

I

(Usnesení, doporučení a stanoviska)

STANOVISKA

EVROPSKÝ HOSPODÁŘSKÝ A SOCIÁLNÍ VÝBOR

491. PLENÁRNÍ ZASEDÁNÍ VE DNECH 10. A 11. ČERVENCE 2013

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu Nevyužitý hospodářský potenciál konkurenceschopnosti Evropské unie – reforma veřejných podniků (průzkumné stanovisko)

(2013/C 327/01)

Zpravodaj: **pan HENCKS**

Dne 15. dubna 2013 požádal pan Vytautas LEŠKEVIČIUS, náměstek ministra zahraničních věcí, Evropský hospodářský a sociální výbor jménem budoucího litevského předsednictví Rady o vypracování průzkumného stanoviska k tématu

Nevyužitý hospodářský potenciál konkurenceschopnosti Evropské unie – reforma veřejných podniků.

Specializovaná sekce Jednotný trh, výroba a spotřeba, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 27. června 2013.

Na 491. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 10. a 11. července 2013 (jednání dne 10. července), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 170 hlasy pro, 10 hlasů bylo proti a 2 členové se zdrželi hlasování.

1. Souvislosti

1.1 Účelem tohoto průzkumného stanoviska EHSV je objasnit možný specifický přínos veřejných podniků ke konkurenceschopnosti EU. Popisuje konkrétní výzvy, s nimiž se v této oblasti setkávají evropské politiky a instituce.

1.2 Toto stanovisko spadá do rámce smluv, které členskými státy ponechávají velkou volnost, co se týče definice, organizace a financování jejich služeb obecného zájmu. Podobně mají členské státy podle smluv pravomoc v oblasti volby a statusu (soukromý subjekt, veřejný subjekt, partnerství veřejného a soukromého sektoru) podniků pověřených výkonem jejich úkolů veřejné služby ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Smlouvy se nijak nedotýkají úpravy vlastnictví uplatňované v členských státech. Článek 345 SFEU se nevztahuje na akcionáře soukromých ani veřejných podniků a nijak se nedotýká úpravy vlastnictví uplatňované v členských státech.

1.3 Veřejný orgán se může případ od případu na základě analýzy odvětví, stanovených cílů a úkolů, a dlouhodobých tendencí, které je třeba podpořit, rozhodnout, že jako jeden z prostředků své činnosti využije veřejný podnik.

1.4 Podle směrnice Komise ze dne 25. června 1980 o zprůhlednění finančních vztahů mezi členskými státy a veřejnými podniky (80/723/EHS), se „veřejným podnikem“ rozumí „jakýkoli podnik, nad nímž může veřejná moc přímo nebo nepřímo vykonávat rozhodující vliv vlastnictvím takového podniku, svou finanční účastí v něm nebo pravidly, jimiž je řízen.“

Má se za to, že veřejná moc má rozhodující vliv, pokud ve vztahu k určitému podniku přímo či nepřímo

a) drží většinu upsaného základního kapitálu takového podniku, nebo

- b) kontroluje většinu hlasů připadajících na společenské podíly vydané takovým podnikem nebo
- c) může jmenovat více než polovinu členů správního, řídicího nebo dozorčího orgánu takového podniku“.

1.5 Všechny evropské země ve své historii někdy zřídily veřejné podniky, ať už přímo, nebo zestátněním soukromých podniků či jejich převedením pod obecní správu. Učinily tak z mnoha důvodů, například aby mohly:

- provádět strategické cíle v oblasti vnější nebo vnitřní bezpečnosti nebo zabezpečení dodávek určitého základního zboží nebo určitých základních služeb;
- vybudovat infrastrukturu potřebnou k fungování ekonomiky a společnosti;
- mobilizovat rozsáhlé investice (zejména po každé ze světových válek);
- podporovat nové činnosti, které nemusí být v krátkodobém horizontu rentabilní;
- napravit selhání trhu (přirozený monopol, externalizace) nebo soukromých iniciativ;
- přijmout opatření na řešení finanční, hospodářské, sociální nebo environmentální krize;
- plnit úkoly veřejné služby.

1.6 Míra efektivity, účinnosti a případně potřeby reformovat veřejné podniky se nesmí omezit na tradiční ukazatele rentability ekonomických činností, ale musí zohlednit rovněž soubor cílů a úkolů, které jim veřejné orgány stanovily.

1.7 Podle oficiální evropské definice je konkurenceschopnost schopnost dlouhodobě zlepšovat životní úroveň obyvatel a zajišťovat jim vysokou míru zaměstnanosti a sociální soudržnosti.

1.8 Unie každoročně mírně ztrácí na produktivitě. Toto zpomalování je synonymem snižující se konkurenceschopnosti. Mezi ukazateli, v nichž se tento pokles projevuje, patří nedostatečné inovace a chybějící investice do infrastruktury, technologií a také do lidského kapitálu.

1.9 Konkurenceschopnost a atraktivita Evropské unie tedy záleží na investicích do infrastruktury, vzdělávání a odborné přípravy, výzkumu a vývoje, zdravotnictví a sociální ochrany, ochrany životního prostředí atp. Mj. u těchto oblastí mohou veřejné orgány využít veřejné podniky jako prostředek činnosti.

1.10 Členské státy a regionální či místní veřejné orgány však nejsou ze své povahy ctnostné a veřejné podniky mohou rovněž selhat, což může souviset s:

- byrokratickou či „politickou“ administrativní kontrolou;

— chybějící odpovědností veřejného orgánu, který se může omezit na výhradně finanční či majetkové cíle;

— využíváním veřejného podniku jako nástroje sloužícího k jiným účelům, než je jeho cíl.

1.11 Veřejný podnik může být výrazem defensivních či ofensivních strategií příslušného veřejného orgánu:

- defensivních, aby utlumil dopady krize, jednal jako „zachránce“ v případě úpadku nějakého podniku nebo zachránil pracovní místa, byl přechodně znárodněn na dobu, než se najde nový vlastník, postihlo se viditelné zneužití soukromého podniku atp.;
- ofensivních, aby se podpořila nějaká průmyslová politika nebo nové technologie, zavedla nějaká veřejná politika, rozvinuly se nové politické cíle, podpořily se nové úkoly (biologická rozmanitost, energie z obnovitelných zdrojů, energetický přechod), vytvořil se nový model rozvoje (udržitelný, podporující začlenění).

1.12 To znamená, že veřejný orgán přijme svoji odpovědnost a stanoví strategické směry, ale ponechá vedení podniku velkou autonomii v jeho řízení. Veřejný orgán však musí zajistit provádění skutečné veřejné kontroly a regulace, k čemuž je potřeba zavést řízení veřejných podniků založené na zapojení všech dotyčných zúčastněných stran a rovněž zástupců pracovníků podniků.

1.13 Služby obecného hospodářského zájmu, které členské státy vykonávají prostřednictvím svých veřejných podniků, nabízejí činnosti průmyslové a obchodní povahy, které často přímo konkurují činnostem jiných podniků.

1.14 Mezi veřejnými podniky, které provozují svoji činnost v liberalizovaném a konkurenčním prostředí, je třeba uvést na prvním místě síťová odvětví (elektrina, plyn, elektronické komunikace, doprava, poštovní služby), jejichž dostupnost a nepřetržitost kvalitních dodávek za dobrou cenu jsou nepostradatelné nejen pro občany, ale rovněž pro velkou část soukromých podniků. Hrají proto zásadně důležitou úlohu pro národní ekonomiku a konkurenceschopnost jednotlivých členských států obecně. To platí rovněž pro jiná odvětví, např. audiovizuální, bydlení, zdravotní a sociální péče, kde selhání trhu určitým způsobem brání občanům ve využívání jejich základních práv.

2. Předmět žádosti o vypracování průzkumného stanoviska

2.1 Budoucí litevské předsednictví ve své žádosti o vypracování průzkumného stanoviska požádalo, aby byl položen důraz především na zvýšení efektivity veřejných podniků a na jejich význam pro národní konkurenceschopnost. Požádalo, aby se provedla analýza současného stavu a osvědčených (či neosvědčených) postupů, která na úrovni EU stále schází stejně jako strukturální reforma, která by vycházela z hodnocení efektivity tohoto typu podniků v kontextu koordinace hospodářské politiky a jejích dopadů na vnitřní trh.

2.2 Ačkoli se právní předpisy EU týkají pouze několika konkrétních oblastí činnosti veřejných podniků (státní podpora a služby obecného hospodářského zájmu), navrhuje budoucí litevské předsednictví, co se týče reformy veřejných podniků, omezit iniciativy na evropské úrovni na nelegislativní opatření a nevytyčovat cíle související s novým legislativním rámcem. Také případná privatizace veřejných podniků by i nadále měla spadat do výlučné pravomoci členských států.

2.3 Budoucí litevské předsednictví dále lituje, že dosavadní plánované či existující iniciativy a dokumenty Evropské komise postrádaly všeobecnou diskusi o reformě veřejných podniků, jejich řízení, zvýšení jejich efektivity a podílu na konkurenceschopnosti a plnění cílů strategie Evropa 2020. Komise a Evropský parlament se doposud zaměřovaly pouze na dva aspekty: dodržování pravidel státní podpory a pravidel pro poskytování služeb obecného hospodářského zájmu.

3. Návrhy EHSV

3.1 EHSV musí podpořit požadavek budoucího litevského předsednictví na provedení analýzy současného stavu a osvědčených (či neosvědčených) postupů a strukturální reformy, která by vycházela z hodnocení efektivity tohoto typu podniků v kontextu koordinace hospodářské politiky a jejich dopadů na vnitřní trh.

3.2 Zesílená povinnost Unie a členských států dbát na správné fungování služeb obecného hospodářského zájmu, a to především vytvořením progresivního způsobu hodnocení fungování těchto služeb, vyplývá ze smluv. Dokud se toho nedosáhne, nebudou hodnocení výkonnosti schopná naplňovat potřeby obyvatel a ekonomiky na vnitrostátní a evropské úrovni.

3.3 Takové hodnocení musí sloužit ke zvýšení efektivity a účinnosti služeb obecného hospodářského zájmu a jejich přizpůsobení vývoji potřeb občanů a podniků. Kromě toho musí veřejným orgánům dodat základní poznatky, na jejichž základě budou moci učinit nejvhodnější volbu. Navíc bude mít zásadní úlohu v úsilí o vyvážený kompromis mezi trhem a obecným zájmem a mezi hospodářskými, sociálními a environmentálními cíli.

3.4 EHSV ve svém stanovisku k tématu *Nezávislé hodnocení služeb obecného zájmu* ⁽²⁾ předložil konkrétní návrhy ohledně stanovení podmínek výměny, konfrontace, srovnávání a koordinace na unijní úrovni. Unii bude nadále příslušet, aby podněcovala toto nezávislé hodnocení v souladu se zásadou subsidiarity a se zásadami uvedenými v protokolu připojeném k pozměněným smlouvám tím, že v rámci dialogu se zástupci

zainteresovaných stran vypracuje metodiku pro harmonizované hodnocení na evropské úrovni na základě společných ukazatelů a také způsoby jejího fungování.

3.5 V rámci svých úvah o tom, jak by veřejné podniky mohly co více přispět k hospodářské obnově a oživení konkurenceschopnosti Unie, se EHSV v různých stanoviscích zabýval evropskými službami obecného hospodářského zájmu.

3.6 Od 8. října 2001 existuje statut evropské společnosti. Je použitelný od 8. října 2004 a dává podnikům provádějícím svoji činnost v několika členských státech možnost založit jedinou společnost podléhající právu Unie, a používat tak stejná pravidla – jediný systém řízení a zveřejňování finančních informací. Společnosti, které přijmou tento statut, tedy nemusí dodržovat vnitrostátní právní předpisy každého členského státu, v němž mají pobočku, což snižuje jejich administrativní náklady.

3.7 V této souvislosti by bylo třeba prošetřit zavedení „statutu evropského veřejného podniku“, s jehož myšlenkou Komise přišla v roce 2011 u systému Galileo ⁽³⁾, což je dnes „de facto evropský veřejný podnik“.

3.8 Veřejné evropské podniky by se mohly využívat zejména u rozsáhlých transevropských sítí infrastruktury (energetika nebo doprava) definovaných ve smlouvách jako společná politika. Přitom by se mohla navázat spolupráce s národními nebo místními podniky v těchto odvětvích. Cílem by bylo provádět nová ustanovení a nové pravomoci obsažené v Lisabonské smlouvě, zejména co se týče energetické politiky EU (článek 194 SFEU).

3.9 EHSV ve svém stanovisku k zelené knize *Na cestě k zabezpečené, udržitelné a konkurenceschopné evropské energetické síti* ⁽⁴⁾ vyjadřuje přání, aby byly provedeny průzkumy vhodnosti a proveditelnosti evropských energetických služeb obecného zájmu pro občany, se společným přístupem k cenám, ke zdaňování, k bezpečnostním předpisům v oblasti financí, ke kontinuitě, k ekonomickému rozvoji a ochraně klimatu.

3.10 V téže zelené knize vyjadřuje Evropská komise podporu myšlenky vytvořit provozovatele evropské přepravní soustavy zemního plynu prostřednictvím postupného vybudování nezávislé společnosti, která by spravovala jednotnou síť pro přepravu zemního plynu v celé EU.

⁽³⁾ Impact assessment on the Proposal for a Regulation on further implementation of the European satellite navigation programme (2014–2020), SEC(2011)1446.

⁽⁴⁾ Úř. věst. C 306, 16.12.2009, s. 51.

⁽²⁾ Úř. věst. C 162, 25.6.2008, s. 42.

3.11 Takové unijní služby by bez ohledu na status jejich poskytovatele (veřejný subjekt, soukromý subjekt, partnerství veřejného a soukromého sektoru) mohly přinést přidanou hodnotu v základních (mnohonárodních či nadnárodních) oblastech, jakými jsou zabezpečení dodávek energie a vody, ochrana biologické rozmanitosti, zachování kvality ovzduší, vnitřní a vnější bezpečnost atp., vzhledem k tomu, že by se tyto služby mohly na evropské úrovni poskytovat efektivněji než na celostátní či místní úrovni.

3.12 EHSV v této souvislosti podporuje veřejná (Unie a členských států) a soukromá partnerství za účelem lepšího zabezpečení dodávek energie a dosažení integrovaného řízení vzájemně propojených sítí pro distribuci energie (plynu, elektřiny, ropy). Doporučuje rovněž vybudovat síť mořských větrných elektráren a propojit do sítě pozemské větrné parky, což by mohlo výrazně snížit náklady na jejich provoz a na investice a více stimulovat investice do nových síťových projektů⁽⁵⁾.

3.13 Pokud jde o pravomoci každého členského státu, např. v otázce skladby zdrojů energie, přesahují sociální a společenské otázky, jež vyvstávají v souvislosti s hospodařením s přírodními

zdroji a s jejich využíváním, jadernou energií, změnou klimatu, udržitelným řízením a bezpečností, tradiční hranice jednotlivých států a mohou být uspokojivěji vyřešeny pomocí evropské koncepce obecného zájmu a příslušných služeb.

3.14 Je rovněž možné položit otázku ohledně ekonomických činností evropských výkonných agentur.

3.15 V současnosti jich existuje šest⁽⁶⁾ a v období 2007–2013 provádí programy s celkovým rozpočtem zhruba 28 mld. EUR. Většina těchto programů se týká oblastí, v nichž má EU pravomoc podporovat členské státy.

3.16 Na jedné straně můžeme tyto výkonné agentury považovat za formu subdodávek určitých funkcí Komise, a klást si tedy otázku, do jaké míry jsou skutečně nezávislé, na druhé straně však mají úkoly a odpovědnosti, díky nimž přímo zasahují do ekonomických činností a společenských aktivit. Jsme opravdu daleko od široké definice koncepce ekonomické činnosti a podniku, již stanovil Evropský soudní dvůr?

V Bruselu dne 10. července 2013.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Henri MALOSSE

⁽⁵⁾ Úř. věst. C 128, 18.5.2010, s. 65.

⁽⁶⁾ Výkonná agentura pro transevropskou dopravní síť (TEN-TEA), Výkonná agentura Evropské rady pro výzkum (ERCEA), Výkonná agentura pro výzkum (REA), Výkonná agentura pro konkurenceschopnost a inovace (EACI), Výkonná agentura pro zdraví a spotřebitele (EAHC) a Výkonná agentura pro vzdělávání, kulturu a audiovizuální oblast (EACEA).