

## I

(Резолюции, препоръки и становища)

## СТАНОВИЩА

## ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

491-ВА ПЛЕНАРНА СЕСИЯ, ПРОВЕДЕНА НА 10 И 11 ЮЛИ 2013 Г.

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Неизследваният икономически потенциал на конкурентоспособността на ЕС — реформиране на публичните предприятия“ (проучвателно становище)**

(2013/C 327/01)

Докладчик: г-н HENCKS

На 15 април 2013 г., от името на бъдещото литовско председателство на Съвета, г-н Vytautas Leškevičius, заместник-министър на външните работи на Литва, прикани Европейския икономически и социален комитет да изготви проучвателно становище относно

*„Неизползваният икономически потенциал на конкурентоспособността на ЕС — реформа на публичните предприятия“.*

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 27 юни 2013 г.

На 491-вата си пленарна сесия, проведена на 10 и 11 юли 2013 г. (заседание от 10 юли), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 170 гласа „за“, 10 гласа „против“ и 2 гласа „въздържал се“.

## 1. Контекст

1.1 Настоящото проучвателно становище на ЕИСК има за цел да изясни конкретния принос, който публичните предприятия могат да дадат за конкурентоспособността на ЕС. То има за цел да определи специфичните проблеми, които съществуват в тази област за европейските политики и институции.

1.2 Това становище се вписва в рамката на договорите, които дават голяма свобода на преценка на държавите членки при определянето, организирането и финансирането на техните услуги от общ интерес. Аналогично, според договорите държавите членки притежават правомощия по отношение на избора и статута (частни, публични или публично-частно партньорство) на предприятията, отговарящи за изпълнението на техните задачи за обществени услуги <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Договорите по никакъв начин не засягат разпоредбите в държавите членки, отнасящи се до режима на собственост върху имущество. В член 345 от ДФЕС се уточнява, че ЕС е неутрален по отношение на публичния или частен характер на притежателите на акции в предприятията и не променя режима на собственост на държавите членки.

1.3 Преценявайки отделно за всеки конкретен случай, в зависимост от анализа на даден сектор, от набелязаните цели и задачи, от насоките, които следва да бъдат насърчавани в дългосрочен план, публичните органи могат да решат да използват публично предприятие като едно от своите средства за действие.

1.4 По смисъла на Директива 80/723/ЕИО на Комисията от 25 юни 1980 г. относно прозрачността на финансовите отношения между държавите членки и публичните предприятия, под „публично предприятие“ се разбира „всяко предприятие, върху което публичните органи могат да упражняват пряко или непряко решаващо влияние поради собствеността, финансовото си участие в него или правилата, които го регулират.“

*Доминиращо влияние от страна на публичните органи се предполага, когато във връзка с дадено предприятие тези органи пряко или непряко:*

а) притежават мажоритарен дял от записания капитал на това предприятие, или

б) контролират мнозинството от гласовете, свързани с дяловете, емитирани от предприятието, или

в) са в състояние да назначат повече от половината от членовете на административния, управителния или надзорния орган на предприятието“.

1.5 Всички европейски страни в своята история са създавали публични предприятия или пряко, или чрез превръщане на частни предприятия в държавни или общински. Това е било извършвано поради най-различни причини:

- изпълнение на стратегическите цели, свързани с външната или вътрешната сигурност или сигурността на доставките на някои основни стоки или услуги;
- изграждане на необходимата за икономическия и социален живот инфраструктура;
- мобилизиране на значителни инвестиции (особено след всяка от двете световни войни);
- насърчаване на нови, не непременно печеливши в краткосрочен план дейности;
- коригиране на слабостите на пазара (естествен монопол, възлагане на дейности на външни изпълнители) или на тези, свързани с частната инициатива;
- реакция на кризисни ситуации от финансово, икономическо, социално или екологично естество;
- изпълнение на задача за обществени услуги.

1.6 Измерването на ефективността, ефикасността и, при необходимост, на нуждата от реформа на публичните предприятия не може да бъде ограничено до обичайните показатели за рентабилност на икономическата активност, а трябва да включва всички тези цели и задачи, които публичните органи са им възложили.

1.7 Според официалната дефиниция на ЕС, конкурентоспособността е „способността за устойчиво подобряване на жизнения стандарт на гражданите и предоставяне на високо равнище на заетост и социално сближаване“.

1.8 Всяка година в Европейския съюз се наблюдава леко изоставане по отношение на производителността. Това забавяне е синоним на влошаване на конкурентоспособността. Сред признаците, показателни за това изоставане, са недостатъчният брой иновации, липсата на инвестиции в инфраструктура и технологии, както и в човешки капитал.

1.9 Следователно конкурентоспособността на Европейския съюз и неговата привлекателност зависят от инвестициите в инфраструктурата, образованието и обучението, научните изследвания и развитието, здравето и социалната защита, опазването на околната среда и т.н. – области, в които публичните органи могат да използват публичните предприятия като средство за действие, наред с други.

1.10 Но държавите и публичните регионални или местни власти не са безпогрешни и при публичните предприятия съществуват слабости, които могат да се дължат на:

- административен, бюрократичен или „политически“ контрол;

— липсата на отговорност от страна на публичния орган, който може да се ограничава само до финансови или имуществени цели;

— използването на публичното предприятие за цели, различни от предназначението му.

1.11 Публичното предприятие може да действа съгласно защитни или офанзивни стратегии от страна на компетентния публичен орган:

- защитни – за ограничаване на последиците от кризата, „спасителни“ действия в случай на фалит на дадено предприятие или за запазване на работни места, временна национализация докато се намери „купувач“, санкциониране на очевидна злоупотреба от страна на частно предприятие и т.н.;
- офанзивни – за насърчаване на индустриална политика или нови технологии, прилагане на обществена политика, разработване на нови политически цели (биологично разнообразие, възобновяеми енергийни източници, енергиен преход), създаване на нов начин на развитие (устойчиво и приобщаващо).

1.12 Това предполага публичният орган на управление да поеме отговорността си за определянето на стратегическите насоки, оставяйки на ръководството на предприятието голяма независимост по отношение на управлението. При все това публичният орган трябва да гарантира организирането на реален публичен контрол и действително публично регулиране, за което е необходимо управлението на публичните предприятия да бъде основано на участието на всички заинтересовани страни, както на и представители на персонала на предприятията.

1.13 Що се отнася до услугите от общ икономически интерес, които държавите членки изпълняват чрез своите публични предприятия, те предлагат дейности от промишлен и търговски характер, често в пряка конкуренция с дейностите на други предприятия.

1.14 Сред публичните предприятия, опериращи в либерализирана и конкурентна среда, е необходимо да се посочат първо мрежовите сектори (електричество, газ, електронни комуникации, транспорт, пощенски услуги); достъпът до тях и непрекъснатото предоставяне на тези услуги с добро качество и на достъпни цени, са от съществено значение не само за гражданите, но и за голяма част от частните предприятия. Поради това те играят основна роля в националната икономика и общата конкурентоспособност на дадена държава членка. Това важи и за други области, като например аудиовизуалния сектор, жилищното настаняване, здравеопазването или социалните услуги, в които пазарните неуспехи не позволяват на всеки гражданин да упражнява, по един или друг начин, основните си права.

## 2. Съдържание на искането за изготвяне на проучвателно становище

2.1 В писмото си с искане за изготвяне на становище бъдещото литовско председателство поиска, по-специално, да се наблегне на подобряването на ефективността на публичните предприятия и на тяхното значение за националната конкурентоспособност. Председателството отправи искане за анализ на текущото състояние и на добрите (или лоши) практики, какъвто обаче все още липсва на равнище ЕС, също както и структурна реформа на оценка на ефективността на този вид предприятия в контекста на координацията на икономическата политика и нейното въздействие върху вътрешния пазар.

2.2 Въпреки че законодателството на ЕС се отнася само за няколко конкретни области на дейност на публичните предприятия (държавни помощи и услуги от общ икономически интерес), бъдещото литовско председателство предлага инициативите на европейско равнище по отношение на реформата на публичните предприятия да се ограничат до незаконодателни мерки и да не се определят цели за новата законодателна рамка. Евантуалното приватизиране на публичните предприятия би трябвало да продължи да бъде от изключителната компетентност на държавите членки.

2.3 Накрая бъдещото литовско председателство изрази съжаление, че досега в съществуващите или предвидените от Европейската комисия инициативи и документи не е имало общ дебат относно реформата на публичните предприятия, тяхното управление, подобряването на тяхната ефективност и приноса им за конкурентоспособността и постигането на целите на стратегията „Европа 2020“. Досега Комисията и Европейският парламент се съсредоточаваха само върху два аспекта: спазването на правилата за държавните помощи и правилата, свързани с предоставянето на услуги от общ икономически интерес.

### 3. Предложенията на ЕИСК

3.1 ЕИСК може само да подкрепи искането на бъдещото литовско председателство за анализ на настоящата ситуация и на добрите (или лоши) практики, както и за структурна реформа на оценката на ефективността на този вид предприятия в контекста на координацията на икономическата политика и нейното въздействие върху вътрешния пазар.

3.2 Договорите отреждат на Съюза и държавите членки по-голямо задължение да следят за доброто функциониране на системата от услуги от общ икономически интерес, по-специално чрез разработване на прогресивна динамична методика за оценка на ефективността на тези услуги. Докато това не бъде постигнато, оценките и постиженията няма да могат да допринесат за това да се отговори на потребностите на гражданите и на икономиката на национално и европейско равнище.

3.3 Подобна оценка трябва да допринесе за подобряване на ефективността и ефикасността на услугите от общ икономически интерес и привеждането им в съответствие с нарасналите потребности на гражданите и предприятията. Освен това тя трябва да предостави на публичните власти информацията, която да им позволи да направят най-целесъобразния избор. Тя ще играе и съществена роля за постигане на хармоничен компромис между пазара и общия интерес, както и между икономическите, социалните и екологичните цели.

3.4 В становището си относно „Независима оценка на услугите от общ интерес“<sup>(2)</sup>, ЕИСК отправи конкретни предложения за определяне на реда и условията за обмен, съпоставяне и координиране на равнище Европейски съюз. Ето защо, при спазване на принципа на субсидиарност и на принципите, упоменати в Протокола, приложен към договорите за изменение, Съюзът трябва да даде импулс на процеса на тази

независима оценка, като в диалог с представителите на заинтересованите страни изготви хармонизирана на европейско равнище методика за оценяване, основана на общи показатели, както и начините за прилагането ѝ.

3.5 Като част от анализа на начина, по който публичните предприятия могат в по-голяма степен да допринесат за икономическото възстановяване и конкурентоспособността на ЕС, ЕИСК разгледа въпроса за услугите от общ икономически интерес в Европа в различни становища.

3.6 От 8 октомври 2001 г. съществува статут на Европейско дружество. Този статут, който може да се използва от 8 октомври 2004 г., предлага възможност предприятията, опериращи в няколко държави членки, да се установят в едно единствено предприятие съгласно правото на Съюза и по този начин да прилагат едни и същи правила: единна система за управление и публикуване на финансова информация. На предприятията, които приемат този статут, след това няма да се налага да се съобразяват с националното законодателство на всяка държава членка, в която имат дъщерно дружество, като по този начин намалят административните си разходи.

3.7 Във връзка с това би трябвало да се проучи въвеждането на „статут на европейско публично предприятие“, както това беше обсъдено от Европейската комисия през 2011 г. във връзка с „Galileo“<sup>(3)</sup>, което сега *де факто* е европейско публично предприятие.

3.8 Може да се предвиди, по-специално, създаването на европейски публични предприятия за големите трансевропейски инфраструктурни мрежи, определени като обща политика в Договорите, в енергетиката или транспорта, в сътрудничество с националните и местните предприятия в тези сектори, с цел прилагане на новите разпоредби и правомощия, съдържащи се в Договора от Лисабон, по-специално по отношение на политиката на ЕС в областта на енергетиката (член 194 от ДФЕС).

3.9 В становището си относно „Зелена книга – Към сигурна, устойчива и конкурентоспособна европейска енергийна мрежа“<sup>(4)</sup>, ЕИСК изрази желание да се проучат целесъобразността и осъществимостта на европейска енергийна УОИ за гражданите, с общ подход към ценообразуването, данъчното облагане, финансовите правила, сигурността, приемствеността, икономическото развитие и опазването на околната среда.

3.10 В същата Зелена книга Комисията призовава за европейски оператор на газопреносна система чрез постепенното изграждане на независимо предприятие за управлението на обединена мрежа за пренос на газ в целия ЕС.

<sup>(3)</sup> Оценка на въздействието на предложението за регламент относно бъдещото прилагане на Европейска програма за спътникова навигация за периода 2014–2020 г. (SEC(2011)1446).

<sup>(4)</sup> ОВ С 306, 16.12.2009 г., стр. 51.

<sup>(2)</sup> ОВ С 162, 25.6.2008 г., стр. 42.

3.11 Такива услуги на равнище ЕС, независимо от статута на техния доставчик (публичен, частен, ПЧП), ще могат да осигурят добавена стойност в основни многонационални или транснационални сфери като сигурността на енергийните доставки, сигурността на водните ресурси, опазването на биологичното разнообразие, запазването на качеството на въздуха, вътрешната и външната сигурност и др., доколкото тези услуги може да се предоставят по-ефективно на европейско отколкото на национално или местно равнище.

3.12 Във връзка с това ЕИСК подкрепя публичните (ЕС и държави членки) и частните партньорства, за да се увеличи сигурността на енергийните доставки и да се стигне до интегрирано управление на взаимосвързаните енергийни мрежи (газ, електричество, нефт). Освен това той препоръчва развиването на мрежата от вятърни генератори в морето и свързването на вятърните паркове с наземната мрежа, което може да намали чувствително оперативните и инвестиционните разходи и да стимулира инвестирането в нови проекти за мрежи <sup>(5)</sup>.

3.13 В рамките на правомощията на всяка държава членка, например в областта на енергийния микс, социалните и обществените въпроси, повдигнати от управлението и използването на природните ресурси, атомната енергия, изменението на климата,

устойчивото управление и сигурността, надхвърлят традиционните граници на държавите и ще намерят задоволителен отговор единствено в европейска концепция за общ интерес и подходящи услуги.

3.14 Бихме могли да зададем въпроса за икономическите дейности на изпълнителните европейски агенции.

3.15 В момента съществуват шест агенции <sup>(6)</sup>, които, за периода 2007-2013 г., като цяло изпълняват програми на стойност приблизително 28 милиарда евро. Повечето от тези програми са в сфери, в които ЕС разполага с правомощия да подпомага държавите членки.

3.16 От една страна, можем да разглеждаме тези изпълнителни агенции като форма на възлагане на определени функции на Комисията на външни изпълнители и следователно може да се постави въпросът до каква степен те са наистина независими, при положение че от друга страна техните задачи и отговорности изискват от тях да вземат пряко участие в икономически и социални дейности. Дали сме толкова далеч от широкообхватното определение, прието от Съда на ЕС за понятията за икономическа дейност и предприятие?

Брюксел, 10 юли 2013 г.

*Председател*  
*на Европейския икономически и социален комитет*  
Henri MALOSSE

<sup>(5)</sup> ОВ С 128, 18.5.2010 г., стр. 65.

<sup>(6)</sup> Изпълнителна агенция за трансевропейска транспортна мрежа (TEN-TEA), Изпълнителна агенция на Европейския научноизследователски съвет (ERC), Изпълнителна агенция за научни изследвания (REA), Изпълнителната агенция за конкурентоспособност и иновации (EACI), Изпълнителна агенция за здравеопазване и въпроси, свързани с потребителите (EАНС), Изпълнителна агенция за образование, аудиовизия и култура (EАСЕА).