

I

(Rezoluții, recomandări și avize)

AVIZE

COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN

A 491-A SESIUNE PLENARĂ DIN 10 ȘI 11 IULIE 2013

Avizul Comitetului Economic și Social European pe tema „Potențialul economic nevalorificat al competitivității UE – reforma întreprinderilor publice” (aviz exploratoriu)

(2013/C 327/01)

Raportor: **dl Raymond HENCKS**

La 15 aprilie 2013, în numele viitoarei Președinții lituaniene a Consiliului, dl Vytautas LEŠKEVIČIUS, ministru adjunct pentru afaceri externe, a invitat Comitetul Economic și Social European să elaboreze un aviz exploratoriu cu privire la

„Potențialul economic neexplorat al competitivității UE – reforma întreprinderilor publice”.

Secțiunea pentru piața unică, producție și consum, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 27 iunie 2013.

În cea de-a 491-a sesiune plenară, care a avut loc la 10 și 11 iulie 2013 (ședința din 10 iulie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 170 de voturi pentru, 10 voturi împotriva și 2 abțineri.

1. Context

1.1 Prezentul aviz exploratoriu al CESE are ca obiectiv evidențierea contribuției specifice pe care o pot aduce întreprinderile publice la competitivitatea UE. El dorește să precizeze mizele specifice existente în domeniu pentru politicile și instituțiile europene.

1.2 Avizul se înscrie în cadrul definit de tratate, care acordă o amplă marjă de manevră statelor membre în ceea ce privește conceperea, organizarea și finanțarea serviciilor lor de interes general. De asemenea, conform tratatelor, statele membre sunt competente în ceea ce privește alegerea și statutul (privat, public sau în parteneriat public-privat) întreprinderilor însărcinate cu executarea sarcinilor de servicii publice ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Tratatul nu aduc atingere regimului proprietății în statele membre. Articolul 345 din TFUE precizează că UE își menține neutralitatea în ceea ce privește natura publică sau privată a deținătorilor unei părți a întreprinderilor și nu aduce atingere regimului proprietății în statele membre.

1.3 De la caz la caz, în funcție de analiza unui anumit sector, a obiectivelor și a misiunilor stabilite, precum și a orientărilor pe termen lung care trebuie promovate, o autoritate publică poate să hotărască să recurgă la o întreprindere publică ca mijloc de acțiune.

1.4 În sensul Directivei 80/723/CEE a Comisiei din 25 iunie 1980 privind transparența relațiilor financiare între statele membre și întreprinderile publice, prin „întreprindere publică” se înțelege: „o întreprindere asupra căreia autoritățile publice pot exercita direct sau indirect o influență hotărâtoare în virtutea dreptului de proprietate asupra acesteia, a participării lor financiare la aceasta sau a normelor care îi reglementează activitatea”

Se consideră că autoritățile publice exercită o influență dominantă atunci când acestea, în mod direct sau indirect în relație cu o întreprindere:

a) dețin majoritatea capitalului subscris al întreprinderii sau

- b) controlează majoritatea voturilor asociate acțiunilor emise de întreprindere sau
- c) pot desemna mai mult de jumătate din membrii organismului de administrare, de conducere sau de control al întreprinderii.

1.5 De-a lungul istoriei lor, toate țările europene au creat întreprinderi publice, fie în mod direct, fie naționalizând sau trecând în administrația locală întreprinderi private. Motivele pentru această acțiune au fost extrem de variate:

- realizarea unor obiective strategice legate de securitatea externă sau internă sau de securitatea aprovizionării cu anumite bunuri sau servicii esențiale;
- construirea infrastructurilor necesare vieții economice și sociale;
- mobilizarea unor investiții de mare amploare (în special după fiecare dintre cele două războaie mondiale);
- promovarea unor activități noi care nu sunt neapărat rentabile pe termen scurt;
- remedierea deficiențelor pieței (monopol natural, externalizare) sau ale inițiativei private;
- găsirea de răspunsuri la situații de criză, financiară, economică, socială sau de mediu;
- realizarea unor sarcini ținând de serviciul public.

1.6 Măsurarea eficacității, a eficienței și, atunci când este cazul, evaluarea nevoii de reformare a întreprinderilor publice nu se pot limita la indicatorii obișnuiți de rentabilitate ai activităților economice, ci trebuie să integreze ansamblul acestor obiective și misiuni care le-au fost încredințate de către autoritățile publice.

1.7 Conform definiției oficiale europene, competitivitatea reprezintă „capacitatea de îmbunătățire durabilă a nivelului de viață al locuitorilor și de a le furniza acestora un nivel ridicat de ocupare a forței de muncă și de coeziune socială”.

1.8 În fiecare an, Uniunea pierde câte puțin teren în materie de productivitate. Această încetinire este sinonimă cu deteriorarea competitivității. Printre indicatorii care scot în evidență acest regres se numără inovarea insuficientă, lipsa de investiții în infrastructuri și tehnologii, precum și în capitalul uman.

1.9 Competitivitatea Uniunii Europene și atractivitatea ei se bazează deci pe investițiile realizate în infrastructuri, educație și formare, în cercetare și dezvoltare, sănătate și protecție socială, protecția mediului etc. - tot atâtea domenii în care autoritățile publice pot face uz, printre altele, de întreprinderi publice ca mijloc de intervenție.

1.10 Însă statele și autoritățile publice regionale și locale nu sunt prin natura lor virtuozose, astfel că există totodată deficiențe ale întreprinderilor publice, care pot fi cauzate de:

- controlul administrativ, birocratic sau „politic”;

- lipsa de responsabilitate a autorității publice, care se poate limita la obiective exclusiv financiare sau de proprietate;
- utilizarea întreprinderii publice ca instrument pentru alte scopuri decât misiunea sa.

1.11 Întreprinderea publică poate face parte dintr-o strategie defensivă sau ofensivă din partea autorității publice competente:

- defensivă pentru limitarea efectelor crizei, pentru a acționa ca „salvator de urgență” în cazul falimentului unei întreprinderi sau pentru a salva locuri de muncă, pentru naționalizarea provizorie până la găsirea unui „cumpărător”, pentru sancționarea unui abuz evident al unei întreprinderi private etc.;
- ofensivă pentru promovarea unei politici industriale sau a unor noi tehnologii, pentru punerea în practică a unei politici publice, dezvoltarea unor noi obiective politice, promovarea unor noi scopuri (biodiversitate, energie din surse regenerabile, tranziția energetică), generarea unui nou mod de dezvoltare (sustenabil, incluziv).

1.12 Acest lucru presupune că autoritatea publică își asumă responsabilitățile care îi revin în ceea ce privește definirea orientărilor strategice, lăsând totodată o marjă largă de autonomie de gestiune conducerii întreprinderii. Cu toate acestea, autoritatea publică trebuie să vegheze și la organizarea unui control real și a unei reglementări publice veritabile, ceea ce necesită aplicarea unei guvernante a întreprinderilor publice bazată pe participarea tuturor părților implicate, precum și a reprezentanților personalului întreprinderilor.

1.13 În ceea ce privește serviciile de interes economic general pe care le furnizează statele membre prin intermediul întreprinderilor lor publice, acestea propun activități de natură industrială și comercială, aflate adesea în concurență directă cu activitățile altor întreprinderi.

1.14 Printre întreprinderile publice care își desfășoară activitatea într-un mediu liberalizat și concurențial trebuie menționate în primul rând industriile de rețea (electricitate, gaz, comunicații electronice, transporturi, servicii poștale), a căror accesibilitate și furnizare continue, de bună calitate și la prețuri accesibile sunt indispensabile, nu numai pentru cetățeni, ci și, deopotrivă, pentru o mare parte a întreprinderilor private. Prin urmare, acestea joacă un rol fundamental pentru economia națională și pentru competitivitatea globală a unui stat membru. Aceste afirmații sunt valabile și pentru alte sectoare, precum audiovizualul, locuințele, sistemele de sănătate sau sociale, în care deficiențele pieței nu permit oricărui cetățean să-și exercite drepturile fundamentale, într-un fel sau altul.

2. Obiectul solicitării de avis exploratoriu

2.1 În scrisoarea de sesizare, viitoarea Președinție lituaniană a solicitat, în special, să se pună accentul pe îmbunătățirea eficacității întreprinderilor publice și pe importanța acestora pentru competitivitatea națională. Ea solicită o analiză a situației actuale și a bunelor (sau relelor) practici, analiză care lipsește din păcate la nivelul UE, precum și o reformă structurală bazată pe evaluarea eficacității acestui tip de întreprinderi în contextul coordonării politicii economice și a impactului acesteia asupra pieței interne.

2.2 Cu toate că legislația UE nu privește decât anumite domenii specifice de activitate ale întreprinderilor publice (ajutoare de stat și servicii de interes economic general), viitoarea Președinție lituaniană propune, în ceea ce privește reforma întreprinderilor publice, ca inițiativa luată la nivel european să se limiteze la măsuri nelegislative și să nu se stabilească obiective privind noul cadru legislativ. Privatizarea eventuală a întreprinderilor publice ar trebui, de asemenea, să rămână în competența exclusivă a statelor membre.

2.3 În sfârșit, viitoarea Președinție lituaniană regretă că deocamdată nu a avut loc, în contextul documentelor și inițiativelor existente sau prevăzute ale Comisiei Europene, o dezbateră generală privind reforma întreprinderilor publice, gestionarea acestora, îmbunătățirea eficienței lor și a contribuției lor la competitivitate și la realizarea obiectivelor Strategiei Europa 2020. Comisia și Parlamentul European s-au concentrat până în prezent doar asupra a două aspecte: respectarea regulilor în materie de ajutoare de stat și regulile privind prestarea serviciilor de interes economic general.

3. Propunerile CESE

3.1 CESE nu poate decât să sprijine solicitarea viitoarei Președinții lituaniene care vizează o analiză a situației actuale și a bunelor (sau relelor) practici, precum și o reformă structurală bazată pe evaluarea eficacității acestui tip de întreprinderi în contextul coordonării politicii economice și a impactului acestora asupra pieței interne.

3.2 Tratatul presupune obligația consolidată a Uniunii și a statelor membre de a veghea la buna funcționare a serviciilor de interes economic general, ceea ce implică dezvoltarea unei dinamici progresive de evaluare a performanțelor acestor servicii. Atâta timp cât acest obiectiv nu va fi realizat, evaluările de performanță nu vor putea contribui la satisfacerea nevoilor cetățenilor și ale economiei în plan național și european.

3.3 O asemenea evaluare va trebui să servească la creșterea eficacității și a eficienței serviciilor de interes economic general și la adaptarea acestora la evoluțiile necesităților cetățenilor și ale întreprinderilor. În plus, ea va trebui să furnizeze autorităților publice acele elemente care să le permită să aleagă opțiunile cele mai pertinente. Totodată, ea va avea de jucat un rol esențial pentru a se ajunge la un echilibru armonios între piață și interesul general, precum și între obiectivele economice, cele sociale și cele de mediu.

3.4 În avizul său privind o *evaluare independentă a serviciilor de interes general* ⁽²⁾, CESE a prezentat propuneri concrete pentru definirea, în plan comunitar, a modalităților de schimb de opinii, de confruntare, de comparație și de coordonare. În consecință, este responsabilitatea Uniunii să stimuleze dinamica acestei evaluări independente, cu respectarea principiului subsidiarității și a principiilor enunțate în protocolul anexat tratatelor reformate, elaborând, în cadrul unui dialog

cu reprezentanții părților interesate, o metodologie de evaluare armonizată pe scară europeană, pe baza unor indicatori comuni, precum și modalitățile de funcționare a acestora.

3.5 În contextul reflecțiilor sale privind modul în care întreprinderile publice ar putea contribui în mai mare măsură la redresarea economică și la competitivitatea Uniunii, CESE s-a ocupat, în diverse avize, de chestiunea serviciilor economice de interes general din Europa.

3.6 Începând cu 8 octombrie 2001 există un statut al societății europene. Acest statut, care a intrat în vigoare de la 8 octombrie 2004, oferă întreprinderilor care operează în mai multe state membre posibilitatea de a se constitui ca societate unică de drept comunitar și, astfel, de a aplica aceleași norme: un sistem unic de gestiune și de publicare a informațiilor financiare. Societățile care adoptă acest statut evită astfel să fie nevoite să se conformeze legislației naționale a fiecărui stat membru în care au o filială, ceea ce le reduce costurile administrative.

3.7 În acest cadru, ar trebui avută în vedere implementarea unui „statut al întreprinderii publice europene”, așa cum a propus Comisia Europeană în 2011 în legătură cu Galileo ⁽³⁾, care este în prezent o „întreprindere publică europeană de facto”.

3.8 În mod specific, s-ar putea avea în vedere crearea de întreprinderi publice europene pentru marile rețele de infrastructură transeuropene, definite în tratate drept politică comună, în domeniul energiei sau transporturilor, în colaborare cu întreprinderile naționale sau locale active în aceste sectoare, pentru a se aplica noile dispoziții și competențe cuprinse în Tratatul de la Lisabona, în special în ceea ce privește politica Uniunii în domeniul energiei (articolul 194 TFUE).

3.9 În avizul său privind Cartea verde *Către o rețea energetică europeană sigură, sustenabilă și competitivă* ⁽⁴⁾, CESE și-a exprimat dorința de a se efectua studii privind caracterul oportun și fezabilitatea unui SIG european pentru energie, aflat în slujba cetățenilor, cu o abordare comună din perspectiva prețului, fiscalității, normelor financiare, securității, continuității, dezvoltării economice și protecției mediului.

3.10 În aceeași Carte verde, Comisia pledează în favoarea unei gestionări la nivel european a sistemului de transport de gaze, prin crearea progresivă a unei întreprinderi independente, însărcinate cu gestionarea unei rețele unice de transport de gaze în toată Europa.

⁽³⁾ Impact assessment on the Proposal for a Regulation on further implementation of the European satellite navigation programme (2014-2020) [Evaluare de impact privind propunerea de regulament privind punerea în aplicare în continuare a programului european de radionavigație prin satelit (2014-2020)] [SEC(2011)1446].

⁽⁴⁾ JO C 306, 16.12.2009, p. 51.

⁽²⁾ JO C 162, 25.6.2008, p. 42

3.11 Asemenea servicii comunitare, independent de statutul prestatorului lor (public, privat, PPP), vor putea aduce o valoare adăugată în domenii esențiale și multinaționale sau transnaționale, precum securitatea aprovizionării cu energie, securizarea resurselor de apă, conservarea biodiversității, menținerea calității aerului, securitatea internă și externă etc., în măsura în care aceste servicii pot fi prestate mai eficient la nivel european decât la nivel național sau local.

3.12 În acest context, CESE se pronunță în favoarea parteneriatelor public (Uniune și statele membre) - privat pentru sporirea securității aprovizionării cu energie și pentru a se ajunge la o gestionare integrată a rețelelor interconectate de energie (gaz, electricitate, petrol). El preconizează în același timp dezvoltarea rețelei de turbine eoliene offshore și conectarea parcurilor eoliene la rețeaua terestră, ceea ce ar putea reduce semnificativ costurile de exploatare și de investiții și ar putea stimula mai mult investirea în noi proiecte de rețele ⁽⁵⁾.

3.13 În cadrul competențelor fiecărui stat membru, de exemplu în materie de mix energetic, problemele de natură socială și societală ridicate de gestionarea și utilizarea resurselor naturale, a energiei nucleare, de schimbările climatice, de

gestionarea durabilă și de securitate depășesc frontierele tradiționale ale statelor și își vor găsi un răspuns mai satisfăcător printr-o concepție europeană a interesului general și a serviciilor corespunzătoare.

3.14 S-ar putea ridica și chestiunea activităților economice ale agențiilor executive europene.

3.15 În prezent acestea sunt în număr de șase ⁽⁶⁾, coordonând, în perioada 2007-2013, programe în valoare de circa 28 de miliarde EUR. Majoritatea acestor programe se desfășoară în domenii în care UE are competența de a sprijini statele membre.

3.16 Pe de o parte, aceste agenții executive pot fi considerate drept o formă de subcontractare a anumitor funcții ale Comisiei, impunându-se în acest caz întrebarea în ce măsură sunt ele cu adevărat independente, în vreme ce, pe de altă parte, misiunile și responsabilitățile lor le cer să intervină direct în activități economice și sociale. Ne-am îndepărtat oare așa de mult de definiția extinsă formulată de CJCE a noțiunilor de activitate economică și de întreprindere?

Bruxelles, 10 iulie 2013

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Henri MALOSSE

⁽⁵⁾ JO C 128, 18.5.2010, p. 65.

⁽⁶⁾ Agenția Executivă pentru Rețeaua Transeuropeană de Transport (TEN-T EA), Agenția Executivă a Consiliului European pentru Cercetare (ERCEA), Agenția Executivă pentru Cercetare (REA), Agenția Executivă pentru Competitivitate și Inovare (EACI), Agenția Executivă pentru Sănătate și Consumatori (EAHC), Agenția Executivă pentru Educație, Audiovizual și Cultură (EACEA).