

# RESTRUCTURĂRI INDUSTRIALE ȘI TRANSFORMĂRI ECONOMICE ÎN EUROPA CENTRALĂ ȘI DE EST\*)

Xavier Richet  
Universitatea Rennes II  
Franța

Mutațiile economice în curs de desfășurare din țările Europei centrale și de est ridică numeroase probleme privind durata, ritmul și amploarea transformărilor, mobilizarea capacităților financiare și a resurselor manageriale necesare pentru a modifica structura acestor economii și pentru a crea o dinamică de piață durabilă.

În cursul ultimilor ani s-a acordat multă atenție articulării și înlănțuirii măsurilor de ordin macro și microeconomic, priorității de stabilizare macroeconomică, înaintea oricărei alte măsuri, tehnicilor și modalităților de privatizare a activelor publice.

Dificultățile de a recurge masiv la privatizare, brutala recesiune care a lovit aceste economii, în sfârșit creșterea rapidă a nivelului șomajului ne fac să ne punem întrebarea în legătură cu câteva aspecte ale transformărilor în curs, mai ales în ceea ce privește dimensiunea microeconomică a tranziției, legătura între privatizarea și restructurarea industrială, legătura între disciplina financiară, controlul extern și ajustarea întreprinderilor. Întrebări apar de asemenea legate de rolul statului în domeniul industriei, evocându-se modele posibile de intervenție a puterii politice.

## 1. O restructurare industrială deformată

Una din cauzele crizei sistemelor socialiste ține de incapacitatea fostelor guverne de a stăpâni disfuncționalitățile structurale și de a opri scăderea regulată a productivității factorilor de producție (tabelul nr. 1) și îndeosebi a celei a capitalului. În cursul anilor '70 și '80 productivitatea factorilor și ritmul de creștere a PNB au început să scadă în mod regulat, apropiind aceste ritmuri de cele pe care le cunoșteau economiile industriale cu economie de piață. Modul de creștere extensiv indus de planificarea centralizată, inadecvarea instrumentelor de conducere au generat o structură industrială marcată de importanța relativă a părții industriei în produsul intern și subdezvoltarea serviciilor.

Industria, în Polonia, la mijlocul anilor '80 contribuia cu aproape 52% din PIB, în timp ce media, pentru țările cu un nivel similar al venitului este de 39%; numai 3,7% din populația activă este utilizată în sectorul serviciilor față de 11,7% în Irlanda, 9,1% în Țările de Jos și 7,3% în Franța (H.Kharas 1991). S-a calculat că, în medie, țările ECE și URSS foloseau de două ori mai multă energie și utilizau de 2,5 ori mai mult oțel pentru a produce o unitate de PNB, în raport cu media economiilor de piață din Europa de vest (J. Winieki, 1988). Absența sistemului financiar, prețurile administrate și politica subvențiilor au contribuit la creșterea distorsiunilor și la limitarea impactului pentru alocarea re-

\*) Traducere: Grigore Vâlceanu și Gheorghe Zaman

surselor într-un mod mai rațional. În Ungaria prin sistemul birocratic de redistribuire, volumul subvențiilor acordate atingea nivelul profiturilor realizate de către întreprinderi (Kornai și Matits, 1986),

penalizând întreprinderile cele mai performante și asigurând perenitatea întreprinderilor cele mai ineficiente. În Cehoslovacia, nivelul subvențiilor din 1988 reprezenta 13,5% din PIB.

Tabelul nr.1

Ritmul creșterii productivității factorilor  
(în %)

	Ungaria	Bulgaria	RDG	Polonia	România	Cehoslovacia	URSS
Productivitatea muncii							
1970-1980	5,5	5,0	5,2	5,9	6,0	5,1	4,3
1980-1987	3,7	2,7	3,8	2,3	2,5	2,1	3,4
Productivitatea capitalului							
1970-1980	-2,8	-1,1	0,0	-1,6	-0,5	-0,2	-2,0
1980-1987	-2,3	-3,3	-0,9	-1,6	-3,8	-2,5	-2,2

Sursa: World Bank, *Socialist Economies Reform Unit Data, 1990.*

Acest model de creștere a determinat un dezavantaj comparativ global al industriei țărilor ECE. Recalculând prețurile imputurilor și valoarea adăugată a ramurilor pe baza prețurilor mondiale pe perioa-

da 1987-1988, P.Hare și G.Hughes (1991) au degajat câțiva indicatori referitori la specializarea ramurilor a trei economii, cele mai avansate în tranziție, Ungaria, Polonia și Cehoslovacia.

Tabelul nr.2

Avantajul comparativ al industriei în Ungaria, Polonia și Cehoslovacia

% ale producției industriale	Indice AC	Ungaria	Polonia	Cehoslovacia
Cu valoare adăugată negativă	AC < 0	24	24	19
Cu dezavantaj comparativ	0 < AC < 1	69	65	59
Cu avantaj comparativ	AC > 1	7	11	22

Sursa: Hare și Hughes (1991).

Un indice de avantaj comparativ superior lui 1 arată că industriile respective posedă un avantaj comparativ (AC) exprimat în prețuri mondiale, un indice cuprins

între 0 și 1 indică o valoare adăugată pozitivă, însă relevă un avantaj comparativ ne-exploatat, ceea ce face să se recurgă la importuri mai profitabile. Un indice infe-

rior lui 0 arată că valoarea adăugată este negativă, costurile sunt superioare valorii imputurilor. În medie, între un sfert și o cincime din industria celor trei țări menționate se găsește într-o situație dezastruoasă, iar întreprinderile aparținând acestei industrii ar trebui să fie închise; între 60 și 70% din industrie trebuie să fie restructurată pentru a atinge un nivel de profitabilitate compatibil cu noul mediu al pieței; în fine, o ultimă parte între 7-22% din industria din țările menționate poate suporta concurența mondială. Importante diferențe există între țări și în cazul fiecărei clase de avantaj. Comparativ nu se găsesc în mod necesar aceleași industrii. Cehoslovacia se găsește într-o poziție mai bună decât celelalte două țări avute în vedere. Paradoxal, cele două economii mai sensibile la semnalele pieței, Ungaria și Polonia, n-au beneficiat de deschiderea lor în cursul anilor '80. Dimpotrivă, destructurarea determinată de socializarea economiei cehoslovace n-a distrus buna tradiție industrială câștigată de-a lungul timpului de această țară(1), una din cele mai industrializate în Europa la finele celui de-al doilea război mondial (D.Begg, 1991).

În ultimul rând, dar nu în cele din urmă, trebuie menționat gradul ridicat de monopolizare a economiei, decurgând din concentrarea drepturilor de proprietate și din gestiunea administrativă. Nivelul ridicat al penuriei a condus întreprinderile la creșterea internaționalizării a numeroase activități (integrare verticală) la regroupări de întreprinderi, la amalgamarea cooperativelor cu întreprinderile de stat. De aici, rezultă o parte foarte importantă a sectorului de stat în PNB (tabelul nr.3) și un grad ridicat de concentrare industrială. În Cehoslovacia, spre exemplu, 43% din mâna de lucru din industria de stat se găsea concentrată în întreprinderi folosind între 500- 2500 de persoane și 56% în întreprinderi care utilizau peste 2500 persoane. Intreprin-

derile socialiste aveau o funcție de redistribuție (locuințe, școli, sănătate, vacanțe) care determinau conducătorii lor să urmărească multiple obiective alături de obiectivele pur economice.

**Tabelul nr.3**

**Importanța sectorului de stat și a întreprinderilor publice în diferite țări cu schimbări de sisteme (în % din producția totală, pe ani diferiți)**

Cehoslovacia	97,0
Germania de Est	96,5
U.R.S.S.	96,0
China	73,6
Ungaria	65,2
Franța	16,5
Italia	14,0
R.F.Germania	10,7
Marea Britanie	10,7
Spania	4,1
S.U.A.	1,3

Sursa: B.Milanovic (1990).

Sectorul privat, înainte de 1989 mai mult sau mai puțin tolerat în cea mai mare parte a cazurilor, încurajat în altele (Ungaria, Polonia), n-a cunoscut decât o slabă dezvoltare, în general, constrânsă de către reglementările birocratice. Activitățile private nu s-au dezvoltat în sectoarele în care gradul de penurie era relativ ridicat (servicii, construcții) și în care barierele de intrare erau slabe în materie de investiții. Aceste activități, chiar dacă ele au stimulat activitățile antreprenoriale a unor fracțiuni ale populației, au rămas relativ marginale, ele necontând încă din 1989 decât în proporție de 14% din PNB, în Ungaria și în Polonia, 9% în Bulgaria, 3,1% în Cehoslovacia și 2,5% în România. S-a constatat că dezvoltarea unei structuri dualiste și dezvoltarea activităților private nu a avut influență asupra comportamentului întreprinderilor sectorului de stat.

## 2. Transformarea raporturilor de proprietate și barierele privatizării

Mai multe motive conduc la o privatizare rapidă a activelor publice (E. Neuberger 1992, X. Richet, 1991, 1992):

- venirea la putere a majorității politice liberale și conservatoare favorizează adoptarea măsurilor de privatizare cu atât mai mult cu cât aceste noi majorități vehiculează o concepție uneori romantică a economiei de piață (capitalismul micii proprietăți care exista în aceste țări înaintea industrializării socialiste);

- posibilitatea drenării resurselor financiare ale populației canalizându-le spre cumpărarea de active publice (mobilizarea sublichidităților);

- trecerea la economia de piață implică, în primul rând, existența actorilor, persoane și instituții, beneficiind de un oarecare număr de drepturi (usus, fructus, abusus fructus) asociate cu deținerea și punerea în

funcțiune a activelor într-o economie descentralizată;

- crearea unei situații de ireversibilitate transformând rapid raporturile de proprietate;

- reducerea puterii fostei și noii burocrații din industrie(2), limitarea controlului noii burocrații asupra activelor publice(3);

-- compensarea retragerii statului printr-o dezvoltare rapidă a mecanismelor de piață.

O altă problemă privind alegerea tehnicilor de privatizare. Dacă obiectivul final este același, noile guverne din țările ECE au optat pentru forme de privatizare pe care le putem cataloga în trei mari grupe și care se referă la două categorii de privatizare, privatizările interne și privatizările externe.

Tabelul nr.4

Diferite tipuri de privatizare

	Interne	Externe
Vânzări de acțiuni	Fond de participare a salariaților  Angajați	Persoane private Instituții Bănci Fonduri de pensii Holdinguri financiare Investitori străini Regiuni/municipalități
Distribuire de acțiuni	Angajați	Persoane private Instituții Bănci Fonduri de pensii Holdinguri financiare Regiuni/municipalități

Sursa: F. Dhanji și B. Milanovic (1991).

1. Redistribuirea activelor publice populației. Această tehnică în mod aparent este mai simplă și cea mai justă. Ea este în prezent în curs de aplicare în Cehoslovacia și Rusia și va fi parțial în Ungaria:

Cetățenii cumpără bonuri (vouchers) care le dau dreptul de a achiziționa acțiuni participând la licitații. Ei pot vinde aceste bonuri fondurilor de investiții care vor prelua apoi controlul întreprinderilor nou

privatizate. Punerea în practică a acestei tehnici de privatizare a dat loc la oarecare speculație din partea fondurilor de investiții, în mod deosebit în Cehoslovacia. Diferența între valoarea nominală a bonurilor și valoarea potențială a acțiunilor întreprinderilor este astăzi importantă, iar responsabilii fondurilor anticipează o valorizare rapidă a activelor transferate în acest mod; odată ce întreprinderile vor fi vândute și vor fi dispărut posibilitățile de speculare iar rentabilitatea întreprinderilor va fi inferioară câștigurilor speculative, există riscul producerii unui dezinteres din partea acționarilor-cetățeni și eventual al unor grave dificultăți pentru fondurile de investiții cele mai angajate. Paradoxal în timp ce scopul inițial era de a favoriza apariția unui capitalism popular, crearea mai multor surse de fonduri de investiții în Cehoslovacia permite conturarea unui comportament mai rațional al noilor proprietari, ca urmare a concentrării capitalului care va rezulta de aici.

2. O altă tehnică, aleasă și aplicată în Polonia, vizează favorizarea apariției unui capital financiar creând ex-nihilo instituții financiare însărcinate să administreze proprietatea publică. Schema foarte sofisticată recomandările lui D. Lipton și J. Sachs (1990), prevede crearea unui anumit număr de instituții însărcinate să primească activele publice și capabile, apoi, să se comporte ca și cum ar fi acționând pe piețele financiare: fondurile de pensie, fondurile comune de plasament, băncile, fondurile de cointeresare a salariaților, vânzările și distribuirea către cadrele din întreprinderi. Este vorba de a proceda masiv la privatizarea activelor publice recurgând la privatizări interne și externe.

Se pot avansa mai multe critici împotriva acestor două proceduri chiar dacă ele prezintă avantajul de a crea un efect de ireversibilitate atingând rapid o masă critică. O primă critică ține de fragilitatea construcției acestei scheme. Ea presupune

că receptorii activelor (persoane private, instituții), se vor comporta ca veritabili actori pe piață și vor avea suficiente mijloace de incitare pentru a determina întreprinderile să-și crească eficiența. Această abordare intră totuși în impas datorită faptului că agenții economici (stat, manager, familii), în cea mai mare parte a lor au o puternică aversiune față de risc și, că aceștia nu-și vor administra în mod necesar activele într-o manieră optimală, dimpotrivă mulți ar putea să fie tentați să caute alte posibilități și să renunțe la plasamentele financiare. O altă critică se referă la valoarea scăzută a activelor întreprinderilor de stat și la rentabilitatea lor viitoare. Guvernării se răzbuună pe cetățeni făcându-le un cadou otrăvit, rugându-i să efectueze restructurarea unei industrii în mare parte învechită.

3. O a treia abordare, cea urmată de către unguri constă în a vinde direct întreprinderile prin ofertă publică de vânzare la operatori interni și străini printr-o procedură convenită de la caz la caz. Această strategie are drept avantaj transmiterea gestiunii întreprinderilor la operatori solvabili care prezintă un proiect industrial; ea permite de asemenea, generarea de venituri ce pot fi utilizate fie la restructurarea unor întreprinderi, fie la reducerea datoriei publice. Se pot aici avansa câteva critici. Aceasta este o procedură lentă, trebuie timp pentru a găsi întreprinzători, pentru a evalua activele în absența unui sistem contabil fiabil; această procedură riscă să producă un efect de evicțiune de un tip deosebit; întreprinderile prezentând o rentabilitate potențială vor fi vândute primele; pe măsură ce stocul de întreprinderi potențial viabile se va epuiza, guvernul se va găsi cu active quasi-nevandabile. Încetinirea procesului de privatizare a întreprinderilor de stat confirmă această ipoteză.

O discuție care s-a iscat de mai multă vreme se referă la restituirea activelor naționalizate de către vechea putere comunistă, cu toate presiunile exercitate de

către reprezentanții foștilor proprietari. Din punct de vedere juridic și economic restituirea apare insolubilă și parțial injustă. Insolubilă, datorită problemelor de actualizare a valorii bunurilor, datorită instabilităților juridice (proprietățile naționalizate de către puterea comunistă au fost apoi vândute particularilor), ea este de asemenea injustă pentru că naționalizările și expropriările au avut loc înaintea sosirii comuniștilor (exproprierea evreilor, a minorităților germane, naționalizarea marilor domenii funciare și a întreprinderilor industriale înainte de 1947-1949) și pentru că venitul național acumulat de către planificatori a fost în numele populației. Soluția reținută de către cele trei țări, cele mai avansate în tranziție este cea a compensării financiare: foștii proprietari primesc bonuri de cumpărare pentru a subscrie la acțiunile întreprinderilor de stat ce urmează a fi privatizate; o parte a produsului din vân-

zări permițând finanțarea restituirii. Numai Bulgaria a adoptat un program de restituire generală a bunurilor deținute de foștii proprietari.

Această trecere în revistă a concepțiilor și politicilor de privatizare arată diferențele de abordare și face să reiasă optimismul guvernelor privind realizarea rapidă a programelor lor (tabelul nr.5). În fapt, asistăm la o combinație în grade diferite a acestor trei abordări de privatizare. În Ungaria, Polonia și Cehoslovacia ritmul privatizării întreprinderilor de stat este relativ lent (aproape 20%), iar cea mai mare parte a industriei de stat rămâne de privatizat.

În toate țările menționate aici a fost atinsă, o primă etapă cea a transformării statutului juridic al întreprinderilor de stat în societăți cu capital (comercializare la polonezi) putând să ușureze ulterior schimbarea proprietarilor prin vânzarea de active.

### 3. Dimensiunile ajustării structurale

Paralel cu privatizarea, industria și întreprinderile din țările ECE trebuie să fie în mod profund restructurate. În funcție de nivelul investițiilor, ocupării și al valorii adăugate, industriile acestor țări suferă de o distorsiune puternică în comparație cu industriile occidentale. Cea mai mare parte a industriilor sunt specializate în sectoare în declin sau sunt foarte puternic concurate de către industriile occidentale sau de către cele ale țărilor nou industrializate.

Restructurarea, la nivelul întreprinderii se referă la punctele următoare (I.Sungh, 1991):

- schimbarea structurilor interne și externe ale controlului. Până acum controlate de către ministerele de ramură, întreprinderile trebuie să rupă cordonul ombilical care le leagă de centru și să separe funcțiile de gestiune exercitate de managementul întreprinderii și cele de control exercitate de către proprietari;

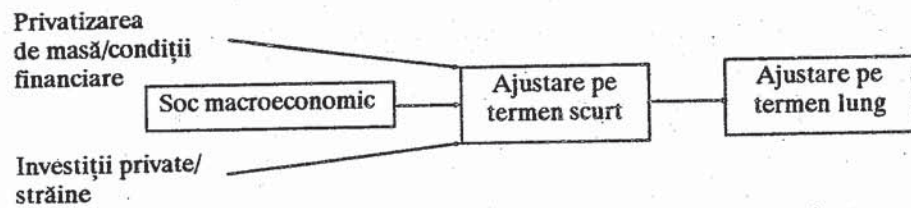
- organizarea internă a întreprinderii. Întreprinderile de stat se caracterizează prin absența departamentelor specializate în vânzare, contabilitate, controlul gestiunii și strategiei. Controlul de gestiune era quasi-inexistent și informațiile primite la nivelul firmei erau mai întâi destinate ministerelor de ramură și nu serveau la luarea deciziilor la nivelul microeconomic;

- schimbarea de tehnologie. În ciuda numeroaselor eforturi pentru adaptarea tehnologiei, cea mai mare parte a echipamentelor sunt învechite; vârsta medie se situează între 12-15 ani; echipamentele erau utilizate pentru a produce bunuri cu destinația pieței CAER, la un nivel în general inferior în raport cu standardele occidentale în ceea ce privește calitatea și concepția. Pentru a putea înfrunța competiția internațională, o bună parte a echipamentelor va trebui să fie înlocuită, o alta adaptată; în câteva cazuri, întreprinderile de stat se apropie de standardele occidentale

Proiecte de privatizare în Polonia, Ungaria și Cehoslovacia, martie 1991

	Polonia	Ungaria	Cehoslovacia
Durata privatizării	3-5 ani, 50% în 3 ani	50-60% în 5 ani	50% în 5 ani
Metode de privatizare	Distribuție gratuită	Vânzare, prioritar la bursă, în mod egal, prin strigare și adjudecare	Distribuție gratuită, câteva vânzări
Cui?	30% publicului (vouchers) -10% la salariați -20% fondurilor de pensie străin -10% băncilor	Oricărui cumpărător potențial intern sau străin	40-80% prin vouchers -până la 20% la străini -până la 20% fond plasament
Înlesniri pentru salariați	Da	În jur de 10% din părțile disponibile la prețuri reduse, credite bonificate pentru achiziții viitoare	Nu
Limite controlului holdingurilor străine	Inițial 10% fără permis	Excluzie de la distribuție serviciile, micile întreprinderi	Numai pentru micile întreprinderi
Decizia de privatizare aparține:	Ministerului	Statului, întreprinderilor	Ministerul, ministere
Evaluarea capitalului	Nu este necesar la început	Bursa, evaluare externă	Pe bază de vouchers
Agencia de privatizare	Ministerul pentru Transformare	Agencia pentru proprietatea de stat	Ministerul Proprietății Naționale, Administrația și agențiile de privatizare din fiecare republică
Bursă de valori	În curs de creare	Da, 8-12 titluri de active de schimb	Prevăzută pt. iulie 1991

## Ajustarea întreprinderilor la șocul macroeconomic



**Figura nr. 1**

Mai mulți factori explică decalajul între obiectivele și rezultatele atinse de către politicile macroeconomice aplicate în țările ECE. Din cauza foarte puternice distorsiuni care există pe piețele capitalului și muncii, costurile consecutive de ajustare la modificarea prețurilor relative au fost mult mai ridicate decât s-a prevăzut. Pe piețele financiare, infrastructurile bancare și financiare sunt foarte puțin dezvoltate; cadrul juridic vag care subzistă și anticiparea agenților economici care rezultă de aici, limitează investiția privată spre industrie. În Ungaria, spre exemplu, economia casnică se îndreaptă în mare parte spre cumpărarea de bunuri de tezaur ale guvernului ungar și de titluri străine emise de către instituțiile financiare internaționale. Pieței muncii îi lipsește mobilitatea din cauza puternicei rigidități a structurilor industriale și a specializărilor inadaptate. De astfel, politicile de stabilizare nu sunt însoțite de măsurile sectoriale și macroeconomice. Față de aceste decalaje, întreprinderile de stat au încercat să scape de reglementarea macroeconomică practicând creditul inter-întreprinderi, limitând influența constrângerii monetare, menținând comportamentul lor rutinier și în special, privilegiind obiective pe termen scurt (Estrin, 1993). Inflația ridicată și rata relativ joasă a dobânzilor reale determină întreprinderile să facă împrumuturi cu ușurință.

Reformele instituționale privind drepturile de proprietate și lansarea privatizărilor au început să modifice formele de proprietate, mai ales odată cu apariția

unui capitalism antreprenorial (mici întreprinderi) și, în mai mică măsură, cu apariția privatizării activelor publice. Se remarcă totuși, că pentru acestea din urmă, ritmul transformării rămâne lent cu excepția Republicii Cehe, care a reușit să privatizeze aproape 50% din industria sa, față de 1/5 în Polonia și Ungaria.

Importanța numărului de noi întreprinderi (inclusiv întreprinderile mixte) trebuie să fie ponderată de către nivelul slab al capitalizării; pe de altă parte, sectoarele care se dezvoltă mai rapid sunt cele privind serviciile, construcția și transporturile, sectoare în care exista deja un oarecare spirit de întreprinzător ("entrepreneurship") înaintea imploziei sistemului socialist în care, tradițional, barierele la intrarea pe piață sunt puțin ridicate. În alte sectoare creșterea noilor întreprinderi este limitată de mai multe bariere la intrare: absența infrastructurilor, serviciilor financiare și de asigurare, a resurselor financiare, slăbiciunea serviciilor de aprovizionare dominate de către întreprinderile publice, ostilitatea conducătorilor întreprinderilor de stat față de sectorul privat. De fapt, în faza post-socialistă se perpetuează o dezvoltare dualistă, fără veritabile osmoze între cele două sectoare, cel dominat de către întreprinderile de stat, pe cale de restrângere și cel în care prosperă micile întreprinderi, în plină expansiune. Ratele relativ ridicate ale marjei profitului în comerț nu incită la orientarea investițiilor spre industrie, unde profitabilitatea este mult mai redusă și riscurile mult mai ridicate.



Partea sectorului privat în țările ECE  
- începutul anului 1991 (%) -

Tabelul nr.7

Țări	Total	Industrie	Construcții	Comerț cu amănuntul
Bulgaria	16	-	-	40-50
Ex-RDG	20	14	40	40
Ungaria	35	20	50	40
Polonia	45	39	70	90
România	26	1	-	45

Sursa: N.Holcblat, 1993, p.19.

### B. O selecție naturală de către piață?

Un prim model de tranziție aplicat în majoritatea țărilor ECE vizează instaurarea rapidă a mecanismelor pieței, crearea instituțiilor adecvate care permit apariția noilor operatori în acest nou mediu, prin jocul de distrugere creatoare. Abandonarea prețurilor administrative și a subvențiilor, libera intrare și ieșire pe piață, o constrângere monetară efectivă, instaurarea unui nou sistem fiscal, constituie principalele elemente ale programului macroeconomic. Se caută atingerea rapidă a unei situații ireversibile în care cea mai mare parte a activelor publice vor trece în mâinile populației și noilor instituții (bănci, fonduri de plasament, holdinguri). Sectorul de stat va suferi o puternică concurență și se va restructura mai rapid sub presiunea competiției. Noile instituții trebuie să influențeze direct structura productivă, eliminând obligațiile cele mai puțin eficiente (Pelikan, 1991). Acest model se dovedește dificil de realizat și socialmente costisitor din cauza limitelor financiare, manageriale și de sistem. Șocul ajustării antrenează o scădere rapidă a producției, o restrângere a cererii și o creștere rapidă a șomajului. Rata de șomaj înregistrată în cea mai mare parte a țărilor avute în vedere, depășește 10%, cu excepția Republicii Cehe. Paralel, consensul politic se erodează și guvernele se află în fața importantelor revendicări sociale sau sunt contestate încă din timpul

alegerilor parțiale sau generale. Singurul aspect pozitiv este restructurarea rapidă a sectorului de stat, externalizarea numeroaselor activități, punerea în stare de faliment a întreprinderilor nerentabile, dar acest avantaj este contrabalansat de către importanța recesiunii și impactului negativ, în ce privește ocuparea, în regiunile monoindustriale în faliment. Regăsim aici vechea dilemă a politicii industriale în economiile de piață: ajustarea rapidă și dureroasă este preferabilă susținerii sui-generis a industriilor comandate?

În ansamblul, guvernele din țările ECE cele mai avansate în transformarea lor, au aplicat totuși acest model cu diferențe în ceea ce privește instrumentele utilizate.

Un alt model susținut de către Blanchard și alții (1991) leagă privatizarea și restructurarea de controlul întreprinderilor. Privatizarea întreprinderilor publice nu ar trebui să se efectueze prin distribuirea activelor în rândul populației; ele ar trebui să fie plasate în mâna câtorva holdinguri financiare care ar avea sarcina de a proceda, în același timp, la privatizarea și restructurarea întreprinderilor pe care le-ar primi în portofoliile lor. Lor le-ar fi interzis să împrumute capitaluri pe piață. Veniturile din activitățile rentabile ar furniza resursele necesare pentru restructurarea întreprinderilor în dificultate. Regăsim în această propunere unul din principiile aplicate de către "Treuhandsalt" ger-

man. Această propunere se bazează pe mai mulți factori:

- controlul întreprinderilor; privatizarea de masă prin distribuirea și vinderea activelor către public riscă să favorizeze controlul managerial, din cauza unei foarte puternice dispersii a proprietății(7) în mâinile numeroșilor proprietari cu o foarte mare aversiune față de risc;

- exemplul întreprinderilor occidentale arată că întreprinderile care se dezetațiază procedează mai întâi la restructurarea activelor lor de care vor să se separe, cu scopul de a le crește valoarea. În prezent, valoarea activelor de privatizare se depreciază în mod regulat din cauza nivelului ridicat al costurilor de oportunitate și al supraestimării pripite și aproximative pe care aceștia au provocat-o în timpul evaluărilor precedente.

- holdingurile financiare care vor administra aceste active posedă o mai mare experiență decât agențiile specializate (de tipul agenții pentru proprietatea de stat) însărcinate cu privatizarea, care sunt unități mici în ceea ce privește raționalitatea și mijloacele lor limitate prin forța lucrurilor (8); ei pot utiliza veniturile provenind din privatizări pentru restructurarea întreprinderilor care fac parte din portofoliile lor. Paralel cu o strategie financiară, aceste holdinguri ar putea să dezvolte strategii industriale, căutând sinergii între întreprinderile aparținând portofoliilor lor și întreprinderile controlate de către alte holdinguri. Ei ar putea să procedeze progresiv la propria lor privatizare, vânzând acțiuni pe piața de valori.

O limită a acestui model este că nu permite o bună cunoaștere a tipului de constrângere care ar apăsa asupra holdingurilor, în absența politicilor monetare și financiare stricte. Guvernării caută să finanțeze datoria lor extrăgând din economii, băncile făcând dovada unei anumite aversiuni față de risc și trebuind să administreze creanțele unui mare număr de întreprinderi.

Această strategie se distinge de procedurile de transformare în curs din unele țări ECE (Ungaria, Polonia), în care întreprinderile de stat realizează controale încrucișate. Întreprinderile de stat, schimbând statutul legal (societăți pe acțiuni) redistribuie drepturile de proprietate fără a vinde în mod necesar activele la operatori privați (P.Mihaly, 1992), o parte a activelor rămâne în mâinile statului, o alta în cele ale municipalității, iar restul în cele ale salariaților. Operațiunea se rezumă de fapt, la un schimb de forme de proprietate fără alterarea notabilă a controlului de stat care rămâne acționarul principal. Date recente arată că în cazul activelor publice cumpărările de către conaționali sunt foarte slabe. Această strategie contribuie la menținerea prerogativelor statului și favorizează dezvoltarea controlului managerial pentru motive inverse dispersiei acționariatului. Neutralitatea, dacă nu chiar aversiunea față de risc, asociată absenței funcției obiectiv clare contribuie la protejarea întreprinderilor în fața concurenței și poate frâna ajustarea microeconomică.

### C. Politici industriale incitative?

Ideea de a adopta politicile industriale ca mijloc de însoțire a măsurilor de privatizare își croiește astăzi drum în măsură tot mai mare printre experții occidentali, decât printre economiștii și decidenții publici din țările ECE, care ar părea să-și atribuie afirmația recentului laureat al Premiului Nobel pentru economie G.Becker, după care, "cea mai bună politică industrială este absența politicii industriale". Organisme ad-hoc au fost înființate, ca de exemplu în Ungaria (Institutul pentru proprietate de stat) pentru a controla și îngriji activele publice care nu vor fi vândute înainte de o anumită perioadă. Dar reflexia asupra conținutului și obiectivelor unei politici industriale incitatoare este încă embrionară și ridică numeroase reticente

din partea puterilor publice. Conceptul în-  
suși, și abguitățile de aplicare a unor astfel  
de politici alimentează neîncrederea deci-  
dentilor publici din țările ECE. Propune-  
rile lui J.Kornai (1990) asupra menținerii  
unui important sector de stat strict contro-  
lat de către puterea publică, relevă mai  
mult decât o problemă a "alegerii pu-  
blice" și a controlului democratic al folo-  
sirii activelor publice, decât o abordare  
strategică a intervenției statului. Punerea  
în practică a acestui program s-a adeverit  
foarte curând imposibilă.

Mai mulți factori pot să conducă la  
adoptarea de politici industriale în faza  
actuală a tranziției:

- procesul de privatizare va fi lent și  
costisitor. Privatizarea activelor, adesea  
vândând "argintăria de familie", creează un  
fenomen de deposedare de tip particular :  
întreprinderile cele mai atrăgătoare sunt  
vândute rapid, adesea la reprezentanți  
străini care, eventual, pot să se dezangajeze  
parțial sau total (9), iar guvernele rămân cu  
întreprinderile cele mai puțin rentabile.  
Aceasta este cazul Ungariei (Canning et  
Hare, 1993). În alte cazuri (Republica Ce-  
hă), privatizările de masă diluează contro-  
lul extern plasând majoritatea activelor în  
măinile noilor proprietari care fac dovada  
unei foarte puternice aversiuni la risc. Con-  
frunțați cu măsurile de restructurare acești  
acționari se pot comporta într-o manieră  
negativă, alegând mai degrabă "ieșirea din  
joc", decât participarea la "vot";

- resursele financiare și manageriale  
sunt insuficiente pentru a controla și con-  
duce întreprinderile în condițiile actuale  
de piață. Pentru Abel și J.Bonin (1992),  
raportul dintre stocurile de active publice  
și fluxul economisirii naționale nete și al  
investițiilor străine directe, minus datoria,  
arată că ar trebui mai multe decenii pentru  
a privatiza proprietatea de stat în țările  
ECE (10);

- pentru unele sectoare în declin ca și  
în industriile puternic concurențiale și un-  
de țările posedă un avantaj comparativ re-

al, eșecul pieței justifică intervenția publi-  
că, precum și existența monopoliurilor na-  
turale, a sectoarelor sensibile, armamentul  
de exemplu.

În loc de a recurge la privatizarea în  
masă, care poate contribui la deprecierea  
valorii activelor publice din cauza unei  
oferte prea abundente în raport cu cererea,  
guvernele ar putea, în cazul sectoarelor sus  
menționate, să procedeze mai întâi la pri-  
vatizarea conducerii, așa cum s-a făcut în  
Franța în 1983 -1984: guvernul proprietar  
fixează maximizarea profitului ca funcție  
obiectivă pentru întreprinderile aflate sub  
controlul său. Avantajul unei astfel de  
strategii este de a redresa situația financia-  
ră a întreprinderilor, permițând ulterior  
să efectueze privatizarea activelor publice  
în cele mai bune condiții (Franța, 1986-  
1988).

Paralel, guvernul poate proceda, în  
unele sectoare, la reorganizarea industria-  
lă, operând fuziuni și reafectând active  
printre întreprinderile de sub controlul  
său. Obiectivul este de a crea sinergii, ope-  
rând regroupări și ușurând alianțele strate-  
gice, pentru a pune unele întreprinderi la  
nivelul principalilor lor concurenți străini  
(11), în special, pentru întreprinderile care  
posedă un avantaj comparativ.

O altă dimensiune a politicii industria-  
le privește finanțarea întreprinderilor și  
accesul la capital (împrumuturi bonificate,  
subvenții bugetare), precum și adoptarea  
de măsuri fiscale incitatoare și tarifare.  
Unele produse, apropiate de consumul fi-  
nal ar putea fi protejate în scopul menține-  
rii ocupării, politica de schimb ar putea  
favoriza exporturile, unele industrii ar pu-  
tea continua să beneficieze de subvenții de  
exploatare; paralel, guvernele ar trebui să  
procedeze la recapitalizarea întreprinderi-  
lor care au un puternic potențial de crește-  
re.

Totuși, adoptarea și punerea în aplica-  
re a politicilor industriale în țările ECE  
ridică multe dificultăți. Acest mod de  
acțiune amintește de vechile practici inter-

venționiste ale autorităților centrale care atingeau cea mai mare parte a sectoarelor de activitate. Planul era el însuși o expresie a politicii industriale, dacă se ia în considerare felul în care obiectivele erau determinate, alocate, piețele organizate (Richet, 1992, b, Estrin și Richet, 1993). O critică adresată acestei strategii ține de dificultatea de a determina sectoarele prioritare și de selecția instrumentelor adecvate. Riscul este de a perpetua forme de gestiune birocratice și de a întârzia ajustarea structurală sub acoperământul protecțiilor industriilor și al menținerii ocupării în sectoarele cele mai amenințate. Pe de altă parte, nivelul investițiilor publice care

trebuie realizate, slăbiciunea guvernelor în funcțiune, în sfârșit absența competențelor birocratice (raționalitatea limitată a decidenților publici, eliberarea statului de un mare număr din funcțiile sale) limitează apriori realizarea unei astfel de strategii.

Pare deci mai important, în faza actuală de a insista mai mult pe crearea unui nou mediu de piață, de a ușura apariția unui control extern eficace cuplat dezvoltării unei piețe financiare restrictive. Dar această prioritate nu ar putea să elimine reflexia în ceea ce privește modalitățile și eficacitatea intervențiilor statului în industrie în faza de tranziție.

### Concluzii

Toate drumurile duc la Roma. Economii Europei Centrale și Orientale sunt angajate, în ritmuri diferite, în tranziție, unele privilegiind terapiile de șoc, altele o abordare mai gradualistă.

Ele sunt totuși confruntate cu aceleași dificultăți: un important decalaj între stabilizarea macroeconomică și ajustarea microeconomică, dificultatea transformării întreprinderilor din sectorul de stat, creșterea rapidă a șomajului, nivelul ridicat al inflației.

1. Conducătorii de la Volkswagen care au luat controlul asupra întreprinderii Skoda, n-au modificat conducerea întreprinderii, în timp ce, în alte țări și în alte sectoare, occidentali care au preluat întreprinderile au fost puși în situația să modifice topul managerial al întreprinderilor achiziționate.

2. Cazurile de acaparare a activelor publice de către fosta nomenclatură sunt relativ limitate. Din contră numirea noilor slujitori ai statului în posturi de conducere în industrie riscă să perpetueze intervențiile birocratice sub diverse forme. Este interesant de arătat, că numeroși nomenclaturişti provenind din înalte funcții publice (inclusiv la nivel ministerial) și foștii conducători de întreprinderi, s-au reconvertit rapid spre sectorul privat, în special spre cel al societăților mixte.

3. Crearea holdingurilor financiare pentru a administra activele publice poate să ușureze acest tip de control.

4. Primele rezultate ale studiilor de caz realizate în 45 de întreprinderi din Ungaria, Polonia și Cehoslovacia, confirmă că în majoritatea cazurilor conducătorii întreprinderilor în faza de tranziție sunt întotdeauna ingineri.

5. Acest text este o versiune prescurtată și remaniată a unui articol publicat în *Revue française de l'économie*, vol. 7, 4, 1992.

6. Guvernul german în cazul transformărilor din zona de est a optat explicit pentru prima opțiune. Cf. Carlin Mayer (1992), Siebert (1991), și Sinn (1992).

7. Un control managerial, în această fază de transformare, ținând seama de slăbiciunea noilor instituții în funcțiune, ar constitui o soluție de al doilea rang. Gradul de competiție cu liberă intrare și

ieșire ar influența direct managementul întreprinderilor.

8. O excepție trebuie făcută în ceea ce privește exemplul ex-RDG, care operează într-o condiție de piață. Aceasta este o instituție mult mai importantă în efective (trei mii persoane), în mijloace financiare (provenind din RFG) și în competențe (conducătorii provin din industriile vest-germane). Cf. W. Carlin și C. Maxer (1992).

9. Conform diferendului Volkswagen-Skoda, întreprinderea germană nu aduce nivelul de investiții prevăzut, din cauza recesiunii actuale în Europa Occidentală; în plus ea caută să favorizeze subcontractarea cu întreprinderile occidentale (în special engleze) în detrimentul partenerilor cehi de la Skoda.

10. Veracitatea acestui indicator este discutabilă pentru că valoarea stocului a fost mult subestimată din cauza absenței unui sistem contabil fiabil, în timp ce economia gospodăriilor, precum și nivelul investițiilor directe străine a crescut.

11. Există o oarecare contradicție în alegerile industriale ale guvernelor din țările ECE. Pe de o parte se caută demonopolizarea economiei prin fracționarea marilor întreprinderi pentru a le adapta la dimensiunea piețelor lor, fără a ține seama de dimensiunea internațională a competiției; pe de altă parte, proprietarii străini înțeleg să mențină pozițiile de monopol ale firmelor pe care ei le-au luat sub control, cum ar fi spre exemplu: Volkswagen-Skoda, în Cehoslovacia, Schlumberher-Ganzmeter, Ansaldo-Villamosagi, în Ungaria.

## BIBLIOGRAPHIE

- Abel I. et Bonin J. (1992): "State Desertion and Convertibility: The Case of Hungary", Székely I. et D. Newbery (eds.).
- Begg D. (1991): "Economic Reform in Czechoslovakia: Should we Believe in Santa Klaus?", *Economic Policy*, no.13.
- Blanchard O., R. Dornbusch, P. Krugman, R. Lyard, L. Summers (1991): *Reform in Eastern Europe*, Cambridge, Mass., the MIT Press.
- Bornstein M. (1992): *Privatization en Europe de l'Est*, *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, no.2, 1992.
- Brada J., King A. (1991): "Sequencing Measures for the Transformation of Socialist Economies to Capitalism: Is There a J-Curve for Economic Reforms?" *The World Bank, Socialist Economies Reform Unit*, 28 p.
- Canning A. et P. Hare (1993): "The Privatization Process. Economic and Political Aspects of the Hungarian Approach (From Goulash Communism to Goulash Capitalism?)", *Centre for Economic Reform and Transformation, Harriot-Watt University, Edinburgh*, mimeo, 39 p.
- Carlin W. et C. Mayer (1992): *Restructuring Enterprises in Eastern Europe*, *Economic Policy* no.15.
- Dhar S. (1992): "Enterprise Viability and the Transition to a Market Economy", *The World Bank*, mimeo, 34 p.
- Duchene G. et R. Tartarin (eds.) (1992): *La grande transition. Economie de l'après-communisme*, Paris, Editions Cujas.
- Economic Commission for Europe (1991): *Economic Bulletin for Europe*, vol.43, Geneva, United Nations.
- Estrin S. (1991): "Privatization in Central and Eastern Europe: What Lessons Can Be Learnt from Western Experience?", *Centre for Economic Performance, London School of Economics*, Working paper 9932 p.
- Estrin S. (1993): "Restructuring, Viability and Privatization: A Comparative Study of Enterprise Adjustment in Transition", *London Business School and Centre for Economic Performance, London School of Economics*, mimeo, 65 p.
- Estrin S. et X. Richet (1993): "Restructuration industrielle et ajustement micro-économique en Pologne. Une approche intersectorielle", *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol.24, no.2, pp.67-86.
- Gomulka S. (1991): "Polish Economic Reform: Principles, Policies and Surprises", *Centre for Economic Performance, London School of Economics*, 23 p.
- Hare P. & Hughes G. (1991): *Competitiveness and Industrial Restructuring in Czechoslovakia, Hungary and Poland*, *European Economy, Special Edition*, no.2.
- Holcblat N. (1993): *La privatisation en Europe de l'Est: Problèmes, situation et méthodes*, Ministère de l'économie, direction de la Prévision, document de travail 93-7, 34 p.
- Jeffries I. (ed.) (1991): *Industrial Reform in Socialist Countries. From Restructuring to Revolution*, Aldershot.
- Kharas H. (1991): *Restructuring Socialist Industry. Poland's Experience in 1990*, *World Bank Discussion Papers*.
- Kornai J. & Matits A. (1986): "Softness of the budget constraint. Analysis Relying on the Data of Firms", *Acta (Economica)*, 32 (3-4), p.223-49.
- Kornai J.: *The Road to a Free Economy. Shifting from a Socialist System: The Example of Hungary*, New York, W.W. Norton, 1990.
- Lipton D. & Sachs J.: "Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1990: 1, p. 75-147.
- Mihalyi P. (1992): "Property Rights and Privatization: The Three Agent Model (A Case Study of Hungary)", *2nd EACES Conference, Groningen*, 24-27 September 1992, 64 p.
- Mihalyi Peter (1992): "Property Rights and Privatization: The Three Agent Model (A Case Study of Hungary)", *2nd EACES Conference, Groningen*, 24-27 September 1992, 64 p.
- Neuberger E. "A Comparative Economic Systems Approach to the Economics of Transition: The Issue of Privatizations" *IRSES, document de travail, mimeo*, 7 p.

- Nuti D.M. (1992): "Stabilisation et échelonnement des réformes", in G.Duchene et R.Tartarin (eds.), (1992).
- Pelikan P. (1991): "The Dynamics of Economic Systems, or How to Transform a Failed Socialist Economy", The Industrial Institute for Economic and Social Research, Stockholm, 20 p.
- Richet X. (1991): "Privatisation, réorganisation industrielle et entrepreneurship", *Economie et Humanisme*, no.317, p.19-28.
- Richet X. (1992a): *Les économies socialistes européennes. Organisation, Crises et Transition*, Paris, A.Colin.
- Richet X. (1992b): "Restructurations industrielles et coopération entre entreprises en Europe de l'Est. Quelques remarques", *Revue Française de Sociologie*, 2, p.263-73.
- Siebert H. (1991): "German Unification: the Economics of Transition", *Economic Policy*, no.13.
- Singh I. (1991): "Note on Industrial Restructuring Economies in Transition: Some Preliminary Observations", The World Bank, Socialist Economies Reform Unit,
- Sinn G. et H.W. Sinn (1992): *Unification of the Germany*, Cambridge, Mass. The MIT Press.
- Szekely I. et D.Newbery (eds.) (1993): *Hungary: an Economy in Transition*, Cambridge, C.U.P.
- Winiński J. (1988): *The Distorted World of Soviet-Type Economies*, London, Routledge.