

I

(Resolucije, priporočila in mnenja)

MNENJA

EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

491. PLENARNO ZASEDANJE 10. IN 11. JULIJA 2013

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora na temo: Še neraziskan gospodarski potencial konkurenčnosti EU – reforma javnih podjetij (raziskovalno mnenje)

(2013/C 327/01)

Poročevalec: **Raymond HENCKS**

Vytautas LEŠKEVIČIUS, namestnik litovskega ministra za zunanje zadeve, je 15. aprila 2013 v imenu prihodnjega litovskega predsedstva Sveta Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosil za pripravo raziskovalnega mnenja o naslednji temi:

Še neraziskan gospodarski potencial konkurenčnosti EU – reforma javnih podjetij.

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 27. junija 2013.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 491. plenarnem zasedanju 10. in 11. julija 2013 (seja z dne 10. julija) s 170 glasovi za, 10 glasovi proti in 2 vzdržanima glasovoma.

1. Ozadje

1.1 EESO želi s tem raziskovalnim mnenjem osvetliti poseben prispevek, ki ga lahko javna podjetja dajo h konkurenčnosti EU. Njegov cilj je natančno opredeliti konkretne izzive za evropske politike in institucije na tem področju.

1.2 Mnenje se navezuje na Pogodbi, ki državam članicam pri opredelitvi, organizaciji in financiranju njihovih storitev splošnega pomena omogočajo veliko proste presoje. Države članice so v skladu s Pogodbama pristojne tudi za izbiro in status podjetij (zasebna, javna ali javno-zasebna partnerstva), zadolženih za opravljanje javne službe ⁽¹⁾.

1.3 Javni organ lahko odvisno od primera in glede na analizo sektorja, opredeljene cilje in naloge ter dolgoročne

usmeritve, ki jih je treba spodbujati, sklene, da bo kot enega izmed svojih instrumentov uporabil javno podjetje.

1.4 V skladu z Direktivo Komisije 80/723/EGS z dne 25. junija 1980 o preglednosti finančnih odnosov med državami članicami in javnimi podjetji izraz *javna podjetja* pomeni "vsaj podjetja, nad katerim lahko javne oblasti neposredno ali posredno izvajajo prevladujoč vpliv zaradi svojega lastništva, svojega finančnega sodelovanja v njih ali predpisov, ki jih urejajo; [...]"

Prevladujoč vpliv javnih oblasti se predpostavlja, kadar ti organi v zvezi s podjetjem neposredno ali posredno:

⁽¹⁾ Pogodbi v ničemer ne posegata v lastninskopravno ureditev v državah članicah. Člen 345 PDEU določa, da se EU ne opredeljuje do javne ali zasebne narave delničarjev podjetij in ne posega v lastninskopravno ureditev držav članic.

a) imajo večinski delež vpisanega delniškega kapitala; ali

b) *nadzorujejo večino glasov, pripisanih delnicam, ki jih izdajo podjetja; ali*

c) *lahko imenujejo več kot polovico članov upravnega, vodstvenega ali nadzornega organa podjetja."*

1.5 Vse evropske države so v preteklosti kdaj ustanovile javno podjetje, bodisi neposredno bodisi s prenosom lastništva zasebnega podjetja na državo ali občino. To so storile zaradi precej različnih razlogov:

— uresničevanja strateških ciljev, povezanih z zunanjo ali notranjo varnostjo ali zanesljivostjo oskrbe z nekaterimi bistvenimi vrstami blaga ali storitev;

— vzpostavljanja infrastrukture, potrebne za delovanje gospodarstva in družbe;

— spodbujanja obsežnih vlaganj (zlasti po obeh svetovnih vojnah);

— spodbujanja novih dejavnosti, ki kratkoročno niso nujno dobičkonosne;

— odpravljanja motenj na trgu (naravni monopoli, zunanje izvajanje) ali v zasebnih pobudah;

— odzivanja na finančne, gospodarske, socialne ali okoljske krize;

— opravljanja nalog javne službe.

1.6 Merjenje učinkovitosti, uspešnosti in potrebe po reformi javnih podjetij ne more biti omejeno na običajne kazalnike dobičkonosnosti gospodarskih dejavnosti, ampak mora vključevati vse cilje in naloge, ki so jim jih določili javni organi.

1.7 V skladu z uradno evropsko opredelitvijo konkurenčnost pomeni zmožnost trajno izboljšati življenjski standard prebivalstva ter mu zagotoviti visoko stopnjo zaposlenosti in socialne kohezije.

1.8 Produktivnost v Uniji se vsako leto nekoliko poslabša. To nazadovanje je odraz slabše konkurenčnosti. Med znanilci tega trenda so nezadostna inovativnost, pomanjkanje vlaganj v infrastrukturo in tehnologijo, pa tudi v človeški kapital.

1.9 Konkurenčnost Evropske unije in njena privlačnost sta torej odvisni od vlaganj v infrastrukturo, izobraževanje in usposabljanje, raziskave in razvoj, zdravje in socialno varstvo, varstvo okolja itd. Vse to so področja, na katerih lahko javni organi kot instrument med drugim uporabijo javna podjetja.

1.10 Vendar države in regionalni ali lokalni javni organi sami po sebi niso brez pomanjkljivosti, obstajajo pa tudi slabosti javnih podjetij, ki so lahko posledica:

— upravnega, birokratskega ali "političnega" nadzora;

— pomanjkljive odgovornosti javnega organa, ki je lahko omejena na izključno finančne ali premoženjske cilje;

— izkoriščanja javnega podjetja za cilje, ki niso njegovi primarni cilji.

1.11 Javno podjetje je lahko del defenzivne ali ofenzivne strategije pristojnega javnega organa:

— pri defenzivni strategiji gre za omejevanje posledic krize, opravljanje vloge reševalca v primeru stečaja podjetja ali reševanje delovnih mest, začasno nacionalizacijo, dokler se ne najde nov kupec, sankcioniranje očitne zlorabe zasebnega podjetja itd.;

— pri ofenzivni strategiji gre za spodbujanje industrijske politike ali novih tehnologij, izvajanje javne politike, opredeljevanje novih političnih ciljev, spodbujanje novih ciljev (biotska raznovrstnost, obnovljivi viri energije, energetski prehod), vzpostavitev novega načina razvoja (npr. trajnostnega, vključujočega).

1.12 To pomeni, da javni organ prevzame odgovornost za opredelitev strateških smernic, ob tem pa vodstvu podjetja dopušča veliko avtonomije pri upravljanju. Javni organ mora kljub temu skrbeti za organizacijo ustreznega javnega nadzora in regulacije, za kar je treba vzpostaviti takšno upravljanje njegovih javnih podjetij, ki temelji na udeležbi vseh zainteresiranih strani kot tudi predstavnikov zaposlenih v teh podjetjih.

1.13 Ko govorimo o storitvah splošnega gospodarskega pomena, ki jih države članice izvajajo prek svojih javnih podjetij, slednja zajemajo dejavnosti industrijske in trgovske narave, ki pogosto neposredno konkurirajo dejavnostim drugih podjetij.

1.14 Med javnimi podjetji, ki se razvijajo v liberaliziranem in konkurenčnem okolju, je treba omeniti predvsem gospodarske panoge, vezane na omrežja (elektrika, plin, elektronske komunikacije, promet, pošta), katerih dostopnost in neprekinjeno delovanje, ki je hkrati kakovostno in cenovno dostopno, sta bistvena ne le za državljane, ampak tudi za velik del zasebnih podjetij. Zato imajo temeljno vlogo za nacionalno gospodarstvo in mednarodno konkurenčnost posamezne države članice. To velja tudi za druge sektorje, kot so avdiovizualni, stanovanjski, zdravstveno- ali socialnovarstveni, v katerih zaradi motenj na trgu vsi državljani na takšen ali drugačen način morda ne morejo uživati svojih temeljnih pravic.

2. Vsebina zaprosila za pripravo raziskovalnega mnenja

2.1 Prihodnje litovsko predsedstvo je v pismu zaprosilo predvsem, da se poudarek nameni izboljšanju učinkovitosti javnih podjetij in njihovemu pomenu za nacionalno konkurenčnost. Prosil je za analizo trenutnega stanja in dobrih (ali slabih) praks, ki na ravni EU ni bila opravljena, kar velja tudi za strukturno reformo v zvezi z oceno učinkovitosti tovrstnih podjetij v okviru usklajevanja gospodarske politike in njenih vplivov na notranji trg.

2.2 Čeprav se zakonodaja EU nanaša zgolj na nekaj posebnih področij dejavnosti javnih podjetij (državne pomoči in storitve splošnega gospodarskega pomena), je prihodnje litovsko predsedstvo predlagalo, da se pri reformi javnih podjetij evropske pobude omejijo na nezakonodajne ukrepe, pa tudi, da se ne določijo cilji v zvezi z novim zakonodajnim okvirom. Morebitna privatizacija javnih podjetij bi prav tako morala ostati v izključni pristojnosti držav članic.

2.3 Prihodnje litovsko predsedstvo je na koncu izrazilo obžalovanje, da doslej v okviru obstoječih ali predvidenih pobud in dokumentov Evropske komisije ni bilo splošne razprave o reformi javnih podjetij, njihovem upravljanju, izboljšanju njihove učinkovitosti in njihovega prispevka h konkurenčnosti in uresničevanju ciljev strategije Evropa 2020. Komisija in Evropski parlament sta bila doslej osredotočena zgolj na dva vidika: na spoštovanje pravil na področju državnih pomoči in pravila glede zagotavljanja storitev splošnega gospodarskega pomena.

3. Predlogi EESO

3.1 EESO lahko le podpre zaposilo prihodnjega litovskega predsedstva, katerega namen je analizirati sedanje stanje in dobre (ali slabe) prakse, kakor tudi strukturno reformo v zvezi z oceno učinkovitosti tovrstnih podjetij v okviru usklajevanja gospodarske politike in njenih vplivov na notranji trg.

3.2 V skladu s Pogodbama so Unija in države članice dolžne skrbeti za dobro izvajanje storitev splošnega gospodarskega pomena. K temu sodi zlasti tudi čedalje bolj pozorno ocenjevanje izvajanja teh storitev. Dokler to ne bo doseženo, ocenjevanje izvajanja ne bo pripomoglo k izpolnjevanju potreb državljanov in gospodarstva na nacionalni in evropski ravni.

3.3 Namen takšnega ocenjevanja bi moralo biti povečanje učinkovitosti in uspešnosti izvajanja storitev splošnega gospodarskega pomena in njihovo boljše prilagajanje spreminjajočim se potrebam državljanov in podjetij. Poleg tega bo moralo javnim organom zagotoviti potrebne elemente za sprejemanje najprimernejših odločitev. Imelo bo tudi osrednjo vlogo pri iskanju dobrega ravnovesja med vidikoma trga in splošnega pomena ter med gospodarskimi, socialnimi in okoljskimi cilji.

3.4 EESO je v mnenju o neodvisnem ocenjevanju storitev splošnega pomena⁽²⁾ podal konkretne predloge glede določitev postopkov za izmenjavo, analiziranje, primerjavo in usklajevanje na ravni Unije. Tako bo torej Unija odgovorna za spodbujanje tega neodvisnega ocenjevanja, ob upoštevanju načela subsidiarnosti ter načel, določenih v protokolu, priloženem spremenjenima Pogodbama, in sicer tako, da prek dialoga s predstavniki

zainteresiranih strani opredeli usklajeno metodologijo ocenjevanja na evropski ravni, ki bo temeljila na skupnih kazalnikih in načinih izvajanja.

3.5 V okviru svojega proučevanja načinov, kako bi lahko javna podjetja več prispevala k oživitvi gospodarstva in konkurenčnosti Unije, je EESO obravnaval vprašanje storitev splošnega gospodarskega pomena v Evropi obravnaval v več mnenjih.

3.6 Od 8. oktobra 2001 obstaja statut evropske družbe. Ta statut, ki se je začel uporabljati 8. oktobra 2004, omogoča podjetju, ki posluje v več državah članicah, da se preoblikuje v eno samo družbo, ustanovljeno po pravu EU, in tako uporablja ista pravila. To pomeni, da ima enoten sistem upravljanja in objavljanja finančnih informacij. Družbam, ki sprejmejo ta statut, se tako ni treba prilagajati nacionalni zakonodaji vsake države članice, v kateri imajo podjetje, s čimer se jim zmanjšajo upravni stroški.

3.7 V zvezi s tem bi bilo treba proučiti sprejetje statuta evropskega javnega podjetja, kakor je leta 2011 storila Evropska komisija v zvezi s programom Galileo⁽³⁾, ki je danes pravzaprav evropsko javno podjetje.

3.8 Evropska javna podjetja bi lahko predvideli zlasti za velika vseevropska infrastrukturna omrežja na področju energije ali prometa, ki so v Pogodbah opredeljena kot del skupne politike. Ta podjetja bi sodelovala z nacionalnimi ali lokalnimi podjetji v teh sektorjih. Tako bi lahko udeležili nove določbe in pristojnosti iz Lizbonske pogodbe, zlasti s področja energetske politike Unije (člen 194 PDEU).

3.9 EESO je v mnenju o zeleni knjigi Varnemu, trajnostnemu in konkurenčnemu evropskemu energetskega omrežju naproti⁽⁴⁾ izrazil željo, da bi se preučili primernost in izvedljivost evropskih energetskega storitev splošnega pomena v korist državljanov, in sicer v okviru skupnega pristopa glede cen, davkov, finančnih predpisov, varnosti, stalnosti, gospodarskega razvoja in varstva podnebja.

3.10 Komisija se je v tej zeleni knjigi zavzela za ustanovitev evropskega upravljavca plinskega omrežja, in sicer s postopnim oblikovanjem neodvisnega podjetja, ki bi bilo zadolženo za upravljanje enotnega plinskega omrežja po vsej EU.

⁽²⁾ UL C 162, 25.6.2008, str. 42.

⁽³⁾ *Impact assessment on the Proposal for a Regulation on further implementation of the European satellite navigation programme (2014-2020)* [Ocena učinka predloga uredbe o nadaljnjem izvajanju evropskega programa satelitske navigacije (2014-2020)] (SEC(2011) 1446.

⁽⁴⁾ UL C 306, 16.12.2009, str. 51.

3.11 Takšne storitve na ravni Unije bi lahko ne glede na status njihovega ponudnika (javno ali zasebno podjetje, javno-zasebno partnerstvo) imele dodano vrednost na najpomembnejših ter večnacionalnih ali transnacionalnih področjih, kot so varnost oskrbe z energijo, zagotavljanje varnosti vodnih virov, ohranjanje biotske raznovrstnosti, ohranjanje kakovosti zraka, notranja in zunanja varnost itd., saj bi se lahko na evropski ravni zagotavljale učinkoviteje kot na nacionalni ali lokalni.

3.12 EESO se v tem primeru zavzema za javna (Unija in države članice) in zasebna partnerstva, da se poveča varnost oskrbe z energijo in zagotovi celostno upravljanje povezanih energetskih omrežij (plina, elektrike, nafte). Prav tako priporoča razvoj omrežij vetrnih elektrarn na morju in povezavo omrežij vetrnih elektrarn s kopenskim omrežjem, ki bi lahko znatno zmanjšala stroške obratovanja in investicijske stroške, s tem pa bi lahko dodatno spodbudili naložbe v nove projekte omrežij⁽⁵⁾.

3.13 Kar se tiče pristojnosti posameznih držav članic, na primer glede sestave energetskih virov, socialna in družbena

vprašanja, ki se pojavljajo pri upravljanju in uporabi naravnih virov, jedrske energije, podnebnih spremembah in trajnostnem upravljanju ter varnosti, presegaajo tradicionalne državne meje in jih lahko ustrezno obravnavamo samo v okviru evropskega koncepta splošnega pomena in ustreznih storitev.

3.14 Vprašanje se postavlja tudi glede gospodarskih dejavnosti evropskih izvajalskih agencij.

3.15 Teh je trenutno šest⁽⁶⁾ in skupaj izvajajo programe, ki v obdobju 2007–2013 obsegajo približno 28 milijard EUR. Večina programov je s področij, na katerih ima EU pristojnost, da podpira države članice.

3.16 Izvajalske agencije lahko po eni strani obravnavamo kot obliko podizvajanja nekaterih funkcij Komisije, zato se lahko vprašamo, v kolikšni meri so dejansko neodvisne. Po drugi strani pa zaradi svojih nalog in odgovornosti neposredno posegajo v gospodarske in socialne dejavnosti. Ali smo tako zelo oddaljeni od obširne opredelitve pojmov "gospodarska dejavnost" in "podjetje", ki jo je sprejelo Sodišče EU?

V Bruslju, 10. julija 2013

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

⁽⁵⁾ UL C 128, 18.5.2010, str. 65.

⁽⁶⁾ Izvajalska agencija za vseevropsko prometno omrežje (TEN-TEA), Izvajalska agencija Evropskega raziskovalnega sveta (ERCEA), Izvajalska agencija za raziskave (REA), Izvajalska agencija za konkurenčnost in inovativnost (EACI), Izvajalska agencija za zdravje in potrošnike (EAHC), Izvajalska agencija za izobraževanje, avdiovizualno področje in kulturo (EACEA).