



NÁZEV MATERIÁLU	Připomínky Svazu průmyslu a dopravy ČR ke Strategii vlastnické politiky státu
Č. J.	GŘ/57/SHP/2016
DATUM ZPRACOVÁNÍ	31. května 2016
KONTAKTNÍ OSOBA	Mgr. Václav Franče, M.A.
TELEFON	225 279 206, 608 233 624
E-MAIL	vfrance@spcr.cz

## OBECNÉ PŘIPOMÍNKY

Svaz souhlasí se záměrem existence Strategie vlastnické politiky zajišťující efektivní a hospodárné nakládání s majetkem a zároveň zabraňující korupčnímu chování či získávání „čestných“ pozic pro vybrané osoby. Hlavní úlohou státu by měla být tvorba prostředí pro podnikání, nikoliv podnikatelská činnost. V tomto smyslu je zapotřebí, aby stát zejména vytvářel rovné podmínky, a proto nelze zvýhodňovat určité společnosti /společnost (státní podniky) na úkor ostatních subjektů, které státem vlastněné nejsou nebo naopak.

Ač hlavní záměry dokumentu jsou v řadě bodů obecně vedeny oprávněným záměrem, některé navrhované principy přinášejí otazníky-rizika a vždy souhlasit nelze. Jedná se sice o dokument ve formě strategie, tj. nikoliv podrobný plán, ale formulace některých pasáží umožňuje mnohostranný výklad. Nejprve by měly být dopsány podkladové analýzy a proběhnout odborná diskuse, včetně zajištění politické podpory záměru.

*Jedná se o dokument vzniklý ze strany MF a povaha návrhů naznačuje možné rozpory s ostatními resorty. Navíc pravděpodobně nedošlo k diskusi s dotčenými subjekty ke zjištění specifik a ani k analýze efektů více variant řešení. Z dokumentu tak jednoznačně nevyplývá výhodnost navrhované varianty řešení například pro vznik nové entity pod MF, například v porovnání s vytvořením pravidel/kodexu vycházejících z doporučení Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) pro řízení a správu státem vlastněných společností. Dokument ani nenabízí silné a slabé stránky této varianty a jak budou rizika spojená s touto variantou řešena (resortismus, koncentrace pravomoci, zohlednění specifik). Materiál není dostatečně podložen daty, chybí komplexnější analýza dopadů na jednotlivé subjekty, včetně zhodnocení nákladů a přínosů více variant a nedostatků současného nastavení. Materiál bez analytického zázemí tak nedává dostatečně silný podklad pro zhodnocení navrhovaného řešení. Materiál by měl být ještě dopsán a vládě by měla být předložena podkladová analýza vedoucí k volbě navrhovaných řešení. Strategie musí být dokumentem, který bude dlouhodobě respektován.*

**Materiál sice správně uvádí řadu principů jako je nenarušování jednotného trhu či ochrana strategických zájmů státu, nicméně ne vždy jsou konkrétní opatření v souladu s obecnými záměry. Stát musí zaručit, že státem vlastněné společnosti/státní podniky nebudou nijak zvýhodněny oproti ostatním subjektům v konkurenčním prostředí tam, kde se nejedná o strategický veřejný záměr jednoznačně definovaný**

v právním předpise, kde nepoškodí ostatní podnikatelské subjekty a nenaruší pravidla jednotného trhu EU. Zároveň je zapotřebí zaručit, aby státem částečně nebo úplně vlastněné podnikatelské subjekty nebyly v konkurenčním prostředí naopak znevýhodňovány.

#### KONKRÉTNÍ PŘIPOMÍNKY – ZÁSADNÍ

##### A) k části základní informace o společnostech a státem vlastněných organizacích

V návrhu Strategie se například uvádí: „Pro stát jsou relevantní především strategické akciové společnosti, jejichž primárním cílem nemusí být bezpodmínečně vytváření zisku. Přiměřená ziskovost (efektivnost) by ovšem měla být vždy vyžadována minimálně jako jeden z vedlejších cílů. Jako příklady lze uvést již výše zmíněný ČEZ, a. s., MERO ČR, a.s. nebo ČEPRO, a.s. ...“.

Už tato teze zakládá možnost rozdílného přístupu k podnikatelským subjektům, „strategickým“ versus „ostatní“. Nehledě na to, že z dokumentu není zřejmé, jak je definována „přiměřená ziskovost (efektivnost)“ a „vedlejší cíl“ ve vztahu k cíli primárnímu? Jaké podmínky budou nastaveny pro dosažení maximální efektivity, když v podnikatelské činnosti je ziskovost funkčním mechanismem? Dokáže stát správně určit hlavní cíl a konkrétní opatření k jeho dosažení, když často nedokáže ani nastavit podmínky a politicky jednoznačně rozhodnout? Je zajištěno, že zisku bude dosahováno vždy, nebo je efektivností vnímána i situace možnosti ztráty, byla by případná ztráta umožněna krátkodobě či dokonce i dlouhodobě? Jaký by byl postup tam, kde vlastníkem není pouze stát, a ostatní vlastníci by očekávali zisk (případně žaloby minoritních akcionářů, neboť stát má vytvářet a podporovat příznivé podmínky pro investory, ale materiál s nimi nepočítá)? Jaká budou nastavená pravidla pro to, aby bylo zajištěno nenarušování tržního konkurenčního prostředí? Udržování společnosti, která by byla případně nahraditelná, bez správného nastavení cílů reagujících na tržní vývoj by nemuselo naplňovat cíl efektivního vynakládání prostředků státu a komplikovat aktivity samotné společnosti.

Například u společností operujících na trhu s elektřinou se situace na trhu s energetikou vyvíjí a je charakterizována rostoucí konkurencí, s postupující liberalizací a vývojem evropské legislativy - energetika se decentralizuje, energetické společnosti se pohybují na zcela konkurenčním prostředí, jsou nuceny hledat nová podnikatelská řešení, a tedy jsou nahraditelné.

##### B) k části corporate governance

1) Dle záměru předložené Strategie by dozorčí rada neměla zasahovat do obchodního vedení společnosti. Problematika obchodních společností s majetkovou účastí státu (kterými mohou být většinou pouze akciové společnosti) je dostatečně regulována v zákoně č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích (dále jen „ZOK“). ZOK mimo jiné uvádí, že obchodní vedení náleží představenstvu a že nikdo není oprávněn udělovat představenstvu pokyny týkající se obchodního vedení. Současně ZOK nevyklučuje, aby dozorčí rada měla silnější postavení.

2) Dále návrh Strategie neuvádí zdůvodnění nutnosti a hlavní parametry nastavení zásad odměňování. Tuto oblast už přece máme řízenou jinými nástroji - v roce 2015 byly vládou schváleny (Usnesení 606/2015) aktualizované Zásady odměňování vedoucích zaměstnanců a členů orgánů ovládaných obchodních

společností s majetkovou účastí státu včetně státních podniků a jiných státních organizací zřízených zákonem nebo ministerstvem. Z materiálu dále nevyplývá, jak bude řešeno naplňování dvou cílů, a to zajištění motivační odměny pro „kvalitního profesionála“ a „nestandardní podmínky“. Jedná se o nestandardní podmínky vůči situaci ve veřejné sféře nebo ve srovnání s komerční sférou?

**3)** Dokument také dostatečně nevysvětluje řešení problémů s transparentností a současný stav. Strategie zmiňuje jako zásadní problém informační povinnost nejen vůči státu jako vlastníkovi, ale i vůči veřejnosti, která je reálným konečným vlastníkem společností s majetkovou účastí státu. Stejně tak by měl rozlišovat, že ne všechny akciové společnosti s majetkovou účastí státu jsou i státem plně vlastněny, tedy přihlédnout k existenci minoritních akcionářů (viz výše). Informační povinnosti vůči akcionářům upravuje ZOK. U akciových společnostech, jejichž cenné papíry byly přijaty k obchodování na trhu, informační povinnost vyplývá i ze zákona 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů, kdy takové informace jsou poskytovány ve stejný okamžik všem (tj. nejen vůči investorům) na veřejně přístupných internetových portálech. Svoji informační povinnost akciové společnosti (státní podniky) plní i prostřednictvím výročních zpráv, prostřednictvím profilů zadavatelů, jsou-li zadavateli, neméně ji plní i vůči zákonem vymezeným orgánům v oblastech, ve kterých jsou dozorovány atd. U řady společností, státních podniků bude navíc informační povinnost od 1. 7. 2016 rozšířena prostřednictvím nového zákona č. 340/2015, o registru smluv, v platném znění, atd. Navíc lze poukázat, že např. opatření zajištění jednotného výkladu zákona č. 106/1990 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, ze strany MV je velmi kontroverzní. Předkladatel ukládá MV úkol (staví ho do role soudce), když má vydefinovat, kdo se má považovat za veřejnou instituci. V této oblasti nemá odborná veřejnost ani justice jednotný názor.

Z materiálu není dále například jasné, proč není dostatečný standardní audit, když o výběru auditora finálně rozhoduje právě valná hromada (tj. akcionáři) a většina těchto společností, o které jde, má výbor pro audit.

### **C) k části institucionální rámec**

Předkladatel jednoznačně doporučuje posílení koordinačního mechanismu a koordinační role Ministerstva financí. Je minimálně sporné, zda takováto role je v souladu s kompetenčním zákonem. Navíc v systému státní správy má ministerstvo financí prioritně jinou roli.

I když analýzu možnosti centralizace výkonu vlastnických práv má zpracovat předkladatel do prosince 2017 je zřejmé, že zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále "kompetenční zákon") sice přiznává Ministerstvu financí kompetenci ústředního orgánu státní správy pro hospodaření s majetkem státu, nicméně tuto kompetenci nelze zaměňovat s kompetencí pro tvorbu a realizaci vlastnické politiky státu. Hospodaření s majetkem státu se řídí zákonem č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů. Podle tohoto právního předpisu Ministerstvo financí nemá vůči ostatním centrálním orgánům státní správy ve věcech správy majetku státu úlohu koordinační, ani úlohu řídicí. V případě účasti státu v obchodních společnostech nadto v § 29 zákon č. 219/2000 Sb., jednoznačně určuje za správce takové účasti příslušné zakladatelské ministerstvo, přičemž výkon akcionářských práv je řízen pokyny ministra pověřenému pracovníku

ministerstva. Zákon č. 219/2000 Sb., v tomto bodě opět neobsahuje žádnou pravomoc Ministerstva financí pro koordinaci rozhodování jednotlivých členů vlády ve věci řízení výkonu akcionářských práv v obchodních společnostech s majetkovou účastí státu.

Ministerstvo financí nemá v kompetenčním zákoně stanovenou výhradní kompetenci pro vlastnickou politiku státu. Dále nemá Ministerstvo financí v kompetenčním zákoně stanovenou pravomoc koordinovat postup všech ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy ve věcech vlastnické politiky státu.

Je tedy třeba pečlivě zvážit, zda by posílení role Ministerstva financí v koordinaci výkonu vlastnické politiky státu nevyžadovalo podstatné úpravy kompetenčního zákona nejen ve smyslu vymezení pravomoci Ministerstva financí, ale také ve smyslu posílení koordinační role mezi jednotlivými resorty. Domníváme se, že tuto roli má v plné míře plnit vláda. Stejně tak, zda je správně zvažovat zřízení takto kompetenčně vybavené centrální instituce, a to s ohledem na historické, nezbytné rozdělení jednotlivých společností, podniků pod ministerstva, bez velmi pečlivé podrobné analýzy. V neposlední řadě, materiál nedává dostatečnou odpověď/analýzu, jak navrhovaná varianta centralizace snižuje rizika korupce.

#### **Závěr:**

**Materiál bez analytického zázemí a pečlivě připravené diskuse nedává dostatečně silný podklad pro zhodnocení navrhovaného řešení. Materiál by měl být ještě dopracován a vládě by měla být předložena podkladová analýza včetně možných rizik vedoucí k volbě navrhovaných řešení. Jen tak lze zabezpečit, aby strategie byla dokumentem, dávající dlouhodobě rámec pro detailní úpravy tak, aby byla dlouhodobě respektována. Jedná se o zásadní záležitost, kterou je třeba důkladně připravit. Výše předložené připomínky jsou příspěvkem upozorňujícím na problematická místa. Nenahrazují námi požadovanou analýzu.**