problema restructurării întreprinderilor cu capital majoritar de stat intră în preocupările nu numai ale F.P.S., dar și ale

ministerelor și Agenției Române pentru Restructurare creată la sfârșitul anului 1993. Deocamdată, condiționarea acordării de fonduri pentru restructurare în vederea privatizării imediate nu se aplică decât într-un număr relativ redus de cazuri, date fiind urgențele numeroase care provin din partea unor întreprinderi importante pentru economia națională cu șanse reduse de privatizare în perspectiva apropiată.

Printr-o hotărâre de Guvern (445/1994) s-a întocmit o listă de societăți comerciale care vor realiza programele de restructurare cu sprijinul institutelor de proiectare și cercetare și al firmelor de consultanță care se vor selecționa potrivit reglementărilor în vigoare.

Finanțarea activității de restructurare a acestor societăți se efectuează din următoarele surse:

- a) Fondul pentru Cercetare-Dezvoltare și fondurile asigurate prin programul REPEDE - PHARE pentru studiile de analiză diagnostic și programele de restructurare;
- b) surse proprii ale societăților comerciale;
- c) fonduri alocate din bugetul Fondului Proprietății de Stat, constituite cu această destinație;
- d) credite externe pentru restructurare, garantate de Guvern;
- e) credite acordate de bănci cu garanția statului;
- f) profitul net al Băncii Naționale a României, disponibilizat pentru restructurarea sectoarelor porcine și avicol, în baza articolului 17 din Legea bugetului de stat.

În anul 1994, un număr de 32 de societăți comerciale cu capital majoritar de stat au programe de restructurare coordonate de Agenția de Restructurare din domeniile: chimie, petrochimie, siderurgie, construcții de mașini.

Sub supravegherea Agenției de Restructurare și a Fondului Proprietății de Stat se vor realiza prin forțe proprii programe de restructurare în următoarele do-

menii: industria metalurgică (15 întreprinderi); chimie și petrochimie (24 unități), construcții de mașini (28); electrotehnică, electronică și mecanică fină (21); industria textilă și pielărie (29); industria lemnului (15); materiale de construcții (9), mine și geologie (2); agricultură și alimentație (25).

Capacitatea de restructurare a întreprinderilor cu capital majoritar de stat prin forțe financiare proprii, în cea mai mare parte a lor, constituie o dovadă a începutului de redresare economică a acestor unități, după ce au trecut prin perioade deosebit de dificile. În plus, se adaugă și punerea în aplicare a contractelor de management care stabilesc criterii de performanță la care se angajează conducerea unităților respective.

Legătura dintre restructurare și privatizare în perioada de tranziție a României la economia de piață poate fi vizualizată din mai multe planuri:

a) **restructurare antepriprivatizare cu perspective ulterioare de privatizare**, tocmai datorită îmbunătățirii situației economico-financiare a întreprinderii, ca urmare a primirii unor fonduri de restructurare

necesare și suficiente.

b) **restructurare antepriprivatizare fără perspectivele unei privatizări imediate**, în cazul unităților mari pentru care fondurile de restructurare, acordate împreună cu sursele proprii sau atrase de la investitorii din țară și străinătate, nu sunt suficiente pentru eficientizarea societății;

c) **restructurarea postprivatizare** efectuată cu mijloacele financiare și prin prisma intereselor noului proprietar particular.

În ceea ce privește **procedura de privatizare în masă**, caracterizată prin gratuitate, rapiditate și cuprinderea unui număr mare de întreprinderi cu un acționariat inițial disipat, considerăm că restructurarea nu poate fi realizată decât ulterior, în limita fondurilor probabil modeste la început, dată fiind lipsa de capital de pe piața internă și slaba propensiune spre economisire a unităților decapitalizate sau cu profituri mici.

Stimularea restructurării întreprinderilor privatizate prin procedeul de masă va rămâne un atribut quasi exclusiv al liberei inițiative particulare, al mecanismelor cererii și ofertei care funcționează într-o piață concurențială.

## BIBLIOGRAFIE

1. H.G. nr.445/1993 privind acțiunea de restructurare a unor societăți comerciale cu capital majoritar de stat, de importanță deosebită pentru economia națională, *Monitorul Oficial al României*, nr.215, 15 august 1994;
2. Hotărârile Parlamentului României privind: aprobarea Raportului de activități al Fondului Proprietății de Stat în anul 1993 și aprobarea Programului de privatizare al Fondului Proprietății de Stat pentru anul 1994, *Monitorul Oficial al României*, nr.81, 30 martie 1994;
3. Zaman Gh., Bratu I., *State Enterprise Restructuring in Romania*, 102 pagini, București, 1994, studiu elaborat în colaborare cu ACE - PHARE;
4. \*\*\* *Privatization and Control of State-Owned Enterprises*, edited by Ravi Ramamurti și Raymond Vernon, New York, 1993, *Economic Development Institute of the World Bank, EDI Development Studies*.
5. Hanke Steve, *Privatization and Development*, ICEG, San Francisco, California, 1987, 237 p.
6. \*\*\* *Private Solutions to Public Problems*, The Center for International Private Enterprise, editor Cristian Laroulet, Editorial Trineo S.A., 1993, 290 p.
7. Frydman R., Rapaczynski A., *Privatization in Eastern Europe: Is the State Withering away?*, CEU Press, Budapest, London, New York, 1994, 221 p.
8. Earl J., Frydman R., Rapaczynski A., Turkewitz J., *Small Privatization*, CEU Press, Budapest, London, New York, 1994, 301 p.
9. Stiglitz J., *Financial Systems for Eastern Europe's Emerging Democracies*, ICEE, *Occasional Paper Number 38*, 1993, 40 p.
10. \*\*\* *Transformation of Planned Economies: Property Rights Reform and Macroeconomic Stability*, editată de Blommenstein M. și Marrese M., OECD, 1991, Paris, 126 p.