

I

(Uznesenia, odporúčania a stanoviská)

STANOVISKÁ

EURÓPSKY HOSPODÁRSKY A SOCIÁLNY VÝBOR

491. PLENÁRNE ZASADNUTIE V DŇOCH 10. A 11. JÚLA 2013

Stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru na tému „Nevyužitý ekonomický potenciál konkurencieschopnosti EÚ – reforma verejných podnikov“ (prieskumné stanovisko)

(2013/C 327/01)

Spravodajca: **Raymond HENCKS**

Dňa 15. apríla 2013 požiadal pán Vytautas LEŠKEVIČIUS, štátny tajomník ministerstva zahraničných vecí, v mene budúceho litovského predsedníctva Rady EÚ, Európsky hospodársky a sociálny výbor o vypracovanie prieskumného stanoviska na tému

„Nevyužitý ekonomický potenciál konkurencieschopnosti EÚ – reforma verejných podnikov“.

Odborná sekcia pre jednotný trh, výrobu a spotrebu poverená vypracovaním návrhu stanoviska výboru v danej veci prijala svoje stanovisko 27. júna 2013.

Európsky hospodársky a sociálny výbor na svojom 491. plenárnom zasadnutí 10. a 11. júla 2013 (schôdza z 10. júla 2013) prijal 170 hlasmi za, pričom 10 členovia hlasovali proti a 2 sa hlasovania zdržali, nasledujúce stanovisko:

1. Súvislosti

1.1 Toto prieskumné stanovisko EHSV má objasniť konkrétny možný prínos verejných podnikov ku konkurencieschopnosti EÚ. Jeho cieľom je spresniť špecifické výzvy, ktoré existujú v tejto oblasti pre európske politiky a inštitúcie.

1.2 Toto stanovisko zapadá do rámca zmlúv, ktoré dávajú členským štátom rozsiahlu diskrečnú právomoc, pokiaľ ide o definíciu, organizáciu a financovanie ich služieb všeobecného záujmu. Rovnako majú členské štáty podľa zmlúv právomoci, pokiaľ ide o voľbu a štatút (súkromné, verejné alebo verejno-súkromné partnerstvo) podnikov, ktorých poslaním sú verejné služby ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Zmluvy sa nedotýkajú úpravy vlastníckych vzťahov uplatňovanej v členských štátoch. Článok 345 ZFEÚ sa vyjadruje neutrálne, pokiaľ ide o verejnú či súkromnú povahu akcionárov podniku, a netýka sa pravidiel v členských štátoch, ktorými sa riadi systém vlastníctva majetku.

1.3 Verejný orgán môže v konkrétnych prípadoch na základe analýzy odvetvia, stanovených cieľov a úloh, podpory dlhodobého smerovania rozhodnúť o verejnom podniku ako o jednom z prostriedkov svojej činnosti.

1.4 Podľa smernice Komisie 80/723/EHS z 25. júna 1980 o transparentnosti finančných vzťahov medzi členskými štátmi a štátnymi podnikmi, „štátny podnik“ znamená: „akýkoľvek podnik, na ktorý môžu verejné orgány priamo alebo nepriamo uplatňovať dominantný vplyv na základe skutočnosti, že sú v ich vlastníctve, ich finančnej účasti v nich alebo pravidiel, ktoré ich riadia.

Dominantný vplyv zo strany verejných orgánov sa predpokladá vtedy, keď tieto orgány priamo alebo nepriamo v súvislosti s podnikom:

a) držia väčšinu upísaného základného kapitálu podniku; alebo

- b) *kontrolujú väčšinu hlasov pripadajúcich na akcie vydané podnikom; alebo*
- c) *môžu menovať viac ako polovicu členov správneho, riadiaceho alebo dozorného orgánu.“*

1.5 Všetky európske krajiny v minulosti vytvorili verejné podniky či už priamo alebo prostredníctvom prevodu súkromných podnikov do štátneho alebo obecného vlastníctva. Viedli ich k tomu rôzne dôvody:

- plniť strategické ciele súvisiace s vonkajšou alebo vnútornou bezpečnosťou alebo s bezpečnosťou dodávok niektorých dôležitých statkov alebo služieb,
- vytvoriť infraštruktúru potrebnú pre hospodársky a sociálny život,
- mobilizovať výrazné investície (najmä po prvej a druhej svetovej vojne),
- podporiť nové aktivity, ktoré nemusia mať krátkodobú návratnosť,
- napraviť nedostatky trhu (prirodzený monopol, externalizácie) alebo súkromných iniciatív,
- reagovať na situácie vyplývajúce z finančnej, hospodárskej, sociálnej a environmentálnej krízy,
- plniť poslanie verejných služieb.

1.6 Meranie efektívnosti, účinnosti a prípadne potreba reforiem verejných podnikov sa nesmie obmedziť na bežné ukazovatele návratnosti ekonomických činností, ale musí zahŕňať všetky súvisiace ciele a úlohy, ktoré im verejné orgány stanovili.

1.7 Podľa oficiálnej európskej definície je konkurencieschopnosť „schopnosť trvalo zlepšiť životnú úroveň občanov a poskytnúť im vysokú úroveň zamestnanosti a sociálnej súdržnosti“.

1.8 EÚ každý rok mierne stráca dych v oblasti produktivity. Toto spomalenie je synonymom zhoršovania konkurencieschopnosti. Medzi príznakmi odhaľujúcimi toto spomalenie sú nedostatočné inovácie, chýbajúce investície do infraštruktúry a technológií, ako aj do ľudského kapitálu.

1.9 Konkurencieschopnosť Európskej únie a jej príťažlivosť spočíva preto v investíciách do infraštruktúry, vzdelávania, odbornej prípravy, výskumu a vývoja, zdravotníctva, sociálnej starostlivosti, ochrany životného prostredia atď. – oblastí, pri ktorých verejné orgány môžu využiť verejné podniky ako prostriedok činnosti spolu s ďalšími prostriedkami.

1.10 Štát a verejné miestne a regionálne orgány však nie sú prirodzene čestné a verejné podniky môžu zlyhať z dôvodu:

- administratívnej, byrokratickej alebo „politickej“ kontroly,

— nedostatočnej zodpovednosti verejného orgánu, ktorá sa môže obmedziť len na finančné alebo majetkové ciele,

— využívania verejného podniku na iné účely ako pôvodný cieľ.

1.11 Verejný podnik môže byť súčasťou defenzívnej alebo ofenzívnej stratégie príslušného verejného orgánu.:

- defenzívna znamená, že bude tmiť dôsledky krízy, konať ako „hasič“ v prípade krachu podniku alebo zachraňovať pracovné miesta, zoštatňovať na určitý čas, pokiaľ nájde nový subjekt, ktorý prevezme podnik, sankcionovať zjavné zneužívanie súkromného podniku atď.,
- ofenzívna znamená, že bude podporovať priemyselnú politiku alebo nové technológie, vykonávať verejnú politiku, rozvíjať nové politické ciele, podporovať nové úlohy (biodiverzitu, obnoviteľné zdroje energií, energetický prechod), vytvárať nový spôsob rozvoja (udržateľný, inkluzívny).

1.12 Toto znamená, že verejný orgán preberá zodpovednosť za stanovenie strategických usmernení, pričom ponecháva veľkú nezávislosť riadeniu podniku. Verejný orgán musí však dohliadať na vykonávanie skutočnej verejnej kontroly a skutočnej regulácie, čo si vyžaduje zavedenie riadenia verejných podnikov, ktoré sa zakladá na účasti všetkých zainteresovaných strán, ako aj zástupcov zamestnancov podnikov.

1.13 Pokiaľ ide o služby všeobecného verejného záujmu, ktoré členské štáty poskytujú prostredníctvom ich verejných podnikov, tieto podniky ponúkajú priemyselné a obchodné činnosti, ktoré často priamo konkurujú činnostiam iných podnikov.

1.14 Medzi verejnými podnikmi, ktoré sa vyvíjajú v liberalizovanom a konkurenčnom prostredí treba uviesť najmä sieťové odvetvia (elektrická energia, plyn, elektronické komunikácie, doprava, poštové služby), ktorých dostupnosť a nepretržitá dodávka s vysokou kvalitou a dobrou cenou sú nevyhnutné nielen pre občanov, ale rovnako pre veľkú časť súkromné podniky. Zohrávajú preto kľúčovú úlohu v národnom hospodárstve a celkovej konkurencieschopnosti členského štátu. Platí to tiež pre ostatné odvetvia, ako sú audiovizuálne služby, bývanie, zdravotná a sociálna starostlivosť, kde zlyhanie trhu rôznym spôsobom znemožňuje každému občanovi uplatňovať jeho základné práva.

2. Predmet žiadosti o prieskumné stanovisko

2.1 Budúce litovské predsedníctvo Rady EÚ vo svojej žiadosti o vypracovanie prieskumného stanoviska požiadalo, aby sa predovšetkým kládol dôraz na lepšiu efektívnosť verejných podnikov a ich význam pre konkurencieschopnosť krajiny. Požiadalo, aby sa vypracovala analýza súčasnej situácie a osvedčených (alebo škodlivých) postupov, ktorá však na úrovni EÚ naďalej chýba, rovnako ako štrukturálna reforma zameraná na hodnotenie efektívnosti tohto typu podnikov v kontexte koordinovania hospodárskej politiky a jej vplyvu na vnútorný trh.

2.2 Hoci európska legislatíva sa týka len niekoľkých konkrétnych oblastí činnosti verejných podnikov (štátna pomoc a služby všeobecného hospodárskeho záujmu), budúce litovské predsedníctvo Rady EÚ navrhuje v súvislosti s reformou verejných podnikov obmedziť iniciatívy na európskej úrovni na nelegislatívne opatrenia a nestanovovať ciele týkajúce sa nového legislatívneho rámca. Prípadná privatizácia verejných podnikov by mala tiež naďalej ostať vo výhradnej právomoci členských štátov.

2.3 Budúce litovské predsedníctvo Rady EÚ vyjadruje poľutovanie, že až dosiaľ sa v iniciatívach a existujúcich alebo plánovaných dokumentov Európskej komisie nevedla všeobecná diskusia o reforme verejných podnikov, ich vedení, zlepšení ich efektívnosti a prínose ku konkurencieschopnosti a k plneniu cieľov stratégie Európa 2020. Komisia a Európsky parlament sa až doteraz zameriavali len na dva aspekty: rešpektovanie pravidiel v oblasti štátnej pomoci a pravidiel súvisiace s poskytovaním služieb všeobecného hospodárskeho záujmu.

3. Návrhy EHSV

3.1 EHSV plne podporuje žiadosť budúceho litovského predsedníctva týkajúcu sa analýzy súčasnej situácie a osvedčených (alebo škodlivých) postupov, rovnako ako štrukturálnej reformy zameranej na hodnotenie efektívnosti tohto typu podnikov v kontexte koordinovania hospodárskej politiky a jej vplyvov na vnútorný trh.

3.2 Zo zmlúv vyplýva silnejší záväzok pre EÚ a členské štáty bdiť nad správnym fungovaním služieb všeobecného hospodárskeho záujmu, najmä rozvíjaním progresívnej dynamiky hodnotenia výkonnosti týchto služieb. Bez toho nebudú hodnotenia výkonnosti týchto služieb napomáhať plneniu potrieb občanov a ekonomiky na národnej a európskej úrovni.

3.3 Takéto hodnotenie by malo slúžiť na zvýšenie efektívnosti a účinnosti služieb všeobecného hospodárskeho záujmu a ich prispôbenie vývoju potrieb občanov a podnikov. Malo by tiež poskytnúť verejným orgánom údaje, ktoré im umožnia vybrať si to najlepšie. Rovnako bude mať hodnotenie zásadnú úlohu pri dosahovaní vyváženého kompromisu medzi trhom a všeobecným záujmom, ako aj medzi hospodárskymi, sociálnymi a environmentálnymi cieľmi.

3.4 V stanovisku na tému „Nezávislé hodnotenie služieb všeobecného záujmu“⁽²⁾ EHSV predložil konkrétne návrhy na stanovenie spôsobu výmeny, konfrontácie, porovnávania a koordinácie na úrovni Spoločenstva. Bude teda na EÚ, aby stimulovala proces tohto nezávislého hodnotenia a rešpektovala pri

tom zásadu subsidiarity a zásady uvedené v protokole, ktorý tvorí prílohu k reformným zmluvám; tým, že v spolupráci so zástupcami dotknutých aktérov vypracuje metodiku harmonizovaného hodnotenia na európskej úrovni na základe spoločných ukazovateľov, ako aj spôsoby jej fungovania.

3.5 V rámci úvah o spôsobe, ako by mohli verejné podniky viac prispieť k hospodárskej obnove EÚ, EHSV vo viacerých stanoviskách vyjadrilo obavy v súvislosti so službami všeobecného hospodárskeho záujmu.

3.6 Od 8. októbra 2011 existuje štatút európskej spoločnosti. Tento štatút použiteľný od 8. októbra 2004 ponúka možnosť podnikom, ktoré pôsobia vo viacerých členských štátoch, vytvoriť jednu spoločnosť podľa európskeho práva, a tak uplatňovať rovnaké pravidlá: jednotný systém riadenia a uverejňovania finančných informácií. Spoločnosti, ktoré prijímú tento štatút, sa tak vyhnú povinnosti zosúladiť sa s národnou legislatívou každého členského štátu, v ktorom majú pobočku, čím sa znížia ich administratívne náklady.

3.7 V tejto súvislosti by sa malo preskúmať uplatňovanie „štatútu európskeho verejného podniku“, ktorý schválila Európska komisia v roku 2011 v súvislosti s programom Galileo⁽³⁾, ktorý je v súčasnosti európskym verejným podnikom *de facto*.

3.8 Predovšetkým by sme mohli uvažovať o európskych verejných podnikoch pre veľké transeurópske siete infraštruktúry, v oblasti energetiky alebo dopravy, definované ako spoločná politika v zmluvách, ktoré by spolupracovali s národnými alebo miestnymi podnikmi v týchto odvetviach, aby sa vykonávali nové ustanovenia a právomoci uvedené v Lisabonskej zmluve, najmä pokiaľ ide o politiku Únie v oblasti energetiky (článok 194 ZFEÚ).

3.9 V stanovisku o zelenej knihe na tému „Zelená kniha: k bezpečnej, trvalo udržateľnej a konkurencieschopnej európskej energetickej sieti“⁽⁴⁾ EHSV vyjadril želanie, aby sa vykonali štúdie o vhodnosti a uskutočniteľnosti európskych služieb verejného záujmu v oblasti energetiky v prospech občanov so spoločným prístupom v oblasti cien, zdaňovania, finančných predpisov, bezpečnosti, trvácnosti, ekonomického rozvoja a ochrany klímy.

3.10 V tej istej zelenej knihe sa Komisia vyslovuje v prospech európskeho riadiaceho orgánu pre systém prepravy plynu prostredníctvom postupného vytvorenia nezávislého podniku, ktorý by riadil jednotnú sieť na prepravu plynu v celej EÚ.

⁽²⁾ Ú. v. EÚ C 162, 25.6.2008, s. 42.

⁽³⁾ Hodnotenie vplyvu návrhu nariadenia o ďalšom vykonávaní európskeho satelitného navigačného programu (2014 – 2020) (SEC(2011)1446).

⁽⁴⁾ Ú. v. EÚ C 306, 16.12.2009, s. 51.

3.11 Tieto služby Spoločenstva bez ohľadu na ich štatút (verejné, súkromné, verejno-súkromné partnerstvá) by mohli byť prínosom v zásadných a multinárodných alebo nadnárodných oblastiach, ako sú bezpečnosť dodávok energie, zabezpečovanie vodných zdrojov, ochrana biodiverzity, zachovanie kvality ovzdušia, vnútorná a vonkajšia bezpečnosť atď., pričom tieto služby môžu byť poskytované účinnejšie na európskej, než na národnej alebo miestnej úrovni.

3.12 V tejto súvislosti sa EHSV zasadzuje za verejné partnerstvá (EÚ a členské štáty), ako aj súkromné partnerstvá, aby sa zvýšila bezpečnosť dodávok energie a dosiahlo integrované riadenie prepojených energetických sietí (plynu, elektrickej energie, ropy). Odporúča tiež rozvoj veterných elektrární na mori a prepojenie týchto veterných parkov so sieťou na súši, čo by mohlo výrazne znížiť prevádzkové a investičné náklady a pritiahnúť viac investícií do nových projektov sietí (5).

3.13 V rámci právomocí každého členského štátu, napríklad v oblasti energetického mixu, sociálne a spoločenské otázky, ktoré sa kladú v súvislosti s riadením a využívaním prírodných

zdrojov, jadrovou energiou, zmenami klímy, trvalo udržateľným riadením a bezpečnosťou, presahujú tradičné hranice štátov a môžu byť uspokojivo vyriešené vďaka európskej koncepcii všeobecného záujmu a primeraných služieb.

3.14 Možno tiež položiť otázku týkajúcu sa ekonomických činností európskych výkonných agentúr.

3.15 Je ich šesť (6), ktoré v období 2007 – 2013 vykonávajú programy s rozpočtom približne 28 miliárd EUR. Väčšina programov sa venuje oblastiam, v ktorých má EÚ právomoc podporovať členské štáty.

3.16 Na jednej strane môžeme výkonné agentúry považovať za subdodávateľov niektorých funkcií Komisie a môžeme si preto klásť otázku, do akej miery sú skutočne nezávislé, na druhej strane majú úlohy a povinnosti, ktorými priamo zasahujú do hospodárskych a sociálnych činností. Sme naozaj až tak vzdialení od širokej definície pojmov „ekonomická činnosť“ a „podnik“, ktorú stanovil Súdny dvor EÚ?

V Bruseli 10. júla 2013

Predseda
Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru
Henri MALOSSE

(5) Ú. v. EÚ C 128, 18.5.2010, s. 65.

(6) Výkonná agentúra pre transeurópsku dopravnú sieť (TEN-TEA), Výkonná agentúra Európskej rady pre výskum (ERC), Výkonná agentúra pre výskum (REA), Výkonný orgán pre konkurencieschopnosť a inovácie (EACI), Výkonná agentúra pre zdravie a spotrebiteľov (EAHC), Výkonná agentúra pre vzdelávanie, audiovizuálny sektor a kultúru (EACEA).