

# **NOVÁ STRATÉGIA PRE JEDNOTNÝ TRH**

*V SLUŽBÁCH  
EURÓPSKEHO HOSPODÁRSTVA A EURÓPSKEJ SPOLOČNOSTI*

**Správa pre  
predsedu Európskej komisie**

**Josého Manuela Barrosa**

**Autor**

**Mario Monti**

**9. mája 2010**

„Tous ceux qui ont essayé de régler les problèmes économiques que posait le traité de Rome en oubliant le côté politique de la chose sont allés à un échec et aussi longtemps qu'on examinera [ces] problèmes uniquement sur le plan économique et sans penser à la politique, je le crains, nous irons à des échecs répétés.“

„Všetci tí, ktorí v snahe zvládnuť ekonomické výzvy ustanovené Rímskou zmluvou zanedbali politický rozmer, zlyhali. Pokiaľ sa [tieto] výzvy budú riešiť výhradne z ekonomického hľadiska, obávam sa, že sa stretieme s opakovanými zlyhaniami.“

Paul-Henri Spaak  
*Prejav v snemovni reprezentantov*  
*14. júna 1961*

„Európa sa nachádza na križovatke. Môžeme ísť dopredu – s rozhodnosťou a odhodlaním – alebo upadneme do priemernosti. Môžeme sa teraz rozhodnúť, že ukončíme integráciu ekonomík v Európe; alebo pre nedostatok politickej vôle čeliť obrovským problémom, ktoré sú s tým spojené, môžeme jednoducho dovoliť, aby sa Európa rozvinula len do zóny voľného obchodu.“

Európska komisia  
*„Dobudovanie vnútorného trhu“*  
*biela kniha pre Európsku radu*  
*(Miláno 28. – 29. júna 1985)*

„To, čo potrebujeme, sú sily, ktoré dokážeme nájsť len spoločne. [...] Musíme mať všetky výhody jednotného veľkého trhu.“

Margaret Thatcherová  
1986



## Poverovacia listina od predsedu Európskej komisie

*José Manuel Barroso*  
*President of the European Commission*

V Bruseli 20. októbra 2009

Pred(2009)D/2250

Vážený pán profesor,

*jednotný trh bol a naďalej zostáva základným kameňom integrácie a trvalo udržateľného rastu Európy. Tento veľký európsky projekt si však vyžaduje nové politické rozhodnutie, aby mohol naplniť celý svoj potenciál. Ako som uviedol vo svojich politických usmerneniach, zámerom Komisie je stáť na čele tohto procesu a v plnej miere do neho zapojiť členské štáty, Európsky parlament a všetky zainteresované strany.*

*S blížiacim sa dvadsiatym výročím symbolického dátumu 1992, ktorý položil základy dnešnému jednotnému trhu, EÚ čelí trom naliehavým výzvam:*

- Nedávna kríza ukázala, že ešte vždy pretrváva silné pokušenie, zvlášť keď sú ťažké časy, vrátiť jednotný trh späť a hľadať záchranu v rôznych formách hospodárskeho nacionalizmu. Komisia je a bude aj naďalej odhodlaným obhajcom jednotného trhu prostredníctvom plného využívania svojich právomocí, najmä v oblasti vnútorného trhu a politiky hospodárskej súťaže, vrátane kontroly štátnej pomoci. Verejná mienka, ako aj politické kruhy však pociťujú potrebu nových znalostí o dramatických dôsledkoch, ktoré by mohli vyplynúť z oslabenia jednotného trhu. To by narušilo základ hospodárskej integrácie, rastu a zamestnanosti v celej EÚ v čase, keď objavenie sa nových svetových síl a závažných environmentálnych výziev vedie k tomu, že súdržná EÚ je ešte potrebnější ako inokedy, v záujme európskych občanov, ako aj účinného globálneho riadenia.*

*Jednotný trh ešte stále nedosiahol úplný potenciál. V mnohých oblastiach nie je jednotný trh vôbec dobudovaný. Chýbajú tu okrem toho spojovacie články, ktoré bránia ešte vždy roztrieštenému trhu v tom, aby pôsobil ako výkonný hnací motor rastu a aby prinášal spotrebiteľom všetky výhody. Komisia zamýšľa prijať systematickejší a integrovaný prístup s cieľom dosiahnuť plnohodnotný jednotný trh a účinne ho monitorovať.*

*Professor Mario MONTI*  
*Presidente*  
*Università Commerciale L. Bocconi*

ViaSarfatti25  
IT-20100 Milano

- *Kríza vyvolala určité kritické preskúmanie fungovania trhov. Zvýšila tiež obavy, pokiaľ ide o sociálny rozmer. V Lisabonskej zmluve, ktorá má čoskoro nadobudnúť platnosť, bolo po prvý raz jasne uvedené – aj keď táto zásada bola jasne ustanovená už v Rímskej zmluve - že „Únia [...] usiluje [...] o sociálne trhové hospodárstvo s vysokou konkurencieschopnosťou“. Všetky tieto skutočnosti si vyžadujú nový pohľad na to, ako sa navzájom môžu posilňovať trh a sociálne rozmery integrovaného európskeho hospodárstva.*

*V záujme získania užitočných a cenných vstupov pre iniciatívu na oživenie jednotného trhu ako hlavného strategického cieľa novej Komisie by som Vás rád poveril poslaním vypracovať správu, ktorá by obsahovala možnosti a odporúčania. Ak by ste toto poslanie prijali, budete ho vykonávať výlučne v rámci Vašej zodpovednosti a informácie o dosiahnutom pokroku a záveroch budete predkladať priamo mne. Budete sa môcť opierať o odborné znalosti a podporu Komisie. V prípade potreby môžete uskutočniť konzultácie s Európskym parlamentom, s príslušnými komisármi, s príslušnými orgánmi členských štátov a s inými zainteresovanými stranami.*

Súctou



*José Manuel BARROSO*

## OBSAH

<b>POVEROVACIA LISTINA OD PREDSEDU EURÓPSKEJ KOMISIE</b> .....	4
<b>OBSAH</b> .....	6
<b>ZHRNUTIE</b> .....	7
<b>NOVÁ STRATÉGIA JEDNOTNÉHO TRHU</b> .....	7
<b>KAPITOLA 1. TRH PRI HĽADANÍ STRATÉGIE</b> .....	12
1.1. <i>Premena „včerajšej záležitosti“ na kľúčovú politickú prioritu</i> .....	13
1.2. <i>Jednotný trh ako strategický cieľ: 1985 a 2010</i> .....	14
1.3. <i>Načúvanie Európanom</i> .....	18
1.4. <i>Menej populárny, ale potrebnější ako kedykoľvek predtým</i> .....	21
1.5. <i>Skutočne potrebuje jednotný trh konsenzus?</i> .....	23
1.6. <i>Identifikovanie obáv</i> .....	23
1.7. <i>Riešenie obáv</i> .....	31
1.8. <i>Nová stratégia</i> .....	33
<b>KAPITOLA 2. VYBUDOVANIE SILNEJŠIEHO JEDNOTNÉHO TRHU</b> .....	37
2.1. <i>Prekážky, chýbajúce články a nové hranice</i> .....	38
2.2. <i>Nech jednotný trh pracuje pre občanov, spotrebiteľov a MSP</i> .....	39
2.3. <i>Vytvorenie jednotného európskeho digitálneho trhu</i> .....	46
2.5. <i>Jednotný trh s tovarom: plné využitie výhod</i> .....	54
2.6. <i>Jednotný trh služieb: hnacia sila európskeho hospodárstva</i> .....	57
2.7. <i>Pracujúci na jednotnom trhu: staré problémy a nové výzvy</i> .....	60
2.8. <i>Jednotný trh kapitálových a finančných služieb</i> .....	65
2.9. <i>Fyzická infraštruktúra jednotného trhu: splnenie výzvy v oblasti investovania</i> .....	69
<b>KAPITOLA 3. DOSIAHNUTIE ZHODY VO VECI SILNEJŠIEHO JEDNOTNÉHO TRHU</b> .....	71
3.1. <i>Jednotný trh pre „vysoko konkurencieschopné sociálne trhové hospodárstvo“</i> .....	72
3.2. <i>Hospodárske slobody a práva pracujúcich po Vikingovi a Lavalovi</i> .....	72
3.3. <i>Sociálne služby a jednotný trh</i> .....	77
3.4. <i>Využívanie verejného obstarávania na politické ciele Európy</i> .....	80
3.5. <i>Daňová dimenzia jednotného trhu: spolupráca na ochranu daňovej suverenity</i> .....	83
3.6. <i>Konkurencieschopnosť a súdržnosť: regionálna dimenzia jednotného trhu</i> .....	88
3.7. <i>Jednotný trh a priemyselná politika</i> .....	90
3.8. <i>Otvorený, ale nie odzbrojený: vonkajšia dimenzia jednotného trhu</i> .....	93
<b>KAPITOLA 4. VYTVORENIE SILNÉHO JEDNOTNÉHO TRHU</b> .....	96
4.1. <i>Regulácia jednotného trhu, „ma non troppo“</i> .....	97
4.2. <i>Posilnenie vymáhania</i> .....	100
<b>KAPITOLA 5. POLITICKÁ INICIATÍVA</b> .....	109
5.1. <i>Nová politická iniciatíva</i> .....	110
5.2. <i>Nové zameranie inštitúcií EÚ na jednotný trh</i> .....	110
5.3. <i>Miesto jednotného trhu v tvorbe politiky EÚ</i> .....	112

## ZHRNUTIE

### Nová stratégia jednotného trhu

Predseda Barroso vo svojich politických usmerneniach pre novú Komisiu zo septembra 2009 určil jednotný trh ako kľúčový strategický cieľ, o ktorý sa treba usilovať s novou politickou odhodlanosťou. V tejto správe sa na základe mandátu udeleného predsedom Barrosom skúmajú výzvy, ktorým dnes čelí iniciatíva na oživenie jednotného trhu a vytyčuje sa v nej komplexná stratégia s cieľom umožniť, aby takéto oživenie bolo úspešné a hospodársky a spoločensky životaschopné.

V správe sa zdôrazňuje, že jednotný trh sa v súčasnosti nachádza v kritickom bode, pretože čelí trom výzvam (kapitola 1). Prvá výzva vychádza z oslabenia politickej a sociálnej podpory pre integráciu trhu v Európe. Mnohí Európania sa pozerajú na jednotný trh – či už sú to občania alebo vedúci politickí predstavitelia – s podozrením a obavami, niekedy dokonca s otvoreným nepriateľstvom. Pôsobia dva trendy, ktoré sa navzájom podporujú: „únava z integrácie“, ktorá oslabuje túžbu po ešte väčšmi prepojenej Európe a po *jednotnom* trhu, a najnovšie aj „únava z trhu“ spolu so zníženou dôverou v úlohu *trhu*. Jednotný trh je dnes menej obľúbený ako kedykoľvek predtým, zatiaľ čo Európa ho potrebuje viac ako kedykoľvek predtým.

Druhá výzva vychádza z nerovnakej politickej pozornosti, ktorá sa venuje rozvoju rôznych zložiek účinného a trvalo udržateľného jednotného trhu. Niektoré z ťažkostí, ktorým čelil jednotný trh v posledných rokoch, možno odvodit' nielen od neúplného „stmelenia“ vnútroštátnych trhov do jedného európskeho trhu, ale takisto od neukončenej práce na ďalších dvoch frontoch: sú nimi rozšírenie jednotného trhu na nové odvetvia, ktoré sprevádzajú rýchlo sa meniace hospodárstvo a úsilie zabezpečiť, aby bol jednotný trh priestorom slobody a príležitostí, ktorý pracuje v prospech všetkých, občanov, spotrebiteľov a MSP.

Tretia výzva vyplýva z pocitu sebauspokojenia, ktorý zosilnel v poslednom desaťročí, ako keby bol jednotný trh už skutočne dobudovaný, a preto mohol byť ako politická priorita odložený nabok. Jednotný trh bol vnímaný ako „včerajšia záležitosť“, ktorá si vyžaduje pravidelnú údržbu, nie však aktívne presadzovanie. Odklon pozornosti od jednotného trhu ešte viac posilnila potreba sústrediť politickú energiu EÚ na ďalšie stavebné prvky budovania Európy, ktoré kládli veľké nároky: menová únia, rozšírenie a inštitucionálne reformy. S nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy v januári 2010 sa dosiahli všetky tri hlavné priority a už nie je dôvod odkláňať pozornosť od jednotného trhu.

Naopak, správne fungovanie menovej únie a rozšírenia si vyžaduje, aby sa jednotný trh vrátil na scénu.

Nastala vhodná príležitosť opätovne sústrediť politickú orientáciu na jednotný trh. Využitie takejto vhodnej príležitosti si vyžaduje povedomie o tom, že objektívne a subjektívne podmienky, pokiaľ ide o politickú iniciatívu v oblasti jednotného trhu, sú oveľa zložitejšie, ako boli v dobe iniciatívy Jacquesa Delorsa v roku 1985.

Samotný jednotný trh je dnes súčasťou kontextu, ktorý sa dramaticky zmenil. Na druhej strane účastníci, ktorí sa majú zapojiť do iniciatívy – tvorcovia politiky Európy a zainteresované strany – sú oveľa rôznorodejší a predstavujú širokú škálu priorít a záujmov.

V tejto správe, ktorá vychádza z veľmi rozsiahleho konzultačného procesu, je znázornená mapa očakávaní a obáv spojených s jednotným trhom. Rôzne obavy sa v nej identifikujú v časovom priebehu (pred hospodárskou krízou, počas krízy, po kríze a v dlhodobom horizonte), podľa oblastí záujmu (obavy spotrebiteľov a občanov, spoločenské a environmentálne obavy a obavy podnikov) a podľa členských štátov. V tejto súvislosti sa v správe opisujú rozdielne prístupy k jednotnému trhu, ktoré je možné identifikovať v štyroch zoskupeniach členských štátov, ktorými sú: kontinentálne krajiny so sociálnym trhovým hospodárstvom, anglosaské krajiny, krajiny strednej a východnej Európy a severské krajiny.

Zosúladenie týchto rozšírených a rôznorodých stanovísk, pokiaľ ide o program na oživenie jednotného trhu, je nevyhnuté a uskutočniteľné. Nevyhnuté je preto, lebo dosiahnutie hlbokého a účinného jednotného trhu je rozhodujúcim faktorom, ktorý určuje celkovú makroekonomickú účinnosť EÚ. Zvlášť dôležité je to aj pre pevnosť eura a pre menovú úniu, aby prinášali sľubované ekonomické výhody. Uskutočniteľné je za predpokladu, že sa vynaložia značné a proaktívne politické investície založené na starostlivo definovanej novej stratégii.

V správe sa preto navrhuje nová stratégia na zabezpečenie jednotného trhu pred rizikom hospodárskeho nacionalizmu s cieľom rozšíriť ho na nové oblasti, ktoré sú rozhodujúce pre rast Európy, a dosiahnuť vo vzťahu k nemu dostatočnú mieru konsenzu.

Taká nová stratégia musí byť komplexná. Do strategického cieľa jednotného trhu sa musia integrovať mnohé politiky, ktoré sa tradične nepovažujú za politiky pre jednotný trh. Komplexný prístup pozostáva z troch rozsiahlych súborov iniciatív:



1. Iniciatívy zamerané na vybudovanie *silnejšieho* jednotného trhu;
2. Iniciatívy zamerané na vytvorenie *konsenzu* o silnejšom jednotnom trhu;
3. Iniciatívy zamerané na *dosiahnutie* silnejšieho jednotného trhu.

V prípade, že nevznikne konsenzus, je nepravdepodobné, že by sa niekedy mohli prijať a implementovať iniciatívy zamerané na vybudovanie silnejšieho jednotného trhu. Dokonca aj keby sa tak stalo, ich trvalá udržateľnosť v priebehu času a ich schopnosť odolávať „nepriaznivému počasiu“ v hospodárskych alebo politických podmienkach, ktoré ovplyvňujú EÚ, by boli otázne.

Na druhej strane silnejší jednotný trh – ktorý sa otvorene usiluje o konsenzus potrebný na jeho výstavbu a vylučuje možnosť miernejšieho presadzovania v prípade nespokojnosti – skutočne potrebuje posilnenú realizáciu, presadzovanie a riadenie.

V kapitole 2 sa uvádza niekoľko iniciatív zameraných na vybudovanie silnejšieho jednotného trhu. Tieto iniciatívy sa zameriavajú na odstránenie zostávajúcich prekážok, prekonanie rozdielov a doplnenie chýbajúcich článkov, ktoré prekážajú inovácii a tlmia rastový potenciál jednotného trhu. Sú usporiadané do skupín odporúčaní, ktoré sa týkajú:

- zabezpečenia lepšieho fungovania jednotného trhu z hľadiska občanov, spotrebiteľov a MSP,
- vytvorenia jednotného digitálneho trhu,
- využívania potenciálu jednotného trhu na podporu zeleného rastu a prechodu Európy na nízkouhlíkové hospodárstvo, ktoré účinne využíva zdroje,
- čerpanie všetkých výhod jednotného trhu s tovarom,
- úplné využívanie potenciálu jednotného trhu so službami;
- zabezpečenie mobility pracovných síl na jednotnom trhu z geografického hľadiska,
- vybudovanie „fyzickej“ infraštruktúry pre jednotný trh.

Poukázanie na nové iniciatívy je kľúčom k vzniku novej hybnej sily, ale nemusí postačovať na vytvorenie politickej klímy pre trvalo udržateľnú akciu. V kapitole 3 sa uvádzajú iniciatívy s cieľom vyriešiť obavy, ktoré sa identifikovali prostredníctvom konzultácií, a dosiahnuť tak konsenzus, pokiaľ ide o silnejší jednotný trh. Sú vypracované v kontexte odkazu uvedeného v Lisabonskej zmluve na „sociálne trhové hospodárstvo s vysokou konkurencieschopnosťou“. Tieto iniciatívy sa zaoberajú najmä týmito problémami:

- dosiahnutie súladu medzi ekonomickými slobodami na jednotnom trhu a právami zamestnancov, ako to vyplýva z rozhodnutia Európskeho súdneho dvora vo veciach Viking, Laval a z ďalších rozhodnutí,
- miesto sociálnych služieb v rámci jednotného trhu,
- integrácia politických cieľov EÚ do politiky verejného obstarávania,
- ako využiť koordináciu daní na zabezpečenie vnútroštátnej daňovej zvrchovanosti pri postupujúcej integrácii trhu,
- vyváženie konkurencieschopnosti a súdržnosti v rámci jednotného trhu prostredníctvom politik regionálneho rozvoja,
- potenciál pre aktívnu priemyselnú politiku založený na zdravej hospodárskej súťaži a politikách štátnej pomoci,
- ako zabezpečiť, aby jednotný trh zostal otvorený, ale nie odzbrojený vo vzťahu ku konkurentom na globálnej úrovni.

V kapitole 4 je sformulovaných niekoľko odporúčaní s cieľom posilniť nástroje potrebné na dosiahnutie oživenia jednotného trhu. Hovorí sa v nej o dvoch aspektoch:

- o zabezpečení miernej ale účinnej regulácie na jednotnom trhu,
- o posilnení vymáhania práva zavedením súdržného systému, v ktorom konania vo veci porušenia právnych predpisov, neformálne mechanizmy riešenia sporov a súkromné vymáhanie práva tvoria ucelenú sieť nápravných prostriedkov proti porušovaniu práva EÚ.

Nová komplexná stratégia vytýčená v predchádzajúcom texte by sa mala chápať ako „súbor návrhov na prerokovanie“, v ktorom by všetky členské štáty s rozdielnymi kultúrnymi tradíciami, obavami a politickými preferenciami mohli

nájsť prítlačlivé prvky, ktoré sú dostatočne dôležité na to, aby odôvodnili niektoré ústupky v súvislosti s ich minulými postojmi.

Predovšetkým členské štáty s tradíciou sociálnych trhových ekonomík by mohli byť viac pripravené na nový záväzok úplného prijatia hospodárskej súťaže a jednotného trhu, vrátane plánu so stanovenými lehotami na zavedenie jednotného trhu do oblastí, v ktorých ešte stále chýba, pokiaľ členské štáty s anglosaskou tradíciou preukážu pripravenosť riešiť niektoré sociálne obavy prostredníctvom cielených opatrení, vrátane foriem daňovej koordinácie a spolupráce, zatiaľ čo nie je potrebné presadzovať harmonizáciu daní ako takú.

Nové členské štáty, ktoré s konečnou platnosťou podporia seriózný program na posilnenie jednotného trhu, vrátane programu v oblasti infraštruktúry a kohézie, by sa zasa mohli stať otvorenejšími, pokiaľ ide o formy koordinácie daní.

V správe sa zdôrazňuje, že hospodársky, fiškálny a sociálny odkaz krízy rozširuje dôvody na posilnenie jednotného trhu. Vzhľadom na veľmi obmedzené rezervy, ktoré sú k dispozícii na rozpočtové stimuly, je najlepším vnútorným zdrojom rastu a tvorby pracovných miest v Európe zefektívnenie jednotného trhu.

Podobne aj potreba poradiť si s narastajúcou dôležitosťou, ktorú verejná mienka pripisuje problému nerovností, môže v kontexte fiškálnej krízy v prípade mnohých krajín viesť k širšej podpore väčšej koordinácie politík v rámci jednotného trhu. Nakoniec napätia, ktoré sa nedávno vyskytli v eurozóne, preukázali potrebu úplného využitia jednotného trhu ako vektora na zvýšenie celkovej produktivity výrobných faktorov a konkurencieschopnosti v hospodárstvach eurozóny.

V záujme úspešnosti novej stratégie je potrebné opätovne posúdiť aj miesto jednotného trhu v celkovom kontexte tvorby politiky EÚ (kapitola 5). V súlade s tým sa tiež javí ako nevyhnuté vniesť jednotnejšiu víziu a väčšiu konzistentnosť do mnohopočetných a rôznorodých oblastí politiky, ktoré sú dôležité na presadzovanie a dosiahnutie silnejšieho jednotného trhu. Môže si to vyžadovať určitú inováciu spôsobu, akým sa Komisia, Parlament a Rada zaoberajú týmito politikami. V tomto zmysle boli vypracované niektoré odporúčania.

## **KAPITOLA 1**

### **TRH PRI HĽADANÍ STRATÉGIE**

## 1.1. Premena „včerajšej záležitosti“ na kľúčovú politickú prioritu

„Nikto sa nemôže zamilovať do jednotného trhu,“ hovorieval Jacques Delors. To, že jednotný trh nie je obľúbený, je normálne a dokonca upokojujúce. Trh je nástroj a nie samotný cieľ. Keď sa trh považuje za nadradený subjekt, ako keby bol vždy schopný účinne fungovať a nepotreboval primeranú reguláciu a prísny dohľad, je pravdepodobné, že sa vyskytnú nebezpečenstvá, ako sa ukázalo v prípade finančnej krízy. Mnohí zabudli, že „trh je dobrý služobník, ale zlý pán.“

Napriek tomu je jednotný trh najdôležitejším služobníkom Európskej únie. Po prvé, je nevyhnutnou – aj keď nie postačujúcou – podmienkou dobrej výkonnosti európskeho *hospodárstva*, práve tak ako dobre fungujúce domáce trhy sú podmienkou dobrej výkonnosti vnútroštátnych ekonomík. Po druhé, ďaleko dôležitejšie je to, že silný jednotný trh je kľúčom k celkovému zdraviu Európskej *únie*, pretože predstavuje samotný základ integračného projektu.

Jednotný trh však dnes nie je iba neobľúbený. Mnohí Európania – občania, ako aj vedúci politickí predstavitelia – naň hľadajú s podozrením a obavami, niekedy dokonca s otvoreným nepriateľstvom.

Počas niekoľkých rokov boli zjavné dva trendy: „únava z integrácie“ narúšajúca túžbu po *jednotnom* trhu; a pomerne nedávna „únava z trhu“ spojená so zníženou dôverou v úlohu *trhu*. Tieto trendy, ktoré sa navzájom posilňovali, oslabovali akceptáciu jednotného trhu v každej zo svojich dvoch zložiek.

Zatiaľ čo dochádzalo k takémuto posunu verejnej mienky, európski a vnútroštátni tvorcovia politiky sa zameriavali na iné dôležité priority, ako je napríklad inštitucionálna reforma a lisabonská stratégia. „Program vnútorného trhu – vystríhal Wim Kok v roku 2005 – sa považuje za včerajšiu záležitosť a nepripisuje sa mu taká dôležitosť, aká by sa mala. Je to fatálna politická chyba“.

Keď prepukla finančná a potom aj hospodárska kríza, Komisia pod vedením Barrosa bola schopná, aj keď odolávala značným tlakom, zabezpečiť presadzovanie pravidiel a zabrániť roztrieštenosti jednotného trhu a pritom umožnila určitú mieru pružnosti pri riešení naliehavých situácií.

Pod bezprecedentným tlakom sa takto znovu preukázali výhody systému presadzovania, ktorý je pevne zakotvený v metóde Spoločenstva a delegovaný na Komisiu ako strážkyňu zmlúv pod kontrolou Európskeho súdneho dvora. Systém presadzovania Paktu o stabilite a raste, ktorý je svojou povahou viac medzivládny, sa nepreukázal ako rovnako účinný, a to nielen počas krízy – keď

určitý manévrovací priestor môže mať prijateľné makroekonomické dôvody – ale dokonca ani predtým, v „priaznivých“ rokoch.

Predseda Barroso, ktorý využil právomoci Komisie v oblasti jednotného trhu s cieľom čeliť rizikám dezintegrácie vyvolanej krízou, sa rozhodol ísť o krok ďalej. Vo svojich Politických usmerneniach pre novú Komisiu zo septembra 2009 identifikoval jednotný trh ako kľúčový strategický cieľ, o ktorý sa treba usilovať s novou politickou odhodlanosťou. Uviedol tiež svoj zámer, aby na čele tohto procesu stála Komisia a aby sa doň plne zapojili členské štáty, Európsky parlament a všetky zainteresované strany.

S cieľom získať vstupné údaje pre takúto iniciatívu zadal v októbri 2009 vypracovanie tejto správy. Zámerom správy je zistiť, či a ako sa chápanie jednotného trhu ako „včerajšej záležitosti“ môže zmeniť na kľúčovú politickú prioritu, aby bolo možné zvládnuť narastajúce výzvy európskej integrácie.

## 1.2. Jednotný trh ako strategický cieľ: 1985 a 2010

Presne pred 25 rokmi Jacques Delors, vtedajší predseda Komisie, uviedol spolu s Lordom Cockfieldom, podpredsedom a komisárom pre vnútorný trh projekt jednotného trhu v rámci bielej knihy Dobudovanie vnútorného trhu na zasadnutí Európskej rady v júni 1985, ktoré sa konalo v Miláne<sup>1</sup>. Komisia požiadala „Európsku radu, aby sa zaviazala k dobudovaniu úplne zjednoteného vnútorného trhu do roku 1992 a aby schválila potrebný program spolu s reálnym a záväzným časovým plánom“. Európska rada tak urobila.

Európske inštitúcie, členské štáty a hospodárske subjekty potom vynaložili veľké úsilie a do konca roka 1992 sa väčšina z toho, čo sa plánovalo, skutočne prijalo a do značnej miery, aj keď rozhodne nie úplne, aj realizovalo. Príprava na nástup jednotného trhu sa ukázala byť kľúčovou hnacou silou pre investície, reštrukturalizáciu a modernizáciu právnych predpisov. Presnejšie povedané, došlo k zmene prístupu. Tvorcovia politiky a rovnako aj hospodárski agenti pociťovali tlak, aby rozmýšľali a konali v širšom rámci, pokiaľ ide o čas (v roku 1985 začali robiť plány na rok „1992“, ako sa projekt nazýval) a priestor (chceli sa pripraviť na celoeurópsku hospodársku súťaž). Reagovali na túto výzvu

---

<sup>1</sup> V tejto správe sa používa výraz „jednotný trh“ okrem prípadov, keď sa citujú dokumenty, ktoré sa vzťahujú na „vnútorný trh“. Z pojmového a komunikačného hľadiska sa „jednotný“ zdá byť vhodnejší ako „vnútorný“. Po prvé, občania ktorejkoľvek krajiny EÚ pravdepodobne pochopia pojem „vnútorný trh“ ako pojem, ktorý sa skôr vzťahuje na ich vlastný domáci trh ako na trh celej EÚ. Po druhé, keď sa používa v súvislosti s neeurópskymi účastníkmi dialógu, výraz európsky „vnútorný trh“ môže sprostredkovať dojem uzavretosti, dojem „pevnosti Európa“, ktorý je vo všeobecnosti ďaleko od skutočnosti a vôbec nie je v záujme EÚ taký dojem prechovávať. Po tretie, „jednotný“ je oveľa závažnejší opis. V skutočnosti je trh s akýmkoľvek konkrétnym tovarom alebo službou v rámci EÚ a priori „vnútorný“, avšak vyžaduje si akcie zo strany tvorcov politiky a účastníkov trhu, ak má byť skutočne „jednotný“, a nie roztrieštený.

s nadšením. Európskemu hospodárstvu to pomohlo zotaviť sa z „eurosκληρόzy“ predchádzajúcich rokov.

Po roku 1992 jednotný trh rozhodne nezostal bez povšimnutia. Okrem veľkého počtu konkrétnych iniciatív zameraných na konsolidáciu úspechov plánu „1992“ a na uplatňovanie zásad jednotného trhu na novovznikajúce činnosti v rôznych odvetviach vznikli dve širšie politické iniciatívy, a to Akčný plán jednotného trhu uvedený v júni 1997 a Akčný plán finančných služieb uvedený v máji 1999. Okrem toho tu bola pretrvávajúca angažovanosť v súvislosti s hospodárskou súťažou s cieľom zabezpečiť, aby trh v EÚ nebol len jednotný, ale aby fungoval v podmienkach silnej hospodárskej súťaže.

Ku koncu deväťdesiatych rokov však už sústredenosť na jednotný trh nebola taká výrazná ako predtým. Dvomi požiadavkami na účinný a trvalo udržateľný jednotný trh sa nevenovala taká pozornosť, akú si zasluhovali.

Po prvé, v samotnej bielej knihe z roku 1985 bolo jednoznačne uvedené, že „cieľ dobudovania vnútorného trhu má tri aspekty: [...] stmelenie [...] trhov členských štátov do jedného *jednotného* trhu; [...] zabezpečenie toho, aby bol tento jednotný trh zároveň aj *expandujúcim* trhom; [...] a zabezpečenie toho, aby bol tento trh *pružný*.“ V bielej knihe sa pripúšťalo, že sa orientuje v prvom rade na prvý z týchto troch cieľov, ale že dosiahnutie ďalších dvoch cieľov je rovnako dôležité. Skutočne, niektoré ťažkosti, ktorým čelil jednotný trh v posledných rokoch, možno vysledovať nielen k ešte vždy neúplnému „stmeleniu“ vnútroštátnych trhov, ale takisto k nedokončeným záležitostiam na ďalších dvoch frontoch „dobudovania“ v úplnom zmysle slova. Napriek určitému pokroku, ktorý sa dosiahol, napríklad pokiaľ ide o transeurópske siete a lisabonskú stratégiu, ešte stále je potrebné vynaložiť značné úsilie na tieto sprievodné politiky, ktoré sú v skutočnosti neoddeliteľnými súčasťami zavedenia uspokojivého jednotného trhu.

Po druhé, prílišné spoliehanie sa niektorých členských štátov na samoregulačné schopnosti finančných trhov malo za následok oneskorenia a nedostatky pri navrhovaní a zavádzaní príslušných regulačných rámcov a rámcov dohľadu, ktoré by účinne sprevádzali proces finančnej liberalizácie a vytvorenie jednotného trhu pre finančné služby. Viedlo to ku krehkosti tejto dôležitej zložky jednotného trhu.

Zatiaľ čo dôsledky zanedbávania uvedených dvoch požiadaviek by sa stali viditeľnými len o niekoľko rokov neskôr, na prelome storočia sa prejavil pocit sebauspokojenia, ako keby bol jednotný trh už „dobudovaný“, a preto by sa ako politická priorita mohol uložiť na odpočinok. Okrem toho tu nepochybne vyvstávala potreba sústrediť politickú energiu EÚ na iné náročné prvky

stavebnice budovania Európy: menovú úniu, rozširovanie a inštitucionálnu reformu.

S nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy v januári 2010 sú všetky tri prvky stavebnice konečne na svojom mieste. Nie je dôvod, aby aj naďalej odkláňali prevládajúci podiel politickej pozornosti od jednotného trhu. V skutočnosti sa skôr zdá, že dva z týchto prvkov – menová únia a rozšírenie – znovu privolávajú na scénu jednotný trh.

Slabé stránky menovej únie, ktoré odhalila grécka kríza, sa bezprostredne prejavili v reakciách finančných trhov na nerovnováhu verejných financií. Ak sa však pozrieme na základné príčiny takej nerovnováhy, jednou z nich je určite nedostatočná konkurencieschopnosť reálneho hospodárstva. Táto je zasa v prevažnej miere spôsobená skutočnosťou, že korporativizmus a hľadanie výhod vo verejnom aj súkromnom sektore ešte stále čiastočne chránia domáce hospodárstvo pred úplným pôsobením jednotného trhu a hospodárskej súťaže a tak bránia potrebným zlepšeniam celkovej produktivity. Táto situácia, ktorá sa v žiadnom prípade nevzťahuje len na Grécko, si vyžaduje jednotnejší trh, teda posilnenie hospodárskej vetvy hospodárskej a menovej únie, ak majú byť menová únia a euro pevné a ak majú prinášať očakávané ekonomické výhody.

Rozšírenie si takisto vyžaduje – a zároveň umožňuje – opätovné sústredenie sa na jednotný trh.

Po prvé, nové členské štáty a EÚ ako celok využili výhody rozšírenia aj z ekonomického hľadiska. Pokiaľ by sa však prejavila rozšírená tendencia k opätovnej nacionalizácii politík a obchodných stratégií, ako sa to ukázalo počas krízy, prvé, ktoré by tým trpeli, by boli hospodárstva nových členských štátov.

Po druhé, musí sa vynaložiť úsilie na opätovné nadobudnutie úplnej dôvery v rozšírený jednotný trh zo strany verejnej mienky starých členských štátov, ktoré boli nedostatočne pripravené na to, aby sa vyrovnali s touto veľkou zmenou.

Po tretie, väčšina nových členských štátov má politickú orientáciu, ktorá je zjavne zameraná viac v prospech jednotného trhu a hospodárskej súťaže, ako to bolo v prípade niektorých členských štátov, ktoré stáli na čele hospodárskej integrácie v minulých desaťročiach. Pokiaľ ide o stratégiu na oživenie jednotného trhu, rozhodujúce je čo najlepšie využiť podporu a hnaciu silu, ktoré môžu poskytnúť novšie členské štáty EÚ.



Vzhľadom na uvedené okolnosti by v súčasnosti viac ako za posledných dvadsať rokov bolo možné zamerať myslenie a vôľu európskych tvorcov politiky na výzvy, ktorým čelí jednotný trh. Vyžaduje si to však znalosť toho, že objektívne aj subjektívne podmienky v prípade strategickej iniciatívy v oblasti jednotného trhu sú zložitejšie ako v čase iniciatívy Jacquesa Delorsa z roku 1985.

Predmet iniciatívy – jednotný trh – je dnes súčasťou kontextu, ktorý sa dramaticky zmenil. Na druhej strane subjekty, ktoré sa majú zapojiť do iniciatívy – európski tvorcovia politiky a zainteresované strany – predstavujú oveľa väčšmi organizovanú skupinu činiteľov. Žiadnu iniciatívu by nebolo možné odôvodnene začať bez toho, že by sa predtým neuskutočnili podrobné konzultácie s nimi na základe nového kontextu.

Súvisiace zmeny sú jednotlivo dobre známe, ale niekedy sa zanedbáva skutočnosť, ako hlboko ich spojené pôsobenie zmenilo spôsob fungovania jednotného trhu a čo občania a podniky od toho očakávajú. Bude postačujúce, ak sa uvedú kľúčové zmeny, ktoré nastali v priebehu 25 rokov od bielej knihy.

Niektoré zmeny sa uskutočnili ďaleko mimo Európy:

- globalizácia a vznik nových hospodárskych mocností,
- technická revolúcia, ktorú vyvolali najmä informačné a komunikačné technológie,
- narastajúci význam služieb v hospodárstve,
- narastajúce povedomie o výzvach spojených so životným prostredím a zmenou klímy.

Okrem reagovania na tieto globálne zmeny sa európsky jednotný trh musel vyrovnat' s celým radom hlbokých premien, ktoré boli špecifické pre Európu:

- pád sovietskeho bloku a z toho dôvodu aj hrozba, ktorá bola kľúčovou hnacou silou integrácie,
- rozšírenie z 10 na 27 členských štátov,
- oveľa väčšia hospodárska rôznorodosť, takisto spojená s rozšírením,
- zavedenie spoločnej meny, ktorú teraz spoločne používa 16 členských štátov,
- nárast migrácie a kultúrnej rozmanitosti,
- otvorené odmietnutie ďalšej (alebo dokonca existujúcej) integrácie EÚ prostredníctvom referend v niekoľkých členských štátoch,
- jednoznačné spresnenie limitov prijateľnosti ďalšej integrácie EÚ v budúcnosti zo strany jedného členského štátu (rozhodnutie nemeckého Spolkového ústavného súdu z júla 2009),

– Lisabonská zmluva: „Únia [...] sa usiluje o [...] trvalo udržateľný rozvoj [a] sociálne trhové hospodárstvo s veľkou konkurencieschopnosťou“ (článok 3 Zmluvy o fungovaní Európskej únie).

Každá z týchto zmien, ak nevezmeme do úvahy ich spojené pôsobenie, má dôležité inštitucionálne, hospodárske a politické dôsledky na povahu a fungovanie jednotného trhu. Doteraz sa neuskutočnilo žiadne systematické preskúmanie politík jednotného trhu v súvislosti so všetkými týmito zmenami. Táto správa, ktorá má skôr politické ciele ako analytické ambície, sa pokúsi dostatočne zohľadniť všetky tieto transformačné zmeny. Ak by sa to neurobilo, bolo by tu riziko, že sa navrhnú odporúčania, ktoré by mohli byť vhodné pre jednotný trh minulosti, ale nie pre výzvy budúcnosti.

### **1.3. Načúvanie Európanom**

Pred uvedením projektu jednotného trhu na základe bielej knihy z roku 1985 Jacques Delors pripravil iniciatívu prostredníctvom „okružnej cesty hlavnými mestami“ vtedajších 10 členských štátov spolu so Španielskom a Portugalskom, ktoré sa mali čoskoro pripojiť. Dnešná Európska únia so svojimi 27 členskými štátmi nie je len väčšia a rôznorodejšia, ale tiež zložitejšia vo svojom členení s oveľa širšou angažovanosťou zainteresovaných strán a občianskej spoločnosti.

V súlade s touto novou územnou charakteristikou predchádzal vypracovaniu tejto správy veľmi rozsiahly proces formálnych a neformálnych konzultácií. Z tohto dôvodu analýza a odporúčania predložené v tejto správe predsedovi Európskej komisie, za vypracovanie ktorých zodpovedá výlučne autor, odzrkadľujú výsledok toho, čo je možné považovať za prieskumnú misiu, ktorú autor uskutočnil na žiadosť predsedu.

Prieskum, ktorý sa uskutočnil v období od novembra 2009 do apríla 2010, sa zaoberá názormi na jednotný trh, jeho silnými stránkami a nedostatkami, opatreniami, ktoré by mohli zlepšiť a prehĺbiť jednotný trh a zamerať sa pritom na obavy, ktoré s ním súvisia, a politickými stratégiami, ktoré by mohli uľahčiť prijatie takýchto opatrení. V prieskume je zahrnutý veľký počet rôznych zainteresovaných strán jednotného trhu a skupín v občianskej spoločnosti, ako aj zástupcov politických inštitúcií.

Na najvyššej úrovni inštitúcií EÚ sa autorovi dostalo výsady čerpať z názorov predsedu Európskeho parlamentu Jerzyho Buzeka a predsedu Európskej rady Hermana Van Rompuya. Okrem toho samozrejme využil prínos z niekoľkých diskusií s predsedom Európskej komisie, Joséom Manuelom Barrosom. Takisto využil výmeny názorov s prezidentom Európskej centrálnej banky Jean-

Claudom Trichetom, prezidentom Európskej investičnej banky Philippom Maystadtom a európskym ombudsmanom Nikiforosom Diamandourosom.

Do konzultácií v Európskom parlamente sa jednotlivovo zapojili tieto politické skupiny: Európska ľudová strana, Pokroková aliancia socialistov a demokratov, Aliancia liberálov a demokratov, Zelení/Európska slobodná aliancia, Európski konzervatívci a reformisti, Európska zjednotená ľavica-Severská zelená ľavica. Konali sa aj vypočutia a diskusie s Výborom pre ochranu vnútorného trhu a spotrebiteľov, Výborom pre hospodárske a menové záležitosti pri príležitosti jeho zasadnutia s národnými parlamentmi a osobitným výborom pre finančnú, hospodársku a spoločenskú krízu. Výbor pre ochranu vnútorného trhu a spotrebiteľov vypracoval správu z vlastnej iniciatívy, ktorá mala byť príspevkom Parlamentu k tejto správe. Tejto iniciatíve sa dostalo vysokého ocenenia a významne prispela k vypracovaniu tejto správy. So všetkými spravodajcami Parlamentu sa tiež uskutočnili osobitné spoločné konzultácie o balíku právnych predpisov z oblasti finančného dohľadu, ktoré sú v súčasnosti predmetom legislatívneho procesu.

Pokiaľ ide o Radu, konzultácie mali formu výmeny názorov, najprv z iniciatívy švédskeho predsedníctva s veľvyslancami pri Výbore stálych zástupcov (Coreper) a následne z iniciatívy španielskeho predsedníctva s ministrami Rady Ecofin a Rady pre konkurencieschopnosť. Začal sa dialóg so súčasným španielskym predsedníctvom, a so zreteľom na budúce iniciatívy v oblasti jednotného trhu aj s predsedníctvami, ktoré budú nasledovať v najbližších dvoch rokoch.

Pokiaľ ide o členské štáty, do dialógu sa zapojili všetky v rámci Rady, ako sa uvádza v predchádzajúcom texte. Na základe ich žiadosti sa okrem toho uskutočnili bilaterálne konzultácie s vládami väčšiny členských štátov buď v ich príslušných hlavných mestách, alebo v Bruseli. Účastníkmi dialógu boli obvykle ministri, ktorí sa zúčastňujú na zasadnutiach Ecofinu a Rady pre konkurencieschopnosť. V niekoľkých prípadoch sa tiež uskutočnili stretnutia s hlavami štátov a vlád.

Autor tiež využil výmenu názorov s predsedom Felipem Gonzalesom a ďalšími členmi Skupiny pre reflexiu o budúcnosti Európy, v ktorej sa zúčastnil na žiadost' Európskej rady<sup>2</sup>. Autor tiež konzultoval s menším počtom osobností, ktoré, aj keď v súčasnosti nezastávajú úradné funkcie v inštitúciách EÚ alebo v členských štátoch, významne prispeli k presadzovaniu budovania Európy a najmä hospodárskej integrácie, ako sú napríklad Giuliano Amato, Georges

---

<sup>2</sup> Prístup, ktorý k jednotnému trhu zaujala Gonzalesova správa, je plne konzistentný s prístupom, ktorým sa širšie zaoberá táto správa.

Berthoin<sup>3</sup>, Leon Brittan Etienne Davignon, Jacques Delors, Joschka Fischer, Valéry Giscard d'Estaing, Wim Kok, Karl Lamers, Pascal Lamy, Tommaso Padoa-Schioppa, Chris Patten, Romano Prodi, Peter Sutherland a Antonio Vitorino.

Veľká pozornosť sa venovala aj konzultáciám s rôznymi zainteresovanými stranami jednotného trhu a skupinami v občianskej spoločnosti, ktoré sa zaujímajú o jednotný trh a všeobecnejšie aj o európsku integráciu. Konzultácie sa uskutočnili na úrovni ich príslušných európskych orgánov v Bruseli a na vnútroštátnej úrovni pri príležitosti návštev v členských štátoch.

V tomto kontexte sa uskutočnili početné výmeny názorov najmä so spotrebiteľskými združeniami, podnikateľskými organizáciami a odborovými orgánmi. V úsilí o pochopenie zblížujúcich sa názorov, ako aj zostávajúcich odchýlok medzi sociálnymi partnermi v prípade niektorých rozhodujúcich otázok bolo zorganizované spoločné stretnutie s Business Europe a s Európskou konfederáciou odborových zväzov.

Boli doručené početné návrhy. Mnohé z nich sa zaoberajú odvetvovými otázkami, niekedy veľmi špecifickými. Prirodzenou vlastnosťou jednotného trhu je to, že je hracou plochou pre veľké množstvo odvetví a činností. Všetky majú svoje vlastné problémy a vyžadujú si osobitnú politickú pozornosť. Dôležité je, aby európske inštitúcie načúvali všetkým príslušným odvetvovým rozmerom a aby sa nimi zaoberali. Táto správa sa však zameriava na zachytenie širokého obrazu dnešného jednotného trhu a na navrhnutie komplexnej stratégie na jeho oživenie. Aby to bolo možné urobiť, bolo potrebné zamerať sa na pomerne malý počet kľúčových otázok. Hoci niektorí účastníci možno zistia, že správa sa výslovne nezaobera ich príspevkami, každý z nich prispel k formovaniu stanovísk predložených v tejto správe. Podobne každý účastník má isté výhody, ak sa jednotný trh všeobecne posilňuje a rozvíja.

K ďalším zainteresovaným stranám, s ktorými sa uskutočnili konzultácie, patria environmentálne skupiny, dodávatelia služieb všeobecného záujmu, organizácie regiónov a obcí, združenia pracujúce v sociálnej oblasti, organizácie pre rodinné otázky a siete mimovládnych organizácií.

Osobitná pozornosť sa venovala čerpaniu zo skúseností výskumných tímov, ktoré sa zaoberajú otázkami európskej politiky v Bruseli aj inde v Európe, a jednotlivých akademických pracovníkov. Uskutočnilo sa to prostredníctvom bilaterálnych stretnutí a prostredníctvom účasti na konferenciách a seminároch;

---

<sup>3</sup> Georges Berthoin zastával okrem iného funkciu šéfa kabinetu Jeana Monneta.

niektoré z nich sa osobitne organizovali s cieľom získať názory na tému tejto správy.

Napriek tomu, že je nepravdepodobné, že by sa akákoľvek inštitúcia alebo osoba, s ktorou sa uskutočnili konzultácie, úplne stotožnila s každým prvkom stratégie odporúčanej v tejto správe, autor si je istý, že prieskumná misia vykonaná na žiadosť predsedu Barrosa môže pripraviť pôdu pre pomerne široký základ konsenzu v celom rade kľúčových bodov. Autor dúfa, že takáto platforma by mohla uľahčiť úlohu Komisie, ktorou je vytvorenie nádejnej strategickej iniciatívy.

#### **1.4. Menej populárny, ale potrebnjší ako kedykoľvek predtým**

V konzultáciách sa dôrazne prejavil nepríjemný znak dnešného jednotného trhu, aj keď sa zriedkakedy výslovne uvádza: jednotný trh je menej populárny, ale potrebnjší ako kedykoľvek predtým. Upozorňovanie na tento protiklad sa možno bude považovať za politicky nesprávne. Na skutočnom a trvalo udržateľnom oživení jednotného trhu však bude možné pracovať iba vtedy, ak sa ním budeme otvorene zaoberať.

V mimoriadne rôznorodnej prizme názorov možno identifikovať tri rôzne skupiny.

##### ***a. Radikálni kritici***

Niektorí účastníci dialógu sa obmedzujú na vyjadrenie obáv: vidia jednotný trh ako zdroj napätí, veľkých presunov a obáv. Nechcú znovuoživenie jednotného trhu. Uprednostnili by slabšiu hospodársku integráciu a možno aj menšiu úlohu trhov vo všeobecnosti v našich spoločnostiach.

##### ***b. Podmienení zástancovia***

Na rozdiel od toho prevažná väčšina členských štátov, politických skupín a zainteresovaných strán skutočne považuje – v rôznej miere – jednotný trh za dôležitú zložku hospodárskeho pokroku v Európe. Zároveň majú obavy, a to z jedného alebo z oboch uvedených dôvodov. Podľa nich jednotný trh dostatočne nezohľadňuje iné ciele (napríklad sociálne alebo environmentálne) a znovuoživenie by podporili iba v prípade, že by ho sprevádzalo určité preorientovanie. Dokonca aj keď nemajú tieto obavy, uznávajú, že sú rozšírené v celej Európe. Preto sú presvedčení, že oživenie jednotného trhu sa pravdepodobne stretne s vážnym odporom, pokiaľ nebude riešiť takéto obavy.

##### ***c. Neochvejní zástancovia***

Napokon medzi členskými štátmi a zainteresovanými stranami existuje malé jadro silných a neochvejných obhajcov jednotného trhu. Samozrejme, plne podporujú myšlienku znovuoživenia. Ich podpora je cenným príspevkom k politickej iniciatíve. Ich obhajobe však zároveň hrozí, že bude menej účinná, ako by si želali, pretože si zrejme v plnom rozsahu neuvedomujú obavy, ktoré v mnohých krajinách alebo kontextoch oslabili akceptáciu jednotného trhu.

Pri vytváraní novej stratégie pre jednotný trh a jej následnom presadzovaní bude potrebné sa zaoberať každým z týchto troch postojov.

Presvedčivé dôvody pre jednotný trh je potrebné znovu uviesť v kontexte, ktorý sa celkom odlišuje od kontextu, v ktorom sa projekt pred 25 rokmi začal. Európsky jednotný trh nevedol k vzniku globalizácie. Ak sa však jednotný trh posilní, aby odolával nacionalizmu a posunie do takej polohy, aby bol viac v súlade s ďalšími obavami a politickými cieľmi, bude najlepšou reakciou na globalizáciu. V rámci Európskej únie je možné hospodársky, sociálny a environmentálny blahobyt občanov Európy obhajovať lepšie, ako v prípade hospodárskej dezintegrácie a čisto národných opatrení. Tým sa nevyklucuje, že vonkajší rozmer jednotného trhu – zachovať ho otvorený, ale nie odzbrojený – môže vyžadovať ďalšie úvahy, ktorými sa bude zaoberať aj táto správa.

Uvedenie presvedčivých dôvodov pre jednotný trh aktualizovaným a nedogmatickým spôsobom môže pohnúť niektorých „radikálnych kritikov“ k čiastočnému opätovnému posúdeniu. Malo by tiež posilniť presvedčenie „podmienených zástancov“. Členské štáty, politické skupiny a zainteresované strany v druhej z uvedených kategórií – ktorá je najväčšia, aj keď značne heterogénna – pravdepodobne zvýšia svoju podporu znovuoživeniu jednotného trhu, ak uvidia, že rieši ich obavy.

Kľúčová politická úvaha bude potom spočívať v tom, ako riešiť tieto obavy jednoznačným a cieleným spôsobom, aby sa znovuoživeniu jednotného trhu dostalo širšieho prijatia a aby pritom nedošlo k jeho zmäkčeniu alebo oslabeniu.

Zo strategického hľadiska je potrebné položiť otázku, ako dosiahnuť podporu „podmienených zástancov“ a pritom si zachovávať podporu „neochvejných zástancov“. Vyžaduje to, aby boli neochvejní zástancovia najprv v plnom rozsahu informovaní o hrozbách, ktorým čelí jednotný trh dnes, bez toho, aby sa bralo do úvahy jeho znovuoživenie, a následne sa musia presvedčiť, že „ústupky“ zahrnuté do komplexnej stratégie, ktorá umožní, aby sa oživenie prijalo, nie sú také, že by oslabili účinnosť jednotného trhu pri podpore konkurencieschopného európskeho hospodárstva.

## **1.5. Skutočne potrebuje jednotný trh konsenzus?**

Predtým, ako postúpime ďalej, je možné položiť legitímnu otázku: skutočne je potrebné mať konsenzus a ak áno, do akej miery, aby sa dosiahol silný jednotný trh a ďalej sa rozvíjal? Nie je jednotný trh oblasťou jasnej pôsobnosti Spoločenstva, pričom Komisia je poverená funkciou presadzovania pravidiel a právomocí na jej vykonávanie?

Musí sa rozlišovať medzi presadzovaním existujúcich pravidiel a prijatím nových pravidiel alebo, všeobecnejšie, politických iniciatív na oživenie a rozvoj jednotného trhu.

Pokiaľ ide o presadzovanie, Komisia je skutočne poverená súborom nástrojov, ktoré je oprávnená a povinná používať ako strážkyňa Zmlúv pod výhradnou kontrolou Európskeho súdneho dvora, bez toho, že by potrebovala súhlas niekoho iného.

Je však dôležité, aby sa politika presadzovania, ako aj špecifické rozhodnutia o presadzovaní uskutočňovali a prezentovali takým spôsobom, aby vzniklo široké porozumenie a dokonca konsenzus. Čím dôraznejšie je presadzovanie, ktoré je potrebné na zabezpečenie konkurencieschopného trhu, o to viac je potrebné, aby sa vysvetľovalo presvedčivo, s cieľom predchádzať odmietavým reakciám všeobecne voči EÚ a konkrétne voči jednotnému trhu.

Pokiaľ ide o prijatie nových pravidiel alebo ďalších politických iniciatív na znovuoživenie jednotného trhu – možno vrátane ďalších a účinnejších vykonávacích právomocí – konsenzus bude zrejme potrebný. Stupeň konsenzu nevyhnutne bude závisieť od pravidiel rozhodovania ustanovených zmluvami pre rôzne oblasti politiky. Podpora Európskeho parlamentu a Rady bude nevyhnutná. Pokiaľ ide o Radu, v niektorých oblastiach sa môže vyžadovať jednomyselnosť, zatiaľ čo v iných bude postačovať kvalifikovaná väčšina.

Budovanie konsenzu – do ktorého sa plne zapojí Európsky parlament, členské štáty, Rada a zainteresované strany – bude preto rozhodujúcou zložkou novej stratégie pre jednotný trh. V úsilí o vytvorenie konsenzu sa bude musieť preukázať úplná informovanosť o hlavných obavách spojených s dnešným jednotným trhom. Tieto obavy sú často do určitej miery spoločné, dokonca ich majú aj tie členské štáty, politické skupiny a zainteresované strany, ktoré považujú jednotný trh za kľúčové aktívum Európy a boli by radi, keby bol silnejší.

## **1.6. Identifikovanie obáv**

Obavy spojené s jednotným trhom možno skúmať z troch rôznych hľadísk: v priebehu času, podľa oblastí, na ktoré sa vzťahujú a v rámci členských štátov. Analýza uvedená v ďalšom texte, aj keď nie je v žiadnom prípade vyčerpávajúca, môže byť užitočná pri navrhovaní politickej realistickej stratégie pre jednotný trh.

## ***a. Obavy v priebehu času***

### ***a1. Pred krízou***

Už dávno pred vypuknutím krízy v roku 2008 sa prejavovala určitá „únava z integrácie“. Na druhej strane hospodárske a politické inštitúcie sa zdráhali pochopiť, že logika jednotného trhu zachádza hlbšie do podstaty hospodárskej právomoci na vnútroštátnej úrovni. Preto bol napríklad ťažký proces – a skromný výsledok – pokiaľ ide o zavedenie smernice o prevzatí; odpor proti presadzovaniu voľného pohybu kapitálu v oblasti „zlatých akcií“ a iných špeciálnych práv; niektoré pokusy o zablokovanie cezhraničných akvizícií.

Na druhej strane v rôznych častiach spoločnosti vznikli obavy v súvislosti s niektorými najzákladnejšími aspektmi jednotného trhu, ako je napríklad voľný pohyb osôb a služieb. Bolo to, ako keby sa zásady, ktoré boli zavedené pred polstoročím prostredníctvom Rímskej zmluvy a odvtedy sa väčšinou uplatňovali v praxi, naraz stali zdrojom napätí a úzkostí, najmä v kontexte pristúpenia 12 nových členských štátov v roku 2004 a 2007. Toto rozšírenie bolo v skutočnosti po všetkých stránkach veľmi účinne pripravené, s výnimkou verejnej mienky v starých členských štátoch. Chápanie bezprostrednej novej reality – jednotného trhu, ktorý sám o sebe disponuje bezprecedentnou mierou rôznorodosti – vyvolalo vznik obáv, ktoré zohrali úlohu v znepriatelení častí verejnej mienky, čo sa najvýraznejšie prejavilo na výsledku francúzskeho a holandského referenda v roku 2005.

### ***a.2. Počas krízy***

Počas krízy sa jednotný trh dostal do ohrozenia z iného dôvodu, a to vplyvom tendencie hľadať núdzové riešenia na vnútroštátnej úrovni, ktorá charakterizovala mnohé vlády, ale takisto časti podnikateľskej komunity, a najmä odvetvie finančných služieb, ktoré sa nachádzalo pod tlakom. Odhodlaná politika Komisie v oblasti presadzovania uvedená v odseku 1 a spoločný pocit zodpovednosti medzi členskými štátmi umožnili, aby jednotný trh prežil prakticky neporušený. Roky 2008 a 2009 však priniesli znepokojujúci pozostatok veľmi vážnych problémov, do ktorých sa jednotný trh môže dostať v prípade závažnej a dlhotrvajúcej krízy. Hoci je jednotný trh veľmi pevne zasadený do právneho systému a hospodárstva, doposiaľ nie je natoľko



zakorenený v mentalitách – a ani natoľko vybavený právomocami a mechanizmami pre krízové riadenie – ako by bolo potrebné, aby bol plne odolný a nachádzal sa bezpečne za „bodom, z ktorého niet návratu“, dokonca aj v prípade najnepriaznivejšieho scenára.

### ***a.3. Po kríze***

Po kríze nastala určitá „únavu z trhu“. Podpora trhového hospodárstva nebola taká široká ani taká hlboká, aká bývala od osemdesiatych rokov. Limity účinnosti trhu sa stali viditeľnejšími. Mnohí teraz vnímajú trh ako nespravodlivý, pretože viedol k vzniku neprijateľných nerovností a ako neúčinný, pretože prilákal mohutné zdroje do finančných aktivít, ktorých prínos pre hospodárstvo je sporný. Táto „únavu z trhu“ sa pridáva k „únave z integrácie“ uvedenej v predchádzajúcom texte. V čase bielej knihy z roku 1985 a počas nasledujúcich dvadsiatich rokov to boli *odporcovia* pokroku trhu, hospodárskej súťaže, integrácie, ktorí boli zahnaní do defenzívy. V súčasnosti a pravdepodobne aj počas niekoľkých nadchádzajúcich rokov sú to skôr tí, ktorí chcú *presadzovať* silnejší trh, silnejšiu hospodársku súťaž, silnejšiu integráciu, ktorí budú musieť niesť „dôkazné bremeno“ vo verejnej mienke a v politických arénach. „Produkt“, ktorý sa presadzuje – napríklad silnejší jednotný trh, ako v tejto správe – bude musieť byť skutočne vnímavejší voči obavám, ktoré kríza prehĺbila. Podobne aj spôsob jeho presadzovania bude musieť byť oveľa presvedčivejší, pretože obhajoba sa teraz musí nakláňať proti vetru a nie podľa vetra, ako donedávna.

Spolupráca v dobrej viere medzi členskými štátmi a európskymi inštitúciami bude zvlášť dôležitá, aby sa predišlo tomu, že tretiu únavu, ktorá sa objavuje už niekoľko rokov – „únavu z reformy“ vyvolanú štrukturálnymi reformami – verejná mienka takisto pripíše EÚ a jej jednotnému trhu, hoci reformy sú predovšetkým v záujme jednotlivých krajín.

### ***a.4. V dlhodobom horizonte***

Takisto v dlhodobom horizonte, dokonca aj keď sa kríza a jej kultúrny vplyv budú zmierňovať, je pravdepodobné, že pôda pre integráciu, ktorá je viac založená na trhu, bude menej plodná ako tomu bolo od začiatku európskej integrácie. Táto téma však presahuje rámec súčasnej správy. Budúcnosť jednotného trhu a všeobecnejšie aj budúcnosť integrácie však bude musieť počítať s trendom – zjavným v mnohých starých a rovnako aj nových členských štátoch – roztrieštenejších voličských základní, s relatívnym odklonom väčších strán, ktoré tradične podporovali európsku integráciu, vznikom menších, ale narastajúcich strán na pravej, ako aj na ľavej strane politického spektra, ktoré majú spoločný veľmi kritický postoj k integrácii, či už globálnej, alebo

európskej. Dokonca aj väčšie strany, ktoré sú zástancami EÚ, zisťujú, že v súťaži o voličov je čoraz ťažšie, aby zostali verné svojej vízii a často sú prinútené zaujať menej pokrokové postoje k výhodám integrácie.

Jednotný trh môže byť prvou obeťou tohto vynárajúceho sa politického scenára, pokiaľ sa chápe ako „krátkozraký útočník“ na lokálpatriotizmus a jeho tradičné hodnoty. Takisto sa však môže stať – ak sa vhodne zmení jeho konfigurácia, že bude občanom prinášať skutočné, viditeľné, hmotné a nehmotné výhody a zároveň riešiť problémy a obavy, ktoré často spájajú s trhom – kľúčovým prvkom v širšom politickom projekte zameranom na zmierenie občanov s Európou.

## ***b. Obavy podľa oblastí***

### ***b1. Obavy tých, čo hľadajú výhody***

Pokiaľ jednotný trh prináša otvorenosť a hospodársku súťaž, zjavne vyvoláva obavu a často intenzívny odpor tých, pre ktorých to znamená oslabenie ich výhodného postavenia. Je to nevyhnutné a dokonca je to náznak toho, že tento proces prostredníctvom väčšej účinnosti napomáha hospodársky rast a často aj sociálny pokrok. Odstránenie protekcií pre zasvätených umožňuje zvyšku spoločnosti, aby ho „nezdaňovali“ hľadači výhod a umožňuje outsiderom, často mladším a menej privilegovaným, aby dostali lepšie príležitosti z ekonomického aj sociálneho hľadiska. Vynára sa však otázka, ako minimalizovať ovplyvňovanie verejnej mienky a politikov týmito osobitnými záujmovými skupinami proti jednotnému trhu a všeobecnejšie, proti EÚ ako vektoru hospodárskej súťaže a premien.

### ***b.2 Obavy spotrebiteľov***

Spotrebitelia majú značný úžitok z jednotného trhu. Vyskytujú sa však mnohé prípady, keď je neskoro na to, aby sa výhody realizovali, pretože jednotný trh bol síce zavedený, ale hospodárska súťaž je stále nedostatočná alebo prístup na jednotný trh je znemožnený, prípadne sťažený, alebo preto, že ochrana spotrebiteľov je nedostatočná. Podobne ako v prípade iných obáv uvedených v ďalšom texte, aj v tomto odseku sa obavy uvádzajú stručne, aby bolo možné ukázať celkový obraz. Podrobnejšie sa budú skúmať v nasledujúcich kapitolách, v ktorých sa uvádzajú návrhy na ich riešenie.

### ***b.3. Obavy občanov***

Slobody, ktoré jednotný trh v zásade prináša, majú takisto rozmery, ktoré nemajú ekonomický charakter a ktoré chcú občania EÚ využívať. Uplatňovanie

týchto práv je však často veľmi problematické a niekedy jednoducho nie je umožnené. Tieto situácie, popri tom, že spôsobujú odôvodnenú frustráciu, stavajú jednotný trh do zlého svetla. Občania tu môžu vidieť potvrdenie ich často zastávaného – hoci aj nepodloženého – presvedčenia, že v skutočnosti nemôžu aktívne využívať jednotný trh, keďže majú pocit, že pasívne podliehajú hrozbám, ktoré so sebou prináša.

#### ***b.4. Sociálne obavy***

Tento súbor obáv je veľmi rôznorodý. Niektoré majú niečo spoločné s výslovné pracovnými otázkami, iné s nespokojnosťou týkajúcou sa nerovností. Napriek tomu, že jednotný trh významne prispel v priebehu času k vzniku pracovných miest a k zlepšeniu absolútnych a relatívnych podmienok menej vyspelých členských štátov a regiónov, existuje veľmi rozšírený – hoci prirodzene nie celkom na mieste – názor, že reštrukturalizácia a dislokácia podnikov určitým spôsobom súvisia s nedostatočnou ochranou, ktorú poskytuje EÚ voči zvyšku sveta, alebo že samotný jednotný trh vytvára stimuly k dislokáciám vnútri EÚ.

Takisto určitá obava, že iní – v rozšírenej EÚ s ešte stále značne rozdielnymi životnými úrovňami – môžu prostredníctvom voľného pohybu pracovných síl, služieb alebo vyslaných pracovníkov ohroziť ich vlastné postavenie na trhu práce a dokonca niektoré základné práva pracovníkov.

V konečnom dôsledku nie je možné poprieť, že jednotný trh prostredníctvom podporovania hospodárskej integrácie skutočne prispieva, prinajmenšom dočasne, k zrodu víťazov a porazených v kontexte celkového pozitívneho procesu rastu a tvorby pracovných miest. Členské štáty sa prostredníctvom svojich sociálnych politík snažia rôznymi spôsobmi finančne odškodniť porazených a preškoľovať ich, aby sa mohli aktívne zúčastniť v tomto procese. Rozpočtové prostriedky na uskutočňovanie politík prerozdeľovania však môžu byť oslabené niektorými výraznými formami daňovej súťaže, ktoré okrem toho nakláňajú daňové zaťaženie v prospech mobilnejších daňových základov, ako je napríklad kapitálový príjem alebo veľmi vysoké príjmy odborníkov a v neprospech menej mobilných základov ako je pracovný príjem, a to najmä pracovný príjem nekvalifikovaných pracovných síl.

Preto existujú určité napätia medzi integráciou trhu a sociálnymi cieľmi. Tieto napätia sa ešte nápadnejšie odhalili teraz, keď Lisabonská zmluva predstavila, dokonca aj formálne, cieľ, ktorým je dosiahnutie „sociálneho trhového hospodárstva s vysokou konkurencieschopnosťou“. V prípade, že *trhová* a *sociálna* zložka nedosiahnu zodpovedajúci súlad, v niečom bude treba ustúpiť. V dôsledku krízy, pri klesajúcej popularite trhu a zvyšujúcich sa obavách

v súvislosti s nerovnosťami v žiadnom prípade nie je jednoznačné, že by to mal byť trh, presnejšie jednotný trh, ktorý prevládne.

Odlišná kategória sociálnych obáv má niečo spoločné so službami všeobecného hospodárskeho záujmu a skutočnými alebo pociťovanými obavami, ktoré pre ne predstavuje jednotný trh.

### ***b.5. Environmentálne obavy***

Tieto obavy sa týkajú širokej otázky, či jednotný trh, ako ho v súčasnosti upravujú právne predpisy a ako sa implementuje, môže poskytnúť adekvátne odpovede na politické ciele EÚ z hľadiska životného prostredia, boja proti zmene klímy a účinnosti využívania zdrojov. Toto je ďalšia styčná plocha medzi trvalou udržateľnosťou a jednotným trhom, ktorú zdôrazňuje Lisabonská zmluva. Vo vzťahu k sociálnym obavám spojeným s jednotným trhom sú environmentálne obavy samozrejme novšie, ale výrazne zasahujú do politickej diskusie. Zatiaľ čo cieľ zeleného rastu zahŕňa široké spektrum politik EÚ a členských štátov, s určitosťou tu existuje špecifický rozmer, ktorý sa týka štruktúry a spôsobu fungovania jednotného trhu. Z intelektuálneho a politického hľadiska je to pomerne nová pôda, ktorá si vyžaduje závažné investície.

### ***b.6. Obavy podnikateľskej sféry***

Podnikateľská sféra, ktorá mala vždy tendenciu byť najsilnejším podporovateľom a motorom jednotného trhu, zatiaľ stále zachováva intenzívny záujem na jeho ďalšom rozvoji. Podnikateľská komunita však má tiež svoje obavy. Je dosť prirodzené, že sa odlišujú podľa odvetví a veľkosti spoločností. Konzultácie, na základe ktorých bola vypracovaná táto správa, umožnili posúdenie početných odlišných pohľadov, z ktorých mnohé do určitej miery poskytli názory predložené v nasledujúcich kapitolách (ako tomu bolo v prípade konzultácií, ktoré sa uskutočnili s inými zainteresovanými stranami). Na účely zmapovania obáv na tejto celoplošnej úrovni možno vybrať tri všeobecné obavy.

Vo všetkých odvetviach činnosti sú podniky nespokojné s mnohými zostávajúcimi prekážkami z hľadiska roztrieštenosti a ťažkostí. Existuje silný dopyt po účinnejšej rovnosti príležitostí, rýchlejšom vymáhaní práva, po energetickejšom postupe v takých oblastiach, ako je digitálne hospodárstvo, kde jednotný trh doposiaľ neexistuje.

Takisto tu existuje najmä zo strany MSP, nie však výlučne, dopyt po zjednodušení a menej zaťažujúcej regulácii, aj keď pokrok, ktorý sa dosiahol v týchto súvislostiach, nemožno poprieť.

Na druhom konci spektra medzi veľkými podnikmi, ktoré pôsobia na celosvetovom trhu, sa prejavuje tendencia k obavám v súvislosti s vonkajším rozmerom jednotného trhu, a na EÚ sa pozerá tak, že je nedostatočne energická pri presadzovaní prístupu na trh v niektorých kľúčových krajinách a postihuje svoje vlastné podniky v dôsledku toho, že má náročnejšie regulačné prostredie – vrátane kontroly štátnej pomoci – ako je obvyklé inde.

Takisto stojí za zmienku, že najdôležitejšie podnikateľské organizácie, hoci samozrejme presadzujú víziu podnikateľskej komunity o jednotnom trhu, prejavujú narastajúce povedomie o potrebe riešiť obavy iných zúčastnených strán, ako boli zhrnuté v predchádzajúcom texte, ak má byť jednotný trh schopný odolávať pokúšeniam hospodárskeho nacionalizmu a trvalo dosiahnuť výrazné pokroky, ktoré sa považujú za potrebné.

### ***c. Obavy v rámci členských štátov***

Obavy uvedené v predchádzajúcom texte, aj keď sú pomerne rozšírené, nie sú rovnomerne rozdelené medzi jednotlivé členské štáty. So zreteľom na stanovenie priestoru pre potenciálnu výhl'adovú dohodu by možno bolo zaujímavé pozrieť sa, ako sa rozchádzajú hľadiská medzi skupinami členských štátov, ktoré majú do určitej miery spoločnú víziu jednotného trhu pochádzajúcu viac z ich kultúrnych tradícií ako z politickej väčšiny, ktorá je v súčasnosti pri moci. Samozrejme, táto činnosť sa musí považovať za to, čím je, to znamená prvým – ale možno nie neúčinným – zblížovaním.

#### ***c.1. Kontinentálne štáty so sociálnym trhovým hospodárstvom***

V týchto krajinách sa prejavuje tendencia nepripisovať spotrebiteľovi ako zamýšľanému primárnemu príjemcovi výhod jednotného trhu takú dôležitú úlohu, akú mu napríklad pripisujú anglosaské krajiny. Postavenie zamestnanca a podnikateľa sa obvykle chápe tak, že si zasluhuje vyššiu prioritu. Za zvlášť dôležitú zložku produktívnej štruktúry sa skôr považuje výroba ako služby. Väčšia pozornosť sa venuje sociálnym obavám vo vzťahu k účinkom trhových procesov. Služby všeobecného hospodárskeho záujmu sa považujú za kľúčovú oblasť pre širokú sociálnu politiku na vnútroštátnej, regionálnej a miestnej úrovni.

Na politiku hospodárskej súťaže a zvlášť na kontrolu štátnej pomoci sa často pozerá kritickejšie ako v členských štátoch, ktoré sa zaraďujú do iných skupín. Podobne, presadzovanie pravidiel jednotného trhu nebolo vždy vítané.

Zatiaľ čo tieto členské štáty boli dlho hnacími motormi integrácie trhu v Európe, túto úlohu následne prevzali anglosaské krajiny. Menej nadšený postoj k jednotnému trhu a hospodárskej súťaži zo strany krajín so sociálnym trhovým hospodárstvom bol do určitej miery predurčený ich sociálnymi obavami. Pokusy o zmiernenie sociálnych účinkov integrácie jednotného trhu, napríklad prostredníctvom určitej koordinácie daňových politík, sa stretli s odporom najmä zo strany anglosaských krajín.

### ***c.2. Anglosaské krajiny***

Prístup anglosaských členských štátov bol tradične protipólom prístupu opísaného vyššie v prípade kontinentálnych štátov so sociálnym trhovým hospodárstvom. Blaho spotrebiteľa ako smerodajná zásada hospodárskej politiky; silná podpora otvoreníu trhu a dôslednej politike hospodárskej súťaže; akceptácia trhom riadených zmien v štruktúre hospodárstva bez obavy z prechodu od výroby k službám, a to najmä k finančným službám; vo väčšine prípadov ľahostajnosť voči odovzdaniu kontroly nad podnikmi do rúk zahraničných subjektov, to boli znaky, ktoré bolo možné pozorovať za posledné dve desaťročia v anglosaských krajinách. Samozrejme, nechýbali ani sociálne obavy, ale do značnej miery boli uspokojené prostredníctvom politík zameraných na zvyšovanie zamestnateľnosti spolu so spoliehaním sa na rast založený na trhu.

V súlade s týmto prístupom, keď išlo o formovanie politík EÚ, anglosaské členské štáty boli hnacou silou jednotného trhu, politiky hospodárskej súťaže, podporovania hospodárskych reforiem na úrovni členských štátov a miernej regulácie; zároveň však nesympatizovali s myšlienkou, že EÚ by mohla aktívnejšie pôsobiť v oblasti sociálnej politiky, koordinácie daní, priemyselnej politiky alebo ochrany služieb všeobecného hospodárskeho záujmu.

### ***c.3. Nové členské štáty***

Politická kultúra prevládajúca v nových členských štátoch a potreba dobehnúť desaťročia neúčinného riadenia hospodárstva z nich obvykle urobila dôrazných zástancov trhu a hospodárskej súťaže, pričom uprednostnili rast pred silnou sociálnou ochranou. Keďže sú to nové a vo väčšine prípadov nie veľké členské štáty, vysoko oceňujú dôrazné presadzovanie pravidiel jednotného trhu a hospodárskej súťaže, ktoré vypracovala Európska komisia ako záruku rovnakého zaobchádzania vo vzťahu k väčším a ekonomicky silnejším starým členským štátom. Ich priaznivý postoj ku všetkému, čo sa spomína vyššie, robí z nových členských štátov pozoruhodný potenciálny politický prostriedok ďalšieho rozvoja jednotného trhu v čase, keď na jednej strane niektoré kontinentálne sociálne trhové hospodárstva prejavujú v súvislosti s ním menej

nadšenia a keď na druhej strane sa anglosaské krajiny v dôsledku finančnej krízy stali, prinajmenšom na určitý čas, menej presvedčivými pri svojej obhajobe trhu.

Nové členské štáty majú svoje vlastné špecifické priority na zlepšenie jednotného trhu, ako napríklad v oblasti voľného pohybu práce a služieb, infraštruktúr pre skutočný „fyzický“ jednotný trh a v oblasti kohéznych politík. V mnohých prípadoch praktizovali aj odvážnu politiku daňovej súťaže. Hoci v počiatočných etapách členstva v EÚ trvali na svojich hodnotách, zdá sa, že niektoré z nich sú teraz otvorené tomu, aby pozerali na tieto politiky v širšej perspektíve. Súčasné rozpočtové ťažkosti v dôsledku krízy a možnosť dosiahnutia uspokojivejšieho kontextu jednotného trhu a kohézie, pokiaľ sa v daňovej oblasti uplatní určité zmiernenie, môžu poskytnúť dôvod pre určitú zmenu orientácie politiky.

#### ***c.4. Severské krajiny***

Severské krajiny boli v posledných rokoch svedkami toho, že ich ekonomický a sociálny model často chvália pozorovatelia z iných krajín a medzinárodných organizácií. V skutočnosti tieto krajiny pomerne účinne spájajú otvorenie trhu a hospodársku súťaž na jednej strane a sociálnu ochranu, ktorá je viac založená na záchranných sieťach určených pre jednotlivých pracovníkov, ako na zachovaní konkrétnych pracovných miest, ktoré zastarali v dôsledku technologických a hospodárskych zmien (*flexiistota*, kombinácia pružnosti a bezpečnosti), na strane druhej.

Súčasne poskytujú názorný príklad toho, že zatiaľ čo daňové okolnosti zjavne hrajú úlohu pri určovaní konkurencieschopnosti hospodárstva a schopnosti prilákať investície, v žiadnom prípade nie sú jediným alebo skutočne tým hlavným faktorom. To, čo robí verejný sektor s daňovými príjmami, najmä z hľadiska poskytovania kvalitného vzdelania a podpory výskumu a vývoja, hrá rovnakú, ak nie dôležitejšiu úlohu.

Pokiaľ sa jednotný trh – prostredníctvom novej stratégie, na vypracovanie ktorej sa zameriava táto správa – súčasne posilní z hľadiska otvorenosti a hospodárskej súťaže a poskytne väčšiu istotu, pokiaľ ide o sociálny a environmentálny rozmer, potom by sa rozdiel medzi severskými krajinami a ostatnými časťami EÚ o niečo zmenšil.

#### **1.7. Riešenie obáv**

Vzhľadom na rozšírené a rôznorodé obavy spojené s jednotným trhom – ktoré sa v dlhodobom horizonte pravdepodobne skôr zvýšia ako znížia – je možné si predstaviť dve alternatívne reakcie, defenzívnu možnosť a proaktívnu možnosť.

#### ***a. Defenzívna možnosť***

Defenzívna možnosť by spočívala predovšetkým v tom, že o obavách by sa nediskutovalo príliš otvorene, zo strachu, že samotná diskusia by mohla prispieť k oslabeniu dôvery v jednotný trh.

Po druhé, presadzovanie existujúcich pravidiel by samozrejme pokračovalo. Pokiaľ by sa objavili vysoko citlivé prípady, politiky presadzovania by sa mali usilovať uviesť do rovnováhy požadovanú róznosť s potrebou vyhnúť sa príliš ostrej konfrontácii s členskými štátmi.

Po tretie, na odvážne iniciatívy na oživenie a rozšírenie jednotného trhu by sa pozeralo s určitou opatrnosťou, vzhľadom na pravdepodobné námietky živené rozšírenými obavami uvedenými v predchádzajúcom texte a v snahe dosiahnuť, aby sa nezhoršovali.

#### ***b. Proaktívna možnosť***

Proaktívna možnosť by znamenala úsilie o dosiahnutie podstatného posilnenia jednotného trhu prostredníctvom: ešte silnejšieho systému presadzovania s cieľom zvládnuť hrozby hospodárskeho nacionalizmu, ktoré pravdepodobne nezmiznú, ako aj deformácie hospodárskej súťaže spôsobené vládami a podnikmi; rozšírenia jednotného trhu na oblasti, v ktorých nie je dostatočne rozvinutý; hlbšieho ovplyvňovania jednotného trhu ako kľúčovej podmienky pre to, aby bola hospodárska a menová únia trvalo udržateľná a aby prinášala sľubované výhody.

Uskutočnenie takej proaktívnej možnosti by si vyžadovalo podstatné politické investície, najmä z hľadiska vytrvalého obhajovania výhod integrácie trhu a silnej hospodárskej súťaže, ako aj celý rad cielených politických iniciatív s cieľom riešiť najzávažnejšie obavy a body napätia medzi jednotným trhom a ďalšími politickými cieľmi.

V tejto správe sa odporúča proaktívna možnosť, ktorá sa zdá byť úplne v súlade s politickou iniciatívou, ktorej sa ujal predseda Barroso.



## 1.8. Nová stratégia

V zostávajúcej časti správy sa autor usiluje o vypracovanie novej stratégie pre jednotný trh. Taká stratégia sa javí ako potrebná, ak má mať proaktívna možnosť odporúčaná v predchádzajúcom odseku šancu na úspech. Výzvu nepredstavuje nič menšie ako posunutie európskej integrácie dopredu – pri prekonaní viditeľných rizík dezintegrácie – v spoločnosti, ktorá sa zdá byť menej naklonená integrácii ako tomu bolo v roku 1957 v čase Rímskej zmluvy alebo v roku 1985 v čase Delorsovej bielej knihy.

### a. Komplexný prístup

Nová stratégia musí byť komplexná. Do strategického cieľa jednotného trhu sa musia začleniť mnohé politiky, ktoré sa tradične nepovažujú za politiky pre jednotný trh. Tieto politiky nezahŕňajú len politiku hospodárskej súťaže, ktorá sa tradične chápe ako silný nástroj na integráciu trhov a na to, aby sa trhy stali konkurencieschopnými, ale okrem iných zahŕňajú aj priemyselnú, spotrebiteľskú, energetickú, dopravnú, digitálnu, sociálnu, environmentálnu politiku, politiku zmeny klímy, obchodnú, daňovú a regionálnu politiku, ale takisto politiky, ktoré sa zdajú byť viac vzdialené od hospodárskych aspektov, ako napríklad spravodlivosť a občianstvo. Dosiahnutie hlbokého a účinného jednotného trhu je zasa kľúčovým faktorom určujúcim celkovú makroekonomickú výkonnosť EÚ. Zvlášť dôležité je to aj pre pevnosť eura a pre menovú úniu, aby prinášala sľubované ekonomické výhody.

Komplexný prístup, v ktorom sa využíva celá škála politík uvedených v predchádzajúcom texte, musí pozostávať z troch širokých súborov iniciatív, ktorými sú:

1. Iniciatívy zamerané na vybudovanie silnejšieho jednotného trhu;
2. Iniciatívy zamerané na vytvorenie konsenzu o silnejšom jednotnom trhu;
3. Iniciatívy zamerané na dosiahnutie silnejšieho jednotného trhu.

V prípade, že sa nevytvorí konsenzus, je nepravdepodobné, že by sa iniciatívy zamerané na vybudovanie silnejšieho jednotného trhu niekedy mohli prijať a implementovať. Keby sa tak dokonca aj stalo, ich trvalá udržateľnosť v priebehu času a schopnosť odolávať „zlému počasiu“ v hospodárskych alebo politických podmienkach ovplyvňujúcich EÚ by boli otázky.

Silnejší jednotný trh – ktorý sa otvorene usiluje o konsenzus potrebný na jeho vybudovanie a vylučuje možnosť miernejšieho presadzovania v prípade

nespokojnosti – skutočne potrebuje posilnenú realizáciu, presadzovanie a riadenie.

## **b. Vybudovanie silnejšieho jednotného trhu**

Iniciatívy zamerané na vybudovanie silnejšieho jednotného trhu sú uvedené v kapitole 2.

Tieto iniciatívy – ktoré takisto reagujú na výzvu predsedu Barrosa schválenú Európskou radou, ktorej cieľom je riešiť problémy spojené s prekážkami a chýbajúcimi článkami v jednotnom trhu (bod 2.1) – sú zoskupené do blokov odporúčaní, ktoré sa týkajú:

- lepšieho fungovania jednotného trhu z hľadiska občanov, spotrebiteľov a MSP (2.2),
- digitálneho jednotného trhu (2.3),
- jednotného trhu a zeleného rastu: energie, zmeny klímy a životného prostredia (2.4),
- jednotného trhu tovarov (2.5),
- jednotného trhu služieb (2.6);
- pracujúcich na jednotnom trhu (2.7),
- jednotného trhu kapitálových a finančných služieb (2.8);
- fyzickej infraštruktúry jednotného trhu: splnenia investičných nárokov (2.9).

## **c. Vytvorenie konsenzu o silnejšom jednotnom trhu**

Iniciatívy zamerané na vytvorenie konsenzu o silnejšom jednotnom trhu sú uvedené v kapitole 3. Sú vypracované v kontexte odkazu uvedeného v Lisabonskej zmluve na „sociálne trhové hospodárstvo s vysokou konkurencieschopnosťou“ (odsek 3.1). Tieto iniciatívy sa usilujú o riešenie obáv, ktoré boli identifikované v priebehu konzultácií a ktoré autor opísal v odseku 1.6. V iniciatívach sa súčasne zohľadňuje potreba neoslabiť hlavný cieľ, ktorým je posilnenie jednotného trhu.

Tieto iniciatívy sa zaoberajú najmä týmito problémami:

- dosiahnutie súladu medzi ekonomickými slobodami na jednotnom trhu a právami zamestnancov, čo je citlivá otázka, ktorá vyplýva z rozhodnutia Európskeho súdneho dvora vo veciach Viking, Laval a z ďalších rozhodnutí (3.2),
- sociálne služby a jednotný trh (3.3),
- využívanie verejného obstarávania na politické ciele EÚ (3.4),
- daňová dimenzia jednotného trhu: koordinácia daní, aby bola s postupujúcou integráciou trhu zaručená daňová zvrchovanosť (3.5),
- konkurencieschopnosť a súdržnosť: regionálna dimenzia jednotného trhu (3.6),
- priemyselná politika na jednotnom trhu (3.7),
- vonkajšia dimenzia jednotného trhu: otvorený, ale nie odzbrojený (3.8).

#### **d. Dosiahnutie silnejšieho jednotného trhu**

Iniciatívy zamerané na dosiahnutie silnejšieho jednotného trhu sú uvedené v kapitole 4.

Autor vypracoval niekoľko odporúčaní, ktoré sa zaoberajú dvomi kľúčovými aspektmi:

- regulácia jednotného trhu (4.1),
- posilnenie vymáhania práva (4.2).

#### **e. Súbor návrhov na prerokovanie**

Nová komplexná stratégia uvedená v predchádzajúcom texte by sa mala zdôvodniť v súbore návrhov, v ktorom by členské štáty s odlišnými kultúrnymi tradíciami, politickými preferenciami a obavami analyzovanými vyššie mohli nájsť príťažlivé prvky, ktoré sú dostatočne dôležité na odôvodnenie určitých ústupkov vo vzťahu k ich minulým postojom.

Predovšetkým členské štáty s tradíciou sociálnych trhových ekonomík by mohli byť viac pripravené na nový záväzok úplného prijatia hospodárskej súťaže

a jednotného trhu vrátane plánu, v ktorom sú uvedené lehoty na zavedenie jednotného trhu v oblastiach, v ktorých ešte stále chýba, pokiaľ členské štáty s anglosaskými tradíciami preukážu pripravenosť riešiť určité sociálne obavy prostredníctvom cielených opatrení vrátane obmedzených foriem koordinácie daní.

Členské štáty strednej a východnej Európy, ktoré by radi videli seriózný program na posilnenie jednotného trhu, a to aj v oblastiach infraštruktúry a súdržnosti, by zasa mohli byť otvorenejšie, pokiaľ ide o formy koordinácie daní.

Mal by sa presadzovať nový prístup k týmto citlivým témam, opierajúci sa o okolnosti, ktoré sa nedávno vyskytli a mal by sprostredkovať väčší pocit príslušnosti k spoločnému projektu, a opustiť zakorenené postoje z minulosti. Jednou z takých okolností je určite ekonomický, fiškálny a spoločenský odkaz krízy, ktorý by mal každému umožniť, aby si uvedomil hodnotu, ktorá je väčšia ako kedykoľvek predtým a ktorá spočíva v dosiahnutí silnejšieho rastu a tvorby pracovných miest, ak sa jednotný trh stane efektívnejším, vzhľadom na veľmi obmedzené rezervy, ktoré sú k dispozícii na rozpočtové stimuly. Podobne, potreba poradiť si s narastajúcou dôležitosťou, ktorú verejná mienka pripisuje problému nerovností, môže v kontexte krízy v prípade mnohých krajín viesť k väčšej podpore prístupu, ktorý je viac zameraný na spoluprácu, pokiaľ ide o daňovú politiku.

Čo je podstatnejšie, kríza vyvrátila mnohé ustálené názory na hierarchie ekonomických modelov a viedla k pragmatickejšiemu a umiernenému postoju, ako aj k určitému zvýšeniu predpokladov na koordináciu hospodárskej politiky.

Nakoniec napätia, ktoré sa nedávno vyskytli v eurozóne, poskytli o potrebe úplného využitia jednotného trhu ako vektora na zvýšenie celkovej produktivity výrobných faktorov a konkurencieschopnosti v hospodárstvach eurozóny viac dôkazov ako kedykoľvek predtým.

Kľúčové zložky súboru návrhov sa budú systematicky skúmať v kapitolách 2 až 4.

Kapitola 5 bude sumarizovať všetky tieto zložky a bude obsahovať aj odporúčanie o politickej iniciatíve na posilnenie jednotného trhu a hospodárskej a menovej únie.

## **KAPITOLA 2**

### **VYBUDOVANIE SILNEJŠIEHO JEDNOTNÉHO TRHU**

## 2.1. Prekážky, chýbajúce články a nové hranice

Jednotný trh je pôvodná idea Európy a záležitosť, ktorá sa nedoviedla do konca. Predseda Barroso vo svojich Politických usmerneniach pre túto Komisiu poukázal na rozdiely a „chýbajúce články“, ktoré bránia fungovaniu jednotného trhu. V ohlase na toto smerovanie Európska rada na svojom zasadnutí 26. marca 2010 súhlasila, že nová stratégia Európa 2020 by sa mala zamerať na „najdôležitejšie prekážky...týkajúce sa fungovania vnútorného trhu a infraštruktúry“.

„Chýbajúce články“ a „prekážky“ znamenajú, že jednotný trh v mnohých oblastiach existuje len teoreticky, ale v praxi početné bariéry a regulačné prekážky triešťa obchod vnútri EÚ a brzdia hospodárske iniciatívy a inovácie. V iných oblastiach vychádza nazmar potenciál väčších ekonomických prínosov v dôsledku chýbajúcej fyzickej a právnej infraštruktúry alebo absencie dialógu medzi administratívnymi systémami. Revolúcia v oblasti IT a rýchly technologický rozvoj dopĺňajú tretiu kategóriu na zoznam chýbajúcich dielov jednotného trhu: odvetvia, ktoré na počiatku jednotného trhu neexistovali, ako napríklad elektronický obchod, inovačné služby a ekologické odvetvia. Sú to odvetvia, ktoré pre budúcnosť disponujú najväčšími dividendami v oblasti rastu a zamestnanosti. Predstavujú nové hranice jednotného trhu.

Oživenie jednotného trhu si vyžaduje riešenie rôznych náročných úloh, ktoré predstavujú chýbajúce články, prekážky a nové hranice. V niektorých odvetviach, ako je napríklad jednotný trh s tovarom, dosiahla integrácia trhu štádium zrelosti. Politická akcia sa môže zameriavať na „udržiavanie trhu“ prostredníctvom monitorovania trhu, cielenej regulačnej intervencie, zjednodušenia a zníženia nákladov na dodržiavanie súladu. V iných oblastiach, ako v prípade služieb, sa Európa ešte stále nachádza vo fáze „budovania trhu“, ktorá si vyžaduje zbúranie prekážok cezhraničných aktivít, odstránenie odumretého dreva vnútroštátnej správy a technických prekážok a prekonanie odporu korporatistov. V nových hraniciach by Európa mohla využívať celú škálu nástrojov jednotného trhu, aby sa digitálne hospodárstvo a hospodárstvo efektívne využívajúce zdroje s nízkou úrovňou produkcie uhlíka posunulo dopredu. Práve hraničné prínosy z akcie v tejto oblasti sú najväčšie. Obrátenie pozornosti na nové hranice má kľúčový význam pre vytvorenie novej hybnej sily a dôvery v jednotný trh ako priority pre dnešnú Európu.

Žiadny projekt na oživenie jednotného trhu však nebude mať politickú energiu potrebnú na dosiahnutie úspechu, pokiaľ nedokáže občanom, spotrebiteľom a MSP, že pracuje predovšetkým pre nich. Preto táto správa začne od tohto bodu.

## 2.2. Nech jednotný trh pracuje pre občanov, spotrebiteľov a MSP

Jednotný trh a jeho štyri slobody stelesňujú ideál, priestor presahujúci vnútroštátne hranice, v rámci ktorého sa občania môžu pohybovať, pracovať, zaoberať sa výskumom alebo začať podnikat' bez akejkoľvek diskriminácie. Postupne, ako jednotný trh narastal čo do rozsahu a veľkosti, bolo cítiť, že to neplatí vždy. Otvorenie trhu by rozšírilo horizonty pre veľké podniky, ale nepracovalo by v prospech tých početných a menších: občanov, spotrebiteľov alebo MSP.

Z prieskumov vyplýva, že postoje k jednotnému trhu sa dnes pohybujú od nedostatku záujmu až po otvorené odmietanie. Čiastočne sa hospodárska integrácia a jej výhody stali každodennou záležitosťou, a preto sa podceňujú. Väčšina dezilúzií však pochádza zo sklamaní zo zostávajúcich prekážok alebo z pocitu bezmocnosti, ktorý zažívajú občania, keď majú do činenia s jednotným trhom. Oživenie jednotného trhu slúži na opätovnú aktiváciu motora rastu a zamestnanosti Európy a v konečnom dôsledku slúži na rozšírenie príležitostí pre občanov. Prvou náročnou úlohou je preto posilniť postavenie občanov, či už sú to spotrebiteľia alebo podnikatelia, aby sa stali plnoprávnymi účastníkmi v rámci jednotného trhu. Existuje mnoho spôsobov, prostredníctvom ktorých im jednotný trh poskytuje horizontálne výhody vo všetkých oblastiach politiky, a to prostredníctvom širšieho výberu dodávateľov, služieb a produktov alebo rozšírením možností mobility a zaistením bezpečnosti produktov, ktoré sú predmetom obchodu. Napriek tomu by sa mali uskutočniť niektoré špecifické akcie s cieľom umožniť občanom, spotrebiteľom a MSP, aby aktívne využívali túto rozšírenú škálu možností.

### *Občan na jednotnom trhu*

Lamassoure vo svojej správe „Občan a uplatňovanie práva Spoločenstva“ z roku 2008 postavil do ostrého kontrastu spojenie medzi mobilitou a právami občanov v rámci jednotného trhu. Tempo, ktorým postupoval tento občiansky rozmer jednotného trhu, zaostávalo za vývojom sociálnych a ekonomických trendov. Hoci mobilita vnútri EÚ sa môže javiť v porovnaní s USA ešte stále obmedzená, týka sa viac ako 11,3 milióna Európanov. Približne 350 000 Európanov uzavrie každý rok medzinárodné manželstvo so štátnym príslušníkom iného členského štátu. Každoročne sa 180 000 európskych študentov presunie do iného členského štátu v rámci programu Erasmus alebo absolvujú postgraduálne štúdium. Často tam aj zostávajú, aby si hľadali zamestnanie.

Jednotný trh však pre nich nie je ľahkým pôsobiskom. Medzi tým, čo sa píše v právnických knihách a tým, čo sa odohráva v praxi, je značný rozdiel. Mozaika bariér a prekážok, ktoré treba prekonať, je taká, že Alain Lamassoure

v tejto správe konštatoval, že „vytvorenie jednotného priestoru pre občanov je ešte stále v etape pred Jednotným európskym aktom z roku 1986: bariéry sú možno zrušené, ale nespočetné regulačné prekážky ešte stále komplikujú dosiahnutie harmonického života vnútri tohto spoločného priestoru“<sup>4</sup>.

Pokrok v tejto oblasti bol pomalý. Potrebné opatrenia sú zahrnuté do pôsobnosti občianskeho, obchodného a dokonca aj rodinného práva, čo sú oblasti, ktoré sa bezprostredne dotýkajú zvrchovanosti členských štátov. Okrem toho vnútroštátne právne systémy často predkladajú protichodné riešenia. Požiadavka jednomyselnosti v prípade opatrení spojených s vytvorením priestoru spravodlivosti, bezpečnosti a slobody bola takisto jedným z faktorov, ktoré prispeli k spomaleniu zmien.

Existuje niekoľko oblastí, v ktorých by sa malo vykonať politické opatrenie, aby sa mobilita občanov zbavila zbytočnej administratívy a regulačných prekážok. Nové ustanovenia v Lisabonskej zmluve teraz ponúkajú konkrétnu príležitosť posunúť sa dopredu vo všetkých týchto rozmeroch občianstva spojených s vytvorením priestoru spravodlivosti, bezpečnosti a slobody.

#### *Zlepšenie prístupu k právu slobodne sa pohybovať a usadiť sa v inom členskom štáte*

Právo občanov slobodne sa pohybovať a usadiť sa v inom členskom štáte by sa malo čo najviac uľahčiť. Po pomalom a pomerne ťažkom štarte začína teraz v tomto kontexte fungovať režim ustanovený smernicou 2004/38/ES. S cieľom dostať sa ešte ďalej by sa mali urobiť kroky na zabezpečenie voľného obehu úradných dokumentov. Príliš veľa sťažností občanov sa týka žiadostí o predloženie prekladu dokumentov alebo nových osvedčení vydávaných orgánmi vnútroštátnej správy, ktoré sa zdráhajú uznať práva EÚ. Systém, ktorý by zabezpečoval vzájomné uznávanie úradných dokumentov, ako sú napríklad autentické akty alebo dokumenty o občianskom štatúte vystavené vnútroštátnymi správami, by veľmi zjednodušil mobilitu. V rovnakom duchu by radikálnu zmenu v prospech mobility znamenalo zavedenie Európskeho preukazu voľného pohybu, ktorý by v jedinom dokumente obsahoval všetky informácie, ktoré môže európsky občan potrebovať v inom členskom štáte popri totožnosti a štátnej príslušnosti: štatút pracovného povolenia, sociálny štatút a právo na sociálne zabezpečenie. Doplňili by sa ním všetky informácie potrebné na komunikáciu s vnútroštátnymi správami k existujúcemu modelu Európskeho zdravotného preukazu, ktorý obsahuje informácie o zdravotnom a sociálnom zabezpečení.

---

<sup>4</sup> Alain Lamassoure, správa „Občan a uplatňovanie práva Spoločenstva“, 2008, s. 12.



Nedávna iniciatíva zameraná na začatie zvýšenej spolupráce na nariadení o rozhodnom práve, súdnej právomoci a výkone rozsudkov, ktoré sa vzťahujú na vlastnícke vzťahy v manželstve, poskytuje riešenie pre približne 145 000 prípadov medzinárodných rozvodov, ku ktorým každoročne dochádza. Takisto dôležité by bolo dosiahnutie pokroku v rovnako kritickej oblasti cezhraničných závetov a dedičstiev.

## *Uľahčenie riešenia cezhraničných obchodných a občianskoprávných sporov*

Narastajúci počet cezhraničných obchodných a občianskych sporov si vyžaduje seriózne posúdenie spôsobov a prostriedkov na uľahčenie vydávania rozsudkov a vymáhania cezhraničných dlhov. Znamená to zrušenie procesu exequatur. Táto procesná požiadavka nariaďuje pomoc právnikovi a má za následok náklady, ktoré môžu dosiahnuť 2 000 EUR za niečo, čo je často len čistá formalita. V čase, keď MSP a dodávatelia služieb bojujú, aby udržali svoje účtovníctvo v poriadku, je dôležité odstrániť prekážky cezhraničného vymáhania pohľadávok. Znamená to zakázať dlžníkom, aby presúvali finančné prostriedky z bankového účtu v jednom členskom štáte na účet v inom členskom štáte jednoducho preto, aby sa vyhli zaplateniu faktúry. Zníženie počtu nesplatených pohľadávok na minimum – dnes predstavujú 37 % cezhraničných pohľadávok – by si vyžadovalo cieleňú legislatívnu iniciatívu. Dôveru občanov a podnikov v cezhraničné transakcie by tiež zvýšilo širšie používanie nedávno zavedeného európskeho konania vo veciach s nízkou hodnotou sporu, ktorý sa uplatňuje na nároky do 2000 EUR a umožňuje riešenie prípadov v štandardnom užívateľsky príjemnom formáte, ktorý si nevyžaduje právnu pomoc. V kontexte súčasnej krízy by sa mala preskúmať možnosť revízie nariadenia o cezhraničnej platobnej neschopnosti. Účinnnejšie a rýchlejšie konkurzné konanie – najmä keď sa týka cezhraničných skupín spoločností – by bolo v záujme dlžníkov aj veriteľov. Posilnenie administratívnej spolupráce prostredníctvom podpory portálu E-justice by prinieslo praktické výhody aj v krátkodobom horizonte.

## *Jednotný trh pre vodičov automobilov...*

Napokon, z hľadiska skúseností Európanov, ktorí sa pohybujú so svojimi automobilmi po celom jednotnom trhu, sú charakteristické administratívne prekážky a právna neistota. Nie je napríklad možné presťahovať automobil z jednej krajiny do druhej bez opätovného zapísania vozidla do evidencie a zaplatenia príslušnej dane. Občania sa tým vystavujú dvojitému zdaneniu, zložitým administratívnym postupom, mimoriadnym nákladom a strate času, ale je to problém aj pre podniky. Spoločnostiam, ktoré prenajímajú autá, v skutočnosti chýba pružnosť potrebná na to, aby riadili svoje vozové parky v členských štátoch v závislosti od sezónnych zmien dopytu. Podobne bráni táto roztrieštenosť automobilovému priemyslu v tom, aby plne využíval úspory z rozsahu, pretože musí prispôbovať technické špecifikácie požiadavkám rôznych vnútroštátnych trhov. Minulé pokusy o reguláciu tejto oblasti nepriniesli výsledky, existuje tu však určitý priestor na opätovné posúdenie problému z hľadiska jeho nákladov pre občanov a podniky. Právna neistota postihuje občanov, ktorí sa stanú obeťami jednej z 500 000 cezhraničných nehôd, ku ktorým každoročne dochádza v Európe. Hoci boli pravidlá o rozhodnom práve objasnené, lehoty a podmienky uplatňovania poisťných

nárokov ešte stále zapríčiňujú zmätok. Iniciatíva na zosúladenie podmienok na uplatňovanie poisťných nárokov by poisťovniam a občanom mohla poskytnúť väčšiu právnu istotu.

*Hlavné odporúčania:*

- ⇒ zabezpečiť voľný obeh a uznávanie úradných dokumentov,
- ⇒ zaviesť Európsky preukaz voľného pohybu,
- ⇒ dosiahnuť pokrok vo vzájomnom uznávaní občianskych aktov týkajúcich sa medzinárodných manželských zväzkov a dedičstiev a závetov,
- ⇒ zabezpečiť ľahšie cezhraničné vymáhanie pohľadávok vrátane širšieho využívania Európskeho portálu drobných nárokov,
- ⇒ zrušiť dvojité zdanenie evidencie vozidiel.

*Posilniť postavenie spotrebiteľov*

Ďalšia etapa jednotného trhu by sa mala sústrediť na spotrebiteľov a na blaho spotrebiteľov. Silnejšia orientácia na spotrebiteľov by znamenala opätovné zameranie pozornosti na integráciu trhu a hospodársku súťaž, posilnený súbor práv, ochrán a prostriedkov na nápravu a širší prístup k základným službám.

K blahu spotrebiteľa na jednotnom trhu prispieva niekoľko akcií, o ktorých sa hovorí na inom mieste v tejto správe, ako je napríklad prístup k službám všeobecného záujmu, spotreba energie prostredníctvom inteligentného merania, začlenenie záujmu spotrebiteľov do činností spojených s monitorovaním trhu, zdokonalené alternatívne riešenie sporov (ADR) a lepšie vymáhanie práva. Pri vytváraní jednotného trhu v nových oblastiach, akými sú napríklad digitálne hospodárstvo alebo elektronický obchod, by ochrana spotrebiteľa mala predstavovať horizontálny záujem. Ako východisko by mal zákonodarca neodkladne dospieť k dohode o návrhu smernice o právach spotrebiteľa s cieľom zabezpečiť vysokú úroveň ochrany pre spotrebiteľov na integrovanom maloobchodnom trhu.

Širší výber produktov a služieb a ostrejšia hospodárska súťaž, ktorú umožňuje jednotný trh, by mali pracovať pre spotrebiteľov prostredníctvom lepšej transparentnosti a porovnateľnosti trhu. Mal by sa dosiahnuť pokrok v regulácii nezávislých sprostredkovateľov, ako sú napríklad internetové stránky, na ktorých sa porovnávajú ceny a testy výrobkov, s cieľom zabezpečiť, aby spotrebiteľia našli najlepšiu kvalitu a ceny v celej EÚ z obrovského a rozmanitého výberu produktov a poskytovateľov. Informované rozhodovanie spotrebiteľa je prostriedkom na presadzovanie najinovačnejších a najefektívnejších podnikov.

### *Mechanizmus EÚ pre hromadné odškodňovanie*

Keďže trhy hromadnej spotreby sa rozširujú aj cezhranične, skupiny spotrebiteľov sú čoraz viac poškodzované tým istým nezákonným správaním obchodníka, ktorý má často sídlo v inom členskom štáte. Cezhraničné nároky dnes predstavujú 20 % hromadných nárokov a v budúcnosti sa pravdepodobne ešte viac zvýšia. V týchto prípadoch nie je tradičný spor pre spotrebiteľov a podniky z hľadiska vynaložených nákladov praktický alebo efektívny. Spojenie podobných prípadov v rámci jedného postupu by umožnilo ušetriť prostriedky prostredníctvom úspor z rozsahu pre spotrebiteľov aj podniky a zvýšiť účinnosť vnútroštátnych súdov. Európa by sa tak posunula dopredu pri vytváraní svojho vlastného modelu hromadného odškodňovania a súčasne by sa vyhla modelu *class action* v americkom štýle. Opatrenie na úrovni EÚ v záujme presadzovania súdneho aj mimosúdneho riešenia (ADR) hromadných nárokov by posilnila dôveru spotrebiteľov v jednotný trh, zvýšila počet cezhraničných transakcií a podnietila hospodársku súťaž medzi podnikmi. V prípade elektronického obchodu by sa tento model mal zaviesť ako prioritný.

### *Väčšia integrácia v sektore malobankovníctva pre širokú verejnosť*

Ďalšie opatrenie zamerané na urýchlenie integrácie bankových služieb pre širokú verejnosť by umožnila spotrebiteľom využiť všetky výhody integrácie európskeho finančného sektoru. Mali by sa prijať opatrenia na zlepšenie transparentnosti bankových poplatkov, na zabezpečenie dostupnosti normalizovaných a porovnateľných informácií v prípade malobankových finančných produktov a na uľahčenie mobility zákazníkov. A napokon, prevod bankového účtu do inej banky by nemal byť oveľa prácnejší ako prechod k inému mobilnému telefónnemu operátorovi.

#### *Hlavné odporúčania:*

- ⇒ prijať právne predpisy EÚ v oblasti hromadného odškodňovania,
- ⇒ zlepšiť transparentnosť bankových poplatkov, zabezpečiť dostupnosť jednotných a porovnateľných informácií v prípade malobankových finančných produktov a uľahčiť mobilitu zákazníkov.

### *Vytvorenie priaznivého podnikateľského prostredia pre MSP*

Typickou európskou firmou je MSP; v deviatich prípadoch z desiatich je to mikropodnik, ktorý má menej ako 10 zamestnancov. Chrbtovú kosť európskeho hospodárstva predstavuje 20 miliónov stredných a malých podnikov a mikropodnikov EÚ, ktoré vytvárajú narastajúci podiel pridanej hodnoty a prinášajú rozhodujúci príspevok k tvorbe zamestnanosti. Jednotný trh je

dôležitým faktorom pre ich rast, ale žiaľ, nie je pre ne vždy priaznivým prostredím. Iba 8 % MSP sa zapája do cezhraničného obchodu a iba približne 5 % si založilo dcérske spoločnosti alebo spoločné podniky v zahraničí.

Existuje niekoľko oblastí, v ktorých sa v tejto správe odporúča opatrenie s cieľom sformovať podnikateľské prostredie, ktoré by bolo viac prispôbené potrebám MSP: uľahčenie elektronického obchodu, rozšírenie nového prístupu na iné tovarové oblasti, lepšie presadzovanie pravidiel EÚ, poskytovanie jasnejších a efektívnejších informácií o príležitostiach, ktoré poskytuje právo EÚ a rýchlejšie štruktúry na riešenie problémov, väčší prístup k verejnému obstarávaniu, jednoduchšie pravidlá elektronickej fakturácie, lepšia regulácia a zjednodušenie, jednoduchšie a rýchlejšie normalizačné postupy.

Nevyžaduje si to zmenu súčasných politík, keďže zákon o malých podnikoch (SBA), ktorý Komisia prijala v roku 2008, je najlepšou cestou na presadzovanie konkurencieschopnosti MSP v rámci jednotného trhu a mimo neho. Tempo postupu implementácie tohto zákona a prístupy, ktoré si zvolili členské štáty, sa ešte stále značne odlišujú. V záujme zabezpečenia rovnakých príležitostí pre všetky MSP pôsobiace na jednotnom trhu by členské štáty mali robiť viac, aby sa v plnom rozsahu implementovali zásady a akcie stanovené v SBA. Mali by sa prijať opatrenia s cieľom zabezpečiť, aby sa MSP mohli plne zúčastňovať na vypracovaní noriem a mali k nim dostatočný prístup. Malo by sa vynaložiť väčšie úsilie na zjednodušenie a urýchlenie konkurzných konaní v prípade neúmyselného bankrotu.

### *Štatút európskeho súkromného podniku*

Mal by sa dosiahnuť väčší pokrok smerom k prijatiu štatútu európskeho súkromného podniku, ktorý by umožnil podnikateľom, aby si zakladali spoločnosti v tej istej forme, bez ohľadu na to, či podnikajú vo vlastnom členskom štáte alebo v inom.

#### *Hlavné odporúčania:*

- ⇒ urýchliť implementáciu zákona o malých podnikoch,
- ⇒ prijať štatút európskeho súkromného podniku.

### 2.3. Vytvorenie jednotného európskeho digitálneho trhu

Digitálne technológie radikálne menia spôsob nášho života, práce a vzájomného pôsobenia. Šírenie digitálnej technológie je spontánny proces inovácie a transformácie. Regulačné a sociálne podmienky však ovplyvňujú rýchlosť a rozsah preberania nových technológií a rozširovanie výhod digitálneho hospodárstva. Európa sa pohybuje pomalšou rýchlosťou ako USA. Celý rad prekážok znižuje schopnosť daného odvetvia v Európe inovovať sa a vytvárať pridanú hodnotu v digitálnej oblasti: roztrieštenosť on-line trhov, nevhodne upravené právne predpisy o duševnom vlastníctve, nedostatok dôvery a interoperability, absencia vysokorýchlostnej prenosovej infraštruktúry a absencia digitálnych zručností. Mnohé z týchto prekážok poukazujú na jednoduchú príčinu: absenciu jednotného digitálneho trhu.

Cena nedigitálnej Európy je značná: podľa nedávnej štúdie<sup>5</sup> by EÚ mohla získať 4 % HDP, ak by podnietila rýchly rozvoj jednotného digitálneho trhu do roku 2020. Zodpovedá to výnosu takmer 500 miliárd EUR a znamená, že samotný jednotný digitálny trh by mohol mať podobný vplyv ako program vnútorného trhu z roku 1992.

Komisia vo svojej stratégii Európa 2020 uznala nesmierne možnosti digitálnej Európy. Na odstránenie radu prekážok, ktoré ešte stále brzdia rýchly rozvoj jednotného digitálneho trhu, je potrebná naliehavá akcia. Jednotný online trh sa musí stať hlavnou hnacou silou európskej digitálnej agendy a transformácie Európy na digitálne hospodárstvo.

#### *Ucelený regulačný priestor pre telekomunikačné služby a infraštruktúry*

Telekomunikačné služby a infraštruktúry v EÚ sú v súčasnosti ešte stále veľmi roztrieštené podľa vnútroštátnych hraníc. Existujúci regulačný rámec na úrovni EÚ prispel k otvoreniu trhu, avšak ešte stále nevytvoril jednotný regulačný priestor pre elektronické komunikácie. Roztrieštenosť trhu vedie k početným negatívnym účinkom: uľahčuje vytvorenie trhovej sily, bráni subjektom v dosahovaní úspor z rozsahu, spomaľuje investície do nových infraštruktúr a služieb, znižuje potenciál rastu a zabraňuje vzniku špičkových európskych hráčov na škodu globálnej konkurencieschopnosti Európy.

V strednodobom horizonte zostáva prioritou rýchla a úplná implementácia nového regulačného rámca EÚ a rásne uplatňovanie pravidiel hospodárskej súťaže a štátnej pomoci. Na prekonanie roztrieštenosti trhu a odstránenie regulačných prekážok je však potrebné urobiť viac. V záujme vytvorenia

---

<sup>5</sup> Copenhagen Economics, The Economic Impact of a European Digital Single Market (Hospodársky vplyv jednotného európskeho digitálneho trhu), záverečná správa, marec 2010.

uceleného regulačného priestoru pre telekomunikačné služby a infraštruktúry je potrebný súdržnejší rámec, ktorý zahŕňa: posilnenie regulačného dohľadu na európskej úrovni, zavedenie celoeurópskeho systému licencií a riadenie pridelovania vysielacích frekvencií na európskej úrovni. Komisia by mala začať komplexné preskúmanie sektoru telekomunikácií na účely predloženia návrhov potrebných na vytvorenie integrovaného celoeurópskeho trhu pre elektronické komunikácie.

### *Elektronický obchod: celoeurópsky online maloobchodný trh*

Význam elektronického obchodu rýchlo narastá, pretože počet jednotlivcov v štátoch EÚ-27, ktorí si objednávajú tovar a služby prostredníctvom internetu, neustále narastá. Percentuálny podiel spotrebiteľov v EÚ, ktorí nakupovali tovar alebo služby cez internet počas predchádzajúcich 12 mesiacov sa zvýšil z 20 % v roku 2004 na 37 % v roku 2009<sup>6</sup>. Napriek tomu zostáva nevyužitý dôležitý potenciál, pretože trhy sú roztrieštené a pretrvávajú celý rad prekážok cezhraničného elektronického obchodu.

V mnohých prípadoch majú spotrebiteľia skúsenosti, že internetoví obchodníci odmietajú prijímať objednávky od spotrebiteľov z inej krajiny. Spotrebiteľia tiež nemajú istotu, pokiaľ ide o dôvernosť ich údajov, bezpečnosť transakcie a ich práva v prípade problému. V prípade maloobchodníkov hlavné regulačné prekážky cezhraničného elektronického obchodu vyplývajú z rozdielov v pravidlách na ochranu práv spotrebiteľa a rozdielov v ďalších pravidlách, ako sú napríklad predpisy pre DPH, recyklačné poplatky a dane. Tieto rozdiely vytvárajú zložité a nepredvídateľné prostredie pre podniky a vedú k zdráhavosti obchodníkov, najmä MSP, aby uvažovali o cezhraničnom predaji. EÚ by mala naliehavo riešiť zostávajúce prekážky v záujme vytvorenia celoeurópskeho online maloobchodného trhu do roku 2012.

### *Jednotný trh pre online digitálny obsah*

Európske trhy pre online digitálny obsah sú zatiaľ stále nedostatočne rozvinuté, pretože zložitosť a chýbajúca transparentnosť režimu autorských práv vytvára nepriaznivé podnikateľské prostredie. Neodkladne sa musí zjednodušiť zúčtovanie a správa autorských práv takým spôsobom, že sa umožní udeľovanie celoeurópskych licencií na obsah a vypracujú sa celoeurópske pravidlá pre oblasť autorských práv, vrátane rámca pre správu digitálnych práv. Regulačný režim by mal tiež zabezpečiť podmienky pre rozvoj digitálneho obsahu a vysielacích trhov prostredníctvom zamerania sa na poplatky za licencie

---

<sup>6</sup> Európska komisia, Hodnotiaci prehľad výsledkov spotrebiteľského trhu, SEK(2010) 385, 29.3.2010

a autorské práva. Jasný a priehľadný rámec EÚ pre ojedinelé diela by mal uvoľniť dôležitý nevyužitý potenciál.

V záujme zachovania dôvery vlastníkov práv a používateľov a s cieľom zjednodušiť udeľovanie licencií je potrebné zlepšiť riadenie a transparentnosť správy kolektívnych práv a prispôbiť ich technickému pokroku. Jednoduchšie, jednotnejšie a technologicky neutrálne riešenia pre cezhraničné a celoeurópske udeľovanie licencií v audiovizuálnom sektore podnietia tvorivosť a pomôžu tvorcom obsahu a vysielateľom a prinesú výhody aj európskym občanom. Takéto riešenia by mali zachovať zmluvnú slobodu vlastníkov práv, aby mohli obmedzovať svoje licencie na určité územia a zmluvne stanovovať výšku licenčných poplatkov.

Mali by sa tiež preskúmať dodatočné opatrenia s cieľom vziať do úvahy osobitosti rôznych foriem online obsahu, ako je napríklad ďalšia harmonizácia autorských práv, vznik autorského právneho titulu EÚ, zohľadnenie, že sa cezhraničné online transakcie uskutočňujú v mieste dodávky či rozšírené kolektívne licencie.

### *Hlavné odporúčania*

#### *Telekomunikačné služby a infraštruktúry*

⇒ Preskúmanie daného odvetvia s cieľom vypracovať návrhy na vytvorenie uceleného regulačného priestoru pre elektronické komunikácie vrátane návrhov na posilnenie regulačného dohľadu na úrovni EÚ, zaviesť celoeurópske udeľovanie licencií a pridelovanie a správu frekvencií na úrovni EÚ.

#### *Elektronický obchod*

⇒ Predložiť návrhy s cieľom skončiť s roztrieštenosťou právnych predpisov EÚ v oblasti spotrebiteľských práv a najmä zaviesť harmonizované pravidlá, pokiaľ ide o doručovanie, záruky a riešenie sporov.

⇒ Predložiť návrhy na zjednodušenie podnikateľského prostredia pre cezhraničné maloobchodné transakcie, vrátane pravidiel pre DPH, cezhraničného riadenia pravidiel recyklácie a autorských odmien pri predaji nenahratých médií a zariadení.

#### *Online digitálny obsah*

⇒ návrhy zákona o autorskom práve EÚ, vrátane rámca EÚ pre zúčtovanie a správu autorských práv,



⇒ návrhy právneho rámca pre celoeurópske online vysielanie.

## 2.4. Jednotný trh a zelený rast: energia, zmena klímy, životné prostredie

Odvetvie energetiky je jedným z posledných prírastkov na jednotnom trhu. Zároveň je to odvetvie, na ktoré sa kladú najvyššie očakávania. Rok 2012 nebude iba 20. výročím jednotného trhu s energiou. Skôr len vyznačí začiatok konsolidácie spoločného trhu s energiou. Nemôžeme však strácať čas. Pokiaľ ide o elektrickú energiu a plyn, Európa potrebuje, aby sa do tohto dátumu v plnom rozsahu zaviedla nová regulačná architektúra vytvorená na základe tretieho balíka pre vnútorný trh s energiou (Agentúra pre spoluprácu regulačných orgánov v oblasti energetiky (ACER), organizácie Európskej siete prevádzkovateľov prenosových sústav (ENTSO), rámcové usmernenia a sieťové kódy, desaťročné plány rozvoja siete atď.). Jednotný trh je spojnicou všetkých cieľov energetickej politiky Európy: konkurencieschopnosti, bezpečnosti dodávok a trvalej udržateľnosti. Európa potrebuje fungujúci jednotný trh s energiou s cieľom zabezpečiť bezpečné a cenovo dostupné dodávky pre spotrebiteľov a podniky. Musí využiť svoj potenciál, aby premenila svoje politické vedúce postavenie v oblasti zmeny klímy na konkrétnu príležitosť pre svoje inovačné odvetvia.

### *Zvyšovanie blahobytu spotrebiteľov*

Plne fungujúci jednotný trh s energiou prináša spotrebiteľom výhody v podobe širšieho výberu a nižších cien. Od roku 2007 majú spotrebiteľia takmer vo všetkých členských štátoch právo slobodne si zvoliť svojho dodávateľa elektriny a plynu, zatiaľ čo v treťom balíku pre vnútorný trh s energiou sa potvrdzujú existujúce požiadavky verejnej služby. Malo by sa viac urobiť pre to, aby všetci spotrebiteľia, zvlášť tí zraniteľní, mohli v plnom rozsahu využívať hospodársku súťaž a spravodlivé ceny a začať by sa malo od posilnenia spoločných minimálnych noriem. Aktívne sa tiež musí pokračovať v prebiehajúcej práci na skvalitnení poskytovania informácií a zjednodušení kontaktu pre spotrebiteľov. Rozvoj inteligentného merania – umožňujúci spotrebiteľom energie, aby boli úplne informovaní o svojich modeloch spotreby a s tým spojených nákladoch – si vyžaduje ďalšiu regulačnú akciu s cieľom zabezpečiť rýchle preberanie nových technológií a väčšiu účinnosť prostredníctvom hospodárskej súťaže v energetických službách. Na zabezpečenie transparentnej tvorby cien treba vytvoriť európsky regulačný rámec pre veľkoobchodné trhy s energiou, aby sa predišlo riziku rozdielnych vnútroštátnych regulačných iniciatív.

### *Prepojenie európskych trhov s energiou, zaručenie bezpečnosti dodávok*

Dostatočne integrované trhy majú rozhodujúci význam pre bezpečnosť dodávok v Európe. Umožňujú členským štátom, aby spoločne využívali zdroje a získali čo najviac z rôznorodosti vnútroštátnych dodávok energie, pružnosti dopytu

a prebytočnej kapacity. Vzájomné prepojenia a pružnosť siete prispievajú k lepšej vybavenosti Európy, aby odolávala krízam v dodávke a dodávajú pákový účinok postaveniu EÚ voči jej medzinárodným partnerom. Prepojenie kapacity členských štátov a vybudovanie nových, zvlášť cezhraničných infraštruktúr, si vyžaduje ešte veľa práce. Na mobilizáciu najvyššej úrovne súkromných investícií by sa mali využiť všetky nové nástroje EÚ v oblasti regulácie a plánovania investícií. Jedným zo spôsobov, ako urýchliť prácu na dôležitých cezhraničných projektoch infraštruktúry – ktoré sa často oneskorujú v dôsledku zložitých a sporných schvaľovacích postupov – by bolo preskúmanie možnosti dosiahnuť konsenzus na úrovni EÚ o mechanizme výstavby/rozhodcovského konania na uľahčenie procesu. Inovačné riešenia zamerané na formulovanie stimulov a zjednodušenie na úrovni EÚ by pomohli prekonať mŕtve body a urýchliť realizáciu projektov.

### *Viac využívať nízkouhlíkové produkty a technológie*

Globálne trhy s produktmi, službami a technológiami, ktoré sú šetrné k životnému prostrediu a vyznačujú sa nízkou úrovňou uhlíka, rastú rýchlosťou, v ktorej sa im nemôžu vyrovnáť žiadne iné trhy. Globálny trh sa v súčasnosti odhaduje na úrovni 1 bilión EUR za rok a plánuje sa, že do roku 2020 dosiahne 3 bilióny EUR. Priemyselné odvetvie EÚ je jedným z najkonkurencieschopnejších – jeho podiely na trhu sa pohybujú od 30 % do 50 % – a jeho rast je rýchly. Vytvára obrat 300 miliárd EUR a ročne poskytuje takmer 3,5 milióna pracovných miest<sup>7</sup>. Konkurenti však napredujú rýchlo a Európa by mohla rýchlo prísť o svoju výhodu iniciátora tohto pohybu. Jednotný trh s energiou je najlepším aktívom Európy na presadzovanie prechodu k nízkouhlíkovému rastu efektívne využívajúcemu zdroje, ako ho vytýčila stratégia Európa 2020, a na čerpanie výhod predpokladaného rastu v ekologických odvetviach. Jedine jednotný trh poskytuje priestor potrebný na urýchlenie využívania nových a mladých nízkouhlíkových technológií v celom energetickom hodnotovom rebríčku. Je potrebné využívať úplný potenciál jednotného trhu s energiou, aby sa znížili náklady a urýchlilo uvoľnenie takých technológií EÚ. Vyžaduje si to, aby sa vytvoril stabilný regulačný rámec pre produkty infraštruktúry vo veľkom meradle a aby sa proaktívne využívala normalizácia na presadzovanie inovačných zelených produktov a technológií pri súčasnom preskúmaní uplatňovania modelu nového prístupu v tejto oblasti. Politika hospodárskej súťaže by sa takisto mala proaktívne využívať s cieľom vytvoriť správne prostredie, aby bolo možné vyvinúť nové technológie a vstúpiť s nimi na trh.

---

<sup>7</sup> Európska komisia, EU Manufacturing Industry: What are the Challenges and Opportunities for the Coming years? (Spracovateľský priemysel EÚ: Aké sú výzvy a príležitosti na nadchádzajúce roky?), referát prednesený na 2. konferencii na vysokej úrovni o konkurencieschopnosti priemyslu, 26. apríl 2010.

Rozhodujúce trhy musia byť jednotné od svojho začiatku. Existuje totiž riziko, že prístup k energii z obnoviteľných zdrojov, ktorý sa zakladá na spoločnom úsilí a ponecháva výber politických nástrojov na členských štátoch, bude mať za následok „opätovné poštátnenie“ energetickej politiky. Politika podpory obnoviteľných energií by sa mala stať neoddeliteľnou súčasťou interného trhu s energiou, aby sa predišlo deformácii trhu, ktorá môže mať za následok nesprávne cenové signály pre investorov. Požiadavky na iné nízkouhlíkové technológie a produkty by sa aj naďalej mali definovať na úrovni EÚ, čím by sa predchádzalo šíreniu národných prístupov. Podobne by sa malo predchádzať aj zavádzaniu označenia „zelený“ produkt na vnútroštátnej úrovni, pretože s tým je spojené riziko roztrieštenia trhu.

*Splnenie investičnej výzvy v sume 50 miliárd EUR: zvýšenie finančných prostriedkov zo strany EÚ*

Na implementáciu potrebných energetických technológií, ktoré zvýšia energetickú bezpečnosť a poradia si so zmenou klímy v najbližších desiatich rokoch, je potrebných 50 miliárd EUR vo forme dodatočných verejných a súkromných investícií. Keďže odvetvie energetiky patrí k odvetviam, ktoré potrebujú dlhú dobu na realizáciu investícií a značné kapitálové investície na zabezpečenie výnosov v strednodobom až dlhodobom horizonte, v prípade budúcich investičných rozhodnutí musí konkurenčný trh s energiou vysielat' spoľahlivé cenové signály na veľkoobchodnej úrovni. Zároveň je to dôvod na posúdenie prínosu, ktorý by mohli priniesť finančné prostriedky na úrovni EÚ popri tom, čo už poskytuje trh.

Konzistentné a cielené financovanie zo strany EÚ môže znamenať rozdiel z hľadiska urýchlenia vybudovania rozhodujúcej prepojovacej kapacity, realizácie kritických záložných kapacít z dôvodov bezpečnosti dodávok a skrátenia doby potrebnej na uvedenie nových nízkouhlíkových technológií na trh. Časť diskusie o investíciách by sa mala vzťahovať na otázku podporných opatrení v prípade technológií využívajúcich energiu z obnoviteľných zdrojov vo všetkých členských štátoch.

*Hlavné odporúčania:*

- ⇒ zaviesť nové regulačné rámce EÚ pre využívanie obnoviteľných zdrojov vo veľkom meradle, inteligentné meranie, inteligentné siete a transparentné veľkoobchodné trhy s energiou,
- ⇒ vytvoriť jednotný trh pre zelené produkty prostredníctvom vypracovania celoeurópskych noriem pre meranie a audit uhlíkovej stopy a pre energeticky účinné produkty, vrátane obchodných certifikátov na energetické produkty z obnoviteľných zdrojov,

⇒ zvýšiť cieleňé finančné prostriedky EÚ na energetickú infraštruktúru.

## 2.5. Jednotný trh s tovarom: plné využitie výhod

Jednotný trh s tovarom je dnes hotová stavba. V preskúmaní jednotného trhu z roku 2007 sa konštatovalo, že všetky technické prekážky pre tovar boli odstránené. Jednotný trh pre mnohých občanov znamená predovšetkým široký výber produktov, ktoré sú dostupné na ich domácich trhoch. Obchod s tovarom je dôležitou hnacou silou rastu v spracovateľskom priemysle EÚ. Odvetvie tovaru vytvára približne 25 % HDP štátov EÚ-27. Obchod s tovarom vnútri EÚ predstavuje 75 % obchodných tokov vnútri EÚ. V období rokov 1999 až 2007 sa zvyšoval o 7,6 % ročne.

Bolo by chybou dospieť k záveru, že práca je vykonaná. Po prvé, výroba tovaru je činnosť, ktorá sa neustále mení, pretože reaguje na inováciu, meniaci sa vkus spotrebiteľov a nové technológie. Politiky a regulačné rámce sa musia pravidelne aktualizovať, pokiaľ si majú zachovať relevantnosť a v prípade potreby majú vychádzať z monitorovania trhu. Postupy pri udeľovaní licencií a nové technické a administratívne predpisy na vnútroštátnej úrovni neustále vytvárajú progresívne prekážky. Podnety zainteresovaných strán počas etapy konzultácií odhalili dlhý zoznam drobných prekážok. Po tretie, keď sa jednotný trh s tovarom porovná s trhom v USA, vyjde najavo značný nevyužitý potenciál. Pomer vývozu vnútri USA k HDP je ešte stále o 70 % vyšší ako pomer vývozu vnútri EÚ k HDP. Po štvrté, vznikajú nové výzvy, pretože sa nevyvíja len tovar, ale aj trhy. Ako príklad možno uviesť zrýchlenie cyklov produktov alebo globalizáciu dodávateľských reťazcov. Po piate, elektronický obchod je na vzostupe a predkladá svoj vlastný súbor výziev, ktoré sa skúmajú v časti tejto správy venovanej jednotnému digitálnemu trhu.

Zachovanie dynamického a expandujúceho trhu s tovarom sa musí opierať o úplnú implementáciu balíka právnych predpisov pre oblasť tovaru schváleného v roku 2008, najmä so zreteľom na zásadu vzájomného uznávania a dohľad nad trhom. Uplatňovanie zásad nového legislatívneho rámca by sa malo vzťahovať na ďalšie oblasti právnych predpisov o produktoch a nový prístup by sa mal paušálne rozšíriť na nové oblasti.

Úplný potenciál jednotného trhu sa nemôže uvoľniť bez podpory moderného procesu normalizácie, uceleného a účinného logistického a dopravného systému a účinného a dostupného režimu ochrany duševného vlastníctva.

### *Reforma procesu normalizácie*

Normalizácia je kľúčom k riadeniu jednotného trhu. Európa dnes potrebuje rýchlejšie a účinnejšie vytvorenie interoperabilných noriem relevantných pre trh, ktoré vychádzajú z medzinárodne uznaných modelov. Potrebné je preskúmať

proces tvorby európskych noriem, zachovať pritom výhody súčasného systému a zároveň dosiahnuť správnu rovnovahu medzi európskym a vnútroštátnym rozmerom. Osobitná pozornosť by sa mala venovať posilneniu prístupu súkromného sektora k procesu normalizácie a lacnejšiemu a jednoduchšiemu používaniu noriem pre MSP.

### *Ucelený, pružný a účinný logistický a dopravný systém*

Čerpanie všetkých výhod jednotného trhu s tovarom závisí od existencie uceleného, pružného a jednotného logistického a dopravného systému. Dopravná politika EÚ mala neskorý štart v porovnaní s jej pôvodným uznaním v zmluve a v jednotlivých dopravných režimoch sa vyvíjala nerovnomerne. Výsledná roztrieštenosť sa čoraz viac vníma ako prekážka voľného pohybu. Administratívne a technické bariéry majú za následok „prekážky“ mobility v Európe. Jednoducho neexistuje jednotný trh pre námornú dopravu, pretože colné formality v prípade lodí plaviacich sa medzi dvomi európskymi prístavmi aj naďalej podliehajú colným formalitám, ktoré sú totožné s formalitami uvádzanými v prípade medzinárodnej námornej dopravy. V železničnej doprave sú rozdiely medzi jednotlivými členskými štátmi v rozchodoch koľajníc, dodávke energie a signalizačných systémoch ako dedičstvo z čias, v ktorých boli železnice ešte štátnymi monopolmi. Predstavuje to prekážku cezhraničného obehu vlakov a zvyšuje náklady na vozový park, ktorý sa používa v medzinárodných operáciách, pretože musí byť vybavený viacerými systémami. Okrem toho trh so službami železničnej nákladnej dopravy zatiaľ stále nefunguje v dôsledku nesprávnej alebo neúplnej transpozície právnych predpisov Spoločenstva zo strany členských štátov. V cestnej doprave sa vnútroštátne trhy len nedávno otvorili pre „kobotáž“. Európa potrebuje skokovú zmenu smerom k multimodálnej doprave, avšak právne, administratívne a technické prekážky sú mnohonásobné. Neexistuje jednotný prepravný doklad, ale rôzne spôsoby dopravy si vyžadujú odlišnú dokumentáciu. Líšia sa aj pravidlá zodpovednosti. Jednotný prepravný doklad (dúfajme, že elektronický) a jednotný systém zodpovednosti by zvýšili právnu istotu a značne znížili náklady pre podniky a občanov. Vytvorenie moderného jednotného trhu si vyžaduje riešenie chýbajúcej interoperability a rozdielov v infraštruktúre, ktoré znižujú účinnosť a oslabujú globálnu konkurencieschopnosť logistického odvetvia v EÚ.

### *Prekonanie mŕtveho bodu v otázke európskeho patentu*

Neschopnosť dospieť k dohode o patente EÚ je jedným z najzávažnejších chýbajúcich článkov na jednotnom trhu. Právny základ v súčasnosti poskytuje článok 118 Lisabonskej zmluvy a stratégia Európa 2020 prináša nový impulz pre hľadanie argumentov. Rozhodujúce je využiť tento impulz a prekonať mŕtvu

bod v otázke režimu prekladov uplatniteľného na patent EÚ. Európsky patent je skúšobným kameňom pre hodnotenie vážnosti prístupu k záväzku o oživení jednotného trhu. Podniky a zlepšovateľia potrebujú jednotný patentový režim – a jednotný systém súdnej právomoci – v celej Európe, ktorý je pre užívateľov prítiažlivý a nákladovo efektívny. Pre MSP má veľký význam lacná a právne bezpečná ochrana práv duševného vlastníctva. Komisia by nemala povoliť v úsilí v tejto oblasti.

*Hlavné odporúčania:*

- ⇒ posúdiť účinky balíka z roku 2008 na fungovanie vnútorného trhu s tovarom a stanoviť možné ďalšie kroky,
- ⇒ preskúmať systém vytvárania noriem EÚ a dosiahnuť správnu rovnováhu medzi úrovňou EÚ a vnútroštátnou úrovňou,
- ⇒ prijať nové opatrenia na riešenie zostávajúcich technických a administratívnych prekážok, ktoré bránia vytvoreniu jednotného trhu pre železničnú dopravu,
- ⇒ zaviesť jednotný prepravný doklad a režim zodpovednosti pre multimodálnu dopravu,
- ⇒ prijať patent EÚ a jednotnú súdnu právomoc v patentovej oblasti ako naliehavú záležitosť.



## 2.6. Jednotný trh služieb: hnacia sila európskeho hospodárstva

Odvetvia služieb majú rozhodujúci význam pre naše hospodárstva. Tvoria 70 % HDP, sú najdôležitejším zdrojom priamych zahraničných investícií a sú jediným odvetvím s čistým prírastkom pracovných miest v EÚ. Trhy so službami však naďalej zostávajú veľmi roztrieštené, pričom iba v 20 % zo služieb, ktoré sa poskytujú v EÚ, ich pôsobenie presahuje štátnu hranicu. V dôsledku toho rozdiel v produktivite medzi USA a eurozónou zostáva oveľa väčší, ako je prijateľné (približne 30 %).

Smernicou o službách sa zavádzajú významné zlepšenia pre fungovanie jednotného trhu služieb. Správa a dohľad zo strany štátnych orgánov sa zjednodušuje a modernizuje. Práva používateľov a spotrebiteľov sa posilňujú. Odhaduje sa, že potenciálne hospodárske prínosy z vykonania smernice o službách budú v rozsahu 60 až 140 miliárd EUR, čo predstavuje rastový potenciál v rozsahu 0,6 až 1,5 % HDP.

### *Prijatie záväzku urýchlenej implementácie smernice o službách*

Implementácia smernice o službách si vyžaduje vynaložiť doteraz nevídané úsilie zo strany členských štátov. Musia vykonať významné administratívne a legislatívne zmeny, ku ktorým patrí dôkladné prehodnotenie regulačného rámca platného pre širokú škálu hospodárskych činností na štátnej, regionálnej a miestnej úrovni.

Doterajšie výsledky sú povzbudivé, ale nie je dôvod na uspokojenie. Členské štáty musia implementovať smernicu o službách v celom rozsahu a čo najskôr. Prioritou by mali byť tieto oblasti: členské štáty, ktoré ešte neuzavreli kontrolu právnych predpisov, by tak mali urýchlene urobiť. Prijatie zostávajúcich vykonávacích právnych predpisov by malo dostať najvyššiu politickú prioritu vo všetkých členských štátoch, ktorých sa to týka; členské štáty, u ktorých hrozí značné omeškanie ukončenia všetkých požadovaných zmien, by mali urobiť všetko pre urýchlenie postupu; členské štáty, ktoré ešte nevytvorili miesta jednotného kontaktu alebo vytvorili miesta jednotného kontaktu, ktoré sú nepostačujúce, by mali urýchlene vykonať kroky potrebné na splnenie príslušných požiadaviek smernice. Okrem toho členské štáty by mali zabezpečiť, aby štátne orgány účinne využívali informačný systém vnútorného trhu (ďalej len „IMI“) na účely plnenia svojich povinností v oblasti spolupráce.

Komisia by mala vykonať všetky potrebné donucovacie opatrenia a vyvíjať tlak na členské štáty, ktoré zaostávajú, aby zabezpečili urýchlenú implementáciu smernice v celom rozsahu. Komisia by mala tiež informovať Európsky parlament, Radu a zúčastnené strany o stave implementácie smernice. Súčasne by Komisia mala pokračovať v spolupráci s členskými štátmi na ďalšom zlepšovaní administratívnych postupov a administratívnych mechanizmov pre

spoluprácu. Z miest jednotného kontaktu my mali nakoniec vzniknúť komplexné centrá elektronickej štátnej správy, ktoré by sa mohli rozšíriť aj na také oblasti a postupy, ktoré nepatria do pôsobnosti tejto smernice, napríklad na oblasť daní.

Okrem toho členské štáty a Komisia by mali zaujať ambiciózný postoj k procesu vzájomného hodnotenia, ktorý sa v smernici predpokladá na rok 2010. Výsledky tohto hodnotenia by sa mali použiť na usmerňovanie ďalších a cielených krokov.

### *Priemyselné služby*

Európsky priemysel sa musí posunúť ďalej v poskytovaní služieb, aby si zachoval konkurencieschopnosť na globálnej úrovni. Spoločnosti, ktoré pôsobia v odvetví priemyslu a výroby, musia vytvárať nové podnikateľské príležitosti tým, že budú podporovať naväznú služby, ako je údržba, podpora, vzdelávanie a financovanie. Vo všeobecnosti rastový potenciál týchto služieb je oveľa vyšší ako samotnej výroby. EÚ by mala posilniť jednotný trh priemyselných a podnikateľských služieb odstránením zvyšných prekážok vo voľnom pohybe týchto služieb zlepšením rámca pre normalizáciu služieb na úrovni EÚ a podporou inováčných služieb.

### *Odstránenie prekážok v oblasti poskytovania zdravotnej starostlivosti*

Trhy služieb presahujú hranice odvetví v pôsobnosti tejto smernice. V tejto súvislosti by Komisia mala zvážiť najmä ďalšie kroky, ktoré treba vykonať v súvislosti s mnohými druhmi služieb, ktoré v súčasnosti nepatria vôbec, alebo nepatria v celom rozsahu do pôsobnosti tejto smernice.

Jednou z oblastí, ktoré nepatria do pôsobnosti smernice o službách a ktorým by sa mala venovať osobitná pozornosť, je odvetvie zdravotnej starostlivosti. Návrh smernice o cezhraničnom poskytovaní zdravotnej starostlivosti je zameraný na zabezpečenie jasného a transparentného rámca pre poskytovanie spoľahlivej, veľmi kvalitnej a efektívnej cezhraničnej zdravotnej starostlivosti v rámci EÚ v tých prípadoch, keď pacienti vyhľadajú zdravotnú starostlivosť mimo svojej domovskej krajiny. Podľa navrhnutých pravidiel by sa pacientom mali uhradiť výdavky až do výšky, ktorá by sa uhradila pri ošetrovaní doma, ale znášali by riziko všetkých dodatočne vzniknutých nákladov. Tento návrh z roku 2008 by sa teraz mal urýchlene prijať.

Okrem toho by sa mali vykonať mnohé podporné kroky na posilnenie integrácie trhu v odvetví zdravotníctva. Komisia, spolu s členskými štátmi, by mala naštartovať podrobné porovnávanie zdravotných systémov v celej Európskej únii. Mala by získavať a rozširovať poznatky o najlepších technológiách v odvetví zdravotnej starostlivosti, vychádzajúc z pilotného projektu zdravotných technológií. Malo by sa podporovať používanie elektronických zdravotných technológií na podporu rozhodovania v rámci zdravotných systémov na účely systematického využívania najlepšej zistenej praxe. Mali by

sa vytvoriť ciele pravidlá na ďalšie uľahčenie voľného pohybu pacientov v EÚ.

*Hlavné odporúčania:*

- ⇒ preskúmať, ktoré iniciatívy sa vyžadujú vzhľadom na odvetvia služieb, ktoré nie sú vôbec, alebo nie sú v plnej miere v pôsobnosti smernice o službách, a predložiť potrebné návrhy,
- ⇒ prijať navrhnutú smernicu o cezhraničnom poskytovaní zdravotnej starostlivosti a prijať opatrenia na jej podporu, najmä naštartovať porovnávanie zdravotných systémov v členských štátoch.

## 2.7. Pracujúci na jednotnom trhu: staré problémy a nové výzvy

Nadnárodná mobilita pracovnej sily má pre Európu dôležitý význam. Podporuje sa širšia mobilita v zamestnaní – medzi pracovnými miestami a odvetviami – a sociálna – medzi sociálnymi skupinami, ktorá sa všeobecne považuje za predpoklad hospodárskeho úspechu Európy, ktorý sa prejaví po ústupe globálnej recesie. Uzavreté vnútroštátne trhy práce alebo pracovné odvetvia, chránené pred hospodárskou súťažou, neprinesú vyššiu zamestnanosť, ani rýchlejší rast. Mobilita pracovnej sily je tiež rozhodujúca pre utlmenie asymetrických otrasov a reagovanie na miestne reštrukturalizačné procesy v rámci eurozóny, kde výmenný kurz a menová politika sú nástroje, ktoré už nemajú k dispozícii štátne orgány. V Európe je však mobilita pracovných síl; ktorá je potrebná na zvýšenie efektívnosti jej trhov práce a na zabezpečenie správneho fungovania menovej únie, stále nedostatočná.

Mobilitu pracovnej sily medzi členskými krajinami komplikuje množstvo skutočne existujúcich prekážok, ktoré vytvárajú jazykové alebo kultúrne faktory, rodinné modely a štruktúra trhu s bývaním. Množstvo právnych a administratívnych prekážok pretrváva, ale celková voľnosť pohybu pracujúcich je z právneho hľadiska úspechom. Z hospodárskeho a politického uhla pohľadu tu však stále zostáva bremeno dvoch paradoxov.

Po prvé, zo štyroch slobôd je sloboda pohybu pracujúcich najviac diskutovaná a súčasne najmenej využívaná. Veľká časť európskej verejnosti, ako sa ukazuje aj pri rozhovoroch o rozšírení a o ratifikácii Ústavnej alebo Lisabonskej zmluvy, má obavy z toho, že migrácia pracovnej sily spôsobí zníženie miezd, vezme prácu miestnym pracujúcim a stane sa záťažou pre sociálny systém. V ostrom kontraste s tým je Európa oblasťou s nízkou mobilitou. V súčasnosti iba 2,3 % Európanov žije v inom členskom štáte ako je ich štátna príslušnosť. Vo federálnom usporiadaní a jednotnom hospodárstve, ako majú Spojené štáty, je podiel obyvateľov USA, ktorí sa v jednom roku presunú do iného štátu, asi trikrát vyšší. Počet ľudí, ktorí pracujú v inom členskom štáte, sa v priebehu času nezmenil. Od roku 2001 sa počet obyvateľov EÚ, ktorí žijú v inom členskom štáte, zvýšil asi na 4 milióny. Migrácia z krajín mimo EÚ je v porovnaní s tým oveľa významnejší jav z pohľadu trhu práce členských štátov. V EÚ počet občanov z krajín mimo EÚ dosiahol v roku 2008 19,5 milióna, t. j. 3,9 % všetkého obyvateľstva. Okrem toho podľa prieskumov Eurobarometra väčšina Európanov nemá záujem o prácu inde v EÚ, alebo v tom vidí príliš mnoho prekážok. Tento zdržanlivý postoj k mobilite sa nijako podstatne nelíši medzi starými a novými členskými štátmi.

Druhý paradox spočíva v tom, že slobode pohybu pracujúcich stojí v ceste oveľa menej právnych prekážok ako pri ostatných troch hospodárskych slobodách, ale

tieto prekážky sú najzávažnejšie a ich prekonanie je najťažšie. Aktualizácia nariadení o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia si vyžiadala 11 rokov rokovanií.

V čase hospodárskeho poklesu sa ukázalo, že dokonca aj v čase krízy sú v EÚ neobsadené pracovné miesta. Dosiahnutie cieľov programu Európa 2020 si vyžaduje, aby sa Európa postavila k týmto paradoxom priamo a podporila väčšiu mobilitu a väčšie využívanie práv na voľný pohyb. Stúpajúca úroveň nezamestnanosti, pretrvávajúce rozdiely v príjmoch a mzdách medzi rôznymi európskymi regiónmi nevyvolávajú väčšiu mobilitu automaticky a určite nevyvolávajú ten typ mobility, ktorý môže byť pre Európu prínosom.

Európa môže získať väčšie výhody z mobility vysoko kvalifikovaných pracovníkov v nových a inovačných odvetviach, prijatím nových dynamických typov mobility a podporou takých foriem obežnej mobility v rámci EÚ, ktorou sa odliv mozgov vyrovnáva ich prílivom. To neznamená prehodnotenie ustálených postupov. Skôr je potrebné tvrdšie sa vyrovnáť s niektorými dobre známymi starými právnymi a administratívnymi prekážkami a posúdiť, ako by sa mali riešiť nové výzvy, ktoré nastoľujú nové a viac diverzifikované typy mobilných pracovníkov.

#### *Zabezpečenie koordinácie práv sociálneho zabezpečenia a prenosnosti práv na dôchodky pre všetkých*

Hlavným predpokladom pre voľný pohyb pracujúcich je to, aby osoba, ktorá sa presúva v rámci EÚ, nevidela v tom nepriaznivý vplyv na stav svojho sociálneho zabezpečenia. Balíkom na koordináciu systémov sociálneho zabezpečenia, ktorý bol prijatý v júli 2009 po zdĺhavých rokovaniach, sa zmodernizovali predpisy Spoločenstva z päťdesiatych rokov. To znamená významný pokrok, ale odvtedy sa už veci posunuli dopredu. Existujúce pravidlá sú navrhnuté tak, aby sa riešili problémy a potreby toho typu migrácie, ktorý bol charakteristický pre trhy práce v minulosti. Je to priestor na ich ďalšie prispôsobenie situácii nových a viac diverzifikovaných typov mobilných pracovníkov a pracovníkov nepoistených v ich domovskej krajine.

Osobitným problémom je prenosnosť doplnkových dôchodkov a práv zdravotného poistenia. Súčasný regulačný rámec rieši nároky sociálneho zabezpečenia, ale nedokáže zabrániť stratám z nepovinných foriem sociálnej ochrany. Tým stavia vysoko mobilných pracovníkov do zvlášť nevýhodnej situácie, pretože títo často menia systém aj niekoľkokrát za život, pričom sa mení aj ich zamestnanecký status a typ zaradenia. Návrh Komisie v tejto oblasti čaká na stanovisko Rady od roku 2008 napriek silnej podpore Európskeho parlamentu.

Komisia by mala prioritne riešiť otázku prekážok nadnárodnej mobility pracovných síl na svojich nadchádzajúcich rokovaníach o dôchodkových systémoch v Európe. Jedna možnosť v tejto súvislosti by bolo posúdenie vytvorenia 28. režimu doplnkových dôchodkových práv. Bol by to režim v plnom rozsahu nastavený podľa predpisov EÚ, ale existoval by súbežne s vnútroštátnymi predpismi a bol by teda voliteľnou možnosťou pre spoločnosti a pracovníkov. Pre pracovníka, ktorý by si zvolil tento režim, by v celej Európe platili tie isté predpisy o nepovinných dávkach. Kvôli zjednodušeniu celej veci by tu bola ďalšia podvoľba na obmedzenie výberu tohto režimu len na pracovníkov, ktorí uzatvoria svoju prvú zmluvu. To by slúžilo ako stimul pre mobilitu určitých mladých pracovníkov, ktorí sú najrozhodnejšími stúpenkami medzinárodnej mobility.

Určitá pozornosť by sa mala venovať aj odstráneniu daňových prekážok pre cezhraničnú prácu. Rozdiely v daňových sadzbách medzi členskými štátmi znemožňujú dosiahnutie úplne neutrálnej úpravy podmienok cezhraničných hospodárskych činností. To je oblasť, kde sa ďalší postup ponechal na judikatúru Európskeho súdneho dvora. Existuje tu priestor pre politické kroky s cieľom zabezpečiť daňovú neutralitu, napríklad v oblasti daní z príjmov, ktoré sú závislé od vyst'ahovaleckých príspevkov.

### *Zrýchlenie a uľahčovanie uznávania odborných kvalifikácií*

Druhá veľká prekážka, ktorá stojí v ceste zvýšeniu cezhraničnej pracovnej mobility, je zložitosť medzinárodného uznávania odborných kvalifikácií. Automatické uznávanie kvalifikácií sa uplatňuje len pri siedmich z viac ako 800 profesií. V ostatných prípadoch (nekalé) administratívne postupy, priet'ahy v procesoch uznávania a odpor podnikateľskej obce na vnútroštátnej úrovni zvyšujú náklady a náročnosť skúšok v zahraničí a účinne stupňujú prekážky proti vstupu do regulovaných profesií. Súčasný právny rámec, ktorý je ustanovený v smernici 2005/36/ES o uľahčení vzájomného uznávania odbornej kvalifikácie medzi členskými štátmi, sa musí spresniť a posilniť. Teraz je tu priestor na zvýšenie latky v tejto oblasti. Zmluva o Európskej únii nahrádza jednomyseľné rozhodnutie Rady ministrov kvalifikovanou väčšinou. Okrem toho je tu lepšia informovanosť o tom, že napriek bolonskému procesu sa obsah vzdelávania v členských štátoch nezblížil natoľko, aby ďalšie kroky boli zbytočné. V snahe uľahčiť uznávanie odbornej kvalifikácie by sa malo zmodernizovať *acquis* v tejto oblasti. Priestor na automatické uznávanie odbornosti pre nové profesie, mimo dnešných siedmich profesií, by sa mal rozšíriť na nové odvetvia, najmä na uľahčenie mobility vysoko kvalifikovaných pracovníkov so zameraním na nové profesie v ekologických a digitálnych odvetviach.

Rovnakú zásadnú dôležitosť má vytvorenie európskej taxonómie odborných znalostí a kvalifikácie. Tento systém umožní, aby sa schopnosti a kvalifikácia uchádzačov o pracovné miesta alebo požiadavky pracovného miesta, formulované v ponukách voľných miest, chápali rovnako všade v Európe a aby boli ľahko prenosné.

*Lepšie porovnávanie schopností s voľnými pracovnými miestami na celom jednotnom trhu*

Tretí rad prekážok proti voľnému pohybu pracovníkov sa týka efektívneho porovnávania odborných znalostí s cezhraničnými voľnými pracovnými miestami. Na úrovni EÚ aj na vnútroštátnej úrovni sú potrebné opatrenia na rôznych frontoch. Sieť EURES je úspešný príbeh. Keďže spája verejné služby zamestnanosti všetkých členských štátov, v súčasnosti spravuje 1 000 000 voľných pracovných miest a zohráva významnú úlohu v tom, že poskytuje komplexné poradenstvo uchádzačom o prácu v zahraničí a firmám hľadajúcim pracovníkov, pričom spája verejné služby zamestnanosti všetkých členských štátov. Postupom času rozšírila svoje úlohy a z jednoduchej údajovej základne na úrovni EÚ sa vyvinula na platformu pre medzinárodné sprostredkovanie práce v Európe. Tento proces by mal pokračovať vytvorením väzieb siete EURES na verejné služby zamestnanosti, sociálnych partnerov a súkromné služby zamestnanosti, posilnením jej funkcií na porovnávanie odborných znalostí a pokrytím všetkých etáp mobility. Mali by sa tiež vytvoriť spojenia s informačnými sieťami a so sieťami na riešenie problémov, ako je SOLVIT, s cieľom reagovať na všetky obavy a otázky občanov v súvislosti s využívaním ich práv na mobilitu. Väčšia pozornosť by sa mala venovať aj poskytovaniu informácií, rád a podnetov pracovníkom, ktorí sa chcú vrátiť do svojich domovských krajín po získaní pracovných skúseností v zahraničí. Návrat do krajiny pôvodu patrí do oblasti voľného pohybu pracovníkov a spoluprácou medzi inštitúciami EÚ a vnútroštátnych verejných služieb zamestnanosti by sa malo zabezpečiť, aby mobilita priniesla pridanú hodnotu aj domovským krajinám.

Vnútroštátne verejné služby zamestnanosti a štátna politika, spolu so sociálnymi partnermi na úrovni štátu, musia tiež významne prispieť k vytváraniu prostredia ústretovejšieho pre mobilitu v Európe a dohliadať na riadne vykonávanie práv a povinností pracovníkov a firiem. Zo štrukturálnych fondov EÚ, a najmä z Európskeho sociálneho fondu, by sa mali podporiť a uľahčiť opatrenia na povzbudenie mobility v rámci EÚ a posilniť informačné a poradenské služby v oblasti práv súvisiacich s mobilitou.

*Hlavné odporúčania:*

- ⇒ koordinovať systémy sociálneho zabezpečenia pre vysoko mobilných jednotlivcov a najmä pre výskumných pracovníkov,
- ⇒ zaviesť 28. režim pre doplnkové dôchodkové práva cezhraničných pracovníkov,
- ⇒ odstrániť daňové prekážky cezhraničnej práce,
- ⇒ rozšíriť automatické uznávanie kvalifikácií,
- ⇒ posilniť transparentnosť a uznávanie kvalifikácie a schopností vytvorením národných kvalifikačných systémov a zavedením systému európskej taxonómie schopností a kvalifikácie,
- ⇒ posilniť systém EURES jeho transformáciou na plne kvalifikovanú platformu na sprostredkovanie práce v rámci jednotného trhu.



## 2.8. Jednotný trh kapitálových a finančných služieb

### *Dohľad nad jednotným trhom, netrieštenie trhu prostredníctvom dohľadu*

Jednotný trh kapitálu a úzko prepojený jednotný trh finančných služieb sú najdôležitejšie faktory pre efektívne pridelovanie zdrojov, čo je hlavná hnacia sila pre rast a zamestnanosť a pre stabilitu hospodárstva. V sedemdesiatych a osemdesiatych rokoch, a to najmä v Európe, systém prísnych obmedzení v oblasti hospodárskej súťaže a obmedzenia v pridelovaní prostriedkov do odvetvia finančných služieb, ktoré sa často navrhovali v prospech financovania deficitov verejného sektora, mali nepriaznivý vplyv na investície a rast. Následná etapa finančnej liberalizácie od deväťdesiatych rokov, ktorú – najmä v Spojených štátoch – nesprevádzalo zodpovedajúce zlepšenie obozretnej regulácie a dohľadu, bola rozhodujúcim činiteľom finančnej krízy.

Európska únia sa v súčasnosti aj v kontexte skupiny krajín G20 zapája do ambiciózneho programu s cieľom zaviesť vhodný systém dohľadu. Tento program uviedla do chodu De Larosièrova správa, vypracovaná na základe zadania Európskej komisie.

Postup tvorby politiky v tejto oblasti vykonávajú inštitúcie EÚ ako prioritnú záležitosť. Preto sa v tejto správe nepovažuje za potrebné skúmať tieto prebiehajúce práce (1).

Čo sa však javí ako potrebné, je zdôraznenie rozhodujúceho významu toho, aby sa v budúcich legislatívnych rozhodnutiach, ktoré vydá Parlament a Rada, venovala hlavná pozornosť vplyvom týchto rozhodnutí na jednotný trh pre finančné služby. Štruktúry dohľadu, ktoré sa zavedú na základe týchto rozhodnutí, pravdepodobne poznačia finančný terén EÚ na dlhý čas. Bolo by vážnou strategickou chybou, keby Rada pod tlakom členských štátov, ktoré uprednostňujú prirodzenú tendenciu chrániť právomoci vnútroštátneho dohľadu, podporila nedôrazné riešenia. To by predstavovalo riziko smerovania k roztrieštenému a zraniteľnejšiemu jednotnému trhu.

### *Podpora jednotného trhu a finančnej integrácie prostredníctvom emisie dlhopisov EÚ*

EÚ potrebuje moderný a rozvinutý finančný systém, postavený na likvidnej a bezrizikovej triede aktív, ktoré ako východisko pre oceňovanie iných aktív, by vytvorili základ pre efektívne vykonávanie najdôležitejších funkcií v oblasti pridelovania zdrojov, sprostredkovania medzi úsporami a investíciami, podpory lepšieho rozloženia rizika a zabezpečenia rovnomernejšieho prenášania jednotnej menovej politiky na celú eurozónu. Tým by sa posilnil jednotný trh,

posilnilo by sa euro ako globálna mena a podporilo by sa bezproblémové fungovanie hospodárstiev EÚ za normálnych okolností, ako aj v konfrontácii s vonkajšími otrasmi a finančnými krízami, a v konečnom dôsledku by sa zvýšil rast a vytváranie pracovných príležitostí v členských štátoch.

Trh štátnych dlhopisov pôsobil ako katalyzátor posilňovania európskych finančných trhov od zavedenia eura a priaznivo naň pôsobil vznik väčšej a diverzifikovanej investorskej základne, obmedzenie transakčných a finančných nákladov pre štátne správy a zároveň prispel k rozvoju trhov pre iné súvisiace triedy aktív (napríklad firemné dlhopisy, kryté dlhopisy, cenné papiere kryté aktívami a rad derivátových nástrojov).

Trh štátnych dlhopisov je však stále roztrieštený, keďže emisia dlhových nástrojov zostáva na vnútroštátnej úrovni a dodnes sa nepodnikol žiadny krok – okrem trochu lepšej transparentnosti a koordinácie emisií – na dosiahnutie úspor z rozsahu v takej miere, akú dovoľuje euro. Roztrieštenosť spôsobuje, že európsky trh s dlhopismi je menej likvidný ako sú podobné trhy v Spojených štátoch a v Japonsku<sup>8</sup>, a v dôsledku toho vznikajú náklady pre investorov, emitentov, iných dlžníkov a nakoniec aj pre občanov Európy. Napríklad domácnosti zbytočne platia vyššie úrokové sadzby na svoje hypotéky, ktorých výška sa stanovuje na základe štátnych dlhopisov.<sup>9</sup> Spoločnosti, najmä menšie, sotva môžu financovať dlhopisy, čo pre ne znamená riziko v oblasti riadenia spoločnosti súvisiace s kapitálovým financovaním. Veľké verejné infraštruktúry v Európe, ako sú transeurópske siete, sú nadnárodné, nevhodné pre súčasné roztrieštené vnútroštátne systémy, a ich financovanie trpí neexistenciou likvidného trhu s dlhopismi s veľmi dlhou splatnosťou, zatiaľ čo dlhodobí investori, ako sú dôchodkové fondy, sa nevedia dostať k takej ponuke dlhopisov, ktoré by vyhovovali ich investičným potrebám. Finančné operácie, ktoré vykonávajú inštitúcie EÚ, sú pravdepodobne tiež drahšie, ako by mohli byť. Súčasná roztrieštenosť odrádza zahraničný kapitál od vstupu do Európy – napríklad malé emisie nepriťahujú najbohatšie fondy – a ak aj prídu, požadujú príplatky na kompenzáciu nelikvidnosti európskeho trhu s dlhopismi, čo znamená čistý prevod bohatstva do zvyšku sveta. A nakoniec, nefungujúce finančné trhy môžu brzdiť reformy v iných oblastiach.<sup>10</sup> Celkove potenciál eura je bez podpory vhodných finančných nástrojov pre investičné portfólio v rámci jednotného finančného trhu nevyhnutne obmedzený, čo spôsobuje, že eurozóna je menej atraktívna oblasť pre finančné investície, najmä v časoch finančnej

---

<sup>8</sup> Ako o tom svedčí nízky obrat na trhu s hotovosťou a posun likvidity k derivátovým trhom, ako aj skutočnosť, že emisie sú stále pomerne malé a že neexistuje žiadny efektívny a v plnej miere reprezentatívny referenčný nástroj v oblasti splatnosti a typológie, ktorým nie je ani nemecký Bund, napriek tomu, že sa tak javí.

<sup>9</sup> Na každú hypotéku v hodnote 100 000 EUR za desať rokov každý základný bod úrokov v dôsledku neefektívnosti trhu štátnych dlhopisov znamená v tomto období zaplatiť na úrokoch navyše o viac ako 50 EUR.

<sup>10</sup> Keď sa hospodárskym subjektom umožní postupom času prepojiť krátkodobé straty príjmov s plynulou spotrebou, fungujúce finančné trhy urýchlia dlhodobé prínosy z reforiem.

krízy, čím sa obmedzuje objem kapitálu, ktorý má Európa k dispozícii, a teda aj potenciálny rast a zamestnanosť.

V Európe existuje štátny dlhopis, ktorý sa vníma ako likvidné a bezpečné aktívum: nemecký Bund. Jeho sila vyplýva z pomerne veľkého uprednostňovania zo strany investorov v porovnaní s inými štátnymi dlhopismi v Európe. Z globálneho hľadiska je však Bund relatívne malá entita. V nedávnom poklese eura počas gréckej krízy sa prejavil odliv kapitálu z Európy do rezerv USA, ktorý nedokázala potlačiť ani kvalita dlhopisu Bund. Európa jasne stráca kvôli nedostatku globálnych aktív.

Riešenie roztrieštenosti trhu štátnych dlhopisov vyžaduje vytvorenie nového celoeurópskeho trhu s globálnym rozmerom. Súčasne sa treba zaoberať oprávnenými obavami: každé riešenie musí zabezpečiť, aby krajiny s dobrou fiškálnou disciplínou neboli nútené poskytovať pomoc na prekonanie problémov nedisciplinovaným členským štátom, či už v takej alebo onakej forme. Iba strach z toho by ovplyvnil ich súčasné zvýhodnené postavenie na trhu a každý návrh by tým hneď stratil svoju atraktívnosť. Je preto potrebné vykonať premyslené zmeny v emisných postupoch, aby sa zlepšilo fungovanie jednotného trhu a súčasne sa zabezpečilo dodržiavanie pravidla zmluvy proti pomoci na prekonanie problémov. Okrem účinnejšieho mnohostranného dohľadu by sa pri riešení subjektívneho rizika mohli využiť aj prísnejšie disciplinárne opatrenia pre rozhadzovačné štátne správy.<sup>11</sup> Mohlo by sa to dosiahnuť zvýšením citlivosti trhov na vývoj vnútroštátnych rozpočtov a tým, že by sa iným krajinám EÚ umožnila väčšia účasť na zvládaní možného nesplácania štátneho dlhu, a teda pravdepodobnejšie a ľahšie ako za trhovú cenu.

Na základe týchto skutočností vypožičiavanie vo veľkom prostredníctvom niektorého európskeho orgánu a z toho následné poskytovanie pôžičiek členským krajinám môže predstavovať vyvážené riešenie. Pôžičky členským štátom by nemali prekročiť danú úroveň z HDP danej krajiny (ktorá je rovnaká pre všetky členské štáty), takže pre ich finančné potreby nekryté týmto mechanizmom by vlády naďalej vydávali vlastné vnútroštátne dlžné cenné papiere, za ktoré by ďalej niesli individuálnu zodpovednosť.

Keby členské štáty získali prístup k lacnejšiemu financovaniu prostredníctvom tohto mechanizmu, považovali by príslušný európsky orgán za preferovaného veriteľa v porovnaní s vlastníkmi ich dlžných cenných papierov pohybujúcich sa na trhu, čím by sa teoreticky zvýšila možnosť nesplácania iba týchto dlžných cenných papierov. To by zasa následne malo vystupňovať tlak trhu na

---

<sup>11</sup> Trhová disciplína bola od naštartovania Európskej menovej únie dosť neúčinná v tom, že nebránila hromadeniu nevyváženosti, čím sa nakoniec vystavilo ohrozeniu samotné dodržiavanie pravidla zmluvy o neposkytovaní pomoci na riešenie problémov.

obiehajúce dlžné cenné papiere (a na výnosy z nich) vytvorením silnejších stimulov pre členské štáty na rýchle zníženie dlhu prostredníctvom zdravých fiškálnych politík.

Takýto mechanizmus by mal platiť pre všetky krajiny EÚ a krajiny, ktoré nemajú euro ako menu, ale dostávajú pôžičky v eurách. Tým by sa posilnila ich stimulácia na zabezpečenie stability voči euru v súlade s požiadavkami ERM-II a podporil by sa proces rozširovania eurozóny. A naopak, čím je väčší počet krajín EÚ, ktoré sa zúčastňujú na tomto mechanizme, tým väčšie sú prínosy pre likviditu a prehĺbenie európskeho trhu dlhopisov, a v konečnom dôsledku pre jednotný trh EÚ.

Začínať s menšou skupinou krajín by bolo zaujímavé za predpokladu, že vznikne emitent, ktorý je významný na globálnej úrovni. Tento mechanizmus by teda bol atraktívny už aj vtedy, ak by sa k nemu pripojili členské štáty EÚ s menšími a stredne veľkými dlhmi, a ešte atraktívnejší pri účasti krajín s veľkými dlhmi. Skutočné prínosy pre EÚ by sa v plnom rozsahu získali vtedy, keby Nemecko bolo ochotné zúčastňovať sa na tomto procese. Pre Európu by to znamenalo významný krok smerom k efektívnejšiemu finančnému trhu a k silnejšiemu jednotnému trhu, čím by sa podporilo euro ako medzinárodná mena a európske hospodárstvo ako celok. Nemecku by to poskytlo možnosť stáť v čele procesu, ktorý je pre Európu nanajvýš dôležitý z politického aj hospodárskeho hľadiska, a ovplyvňovať tvorbu mechanizmu tak, aby sa riešili obavy v oblasti zabezpečenia prísnejšej fiškálnej disciplíny v EÚ a zachovali sa jeho priaznivé podmienky financovania.

*Hlavné odporúčania:*

- ⇒ zabezpečiť takú štruktúru finančného dohľadu, ktorá by neviedla k roztriešteniu jednotného trhu,
- ⇒ preskúmať možnosť posilnenia finančnej integrácie prostredníctvom emisií dlhopisov EÚ.

## **2.9. Fyzická infraštruktúra jednotného trhu: splnenie výzvy v oblasti investovania**

Nie je možné predstaviť si jednotný trh bez fyzickej infraštruktúry, ktorá spája jeho časti: cesty a iné dopravné spojenia, elektrické siete, elektronické komunikačné prostriedky a vodné siete. Infraštruktúry sú životne dôležité pre zabezpečenie mobility, ktorá podporuje fungovanie integrovaného trhu a prispieva k rastu a udržateľnému rozvoju. Sú tiež kľúčom k zabezpečeniu územnej súdržnosti. Napriek tomu, že sa uznáva dôležitosť dimenzie infraštruktúry jednotného trhu, a ústrednej úlohy, ktorú zohráva EÚ pri budovaní transeurópskych sietí, stále existuje množstvo prekážok, ktoré v tejto oblasti bránia „myslieť európsky“.

Plánovanie, financovanie a riadenie projektov v oblasti infraštruktúry sa vykonáva prevažne na vnútroštátnych úrovniach. Ako sa výroba a distribúcia stáva stále integrovanejšou a prekračuje štátne hranice a aj také odvetvia ako energetika a elektronická komunikácia si vyžadujú nové prepojenia, cezhraničné „biele“ miesta v oblasti infraštruktúry sa v Európe stávajú stále naliehavším problémom. Na jednej strane stále existujú slabiny v rámci jednotného trhu, najmä v nových členských štátoch. Na druhej strane sa nová infraštruktúra musí vybudovať, ak má Európa zrýchliť prechod na ekologické znalostné hospodárstvo.

Vyplnenie týchto „bielych“ miest v infraštruktúrach je technická a koordinačná výzva, ale je to takisto výzva finančná. Hospodárska kríza má veľký vplyv na schopnosť členských štátov financovať nové projekty v oblasti infraštruktúry v časoch, keď sa má uprednostniť fiškálna konsolidácia. Zároveň súkromný sektor zápasí so závažnými obmedzeniami pri získavaní zdrojov a potrebuje právnu istotu v podobe jednoznačných usmernení pre vykonávanie politiky hospodárskej súťaže (protimonopolné opatrenia a štátna pomoc) v tejto oblasti, ako aj stimuly na investovanie do sietí v konkurenčnom prostredí. Európa potrebuje nový pohľad na ekonomiku cezhraničných investícií a na inovačné spôsoby zabezpečenia ich financovania. Najdôležitejšou otázkou pre Európu je, ako získať nové zdroje na strednodobé a dlhodobé investície celoeurópskeho významu. Jednou cestou na riešenie tohto problému je posúdiť všetky možnosti spojenia verejného a súkromného financovania, vrátane širšieho využívania inovačných zdrojov financovania, ako sú poplatky za využívanie. Obmedzený fiškálny priestor, ktorý majú štátne správy k dispozícii, prirodzene vyvolá zvýšenie dôležitosti verejno-súkromných partnerstiev, ako nástroja na zabezpečenie investícií v oblasti infraštruktúr. Zjednodušenie spojenia verejno-súkromných partnerstiev s využívaním štrukturálnych fondov bude z tohto hľadiska rozhodujúce.

Ďalšou možnosťou je zvýšiť stimuláciu pre dlhodobých investorov (finančné inštitúcie s verejným mandátom, ale aj pre súkromných investorov, vrátane dôchodkových fondov) na presmerovanie ich zdrojov do dlhodobých projektov v oblasti infraštruktúr. Objem finančných prostriedkov v správe dlhodobých investorov na globálnej úrovni sa odhaduje na 30 000 miliárd EUR, ale z toho iba zlomok sa používa na investovanie v oblasti infraštruktúr. Najnovšie inovačné skúsenosti, ako je fond Marguerite vo výške 1,5 miliardy EUR, ktorý spája Európsku investičnú banku a verejné finančné inštitúcie šiestich členských štátov, sú dobrým východiskom. Malo by sa zvažiť, či by sa mal na tento účel vytvoriť *ad hoc* európsky právny rámec pre dlhodobých investorov s cieľom podnietiť ich zameranie na investovanie do infraštruktúr, pričom by sa prihliadalo na ich špecifické charakteristiky a rozmanitosť účastníkov v tejto skupine investorov.

A nakoniec, značné zdroje na investovanie do infraštruktúr by sa mohli uvoľniť, keby v Európe vznikol likvidný trh dlhopisov s veľmi dlhými lehotami splatnosti. To by mohlo slúžiť na získavanie financií na veľké cezhraničné investície na úrovni EÚ, ako aj na ponuku primeraného prísunu dlhopisov na plnenie dlhodobých investičných potrieb investorov. Vytvorenie takéhoto trhu by si vyžiadalo posúdenie možností riešenia súčasnej roztrieštenosti trhu štátnych dlhopisov v Európe.

*Hlavné odporúčania:*

- ⇒ uľahčiť spojenie verejno-súkromných partnerstiev s využívaním štrukturálnych fondov,
- ⇒ preskúmať, či by bol potrebný európsky právny rámec za účelom podpory zamerania dlhodobých investorov na projekty v oblasti infraštruktúr,
- ⇒ poskytnúť najvyššiu právnu bezpečnosť pre politiku hospodárskej súťaže v oblasti investovania a financovania v oblasti infraštruktúr.

## **KAPITOLA 3**

### **DOSIAHNUTIE ZHODY VO VECI SILNEJŠIEHO JEDNOTNÉHO TRHU**

### **3.1. Jednotný trh pre „vysoko konkurencieschopné sociálne trhové hospodárstvo“**

Ústredná naliehavá úloha tejto správy je obnova hybnej sily jednotného trhu. Vyplnenie medzier a poukázanie na nové hranice je rozhodujúce pre vytvorenie novej energie a dôvery pre projekt jednotného trhu. To všetko nemusí stačiť na vytvorenie politického ovzdušia pre udržateľné kroky, keď veľké skupiny európskej verejnosti, niekedy spolu s vedúcimi politikmi a dokonca aj s hlavnými podnikateľskými subjektmi, pochybujú o výhodách integrácie trhu a zastávajú názor, že otvorením trhu sa zašlo ďalej, ako sa žiadalo alebo bolo žiaduce.

Postupom času sa v systéme EÚ nahromadili znaky vnútornej asymetrie medzi integráciou trhu na nadnárodnej úrovni a sociálnou ochranou na vnútroštátnej úrovni, ktoré vytvárajú trenia a sú zdrojom rozčarovania a nevraživosti voči otvorenému trhu. Aby bolo opakované naštartovanie jednotného trhu udržateľné, je potrebné cieleným spôsobom odstrániť zdroje týchto trení. V niektorých prípadoch to znamená upraviť existujúce predpisy pre jednotný trh tak, aby sa zohľadnili potreby spoločenského a miestneho kontextu. V iných prípadoch je potrebné zaviesť väčšiu koordináciu vnútroštátnych regulačných systémov, aby sa zabezpečila ich súdržnosť a zhoda so zásadami EÚ.

Na ďalších stranách táto správa obsahuje posúdenie politických výziev a možných krokov v oblasti voľného pohybu pracovníkov, sociálnych služieb vo všeobecnom záujme, verejného obstarávania, priemyselnej politiky, koordinácie daňovej politiky a regionálnej politiky. To sú stavebné kamene súladu medzi jednotným trhom a sociálnou a občianskou dimenziou odôvodnenia „vysoko konkurencieschopného sociálneho trhového hospodárstva“ v zmluve.

### **3.2. Hospodárske slobody a práva pracujúcich po Vikingovi a Lavalovi**

V rokoch 2007 a 2008 rozhodnutia Európskeho súdneho dvora v prípadoch Viking, Laval, Ruffert a Komisia verus Luxembursko znova oživilí starý rozkol, ktorý sa nikdy neurovnal: rozdelenie na zástancov väčšej integrácie trhu a na tých, ktorí sa domnievajú, že volaním po hospodárskych slobodách a zrušení regulačných bariér sa uzákoňuje demontáž sociálnych práv chránených na vnútroštátnej úrovni.

Znovuoživenie tohto rozdelenia môže pre jednotný trh a EÚ spôsobiť stratu sympatií tej časti verejnej mienky, robotníckych hnutí a odborov, ktorá bola v priebehu času hlavným stúpencom hospodárskej integrácie.



Súdne prípady odhalili konfliktné línie, ktoré oddeľujú jednotný trh a sociálnu dimenziu na vnútroštátnej úrovni v dvoch smeroch.

Po prvé, tieto prípady vyniesli na povrch pnutia, ktorým podlieha súčasný regulačný rámec pre vysielanie pracovníkov vzhľadom na rôzne sociálne podmienky a podmienky zamestnanosti medzi členskými štátmi, a mimoriadnu citlivosť pri vnímaní rizík sociálneho dumpingu a nekalej hospodárskej súťaže. Po druhé, rozhodnutia súdu ukázali, že pôsobnosť právnych predpisov EÚ siaha až do oblasti hromadných pracovných sporov. To spôsobilo, že sociálni partneri a spoločné kroky sa dostali priamo do ťažiska hospodárskeho utvárania jednotného trhu. Súčasne sa predpokladalo, že vnútroštátne systémy priemyselných vzťahov a uplatňovanie práva na štrajk by sa možno museli upraviť tak, aby boli v súlade s hospodárskymi slobodami, ktoré sa ustanovili v zmluve.

Konkrétne a normatívne otázky sú navzájom úzko prepojené. Pokiaľ ide o praktické dôvody otázka je, či smernica o vysielaní pracovníkov ešte stále poskytuje primerané východiská pre zvládnutie narastajúceho počtu pracovníkov dočasne pridelených na práce v zahraničí, a či súčasne chráni práva týchto pracovníkov. Z normatívnych dôvodov sa táto otázka týka priestoru pre právo pracovníkov na organizovanie sociálnych nepokojov v rámci jednotného trhu a ich právneho postavenia z pohľadu hospodárskych slobôd.

Politickí činitelia a sociálni partneri si dobre uvedomujú, že objasnenie týchto otázok by sa nemalo ponechať na budúce príležitostné spory na Európskom súdnom dvore alebo na vnútroštátnych súdoch. Politické sily sa musia zapojiť do hľadania riešenia v súlade s cieľom zmluvy, ktorým je „sociálne trhové hospodárstvo“.

Predseda Barroso oznámil pred Európskym parlamentom zámer predložiť nariadenie na zlepšenie spôsobu výkladu a vykonania smernice o vysielaní pracovníkov. Vzhľadom na priepastný rozdiel medzi pracovnými pozíciami a požiadavkami sociálnych partnerov v tejto otázke je riešenie v tejto oblasti nanajvýš citlivý problém.

Keďže táto otázka je mimoriadne významná, pri príprave tejto správy sa venovala osobitná pozornosť názorom a obavám sociálnych partnerov. Spoločné konzultácie sa organizovali s Európskou konfederáciou odborových zväzov (ďalej len „ETUC“) a s BusinessEurope. Sociálni partneri na nich mali možnosť prerokovať svoje obavy na základe stanovísk uvedených v správe „Správa o spoločnom stanovisku európskych sociálnych partnerov k rozhodnutiam Európskeho súdneho dvora v prípadoch Viking, Laval, Ruffert a Luxembursko“, ktorú prijali štyria sociálni partneri 19. marca 2010 ako odpoveď na výzvu

Komisie a francúzskeho predsedníctva EÚ. Pri rokovaní sa ukázalo, že stanoviská sú stále veľmi rozdielne, ale sú tu oblasti spoločného záujmu, na ktorých možno stavať pri zblížovaní strán. Jeden spôsob, ktorým by sa mohlo uľahčiť toto zblíženie, by bolo riešenie konkrétnych aj normatívnych aspektov sporu. Tieto dve otázky však vyžadujú rôzne stratégie na vyváženie jednotného trhu so sociálnymi požiadavkami.

#### *Väčšia zrozumiteľnosť pri vykonávaní smernice o vysielaní pracovníkov*

Zabezpečenie spravodlivého a vyváženého právneho rámca pre vysielanie pracovníkov vyžaduje obmedzenie priestoru pre nejasnosti vo výklade a vykonávaní smernice o vysielaní pracovníkov. Členské štáty, v ktorých sa objavili najväčšie problémy, prijali vykonávacie právne predpisy, aj keď niekedy cestou náročného politického postupu. Opatrenia na európskej úrovni by však boli užitočné v záujme rozptýlenia nejasností, ktoré stále ovplyvňujú výklad smernice, a to uľahčenie prístupu k informáciám, posilnenie spolupráce medzi štátnymi správami a zlepšenie ukladania sankcií za zneužívanie. V tejto súvislosti je tiež veľmi dôležité, aby sa zintenzívnil boj proti „schránkovým spoločnostiam“ a aby sa posilnil prístup vyslaných pracovníkov k právnym prostriedkom proti zneužívaniu ich práv v hostiteľských krajinách.

#### *Ochrana práv pracovníkov, odmietnutie protekcionizmu*

Druhá otázka je, ako reagovať na obavy odborov z toho, že uplatňovaním hospodárskych slobôd sa obmedzí ochrana práva na štrajk.

Rozhodnutia Európskeho súdneho dvora časovo predchádzajú nadobudnutie platnosti Lisabonskej zmluvy, v ktorej sa jednoznačne ustanovuje sociálne trhové hospodárstvo ako cieľ Únie a Európska charta základných práv sa na úrovni zmluvy stáva právne záväznou. Tieto aspekty by mali formovať nový právny kontext, kde otázky a obavy, ktoré vyjadrujú odbory, by mohli nájsť primeranú odozvu. Ak k tomu však nedôjde, mal by sa posúdiť priestor pre budúce politické kroky.

V teoretickej rovine sú možné dve protichodné stratégie na vyváženie hospodárskych slobôd a práva na štrajk.

Na jednej strane, odbory navrhujú zmenu a doplnenie zmluvy zavedením doložky, ktorou by sa z jej pôsobnosti odstránilo právo na štrajk – tzv. „doložky o sociálnom pokroku“. Vzorom pre túto doložku by bol článok 2 nariadenia Rady (ES) č. 2679/98 o fungovaní vnútorného trhu vo vzťahu k voľnému pohybu tovaru medzi členskými štátmi. „Doložkou o sociálnom pokroku“ by sa zabezpečila „imunita“ práva na štrajk, v podobe uznanej na vnútroštátnej úrovni,

proti vplyvom pravidiel jednotného trhu. Pokúšať sa o zmeny zmluvy sa v krátkodobom horizonte nejaví ako reálna politická možnosť.

Na druhej strane, protichodná alternatívna stratégia by znamenala reguláciu práva na štrajk na úrovni EÚ. Takéto riešenie sa v zmluve otvorene zakazuje.

V odôvodnení jednotného trhu, ktoré je v súlade so „sociálnym trhovým hospodárstvom“ a ktoré sa ako model prijalo v Lisabonskej zmluve, sa navrhuje tretia stratégia: ciele zásahy za účelom lepšej koordinácie vzájomnej súčinnosti medzi sociálnymi právami a hospodárskymi slobodami v rámci systému EÚ. Otázkou je, ako sa má zaručiť primeraný priestor pre pôsobenie odborov a pracovníkov pri obrane ich záujmov pri ochrane ich práv na organizovanie sociálnych nepokojov bez toho, aby sa cítili príliš obmedzovaní pravidlami jednotného trhu. To je kontext, v ktorom nariadenie Rady (ES) č. 2679/98 môže ponúknuť východisko pri hľadaní riešenia, aj keď je zamerané na situácie veľmi odlišné od pracovných sporov.

V skutočnosti cieľom tohto nariadenia je obnoviť záväzok voľného pohybu tovaru s vylúčením všetkých záporných vplyvov na uplatňovanie práva na štrajk. Ustanovuje sa v ňom zákaz opatrení, ktoré „spôsobia vážne narušenie riadneho fungovania vnútorného trhu a spôsobia tak postihnutým jednotlivcom vážne straty“, pričom sa uznáva, že právo na štrajk je týmto zákazom nedotknuté. Systém včasného varovania o prekážkach proti voľnému pohybu tovaru a výmena informácií medzi príslušnými členskými štátmi sú nastavené tak, aby sa budovala vzájomná dôvera. Komisia zohráva rozhodcovskú úlohu, lebo môže žiadať, aby príslušný členský štát odstránil zistené prekážky proti voľnému pohybu tovaru v stanovenej lehote.

Bez toho, že by bolo potrebné zasiahnuť do smernice o vysielaní pracovníkov ak sa prijmú opatrenia na objasnenie jej vykonania, Komisia a sociálni partneri by mohli v tejto súvislosti preskúmať, či treba brať do úvahy model, ktorý sa ponúka v nariadení Rady (ES) č. 2679/98. To by vyžadovalo zaviesť do právnych predpisov ustanovenie, ktorým by sa zabezpečilo, že vysielanie pracovníkov v súvislosti s cezhraničným poskytovaním služieb nemá žiadny vplyv na organizovanie sociálnych nepokojov a na právo na štrajk, keďže tieto sú chránené Európskou chartou základných práv, a sú v súlade s vnútroštátnymi právnymi predpismi a postupmi, v ktorých sa rešpektujú právne predpisy Spoločenstva. A napokon podobné ustanovenie na ochranu pracovného práva, sa zaviedlo do znenia ďalšej smernice o službách, s drobnými odlišnosťami v podmienkach oproti nariadeniu Rady (ES) č. 2679/98<sup>12</sup>. Toto ustanovenie by sa mohlo doplniť o systém na neformálne riešenie sporov, ktoré sa týkajú

---

<sup>12</sup> Článok 1 ods. 6 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu. Pozri aj odôvodnenie 14.

uplatňovania smernice o vysielaní pracovníkov keď je tu riziko, že tieto spory vyvolajú poruchy fungovania jednotného trhu. V takých situáciách by sa sociálni partneri mali s danou záležitosťou obracať na hostiteľský členský štát. Členský štát by sa mal usilovať nájsť neformálne riešenie a informovať Komisiu, ako aj členský štát, z ktorého vyslaní pracovníci pochádzajú, a zúčastnené spoločnosti. Ak by tieto strany navrhnuté riešenie odmietli, mohli by sa kvôli ochrane svojich práv obrátiť na súd.

Navrhnutým riešením by sa reagovalo na obavy v súvislosti s priestorom pre právo na štrajk v kontexte voľného pohybu pracovníkov a pôsobilo by ako mechanizmus na budovanie dôvery medzi sociálnymi partnermi. Bol by to konkrétny spôsob, ktorý by signalizoval, že jednotný trh je v plnom rozsahu v súlade so sociálnym trhovým hospodárstvom.

*Hlavné odporúčania:*

- ⇒ objasniť vykonávanie smernice o vysielaní pracovníkov a posilniť šírenie informácií o právach a povinnostiach pracovníkov a spoločností, administratívnu spoluprácu a sankcie v rámci voľného pohybu osôb a cezhraničného poskytovania služieb,
- ⇒ ak sa prijmú opatrenia na objasnenie výkladu a uplatňovania smernice o vysielaní pracovníkov, zaviesť ustanovenie o zaručení práva na štrajk podľa vzoru článku 2 nariadenia Rady (ES) č. 2679/98 a mechanizmus na neformálne riešenie pracovných sporov týkajúcich sa uplatňovania tejto smernice.

### 3.3. Sociálne služby a jednotný trh

Od deväťdesiatych rokov postavenie verejných služieb v rámci verejného trhu trvale vyvolávalo podráždenie pri verejných diskusiách v Európe. Riešenie sporov o úlohe, ktorá sa prideliť verejným službám v rámci zmluvy, mala priniesť Lisabonská zmluva. Nový protokol tejto zmluvy a zmenený a doplnený článok 14 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej len „ZFEÚ“) tvoria ucelený základ, ktorý umožňuje zodpovedným orgánom zabezpečiť, aby občania v celej EÚ mohli využívať výhody vysoko kvalitných služieb všeobecného záujmu.

Napriek tomuto obnovenému záväzku v Lisabonskej zmluve diskusia o presnej súčinnosti medzi predpismi EÚ a vlastnými rozhodnutiami vnútroštátnych a miestnych orgánov je stále aktuálna. V skutočnosti zatiaľ čo najprv bola európska diskusia zameraná na makroekonomickú otázku, ktorá sa otvorila liberalizáciou sieťových odvetví, v súčasnosti sa zameranie diskusií presunulo na sociálne služby a miestne verejné služby. Základnou úlohou pre poskytovanie týchto služieb je zachovanie ich kvality a pôsobnosti v kontexte rastúceho tlaku na verejné financie, čo občas vyžaduje prijatie neľahkých kompromisov. Keďže tieto služby v podstate financujú členské štáty, riešenie tejto úlohy je predovšetkým v ich záujme a nie v záujme EÚ. Existujú však spôsoby, ako pomôcť členským štátom pri modernizácii týchto služieb a ich prispôsobovaní meniacemu sa prostrediu a narastajúcim potrebám občanov v súvislosti s rozsahom pôsobenia a kvalitou týchto služieb. Súčasne Komisia môže prispieť k zabezpečeniu toho, aby pri uplatňovaní pravidiel EÚ v týchto službách boli tieto pravidlá predvídateľné a primerané.

*Predvídateľnosť a pružnosť: zabezpečiť, aby služby všeobecného záujmu dokázali plniť svoje poslanie verejných služieb*

Prebiehajúce rozhovory a mnohé konzultácie ukázali, že predvídateľnosť a proporionalita rámca EÚ, najmä pokiaľ ide o uplatňovanie pravidiel štátnej pomoci a pravidiel pre výber dodávateľa, predstavujú hlavné problémy mnohých zúčastnených strán. V priebehu mnohých rokov sa preto Komisia usilovala objasniť dôsledky platných pravidiel a zabezpečiť, aby služby všeobecného záujmu dokázali plniť svoje poslanie a prispievať k lepšej kvalite života občanov Európy.

Priestor na posilnenie všeobecného prístupu, ktorý sa prijal v roku 2005, existuje v rámci balíka opatrení na zvýšenie právnej istoty v oblasti finančných náhrad za veľký počet malých, často miestnych, verejných služieb, ktoré privítali mnohé zúčastnené strany. Na základe zistení zo svojho prebiehajúceho hodnotenia tohto balíka by Komisia mala posúdiť všetky možnosti na ďalšie zvýšenie pružnosti pravidiel, ktoré sa uplatňujú v súvislosti s finančnou náhradou, aj

prostredníctvom zvýšenia horných limitov a/alebo rozšírenia zoznamu činností, pri ktorých sa náhrada nemusí oznamovať bez ohľadu na výšku príslušných súm.

Pokiaľ ide o uplatňovanie pravidiel EÚ na výber dodávateľa, podobné obavy boli vyjadrené v súvislosti s nedostatočnou právnou istotou, pružnosťou a administratívnou záťažou, ktoré ukladajú pravidlá verejného obstarávania EÚ. V oblasti verejného obstarávania však Komisia doteraz neprijala žiadnu iniciatívu podobnú balíku, ktorý sa prijal v súvislosti s finančnou náhradou. Vzhľadom na celkove veľmi priaznivú odozvu na balík štátnej pomoci, Komisia by mala preskúmať pravidlá obstarávania s cieľom uviesť ich do súladu s pravidlami pre náhradu, aby sa zabezpečil zhodný prístup aj pre oblasť malých služieb všeobecného hospodárskeho záujmu.

*Účasť: zabezpečiť, aby všetci občania mohli využívať výhody jednotného trhu*

Aby sa občania mohli účinne zúčastniť na jednotnom trhu, musia mať prístup k mnohým základným službám všeobecného hospodárskeho záujmu, najmä v oblasti sieťových odvetví, ako sú poštové služby, dopravné služby alebo telekomunikačné služby. V sieťových odvetviach otvorenie trhu na úrovni EÚ vždy sprevádzali opatrenia, ktorými sa zabezpečovalo plynulé pokračovanie v poskytovaní univerzálnych služieb.

V novom článku 14 ZFEÚ sa znova zdôrazňuje spoločná zodpovednosť EÚ a jej členských štátov za riadne fungovanie služieb všeobecného hospodárskeho záujmu a za ustanovenie osobitného právneho základu pre nariadenia EÚ. Navrhlo sa, aby sa služby všeobecného hospodárskeho záujmu riešili v horizontálnom rámcovom nariadení. Pri konzultácii sa však ukázalo, že návrh rámcového nariadenia by mal, ak vôbec nejakú, iba obmedzenú pridanú hodnotu, a šance na jeho prijatie by boli veľmi malé. V tejto fáze Komisia nepovažuje za vhodné prekladať takýto návrh.

Pri novom naštartovaní jednotného trhu by sa však mali preskúmať všetky rozdiely v poskytovaní univerzálnych služieb na úrovni EÚ, ktoré by v skutočnosti mohli brániť značnému množstvu občanov EÚ v účinnom prístupe na jednotný trh. V tejto súvislosti by Komisia mala zvážiť návrh nariadenia, možno na základe článku 14 ZFEÚ, ktorým by sa zabezpečilo, aby všetci občania mali nárok na určité základné bankové služby. Mať svoj účet sa v súčasnosti stalo nevyhnutným predpokladom pre prístup k mnohým službám a pre plné využívanie výhod jednotného trhu. Podľa štúdie, ktorá sa vykonala pre Európsku komisiu v roku 2008, až 20 % dospelých v krajinách EÚ-15 a takmer polovica v krajinách EÚ-10 (47 %) však stále nemá bankový účet a reakcia politiky na túto skutočnosť v členských štátoch je veľmi odlišná. Rámec EÚ pre finančnú účasť, ktorým sa dopĺňa prebiehajúca komplexná

reforma nariadenia o finančných službách na úrovni EÚ, by umožnila významnej časti obyvateľstva, najmä v nových členských štátoch, vo väčšej miere využívať výhody jednotného trhu.

Podobne plné výhody jednotného online trhu sa môžu využívať iba prostredníctvom širokopásmového pripojenia na internet. So zreteľom na výsledky prebiehajúcich verejných konzultácií o univerzálnej službe v elektronických komunikáciách Komisia by mala tiež preskúmať, či existujú dôvody na použitie článku 14 ZFEÚ na rozšírenie univerzálnej služby v elektronických komunikáciách o poskytovanie širokopásmového prístupu.

Okrem toho by sa mali vyhodnotiť povinnosti verejných služieb v doprave a práva cestujúcich v leteckej doprave by sa mali posilniť, pričom by sa čerpal zo skúseností, ktoré sa získali pri riešení dôsledkov nedávnych erupcií sopky Eyjafjallajökull na Islande.

*Hlavné odporúčania:*

- ⇒ ďalej zvýšiť pružnosť pravidiel štátnej pomoci platných pre finančnú náhradu,
- ⇒ prehodnotiť pravidlá obstarávania s cieľom uviesť ich do súladu s pravidlami pre náhradu,
- ⇒ predložiť návrh nariadenia, možno na základe článku 14 ZFEÚ, ktorým by sa zabezpečilo, aby všetci občania mali nárok na určité základné bankové služby,
- ⇒ preskúmať argumenty, možno na základe článku 14 ZFEÚ, pre rozšírenie univerzálnej služby v elektronických komunikáciách o poskytovanie širokopásmového prístupu; posilniť práva cestujúcich v leteckej doprave.

### 3.4. Využívanie verejného obstarávania na politické ciele Európy

Verejné nákupy – postupy pre verejné orgány na získavanie tovaru, prác a služieb na trhu – predstavujú značný podiel HDP Európy. Verejné obstarávanie v EÚ v roku 2008 dosiahlo hodnotu 2 155 miliárd EUR, čo zodpovedá 17 – 18 % HDP v EÚ. Z toho výzvy na predkladanie ponúk vo verejnom obstarávaní v hodnote približne 389 miliárd EUR patrili do pôsobnosti ustanovení smerníc EÚ o verejnom obstarávaní.

Právne predpisy EÚ o verejnom obstarávaní zohrávajú kľúčovú úlohu pri vytváraní a udržiavaní jednotného trhu. Zabezpečuje sa tak to, že dodávatelia a poskytovatelia služieb z iných členských štátov nie sú vylúčení z trhu verejných nákupov a prirodzené preferencie verejných orgánov v snahe udržať nákupy vo svojej vlastnej krajine nespôsobujú rozdelenie trhu EÚ. Pri zabezpečovaní nediskriminačného prístupu k verejným ponukám právne predpisy EÚ sú zamerané aj na plnenie cieľov dobrej správy vecí verejných a efektívnosti.

Právne predpisy EÚ o verejnom obstarávaní boli nepochybne do značnej miery úspechom a vznikla tu jedna z najlepšie rozvinutých a technicky prepracovaných oblastí jednotného trhu. Počet oznámení o obstarávaní, ktoré sa zverejňujú na úrovni EÚ, sa stále zvyšuje. Postupy sú určite transparentnejšie ako v minulosti. Vysoko sa hodnotí aj vplyv na hospodársku súťaž. Na každú výzvu vo verejnom obstarávaní na úrovni EÚ reaguje priemerne päť ponúk. Očakávaná v súvislosti s najlepšou finančnou ponukou sa tiež naplnili: podľa odhadov sa úspory, ktoré dosahujú verejné orgány, stanovili v intervale 5 až 8 % zo zaplatených cien.

Je tu však stále naliehavejšia požiadavka na preskúmanie stratégií verejného obstarávania, a to z rôznych dôvodov a s rôznymi cieľmi. Ťažiskom diskusií sú dve otázky: či by sa stratégia verejného obstarávania mala reformovať a či by takéto prehodnotenie malo viesť k väčšej integrácii horizontálnych politických cieľov do verejného obstarávania. Komisia naštartovala všeobecné posúdenie smerníc o verejnom obstarávaní z roku 2004, ako základ pre budúcu reformu. Tým sa vytvára platforma pre úvahy o tejto otázke. Prehodnotenie stratégie sa javí ako dobre premyslené, predovšetkým s cieľom zjednodušiť pravidlá verejného obstarávania, pokračovať v ich modernizácii a sprísniť ich.

#### *Zjednodušenie a ďalšia modernizácia pravidiel verejného obstarávania*

Existujú prínosy, ktoré možno dosiahnuť, keď sa zabezpečí lepšie uplatňovanie pravidiel a väčšia otvorenosť pre cezhraničné ponuky. Znižovanie cien sa v rôznych odvetviach činnosti líši a má tendenciu najviac zvýhodňovať veľké alebo centralizované zmluvné orgány/právnické osoby. Úspešnosť priameho



cezhraničného obstarávania je stále dosť obmedzená a týka sa iba 2 % zmlúv. Niektoré kategórie služieb sú tiež vylúčené z plnej pôsobnosti smerníc EÚ o verejnom obstarávaní. Zatiaľ čo pre niektoré služby, ako sú sociálne služby, by sa mala požadovať väčšia pružnosť, preskúmanie by malo byť aj príležitosťou na posúdenie iných, v súčasnosti vylúčených kategórií služieb, a na zhodnotenie opodstatnenosti ich vylúčenia.

Reforma verejného obstarávania by mala byť príležitosťou na riešenie počiatočných problémov, ktoré vyplývajú zo zložitosti, administratívnej záťaže a chýbajúcej ústretovosti voči malým a stredným podnikom. Všetky cesty k zjednodušeniu by sa preto mali využiť. Od členských štátov by sa tiež malo žiadať, aby preskúmali svoje vlastné vnútroštátne právne predpisy o verejnom obstarávaní, ktoré v mnohých prípadoch sú príčinou zložitosti a administratívnej záťaže pre zmluvné orgány a malé podniky.

Členské štáty by mali vo veľkej miere využívať Kódex najlepších postupov, ktorý sa prijal ako súčasť zákona o malých podnikoch, na zlepšenie prístupu malých a stredných podnikov k verejnému obstarávaniu.

#### *Lepšia integrácia horizontálnych politických problémov*

Preskúmanie pravidiel verejného obstarávania by sa malo zaoberať aj oblasťami, ktoré sa vnímajú ako „trecie“ plochy s politickou nezávislosťou vnútroštátnych alebo miestnych orgánov. Na jednej strane sa pravidlá obstarávania EÚ skutočne vnímajú ako obmedzujúce schopnosť obcí poskytovať služby občanom vo forme, ktorú občania uprednostňujú, alebo ktorá je tradične zaužívaná. Je to napríklad vtedy, keď si želajú poskytovanie služieb „z vlastných zdrojov“ alebo založenie verejno-verejnej spolupráce. Na druhej strane sa pravidlá EÚ vnímajú ako nedostatočne presadzované pri podpore verejných nákupov alebo dokonca také, ktoré vyžadujú, aby sa verejnými nákupmi podporovali širšie politické ciele, ako je zmena klímy, inovácia, rodová rovnosť v zamestnaní, či ciele v oblasti sociálneho začlenenia.

V prvej oblasti by bolo užitočné bližšie objasniť pojem „z vlastných zdrojov“ na základe najnovšej judikatúry Európskeho súdneho dvora. Všetky rezervy, ktoré sú k dispozícii na základe dohody Svetovej obchodnej organizácie o verejnom obstarávaní, by sa mali využiť na rozšírenie pôsobnosti opatrení verejných orgánov. Povolenie používať rokovacie konanie s predchádzajúcim zverejnením ako štandardný postup v „klasickom odvetví“ by mohlo veľmi pomôcť. Pre zmluvné orgány (najmä pre miestne) by to mohlo zahŕňať aj uplatňovanie pružnejšieho režimu smernice o službách v nadväznosti na kvalifikačné zoznamy.

V druhej oblasti pravdepodobne existuje priestor na väčšie využívanie verejného obstarávania ako nástroja na dosahovanie politických cieľov vytýčených na úrovni EÚ. Verejný nákup môže urýchliť inováciu výrobkov a technológií v oblasti zmeny klímy a v energetike. Môže dať impulz pre výskum a inovácie, podporiť sociálnu súdržnosť a pomôcť plniť ciele v oblasti zmierňovania chudoby a v oblasti zamestnanosti, ktoré sa stanovili v stratégii. Pre využívanie verejného obstarávania na splnenie týchto cieľov by bolo potrebné vyhodnotiť možnosť uložiť povinné požiadavky v súvislosti s politickými cieľmi, ktoré sú vytýčené v smerniciach o verejnom obstarávaní. Väčšia zrozumiteľnosť vzhľadom na konkrétne uvedenie týchto požiadaviek do života by sa mala ustanoviť prostredníctvom právnych predpisov, ktoré vychádzajú z delegovaných právnych aktov.

*Hlavné odporúčania:*

- ⇒ prehodnotiť stratégiu verejného obstarávania a dosiahnuť jej zjednodušenie, väčšiu efektívnosť a menšiu záťaž pre vnútroštátne a miestne orgány; posilniť účasť malých a stredných podnikov uplatňovaním obchodných pravidiel podľa zákona o malých podnikoch,
- ⇒ objasniť ustanovenia, ktoré sa uplatňujú pri obstarávaní „z vlastných zdrojov“,
- ⇒ viesť verejné obstarávanie tak, aby pôsobilo v prospech inovácie, ekologického rastu a sociálneho začlenenia ukladaním konkrétnych povinných požiadaviek.

### **3.5. Daňová dimenzia jednotného trhu: spolupráca na ochranu daňovej suverenity**

Daňová politika je oblasť, ktorú nemajú radi ani zástancovia jednotného trhu ani jeho radikálni kritici. Paradoxne existujú dôvody, pre ktoré by sa obidve skupiny mali o túto oblasť zaujímať.

*Zníženie administratívnych záťaží v súvislosti s daňami a nákladov, ktoré vznikajú podnikateľom a občanom v súvislosti s dodržiavaním predpisov*

Európa má veľmi roztrieštený daňový terén. Fungovanie 27 rôznych súborov ustanovení má v mnohých oblastiach za následok značné náklady v súvislosti s plnením a administratívnu záťaž pre občanov a podniky, ktoré fungujú v cezhraničnom režime. aj keď existuje daňový rámec EÚ, chýba mu transparentnosť, obsahuje právne medzery a otvára dvere pre neistoty pokiaľ ide o uplatňovanie ustanovení alebo prípady dvojitého zdanenia, či daňového znevýhodnenia. Je v záujme podnikov a občanov, aby sa odstránili prekážky vzhľadom na operácie v rámci EÚ vyriešením problému cezhraničných úľav pre spoločnosti zjednodušením a modernizáciou pravidiel pre fakturáciu DPH cestou uľahčenia elektronickej fakturácie, zavedením záväzného mechanizmu na riešenie sporov pri dvojitom zdanení, ktoré postihlo fyzické osoby, a rozšírením smernice o úsporách s cieľom vyplniť právne medzery.

Okrem toho v niektorých oblastiach pokrok na strane daňovej politiky môže EÚ ponúknuť možnosť využívať dane ako nástroj na doplnenie regulácie pre splnenie schválených politických cieľov. Napríklad, nedostatočná zhoda v otázke návrhu DPH na poštové služby oslabuje perspektívnu liberalizáciu poštových služieb na jednotnom trhu do roku 2010. Environmentálna daň by mohla podporiť politické iniciatívy na boj proti zmene klímy.

*Riešenie nepriaznivej tendencie daňovej konkurencie v EÚ pôsobiť proti pracovnej činnosti*

Existuje však významný aspekt, pod vplyvom ktorého daňový problém nadobúda systémový význam pre proces hospodárskej integrácie. Fungovanie jednotného trhu v spojení s procesom širšej globalizácie predkladá stále závažnejšie úlohy pre fungovanie domácich daňových systémov a v dlhodobom horizonte môže narušiť ich schopnosť zvyšovať daňové príjmy, ako aj ich schopnosť plniť sociálnu politiku a politiku prerozdelenia na vnútroštátnej úrovni. Riešenie tohto základného pnutia medzi integráciou trhu a daňovou suverenitou je jednou z ciest pre vytvorenie súladu medzi trhom a sociálnou dimenziou jednotného trhu.

Daňová konkurencia je prax, ktorá sa na integrovanom trhu uplatňuje všeobecne, pretože vnútroštátne systémy môžu využívať fiškálny nástroj na zvýšenie svojej atraktívnosti pre podnikanie a kapitál. Daňová konkurencia do určitej miery slúži správneému účelu, a to vyvíjaniu tlaku na štátne správy, aby udržali výdaje pod kontrolou. Predstavuje však aj rušivú asymetriu. Liberalizácia finančných trhov a rozširovanie jednotného trhu umožňuje, aby spoločnosti vytvárali stratégie na minimalizáciu daní a regulačnej arbitráže (tzv. regulatory shopping) a tak hľadali najvýhodnejšie daňové územie. Odozva na tento jav bola taká, že daňové zaťaženie v rámci členských štátov EÚ sa postupne presunulo od pohyblivejšieho daňového základu (kapitálové príjmy a príjmy právnických osôb) k väčšiemu zdaňovaniu menej pohyblivých daňových základov, konkrétne miezd. V priebehu posledných dvoch desaťročí takmer všetky členské štáty znížili svoje zákonné daňové sadzby právnických osôb a tým sa uchádzali o kapitál s medzinárodnou mobilitou. Krajiny EÚ-15 v priemere znížili daňové sadzby z úrovne blízko 50 % v roku 1985 na trochu nižšie ako 30 %. Priemer za dvanásť krajín, ktoré vstúpili do Únie v rokoch 2004 a 2007, je približne o 10 percentuálnych bodov nižší. Súčasne členské štáty rozšírili svoje daňové základy s cieľom vylúčiť možnosti daňových únikov a ochrániť svoje daňové príjmy. Dane z miezd v roku 2007 tvorili 46 % z celkových daňových príjmov na úrovni aritmetického priemeru za EÚ, pričom dane z príjmov právnických osôb tvorili 9,8 %. Priemerná predpokladaná sadzba dane z príjmov právnických osôb v krajinách EÚ-25 dosiahla 25,5 % v roku 2007, pričom priemerná predpokladaná sadzba dane z pracovnej činnosti dosiahla 34,8 %.

Podľa týchto faktorov daňové zaťaženie v Európe v priebehu minulého desaťročia malo tendenciu sústrediť sa na vyšší podiel menej pohyblivých základov, t. j. na pracovnú činnosť, prostredníctvom daní z osobných príjmov a sociálnych príspevkov. Toto nie je vývoj, ku ktorému by dochádzalo pôsobením jednotného trhu. Fungovanie jednotného trhu však mimovoľne prispieva k jeho zintenzívneniu. Tento jav má dopady na spravodlivosť daňových systémov a ich dlhodobú schopnosť inkasovať príjmy na financovanie sociálnych programov, keďže daňovými únikmi a obchádzaním daňových povinností sa otvárajú medzery v príjmoch. Preto je dôležité navrhnúť také riešenia, ktoré minimalizujú škodlivú daňovú konkurenciu a odstraňujú vžitú tendenciu zdaňovať menej pohyblivý základ. To neznamená, že z vnútroštátneho systému sa odstráni nástroj na plné využívanie možností jednotného trhu. Firemné prieskumy ukazujú, že úrovne daní právnických osôb sú iba jedným z faktorov, ktoré firma posudzuje, keď zvažuje atraktívnosť alternatívnych lokalít pre priame investície. Ďalšie faktory, ako je stabilita politického a regulačného prostredia, infraštruktúra, produktivita a mzdové náklady, sa považujú za dôležitejšie ako dane právnických osôb.

Automatická výmena daňových informácií a vo všeobecnosti lepšia spolupráca medzi daňovými správami členských štátov by sa tiež mala zlepšiť, aby výber daní bol účinnejší a spravodlivý.

Je tu teda priestor na preskúmanie opatrení v oblasti daňovej koordinácie, ktorou by sa otupili ostré hrany, ktoré vytvárajú deformácie alebo podnety pre daňové úniky, pričom by sa rešpektovala daňová suverenita. Dvojstrannými riešeniami sa nedá dosiahnuť rovnaký účinok a neboli by ani životaschopné z právneho hľadiska. Harmonizácia ako taká by nemala byť cieľom. Daňová suverenita je vyjadrením miestnych preferencií pre rôzne úrovne daní a jej korene spočívajú v demokratickom postupe. Má teda pevné základy, ktoré spôsobujú, že všetky pokusy o harmonizáciu v iných oblastiach ako je obmedzená množina aspektov užšie naviazaných na fungovanie jednotného trhu (najmä DPH a spotrebné dane), sú nepotrebné a nevelmi reálne.

### *Fiškálne stratégie na ukončenie krízy a koordinácia daňovej politiky*

Ďalší argument v prospech niektorých opatrení na koordináciu daňovej politiky vychádza z výziev, ktorým daňové orgány členských štátov budú musieť čeliť pri navrhovaní spoľahlivých fiškálnych stratégií na ukončenie krízy. Hospodárska a finančná kríza viedla k prudkému nárastu verejného dlhu v Európe a na globálnej úrovni. V rámci EÚ masívne stimulačné balíky, ktoré prijali štátne správy na základe iniciatívy Komisie a pod jej koordináciou, vyvolali nárazovú vlnu štátneho deficitu a dlhov. Predpokladá sa, že deficit verejných financií dosiahne v priemere za celú EÚ 7,5 % v roku 2010 a 6,9 % v roku 2011, pričom výška dlhu EÚ stúpne až na 83,7 % v roku 2011. Je reálny predpoklad, že zníženie obrovského verejného dlhu bude vyžadovať od niektorých krajín nielen obmedzenie výdajov a fiškálnu disciplínu, ale aj zvýšenie daní. Takisto je reálna predstava, že snaha o konsolidáciu bude znamenať posun od zdaňovania príjmov k nepriamemu zdaňovaniu a väčší dôraz na dane, ktoré menej deformujú rast, konkrétne na environmentálne dane. Za týchto podmienok koordinácia daňových politík by mohla byť dôležitou súčasťou stratégie fiškálnej konsolidácie na úrovni EÚ a prostredníctvom nej by sa zlepšila účinnosť vnútroštátnych opatrení. Jedna výhoda koordinácie spočíva v tom, že by bola účinnejšie zameraná na pohyblivé daňové základy, keďže by vyplnila medzery, ktoré umožňujú daňovú arbitráž a úniky. Druhá výhoda by vyplývala z minimalizácie vplyvu na konkurencieschopnosť v prípade, že by zdaňovanie bolo cielené na výrobky, ktoré predstavujú vstup do priemyselnej výroby, ako by to bolo v prípade zdaňovania energií. Tretia výhoda je daná tým, že koordinovanými opatreniami by sa obmedzilo regulačné a daňové trieštenie, ktoré by malo deformačný vplyv na hospodársku súťaž v rámci jednotného trhu a podnikom by zvyšovalo náklady, ktoré vznikajú v súvislosti s dodržiavaním predpisov. Obmedzili by sa tiež možnosti vzniku daňami vyvolaných

asymetrických otrasov v eurozóne, čím by sa uľahčilo Európskej centrálnej banke vykonávanie menovej politiky. Stručne povedané, niektoré opatrenia v oblasti koordinácie majú potenciál zvrátiť nepriaznivý „pribeh hry“ v rámci jednotného trhu na taký stav, z ktorého získajú výhody všetci účastníci.

### *Určenie oblastí vhodných pre opatrenia na koordináciu daňových stratégií*

Sú tri oblasti, v ktorých by sa mohla posúdiť možnosť koordinácie daní.

Prvá je oblasť daní právnických osôb. Práce na spoločnom vymedzení daňových základov právnických osôb, ktorým by sa nahradilo množstvo najrôznejších predpisov existujúcich v každom členskom štáte, sa začali už v roku 2001. Špecifické zameranie tohto návrhu vyžaduje dôkladné zváženie, ale zdá sa, že dozrel čas na posun vpred. Skupina pre kódex správania v oblasti poškodzujúcich obchodných daní, ktorá bola založená v rámci Rady na základe rozhodnutia rady ECOFIN z 1. decembra 1997, vykonala cenný kus práce pri zisťovaní a zabezpečovaní odstránenia poškodzujúcich daňových praktík. V súvislosti s novým naštartovaním jednotného trhu by sa však úloha a štatút kódexu mali znova preskúmať s cieľom zabezpečiť ešte lepšiu koordináciu v tejto oblasti, s dôkladnejším posúdením vplyvov poškodzujúcich režimov, nezrovnalostí a iných nepriaznivých účinkov daňovej konkurencie. Pôsobnosť skupiny pre kódex by sa tiež mohla rozšíriť na niektoré menej závažné problémy daní z osobných príjmov, ktoré sú dôležité v súvislosti s poškodzujúcou konkurenciou v oblasti obchodných daní, a skupina by mohla podrobnejšie preskúmať schválené vymedzenia zneužívania daní.

Druhá oblasť pre potenciálne úvahy je oblasť spotrebných daní. Rozdiely v sadzbách DPH majú vplyv na pohyby kapitálu a na obchodovanie minimálne v krátkodobom až strednodobom horizonte a sú preto dôležité z hľadiska fungovania jednotného trhu. V súvislosti s tendenciou zvyšovať spotrebné dane môže byť prínosom koordinácia stratégií zameraných na zvýšenie štandardných sadzieb DPH alebo na obmedzenie uplatňovania znížených sadzieb DPH.

Tretia významná oblasť koordinácie je oblasť environmentálnych daní. Táto pravdepodobne bude zohrávať najvýznamnejšiu úlohu v budúcnosti. Veľmi nápomocná by bola pri utváraní rámca rokovaní o environmentálnych daniach v širšom kontexte koordinácie v oblasti daní, takže by jednoznačne vznikli aj prínosy vo forme zníženia daňového zaťaženia pracujúcich.

### *Skupina pre oblasť daňovej politiky*

Posun smerom k väčšej spolupráci a koordinácii vyžaduje vhodnú platformu pre rokovania o daňovej politike. Pokiaľ sa daňové otázky riešia roztrieštene a čisto

technickým spôsobom, pozície majú tendenciu sa „zabetónovať“, a to často končí v slepej uličke kvôli nedostatočným možnostiam na prijímanie širších kompromisov. Na prekonanie tohto mŕtveho bodu by mala existovať platforma pre užší dialóg medzi Komisiou a daňovými úradmi členských štátov na najvyššej politickej úrovni. Skupina pre oblasť daňovej politiky, pod predsedníctvom komisára zodpovedného za dane a zložená z osobných zástupcov ministrov financií členských štátov, by bola tou najlepšou zostavou pre naštartovanie strategických rozhovorov o možných prínosoch a obmedzeniach spolupráce a koordinácie v oblasti daní v rámci jednotného trhu. Táto skupina by predstavovala pre Komisiu významnú pomoc v súvislosti s uplatňovaním jej práva na iniciatívu takým spôsobom, aby sa využívali výhody otvoreného a konštruktívneho dialógu na politickej úrovni, pričom členské štáty by sa mohli podeliť o svoje očakávania a obavy. Keďže skupina pre daňovú politiku je nástroj Komisie na informovanie o svojich iniciatívach na základe dôkladného poznania stanovísk členských štátov, skupina pre daňovú politiku by mala pracovať pod predsedníctvom komisára zodpovedného za oblasť daní. Jej predchodcom je skupina pre daňovú politiku, ktorá bola založená v roku 1996 pod predsedníctvom zodpovedného komisára, ktorá ponechala dohodu na rozhodnutie rady ECOFIN v decembri 1997.

*Hlavné odporúčania:*

- ⇒ naďalej pracovať na odstraňovaní daňových bariér v rámci jednotného trhu, na modernizácii predpisov pre elektronickú fakturáciu, aktualizácii ustanovení pre cezhraničné úľavy, na zavedení záväzných mechanizmov na riešenie sporov v oblasti dvojitého zdanenia, ktoré postihlo fyzické osoby, a na preskúmaní smernice o úsporách,
- ⇒ vypracovať spoločné vymedzenie daňových základov právnických osôb a pokračovať v práci skupiny pre kódex správania v oblasti obchodných daní,
- ⇒ zreformovať pravidlá pre DPH tak, aby boli ústretové pre jednotný trh,
- ⇒ rozvinúť oblasť environmentálnych daní v širšom kontexte daňovej politiky a ich vplyvu na rast a zamestnanosť,
- ⇒ schváliť založenie skupiny pre daňovú politiku na základe iniciatívy Komisie pod predsedníctvom komisára zodpovedného za oblasť daní a zloženú z osobných zástupcov ministrov financií členských štátov, ako platformu pre strategické a komplexné rokovania o otázkach daňovej politiky.

### **3.6. Konkurencieschopnosť a súdržnosť: regionálna dimenzia jednotného trhu**

Väzba medzi väčšou hospodárskou a menovou integráciou a regionálnym rozvojom je červená niť, ktorá sa tiahne cez všetky fázy európskej integrácie, od Wernerovej správy až do doby Delorsa, keď sa zreformovaná regionálna politika Spoločenstva stala jednou z najvýznamnejších súčastí strategického balíka pre nové naštartovanie jednotného trhu.

Podľa politickej vízie Delorsa, na základe informácií zo záverov správy Padoa Schioppa o efektívnosti, stabilite a rovnosti, integrácia trhu môže byť procesom prínosným pre všetkých iba vtedy, keď sa doplní opatreniami na úrovni EÚ na korigovanie štrukturálnej nevyváženosti na úrovni nižšej ako štátna úroveň. Takýmito opatreniami by sa dodal impulz pre okrajové regióny, ktoré by ináč neboli v plnej miere schopné účasti na jednotnom trhu, a ich odstup by im bránil dosiahnuť najvýkonnejší rast.

Postupom času vznikli rôzne obmeny politiky súdržnosti EÚ oproti jej pôvodnému princípu „štrukturálnych úprav“ s cieľom klásť väčší dôraz na dimenziu zameranú na budúcnosť v oblasti podpory pre uskutočňovanie politických cieľov EÚ a pre napomáhanie rozvoja. V stratégii Komisie Európa 2020 sa potvrdzuje, že politika súdržnosti je zakotvená v širších dlhodobých politických prioritách Únie a štrukturálne fondy sú jedným z hlavných kanálov zabezpečenia strategických cieľov, vrátane sociálneho začleňovania. Keďže rozhovory o budúcnosti politiky súdržnosti EÚ vstupujú do svojej aktívnej etapy, stojí za to pouvažovať aj o analýze teritoriálnych dôsledkov plánovaného nového naštartovania jednotného trhu.

Prechod na ekologické a digitálne hospodárstvo, zmena orientácie výroby na odvetvia špičkových technológií a väčšia mobilita pracovných síl v rámci EÚ bude spúšťacím mechanizmom niektorých zmien. V dôsledku toho všetky regióny Únie zažijú obdobie, v ktorom sa budú kombinovať príležitosti a potreby úprav. Okrem toho politika súdržnosti bude naďalej zohrávať hlavnú úlohu pri modernizácii infraštruktúry nových členských štátov, ktorá je rozhodujúca pre zabezpečenie prepojenia jednotného trhu. Tieto faktory vyžadujú hĺbkovú analýzu požiadaviek, ktoré kladie rozšírený a dynamický jednotný trh na regionálnu politiku. Tieto úvahy by sa mali rozšíriť a posúdiť aj to, ktorý druh reformovanej politiky súdržnosti, na základe prísnych podmienok na zabezpečenie jej účinnosti, by bol najvhodnejší, aby všetky regióny dostali príležitosť využívať možnosti jednotného trhu.

*Uplatňovanie politiky súdržnosti na podporu členských štátov pri plnení pravidiel jednotného trhu*



Ak jedným z cieľov reformovanej politiky súdržnosti bude pomoc všetkým regiónom a členským štátom pri využívaní výhod účasti na jednotnom trhu a ak sa venuje väčšia pozornosť sprísneniu podmienok, existujú dôvody na využívanie stimulov finančnej podpory EÚ aj na poskytnutie motivácie pre včasnú transpozíciu pravidiel jednotného trhu. Jedna z myšlienok hovorí, že na začiatku programového obdobia by sa vytvorila výkonnostná rezerva, napríklad vo výške 1 % z kohézneho rozpočtu za každý členský štát. Prostriedky z tejto rezervy by sa pridelovali členským štátom na základe objektívneho ukazovateľa plnenia ich úloh pri transpozícii, ako sú oznámenia o transpozíčných opatreniach pre smernice o jednotnom trhu. Členské štáty by potom poskytli tieto prostriedky svojim najvýkonnejším programom.

#### *Sprísnenie ustanovení proti presunom v nariadeniach o politike súdržnosti*

Vo verejnej mienke existujú veľké obavy v súvislosti s tým, že rozhodnutia spoločností o presune do iných členských štátov sa budú deformovať možnosťou získať subvencie v krajine príjemcu, ktoré sa môžu spolufinancovať z fondov EÚ. V súčasnom programovom období boli zavedené pravidlá na odvrátenie systematického vyhľadávania podporných prostriedkov (tzv. „fund shopping“). Tieto pravidlá sa ukázali ako účinné, ale nie úplne. V nariadeniach o politike súdržnosti na nasledujúce programové obdobie by sa mala venovať určitá pozornosť sprísneniu pravidiel proti presunom a mali by sa tiež zabezpečiť vhodné kanály na koordináciu využívania kohéznych fondov EÚ a súbežného schválenia štátnej pomoci v prospech jednej spoločnosti.

#### *Hlavné odporúčania:*

- ⇒ posúdiť možný vplyv nového naštartovania jednotného trhu na regióny EÚ,
- ⇒ zaviesť do štrukturálnych fondov doložku o podmienenečnosti v prospech členských štátov, ktoré vykazujú najvyššiu mieru disciplíny pri transponovaní smerníc o jednotnom trhu,
- ⇒ sprísniť pravidlá s cieľom zabrániť využívaniu štrukturálnych fondov na podporu presunov spoločností.

### 3.7. Jednotný trh a priemyselná politika

Tento pojem už nie je tabu. Európske vedúce osobnosti znova rokujú o prednostiach a obmedzeniach aktívnej priemyselnej politiky. K návratu záujmu o priemyselnú politiku dochádza súbežne s obnovením pozornosti, ktorá sa venuje významu výroby pre európske hospodárstvo, a s veľkým záujmom o hĺbkovú transformáciu európskej priemyselnej základne, ktorý podnietila kríza.

V niektorých spoločenských kruhoch existujú obavy, že priemyselná politika a pravidlá hospodárskej súťaže sú antagonistické pojmy. Podľa tejto logiky by sa priemyselná politika v Európe mohla rozvinúť iba prostredníctvom mäkšieho presadzovania hospodárskej súťaže a uvoľnením pravidiel štátnej pomoci. Zdravá hospodárska súťaž a politika štátnej pomoci nepôsobia proti zdravej priemyselnej politike. Opak je pravdou: hospodárska súťaž je nevyhnutná na vytváranie rozmanitosti, komparatívnych výhod a prínosov z produktivity, pri ktorých sa darí rastu a inováciám.

*Kontrola fúzií: nie je prekážkou priemyselných aktivít, ale je potrebná jednotnosť*

Európa potrebuje priemyselnú politiku, ktorá nie je v rozpore s pravidlami hospodárskej súťaže, ale skôr z nich vychádza. Pravidlá hospodárskej súťaže určite nestoja v ceste tomu, aby európske spoločnosti usilovali o taký rozsah svojej činnosti a takú veľkosť svojich podnikov, aby boli konkurencieschopné na globálnej úrovni. Európske pravidlá hospodárskej súťaže nezabránili zrodu početných európskych šampiónov, od EADS po AirFrance-KLM, aby sme uviedli iba dvoch, a to dokonca národných šampiónov. aj keby bola Európa fungovala v tolerantnejšom režime, obchodné rokovania by boli patrili do kompetencie orgánov v oblasti hospodárskej súťaže v Spojených štátoch alebo v Japonsku. A boli by zastavené tak či tak. Európa potrebuje európskych šampiónov, ktorí dokážu rozvíjať svoje prednosti a držať krok v globálnych pretekoch. Vnútroštátna politika na podporu národných šampiónov by vytvorila koalíciu účastníkov, ktorá by vetovaním ochromila jednotný trh a utlmila by jeho potenciál ako hnacej sily priemyselnej inovácie a štrukturálnych zmien. Pre vznik európskych a nie národných šampiónov zostávajú mechanizmy na kontrolu fúzií nevyhnutne potrebné. Preto je záujem posunúť sa k väčšiemu zblíženiu medzi posudzovaním fúzií z hľadiska hmotno-právneho a kontrolným procesom na vnútroštátnej úrovni. Ciele, ktorými sú zabezpečenie rovnakých podmienok zablokovaním vplyvu problémov vnútroštátnej politiky na cezhraničné prípady a vybavenie fúzií na jedinom kontaktnom mieste, bez súbežnej kontroly zo strany vnútroštátnych orgánov pre hospodársku súťaž, by vyžadovali, aby vnútroštátne orgány pre hospodársku súťaž uplatňovali hmotno-

právne pravidlá EÚ pre riadenie fúzií aj na vnútroštátnej úrovni, ak má daná fúzia cezhraničný dosah. Súbežne by sa mala zlepšiť spolupráca medzi vnútroštátnymi orgánmi pre hospodársku súťaž, aby sa zabezpečilo procedurálne a hmotno-právne zblížovanie medzi nimi navzájom a medzi nimi a EÚ. Radikálnejšou možnosťou by bolo prehodnotenie regulačných mechanizmov pre fúzie z hľadiska pridelovania a presunu prípadov. To by znamenalo zrušenie tzv. „dvojtretinového pravidla“, ktoré vyžaduje, aby sa fúzie, pri ktorých je oprávnené preskúmanie zo strany EÚ na základe nariadenia o fúziách, napriek tomu prenechali na konanie vnútroštátnych orgánov pre hospodársku súťaž, ak sa viac ako dve tretiny obratu zúčastnených strán realizujú v jednom a tom istom členskom štáte. Výhodou by bolo konzistentnejšie vybavovanie fúzií v kľúčových oblastiach hospodárstva EÚ.

### *Prečo je dôležitá kontrola štátnej pomoci*

Kontrola fúzií je globálna charakteristika, zatiaľ čo prísna kontrola štátnej pomoci je skôr európskym „unikátom“. Mala by teda Európa viac uvoľniť spôsob, akým dohliada na štátne subvencie na vnútroštátnej úrovni? Argumenty hovoria, že keďže v Európe sa uplatňuje prísnejší režim štátnej pomoci ako u jej hlavných konkurentov, firmy pôsobiace v zahraničí majú viac možností na zlepšovanie svojej konkurencieschopnosti, zatiaľ čo pre firmy v EÚ je zahraničie stále prítiažlivejšie. Tento argument je normatívne slabý a je preň nedostatok dôkazov.

Po stránke normatívnej je dôvodom pre prísny režim štátnej pomoci to, že Európa nie je jeden štát, ale nadnárodný systém, do ktorého patrí mnoho národných systémov. Kontrola štátnej pomoci je najvýznamnejší nástroj, ktorým sa udržiava jednotný trh otvorený, integrovaný a konkurencieschopný. Ak by sa členské štáty zapojili do pretekov o subvencie pre svoje vlastné spoločnosti, jednotný trh by sa rozpadol, lebo bohatšie členské štáty by vyhrávali v súťaži s menšími členskými štátmi. Pri tomto procese by veľké objemy verejných financií pohltili nevykonné investície.

Tiež nie je pravda, že pravidlá štátnej pomoci EÚ sú samé osebe prekážkou pre finančné zásahy vlád. Tvorí rámec, ktorým sa riadi štátna pomoc tak, aby sa podporili politické ciele pre širokú verejnosť a kompenzovali zlyhania trhu. V EÚ nie je podpora pre spoločnosti menšia ako v iných jurisdikciách. Nezávislé štúdie ukazujú, že subvencie určené na zvýšenie konkurencieschopnosti dosahujú 0,34 % HDP vo Francúzsku, 0,43 % v Nemecku, 0,35 % v Japonsku a 0,24 % v USA. Dokonca aj v oblasti výskumu, vývoja a investícií je úroveň štátnej podpory v Európe, Japonsku a v USA veľmi podobná. V každom prípade veľká väčšina z podpory na výskum, vývoj a investície, ktorú poskytujú USA, Japonsko, Čína a Južná Kórea, by bola možná

na základe súčasného rámca pre výskum, vývoj a investície. Argument, že kontrola štátnej pomoci robí z Európy menej atraktívnu oblasť pre zahraničný kapitál nie je dostatočne odôvodnený. EÚ bola najväčším príjemcom priamych zahraničných investícií viac ako dve desaťročia. Výška priamych zahraničných investícií, ako podiel z HDP, aj počet zahraničných projektov, ktoré dostala Komisia na predbežné posúdenie kvôli poskytnutiu štátnej pomoci na základe rámca pre viaceré odvetvia a regionálnych pokynov pre štátnu pomoc, tiež vykazuje rastúci trend. A nakoniec, subvencovanie investícií má potenciál ovplyvňovať rozhodnutia o umiestňovaní v EÚ, ale sotva medzi EÚ a inými jurisdikciami, ako je USA, Japonsko, Čína a Južná Kórea. Rozdiel cien vstupov je taký, že uvoľnenie pravidiel štátnej pomoci by nemalo vplyv na rozhodnutia o umiestňovaní. Skôr by sa dali predpokladať alternatívne náklady.

### *Posun vpred vo vymedzení novej priemyselnej politiky*

Európa by teda mala ďalej veriť tomu, že jej jednotný trh je prvou a najlepšou priemyselnou politikou. Ako však pripomínajú všetky politické dokumenty od oznámenia o priemyselnej politike z roku 2002, dynamika trhu v EÚ sa najlepšie využíva vtedy, keď zároveň existuje priemyselná politika, ktorá pôsobí v dlhodobom horizonte. Existujú dôvody aj rámec na formuláciu aktívnych, rozvážnych a efektívnych opatrení na podporu podnikov a podnikania. Pritom by sa mali využiť synergie medzi hospodárskou súťažou a priemyselnou politikou a mali by sa pružne uplatniť všetky regulačné a politické nástroje. V dokumente Európa 2020 sa uvádzajú hlavné línie takejto modernej priemyselnej politiky, v ktorej sa spájajú horizontálne charakteristiky a podpora konkurencieschopnosti odvetví bez ohľadu na to, či pociťujú tlak globalizácie alebo stoja pred transformáciou na ekologické a digitálne hospodárstvo. Panuje tiež zhoda v tom, že opatrenia EÚ by mali obsahovať niektoré vertikálne faktory, ktoré by pomohli vnútroštátnym politikám zamerať sa na vybrané veľmi perspektívne odvetvia, ako je energetika, inovačné výrobné odvetvia a ekologické vozidlá bez toho, aby sa zabúdalo na potreby výrobných odvetví. EÚ by sa mala posunúť vpred vo formulácii svojej novej koncepcie aktívnej priemyselnej politiky a tým prispieť k novému naštartovaniu jednotného trhu.

#### *Hlavné odporúčania:*

- ⇒ preskúmať nariadenie o fúziách a zrušiť tzv. „dvojtretinové pravidlo“,
- ⇒ vytvoriť nový prístup k priemyselnej politike, ktorý vychádza zo vzájomne posilňujúceho vzťahu medzi jednotným trhom a pravidlami hospodárskej súťaže.

### 3.8. Otvorený, ale nie odzbrojený: vonkajšia dimenzia jednotného trhu

Otvorenosť pre globálne obchodovanie a investovanie je rozhodujúci faktor pre dlhodobú prosperitu Európy. Európske hospodárstvo je najväčší svetový „vývozca“ priamych zahraničných investícií s podielom 36 % z priamych zahraničných investícií vo svete v roku 2006 a najväčší svetový vývozca tovaru s podielom 16,2 % z celosvetového vývozu. Vznik reťazcov celosvetovej hodnoty a geografická roztrieštenosť výrobných procesov znamená, že hospodárstva v EÚ sú stále viac navzájom prepojené s ostatným svetom a najmä so vznikajúcimi hospodárstvami. 65 % z tovaru, ktorý sa dováža do EÚ, tvoria vstupy pre výrobu iných výrobkov v EÚ.

Európa však nevníma vonkajšiu dimenziu svojho jednotného trhu jednoznačne. Členské štáty a výrobné odvetvia EÚ si dobre uvedomujú obrovské výhody, ktoré jednotný trh celej EÚ prináša na globálnu scénu, robí z EÚ vysoko prítiahľivé miesto pre zahraničné investície a poskytuje cennú vplyvnú pozíciu pri rokovaniach s obchodnými partnermi o prístupe na trh. Vytvára konkurenčné prostredie, ktoré umožňuje, aby sa podniky EÚ rozširovali do zahraničia.

Súčasne je tu veľmi rozšírená predstava, že európske podniky podliehajú prísnejmu režimu štátnej pomoci, zatiaľ čo konkurenti vo zvyšku sveta môžu využívať výhody rôznych foriem štátnej podpory s menšou kontrolou. Európske spoločnosti v takých odvetviach ako je stavba lodí, letecký a polovodičový priemysel, sa často sťažujú na to, že obmedzenia, ktorým čelia, ich stavajú do konkurenčne nevýhodného postavenia v globálnych pretekoch s menej obmedzenými konkurentmi. Nekalá hospodárska súťaž zosilňuje pocit diskriminácie, ktorou trpia podniky pri pôsobení na zahraničných trhoch. Udeľovanie subvencií je menej transparentné a verejné obstarávanie viac orientované na udržanie verejných nákupov skôr na domácom trhu ako v Európe. Práva duševného vlastníctva sa tiež považujú za problematickú oblasť. Nárast štátom podporovaných investícií tiež zvyšuje obavy z nadmerného vystavenia aktív EÚ v liberalizovaných odvetviach nebezpečenstvu, že sa dostanú do vlastníctva zahraničných subjektov.

Na zjednotenie svojho rozporného vnímania vplyvu jednotného trhu na globálne postavenie EÚ Európa potrebuje lepšie zosúladiť kroky na rozšírenie konkurenčného priestoru svojich firiem a vyvinúť úsilie na vyrovnanie regulačného prostredia na globálnej úrovni. Spoločná obchodná politika dáva EÚ právomoci a správne nástroje, aby mohla účinne pôsobiť na globálnej scéne. Európa by mala využiť tieto nástroje na ochranu a podporu svojich záujmov aktívnym a rozhodným spôsobom, tvárou v tvár svojim obchodným partnerom, aby si zabezpečila prístup k obchodovaniu a posilnila zblížovanie v oblasti regulácie.

## *Podpora zblížovania v oblasti regulácie a transparentnosti subvenčnej politiky na globálnej úrovni*

V oznámení Globálna Európa z roku 2006 sa jednoznačne ustanovuje, že odmietnutie protekcionizmu v rámci jednotného trhu musí ísť súbežne s aktívnym programom na otvorenie trhov a so zabezpečením rovnakých podmienok pre obchodné výmeny. Stav plnenia týchto cieľov nezodpovedá ambíciám. Európa by mala venovať väčšie zdroje a viac politického kapitálu na odstránenie prekážok za hranicami, od technických noriem po práva duševného vlastníctva, udelením priority otázke subvencovania. Viac sa musí urobiť na podporu väčšej transparentnosti a pre posilnenie medzinárodných predpisov o subvenciách, a to na mnohostrannej úrovni aj na základe dvojstranných a regionálnych dohôd. EÚ nesmie vo svojich podnikoch vzbudiť dojem, že zostáva jedinou oblasťou na svete, kde sa prísne uplatňujú pravidlá hospodárskej súťaže a štátnej pomoci. Globálna diskusia o východiskách z krízy poskytuje priestor, ktorý by sa nemal nechal nevyužitý.

Francúzske predsedníctvo v skupine krajín G20 v roku 2011 ponúka možnosť posunúť túto otázku do programu a odštartovať globálne rozhovory. Európa by mala tiež vyvinúť tlak na podniknutie významnejších krokov na úrovni WTO v tých oblastiach, kde plnenie povinností v oblasti oznamovania a transparentnosti zatiaľ nie je optimálne. Takisto by sa mali konať rokovania o subvenciách v rámci OECD a tlačiť na vytvorenie kódexu správania a spoločných pokynov. Plný potenciál Transatlantického hospodárskeho fóra by sa mal využiť na podporu zblížovania s USA a Kanadou.

Súbežne by mala Európa vystupňovať svoje úsilie, aby sa otázky subvencovania a regulácie dostali na program dvojstranných rokovaní. Ustanovenia o subvencovaní existujú vo všetkých dohodách o voľnom obchode, ale chýba im priebornosť a v praxi sa uplatňujú iba zriedkavo. Nedávno uzatvorená dohoda o voľnom obchode s Kóreou naznačuje zmenu prístupu. Obsahuje ustanovenia nad rámec WTO o subvencovaní, ktorými sa zabezpečí lepšia ochrana proti nekalému subvencovaniu, na základe výmeny informácií a pravidelných rozhovorov o riešení možných sporov. EÚ by mala žiadať zapracovanie podobných ustanovení do niektorých dohôd o voľnom obchode, o ktorých sa v súčasnosti rokujú, počnúc Indiou, krajinami organizácie ASEAN, strednou Amerikou, Kanadou a Ukrajinou. EÚ by mala tiež vyvinúť tlak na väčšiu otvorenosť trhov obchodných partnerov pre verejné obstarávanie, čím by sa zabezpečilo v celom rozsahu plnenie záväzkov prijatých na medzinárodnej úrovni. Vzhľadom na porovnateľne väčšiu otvorenosť trhov EÚ pre verejné obstarávanie by sa mali preskúmať možnosti na posilnenie pozície EÚ v medzinárodných rokovaniach o verejnom obstarávaní.

Vo svojom zápase proti nekalej daňovej konkurencii by EÚ tiež mala postupovať podľa materiálu skupiny krajín G20 o dobrej správe vecí v oblasti daní a hľadať zodpovedajúcu základňu na začlenenie ustanovenia o troch zásadách dobrej správy vecí v oblasti daní do medzinárodných dohôd.

*Stanovenie podmienok globálnej hospodárskej súťaže prostredníctvom predvídavej regulácie a súboru noriem*

Európa by mala pri príprave nových právnych predpisov venovať väčšiu pozornosť aj faktorom v medzinárodnej pôsobnosti, aby sa uľahčilo zblížovanie na globálnej úrovni a aby podniky museli prekonávať menej prekážok pri vstupe na zahraničné trhy. Ak je to vhodné, pri analýze hodnotenia vplyvov na podporu nových legislatívnych návrhov by sa mali uvádzať odkazy na riešenia v oblasti regulácie prijaté v právnych systémoch našich hlavných obchodných partnerov.

A nakoniec, Európa by mala prejsť do ofenzívy pri vytváraní noriem EÚ pre inovačné výrobky a technológie, napríklad v oblasti nízkouhlíkových a informačných a komunikačných služieb a technológií. aj keď uplatnenie noriem EÚ v zahraničí môže byť ťažké, ich zavedením sa zvýši vplyv Európy na formovanie smerov vývoja na medzinárodnej úrovni.

*Formulácia novej politiky priamych zahraničných investícií na úrovni EÚ*

Investície tvoria rastúci podiel globálneho obchodu. Majú dôležité miesto v dvojstranných zmluvách, ktoré uzatvárajú členské štáty. S prijatím Lisabonskej zmluvy sa priame zahraničné investície stali súčasťou obchodnej politiky, ktorá je výlučne politikou EÚ. EÚ by mala konať rýchlo a vytvoriť novú komplexnú stratégiu pre investície, ktorá by slúžila rovnako záujmom podnikov aj investorov.

*Hlavné odporúčania:*

- ⇒ podporiť program proaktívneho prístupu na trh na rokovaní skupiny krajín G20 a na iných mnohostranných fórach s osobitným zameraním na subvencie,
- ⇒ vyvinúť tlak na začlenenie ustanovení o subvencovaní do dvojstranných dohôd o voľnom obchode,
- ⇒ vyvinúť tlak na väčšiu otvorenosť trhov pre verejné obstarávanie, najmä v krajinách BRIC.

## **KAPITOLA 4**

### **VYTVORENIE SILNÉHO JEDNOTNÉHO TRHU**



#### 4.1. Regulácia jednotného trhu, „ma non troppo“<sup>13</sup>

V súčasnosti *acquis communautaire* obsahuje 1 521 smerníc a 976 nariadení týkajúcich sa rôznych oblastí politiky jednotného trhu. Preto je nepravdepodobné, že by si opatrenie na prehĺbenie jednotného trhu vyžiadalo novú vlnu nariadení a smerníc, ako to bolo v prípade Bielej knihy v roku 1985. Okrem toho program EÚ na lepšiu právnu reguláciu kladie prísne požiadavky na navrhovanie nových právnych predpisov. To však neznamená, že možno upustiť od riešenia otázky, ktoré spôsoby regulácie a metódy na tvorbu politiky sú najvhodnejšie na riadenie jednotného trhu.

V súčasnosti 80 % pravidiel jednotného trhu sa ustanovuje prostredníctvom smerníc. Ich výhodou je to, že pravidlá je možné upravovať podľa miestnych preferencií a situácie. Slabou stránkou je časový sklz medzi ich prijatím na úrovni EÚ a praktickým vykonaním a na vnútroštátnej úrovni riziká ich nevykonania alebo nadmerného vylepšovania (tzv. „gold-plating“). Nedávne rozhovory o regulácii v oblasti finančných služieb poukázali na dôvody pre to, aby existovala jediná európska zbierka predpisov. Je tu preto rastúca tendencia voliť radšej nariadenia ako smernice ako preferovanú právnu metódu na reguláciu jednotného trhu. Nariadenie prináša výhodu jednoznačnosti, predvídateľnosti a účinnosti. Nastoľuje rovnaké podmienky pre občanov a podniky a dáva väčšie možnosti pre súkromné vymáhanie práva. Využívanie nariadení však nie je liek na všetko. Nariadenia sú vhodnými nástrojmi len vtedy, keď sú splnené právne a materiálne predpoklady. Nevedú ani k väčšej efektívnosti, ak rokovanie, ktoré sa malo konať na vnútroštátnej úrovni v čase transponovania, sa posunie na európsku úroveň v čase prijatia Radou a Parlamentom.

Harmonizácia prostredníctvom nariadení je najvhodnejšia vtedy, keď sa regulujú úplne nové sektory od vzniku, a ľahšia, keď príslušné oblasti umožňujú obmedzenú vzájomnú súčinnosť medzi predpismi EÚ a vnútroštátnymi systémami. V iných prípadoch, keď priama harmonizácia nie je riešením, stojí za to zaoberať sa myšlienkou 28. režimu, ako alternatívnym rámcom EÚ k vnútroštátnym pravidlám, ktorý ich však nenahrádza. Výhodou 28. režimu je rozšírenie možností pre podniky a občanov, ktorí pôsobia na jednotnom trhu: ak je jednotný trh ich hlavným pôsobiskom, môžu si zvoliť štandardný a jednotný rámec platný vo všetkých členských štátoch; ak sa riadia podľa prevažne vnútroštátneho súboru predpisov, zostanú vo vnútroštátnom režime. Ďalšou výhodou tohto modelu je, že poskytuje orientačný bod a stimul pre zblížovanie vnútroštátnych režimov. Doteraz sa myšlienke 28. režimu venovala malá pozornosť s výnimkou štatútu európskej spoločnosti. Mala by ďalej preskúmať

---

<sup>13</sup> Ale nie prílišná.

so zreteľom na zahraničných pracovníkov alebo v oblasti obchodných zmlúv, kde by sa referenčným rámcom pre obchodné zmluvy mohli odstrániť prekážky cezhraničných transakcií.

Pre inteligentnú reguláciu sú metódy na formulovanie politiky rovnako dôležité ako právne postupy. Inteligentná regulácia znamená reguláciu, ktorá je informovaná na základe správneho poznania pôsobiacich faktorov, a ktorej sú presne známe vlastné potenciálne vplyvy na hospodárstvo, sociálny kontext a životné prostredie. Závazok lepšej regulácie by mal pokračovať. Hodnotenia vplyvov a konzultácie zúčastnených strán preukázali svoje výhody z hľadiska kvality regulácie, transparentnosti a zodpovednosti. To sú hlavné charakteristiky účinnej reformy jednotného trhu. Sociálnej dimenzii by sa mala venovať väčšia pozornosť vytvorením záväzku reálnych „hodnotení sociálnych vplyvov“ na základe prepracovanejších metodík a aktualizovaných štatistických informácií. Široký a rovný prístup všetkých kategórií zúčastnených strán je rozhodujúcim faktorom pre zabezpečenie skutočne demokratického a legitímneho procesu tvorby právnych predpisov. Jednou z pozitívnych vlastností systému EÚ je to, že si zachováva väčšiu odolnosť voči regulačným pascám ako mnohé vnútroštátne politické systémy. Táto výhoda by sa mala strážiť. Register lobistických skupín predstavuje pokrok. Okrem toho by Komisia mala zabezpečiť, aby všetky záujmové organizácie mali prístup k jej pracovným skupinám a výborom, najmä tie, ktoré zastupujú prelínajúce sa záujmy, ako sú environmentálne nevládne organizácie alebo spotrebiteľské organizácie. Všetky výbory a pracovné skupiny by mali byť registrované vo verejne prístupnom zozname. Ak by bolo potrebné, Komisia by mala kontrolovať ich počet. Rast počtu výborov je prekážkou jednotnosti politiky a môže pôsobiť proti plnej účasti organizácií občianskej spoločnosti, ak majú málo personálu a obmedzené zdroje.

Pri účinnej regulácii jednotného trhu sa môžu využívať výhody posunu zamerania od jednotlivých politických zásahov k celým oblastiam politiky a od posudzovania vplyvov v budúcnosti k následnému vyhodnoteniu, čo v danej oblasti funguje a čo nefunguje. Od previerky jednotného trhu v roku 2007 sa venovala väčšia pozornosť uplatňovaniu monitorovania trhu, ako nástroja na zisťovanie regulačných potrieb na základe komplexnej analýzy fungovania trhov v celom zásobovacom reťazci. Skúsenosti s prvým použitím tejto metódy ukazujú, že je vhodná pre daný účel, ale predkladá svoje vlastné výzvy. Monitorovanie trhu vyžaduje významné investície času a zdrojov, presné zameranie a dobre vymedzenú oblasť pôsobenia. Malo by sa používať ako cielený nástroj na preskúmanie niekoľkých vybraných odvetví, ktoré majú prioritu pri budúcich krokoch. Môžu k nim patriť nielen rozvinuté odvetvia, v ktorých sa dajú nájsť slabé miesta a poruchy, ale aj nové alebo vznikajúce odvetvia na trhu, aby sa zistilo, ako im môžu opatrenia EÚ pomôcť naplniť ich rastový potenciál v celom rozsahu. Spotrebiteľská dimenzia a hodnotenie stavu

vykonávania predpisov EÚ by malo byť neoddeliteľnou súčasťou monitorovania trhu.

Funkčné trhy si vyžadujú pravidlá, ale také pravidlá, ktoré fungujú a vytvárajú správne podnety pre hospodársku činnosť. Inteligentná regulácia je teda kvalitná regulácia, ale aj regulácia, ktorá nezaťažuje podniky a občanov zbytočnými administratívnymi povinnosťami a nevznikajú pri nej nadmerné náklady v súvislosti s plnením predpisov. Rozhodné sústavné plnenie programu zjednodušovania a obmedzovania administratívnej záťaže významne prispieva k zlepšovaniu možností malých a stredných podnikov a podnikateľov v boji proti hospodárskej kríze. A nakoniec, je to tiež kľúč k rozptýleniu negatívneho názoru, že jednotný trh znamená prehnane podrobné a zbytočné nariadenia. Komisia by mala vyvinúť úsilie, aby sa splnil cieľ znížiť administratívne náklady o 25 % do roku 2012. Členské štáty by sa mali tiež zaviazat', že nebudú znova zavádzať administratívne poplatky prostredníctvom nadmerného vylepšovania predpisov EÚ.

*Hlavné odporúčania:*

- ⇒ keď je to možné používať radšej nariadenia ako smernice,
- ⇒ kde je to vhodné, uplatňovať 28. režim pre jednotlivé prípady.

## 4.2. Posilnenie vymáhania

Jednotný trh je konštrukcia založená na právnych predpisoch. Preto je nanajvýš dôležité, aby členské štáty brali vážne svoju povinnosť včas vykonať transpozíciu a riadne uplatňovať predpisy, na ktorých sa dohodli.

Najnovšia tabuľka Komisie s výsledkami hodnotenia vnútorného trhu ukazuje, že s priemerom 0,7 % je deficit v oblasti transpozície najnižší, aký sa kedy zaznamenal v rámci EÚ, a je dokonca nižší ako 1 %, ktoré si za cieľ vytýčili hlavy štátov a vlád. Pri podrobnejšej analýze sa však poukazuje na nedostatky v plnení, ktoré sú naliehavé aj znepokojivé.

Jednotný trh stále zostáva vo veľkej miere roztrieštený. Ku koncu roka 2009 sa ešte neprejavili v plnej miere účinky smerníc o jednotnom trhu v EÚ v dôsledku nedostatočných vnútroštátnych opatrení v oblasti transpozície v jednom alebo viacerých členských štátoch. Inými slovami, jednotný trh je motor, ktorý pracuje asi na 95 % svojej kapacity. Členské štáty zaujímajú tiež dosť vlažný postoj k termínom transpozície. V priemere si udelili ďalších 9 mesiacov na prijatie vykonávacích právnych predpisov po uplynutí stanovených termínov. Niektoré sú ešte štedrejšie a v prípade 16 smerníc si prideliли viac ako dva roky. Celkove 55 % smerníc EÚ sa nevykonalo v stanovenom termíne. Dokonca aj keď sa pravidlá jednotného trhu transponujú načas a správne, nevylučuje sa tým nerovnomerné vykonanie. Ak spočítame nevykonané a nesprávne transpozície, priemerný deficit plnenia v EÚ v posledných rokoch sa pohybuje v rozsahu 1,5 % až 1,8 %. Tento obraz nie je ružovejší ani pokiaľ ide o porušovanie predpisov. Ku koncu roka 2009 bolo 1 206 nevyriešených prípadov. Aj keď sa počet porušení predpisov v priebehu rokov celkove nezmenil, čas na ich vyriešenie nezostal rovnaký. Predĺžil sa. V súčasnosti je to 28 mesiacov pre EÚ-15 a 16 mesiacov pre EÚ-12. Pre jeden z piatich prípadov trvá viac ako tri roky než sa vyrieši alebo dostane na súd. Dokonca aj pokiaľ ide o nariadenia, administratívne vykonanie môže byť problematické. Miestne právne predpisy sa často ukážu ako veľmi odlišné od právnych predpisov v jednotnej zbierke predpisov. Táto „regulačná spleť“ je závažnou hrozbou pre dôveryhodnosť a dobré meno jednotného trhu.

Paradoxne 12 najväznejších previnilcov, pokiaľ ide o meškanie transpozície, sú štáty, ktoré patria do eurozóny. Podobne členovia eurozóny figurujú v popredíaj pri hodnotení počtu smerníc transponovaných po termíne alebo nesprávne. To, že väčšina požadovaných vnútroštátnych opatrení na transpozíciu sa oneskoruje, nie je iba problém pre právnu súdržnosť a transparentnosť systému. Oneskorovanie transpozície je škodlivé pre účinnosť nariadení. V oblasti konaní o porušení predpisov sú členské štáty eurozóny tiež oveľa horšie hodnotené ako nečlenovia.

Ak EÚ chce znova naštartovať jednotný trh, sú tu dobré dôvody na to, aby brala vymáhanie veľmi vážne. Problematická charakteristika otázky vymáhania v súčasnosti spočíva v tom, že predkladá nejednoznačný obraz úspešnosti a zlyhania, nových a starých problémov. Komisia určila prioritu správne uplatňovaniu právnych predpisov EÚ v rámci svojho programu lepšej regulácie. Zintenzívnili sa preventívne opatrenia v partnerstve s členskými štátmi. Konanie v prípade porušenia predpisov sa uplatňovalo účinnejším a cielenejším spôsobom. Ako reakcia na tlak Európskeho parlamentu a ochrancu ľudských práv sa zaviedli záruky transparentnosti napríklad prostredníctvom CHAP - systému na vybavovanie sťažností. Zaviedli sa nové nástroje na uľahčenie neformálneho riešenia problémov prostredníctvom veľmi úspešných mechanizmov, ako je SOLVIT a priekopnícky pilotný projekt EÚ. Spôsob, akým systém vymáhania funguje, sa však v porovnaní s minulosťou príliš nezmenil. Podľa mnohých funguje horšie ako by bolo uspokojivé.

Tvrdá pravda je, že decentralizovaný systém, v ktorom členské štáty zodpovedajú za vykonávanie právnych predpisov EÚ a v ktorom Komisia monitoruje ich kroky, poskytuje mnohé výhody, ale nezabezpečuje úplné a rovnomerné plnenie. Súkromné vymáhanie je doplnkový nástroj, ale má tiež obmedzenia. Súčasne nie je možné ani žiadať, aby sa jednotný trh strážil iba z Bruselu. Na únik z tejto neoptimálnej pasce plnenia predpisov je potrebné posilniť vymáhanie z jedného miesta prostredníctvom konania o porušení a pripraviť pôdu pre súkromné vymáhanie. Súčasne je nanajvyš dôležité rozhodne preskúmať spôsoby uplatňovania nového prístupu, ktorého základom je fungovanie vlády a partnerstva prostredníctvom sietí. Tento nový prístup by sa mohol najlepšie uplatniť pri alternatívnom riešení sporov a v spolupráci medzi Komisiou a štátnymi správami. Konečným cieľom by bol návrh uceleného systému vymáhania, v ktorom by konania o porušení, neformálne mechanizmy na riešenie problémov a súkromné vymáhanie prostredníctvom štátnych súdov vytvorili bezproblémovú sieť opravných prostriedkov proti porušovaniu právnych predpisov EÚ. K tomu je potrebný spoločný tlak na dodržiavanie predpisov a vhodné prepojenia a koordinačné postupy medzi rôznymi prvkami tohto systému.

### *Proaktívne vymáhanie*

Konanie o porušení tvorí ústredný a životne dôležitý nástroj mechanizmu na zabezpečenie účinného vymáhania dodržiavania pravidiel jednotného trhu. Komisia správne dala prednosť stratégii pre prípady porušovania predpisov v kontexte rozmanitejšej a rozšírenej Európy. Na základe stratégie, ktorá bola naštartovaná v roku 2007, sa dosiahol značný pokrok v mnohých smeroch, počnúc transparentnosťou. Komisia by mala postupovať v prípadoch porušenia rozhodnejšie, aj keď ide o prípady, ktoré priamo vystavujú členské štáty rizikám

záväzných opatrení, konkrétne krokov na splnenie dávnejších rozsudkov súdu a rozhodnutí Komisie, ktorými sa zakazuje štátna pomoc a prikazuje sa vrátenie vyplatených čiastok. Konfrontovanie členských štátov môže vyvolať napätie a môže mať svoju politickú cenu, ale objektívne vymáhanie je v dlhodobom záujme všetkých členských štátov. Opatrenia Komisie v oblasti vymáhania by nemali byť ovplyvnené politickými úvahami a ich „oddelenie“ od politických pokynov by sa malo zabezpečiť prostredníctvom vhodných postupov a zodpovednosti.

Riešenie prípadov porušenia, menovite prípadov nevykonania transpozícií, by sa malo urýchliť. Komisia by mala prijať politický záväzok obmedziť maximálne na 6 mesiacov trvanie prípadov neoznámenia vykonávacích opatrení (v súčasnosti je to v priemere 14 mesiacov) a na 12 mesiacov pre všetky ostatné prípady podľa článku 260 ZFEÚ (zo súčasných 26 mesiacov). Po tomto termíne by Komisia mohla rozhodnúť, či prípad postúpi súdu alebo ho uzavrie sama. Vykonávaním pravidelných vnútorných kontrol by sa malo zabezpečiť dodržiavanie týchto štandardných termínov. Kritériá pre výber prípadov na prednostné vybavenie by sa mali ďalej upresňovať a vo výročných správach o monitorovaní uplatňovania právnych predpisov EÚ by sa malo vhodne informovať o uplatňovaní týchto kritérií. Rozhodné kroky by sa mali podniknúť na uzavretie starších, dlhotrvajúcich prípadov.

Z dlhodobejšieho hľadiska tu môžu byť dôvody na posúdenie, či by sa právomoci Komisie v konaniach o porušení nemali uviesť do súladu s právomocami, ktoré Komisia má v zmysle politiky hospodárskej súťaže. V ideálnom prípade, keď Komisia zistí, že došlo k porušeniu, rozhodnutie by malo znamenať pre príslušný členský štát povinnosť, ktorú musí bez odkladu splniť. Tým by sa samozrejme nemalo porušiť právo členského štátu obrátiť sa kvôli rozhodnutiu na Európsky súdny dvor. Vyšším právomociam v oblasti vymáhania by mali zodpovedať primerané administratívne záruky pre členské štáty a fyzické osoby.

V snahe zachovať rovnaké podmienky na jednotnom trhu by sa mal modernizovať a posilniť súbor nástrojov Komisie na prešetrovanie dodržiavania pravidiel štátnej pomoci v členských štátoch. Vyspelosť súčasných pravidiel štátnej pomoci zaostáva za pravidlami, ktoré existujú v oblasti fúzií a protimonopolných opatrení. Zmenou a doplnením súčasného procedurálneho nariadenia by sa mohli zreformovať a zmodernizovať nástroje na prešetrovanie v oblasti štátnej pomoci.

*Hlavné odporúčania:*

- ⇒ stanoviť štandardné hodnoty pre maximálne priemerné trvanie konaní o porušení, s obmedzením na 6 mesiacov pre prípady neoznámene a na 12 mesiacov pre všetky ostatné konania o porušení,
- ⇒ preskúmať zosúladenie právomocí Komisie pre prípady porušenia s právomocami, ktoré má na základe politiky hospodárskej súťaže,
- ⇒ zmeniť a doplniť procedurálne nariadenie o štátnej pomoci za účelom modernizácie postupu a posilnenia právomocí Komisie pri prešetrovaní tak, aby sa uviedli do súladu s právomocami v oblasti fúzií a protimonopolných opatrení.

*Riadenie plnenia predpisov zo strany členských štátov: preventívne kroky, monitorovanie vykonávania a vzájomné hodnotenie*

Aby bolo vymáhanie účinné, musí byť záležitosťou všetkých etáp politického cyklu. Kvalita právnych predpisov, ktoré vytvárajú inštitúcie EÚ, je dôležitá vtedy, keď dôjde k ich vykonaniu. Ústretovosť vymáhania by mala byť neoddeliteľnou súčasťou návrhu nových stratégií a nariadení. Jednoznačnosť návrhov, jednoduchosť ustanovení a primerané termíny na transpozíciu veľmi prispievajú k uľahčeniu následnej práce členských štátov. Včasné informovanie o problémoch vykonávania by sa malo podporiť prípravou vykonávacích plánov spolu s formulovaním nových dôležitých iniciatív v oblasti právnych predpisov. Rada a Parlament môžu tiež v plnom rozsahu zohrať svoju úlohu tým, že prijímú úlohu zapracovať do nových právnych predpisov povinnosť členských štátov pripraviť tabuľky zhody pri prijímaní vykonávacích opatrení. Technickú pomoc prostredníctvom zasadaní odborných skupín, pokynov a administratívnej spolupráce by mali poskytovať útvary Komisie, aby sa pripravila pôda pre správne uplatňovanie nových nariadení.

Súbežne s preventívnymi krokmi by sa mala venovať pozornosť monitorovaniu správneho vnútroštátneho vykonávania a hodnoteniu skutočných vplyvov nariadenia. Transparentnosť, tlak partnerov a administratívna spolupráca sú silné zbrane v tejto oblasti. Hodnotiaca tabuľka vnútorného trhu preukázala, že je veľmi účinným nástrojom na zabezpečenie transparentnosti a na stimuláciu tlaku partnerov. Mala by sa rozšíriť. Keď sa opatrenia oznámia, najdôležitejšou úlohou Komisie je vykonať analýzu zhody. Nanešťastie kontroly zhody sú dnes administratívnou nočnou morou. Aby sme uviedli len jeden príklad: útvar, ktorý sa zaoberá regulovanými profesiami má 20 ľudí. Tí musia vyhodnotiť zhodu viac ako 6 000 strán vnútroštátnych opatrení v 23 úradných jazykoch. V oblasti právnych predpisov o firmách a proti praniu špinavých peňazí členské štáty oznámili asi 10 000 strán vnútroštátnych transpozičných opatrení. Na vybavenie

takého obrovského množstva predpisov je jednou možnosťou použitie analýzy rizík. Zvýšenie zdrojov, ktoré by sa zaoberali monitorovaním a kontrolou správneho uplatňovania, je zrejme druhou možnosťou. Z dlhodobého hľadiska by tu bola myšlienka vyslať pracovníkov v oblasti jednotného trhu v zastúpení Komisie priamo do členských štátov. Títo pracovníci by mohli vykonávať prvú kontrolu vnútroštátnych vykonávacích opatrení a ústredie Komisie by upozorňovali iba na vznik špecifických problémov.

Pravidelné správy od členských štátov a vzájomné hodnotenia môžu mať ďalekosiahly priaznivý vplyv na zhodu vykonávacích právnych predpisov. Postup pre vzájomné hodnotenie, ktorý sa predpokladá v smernici o službách na rok 2010, je moderný spôsob ako využiť partnerský tlak na zvýšenie kvality vykonávania, na uľahčenie výmeny najlepších postupov a na ponuku spätnej väzby za účelom vykonania korekcií existujúceho nariadenia. Tento model by sa mohol rozšíriť aj na iné dôležité regulačné iniciatívy. Vzájomné hodnotenie by mohlo byť aj vhodnou témou náplne programov makroregionálnej spolupráce, napríklad v Pobaltskom regióne alebo v blízkej budúcnosti v Podunajskej oblasti. Makroregionálne rámce môžu uľahčiť dialóg medzi vnútroštátnymi systémami, samozrejme bez toho, že by sa znova vytvorili bariéry medzi zoskupeniami členských štátov. Na hodnotenie pravidiel jednotného trhu v danej oblasti by sa malo prihliadať aj vtedy, keď Komisia uskutočňuje štúdie monitorovania trhu, aby sa zistilo, či poruchy trhu môžu súvisieť s nesprávnym vykonaním smerníc.

Autorita a legitímnosť Európskeho parlamentu a národných parlamentov by sa v tejto oblasti tiež mohla využiť. Lisabonská zmluva posilňuje právomoci Európskeho parlamentu aj národných parlamentov v procese tvorby právnych predpisov. Zákonodarné orgány by mohli tak isto dohliadať na druhú časť postupu a kontrolovať, ako prebieha transpozícia a vykonávanie pravidiel EÚ. Napokon národné parlamenty často priamo schvaľujú vykonávacie predpisy. Každý rok by Európsky parlament a národné parlamenty mohli vybrať jeden právny predpis alebo jednu oblasť právnych predpisov pre jednotný trh a vykonať preskúmanie jeho vykonania na vnútroštátnej úrovni a vystopovať nesprávne kroky pri vykonaní alebo neočakávané nepriaznivé účinky. Do tohto postupu by sa mohla v plnej miere zapojiť Konferencia výborov pre komunitárne a európske záležitosti (ďalej len „COSAC“). Podľa výsledkov tejto kontroly by sa mohli podniknúť ďalšie kroky na úrovni EÚ alebo na vnútroštátnej úrovni.

*Hlavné odporúčania:*



- ⇒ posilniť preventívne opatrenia vytvorením ústretového nariadenia na vymáhanie na základe hodnotenia vplyvov, zavedením systematických tabuliek zhody a zvýšením technickej pomoci pre štátne správy,
- ⇒ vytvoriť pracoviská pre jednotný trh v rámci zastupiteľských úradov s úlohou vykonávať predbežnú kontrolu zhody medzi právnymi predpismi jednotného trhu a vnútroštátnymi vykonávacími predpismi a prepojiť ich so štátnymi správami zodpovednými za vykonávanie,
- ⇒ rozšíriť proces vzájomného hodnotenia na nové zákonodarné iniciatívy,
- ⇒ začleniť následné hodnotenie stavu vykonávania v danom odvetví do analýzy monitorovania trhu,
- ⇒ každý rok vybrať jeden alebo niekoľko právnych predpisov EÚ na kontrolu zo strany Európskeho parlamentu podľa postupu, pri ktorom sa používajú vstupy od národných parlamentov a COSAC.

*Sieťový prístup a partnerstvo: alternatívne mechanizmy na riešenie sporov a spolupráca medzi štátnymi správami*

Na zabezpečenie účinného vymáhania je najdôležitejšie, aby občania boli informovaní o svojich právach a mali jednoduchý prístup k neformálnym mechanizmom na riešenie sporov.

V skutočnosti nevyhnutným predpokladom pre to, aby občania aktívne využívali svoje práva na základe zmluvy a bojovali proti neplneniu predpisov, je ich informovanosť o týchto právach. V súčasnosti je dostatok informačných zdrojov, ktoré financuje EÚ, o právnych predpisoch a politike EÚ. Tieto informácie sú však často ťažko dostupné, nie vždy vecné a často roztrieštené. Počet centier, ktoré poskytujú základné informácie alebo právne poradenstvo k otázkam EÚ je veľký: sieť Europe Direct, portál Your Europe, služba Citizens Signpost, sieť Enterprise Europe, sieť Consumer Protection Cooperation, aby sme spomenuli iba niektoré. Tieto sú zamerané na rôzne vrstvy verejnosti, poskytujú rôzne služby, slúžia na rôzne účely. Ich vzájomné vzťahy sú často nejasné. Používatelia sú často presmerovaní z jedného centra do druhého alebo ťažko porozumejú tomu, prečo ich požiadavku neprijali. Okrem toho tieto centrá nemajú vyhovujúce spojenie so sieťami na riešenie problémov, ako je sieť SOLVIT.

Počas minulých rokov sieť SOLVIT prešla značným vývojom. Je však stále nedostatočne využitá, vybaví iba 1 600 prípadov za rok. Keďže je činný v 30 krajinách Európskeho hospodárskeho priestoru, znamená to, že centrum v každom štáte vybaví v priemere o niečo viac ako jeden prípad za týždeň.

Keďže je závislá od centier, ktoré riadia štátne správy, zápasí s nedostatkami, napríklad s nedostatkom vhodného personálu, nedostatočným dohľadom Komisie a s veľkou rôznorodosťou postupov a štandardov kvality, ktoré sa používajú. Ďalšia veľmi úspešná skúsenosť v tejto oblasti neformálneho riešenia sporov je skúsenosť s pilotným programom EÚ, ktorý Komisia spustila v apríli 2008 na korigovanie porušení právnych predpisov EÚ v počiatočnej etape bez toho, aby sa muselo otvárať konanie o porušení. Týmto systémom je však pokrytých iba pätnásť členských štátov. Jeho jasné prepojenie s konaním o porušení na jednej strane a so sieťou SOLVIT na strane druhej je otázka, ktorá sa opakovane vynára.

Prvé opatrenie na zlepšenie situácie je posilnenie existujúcich mechanizmov na poskytovanie neformálneho riešenia sporov. To by znamenalo posilniť sieť SOLVIT prostredníctvom jasnejšej právnej základne, minimálnym množstvom predpisov o personálnom zabezpečení a určitým spolufinancovaním zo strany EÚ. Pilotný program EÚ by sa mal rozšíriť na všetky členské štáty, čím by sa zabezpečilo prepojenie s konaniami o porušení takým spôsobom, aby sa nepriamo nepredlžovalo trvanie týchto konaní.

Radikálnejším riešením by bolo vytvorenie siete alternatívnych centier na riešenie sporov v rámci EÚ podľa modelu, ktorý sa použil pri decentralizácii politiky hospodárskej súťaže na vytvorenie Európskej siete pre hospodársku súťaž (ESHS) v roku 2004. Táto myšlienka spočíva v tom, že by sa zlúčili všetky centrá, ktoré existujú na úrovni štátov (na informovanie, právne poradenstvo alebo riešenie problémov), do jediného kontaktného miesta pre občanov a tu by sa riešili prípady nesprávneho uplatňovania predpisov EÚ a prípady menej závažných porušení právnych predpisov EÚ. Toto centrum by pôsobilo v rámci štátnej správy, aby sa zachovali výhody blízkosti k občanom, znalosti miestnych právnych predpisov a rešpektovanie subsidiarity. V právnych predpisoch EÚ by sa malo vymedziť vytvorenie, právomoci a postupy týchto centier. Mali by sa tiež posúdiť niektoré formy spolufinancovania z rozpočtu Spoločenstva. Partnerom národných centier by bola Komisia, ktorá by dohliadala na ich fungovanie, na požiadanie by poskytovala právne poradenstvo alebo by vstupovala do konaní v prípadoch, že by predkladateľ sťažnosti nebol spokojný s nájdeným (alebo nenájdeným) riešením jeho/jej prípadu. Táto sieť centier na riešenie problémov by sa mala koordinovať centralizovaným vymáhaním zo strany Komisie prostredníctvom vhodných pravidiel a postupov a mohla by pomôcť odbúrať časť záťaže v konaniach o porušení.

Ľahšia a rýchlejšia cezhraničná administratívna spolupráca medzi štátnymi správami by tiež občanom uľahčila využívanie ich práv v rámci jednotného trhu. Informačný systém vnútorného trhu (ďalej len „IMI“), ktorý sa zaviedol so smernicou o službách, sa ukázal ako veľmi úspešný mechanizmus na vytváranie

kontaktov medzi štátnymi správami a mal by sa rozšíriť z odvetvia služieb aj do iných odvetví. Okrem toho Komisia by mala investovať do oživenia sietí so štátnou správou v oblasti vykonania, čím by sa uľahčila výmena najlepších postupov, školenia a diskusie o pokynoch na uplatňovanie pravidiel jednotného trhu.

*Hlavné odporúčania:*

- ⇒ rozšíriť pilotný program EÚ na všetkých 27 členských štátov a posilniť systém SOLVIT zabezpečením spolufinancovania zo strany EÚ a jasnejšieho právneho základu,
- ⇒ posilniť administratívnu spoluprácu rozšírením systému IMI na iné oblasti legislatívy,
- ⇒ v dlhodobom horizonte vytvoriť v EÚ sieť alternatívnych centier na riešenie sporov.

*Súkromné vymáhanie práva*

Právny systém EÚ umožňuje občanom a podnikom postaviť sa za svoje práva cestou súdnych sporov na štátnych súdoch. Súkromné vymáhanie je teda hlavným nástrojom, ktorým môže prispieť k zníženiu deficitu v plnení a k zabezpečeniu efektívnosti jednotného trhu. Existujú dva spôsoby, ako je možné posilniť súkromné vymáhanie práva.

Po prvé, popri výklade vnútroštátnych právnych predpisov štátni sudcovia zohrávajú rozhodujúcu úlohu pri výklade a uplatňovaní právnych predpisov EÚ. Komisia, ako partner členských štátov, by mala vystupňovať svoju podporu pre vzdelávacie programy a štruktúry, aby sa zabezpečilo, že štátni sudcovia a odborníci v oblasti práva budú mať primerané znalosti pravidiel jednotného trhu, ktorých uplatňovanie sa od nich žiada najčastejšie.

Po druhé, právo na získanie náhrady za škody spôsobené porušením právnych predpisov EÚ je rovnaké pre všetkých občanov EÚ. Prístup k tomuto právu však nie. Opravné prostriedky a postupy sa líšia od jedného členského štátu k druhému, pretože sa uchovávajú ako súčasť vnútroštátneho právneho systému. Výsledkom je značná nerovnosť medzi členskými štátmi v úrovni ochrany práva na odškodnenie. Odborníci vypočítali, že výška nevyplateného odškodného môže dosiahnuť viac ako 20 miliárd EUR za rok. Existuje niekoľko dôvodov na riešenie tohto problému, najmä vtedy, keď dôjde k porušeniu pravidiel hospodárskej súťaže. Legislatívna iniciatíva by sa mohla zamerať na ustanovenie minimálnych záruk vo všetkých členských krajinách, ktoré by umožnili osobám postihnutým porušením právnych predpisov o hospodárskej súťaži účinne vymáhať svoje práva na náhradu na štátnych súdoch.

Hlavné odporúčania:

- ⇒ vystupňovať iniciatívy EÚ v oblasti vzdelávania sudcov a odborníkov na právo v partnerstve s členskými štátmi,
- ⇒ prijať minimálne štandardy v oblasti práva na odškodnenie.

## **KAPITOLA 5**

### **POLITICKÁ INICIATÍVA**

**NA POSILNENIE JEDNOTNÉHO TRHU**

**(A HOSPODÁRSKEJ A MENOVEJ ÚNIE)**

## **5.1. Nová politická iniciatíva**

Predseda Barroso označil jednotný trh za kľúčový strategický cieľ, o ktorý sa treba snažiť s novou politickou rozhodnosťou. Oznamil tiež zámer Komisie byť vedúcou silou tohto procesu pri plnom zapojení Európskeho parlamentu, Rady, členských štátov a všetkých zúčastnených strán.

Táto správa, vyhotovená na objednávku predsedu Barrosa, je zameraná na poskytnutie vstupných údajov pre formuláciu novej stratégie, ktoré by Komisia mohla vyžadovať na posúdenie.

Keďže navrhovaná stratégia vychádza z obširného konzultačného procesu, je komplexná, resp. pozostáva z iniciatív zameraných na vytvorenie silnejšieho jednotného trhu, na dosiahnutie zhody postojov k jednotnému trhu a na jeho zabezpečenie. Navrhuje sa v podobe súboru opatrení.

Všetko toto si vyžaduje investovanie do vysoko kvalifikovanej politickej iniciatívy. Môže tu vzniknúť nový impulz, ktorý je potrebný aj pre rýchle napredovanie v súvislosti s návrhmi, ktorým sa dlhý čas nevenovala žiadna pozornosť.

Aby sa to uskutočnilo, je zrejme potrebné pracovať nielen na každej konkrétnej iniciatíve, ale aj zmeniť zameranie tak, aby sa jednotným trhom zaoberali inštitúcie EÚ, a znova vymedziť miesto jednotného trhu v celkovej tvorbe politiky EÚ.

## **5.2. Nové zameranie inštitúcií EÚ na jednotný trh**

Komisia, ktorá dokázala chrániť jednotný trh aj počas pôsobenia bezprecedentných tlakov nedávnej krízy, by mala, pokiaľ je to potrebné, intenzívnejšie využívať svoje právomoci v oblasti vymáhania. V legislatívnom procese, ktorého je iniciátorkou, by Komisia mala vystupovať ako dôsledný zástanca integrity tohto procesu, aby jej návrhy, aj keď sú samozrejme plne otvorené pre rozhodujúci vplyv Parlamentu a Rady, neskončili ako nerealizovateľné, ako sa to občas stávalo v minulosti. Príležitostné stiahnutie návrhu môže byť vhodnejšie ako veľmi neuspokojivý výsledok. Komisia by mala tiež podporiť Radu, aby v plnom rozsahu využívala hlasovanie kvalifikovanej väčšiny v mnohých oblastiach, kde sa to predpokladá, aby sa nemuseli spúšťať nekonečné procesy v snahe dosiahnuť súhlas všetkých členských štátov, často na úkor priebojnosti výsledku.

V jej vlastných vnútorných pracovných postupoch, ktoré samozrejme pomáhajú predsedovi a kolégiu pri rozhodovaní, sa javí ako vhodné osvojiť si

komplexnejší prístup pri formulovaní stratégií pre jednotný trh. Do toho sú rozhodujúcim spôsobom zapojené mnohé portfóliá.

Vedúca úloha predsedu je osobitne dôležitá pri vytváraní komplexnej vízie. Skupina komisárov, ktorá zahŕňa všetky kompetencie v oblasti hospodárskej integrácie, pod predsedníctvom predsedu alebo komisára pre vnútorný trh a služby v neprítomnosti komisára by mohla byť najvhodnejším orgánom pre tvorbu politiky. Na druhej strane zodpovednosť za uplatňovanie existujúcich predpisov by mali v najväčšej možnej miere znášať komisári s konkrétnymi kompetenciami, keďže kroky v oblasti vymáhania by nemali byť predmetom širších rokovaní.

Európsky parlament by mohol posúdiť dva existujúce spôsoby na vytvorenie jednotnej vízie pre príslušnú oblasť, ktorá síce v súčasnosti patrí do právomoci Výboru pre vnútorný trh a ochranu spotrebiteľov, ale na základe prístupu, ku ktorému prispieva táto správa, intenzívne sa v nej uplatňujú aj právomoci niekoľkých ďalších výborov, napríklad Výboru pre hospodárske a menové záležitosti a výborov, ktoré aktívne pôsobia v oblasti priemyslu, sociálnej politiky a v iných oblastiach.

Podobný problém má Rada. Otázky jednotného trhu patria vo veľkej miere do kompetencie Rady pre konkurencieschopnosť, ale ďalšie kľúčové povinnosti vzhľadom na jednotný trh sú v rukách Rady Ecofin, Rady pre sociálne záležitosti a iných.

V súčasnosti keď Rada Európy, aj prostredníctvom funkcie svojho stáleho predsedu, môže plynulejšie určovať smer hospodárskeho riadenia EÚ, pomohlo by, keby na najvyššej úrovni existovali komplexné pokyny, akým spôsobom môže Rada prispieť k tomuto kľúčovému pilieru európskej integrácie. Keďže právomoc v oblasti iniciatívy a vymáhania pod kontrolou súdu bude musieť pochopiteľne zostať pevne v rukách Komisie, celému procesu, ktorý má dať silný impulz vytvoreniu jednotného trhu, by prospelo, keby mu Rada Európy venovala trvalú pozornosť ako jednej zo svojich hlavných oblastí a keby svojmu predsedovi udelila mandát, aby sa zabezpečilo vykonávanie príslušných úloh na základe politickej vízie a konkrétnej kontinuity, v úzkej spolupráci s predsedom Komisie.

Parlament, Rada a Komisia by tiež mali zvážiť zavedenie zrýchleného legislatívneho postupu pre tie opatrenia, ktoré by sa mali zapracovať do strategickej iniciatívy pre jednotný trh, ako to bolo pri plnení Bielej knihy v roku 1985.

Aby sa zabezpečil riadny dohľad, každý rok vo vhodnom čase by mali tieto tri inštitúcie, spolu so zúčastnenými stranami, vykonať inventúru stavu Únie v oblasti hospodárskej integrácie.

### **5.3. Miesto jednotného trhu v tvorbe politiky EÚ**

Z celého obsahu tejto správy vyplýva, že jednotný trh, aj keď mu zatiaľ chýba výraznejšia identita a viditeľnosť jeho vnímania v oblasti politiky, je skutočne nástroj pre tvorbu politiky v niektorých ďalších oblastiach, ktoré priťahujú väčší politický záujem. V týchto oblastiach však hrozí, že sa nevykoná to, čo by sa malo vykonať, pokiaľ sa nebudú môcť v plnej miere oprieť o pevný jednotný trh.

Iniciatíva Európa 2020 je sľubná a ucelená politická iniciatíva, ktorá bude rozhodujúca pre budúcnosť Európy. Správne sa v nej identifikuje pilier jednotného trhu. Zdá sa, že najdôležitejšie je, aby sa okolo tohto piliera uvoľnila nová politická energia, ktorá by bola impulzom pre mnohé iniciatívy súvisiace s touto stratégiou. Nové naštartovanie jednotného trhu na základe novej zhody a záväzku, ako sa tu navrhuje, by snáď mohlo túto energiu dodať.

Ako už bolo uvedené v predchádzajúcich kapitolách, slabou stránkou hospodárskej a menovej únie je nedostatočná miera uplatňovania pravidiel jednotného trhu a hospodárskej súťaže v mnohých členských štátoch. Tieto prijali odvážne rozhodnutie o používaní spoločnej meny. To vyžaduje prinajmenšom vysokú mieru efektívnej účasti na jednotnom, integrovanom, pružnom trhu, ktorý je predpokladom optimálneho menového priestoru a nositeľom zvýšenia produktivity a konkurencieschopnosti. Euroskupina by si mala vziať za povinnosť vyžadovať od všetkých účastníckych členských štátov, aby dosiahli aspoň takú skutočnú úroveň obsahu a plnenia opatrení pre jednotný trh a hospodársku súťaž, akú dosahujú štáty, ktoré nie sú členmi eurozóny.

V úsilí o zavedenie určitej formy hospodárskej správy, ktoré je najnovším vyjadrením ambície EÚ v oblasti kontroly osudu svojho hospodárstva, by sa tiež mal jednotný trh považovať za kľúčový bod programu. Určite je to záväzok a politika spoločná pre všetkých 27 členských štátov. Preto je to prirodzene dôležitá téma, ktorej by sa mala venovať systematická pozornosť v nadchádzajúcich krokoch vytvárania hospodárskej správy.