

# Analiză comparativă a reformei proprietății în țările Europei Centrale și de Est (Bulgaria, Cehia, Polonia, România, Slovacia, Ungaria)

Marius Florescu-Ciobotaru, doctorand  
A.S.E.-R.E.I., București

*State property was the main characteristic of the economies of Central and East European countries during communism. Therefore, the transition to a market economy in these countries required the introduction of private property institution. This paper presents the framework of property reform in selected countries from Central and Eastern Europe, pointing the methods of the creation of private sector, sequence of divestiture of state property by branch of the economy, the organizational structure for privatization, the choice among standard and non-standard methods, administration and efficiency of privatization process. For each issue, the study analyses major aspects and compares relevant experience of Bulgaria, Czech Republic, Hungary, Poland, Romania and Slovakia.*

Key words: *state property, divestiture, corporatization, privatization, mass privatization, restitution, management and employee buy-outs, valuation, transparency, corruption*

JEL: D73, H82, L33, P21, P52

Eliminarea monopolului statului asupra proprietății a constituit o condiție absolut necesară pentru instaurarea mecanismelor pieței, crearea unui sector particular fiind denumită “cheia de boltă” a modificărilor de sistem economic. Obiectivul final al reformei proprietății îl constituia crearea unei economii mixte, definită de Kornai ca o economie duală, dominată la început de firmele de stat și cu o tranziție graduală spre o situație inversă [5]. Din punct de vedere social, reforma urmărea refacerea clasei de mijloc, a proprietarilor mici și mijlocii, baza oricărei societăți democratice.

## Metode de creare a sectorului particular

Crearea sectorului particular a fost posibilă prin două modalități:  
transformarea sectorului de stat în sector particular;  
constituirea și extinderea unui sector particular prin înființarea de noi întreprinderi în proprietate privată.

Pentru transformarea sectorului de stat în sector particular au fost utilizate două tipuri de metode (Bornstein, 1998):

metode standard: a) licitația activelor (folosită îndeosebi pentru micile întreprinderi), b) competiția de oferte pentru activele întreprinderilor de stat transformate în societăți pe acțiuni, c) vânzarea prin negociere directă a activelor către investitori strategici și d) lansarea de oferte publice.

Aceste metode sunt în general folosite pentru privatizarea activelor statului, iar experiența altor țări se presupunea că ajută la predicția rezultatelor privatizării și a performanțelor post-privatizare.

metode specifice: a) restituirea, b) MEBO și c) privatizarea în masă (prin cupoane).

Restituirea a fost cel mai eficient program de privatizare în Cehia, fiind preferată varianta returnării în natură a proprietăților confiscate – se estimează că 10 – 25% din totalul locuințelor și al micilor magazine au fost transferate sectorului privat prin restituire.

Prin comparație, programul ungar de restituire a pus accent pe compensații financiare pentru proprietățile confiscate de regimurile fascist, pre-comunist și comunist. Compensațiile au fost plătite în certificate cu care se puteau achiziționa acțiuni la societățile oferite de stat (din cauza preferinței pentru vânzarea activelor către investitori strategici, societățile disponibile nu au fost suficiente).

Polonia nu a avut un program de restituire, ca urmare a lipsei unui acord între partidele politice.

În România, restituirea proprietăților confiscate de regimul comunist a fost tergiversată din motive politice și ideologice. Opțiunea pentru restituirea în natură constituie și în prezent, după 15 ani de tranziție, subiect de dispute politice și de procese de lungă durată.

### **Viteza reformei proprietății**

Există o corelație între rapiditatea transformării proprietății de stat în proprietate privată și natura sectoarelor și ramurilor economice implicate. În anumite ramuri economice reforma proprietății a fost realizată rapid; în altele reforma a fost amânată, în funcție de particularități obiective ce vor fi descrise în continuare. Pot fi subliniate următoarele trăsături comune țărilor ECE:

politici de cedare rapidă a drepturilor de proprietate – s-au aplicat în comerțul cu amănuntul, servicii pentru populație, turism, procesul fiind favorizat de faptul că o pondere a acestor activități era privată (în economia subterană) și nu necesita mari investiții. Formele concrete prin care proprietatea statului a fost transferată sunt locația de gestiune, MEBO (management and employees buy-out) și vânzarea la licitație. Din punct de vedere social, această etapă trebuia să sprijine formarea unei “clase mijlocii” a micilor întreprinzători.

Tot aici trebuie menționată privatizarea sectorului locativ prin vânzare la prețuri sub nivelul pieței și acordarea de credite pe termen lung. În plus, rambursarea împrumuturilor a fost avantajată de deprecierea acestora de către inflație.

politici de cedare rapidă a drepturilor de proprietate, dar realizate cu dificultate – exemple sunt agricultura și industria ușoară, inclusiv alimentația publică. Dacă în țările

central-europene fermele de stat constituiau o mică parte a agriculturii (majoritatea angajaților lucrau în cooperative sau ferme individuale), în România întreprinderile agricole erau în totalitate în proprietatea statului. În Ungaria și Cehoslovacia, proprietatea asupra bunurilor agricole nu a suportat mari schimbări din două cauze: preferința țăranilor pentru cooperative, care asigurau locuri de muncă stabile și salarii regulate, și reticența față de asumarea individuală a riscurilor meteorologice și a celor provenind din restructurarea agriculturii (reducerea subvențiilor și a creditelor de stat, liberalizarea prețurilor, concurența producătorilor vest-europeni). Spre deosebire, în România și Bulgaria, legile fondului funciar au condus la fărâmițarea proprietății. Lipsa unor stimulente pentru comasarea terenurilor și a instrumentelor de susținere (credite preferențiale, furnizarea de semințe selectate) au avut consecințe negative pentru situația agriculturii (creșterea costurilor de producție, lipsa mijloacelor financiare pentru modernizare, distrugerea patrimoniului creat anterior – rețele de irigații, mașini agricole, mașini de transport, depozite etc.).

Alimentația publică a fost supusă concurenței producătorilor occidentali, uneori neputându-se baza nici pe materii prime autohtone din cauza stării proaste a agriculturii. În industria confecțiilor și a încălțăminteii, eficientizarea unităților economice s-a realizat și prin intrarea în relații de subcontractare sau lohn cu firme occidentale.

politici de cedare parțială a drepturilor de proprietate - privește ramuri precum industria grea, sectorul bancar și infrastructura, care necesitau o restructurare substanțială și infuzie de capital, tehnologii și metode de conducere noi.

În industria grea, ramuri precum mineritul, metalurgia și construcția de mașini au fost greu de privatizat întrucât întreprinderile operau cu eficiență scăzută sau chiar cu pierderi. Produsele se vindeau greu din cauza calității reduse, iar costurile erau ridicate ca urmare a echipamentelor învechite și a surplusului de forță de muncă. Cedarea lor în proprietate privată a necesitat o restructurare financiară, organizatorică și fizică substanțială. Întrucât aceste întreprinderi constituiau centrul economic pentru orașe întregi sau chiar regiuni, a existat și o opoziție politică puternică împotriva restructurării lor.

Privatizarea băncilor de stat a fost lentă din mai multe motive; în primul rând, apariția acestora pe baza vechiului sistem monobancar a fost însoțită de moștenirea unui portofoliu de credite neperformante, care era conectat și la arieratele interîntreprinderi. Pentru privatizare a fost necesară izolarea creditelor neperformante și recapitalizarea cu fonduri noi. În al doilea rând, din rațiuni politice, au fost împiedicate, o perioadă de timp, investițiile străine directe pentru achiziționarea de acțiuni ale băncilor de stat, precum și intrarea unor bănci străine pe piață. Procesul infuziei străine de capital a fost încetinit și de necesitatea ca băncile centrale să dobândească cunoștințele necesare gestionării politicii monetare prin instrumente indirecte (îndeosebi în Bulgaria și România).

Privatizarea infrastructurii (electricitate, telecomunicații, distribuția de gaz și apă) a fost din motive obiective amânată. Aceste ramuri reclamau o analiză complexă și îndelungată privind structura pieței potențiale, măsura în care ar trebui permisă concurența, costurile și beneficiile demonopolizării, regulamentele post-privatizare (satisfacerea cererii cu servicii de calitate și la prețuri rezonabile, eficiența operării și obținerea de beneficii pentru investitor, protecția concurenților față de producătorul dominant). Apariția agenților privați putea fi realizată prin următoarele metode: vânzarea activelor, concesiunea sau formarea de noi entități.

d) politici de menținere pe termen nedeterminat a drepturilor de proprietate – căile de transport, porturile și industria de armament, considerate ramuri strategice.

### **Abordări teoretice privind privatizarea**

În legătură cu cedarea proprietății de stat s-au pus două probleme: 1) posibilitatea transformării întreprinderilor de stat în societăți pe acțiuni fără a fi urmată de privatizare (adică păstrarea și funcționarea lor în proprietatea statului) și 2) strategia privatizării întreprinderilor de stat.

Au existat trei etape în transformarea întreprinderilor de stat în societăți economice private:

- crearea unor entități economice distincte prin transformarea întreprinderilor de stat în societăți pe acțiuni, inițial sub controlul statului; acest pas clarifică drepturile statului de proprietar asupra întreprinderilor și recâștigă activele pretinse de managerii sau personalul întreprinderilor;
- gestionarea noilor societăți pe principii de eficiență economică sub controlul statului și
- privatizarea – cedarea acțiunilor societăților prin diverse metode.

Anumiți economiști<sup>1</sup> considerau că întreprinderile pot fi gestionate eficient de către stat dacă sunt îndeplinite anumite condiții: 1) existența unor constrângeri bugetare tari, fiscale (fără subvenții sau facilități fiscale) și monetare (fără credite preferențiale – rate mici ale dobânzii, perioade lungi de rambursare, rostogolire automată sau excepții de la declararea falimentului); 2) prețuri raționale pentru input-uri și producție; 3) confruntarea reală cu concurența producătorilor interni (fără bariere de intrare) și externi (importuri, urmare liberalizării comerțului și convertibilității monedei) și 4) supravegherea corectă a managementului firmei de către autoritățile statului (selecția de personal calificat, stabilirea unui indicatori de performanță clari – profit, exporturi, proiecte de investiții -, oferirea de stimulente pentru performanțele realizate și înlăturarea managerilor neperformanți).

Restructurarea întreprinderilor de stat pentru a fi eficiente trebuia realizată în patru direcții: 1) reorganizarea internă prin externalizarea activităților non-esențiale; 2) reducerea personalului și stimularea celui rămas pentru obținerea de performanțe; 3) ajustarea mix-ului și a volumului producției și 4) modernizarea întreprinderii și a echipamentelor.

După cum este binecunoscut, aceste condiții nu au putut fi îndeplinite în țările ECE, ca urmare a lipsei resurselor financiare și a voinței managementului întreprinderilor. Mai mult, guvernanți cu interese politice și economice au încurajat managerii să păstreze personalul inutil prin acceptarea unor costuri totale mai mari, profituri și dividende mai mici pentru trezoreria statului. De asemenea, statul a păstrat anumite bariere pentru intrarea de noi firme, atât naționale, cât și străine. Nici contractele de management nu au dat rezultatele dorite, fiind viciate de mai mulți factori - managerii aveau mai multe cu-

<sup>1</sup> Pannier, Dominique / Schiavo-Campo, Salvatore, *Corporate governance of public enterprises: the comparative experience* în Pannier, Dominique ed., *Corporate governance of public enterprises in transitional economies*, Technical paper no. 323, Washington, World Bank, 1996, p. 3-25 și World Bank, *Bureaucrats in business: The Economics and Politics of Government Ownership*, New York: Oxford University Press, 1995.

noștințe decât autoritățile și puteau negocia ținte de performanță mai ușor de atins, penalizările au fost rar aplicate și chiar statul nu-și îndeplinea anumite obligații, precum investițiile de mediu (Banca Mondială, 1995). Excluderea privatizării împiedica atragerea de fonduri pentru modernizare și expansiune, precum și obținerea de beneficii din investiții străine directe prin transfer tehnologic și de competențe manageriale și acces la piețele externe. Ultimul argument este acela că reorganizarea eficientă a întreprinderii în anumite cazuri s-a realizat tocmai în vederea privatizării.

### Administrarea procesului de privatizare

Vor fi punctate aspecte precum legislația privatizării, instituții implicate în privatizare (cu accent pe centralizarea/descentralizarea procesului), implementarea politicilor de privatizare (metodele utilizate), structurile dominante (insideri – outsideri), eficiența procesului de privatizare.

### Cadrul legislativ

Toate țările ECE au elaborat o primă lege a privatizării în perioada 1990 – 1991, fiind adoptate decizii privind obiectivele privatizării, modelul privatizării, secvențialitatea privatizării și a restructurării, implicarea sectorului bancar în privatizare etc.

Obiectivele urmărite au fost: eficiența procesului, viteza, justețea politică și socială, acceptarea socială a procesului și maximizarea veniturilor încasate.

Cehia a elaborat un model propriu de privatizare în masă, utilizat mai târziu și de Bulgaria. Polonia s-a îndreptat spre modelul britanic, iar România spre modelul Băncii Mondiale.

Cehia și Slovacia au optat pentru privatizare înaintea restructurării, iar restul țărilor studiate pentru restructurare înaintea privatizării. În Ungaria și Polonia, sectorul bancar a fost implicat în procesul de privatizare.

Tabel 1: Legislația țărilor ECE privind privatizarea

Țara	Legi privind marea privatizare	Orientarea spre un model extern	Secvențialitatea privatizării și a restructurării	Implicarea sectorului bancar
Bulgaria	06/91, 04/92, 03/98, 03/02	Modelul ceh	R înaintea P	Nu
Cehia	02 + 09/91, 04/92	Nu	P înaintea R	Nu
Polonia	09/81, 04 + 07/90, 04/93, 08/96	Modelul britanic, Banca Mondială	R înaintea P	Da
România	08/91, 06/95, 05/99	UE, Banca Mondială, FMI	R înaintea P	Nu
Slovacia	02 + 09/91, 04/92, 07/95, 09/95, 09/99	Nu	P înaintea R până în 1993, R înaintea P după	Nu

			1998	
Ungaria	1988, 1989, 07/90, 06/92, 1994, 05/95	Metoda Treuhand (Germania)	R înainte P	Da

Sursa: Terletzki, Peggy (2004), Successful policy patterns in the enterprise privatization in Central and Eastern European countries of transition.

### Cadrul instituțional

Responsabilitatea și competența pentru executarea programelor de privatizare a fost concentrată într-o singură instituție principală (agenție sau minister al privatizării) în Cehia, Slovacia și Ungaria, chiar de la început. O fragmentare a competențelor poate fi observată în Bulgaria și România.

În Cehia, Ministerul Privatizării a prezentat lista societăților de stat ce vor fi privatizate. Managementul societăților a întocmit programele de privatizare și le-a supus avizării ministerelor de resort, care la rândul lor au înaintat Ministerului Privatizării recomandările finale. Ministerul decidea în cele din urmă soluția de privatizare. Trebuie menționat că pentru aceste societăți puteau depune proiecte de privatizare și potențiali cumpărători din afara societății. Managementul dispunea însă de două avantaje: informație detaliată despre întreprindere și informarea viciată a participanților externi. Din aceste motive, în “primul val” al privatizării (1992), 82% din proiecte au fost depuse de managementul întreprinderilor. La rândul lor, ministerele de resort aveau o mare influență, datorată următorilor factori: numeau managerii societăților economice, cunoșteau proiectele conducerii societăților anterior înaintării acestora, putând astfel interveni în conținutul lor și numărul întreprinderilor era prea mare ca Ministerul Privatizării să poată evalua toate proiectele prezentate.

Balanța între centralizare și descentralizare și împărțirea responsabilităților s-au modificat frecvent în Ungaria. În privatizarea spontană din 1988 – 1990, marile întreprinderi de stat au creat societăți pe acțiuni independente. Acest lucru a condus la descentralizarea (diluarea) drepturilor de proprietate ale ministerelor asupra întreprinderilor de stat și societăților nou-create. A fost și o metodă prin care managerii întreprinderilor au transferat active ale statului pentru îmbogățirea proprie sau către investitori străini. În 1990, în vederea centralizării procesului de privatizare a fost creată Agenția pentru Proprietatea Statului, cu sarcina supravegherii transferului activelor statului prin vânzare, concesiune sau crearea de societăți comerciale mixte. În 1991 – 1992, s-a revenit la descentralizare prin procesul de “auto-privatizare” a firmelor mici și mijlocii, fiind desemnate 80 de societăți de consultanță. În 1993 s-a renunțat la politica de autoprivatizare. În 1992 a fost creată Compania Ungară pentru Proprietatea Statului, la care au fost transferate activele marilor întreprinderi la care statul mai deținea peste 40% din total, Agenția pentru Proprietatea Statului primind în responsabilitate privatizarea întreprinderilor mici și mijlocii. În 1995 cele două instituții s-au unit pentru a forma Compania Ungară pentru Privatizare și Proprietatea Statului.

În Polonia, deși Ministerul Privatizării a controlat procesul de privatizare, în ramurile mineritului, energiei, agriculturii și comerțului responsabilitatea a revenit ministerelor de resort, iar în privatizarea sectorului bancar, Ministerului de Finanțe.

Tabel 2: Instituții și competențe în programele de privatizare ale țărilor ECE

Țara	Instituțiile implicate	Agenții sau Fonduri de privatizare	Competența pentru decizii strategice în procesul privatizării
Bulgaria	Ministerul Industriilor, Comerțului și Serviciilor, municipalitățile, Agenția Bulgară pentru Privatizare, 81 de Fonduri de privatizare, Centrul pentru privatizare în masă, Parlamentul, Consiliul de miniștri, Bursa de Valori	Agenția pentru privatizare (1991) Agenția bulgară pentru privatizare (1992) Fonduri de privatizare (1996)	Descentralizată
Cehia	Ministerul Privatizării, Ministerul de Finanțe, Fondul Național pentru Privatizare, Centrul pentru privatizarea în masă, Fonduri private de investiții (peste 400)	Fondul Național pentru Privatizare (1991)	Centralizată
Polonia	Ministerul Privatizării, 15 Fonduri de investiții naționale, Consiliile muncitorilor	Fondurile naționale de investiții (1994)	Centralizată pentru privatizarea în masă, descentralizată pentru celelalte metode
România	Consiliul pentru coordonare, strategie și reformă economică, Agenția Națională pentru Privatizare, Fondul Proprietății de Stat, 5 Fonduri de Proprietate Privată	Agenția Națională pentru Privatizare (1991), Fondul Proprietății de Stat și Fondurile Proprietății Private (1992), Agenția de Privatizare (2001)	Descentralizată
Slovacia	Ministerul Privatizării, Ministerul Finanțelor, Fondul Național pentru Privatizare, Fonduri private de investiții (peste 400)	Fondul Național pentru Privatizare (1991)	Centralizată

Ungaria	Compania Ungară pentru Proprietatea Statului, Agenția pentru Proprietatea Statului, Fondul pentru Proprietatea Statului, Managementul întreprinderilor	Agenția pentru Proprietatea Statului (1990), Compania Ungară pentru Proprietatea Statului (1992), fuziunea APS și CUPS (1995), Fondul privind Proprietatea Statului (1995)	Descentralizată
---------	--	--	-----------------

Sursa: Terletzki, Peggy (2004), Successful policy patterns in the enterprise privatization in Central and Eastern European countries of transition.

#### Implementarea programelor de privatizare

Deși toate țările ECE au adoptat legislația necesară privatizării întreprinderilor de stat în perioada 1991 - 1992, au existat diferențe semnificative în aplicarea acesteia. Ungaria și Cehia au implementat imediat programul de privatizare. Polonia și Slovacia au amânat privatizarea până în 1994 – 1995. România a ales o strategie graduală.

Privatizarea a durat mai mult de 10 ani în Bulgaria, Polonia și România.

Metodele de privatizare folosite în țările ECE pot fi clasificate după criteriul combinat al politicii de privatizare și al grupului țintă, după cum urmează:

Tabel 3: Metode de privatizare folosite în țările ECE

	Insideri	Outsideri
Privatizare în masă	MEBO prin cupoane	Privatizarea prin cupoane; Privatizare prin fonduri și agenții; Vânzarea sau distribuția gratuită de acțiuni către cetățeni.
Vânzare directă	MBO	Vânzare directă; Licitații și oferte publice pentru investitorii naționali și străini.

Sursa: Terletzki, Peggy (2004), Successful policy patterns in the enterprise privatization in Central and Eastern European countries of transition.

Aceste metode au fost utilizate cu o anumită frecvență de țările ECE, în funcție de care au fost considerate drept metodă primară sau secundară. Bulgaria, Ungaria și Polonia au decis pentru vânzarea directă ca metodă primară de privatizare, Cehia și Slovacia pentru privatizare prin cupoane, iar România pentru MEBO.

Procesul de privatizare în țările ECE a fost divizat în mai multe etape de schimbările tehnice sau politice intervenite. Schimbările de strategie au fost însoțite de schimbarea metodelor de privatizare sau de intensificarea folosirii unora dintre acestea.

Tabel 4: Caracteristici ale politicilor de privatizare în țările ECE



Țara	Metoda primară	Metoda secundară	Durata privatizării	Modificări și adaptări
Bulgaria	VD 02/93 – 12/95 MEBO 10/94 – 09/96 VD 03 – 05/97	PM 10/96 – 07/97 FI PM 98 3) PM MEBO 07/98 PC	>10 ani	Schimbări motivate politic
Cehia	PM 04/92 – 12/92 PM 10/93 – 10/94	VD – 95/96	4-5 ani	Din rațiuni tehnice
Polonia	VD + lichidare 90 – 97	PM 07/95 – 97	>10 ani	Din rațiuni tehnice și politice
România	MEBO Proiect pilot 93 MEBO 94 -	PM 09/91 – 94 PM 08/95 VD 91 -	>10 ani	-
Slovacia	VD MBO 09/93–09/95 VD oferte 10/98 -	PM 04/92 – 12/92 PM) 10/93 – 11/95	>7 ani	-
Ungaria	Privatizare spontană 88–90 VD 03/90 – 12/90 VD 91 – 92 privatizare din inițiativa întreprinderii VD 95 – 97	VD – EBO 92 – 94 PM + MEBO 93 – 94	8 ani	Motivate politic

Legendă: VD – vânzare directă; PM – privatizare în masă; EBO – Employees buyout; MBO – Management buyout.

Sursa: Terletzki, Peggy (2004), Successful policy patterns in the enterprise privatization in Central and Eastern European countries of transition.

a) MEBO (management and employees buyout) nu a fost trecută în legislația din Cehia, având o importanță neglijabilă.

În Ungaria și România, MEBO a fost utilizată pentru a încuraja privatizarea întreprinderilor mici, îndeosebi din servicii și alimentația publică. În Polonia, MEBO a fost utilizată sub forma contractelor de concesiune – vânzare.

Pe ansamblu, deși în aceste țări o parte importantă a întreprinderilor de stat a fost privatizată prin vânzarea către management și angajați, veniturile încasate de stat dețin o pondere redusă din total. Din punct de vedere al situației întreprinderilor astfel achiziționate, noii proprietari nu au mai avut fondurile necesare pentru restructurare și modernizare.

Privatizarea în masă a fost importantă în Cehia, Polonia, România și Slovacia, aceste țări oferind posibilitatea obținerii gratuite a unei părți din proprietatea de stat. Ungaria a oferit, în schimb, doar credite avantajoase. Cetățenii au avut posibilitatea unei op-

țiuni în Cehia, Ungaria și România, dar nu și în Polonia. În Cehia, Polonia și România, fondurile de investiții au jucat un rol important în distribuirea proprietății de stat.

b) În Cehia, aproximativ 40% din valoarea contabilă a activelor cuprinse în Programul de privatizare a marilor întreprinderi a fost transferată prin intermediul cupoanelor. Pentru o anumită taxă, fiecare cetățean putea achiziționa un număr de puncte pentru a participa la licitarea acțiunilor companiilor de stat. În aceste licitații, statul stabilea prețul (în puncte investiționale), iar cumpărătorii cumpărau numărul dorit de acțiuni. Deși era de presupus că această metodă va conduce la dispersarea acțiunilor societăților, în programul inițial de privatizare în masă nu era prevăzută posibilitatea înființării unor fonduri de investiții. Cu toate acestea, peste 450 de fonduri de investiții au apărut, colectând aproximativ două treimi din punctele cupoanelor. Mai mult, cele mai mari fonduri de investiții au achiziționat suficiente acțiuni pentru a deține un rol important în guvernarea corporativă a firmelor.

Ungaria a pus un accent mai mic pe privatizarea în masă – persoanelor fizice li s-au oferit împrumuturi cu dobânzi reduse pe termen de 3-5 ani pentru a cumpăra acțiuni la întreprinderile mici ce urmau să fie privatizate. Ponderea acestor acțiuni nu depășea 15% din totalul acțiunilor vândute.

În Polonia, privatizarea în masă a implicat transferul gratuit către populație de acțiuni la 15 Fonduri Naționale de Investiții. 60% din acțiunile a peste 500 de companii au fost alocate FNI-urilor, 15% au fost distribuite gratuit angajaților, iar 25% au rămas în posesia statului. Din cele 60% în acțiuni, 33% au fost alocate unui FNI leader, iar restul de 27% au fost distribuite între celelalte 14 FNI-uri.

În România, certificatele și cupoanele de proprietate au fost emise de FPP-uri, fiind distribuite gratuit tuturor persoanelor adulte. Deținătorii acestora urmau să opteze pentru una din cele 6300 de societăți comerciale aflate sub controlul FPP-urilor (30% din acțiuni) sau direct în FPP-uri. După exprimarea opțiunilor, în anii 1996 – 1997, s-au constituit mai multe societăți financiare de investiții, prin transformarea FPP-urilor sau pe baze private, care urmau să concentreze numărul de acțiuni în vederea administrării eficiente a acestora și a societăților.

Bulgaria a adoptat modelul ceh pentru privatizarea prin cupoane.

### Grupurile dominante în procesul privatizării

În majoritatea țărilor ECE, intenția guvernelor a fost aceea de a favoriza grupurile interne în privatizarea întreprinderilor de stat. Această tendință a fost amplificată de dominația instituțională a acestor grupuri. Muncitorii și consiliile de administrație au avut o poziție puternică, care le-a permis influențarea deciziilor strategice. În Ungaria și Polonia, muncitorii și consiliile de administrație au avut dreptul la inițiative și propuneri privind metodele de privatizare, planurile sociale și de investiții, precum și cerințe specifice către potențialii investitori strategici.

Tabel 5: Grupurile dominante în privatizarea întreprinderilor în țările ECE

Țara	Dominația în privatizare a grupurilor interne / externe	Dreptul grupurilor interne de a iniția privatizarea întreprinderilor
Bulgaria	Interne	Nu

	Externe: 02/93 – 12/95, 03 – 05/97	
Cehia	Externe	Nu
Polonia	Interne	Da: consiliile angajaților
România	Interne	-
Slovacia	Interne	-
Ungaria	Interne: 92 – 94 Externe: 89 – 92, 95 – 97	Da: consiliile de administrație

Sursa: Terletzki, Peggy (2004), Successful policy patterns in the enterprise privatization in Central and Eastern European countries of transition.

### Eficiența procesului de privatizare

Privatizarea a însemnat schimbarea radicală a structurii economice a țărilor ECE, iar eficiența acesteia este un indicator potrivit pentru evaluarea progreselor realizate în tranziția spre economia de piață. Crearea drepturilor private de proprietate sau a celui de dispoziție asupra activelor economice este o condiție esențială pentru instaurarea economiei de piață. Privatizarea afectează managementul și restructurarea întreprinderilor, precum și creșterea economică a întregii economii. Restructurarea întreprinderilor este o măsură potrivită pentru evaluarea procesului de privatizare.

Grosfeld și Roland (1995) [în 13, p.2] dau o definiție larg acceptată a restructurării. Ei fac distincția între restructurarea defensivă și cea strategică. Restructurarea defensivă țintește diminuarea pierderilor și concentrarea asupra activităților esențiale, având ca scop existența întreprinderii. Restructurarea strategică presupune investiții în know-how, tehnologie și capital organizațional, și urmărește dezvoltarea competitivității firm pe termen lung.

Carlin și alții (1995) [în 13, p.2] definesc restructurarea ca o acțiune care modifică structura întreprinderii: 1) separarea internă a activităților principale de cele secundare, închiderea sectoarelor neprofitabile și externalizarea unităților cu scop social, 2) reducerea personalului, reforma structurii stimulentele pentru manageri și angajați, 3) identificarea de piețe noi și adaptarea lanțurilor de produse și 4) investirea în echipamente moderne.

Un studiu din anul 1999 [6] analizează efectul diferitelor metode de privatizare asupra eficienței întreprinderilor, arătând că privatizarea nu a avut un efect benefic asupra întreprinderilor în cazul transferului proprietății către grupurile din interior (manageri sau angajați), pe când în cazul cedării activelor către grupuri din exterior acestea au fost pozitive. Același studiu arată că privatizarea către outsiders, spre deosebire de cedarea către insiders, a avut efecte benefice pentru încasările ulterioare, însă nici o metodă de privatizare nu a condus la rezultate pozitive sub forma reducerii costurilor de producție.

Evaluările BERD arată că restructurarea este avansată în Cehia, Ungaria și Polonia, moderată în Slovacia și lentă în Bulgaria și România.

Tabel 6: Progresul în marea privatizare (P) și restructurarea întreprinderilor (R)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
--	------	------	------	------	------	------	------	------

Țara																
Bulgaria						+		+		+	-	+	-	+	-	+
Cehia												+		+		+
Polonia					+		+		+		+		+	+	+	+
România					-		-		-				+		+	
Slovacia						-		-								
Ungaria									+		+		+		+	+

Sursa: BERD, Transition Reports, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 și 2002 în Terletzki, Peggy (2004), Successful policy patterns in the enterprise privatization in Central and Eastern European countries of transition. Evaluarea se face pe o scară de la 1 (cel mai puțin avansat) la 4 (cel mai avansat), cu intervale de 1/3 (+/-).

Performanța transformării proprietății de stat în proprietate particulară a fost afectată de calitatea instituțiilor responsabile cu acest proces, două aspecte fiind relevante: resursele umane (calitativ și numeric) ale instituțiilor abilitate și politicile folosite.

Toate țările studiate au întâmpinat dificultăți în elaborarea și implementarea autohtonă a politicilor de privatizare, guvernele folosind consultanți economici, financiari și juridici străini pentru formularea strategiilor de privatizare, pregătirea întreprinderilor, definirea tehnicilor și procedurilor pentru cedarea proprietății și negocierea tranzacțiilor. În legătură cu consultanța străină s-au manifestat mai multe probleme: 1) necunoașterea condițiilor locale și formularea de recomandări nepotrivite (chiar dacă în alte situații acestea au funcționat), 2) costul acestora a fost perceput ca excesiv după standardele naționale și 3) apariția conflictelor de interese (consultantul lucrează și pentru potențialul cumpărător internațional sau pentru alte guverne care doresc atragerea acelorași investitori).

Problemele care au apărut în privința transferului proprietății au fost: 1) evaluarea activelor, 2) transparența și 3) corupția în luarea deciziilor.

Evaluarea realistă a activelor a fost împiedicată de mai mulți factori: lipsa evaluărilor contabile, existența înregistrărilor contabile după standarde neconforme cu principiile economiei de piață (raritatea resurselor), influența programelor de liberalizare și macrostabilizare asupra bilanțului contabil al întreprinderilor. În plus, alte metode folosite (metoda prețuri – venituri, metoda fluxului de încasări și metoda intrării pe piață) au oferit rezultate sub valoarea contabilă a activelor, generând critici cu privire la “vânzarea patrimoniului național”.

O acțiune de transfer al proprietății a fost considerată transparentă dacă a îndeplinit următoarele condiții: 1) principiile și criteriile deciziei au fost anunțate în avans, 2) toți potențialii cumpărători au avut acces egal la informațiile privind activele oferite, 3) prețul vânzării să fi fost făcut public și 4) îndeplinirea termenilor vânzării de către cumpărător.

Dintre metodele standard de privatizare, licitațiile, competiția de oferte publice și cotarea publică a acțiunilor au fost mai transparente decât negocierea directă (de regulă desfășurată în secret cu un cumpărător). Dintre metodele specifice, restituirea și privatizarea în masă au fost mai transparente decât metoda MEBO (ofertă închisă de la un cumpărător preselectat).

Corupția (abuzul puterii oficiale pentru câștigul particular) a fost un fenomen comun în economiile centralizate în alocarea administrativă a bunurilor și serviciilor. Mulți oficiali foloseau pozițiile oficiale pentru obținerea de avantaje personale. Privatizarea a oferit noi posibilități pentru corupție în țările în tranziție, în care de regulă au lipsit legile privind conflictul de interese.

După Kaufmann și Seigelbaum [în 3, p.37], următorii factori influențează mărimea corupției în procesul de privatizare: 1) amploarea deciziei administrative (în relație direct proporțională), 2) transparența procesului de privatizare (în relație invers proporțională) și 3) ritmul privatizării (cu cât acesta este mai lent, cu atât există mai mult timp pentru aranjarea de tranzacții corupte).

În funcție de potențialul lor pentru corupție, diversele metode au implicații diferite. Licitările cash și privatizarea în masă sunt cel mai puțin vulnerabile la corupție, deoarece sunt transparente. Ofertele publice necesită mai mult timp pentru a fi lansate, dar puterea administrativă discreționară este scăzută, iar transparența ridicată dacă cumpărătorul prezintă o ofertă în bani. Dacă ofertele includ condiții privind investițiile și angajajii, puterea administrativă discreționară și lipsa transparenței oferă condiții pentru corupție. Vânzarea negociată și MEBO sunt metodele cel mai mult expuse la corupție deoarece presupun negocierea cu un singur cumpărător.

Toate țările au avut probleme cu personalul, evaluarea, transparența și corupția. Acestea au apelat la consultanță din străinătate, însă din cauza motivelor precizate anterior, aceasta s-a dovedit adeseori nesatisfăcătoare. Transparența procesului de privatizare a fost mică în toate țările studiate. Cu excepția Poloniei, corupția a jucat un rol major în țările ECE.

### **Concluzii:**

reforma proprietății a reprezentat componenta principală a reformelor structurale, fiind destinată să creeze un pilon fundamental al economiei de piață – proprietatea particulară. Pentru transformarea proprietății de stat în proprietate privată au fost folosite metode standard și metode specifice (restituirea în natură, vânzarea către angajați și privatizarea prin cupoane);

viteza transformării proprietății de stat în proprietate privată a depins de natura sectoarelor și a ramurilor economice implicate. În general au fost rapid trecute în proprietate privată activele din comerțul cu amănuntul, servicii pentru populație etc. și au fost menținute în proprietatea statului ramuri economice considerate strategice;

privatizarea a reprezentat principala modalitate de transformare a proprietății de stat în proprietate privată, fiind folosite două metode: privatizarea în masă (Cehoslovacia/Cehia, România, Bulgaria) și vânzarea directă (Ungaria), către insideri sau outsideri;

privatizarea nu a avut un efect benefic asupra întreprinderilor în cazul transferului proprietății către grupurile din interior (manageri sau angajați), dar a avut efecte pozitive în cazul cedării activelor către grupuri din exterior. Privatizarea către outsiders, spre deosebire de cedarea proprietății către insiders, a avut efecte benefice pentru încasările ulterioare, însă nici o metodă de privatizare nu a condus la rezultate pozitive sub forma reducerii costurilor de producție. La nivelul întreprinderilor privatizate, restructurarea este avansată în Cehia, Ungaria și Polonia, moderată în Slovacia și lentă în Bulgaria și România.

performanța transformării proprietății de stat în proprietate particulară a fost afectată de calitatea instituțiilor, două aspecte fiind relevante: resursele umane (calitativ și numeric) ale instituțiilor abilitate și politicile folosite. Problemele care au apărut în privința transferului proprietății au fost: evaluarea activelor, transparența procedurilor și corupția în luarea deciziilor.

### **Bibliografie selectivă:**

Berend, Ivan (2000), *From plan to market, from regime change to sustained growth in Central and Eastern Europe*, UNECE;

Bolton, Patrick / Roland, Gerard (1992), *Privatization in Central and Eastern Europe*, Economic Policy, printed in Great Britain;

Bornstein, Morris (1998), *Framework issues in the privatization strategies of the Czech Republic, Hungary and Poland*, The William Davidson Institute, working paper no. 171;

Canning, Anna / Hare, Paul (1996), *Political economy of privatization in Hungary: A progress report*, Heriot-Watt University;

Dumitrescu, Sterian / Bal, Ana (2002), *Economie mondială*, ediția a II-a, rev., Editura Economică, București;

Frydman, Roman / Gray, Cheryl / Hessel, Marek / Rapaczynski, Andrzej (1999), *When does privatization work? The impact of private ownership on corporate performance in the transition economies*, *The Quarterly Journal of Economics* 114 (4), 1153-1191;

Godoy, Sergio / Stiglitz, Joseph (2004), *Growth, initial conditions, law and speed of privatization in transition countries: 11 years later*, Columbia University;

Gomulka, Stanislaw (1994), *Lessons from economic transformation and the road forward*, Centre for Economic Performance;

Kocenda, Evzen / Valachy, Juraj (2001), *Secondary privatization in the Czech Republic: Changes in ownership and enterprise performance in voucher-privatized firms*, Center for Social and Economic Research, Warsaw, case reports no. 45;

Lipton, David / Sachs, Jeffrey (1990), *Creating a market economy in Eastern Europe: The case of Poland*, *Brookings papers on economic activity*, volume 1990, issue 1, pp. 75-147;

Nikolov, Boyko / Markov, Nikolay / Dochev, Nasko / Dobrinsky, Rumen (2004), Understanding reform: A country study for Bulgaria, Center for Economic and Strategic Research, Sofia;

Orlowski, Lucjan (1991), Present stages of economic reforms and privatization programs in Eastern Europe: The cases of East Germany, Czechoslovakia, Poland and Hungary, University of Notre Dame, Working paper no.156;

Terletzki, Peggy (2004), Successful policy patterns in the enterprise privatization in Central and Eastern European countries of transition, 2nd Pan-European Conference on EU Politics, Bologna, 24-26 June;