

POLITICI PUBLICE ÎN DOMENIUL PRIVATIZĂRII: ABORDĂRI ȘI PERSPECTIVE

Privatizarea reprezintă transferarea proprietății publice a statului în proprietatea privată. Deși proprietatea privată poate fi asociată sectorului de afaceri cât și celui non-profit, termenul de „privatizare” are în mod uzual conotații economice. Astfel, privatizarea este poate una din cele mai cunoscute de către populația țării acțiuni de politică economică, de anvergură, implementate în țară odată cu declararea independenței în 1991.

Cadrul normativ din domeniul privatizării în Republica Moldova este format din Legea Nr. 121 din 04.05.2007 privind administrarea și deetatzarea proprietății publice, Legea Nr. 1308 din 25.07.1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului, Legea Nr. 1324 din 10.03.1993 privatizării fondului de locuințe, precum și alte acte normative adiacente. O observație oarecum firească poate fi făcută dacă este să ne uităm la data aprobării legilor de bază din domeniul privatizării aflate în vigoare la moment, care denotă etapa la care se află procesul de privatizare din Republica Moldova în parcursul țării de la o economie planificată spre o societate bazată pe principiile economiei de piață. După parcurgerea treptelor de privatizare în masă în baza bonurilor patrimoniale, a privatizării locuințelor și a pământului, domeniul care incită în prezent intervenția autorităților publice este cel al deetatzării proprietății publice din sectorul real al economiei.

Privatizarea este în mod general acceptată ca fiind o activitate de îmbunătățire a modului de gestiune a organizațiilor sau activelor privatizate, iar justificarea teoretică a acestui fapt poate fi găsită spre exemplu în lucrările laureatului premiului Nobel, Ronald Coase, care afirma că dreptul de proprietate trebuie atribuit de o așa manieră încât deținătorul acestuia să fie motivat în a întreprinde acțiuni eficiente din punct de vedere economic.

În conformitate cu poziția expusă de vicepremierul Valeriu Lazăr, Viceprim-ministrul, ministrul Economiei, în una din sesiunile de Guvern pe durata anului 2011 în contextul aprobării Planului de acțiuni privind eficientizarea procesului de administrare și deetatzare a bunurilor aflate în proprietatea

statului, ponderea actuală a statului în sectorul real al economiei este de circa 24 la sută, în condițiile în care în mai multe state europene acest indicator este de 10-15 la sută. Conform datelor prezentate, la data de 1 ianuarie 2011, valoarea activelor nete din economia reală din R. Moldova a fost de 107 miliarde de lei, din care cota statului a fost de peste 24 miliarde de lei. Valoarea totală a patrimoniului public este de peste 66 miliarde de lei¹. Din datele menționate reiese o pondere de aproximativ 36% al activelor statului în sectorul real al economiei din totalul patrimoniului public. Iar, dacă este să acceptăm cifrele enunțate de Ministrul Economiei ca fiind de referință pentru Moldova, obiectivul în domeniul privatizării promovat în cadrul actualului executiv este reducerea la jumătate a prezenței statului în sectorul real al economie, sau privatizarea unor active în valoare de aproximativ 12 mlrd. Lei. Moldova ar avea nevoie de 30 de ani pentru a îndeplini acest obiectiv, dacă este să ne orientăm după încasările medii anuale realizate în ultimii 5-6 ani din privatizarea patrimoniului public.

Pentru a ne crea o opinie dacă este necesară sau nu privatizarea, este suficient să analizăm datele care reflectă performanța economică ale întreprinderilor deținute de stat în sectorul real al economiei privat.

Pe durata anilor 2006-2010, în conformitate cu datele statistice², analiza activității agenților economici după forma de proprietate nu denotă existența unor schimbări de formă, substanțiale. Astfel, deși numărul întreprinderilor aflate în proprietate publică a crescut de la 825 în anul 2006 la 876 în 2010, ponderea acestora în total pe toate formele de proprietate

a rămas aceeași, de aproximativ 2%. Același lucru se poate afirma și cu referire la ponderea salariaților angajați în întreprinderile proprietate publică în totalul pe toate formele de proprietate, care deși a scăzut de la 135,8 mii unități în 2006 la 121,5 mii unități în 2010, pe un fundal de reducere generală pe economie a numărului de salariați în perioada vizată, a rămas aproximativ la același nivel de 23%. Nu sunt atestate schimbări nici cu referire la volumul veniturilor din vânzări al agenților economici proprietate publică, care au menținut ponderea de 12% din total, înregistrată pentru întreaga perioadă a anilor 2006-2010. Numărul mediu de salariați al unui agent economic proprietate publică s-a diminuat de la 165 unități în 2006 la 139 unități în 2011, dar această tendință a fost caracteristic și întreprinderilor proprietate privată, unde acest indicator a înregistrat o diminuare de la 11 la 8 unități.

Dacă indicatorii cantitativi de activitate al agenților economici proprietate publică nu au suferit modificări esențiale, același lucru nu se poate afirma cu referire la indicatorii calitativi. În ansamblu, rezultatul financiar până la impozitare s-a înrăutățit pentru întreprinderile proprietate publică care au înregistrat în perioada 2006-2010 o diminuare a acestui indicator exprimat în formă relativă ca pondere din total de la 17% la doar 5%, în condițiile în care ponderea indicatorului vizat pentru sectorul privat a crescut de la 48% la 63% în 2010. Astfel, rezultatul financiar până la impozitare pentru întreprinderile proprietate publică a fost în 2010 în medie de 5 mii lei pentru fiecare salariat, întreprinderile proprietate privată au înregistrat o valoare de 26 mii lei, iar cele proprietate străină – 67 mii lei.

In medie unui salariat din cadrul agenților economici aflați în proprietatea publică i-a revenit o cifră de afaceri în volum mediu de 169

1 MOLDPRES, citata de <http://www.allmoldova.md/ro/moldova-news/1249056994.html>

2 BNS, <http://statbank.statistica.md/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=ANT0103&ti=Activitatea+agentilor+economici+dupa+marime+si+forme+de+proprietate%2C+2006-2010&path=../Database/RO/24%20ANT/&lang=1>

mii lei în anul 2010, față de 318 mii lei realizate în cadrul întreprinderilor proprietate privată. Cel mai înalt nivel la acest indicator îl dețin întreprinderile cu capital străin sau cu participarea capitalului străin care au înregistrat valori de 788 respectiv 729 mii lei pe salariat.

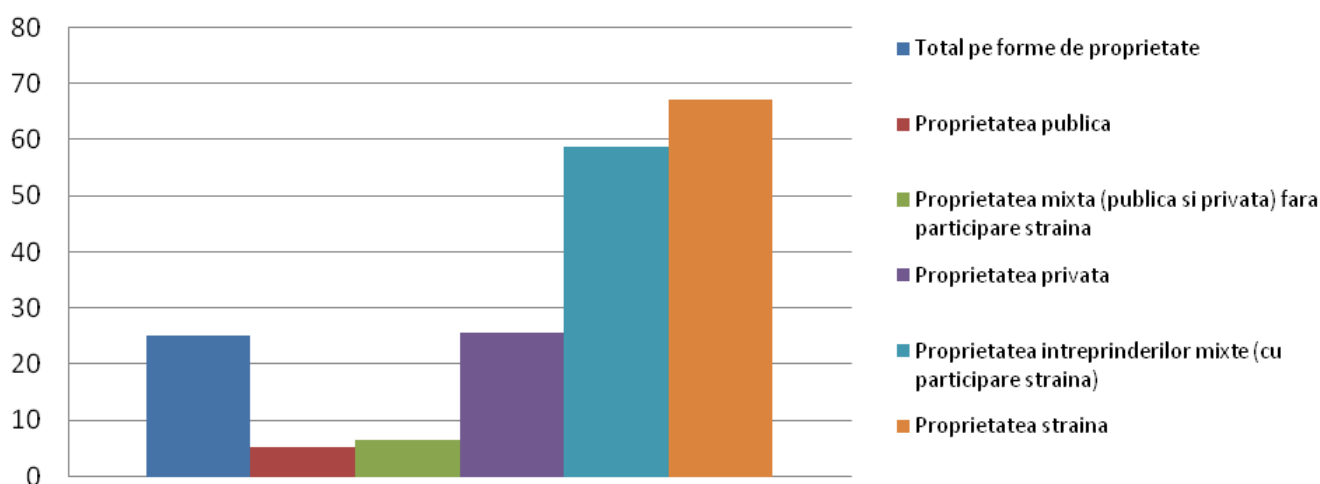
Aproximativ 46% din agenții economici proprietate publică au înregistrat pierderi în anul 2010, dar această pondere este similară întreprinderilor proprietate privată. La o privire în detaliu se atestă că pierderile înregistrate în anul 2010 ale agenților economici proprietate publică sunt de aproximativ 3 mii lei pe salariat, pe când profitul este de 9 mii lei pe salariat. Pentru sectorul privat aceste date sunt de 7 și respectiv 33 mii lei. Cea mai mare productivitate a muncii a fost înregistrată în întreprinderile cu capital străin unde în anul 2010 a fost realizat un profit în mărime de 84-90 mii lei pe salariat.

Astfel, din perspectiva indicatorilor de eficiență, activitatea întreprinderilor proprietate publică este net inferioară celor proprietate privată, care asigură o rentabilitate și bază pentru impozitare mai mare. Dată fiind eficiența redusă a întreprinderilor de stat, este

recomandabilă privatizarea rapidă a acestora. Dar este totuși această concluzie corectă? De ce este necesară existența întreprinderilor de stat? Deși întreprinderile de stat sunt prezente în sectorul real al economiei, este oare menirea acestora doar de a genera venituri și plăți impozite?

Daca reieșim din experiența statelor care în perioada ultimelor decenii au reușit să obțină și să mențină constant o rată înaltă de creștere economică și aici mă refer la statele din regiunea Asiei de Sud-est, se poate constata că rolul atribuit întreprinderilor de stat a fost cel asociat funcțiilor de bază ale unui stat, una din care este de a contribui la dezvoltarea economică și socială a cetățenilor săi. Astfel, deși întreprinderile de stat deseori nu produc venit, rolul acestor întreprinderi rezidă mai mult în a favoriza dezvoltarea economică a sectorului privat. Întreprinderile de stat în cadrul unor astfel de societăți își ocupă locul în sectoarele economice unde recuperarea investițiilor poate fi realizată într-o perioadă îndelungată de timp. Astfel, dată fiind instabilitatea economică și politică caracteristică economiilor în dezvoltare, sectorul privat care este și el insuficient de bine dezvoltat, este reticent în a investi în

Rezultatul financiar pina la impozitare, mii lei/ salariat



dezvoltarea unor domenii precum extragerea și producerea materiei prime, infrastructură, în educație sau sănătate. Or, o societate se poate dezvolta doar în ansamblu. Este adevărat că sectoarele menționate în cadrul unor societăți dezvoltate economic sunt ocupate într-o măsură mare de agenții economici privați, dar este nu mai puțin adevărat faptul că aceasta se datorează nivelului de dezvoltare al acestor state, implicit economiei. Pentru statele aflate în tranziție aceste domenii necesită a fi avansate de sectorul public în virtutea circumstanțelor caracteristice etapei de dezvoltare în care se află acestea.

Este oare validă această abordare pentru Republica Moldova? Indicatorul care ne interesează este cifra de afaceri exprimată pe unitate de salariat. Totuși, realitatea este alta, întreprinderile de stat înregistrează la acest indicator cea mai mică valoare din economia națională. Acest lucru denotă că activitatea agenților economici proprietate publică este de o relevanță scăzută pentru sectorul privat. Astfel, aceste întreprinderi nu-și găsesc rolul lor în procesul de dezvoltare economică a țării.

După o perioadă turbulentă a privatizărilor pe durata anilor 90, textul strategiilor de dezvoltare a Republicii Moldova aplicate în perioadă următoare au acordat un rol secundar privatizării în calitate de instrument de politică economică, care a figurat în rândul lung al acțiunilor propuse a fi aplicate în sectorul industrial și pentru sporirea competitivității economiei naționale. Similară a fost importanța acordată instrumentului dat și în cadrul programelor de guvernare în perioada anilor 2005-2009 care au privit domeniul mai degrabă prin prisma parteneriatelor public-private. Problematika privatizării sau deetatăzării proprietății publice a reapărut pe agenda guvernamentală doar recent, odată cu investirea în funcție a Guvernului Filat II. Administrarea și deetatăzarea pro-

prietății publice ocupă un subcapitol aparte în domeniul politicilor economice și financiare ale Guvernului Republicii Moldova pentru perioada anilor 2011-2014. Ca obiective de guvernare sunt menționate următoarele acțiuni:

Continuarea procesului de privatizare a patrimoniului de stat din domeniile liberalizate, în baza licitațiilor deschise, anunțate și transparente.

Implementarea metodelor progresiste de deetatăzare și administrare a proprietății publice.

De dezvoltarea și valorificarea mecanismului parteneriatului public-privat drept instrument de deetatăzare.

Două sunt căile de urmat în domeniul politicilor economice pentru statele aflate în dezvoltare. Prima cale este liberalizarea totală și limitarea rolului jucat de stat în economie. Sectoarele economice care se vor dezvolta urmărirea acestei politici și rata de creștere economică vor fi determinate de acțiunea forțelor pieței și de conjunctura politică și economică determinată din exterior. Cea de a doua cale este asumarea de către guvern a unui rol activ jucat în economie. În acest mod, prin alterarea prețurilor relative, Guvernul va încerca să determine o rată înaltă de dezvoltare a unor sectoare strategice și ulterior a economiei în ansamblu, dar va trebui să-și asume în același timp și riscurile unor intervenții greșite.

Fără să argumentăm în favoare oricărei dintre căile descrise, atestăm faptul că în Moldova eficient nu se implementează niciuna din acestea. Astfel, deși liberalizarea economiei este principiul cheie pentru politicile economice aplicate în Moldova de o perioadă îndelungată de timp, guvernul menține încă o ponderea

înalță a întreprinderilor proprietate publică în sectorul real al economiei. Pe de altă parte, nu poate fi vorba nici de o politică intervenționistă a statului aplicată în economie prin intermediul întreprinderilor aflate în proprietatea sa. Din posibilitățile existente, autoritățile din Republica Moldova au ales cea mai nefericită cale, cea de a nu întreprinde nimic. În condițiile unei înrăutățiri continue a indicatorilor care descriu activitatea agenților economici proprietate publică, se impune întreprinderea unor acțiuni determinate care să producă un impact într-o perioadă scurtă de timp. Este salutar faptul că pe agenda Guvernului a reapărut problema din domeniul privatizării, dar de determinarea cu care Guvernul va reuși să implementeze acest proces într-o manieră transparentă și deschisă, depinde succesul final al privatizării. Este important ca în rezultatul privatizării să nu fie risipită proprietatea publică și lichidele acele întreprinderi care deși activează cu o eficiență redusă, oferă totuși locuri de muncă. În scopul facilitării acestui proces, este necesară identificarea unor instrumente de suport pentru agenții economici din sectorul privat (sub forma unor fonduri de finanțare, după exemplu altor state) care să fortifice capacitățile acestora de dezvoltare a propriilor afaceri și de extindere prin preluarea activelor aflate la moment în proprietatea publică. Un început în acest sens a fost făcut prin lansarea programului PARE 1+1 destinat atragerii remiterilor în economia națională. Acest program ar putea fi extins prin lărgirea grupului țintă care să includă toți doritorii de a investi în economia țării, dar și prin suplimentarea fondurilor alocate cu această destinație, spre exemplu din contul veniturilor realizate urmare privatizării.

Cu referire la cealaltă metodă de privatizare specificată în programul Guvernului pe perioada 2011-2014, implicit de valorificarea mecanismului parteneriatului public-privat

drept instrument de deetatzare, este de menționat că din datele statistice disponibile pentru perioada 2006-2010 se atestă că activitatea întreprinderilor cu proprietatea mixtă, publică și privată, nu este cu mult mai bună decât cea a întreprinderilor proprietate publică (din perspectiva indicatorilor: rezultatul financiar până la impozitate, cifra de afaceri pe salariat, sau profitabilitatea). Deși în perioada menționată prioritățile politice în domeniul privatizării vizau anume crearea unor astfel de parteneriate, numărul întreprinderilor proprietate mixtă a fost în continuă scădere. Aceste date nu recomandă urmărirea acestei căi de deetatzare a patrimoniului public.

Statul nu este cel mai eficient agent economic, astfel nu există niciun raționament pentru menținerea unor active cu potențial economic înalt în proprietatea statului. Totuși, în partea ce ține de întreprinderile proprietate publică aflate în sfera reală a economiei care din anume raționamente nu pot fi privatizate, este imperativă identificarea unor indicatori care să descrie eficiența activității acestora. Indicatorii menționați necesită a fi dezvoltați de o manieră care să descrie cât mai bine impactul economic sau social al activității întreprinderilor proprietate publică. Impactul social ține de domeniul specific de activitate al acestor întreprinderi, din acest motiv nu poate fi descris în această lucrare, dar pentru cuantificarea impactului economic indicatorii de activitate ar putea face referință la cifra de afaceri pe salariat. Întreprinderile de stat nu trebuie să fie orientate exclusiv spre realizarea unor venituri, așa cum sursa de bază a veniturilor bugetului de stat sunt impozitele și nu dividendele. O cifră de afaceri mare, chiar și în condițiile unei rentabilități scăzute, vorbește despre o implicare mare asupra economiei și agenților economici privați – acest fapt poate constitui o justificare pentru menținerea activității acestora.



IDIS „Viitorul” reprezintă o instituție de cercetare, instruire și inițiativă publică, care activează pe o serie de domenii legate de: analiză economică, guvernare, cercetare politică, planificare strategică și management al cunoștințelor. IDIS activează în calitate de platformă comună care reunește tineri intelectuali, preocupați de succesul tranziției spre economia de piață și societatea deschisă în Republica Moldova. Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul” este succesorul de drept al Fundației Viitorul, și păstrează în linii mari tradițiile, obiectivele și principiile de acțiune ale fundației, printre care se numără: formarea de instituții democratice și dezvoltarea unui spirit de responsabilitate efectivă printre oamenii politici, funcționari publici și cetățenii țării noastre, consolidarea societății civile și spiritului critic, promovarea libertăților și valorilor unei societăți deschise, modernizate și pro-europene.

str. Iacob Hîncu 10/1, Chișinău
MD-2005 Republica Moldova
373 / 22 221844 tel
373 / 22 245714 fax
office@viitorul.org
www.viitorul.org



Fundația Friedrich Ebert (FES) este o fundație politică, social-democrată germană scopurile căreia sunt promovarea principiilor și fundamentelor democrației, a păcii, înțelegerii și cooperării internaționale. FES își îndeplinește mandatul în spiritul democrației sociale, dedicându-se dezbaterii publice și găsirii, într-un mod transparent, de soluții social-democrate la problemele actuale și viitoare ale societății.

Cu Republica Moldova, Fundația Friedrich Ebert și-a început colaborarea în anul 1994 prin intermediul Biroului Regional de la Kiev, iar din octombrie 2002, la Chișinău activează un birou permanent al fundației.

Tel.: +373 22 885830
E-mail: fes@fes.md

Acest produs apare cu sprijinul Fundației Friedrich Ebert.

Opiniile exprimate aparțin autorilor. Nici Administrația IDIS „Viitorul” și nici Consiliul Administrativ al Institutului pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale „Viitorul” și Fundația Friedrich Ebert nu poartă răspundere pentru estimările și opiniile prezentate în cadrul acestei publicații.

Pentru mai multe informații asupra acestei publicații ori asupra abonamentului de recepționare a publicațiilor editate de către IDIS, vă rugăm să contactați direct Serviciul de Presă și Comunicare Publică al IDIS „Viitorul”. Persoana de contact: Laura Bohanțov - laura.bohantov@viitorul.org.