

PROBLEME ALE PRIVATIZĂRII ÎN TRANZIȚIA SPRE ECONOMIA DE PIAȚĂ

dr. Irena Grosfeld
Delta, Paris - Franța

În anul 1989 teoria economică s-a trezit confruntată cu o cerere explicit formulată: noile guverne est-europene au început a căuta sprijinul acesteia în creionarea celei mai bune succesiuni a măsurilor de transformare.

Unii dintre cei mai buni economiști din vest au fost atrași de această provocare neobișnuită și astfel a fost elaborat un număr impresionant de lucrări, referitoare la diferite aspecte ale "tranziției spre piață" și un mare număr de recomandări politice, adesea contradictorii, au fost formulate de la data declanșării acestui proces.

Greșelile mai mari decât de obicei ale recomandărilor politice adresate arhitecților tranziției s-au datorat probabil faptului că economiile anterior planificate centralizate sunt orice altceva decât ceea ce economiștii vestici sunt obișnuiți a înțelege prin economie: instituțiile de piață și proprietatea privată sunt presupuse a fi date în majoritatea analizelor economice, dar în aceste țări ele au fost sistematic eliminate acum aproximativ cincizeci de ani. Prin urmare, adevărata provocare în ceea ce privește transformarea se referă la edificarea unor instituții capabile în același timp să se descurce cu moștenirea planificării centralizate și să poată angrena la lucru motoarele reale ale creșterii economice.

Iată de ce guvernele din Europa de Est au nevoie de niște linii directoare puternice în ceea ce privește schimbările instituționale. Însă dacă economiștii știu (sau pot analiza) cum funcționează instituțiile, ei nu sunt bine echipați pentru a identifica setul minim de instituții care constituie inima unei economii de piață și, evident deci, nici pentru a configura o cale de introducere a acestora. Chiar dacă economia planificată centralizată a fost impusă într-o manieră consecventă, bazându-se pe o proiectare comună pentru toate economiile din estul Europei, economiile de piață vestice nu au fost configurate în mod conștient: ele au evoluat în timp și sunt caracterizate astăzi de o mare complexitate și di-

versitate. Dacă există anumite trăsături comune pentru toate aceste economii - atunci nu se știe încă care dintre ele ar trebui considerate ca premise ale unei economii moderne: unele dintre ele au apărut în cursul dezvoltării, altele au avut o dezvoltare facilitată în anumite țări, putând apărea ca un rezultat al dezvoltării acestora în altele.

În particular, un aspect crucial și larg dezbătut se referă la viteza, locul și metodele de privatizare. Chiar dacă astăzi este, în general, acceptată ideea că o economie dominant privată trebuie considerată ca o caracteristică de bază a "formei finale", modalitatea ce conduce la realizarea acestui obiectiv pe termen lung este subiectul unor aprinse dezbateri. Cât de mare trebuie să fie sectorul privat pentru a putea să-și impună logica și asupra celui de stat? Trebuie considerată privatizarea ca un efect final al transformării sau mai degrabă o condiție sine qua non a acesteia?

Această lucrare prezintă argumentele folosite în dezbateri în lumina actualelor procese de schimbări structurale ce au loc în Europa de Est și Centrală. Se încearcă acreditarea ideii că transformarea pur spontană a structurii de proprietate prin dezvoltarea progresivă a noului sector privat și o restrângere treptată a sectorului de stat, strategie susținută de evoluționiștii radicali, poate să nu fie cea mai bună soluție. Ea neglijează nevoia unei profunde realocări a activelor în situația unei incertitudini neobișnuit de mari cu privire la valoarea și perspectivele întreprinderilor de stat. Viziunea evoluționistă asupra transformării se bazează pe un număr de prezumții ce au fost infirmate de dezvoltările recente. Ea presupune că selecția întreprinderilor rentabile de cele nerentabile și eliminarea ultimelor poate fi realizată rapid. Dimpotrivă, noi argumentăm că transformarea celor care, în sectorul de stat, din generatori de pierderi devin potențiali câștigători, vine în întâmpi-

narea insurmontabilei probleme a lipsei de informații adecvate, a lipsei de motivație și de competență. De aceea este nevoie urgent de a se realiza demararea reală a procesului de transferare a activelor de la stat către sectorul privat. Dar datorită diferitelor constrângeri ce limitează puternic setul de soluții posibile

pentru metodele de privatizare, soluțiile neortodoxe trebuie evidențiate. Printre ele programele de distribuție quasi-gratuită a activelor (printr-o schemă de tip voucher sau prin intermediul fondurilor de investiții) apar ca unele dintre cele mai promițătoare soluții.

1. Relevanța unei abordări evoluționiste

Cel mai puternic argument în favoarea unei întreprinderi private este furnizat de economiștii evoluționiști, bazat pe o viziune asupra capitalismului de sorginte schumpeteriană (Nelson și Winter, 1982), dar, de asemenea, și de economiștii instituționaliști și în special de lucrările cercetătorilor istoriei economice, cum ar fi Douglas North. Ei se concentrează pe rolul instituțiilor în dezvoltarea economică. Aceasta din urmă fiind înțeleasă ca un proces de schimbări permanente, capacitatea de ajustare și adaptare la schimbările imprevizibile în mare măsură este considerată drept singura caracteristică de importanță majoră a instituțiilor. Ele trebuie astfel proiectate încât să permită și chiar să stimuleze căutarea celei mai eficiente organizări ca și inovațiile tehnologice. Astfel, accentul nu este pus în așa mare măsură pe îmbunătățirile eficienței statice (atât productivă cât și alocativă), cât pe procesul dinamic de descoperire creativă și restructurare permanentă ca răspuns la schimbările în resursele pentru care putem spune că avem penurie relativă.

Asemenea viziune, relativ la proiectarea instituțiilor, face ca economia instituțională și cea evoluționistă să fie în mod deosebit relevante pentru țările aflate în tranziție. Este într-adevăr imperios a se recunoaște că preocuparea centrală în procesul de transformare este nu doar de a îmbunătăți posibilitățile existente dar și, mai presus de orice, de a crea instituții capabile a învăța și a se adapta rapid la noile circumstanțe. În această perspectivă este mai puțin important sau chiar inutil a încerca să stabilim apriori "cel mai bun" sistem sau o structură organizațională specifică; înțelegerea a ce înseamnă "cel mai bun"

se va schimba în timp (incluzând un anumit raport între sectorul public și cel privat) depinzând de procesul de învățare și de preferințele individuale.

Corespunzător unor astfel de lucrări, de teorie evoluționistă, cea mai importantă sarcină a strategiei de transformare este să creeze rapid condiții care să favorizeze apariția și supraviețuirea celor mai bine adaptați și eliminarea celor care eșuează; cu alte cuvinte, obiectivul este demararea procesului de restructurare și adaptare a sectorului proprietate de stat moștenit. Aceasta înseamnă, desigur, a se obține stimulentele cele mai adecvate. Dar, date fiind reglementările severe ale planificării centralizate, și în special alocarea necorespunzătoare a resurselor, absența piețelor de capital și lipsa de informații referitoare la valoarea și perspectivele întreprinderilor de stat, înseamnă și că procesul trebuie astfel proiectat încât să genereze cât mai multe informații posibile. Trebuie să subliniem în orice caz, că nu împărtășim opinia unor economiști din Vest conform căreia managerii tranziției ar trebui să proiecteze întâi sistemul informațional și abia apoi să se preocupe de problemele agenților economici. Conform acestei opinii, fragmentării unor întreprinderi mari și altor decizii procompetitive ar trebui să li se dea întâietate deoarece ele ar putea îmbunătăți calitatea informațiilor disponibile. Cu siguranță, în multe cazuri întreprinderile de stat sunt excesiv de integrate și divizarea lor este evident necesară (practic ea are loc în mai toate țările din Europa Centrală și de Est unde au fost create agenții antitrust). Oricum, în multe alte cazuri modul în care vechile întreprinderi ar trebui divizate în unități mai mici nu este evident iar deciziile

corespunzătoare ar trebui lăsate în seama celor care vor deveni potențiali pretendenți în cazul privatizării. Astfel, fără stimulente adecvate și forme corespunzătoare de control, fluxul de informații ar fi zgomotos dar și distorsionat intenționat.

Pentru stimularea cheia o constituie privatizarea. Importanța ei izvorăște din ideea că sensibilitatea la schimbări este o caracteristică specifică a întreprinzătorilor și se presupune că derivă din calitatea de proprietar al capitalului.

Cu siguranță într-o economie modernă, unde corporația (într-un înțeles larg) a devenit forma cea mai răspândită de organizare a afacerilor, impactul proprietății private asupra stimulării este mai puțin direct. Ne putem aștepta ca managerii care nu sunt și proprietari să-și însușească din resursele firmei pentru propriul consum și ca efortul depus pentru activități creatoare (însușirea de noi tehnologii, de exemplu) să fie mai mic decât în cazul în care ei ar fi și proprietarii respectivelor firme. Conflictul inevitabil între proprietari (deținătorii de acțiuni care își asumă riscurile) și conducerea executivă (managerii care lucrează efectiv cu aceste riscuri) cu privire la utilizarea resurselor ce le are compania impune acut problema monitorizării și disciplinării managerilor care, urmărindu-și propriile interese, pot eșua în maximizarea bunăstării deținătorilor de acțiuni.

Impactul separării proprietății de controlul performanței corporației a fost atent studiat de un mare număr de autori. Chiar dacă nu au căzut de acord asupra evaluării globale a eficienței totale a unei astfel de forme de organizare economică, ei au recunoscut că problema esențială a agenților economici, datorată separării proprietății și a

controlului, este atenuată de existența unui dispozitiv de urmărire severă a disciplinei: remunerația strâns legată de performanțele măsurate pe piața financiară, pe piața forței de muncă specifice managerilor, pieței pentru controlul corporațiilor, și în final o lege a falimentului care permite reorganizarea datornicilor cu performanțe slabe sub supravegherea creditorilor lor transformați în proprietari de acțiuni. S-ar putea spune că nu proprietatea privată este cea care contează, contribuind la limitarea problemei hazardului moral și a informațiilor asimetrice; ce au efectiv importanță sunt piețele financiare. Într-o economie modernă ele joacă într-adevăr un rol asemănător sistemului nervos într-un organism: ele generează și transmit informații despre companii, finanțează dezvoltarea acestora și controlează performanțele manageriale.

Evident, problema este dacă unele forme ale piețelor financiare pot fi reproduse și dacă procedura de faliment poate efectiv funcționa într-un cadru dominat de sectorul de stat. Chiar dacă nu este bine fundamentat un răspuns negativ la o astfel de întrebare, experiența recentă a Europei de Est și Centrale oferă unele dovezi care demonstrează că și în țările unde a fost stabilit un cadru legal - o lege a corporațiilor, o lege a falimentului, o lege antitrust, o bursă de mărfuri - de multe ori rămân laturi neacoperite: contractele financiare cele mai adecvate în fond, ca și instituțiile financiare pot să nu funcționeze așa cum se așteaptă într-o economie dominată de un sector de stat. Ca să fim corecți trebuie să spunem că nu putem dovedi într-adevăr că acest eșec se datorează faptului că firmele respective sunt proprietate de stat, dar o astfel de ipoteză nu poate fi ușor înlăturată.

2. Instituții și organizații

La acest moment, conform cu Pelikan (1987, 1992) și North (1990, 1991), trebuie să facem o distincție între instituții și organizații. Instituțiile sunt considerate a fi legi și reguli formale, dar în același timp și constrângeri informale, cum ar fi conveniențele

și normele de comportament. Organizațiile includ diferite organisme economice și non-economice: inițial firmele, băncile, fermele familiale sau cooperativele apoi cuprinzând și partidele politice, agențiile guvernamentale, bisericile și diferitele asociații. Instituțiile

furnizează un cadru în care evoluează organizațiile. Ele furnizează de asemenea și o structură de stimulente pentru indivizi care la un moment dat pot considera că instituțiile existente blochează unele oportunități și de aceea vor încerca în mod constant să modifice regulile existente. Perceperea și reacția lor va fi constrânsă de "raționalitatea limită" dar aceasta va oferi un mecanism greu de schimbări instituționale și de interacțiune între instituții și organizații. Există, de asemenea, și un important feed-back între constrângerile formale și cele informale.

Tranziția de la o planificare centralizată la piață impune introducerea unui întreg pachet de noi legi, reguli și regulamente. Această muncă pe linie legislativă poate fi făcută de administrația locală (întârziind introducerea regulilor noi) sau legi "de gata" pot fi importate din legislația Comunității Europene. Regulile se schimbă în timp, dar o parte din ele pot fi introduse de la bun început.

Cazul unui "big bang" instituțional ar fi probabil recunoscut chiar și de unii evoluționiști și gradualiști radicali, în ciuda faptului că cei care propovăduiesc o tranziție evoluționistă în general nu fac distincție între instituții și organizații. Mai problematic este aspectul legat de schimbarea structurii organizaționale a economiei. Într-o economie bine definită, matură, structura organizațională se va adapta progresiv la noul mediu instituțional: unele întreprinderi (fie de stat, fie private) vor dispărea, altele vor apărea unele se vor uni, altele se vor dezintegra. Contrar revoluției instituționale, schimbările organizaționale vor constitui un proces încet evoluționist.

O serie de economiști apreciază că și în cazul economiilor din centrul și estul Europei ar trebui să acceptăm o astfel de adaptare progresivă a structurilor organizaționale la noile legi și reguli ale pieței.

Partizanii unei abordări pur evoluționiste a transformării resping orice mișcare rapidă spre piață, și în mod particular privatizarea accelerată. Ei argumentează că o contribuție activă la crearea unui sector privat în economie este contrară spiritului unei economii

evoluționiste; că numai dezvoltarea organică, spontană a sectorului privat, rezultată în urma proceselor de încercări și erori, ar avea virtutea de a fi endogenă. Există o serie de diferențe între susținătorii acestui punct de vedere: Kornai (1990) de pildă, sugerează că sectorul privat ar trebui să beneficieze de tot felul de înlesniri de tratament preferențial, pentru a stimula dezvoltarea sa; alții consideră că cele două sectoare ar trebui tratate în mod egal. Elementul comun este accentul pus pe nevoia unei dezvoltări dualiste: este argumentat că noul sector privat, mult mai dinamic, va coexista în mod inevitabil cu un sector de stat larg, însă în continuă reducere, și că acest proces paralel de extindere și reducere nu ar trebui distorsionat prin intervenții ale guvernului.

În ceea ce economiștii numesc cea mai bună dintre lumi am fi de acord cu o astfel de cerință. În loc de a căuta metode care să permită sporirea vitezei privatizării și a restructurării, ar fi de preferat să acționăm încet, bazându-ne pe dezvoltarea organică a unui sector privat, pornită de jos și pe baza accesului liber. Ar fi de preferat să asistăm la o retragere spontană a sectorului de stat și la o expansiune a celui privat, care ar aduce din fericire, printr-un efect de antrenare, un răspuns rapid la flexibilitatea dinamică în continuă creștere a întregii economii. Suportul social construit și obținut progresiv ca și creșterea majorității favorabile pentru continuarea reformelor ar fi cu siguranță dezirabile.

Ne putem însă teme, și evoluțiile recente din Europa de Est confirmă această temere, că într-o economie rezultată în mod dureros dintr-o perioadă de cincizeci de ani de planificare centralizată, și care are nevoie de o renaștere profundă a activelor sale, dar care este dominată de proprietatea de stat asupra mijloacelor de producție, și de un comportament de tip rentier (rent-seeking behaviour) care înlocuiește orice spirit întreprinzător, că forțele de adaptare în cadrul sectorului de stat funcționează atât de încet încât acest fapt poate expune riscurilor, extrem de fragilul proces de tranziție.

3. Lecții din evoluțiile recente

Inițial, la începutul efortului de transformare, recomandările politice erau bazate pe experiența țărilor în curs de dezvoltare: în primul rând stabilizarea și liberalizarea comerțului și trecerea ulterioară și lentă la privatizare. Se așteaptă ca liberalizarea prețurilor, creșterea competiției pe piață și politicile monetare și fiscale restrictive să creeze un mediu adecvat în care managerii întreprinderilor de stat ar fi trebuit să fie forțați să se adapteze și ca selecția întreprinderilor viabile și eliminarea celor neprofitabile să demareze rapid.

Aceste așteptări s-au dovedit a fi nerealistice, subestimând inerția și, ceea ce sociologii polonezi au denumit "neajutorarea învățată" a întreprinderilor de stat anterior planificate centralizat. Ele s-au dovedit ingenioase în construirea a diferite forme de protecție la presiunile schimbării, și mult mai puțin inovative în prognozarea evoluțiilor, reducerea costurilor, dezvoltarea strategiilor de marketing, reorganizarea producției etc. Mai precis, au existat diferențe notabile în comportamentul diferitelor firme: unele dintre ele, în special cele mici, au fost suficiente de flexibile și au reacționat rapid la noile condiții de piață. Altele, în special marile întreprinderi din orașele mici, așteaptă pasiv deciziile de restructurare și/sau privatizare luate de la "centru" (Dabrowski, Federowicz, Levitas, 1992).

Reacționând la problema din ce în ce mai acută a lipsei de lichiditate, managerii întreprinderilor de stat au încercat să slăbească constrângerile bugetare (prin datorii către buget, către bănci sau alte întreprinderi, datorii ce au fost lăsate să se acumuleze) și să țină întreprinderile pe o linie de plutire, utilizând resursele întreprinderilor pentru a crește salariile muncitorilor și ale managerilor. În 1991 în Polonia, de exemplu, întregul sector de întreprinderi de stat lucra în pierdere; aproape 40% din întreprinderile de stat nu au reușit să obțină nici un fel de profit brut. Chiar dacă un număr din ce în ce mai mare de întreprinderi cu mari datorii au fost calificate drept falimentare și în această țară există o lege a falimentului (cu posibilitatea reor-

ganizării și lichidării firmelor respective) implementarea procedurilor de falimentare s-a dovedit a fi deosebit de dificilă. În mod evident, motivul pentru aceasta poate fi găsit în pasivitatea creditorilor (Mitchell, 1992). Dar se datorează și faptului că, în absența unei piețe financiare bine dezvoltate, judecăți referitoare la valoarea firmelor și în consecință, deciziile cu privire la supraviețuirea și reorganizarea firmei sau lichidarea prin vânzarea de active separate sunt extrem de dificile și discutabile.

S-a argumentat că schimbările structurale ar fi putut fi facilitate dacă problema datoriilor neperformante ar fi fost abordată mai din timp. Mai exact restructurarea financiară este necesară pentru selectarea cazurilor fără speranță de cele cu un potențial promitător, incertitudinea referitoare la perspectivele unei firme individuale fiind amplificată de faptul că uneori cele mai îndatorate întreprinderi sunt și cele cu cele mai mari șanse de supraviețuire. De aceea diferitele soluții de detectare și curățare a bilanțurilor băncilor și întreprinderilor sunt cele mai bine venite (vezi de exemplu Begg și Portes, 1992). În orice caz ele nu pot garanta că același comportament al debitorilor și creditorilor aflați în proprietatea de stat nu se va repeta, chiar foarte curând după aceea. Recenta inițiativă a Ministerului de Finanțe din Polonia, de a conecta ștergerea datoriilor întreprinderilor calificate ca neperformante și de implicare a băncilor în derularea unui program de restructurare al întreprinderilor aflate în portofoliul acestor bănci, reprezintă o încercare ingenioasă de a forța băncile să se implice din interior, ca în sistemele financiare din Japonia sau Germania. Există, de asemenea, o încercare de a lega restructurarea financiară de restructurarea reală și de privatizare. În orice caz ea se fundamentează serios pe implicarea băncilor în procesele de evaluare a perspectivelor pentru diferitele întreprinderi și poate veni în întâmpinarea lipsei de pregătire de specialitate a oamenilor cu ajutorul departamentelor de specialitate ale băncilor. În mod similar

opțiunea accesibilă creditorilor de a schimba datoriile în acțiuni este dificil a se realiza deoarece băncile nu au experiență pentru a putea deveni imediat proprietari, mai ales în situațiile în care participarea lor va comporta asumarea unor angajamente pe termen lung foarte riscante. Cu toate acestea propunerea poate fi mai bună decât oricare altă cale de restructurare financiară și va determina creditorii, până acum pasivi, să îmbunătățească mecanismele de selecție și să se implice activ în controlul managerilor.

Introducerea în practică a contractelor de management este în unele cazuri considerată a fi o altă măsură politică importantă, dar neexploatăată, capabilă de a stimula restructurarea. Deprecierea activelor în întreprinderile proprietate de stat poate fi evitată, se apreciază, dacă stimulentele corespunzătoare sunt oferite managerilor: ei ar trebui interesați în creșterea valorii întreprinderilor lor și nu de a o reduce. De aceea raționalitatea în cazul proprietății private poate fi impusă întreprinderilor publice chiar dacă transferul drepturilor asupra veniturilor reziduale ar fi amânat.

4. Ipoteza implicită a unei abordări pur evoluționiste

Răspunsul pozitiv extrem de slab al sectorului de stat la politicile monetare și fiscale restrictive și la creșterea competiției datorate deschiderii economiilor către exterior reprezintă o provocare importantă pentru viziunea pur evoluționistă de transformare. Această viziune este bazată într-adevăr pe un număr de ipoteze implicite discutabile.

În primul rând, se presupune a fi viabil politic să se mențină pentru o perioadă lungă de timp un sector ineficient și un sector privat dinamic dar mic. Dar, ca o caracteristică, condițiile financiare ale întreprinderilor în perioada de tranziție se deteriorează rapid iar guvernele se găsesc în fața unor presiuni duble: pe de o parte, ca orice țară aflată într-o restructurare profundă, angajații solicită o protecție financiară (subvenții, credite, concesiuni, diferite scutiri etc.), pe de altă parte privatizarea este considerată adesea de către angajați ca o soluție care le permite să scape

Pentru a fi mai exacti, încercând să modificăm structura stimulentele managerilor, făcând ca funcția lor de utilitate să fie mai aproape de cea a deținătorilor de acțiuni, se pot influența foarte puternic performanțele managerilor. Este de aceea regretabil că și în țările care beneficiază de scheme elaborate, foarte sofisticate ale contractelor de management, implementarea lor a rămas marginală. În Polonia programul de "restructurare și privatizare" a fost anunțat pentru prima oară la mijlocul lui 1991 dar a rămas un aspect nerezolvat pentru următoarele 18 luni. Este interesant de remarcat că și în țările dezvoltate practica contractelor de management este restrânsă (Berg și Shirley, 1987). Nu este foarte clar care sunt cauzele acestui eșec (inerția administrativă? lipsa de competență și de voință de a se asuma riscuri în medii foarte greu de prognozat?) dar până acum ideea de a privatiza managementul în Europa de Est și Centrală nu s-a dovedit a fi o metodă de restructurare ușor de aplicat.

de impozitele "discriminatorii" și care le conferă acces la capital, la piețele străine, și la exersarea competențelor manageriale.

Acestor presiuni li se va putea rezista și mai greu când se va sedimenta puterea grupurilor de interese formate în jurul acestora.

De asemenea, managerii și angajații noilor firme privatizate, în caz de necesitate, pot exercita unele presiuni asupra guvernului pentru a obține unele forme de ajutor. În economiile postsocialiste cu anticipații puternice pentru un tratament diferențiat și o rată a șomajului neobișnuit de ridicată, astfel de riscuri sunt deosebit de mari. Dar rezistența la astfel de presiuni poate fi mai eficientă după privatizare deoarece credibilitatea deciziilor de restructurare și de concedieri se dovedesc a fi mult mai mari când sunt realizate de către proprietarii privați sub impulsul condițiilor pieței.

În al doilea rând, se presupune că statul

este suficient de puternic, competent și are suficientă voință politică pentru a-și exercita controlul asupra întreprinderilor proprietate de stat și pentru a demara credibil privatizarea lor fie și înceată sau chiar închiderea acestora. Aceasta pare a fi o ipoteză optimistă. De la vechiul regim statul a moștenit un mare număr de doleanțe contradictorii și se așteaptă prea mult de la el față de cât este capabil a realiza. Calitatea serviciilor publice este slabă: există o lipsă de calificare adecvată și de capacități administrative necesare pentru ca statul să poată juca rolul prescris pentru el de către o strategie ce prevede o durată mare a versiunii de economie duală în transformare. De aceea, limitarea luării în considerare a capacităților statului trebuie cu siguranță să fie considerată ca una din liniile directoare ale strategiei de transformare.

Deciziile de restructurare reală vor trebui luate într-un mediu foarte incert și zgomotos tipic pentru tranziție și trebuie să se bazeze pe evaluarea profitabilității preconizate a diferitelor strategii de afaceri, admitând că atât reprezentanții publici cât și investitorii privați vor funcționa inițial în același tip de mediu. Dar așteptările reprezentanților publici sunt evident diferite față de cele ale proprietarilor particulari cu interese directe în firmă. Ultimii au stimulente mai serioase și capacitatea de a evalua valoarea și perspectivele pentru companie și, implicit, vor contribui la îmbunătățirea calității informației generate de sistem: lor ar trebui să li se dea cuvântul și posibilitatea de a ieși în prima linie.

În al treilea rând, este de presupus că expansiunea sectorului privat nu va fi împiedicată sau blocată prin menținerea unui sector public larg și inefficient. Dar evidența empirică arată că acele întreprinderi mari generatoare de pierderi pot sufoca sectorul privat: de exemplu băncile fie de stat fie private, preferă să împrumute întreprinderile de stat (chiar cele puternic îndatorate) decât firmele private considerate nesigure. Dat fiind că această "distrugere creativă" a funcționat mult mai mult în sectorul particular, un astfel de comportament este perfect rațional. De asemenea, datorită faptului că mari întreprin-

deri dețin puterea de piață, în special pentru bunurile necomercializabile pe piață și datorită protecției piețelor prin tarife, accesul noilor agenți economici la factorii de producție este foarte dificil.

Mai general, unul din cele mai importante argumente aduse de evoluționiști în favoarea schimbărilor lente este acela că întreprinzătorii ca și clasă socială trebuie să apară încet înainte ca economia de piață să poată să funcționeze în mod real. Dar perpetuarea existenței unui sector public larg va întârzia adaptarea părții informaționale a "instituțiilor". Evident, normele de comportament, obiceiurile, conveniențele se vor schimba în orice caz încet dar viteza adaptării la constrângerile mentale și de comportament ale perioadei de conducere comunistă, cum ar fi importanța considerentelor de echitate, nivelul de înțelegere a funcționării economiei de piață, atitudinea față de investitorii străini și față de noile instituții de piață, vor fi mai ridicate dacă logica pieței va fi generalizată. Chiar dacă este atinsă o "masă critică" de proprietate privată, indivizii pot să nu se adapteze noilor termeni ai contractului. Va mai dura până când spiritul instituțiilor de piață se va instaura.

În sfârșit, trebuie să luăm în considerare costul restructurării lente a sectorului de stat. Ar fi o greșală să acceptăm o strategie a adaptării structurale și de privatizare cu maximizarea veniturilor bugetare; vom argumenta chiar că separarea considerațiilor bugetare și a strategiei de privatizare trebuie să fie un alt principiu director al transformării. Dar menținerea întreprinderilor generatoare de pierderi se poate dovedi a fi excesiv de scumpă: va alimenta, de asemenea, inflația sau va trebui să fie finanțată prin sporirea gradului de impozitare. Ambele evenimente vor avea un impact negativ asupra dezvoltării sectorului privat, unde sunt concentrate toate speranțele "evoluționiștilor puri". S-ar putea argumenta că închiderea firmelor nerentabile și plata ajutorului de șomaj ar fi la fel de costisitoare dar ar fi cu siguranță mai puțin distorsionate și ar permite, prin dezvoltarea sectorului privat, absorbția șomajului.

5. Demararea procesului de selecție

Este cu siguranță crucial să se creeze condiții legislative și fiscale adecvate care să stimuleze expansiunea sectorului privat. Dar, din nefericire, dată fiind dominația puternică a sectorului de stat ce are nevoie (subliniem încă o dată) de o profundă realocare a resurselor, cu greu ne-am putea baza pe autostructurarea sa și eventual pe restrângerea sa. Cu alte cuvinte, este îndoiește că structura organizațională a economiei va evolua armonios în noul cadru instituțional. Restul spațiului ar trebui completat cu agenți privați, capabili să transforme regulile și instituțiile formale ale economiei de piață în instrumente care să funcționeze efectiv. De aici și cazurile posibile ale unor diferite grade de intervenție și în particular pentru accelerarea privatizării. Guvernul trebuie să conducă activ realocarea pentru a obține masa critică a schimbărilor de proprietate.

Schema ceho-slovacă cu vouchere, programul privatizării în masă din Polonia, alte metode de distribuție gratuită (utilizate în Rusia, Lituania, Ucraina, România și acum demarate și în Ungaria) trebuie evaluate într-o astfel de perspectivă. În loc de a le trata ca pe o expresie a unor angajamente ideologice, mai bine să le considerăm un răspuns pragmatic la actualele obstacole în calea procesului privatizării care se derulează. În fiecare țară setul de strategii posibile de privatizare este determinat de constrângerile sociale, politice, economice și administrative ce apar progresiv, pe măsura derulării programului [Grosfeld și Nivet (1992)]. Din pricina marii incertitudini în ceea ce privește implementarea diferitelor programe, o abordare eclectică, un portofoliu diversificat de metode de privatizare pare a fi o strategie rațională. Actualmente toate țările au ales o combinație de diferite metode: o ofertă publică inițială, vânzări directe, vânzări preferențiale (în special către salariați), licitații, restituiri, distribuție gratuită. Mai târziu, în orice caz, se poate determina cea mai promițătoare strategie de a accelera privatizarea și care să facă efectiv și procesul de ajustare.

Deseori prezentate împreună, bazându-se pe distribuția cvasigratuită a activelor către populație, aceste programe sunt însă foarte diferite. Cea mai importantă preocupare a schemei de vouchere din Cehia și Slovacia este de a se realiza o privatizare rapidă: alte obiective, cum ar fi restructurarea sau stabilirea unui sistem adecvat de conducere, sunt considerate ca secundare și se presupune a fi rezolvate prin privatizare. Participarea a milioane de investitori este văzută ca o mișcare crucială în crearea economiei de piață, prin permiterea unui mare număr de încercări, de erori și furnizând astfel cele mai bune posibil aprecieri ale profitabilității viitoare a diferitelor firme. Inițial proprietatea foarte dispersată se presupune că se va concentra rapid și se consideră că aceasta este o evoluție normală și de dorit. Preocuparea pentru corectitudine este lăsată deoparte ca utopică: tranziția este considerată ca fiind inevitabil murdară, zgomotoasă și riscantă și deci trebuie finalizată cât mai rapid.

Pentru fiecare întreprindere selectată pentru primul val al schemei de privatizare pe bază de vouchere Ministerul Privatizării Ceh și Slovac a trebuit să aleagă unul dintre programele de privatizare de "bază" (furnizate de managerii implicați) sau "competitive" (furnizate de cei din afara întreprinderii). Cetățenilor le-a fost dată o șansă de a-și alege companiile: plătind o taxă de înregistrare, ei pot licita pentru acțiunile oricărei companii care se privatizează prin vouchere sau pot să-și plaseze punctele de voucher într-unul din sutele de fonduri de investiții private apărute foarte rapid. Întregul proces care se derulează este foarte pragmatic, o multitudine de decizii și cele mai multe din reglementări fiind luate ad-hoc. Această modalitate a fost posibilă datorită angajamentului luat de Guvernul Federal de a realiza un mare pas înainte în ceea ce privește transferul activelor statului în sectorul privat.

Abordarea poloneză a privatizării de masă este una mult mai atentă. Autoritățile se tem de o revenire a atitudinilor anticapitaliste și

de aici accentul este pus pe corectitudine și pe restructurare. Acțiunile întreprinderilor trebuie împărțite unui număr dat de fonduri de investiții private, indivizii obținând acțiuni la fiecare fond. De aceea cetățenilor li se oferă o diversificare "perfectă" a portofoliului iar populația lipsită de experiență nu trebuie să se teamă de o evaluare incorectă a profitabilității viitoare a firmelor într-un mediu foarte nesigur. Fondurile se presupun a fi conduse de manageri profesioniști, în general străini dar de preferință în cooperare cu localnici. Se așteaptă ca managerii străini ai fondurilor să aducă experiența lor în investiții și credibilitatea lor să ofere un mai mare acces pe piața capitalurilor decât ar putea oferi managerii polonezi.

Managerii fondurilor vor trebui să-și asume un rol activ în supravegherea managementului curent, zilnic, al firmelor respective (vor lua parte la ședințele consiliului de administrație) și vor trebui să se angajeze în tot felul de activități pentru a maximiza valoarea firmei: restructurare, emisie de acțiuni, noi investiții, împrumuturi, vânzarea de acțiuni către investitorii străini sau locali etc. Deoarece restructurarea este înțeleasă ca cea mai urgentă sarcină, vor exista unele restricții inițiale în ceea ce privește comercializarea acțiunilor la aceste fonduri. Cu toate acestea acțiunile companiilor vor fi comercializabile imediat.

Luând în considerare căderea puternică a motivației corporațiilor publice cu o structură a proprietății foarte dispersată, arondarea întreprinderilor se va face astfel încât să permită unui fond să achiziționeze un mare număr de acțiuni (33%) conferindu-se astfel controlul pentru a putea demara restructurarea. Mai exact problema cheie se referă la motivarea și controlul managerilor unor astfel de fonduri. De menționat este faptul că există riscul ca fondurile să nu poată fi izolate de presiunile politice. Schemele privind motivarea și cadrul de reglementări trebuie, pe de o parte, să stimuleze o restructurare activă și nu o comercializare pasivă de acțiuni și, pe de altă parte, să evite o concentrare excesivă și orice tip de comportament de natură oportunistă. O struc-

tură de remunerare naturală va presupune o parte fixă, limitată, și un element legat de performanțele obținute. Ultimul, în orice caz trebuie să se refere la o "valoare de bază" care inițial, în absența unei piețe robuste pentru acțiunile companiilor, va fi greu de determinat. O soluție, aleasă în Polonia, constă în suplimentarea părții constante a remunerației cu acțiuni (1% în fiecare an plus 5% la sfârșitul unei perioade de 10 ani).

Este prea devreme pentru a putea compara avantajele relative ale celor două scheme: avem nevoie de mai mult timp pentru a aprecia impactul lor efectiv asupra creșterii pe termen lung. Astfel de comparații sunt fascinante în sine dar și pentru faptul că cele două programe pot fi interpretate ca fiind inspirate de două puncte de vedere diferite asupra sistemului financiar: schema cu vouchere se referă mai mult la modelul anglo-saxon în care contează mai mult echitatea și o piață activă pentru controlul corporațiilor, în timp ce programul privatizării în masă apare a fi puternic influențat de sistemul german (și japonez) cu esența că partea stabilă a majorității deținătorilor de acțiuni exercită un control direct asupra managementului. Dar dat fiind că în primul val al privatizării cu vouchere fondurile au atras 72% din totalul punctelor de investiții, comportamentul acestor fonduri va fi crucial pentru acest proces și în Cehia și Slovacia. Aceasta reprezintă o evoluție neașteptată a schemei cu vouchere, aducând-o mai aproape de programul privatizării în masă din Polonia decât s-a crezut inițial.

Chiar dacă cele două programe se bazează în general pe aceeași lipsă de încredere față de capacitatea statului de a conduce în mod adecvat tranziția, ele se sprijină pe intervenția guvernului cel puțin în două stadii esențiale: în Cehia și Slovacia Ministerul Privatizării trebuie să aleagă între diferitele proiecte de privatizare ceea ce face ca procedurile de selecție să fie manipulate de către cei din interior (Buchtikova 1992); în Polonia guvernul va trebui să numească primele comisii de supraveghere ale fondurilor de investiții. Din nou se pot compara lipsurile ambelor soluții dar una din cele două forme de intervenție

pare inevitabilă. Problema este dacă un astfel de impuls inițial va permite ulterior schimbări organizaționale și instituționale. Autorii ambelor scheme par a fi sensibili la nevoia de a lăsa deschise opțiunile și de a păstra neatinsă posibilitatea de ajustare dinamică a instituțiilor, care oricum va fi inevitabilă. Este esențial într-adevăr ca aceste programe de privatizare să fie implementate într-un spirit evoluționist. Asta înseamnă că într-o oarecare măsură reversibilitatea ar putea fi considerată o virtute, dar mișcările către schimbarea structurii de proprietate trebuie să fie ireversibile cu certitudine.

În același spirit evoluționist vom contesta, ca prematur, stabilirea unui anume sistem financiar (de exemplu Corbet și Mayer, 1991). Evidențele empirice ce alimentează actualele dezbateri despre avantajele relative ale bursei de mărfuri și ale unui sistem bancar nu furnizează concluzii ferme vizavi de impactul contractelor financiare asupra comportamentului managerilor. Admițând că în Europa de Est și Centrală dezvoltarea unui sistem bancar (cu ajutorul liberului acces pentru noi bănci și întărirea, comercializarea și privatizarea celor existente) este corect percepută ca fiind de o mare importanță: în afara finanțării industriei, sistemul bancar poate de asemenea juca un rol important în monitorizarea și controlul comportamentului managerilor și în realocarea activelor printr-o restructurare corporatistă. Dat fiind punctul de plecare al reformelor - puternica concentrare, lipsa de informații referitoare la

valoarea reală a stocului de capital, lipsa competiției, lipsa de competență managerială - un model pur pentru cei din interior nu pare a fi o soluție posibilă. Cu toate acestea, dezirabil sau nu, bursa de mărfuri nu va juca un rol important pentru o perioadă de timp. Chiar dacă unele soluții inovative trebuie găsite, combinând de pildă controlul unei părți a acțiunilor prin intermediul unor instituții intermediare cu comercializarea activă a restului și asigurând o verificare competitivă a managerilor și a celor din interior. Atât programul polonez cât și cel ceho-slovac merg în această direcție.

* * *

Privatizarea prin distribuire gratuită a activelor poate fi privită ca o metodă de realizare a unor obiective cum ar fi: asigurarea ireversibilității reformelor, accelerarea restructurării, impulsivitatea dezvoltării piețelor de capital; în final putându-se argumenta că viteza adaptării părții informale a instituțiilor (atitudine, conveniențe, norme de comportament) la noul cadru legislativ este pozitiv corelat cu dimensiunea sectorului privat.

Poate fi o astfel de abordare, ce sparge status quo-ul, numită evoluționistă? Dacă dorim o organizare eficientă și un mix adecvat, între sectorul public și privat, trebuie să facem pași radicali în direcția stabilirii unei noi ordini instituționale. Doar atunci poate demara în mod real un proces evoluționist.