

PRO ȘI CONTRA ÎNTREPRINDERILOR DE STAT

Stela RÎNJA,
doctorandă anul III, IEFS

This article has the aim to reveal the major theoretical and empirical findings relating to SOEs, with focus on the debate “for or against SOEs”. We will go through the pervasive informational asymmetries and “bounded rationality” necessitate “hierarchical” arrangements rather than “contractual” arrangements. Also discuss the Sappington-Stiglitz Fundamental Privatization Theorem which shows that the performance of private sector firms is superior to that of SOEs only under tight and often unrealistic conditions. In addition, it is important to note that the problems faced by large SOEs and large private sector firms are often very similar. They both come to face the “principal-agent problems”. When discussing the problems of SOEs, many people often implicitly assume that private sector firms are perfectly controlled by their owners, thus assuming away their agency problems.

Full-scale privatization is often states as the solution recommended by supporters of today’s economy and it is only one possible way to deal with the problems of SOEs. SOE performance can be improved without any sale of shares but through organizational reform, an increase in competition, and political-administrative reforms.

Undoubtedly, many SOEs are inefficient, rigid, and corrupt. However, there is no clear systematic evidence that SOEs are burdens on the economy.

Introducere

Sintetizând cele mai importante descoperiri teoretice și empirice cu privire la întreprinderile de stat, putem afirma cu certitudine că nu există nici un caz care să facă delimitarea clară: pro sau contra întreprinderilor de stat.

Asimetriile informaționale universale și “raționalitatea delimitată”¹ necesită aranjamente “ierarhice” (ex., firme), mai degrabă decât aranjamente “contractuale” (ex., piețe). În plus, teorema fundamentală privind privatizarea Sappington-Stiglitz arată că performanța firmelor sectorului privat este superioară sectorului întreprinderilor de stat, doar în condiții stricte și de multe ori nerealiste.

Problemele cu care se confruntă întreprinderile de stat mari cât și cele private mari

¹ Simon, Herbert (1983). Reason in Human Affairs. Oxford: Basil Blackwell.

sunt adesea foarte asemănătoare. Pe măsură ce organizațiile mari și complexe au straturi multiple și suprapuse a ierarhiei, ambele suferă din cauza “problemelor de agent” sau “problemele agentului principal”. În analiza problemelor întreprinderilor de stat, adesea multe persoane presupun implicit că companiile sectorul privat sunt perfect controlate de către proprietarii acestora, astfel evitând problemele lor de agent. Dacă comparăm sectorul firmelor private idealizat cu realitatea întreprinderilor de stat, nu este surprinzător faptul că ultimul e văzut în culori sumbre.

La nivel logic, privatizarea la scară largă, de multe ori soluție recomandată de către susținătorii ortodoxiei economice actuale, este doar o posibilă soluție de a face față problemelor întreprinderilor de stat. Guvernul poate vinde o parte semnificativă din acțiunile unei companii de stat, dar reține o cotă majoritară ori, cel puțin un pachet de control (sa zicem, 30-40%). În plus, după cum va fi explicat mai târziu, performanța întreprinderilor de stat poate fi sporită, fără nici o vânzare de acțiuni, ci prin reforme organizaționale, creșterea concurenței, și reforme politico-administrative.

Având în vedere ambiguitatea cu privire la constatările teoretice, este important să se acorde o atenție deosebită indicatorilor calitativi și cantitativi a realității sectorului. Există fără îndoială, multe întreprinderi care sunt ineficiente, statice și corupte. Cu toate acestea, nu există dovezi sistematice clare care ar dovedi că întreprinderile de stat sunt poveri ale economiei unei țări. În plus, există un anumit grad de “părtinire de selecție”, în materialele empirice cu privire la ÎS, în sensul că întreprinderile de stat slab performante tind să fie discutate mai mult. Este firesc să vorbesc mai des despre cazurile problematice, dar acest lucru dă impresia greșită a prevalenței ÎS drept companii ineficiente.

Argumentele în favoare întreprinderi de stat

În ciuda percepției populare, încurajată de mass-media de afaceri și înțelepciunea contemporană convențională și retorică, ÎS pot fi eficiente și bine gestionate. Acest lucru poate suna ca o afirmație trivială, dar este foarte important de a pune accentul pe acest punct, având în vedere adâncimea prejudecăților împotriva întreprinderilor de stat.

Singapore Airlines, a fost declarată de mai multe ori ce mai bună companie aeriană din lume, aceasta este o întreprindere de stat, 54,78% deținută de holdingul de stat Temasek Holdings, a cărui unic acționar este Ministerul de Finanțe Singapore. Companii de talie mondială, cum ar fi producătorul brazilian de avioane turboreactoare Embraer, constructorul francez Renault, și producătorul de oțel coreean Posco, toate inițial au atins succesul drept companii de stat. În cazul Embraer și Renault statul încă mai exercită o influență critică.

Multe țări obțin succese economice remarcabile, cu un sector mare de întreprinderi de stat. În afară de Singapore Airlines, Guvernul de la Singapore deține nu doar companii “obișnuite” cum ar fi telecomunicații, sectoare energetice (energie electrică și gaz), transporturi (trenuri, autobuse, chiar și taxi), și porturi, dar, de asemenea, în sectoare precum semiconductoare, construcții navale, inginerie, transport maritim și sectorul bancar. Singapore este una din țările cu cel mai mare sector de întreprinderi de stat din lume. Taiwanul și-a obținut miracolele sale economice pe baza unui sector mare de întreprinderi de stat și puțină privatizare. În a doua jumătate a secolului XX, țările precum Austria, Franța, Norvegia și Germania de Vest au avut sectoare mari de întreprinderi de stat, care arătau rezultate bune. În special, în Franța, ÎS erau adesea în prim planul modernizării industriale.

În schimb, multe țări cu economii neizbutite au sectoare mici a întreprinderilor de stat. Chiar și înainte de privatizarea în masă a anilor 1990, sectorul ÎS a Argentinei a reprezentat ceva mai puțin de jumătate din media a 40 de țări în curs de dezvoltare,

I Chang, H-J. and A. Singh (1993). Public Enterprise in Developing Countries and Economic Efficiency. UNCTAD Review, 1993, no. 4.

prezentat într-un studiu al Băncii Mondiale. Între 1978 și 1991, sectorul întreprinderilor de stat a Argentinei a reprezentat 4,7% din PIB, față de media de 10,7% a celor 40 de țări în curs de dezvoltare. Sectorul întreprinderilor de stat din Filipine, un alt caz recunoscut pe scară largă drept eșec de dezvoltare, a fost chiar și mai mic. Argentina și Filipine sunt adesea judecate drept economii care au eșuat din cauza sectoarelor publice mari.

În afară de exemple din viața reală, descrise mai sus, care merg împotriva înțelepciunii convenționale “privat, bun; public, rău”, există justificări teoretice respectabile pentru existența întreprinderilor de stat. Acestea sunt explicate mai jos:

Motivul cel mai des invocat este cazul monopolului natural. Acesta se referă la situația în care cerințele tehnice ale unei industrii sunt de așa ordin încât doar un singur furnizor poate exista pe piață. Atunci când există un monopol natural, furnizorul este capabil să extragă profituri mari de monopol prin practicarea unor prețuri ridicate, uneori exagerate. Un monopolist natural poate exploata furnizorii prin negocieri și diminuare a prețurilor, dacă se întâmplă să fie un monopsonist (cumpărător unic) e cazul unor intrări. Astfel de poziții rezultă nu doar din distribuția inegală a surplusului economic, dar și a ineficienței economice, deoarece compania monopolistă produce (sau cumpără, în cazul monopsonistului) mai puțin decât cantitățile sociale dorite. În astfel de circumstanțe, există un caz puternic pentru a institui și reglementa o ÎS pentru a preveni abuzul unui astfel de monopol natural.

O altă justificare pentru întreprinderi de stat o reprezintă eșecul pieței de capital, unde investitorii privați refuză să finanțeze proiecte care au randamente mari pe termen lung, dar prezintă riscuri sporite pe termen scurt. Spre exemplu, guvernul coreean a înființat Posco, compania de stat producătoare de oțel, deoarece sectorul investitorilor privați a considerat investiția mult prea riscantă. Ulterior s-a dovedit că înființarea acestei companii a fost un mare succes. Piețele de capital au o prejudecată inerentă față de câștigurile pe termen scurt și nu le plac proiecte mari, riscante, pe perioade lungi de gestație. O soluție evidentă pentru eșecul pieței de capital este ca Guvernul să înființeze o bancă de dezvoltare care să finanțeze proiecte venture de lungă durată, mai degrabă decât să creeze și să gestioneze o întreprindere de stat în sine. Cu toate acestea, în majoritatea țărilor în curs de dezvoltare, există un deficit de talente antreprenoriale în sectorul privat, astfel încât, chiar și cu banca de dezvoltare, respectivul proiect venture poate să nu fie instituit. În acest caz înființarea unei întreprinderi de stat poate fi o modalitate mai eficientă de a aborda disfuncționalitățile pieței de capital.

Posco ilustrează un exemplu clasic pentru justificarea întreprinderilor de stat, și anume, problema externalităților. Posco, sub conducerea Guvernului, nu a abuzat de poziția sa de monopol pentru a genera profituri suplimentare, în schimb, a transferat productivitatea întreprinderii cumpărătorilor produselor ei. Profiturile “sociale” a investiției Guvernului coreean în Posco, au fost prin urmare mai mari decât profiturile “private”. Astfel de discrepanțe între profiturile private și sociale sunt cunoscute sub numele de externalități, și reprezintă un alt motiv pentru înființarea unei ÎS¹.

Întreprinderile de stat pot fi înființate pentru a răspunde preocupărilor privind echitatea socială. De exemplu, dacă sunt lăsate la mila companiilor care sunt orientate spre profituri, persoane care locuiesc în zone îndepărtate pot fi lipsite de servicii esențiale, cum ar fi transport, apă, poștă, etc. În astfel de cazuri, întreprinderea de stat este o modalitate ușoară de a asigura accesul universal la servicii de bază pentru toți cetățenii.

În teorie, toate justificările de mai sus în favoarea întreprinderilor de stat, cu excepția preocupărilor morale, pot fi abordate de către întreprinderile private care

¹ Clasa cea mai importantă a externalităților în scopul dezvoltării economice o reprezintă “externalitățile sociale”, care sunt cunoștințe colaterale de la noi industrii și sectoare tradiționale. Pentru o expunere teoretică generală mai detaliată, vezi Greenwald & Stiglitz (2006).

operează în temeiul unui regim de reglementare adecvat și/sau fiscal și de subvenții, care echivalează cu costurile/beneficiile private și sociale. De exemplu, Guvernul poate subvenționa firmele din sectorul privat, care sunt implicate în activități cu externalități ridicate (R&D).

De asemenea, Guvernul poate licenția companiile sectorului privat să opereze „servicii esențiale” (servicii poștale, feroviare, navale), cu condiția că acestea să asigure accesul universal. Prin urmare, se poate crea impresia că întreprinderile de stat nu sunt necesare. Totuși, se ignoră un aspect foarte important. Regulamentele sau regimurile impozitare și de subvenții implică acorduri contractuale explicite și implicite care sunt costisitoare pentru a fi gestionate. În afara lumii ideale din manualele de economie, este imposibil de precizat toate clauzele pentru care conținutul contractelor poate necesita revizuire.

Revizuirea contractelor poate implica o mulțime de negocieri și chiar dispute legale, care impun costuri substanțiale de tranzacție. Aceasta este explicația clasică a Laureatului Nobel în Economie din 1991, Ronald Coase, de ce nu totul este făcut de piețe și companiile totuși există. Desigur, economiile acumulate în baza diminuării costurilor de tranzacții prin alegerea întreprinderilor de stat peste sectorul privat care activează sub reglementarea Guvernului sau/și scheme de impozitare și subvenționare trebuie să fie introduse împotriva “costurilor organizaționale” a ÎS. Aspectul cel mai important îl reprezintă gradul mai scăzut de transparență a tipului de firmă/acord comparativ cu acordurile contractuale care pot fi susceptibile la influența politică și, mai rău, corupție directă și deschisă. Aceasta se datorează cel puțin parțial faptul că întreprinderile de stat au fost adesea cei mai mari răufăcători în ceea ce privește siguranța și standardele mediului în multe țări.

Astfel este important ca întreprinderile de stat să fie supuse aceluiași set de standarde specifice de reglementare ca și firmele sectorului privat, indiferent dacă acestea sunt monitorizate de agenții de administrate specializate și instituite specific (ex. Agenția de monitorizare a mediului) sau de către agenții specifice de monitorizare a proprietății de stat (ex. Agenții de administrare a proprietății publice, ministere relevante, agenții guvernamentale de audit).

Cu toate acestea, luând în considerare chiar și “costurile de organizare”, existența costurilor de tranzacții înseamnă că de cele mai multe ori este mai puțin costisitor de a înființa o întreprindere de stat și de a face față contingențelor prin directive guvernamentale interne, decât stabilirea unor regimuri pe bază de contract și respectiv reglementarea și/sau taxe, subvenții pentru a aborda aceste preocupări. Acest argument este deosebit de relevant pentru activități care se angajează în mod normal în ÎS, unde semnalele prețurilor de piață nu sunt existente (ex. monopol natural) sau nu sunt fiabile (ex. externalitățile). Acesta este extrem de important în țările în curs de dezvoltare ale căror guverne le lipsesc capacitățile legale mai mult de capacitățile administrative.

Argumentele contra întreprinderilor de stat și limitările acestora

În ciuda justificărilor teoretice în favoarea ÎS și multiplelor exemple de ÎS cu performanțe semnificativ pozitive, multe ÎS nu sunt bine gestionate. Explicația cea mai populară conține două elemente bazate pe prezumția că persoanele sunt egocentriste:

- ✓ Problema proprietar-agent
- ✓ Problema „free-rider”
- ✓ și o explicație bazată pe statutul de proprietate a ÎS:
- ✓ Constrângerea bugetului maleabil

O întreprindere de stat este, prin definiție, gestionată de manageri care nu o dețin. Având în vedere, natura egoistă a oamenilor, se poate afirma că nici un manager a ÎS nu va gestiona firma la fel de eficient ca și un manager-proprietar care își gestionează propria companie. Această problemă nu ar exista dacă cetățenii, care sunt proprietarii

întreprinderilor de stat, ar putea monitoriza perfect manageri ÎS (agenții acestora). Cu toate acestea, este dificilă verificarea în mod inerent a performanței slabe a întreprinderii și determinării dacă aceasta atinge rezultate slabe din cauza eschivării managerilor sau circumstanțelor dincolo de controlul lor. De aceea, monitorizarea de către proprietari va rămâne mereu imperfectă, rezultând într-o gestionare inefficientă. Această problemă mai este numită și problema proprietar-agent.

Mai mult decât atât, cetățenii individuali nu au stimulente și nici mijloace de a monitoriza managerii întreprinderilor de stat. În schimb, costurile pe care un proprietar individual și le asumă în monitorizarea managerilor întreprinderilor de stat sunt exclusiv doar ale lui, în timp ce beneficiile unui management îmbunătățit revin tuturor proprietarilor. Astfel, în mod individual, cetățenii nu au nici un stimulent de a monitoriza managerii întreprinderilor de stat, ceea ce înseamnă că în cele din urmă nimeni nu îi monitorizează. Aceasta problemă este adesea numită problema free-rider.

În timp aceste probleme sunt reale și pot explica performanța slabă a întreprinderilor de stat, ele sunt aplicative și pentru companii private mari cu proprietate dispersată. În cazul în care, întreprinderea privată este gestionată de manageri angajați și dacă numeroșii proprietari dețin cote mici de acțiuni, managerii angajați nu vor avea stimulente de a depune eforturi semnificative și astfel vor performa sub nivel optimal, pe când acționarii individuali nu vor avea stimulente suficiente de a monitoriza managerii angajați. Cu alte cuvinte, monitorizarea și supravegherea managerilor angajați este un „serviciu public”, a cărui furnizare este o problemă atât pentru întreprinderi de stat cât și pentru companiile din sectorul privat. De fapt, în anumite circumstanțe, ar putea fi mai ușor să se monitorizeze întreprinderile de stat decât firmele din sectorul privat cu proprietate dispersată. Pe de o parte, publicul, contribuabili ale căror taxe vor fi risipite dacă întreprinderile de stat vor fi gestionate inefficient, au același stimulent, la fel de avantajos, în a disciplina managerii itineranți ca și acționarii în sectorul privat. Pe de altă parte, structura centralizată de guvernare a întreprinderilor de stat creează condiții mai ușoare de monitorizare.

În sectorul întreprinderilor de stat, există adesea una sau mai multe entități, cum ar fi agenții pentru monitorizarea performanței ÎS, ministere relevante, holdinguri publice, consilii guvernamentale de audit, agenții dedicate supravegherii ÎS, pe când acționarii dispersați a companiilor private nu pot întreprinde acțiuni concertate, cu excepția cazurilor când există acționari suficient de mari pentru a putea fi în stare de a lua decizii. Într-adevăr, putem afirma că guvernele sunt instituite pentru a rezolva problemele „bunurilor publice”, iar monitorizare managerilor angajați în întreprinderile de stat reprezintă doar un exemplu. Mai mult decât atât, singur fapt că multe companii, atât private cât și publice, sunt efficient gestionate în ciuda proprietății dispersate sugerează că managementul efficient este mai mult decât doar stimulentele materiale. Interesele egocentriste nu sunt unicele mijloace care conduc oamenii. Persoanele care lucrează într-o întreprindere sunt motivați nu doar de „egoism”, cum ar fi salariile lor proprii și a puterii, ci și de loialitate față de întreprindere, un sentiment de obligație față de colegi, angajamentul de a manopera, onestitate, demnitate, etica muncii și multe alte valori morale.

Când vine vorba de întreprinderi de stat, pot exista motive suplimentare care trebui să fie luate în considerare, cum ar fi naționalism, dedicația pentru serviciile publice, preocuparea pentru dreptatea socială, etc. O modalitate efficientă de a vedea limitele abordării contractuale bazată pe indivizi egoiști în înțelegerea managementului întreprinderii este faptul că “a lucra după reguli” este o metodă utilizată pe scară largă, în majoritatea companiilor.

Un factor care diferențiază funcționarea internă între ÎS și companiile private este așa numitul constrângerea bugetului maleabil (soft budget constraint). Fiind o parte a

Guvernului, ÎS sunt capabile să obțină surse financiare adiționale pentru cazurile în care acestea înregistrează pierderi, iar în cazul în care sunt amenințate cu falimentul acestea sunt salvate cu bani publici. Astfel, este susținută ideea că întreprinderile de stat acționează ca și cum limitele bugetelor lor sunt maleabile, moderabile. Termenul a fost introdus de către economistul ungar Janos Kornai, pentru a explica comportamentul întreprinderilor socialiste sub planificarea centralizată, dar acesta poate fi aplicat și în analiza întreprinderilor de stat din economiile capitaliste.

Constrângerea bugetului maleabil nu este o simplă consecință a statutului de proprietate a ÎS. Companiile private cu semnificație politică importantă, de exemplu, mari angajatori sau industrii politic sensibile, cum ar fi spitale, pot de asemenea să aibă constrângeri de buget maleabil. Deși, ar fi rezonabil de a susține că ÎS pot obține mai ușor suport politic, decât companiile private. Interesant este că, multe guverne care au salvat companii private mari sunt cele considerate deschis Guvernele piețelor libere.

Concluzii

Fie din cauza dispersiei proprietății sau influenței politice, nu reprezintă motive suficiente pentru a motiva performanța slabă a ÎS. Toate argumentele cheie împotriva ÎS, cum ar fi: problema proprietar-agent, problema free-rider, precum și constrângerile bugetare maleabile sunt aplicabile și pentru companiile private mari cu proprietate dispersată. La fel, toate justificările în favoare întreprinderilor de stat, precum: monopolului natural, preocupărilor privind echitatea socială, externalitățile eșecul pieței de capital, cu excepția preocupărilor morale, pot fi abordate de către întreprinderile private. Cele mai importante descoperiri teoretice și empirice cu privire la întreprinderile de stat confirmă că nu nici un caz care să facă delimitarea clară: în favoarea sau împotriva întreprinderilor de stat.

Bibliografie:

1. Amsden, A., *Asia's Next Giant - South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press, 1989;
2. Chang, H-J., Singh A., *Public Enterprise in Developing Countries and Economic Efficiency*, UNCTAD Review, 1993, no. 4;
3. Ter-Minassian T., *Public Investment and Fiscal Policy*, Washington D.C.: International Monetary Fund, 2004;
4. Chalmers J., *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford: Stanford University Press, 1982;
5. Goldstein, A., *Embraer: From National Champion to Global Player*. CEPAL Review, no. 77, 2002;
6. Rathin R., *Fiscal Space for Public Investment: Towards a Human Development Approach*, Singapore, 2006;
7. Sappington, D., Stiglitz J., *Privatization, information, and incentives*, *Journal of Policy Analysis and Management*, 6(4), 1987;
8. Shin, J-S., *Globalization and Challenges to the Developmental State: A comparison between South Korea and Singapore*, *Global Economic Review*, 34 (4), 2005;
9. Herbert, S., *Reason in Human Affairs*, Oxford: Basil Blackwell, 1983.