

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

491. SESJA PLENARNA W DNIACH 10 I 11 LIPCA 2013 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Niewykorzystany potencjał gospodarczy konkurencyjności UE – reforma przedsiębiorstw publicznych” (opinia rozpoznawcza)

(2013/C 327/01)

Sprawozdawca: **Raymond HENCKS**

Dnia 15 kwietnia 2013 r. w imieniu przyszłej prezydencji litewskiej w Radzie UE wiceminister ds. zagranicznych Vytautas LEŠKEVIČIUS zwrócił się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie:

„Niewykorzystany potencjał gospodarczy konkurencyjności UE – reforma przedsiębiorstw publicznych”.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 27 czerwca 2013 r.

Na 491. sesji plenarnej w dniach 10–11 lipca 2013 r. (posiedzenie z 10 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 170 do 10 – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Kontekst

1.1 Celem niniejszej opinii rozpoznawczej EKES-u jest przedstawienie szczególnego wkładu, jaki przedsiębiorstwa publiczne mogą wnieść w konkurencyjność UE, a także specyficznych wyzwań w tym względzie dla polityk i instytucji europejskich.

1.2 Niniejsza opinia wpisuje się w ramy traktatów, które dają państwom członkowskim dużą swobodę uznania w odniesieniu do definiowania, organizacji i finansowania usług świadczonych w interesie ogólnym. Ponadto zgodnie z traktatami państwa członkowskie odpowiadają za wybór i status (prywatny, publiczny bądź partnerstwo publiczno-prywatne) przedsiębiorstw spełniających misję służby publicznej⁽¹⁾.

1.3 Władze publiczne mogą zdecydować o założeniu przedsiębiorstwa publicznego jako o jednym ze swych sposobów

interwencji w oparciu o analizę poszczególnych przypadków, sektora, celów, wyznaczonych zadań i długofalowych wytycznych, które należy propagować.

1.4 Zgodnie z dyrektywą nr 80/723/EWG Komisji z dnia 25 czerwca 1980 r. w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi „przez »przedsiębiorstwo publiczne« rozumie się każde przedsiębiorstwo, na które władze publiczne mogą, bezpośrednio lub pośrednio, wywierać dominujący wpływ z racji bycia jego właścicielem, posiadania w nim udziału kapitałowego lub zasad, które nim rządzą.

Dominujący wpływ ze strony władz publicznych ma miejsce wówczas, gdy władze te, bezpośrednio lub pośrednio, w odniesieniu do przedsiębiorstwa:

⁽¹⁾ Traktaty nie przesądzają w żaden sposób o systemie praw własności w państwach członkowskich. W art. 345 traktatu TFUE uściślono, że UE zachowuje neutralność w stosunku do publicznego lub prywatnego charakteru udziałowców przedsiębiorstw i nie wpływa na przepisy regulujące własność w państwach członkowskich.

a) posiadają większą część subskrybowanego kapitału przedsiębiorstwa; lub

b) kontrolują większość głosów przypadających na akcje wyemitowane przez przedsiębiorstwa; lub

c) mogą mianować więcej niż połowę członków organu administracyjnego, zarządzającego lub nadzorczego przedsiębiorstwa”.

1.5 Wszystkie kraje europejskie tworzyły już kiedyś przedsiębiorstwa publiczne czy to bezpośrednio, czy to oddając zarządzanie przedsiębiorstw prywatnych władzom krajowym lub gminnym. Czyniły tak z wielu różnych przyczyn, m.in. by:

— zrealizować cele strategiczne związane z bezpieczeństwem zewnętrznym lub wewnętrznym bądź z bezpieczeństwem dostaw niektórych podstawowych towarów lub usług;

— wybudować infrastrukturę konieczną dla życia gospodarczego i społecznego;

— dokonać dużych inwestycji (zwłaszcza po każdej z wojen światowych);

— wesprzeć nowe działania, niekoniecznie rentowne w krótszej perspektywie;

— zaradzić niedoskonałościom rynku (naturalnemu monopolowi, outsourcingowi) lub prywatnej inicjatywy;

— zareagować w sytuacji kryzysu finansowego, gospodarczego, społecznego lub środowiskowego;

— wypełnić misję służby publicznej.

1.6 Pomiar skuteczności i wydajności, a w stosownych wypadkach również potrzeba zreformowania przedsiębiorstw publicznych nie mogą się ograniczać do zwyczajowych wskaźników rentowności działalności gospodarczej, lecz powinny uwzględniać ogół celów i zadań, które powierzyły tym przedsiębiorstwom władze publiczne.

1.7 Zgodnie z oficjalną europejską definicją, konkurencyjność to zdolność do trwałej poprawy poziomu życia mieszkańców oraz zapewnienia im wysokiego poziomu zatrudnienia i spójności społecznej.

1.8 Każdego roku Unia ustępuje nieco bardziej innym pod względem wydajności. To spowolnienie jest równoznaczne ze spadkiem konkurencyjności. Do symptomów tego regresu należą: niewystarczająca innowacyjność oraz brak inwestycji w infrastrukturę, technologie i kapitał ludzki.

1.9 Konkurencyjność i atrakcyjność Unii Europejskiej wynikają zatem z inwestycji w infrastrukturę, kształcenie i szkolenie, badania i rozwój, zdrowie i ochronę socjalną, ochronę środowiska itp. Są to wszystko obszary, w których władze publiczne mogą wykorzystać przedsiębiorstwa publiczne jako jeden z środków interwencji.

1.10 Jednak państwa oraz lokalne i regionalne władze publiczne nie są ze swej natury bez zarzutu, a przedsiębiorstwa mogą upaść również z następujących powodów:

— kontroli administracyjnej, biurokratycznej lub „politycznej”;

— braku odpowiedzialności władz publicznych, które mogą ograniczać się do celów wyłącznie finansowych lub własnościowych;

— wykorzystania przedsiębiorstw publicznych do celów innych niż przewidziane.

1.11 Przedsiębiorstwo publiczne może stanowić część strategii defensywnej lub ofensywnej właściwych władz publicznych:

— strategii defensywnej, jeżeli celem jest ograniczenie skutków kryzysu, „gaszenie pożaru” w wypadku bankructwa przedsiębiorstwa lub ratowanie miejsc pracy, tymczasowa nacjonalizacja w oczekiwaniu na przejmującego, nałożenie kary na przedsiębiorstwo prywatne w wypadku oczywistego nadużycia itp.;

— strategii ofensywnej, jeżeli celem jest propagowanie polityki przemysłowej lub nowych technologii, realizacja polityki publicznej, opracowanie nowych celów politycznych, wsparcie nowych celów (różnorodności biologicznej, energii ze źródeł odnawialnych, transformacji energetyki) lub stworzenie nowego modelu rozwoju (zrównoważonego, służącego włączeniu społecznemu).

1.12 Oznacza to, że władze publiczne biorą na siebie odpowiedzialność za sporządzenie wytycznych strategicznych, pozostawiając jednocześnie kadry zarządzającej przedsiębiorstwa dużą autonomię w zakresie zarządzania. Władze publiczne powinny jednak zadbać o faktyczną kontrolę i regulację publiczną, co wymaga oparcia zarządzania przedsiębiorstwami publicznymi na udziale wszystkich zainteresowanych stron, a także przedstawicieli ich personelu.

1.13 Co się tyczy usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, które państwa członkowskie zapewniają za pośrednictwem swych przedsiębiorstw publicznych, przedsiębiorstwa te oferują działalność o charakterze przemysłowym lub handlowym, która często stanowi bezpośrednią konkurencję dla innych przedsiębiorstw.

1.14 Pośród przedsiębiorstw publicznych, które rozwijają się w zliberalizowanym i konkurencyjnym środowisku, należy wymienić przede wszystkim sektory sieciowe (energia elektryczna, gaz, łączność elektroniczna, transport, poczta), w których wypadku dostępność i stałe dostawy wysokiej jakości i po przystępnej cenie są niezbędne nie tylko dla obywateli, lecz również dla sporej części przedsiębiorstw prywatnych. Odgrywają one zatem zasadniczą rolę w gospodarce krajowej i globalnej konkurencyjności państw członkowskich. Dotyczy to również innych sektorów, takich jak sektor audiowizualny, mieszkalnictwo, opieka zdrowotna lub usługi socjalne, w wypadku których niedoskonałości rynku nie pozwalają wszystkim obywatelom na skorzystanie w taki czy inny sposób z ich podstawowych praw.

2. Cel wniosku o opinię rozpoznawczą

2.1 W swym piśmie prezydencja litewska zwróciła się szczególnie o położenie nacisku na poprawę skuteczności przedsiębiorstw publicznych i na ich znaczenie dla konkurencyjności krajowej. Wniosła również o sporządzenie analizy obecnej sytuacji oraz dobrych (lub złych) praktyk, której brakuje na szczeblu UE, podobnie jak reformy strukturalnej dotyczącej oceny skuteczności tego typu przedsiębiorstw w kontekście koordynacji polityki gospodarczej i jej wpływu na rynek wewnętrzny.

2.2 Choć prawodawstwo UE dotyczy tylko niektórych konkretnych dziedzin działalności przedsiębiorstw publicznych (pomoc państwa i usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym), to – w odniesieniu do reformy przedsiębiorstw publicznych – przyszła prezydencja litewska proponuje ograniczenie inicjatyw na szczeblu UE do środków nielegislacyjnych oraz odstąpienie od ustalania celów dotyczących nowych ram legislacyjnych. Ewentualna prywatyzacja przedsiębiorstw publicznych powinna również nadal pozostać wyłączną kompetencją państw członkowskich.

2.3 Ponadto przyszła prezydencja litewska ubolewa, że w ramach obecnych i planowanych inicjatyw lub dokumentów Komisji Europejskiej nie przeprowadzono dotąd ogólnej dyskusji nad reformą przedsiębiorstw publicznych, zarządzaniem nimi, poprawą ich efektywności oraz ich wkładem w konkurencyjność i realizację celów strategii „Europa 2020”. Komisja i Parlament Europejski skupiały się dotąd jedynie na dwóch aspektach: poszanowaniu przepisów w dziedzinie pomocy państwa oraz przepisach dotyczących świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym.

3. Propozycje EKES-u

3.1 EKES popiera oczywiście wniosek przyszłej prezydencji litewskiej w sprawie analizy obecnej sytuacji oraz dobrych (lub złych) praktyk, a także reformy strukturalnej dotyczącej oceny skuteczności tego rodzaju przedsiębiorstw w kontekście koordynacji polityki gospodarczej i jej wpływu na rynek wewnętrzny.

3.2 Traktaty zobowiązują teraz w większym stopniu UE i państwa członkowskie do zadbania o sprawne funkcjonowanie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, zwłaszcza poprzez coraz dokładniejszą ocenę wydajności usług. Dopóki się to nie uda, dopóty oceny wydajności nie przyczynią się do zaspokojenia potrzeb obywateli i gospodarki na szczeblu krajowym i europejskim.

3.3 Tego rodzaju ocena powinna zwiększyć skuteczność i wydajność usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, a także ich dostosowanie do zmieniających się potrzeb obywateli i przedsiębiorstw. Powinna ona również dostarczyć władzom publicznym informacji niezbędnych do dokonania jak najważniejszych wyborów. Ponadto będzie ona miała zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia wyważonego kompromisu między rynkiem a interesem ogólnym, a także między celami gospodarczymi, społecznymi i środowiskowymi.

3.4 W swej opinii w sprawie *niezależnej oceny usług świadczonych w interesie ogólnym* ⁽²⁾ EKES przedstawił konkretne propozycje w celu opracowania na płaszczyźnie wspólnotowej procedur wymiany, zestawiania, porównywania i koordynacji informacji. Zatem zadaniem Unii Europejskiej będzie stymulowanie procesu niezależnej oceny z poszanowaniem zasady pomocniczości i zasad wymienionych w protokole załączonym do zmienionych traktatów. Będzie ono polegało na rozwinięciu – w konsultacji z przedstawicielami zainteresowanych

podmiotów – ujednoczonych metod oceny na poziomie europejskim z wykorzystaniem wspólnych wskaźników, jak również na opracowaniu sposobów jej przeprowadzania.

3.5 W ramach rozważań na temat sposobu, w jaki przedsiębiorstwa publiczne mogą się w większym stopniu przyczynić do ożywienia koniunktury i konkurencyjności UE, EKES w różnych opiniach zajmował się kwestią europejskich usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

3.6 Od 8 października 2001 r. istnieje statut spółki europejskiej. Można z niego korzystać od 8 października 2004 r. i oferuje on przedsiębiorstwom, które działają w kilku państwach członkowskich, możliwość stworzenia jednej spółki prawa wspólnotowego i tym samym zastosowania tych samych zasad: jednego systemu zarządzania i publikacji informacji finansowych. Spółki przyjmujące ten statut unikają w ten sposób konieczności przestrzegania ustawodawstwa krajowego każdego z państw członkowskich, w których mają siedzibę, co prowadzi do obniżenia kosztów administracyjnych.

3.7 W tym kontekście należy zastanowić się nad wprowadzeniem „statutu europejskiej spółki publicznej”, podobnie jak zaproponowała to Komisja Europejska w 2011 r. w odniesieniu do Galileo ⁽³⁾, który jest obecnie „*de facto* europejską spółką publiczną”.

3.8 Można by zwłaszcza rozważyć zastosowanie formy europejskiego przedsiębiorstwa publicznego dla dużych trans-europejskich sieci infrastruktury w dziedzinie energii lub transportu, które w traktatach określa się mianem wspólnej polityki. Współpracowałyby one z przedsiębiorstwami krajowymi lub lokalnymi w tych sektorach, by wdrożyć nowe postanowienia lub kompetencje zawarte w traktacie lizbońskim, zwłaszcza w dziedzinie polityki energetycznej UE (art. 194 TFUE).

3.9 W swej opinii w sprawie zielonej księgi „W kierunku bezpiecznej, zrównoważonej i konkurencyjnej europejskiej sieci energetycznej” ⁽⁴⁾ EKES wyraził życzenie, by przeprowadzono badania na temat możliwości wprowadzenia i wykonalności europejskiej usługi energetycznej świadczonej w interesie ogólnym na rzecz obywateli w oparciu o wspólne podejście do cen, podatków, przepisów finansowych, bezpieczeństwa, ciągłości, rozwoju gospodarczego i ochrony klimatu.

3.10 W tej samej zielonej księdze Komisja opowiada się za wprowadzeniem operatora europejskiego systemu przesyłu gazu w oparciu o stopniowe utworzenie niezależnego przedsiębiorstwa zarządzającego połączoną siecią przesyłową gazu w całej UE.

(2) Dz.U. C 162 z 25.6.2008, s. 42.

(3) Ocena skutków wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie dalszej realizacji europejskiego programu nawigacji satelitarnej (2014–2020), SEC(2011)1446.

(4) Dz.U. C 306 z 16.12.2009, s. 51.

3.11 Bez względu na status usługodawcy (publiczny, prywatny, partnerstwo publiczno-prywatne) te usługi wspólnotowe mogą wnieść wartość dodaną do podstawowych obszarów działalności wielonarodowej lub ponadnarodowej, takiej jak bezpieczeństwo dostaw energii i wody, ochrona różnorodności biologicznej, utrzymanie jakości powietrza, bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne itp., gdyż można je skuteczniej świadczyć na szczeblu europejskim niż na szczeblu krajowym lub lokalnym.

3.12 W tym kontekście EKES opowiada się za partnerstwem sektora publicznego (UE i państwa członkowskie) i prywatnego, by zwiększyć bezpieczeństwo dostaw energii i doprowadzić do zintegrowanego kierowania powiązаныmi sieciami energetycznymi (gazu, energii elektrycznej, ropy naftowej). Zaleca ponadto rozwój sieci elektrowni wiatrowych na morzu i podłączenie parków elektrowni wiatrowych do sieci lądowej, co mogłoby znacznie ograniczyć koszty eksploatacji i inwestycji oraz skuteczniej skłonić do inwestowania w projektowanie nowych sieci ⁽⁵⁾.

3.13 Jeśli chodzi o kompetencje poszczególnych państw członkowskich, np. w zakresie kombinacji źródeł energii, to kwestie socjalne i społeczne związane z zarządzaniem zasobami naturalnymi i z ich wykorzystaniem, z energią jądrową, ze

zmianą klimatu, ze zrównoważonym zarządzaniem oraz z bezpieczeństwem wykraczają poza tradycyjne granice państw i będą mogły zostać rozwiązane w bardziej zadowalający sposób dzięki europejskiemu rozumieniu pojęcia interesu ogólnego i odpowiednich usług.

3.14 Można również zadać pytanie o działalność gospodarczą europejskich agencji wykonawczych.

3.15 Obecnie istnieje sześć ⁽⁶⁾ takich agencji, które w latach 2007–2013 odpowiadają za realizację programów o wartości ok. 28 mld euro. Większość tych programów dotyczy dziedzin, w których UE ponosi odpowiedzialność za wsparcie państw członkowskich.

3.16 Z jednej strony agencje wykonawcze można uznać za pewną formę podwykonawstwa niektórych zadań Komisji, w związku z czym powstaje pytanie, w jakim stopniu są one rzeczywiście niezależne. Jednak z drugiej strony ich zadania i kompetencje sprawiają, że interweniują one bezpośrednio w działalność gospodarczą i społeczną. Czy nie zbliżamy się tu do szerokiej definicji pojęcia działalności gospodarczej i przedsiębiorstwa przyjętej przez Trybunał Sprawiedliwości?

Bruksela, 10 lipca 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽⁵⁾ Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 65.

⁽⁶⁾ Agencja Wykonawcza ds. Transeuropejskiej Sieci Transportowej (TEN-TEA), Agencja Wykonawcza Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych (ERC), Agencja Wykonawcza ds. Badań Naukowych (REA), Agencja Wykonawcza ds. Konkurencyjności i Innowacyjności (EACI), Agencja Wykonawcza ds. Zdrowia i Konsumentów (EAHC), Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego (EACEA).