

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji „Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego: Usługi socjalne użyteczności publicznej w Unii Europejskiej”

COM(2006) 177 wersja ostateczna

(2007/C 161/22)

Dnia 26 kwietnia 2006 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 21 lutego 2007 r. Sprawozdawcą był Raymond HENCKS.

Na 434. sesji plenarnej w dniach 14-15 marca 2007 r. (posiedzenie z dnia 15 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 143 do 61 — 9 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Zalecenia i ocena

1.1 Celem usług socjalnych użyteczności publicznej jest zapewnienie spójności społecznej, terytorialnej i gospodarczej poprzez realizację solidarności, aby odpowiedzieć na wszelkie niekorzystne zjawiska społeczne zagrażające kondycji fizycznej i psychicznej osoby, takie jak choroba, podeszły wiek, niezdolność do pracy, niepełnosprawność, brak stabilizacji zawodowej, ubóstwo, wykluczenie społeczne, uzależnienie od narkotyków, problemy rodzinne i mieszkaniowe, trudności związane z integracją cudzoziemców.

Usługi socjalne użyteczności publicznej posiadają również wymiar integracyjny, wychodzący poza zwykłą pomoc i działania na rzecz najuboższych. Mają one także odpowiedzieć na wszelkie potrzeby umożliwiające powszechny dostęp do podstawowych usług socjalnych. Przyczyniają się one do skutecznego wykonywania praw obywatelskich i podstawowych.

1.2 Nie chodzi więc o to, aby przeciwstawić racje ekonomiczne względem socjalnym, lecz aby wspierać pozytywną synergię i harmonijne połączenie pomiędzy sferą gospodarczą a socjalną.

1.3 W tym kontekście Komitet jest zdania, że zamiast koncentrować się na wątpliwej i podlegającej zmianom kwestii czy dane usługi użyteczności publicznej świadczone są w interesie gospodarczym czy też mają charakter pozagospodarczy, należy rozważyć charakter danej usługi, realizowane za jej pośrednictwem zadania, cele, jakim służy, oraz określić, które usługi pozostają w zasięgu stosowania reguł konkurencji i rynku wewnętrznego, a które usługi, z powodów przemawiających za ich użytecznością publiczną, spójnością społeczną, terytorialną i gospodarczą, zgodnie z zasadą pomocniczości, powinny być z nich zwolnione przez władze wspólnotowe, krajowe, regionalne czy lokalne.

1.4 Należy zatem określić na szczeblu wspólnotowym wspólne punkty odniesienia w dziedzinie usług użyteczności publicznej, wspólne normy, obowiązujące w odniesieniu do wszystkich usług użyteczności publicznej (o charakterze gospodarczym lub pozagospodarczym), w tym usług socjalnych użyteczności publicznej, oraz uwzględnić je w dyrektywie ramowej, przyjętej w drodze procedury współdecyzji, ustanawiającej wspólnotowe przepisy dostosowane do szczególnego charakteru omawianych usług.

1.5 W celu właściwego, niedyskryminującego i przejrzystego wykonania zadania użyteczności publicznej, powody przema-

wiające za użytecznością publiczną, spójnością społeczną, terytorialną i gospodarczą tych usług powinny zostać uznane przez państwa członkowskie w oficjalnym akcie prawnym delegującym uprawnienia — lub w innym dokumencie o podobnym charakterze — jak również w zasadach akredytacji, określających zadanie, jakie właściwe organy danego państwa członkowskiego zlecają usługodawcom celem wykonania usługi użyteczności publicznej oraz definiujących ich prawa i obowiązki, bez szkody dla możliwości inicjatywy przyznanej operatorom w przepisach.

1.6 W związku z oceną usług socjalnych użyteczności publicznej Komitet przypomina swoją propozycję utworzenia niezależnego centrum monitorowania odpowiedzialnego za ocenę usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym oraz usług o charakterze pozagospodarczym, w którego skład weszliby przedstawiciele Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów oraz przedstawiciele zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego będący członkami Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Władze publiczne — czy to na poziomie krajowym, regionalnym czy też lokalnym — powinny włączyć w proces regulowania usług socjalnych pożytku publicznego wszystkie podmioty, usługodawców i beneficjentów usług społecznych, partnerów społecznych, podmioty gospodarki społecznej i podmioty przeciwdziałające wyłączeniu społecznemu.

2. Wstęp

2.1 Usługi socjalne użyteczności publicznej — podobnie jak wszystkie usługi użyteczności publicznej, których są częścią — leżą u podstaw godności ludzkiej i gwarantują każdemu prawo do sprawiedliwości społecznej, w pełnym poszanowaniu jego praw podstawowych, zdefiniowanych w karcie praw podstawowych, jak również w zobowiązaniach międzynarodowych, szczególnie w zmienionej Europejskiej Karcie Socjalnej oraz Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Przyczyniają się one do skutecznego obywatelstwa. Ich zadaniem jest zapewnienie spójności społecznej, terytorialnej i gospodarczej poprzez realizację solidarności, szczególnie aby odpowiedzieć na wszelkie niekorzystne zjawiska społeczne zagrażające kondycji fizycznej i psychicznej osoby, takie jak choroba, podeszły wiek, niezdolność do pracy, niepełnosprawność, brak stabilizacji zawodowej, ubóstwo, wykluczenie społeczne, uzależnienie od narkotyków, problemy rodzinne i mieszkaniowe, trudności związane z integracją cudzoziemców.

Usługi socjalne użyteczności publicznej posiadają również wymiar integracyjny wychodzący poza zwykłą pomoc i działania na rzecz najuboższych. Mają one także odpowiedzieć na wszystkie potrzeby umożliwiające powszechny dostęp do podstawowych usług socjalnych.

2.2 Szczególny wkład usług socjalnych użyteczności publicznej wynika więc z wyjątkowego powiązania z podstawowymi prawami, których egzekwowanie należy do obowiązków władz lokalnych, regionalnych, krajowych i europejskich, zgodnie z zasadami pomocniczości i proporcjonalności, w myśl których działania Komisji nie wykraczają poza to, co jest konieczne do realizacji celów traktatowych.

2.3 Z uwagi na to, że ceny przedmiotowych usług często nie odzwierciedlają kosztów ich świadczenia i że nie wynikają one z prawa popytu i podaży, niemożliwe byłoby ich świadczenie po cenie dostępnej dla każdego, gdyby nie były one w części finansowane ze środków wspólnych.

2.4 Oprócz zapewnienia finansowania usług socjalnych użyteczności publicznej, władze ponoszą ogólną odpowiedzialność za zagwarantowanie działania usług socjalnych i utrzymywanie ich wysokiego poziomu jakości z poszanowaniem kompetencji podmiotów.

2.5 Ponadto usługi socjalne użyteczności publicznej, podobnie jak wszelkie usługi użyteczności publicznej, są nie tylko ważnym elementem spójności gospodarczej i społecznej, ale przyczyniają się w sposób znaczny do podniesienia konkurencyjności gospodarki europejskiej oraz stanowią ważne źródło zatrudnienia w obrębie społeczności lokalnych.

2.6 Wachlarz usług socjalnych jest niezwykle szeroki i obejmuje między innymi domy spokojnej starości, ośrodki dla osób niepełnosprawnych, schroniska dla bezdomnych, domy dziecka, domy dla kobiet maltretowanych, ośrodki dla imigrantów i uchodźców, ośrodki rehabilitacyjne, domy opieki, podmioty mieszkalnictwa socjalnego oraz placówki opieki nad młodzieżą, placówki pomocy socjalnej i edukacyjnej, szkolne internaty i bursy, świetlice, żłobki i przedszkola, ośrodki opieki medycznej i socjalnej, ośrodki zdrowia, ośrodki przystosowawcze, ośrodki kształcenia zawodowego, pomoc indywidualną, pomoc w domu, oraz w życiu rodzinnym.

2.7 We wszystkich państwach członkowskich usługi te świadczone są przez podmioty o różnym statusie, z czego znaczną część stanowią podmioty gospodarki społecznej o charakterze socjalnym i spółdzielczym prowadzące działalność nienastawioną na zysk (stowarzyszenia, towarzystwa pomocy wzajemnej, spółdzielnie, fundacje), wywodzące się z najróżniejszych inicjatyw (publicznych, charytatywnych, dobroczynnych, religijnych, prywatnych i in.). Usługi te regulowane są w ramach działań prawnych i finansowych określonych przez władze.

3. Wniosek Komisji

3.1 W ramach realizacji wspólnotowego programu lizbońskiego, dnia 26 kwietnia 2006 r. Komisja przedstawiła komunikat w sprawie usług socjalnych użyteczności publicznej, który jest kontynuacją Białej księgi na temat usług użyteczności publicznej (COM(2004) 374 wersja ostateczna) oraz konsekwencją wyników głosowania w Parlamencie Europejskim nad wnioskiem dotyczącym dyrektywy w sprawie „usług na rynku wewnętrznym”, z dnia 16 lutego 2006 r.

3.2 Omawiany komunikat, o charakterze interpretacyjnym, uściślający wymagające doprecyzowania kwestie prawne, dotyczy wyłącznie usług socjalnych — z wyłączeniem usług opieki zdrowotnej (które zostaną ujęte w ramach odrębnej inicjatywy w 2007 r.) — i nie przewidziano w nim żadnej inicjatywy legislacyjnej odnośnie do tego zagadnienia w najbliższej przyszłości. Komisja rozpatrzy i zdecyduje o konieczności i możliwości prawnej podjęcia takiej inicjatywy w świetle otwartych i długotrwałych konsultacji z udziałem wszystkich zainteresowanych podmiotów, ze składanych co dwa lata sprawozdań na temat usług socjalnych oraz z wyników analizy przygotowywanej obecnie w celu sporządzenia pierwszego takiego sprawozdania w 2007 r.

3.3 Komunikat przygotowano, opierając się na zasadzie współodpowiedzialności Wspólnoty i jej państw członkowskich w zakresie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, ustanowionej na mocy art. 16 traktatu WE.

3.4 Komunikat dzieli usługi socjalne użyteczności publicznej na dwie grupy, z jednej strony na systemy prawne i uzupełniające systemy ochrony socjalnej, a z drugiej strony na inne podstawowe usługi świadczone bezpośrednio osobom fizycznym, takie jak pomoc w radzeniu sobie z życiowymi wyzwaniami czy też kryzysami, pełna integracja społeczna, integrowanie osób niepełnosprawnych lub mających problemy ze zdrowiem oraz mieszkalnictwo socjalne.

3.5 Wszystkie wspomniane usługi socjalne opierają się na różnych charakterystycznych aspektach, takich jak solidarność, kompleksowy i zindywidualizowany charakter (dostosowanie do potrzeb odbiorców), działalność nienastawiona na zysk, uczestnictwo wolontariuszy, zakorzenienie w tradycji kulturowej czy asymetryczna relacja usługodawca-użytkownik.

3.6 Zdaniem Komisji modernizacja usług socjalnych należy dziś do pierwszoplanowych wyzwań stojących przed Europą; uznaje ona, że usługi socjalne są nieodłącznym elementem europejskiego modelu społecznego i mimo że nie stanowią prawnie wyodrębnionej kategorii w ramach usług użyteczności publicznej, odgrywają szczególną rolę filarów społeczeństwa i gospodarki Europy, gdyż przyczyniają się do skutecznego wdrażania podstawowych praw socjalnych.

3.7 Komisja stwierdza, że sektor ten dynamicznie się rozwija i jest poddawany modernizacji w celu rozwiązania konfliktu pomiędzy powszechnością, jakością i stabilnością ekonomiczną usług. Rosnąca część usług socjalnych, którymi dotąd zarządzały organy publiczne, obejmowana jest sferą wspólnotowych regulacji dotyczących rynku wewnętrznego i konkurencji.

3.8 Komisja przyznaje, że stan prawny w dziedzinie usług socjalnych użyteczności publicznej w świetle przepisów o konkurencji jest uważany przez podmioty zarówno publiczne, jak i prywatne za przyczynę niepewności, którą Komisja — jak wynika z jej deklaracji — stara się zminimalizować lub której wpływ stara się wyjaśnić, nie będąc w stanie jej jednak usunąć.

4. Uwagi ogólne

4.1 W Białej księdze na temat usług użyteczności publicznej Komisja zapowiedziała ogłoszenie w ciągu 2005 r. komunikatu w sprawie usług socjalnych użyteczności publicznej, które jej zdaniem obejmują usługi zdrowotne, opiekę długoterminową, ubezpieczenia społeczne, służby zatrudnienia oraz mieszkalnictwo socjalne.

4.2 W obecnych warunkach, gdy niepewny jest poziom wzrostu i zatrudnienia, gdy pogłębiają się dysproporcje między najuboższymi a najzamożniejszymi warstwami społeczeństwa, jak również między regionami najbogatszymi a najbiedniejszymi w Unii Europejskiej, pomimo wspólnotowych czy krajowych programów walki z wykluczeniem i ubóstwem, potrzeba zapewnienia usług socjalnych użyteczności publicznej staje się coraz większa, i to jeszcze bardziej w miarę pojawiania się nowych potrzeb wynikających ze zmian demograficznych.

4.3 Komitet może więc jedynie wyrażać zadowolenie z ogłoszenia komunikatu Komisji, który jest wyrazem znaczenia usług socjalnych dla obywateli, szczególnej roli tych usług jako integralnej części europejskiego modelu społecznego oraz korzyści płynących z przyjęcia usystematyzowanego podejścia w celu określenia i uwzględnienia szczególnych cech omawianych usług, tak aby ramy ich świadczenia zostały, według terminologii Komisji, „zmodernizowane”. Niemniej zamiast pojęcia „modernizacja”, Komitet woli stwierdzenie: poprawa jakości i efektywności.

4.4 Nie chodzi w gruncie rzeczy o dostosowanie się do takiej czy innej obecnie panującej tendencji, ani o powiązanie modernizacji z outsourcingiem zadań sektora publicznego do sektora prywatnego, tak jak to robi Komisja ⁽¹⁾, lecz o regularne dostosowywanie świadczonych usług w zależności od potrzeb społecznych obywateli i samorządów lokalnych, jak i od postępu technicznego i gospodarczego oraz nowych obowiązków wynikających z użyteczności publicznej.

4.5 Komitet wyraża ubolewanie z powodu wyłączenia, wbrew wcześniejszym zapowiedziom Komisji, usług zdrowotnych z zakresu przedmiotowego komunikatu, pomimo szczególnie licznych interakcji i zbieżności między usługami socjalnymi a usługami zdrowotnymi. Pytanie postawione przez Komisję w konsultacji dotyczącej działań wspólnotowych w dziedzinie usług zdrowotnych w dniu 26 września 2006 r., dotyczące związku między usługami zdrowotnymi a pokrewnymi usługami, takimi jak usługi socjalne czy opieka długoterminowa i na które Komisja oczekuje odpowiedzi przed 31 stycznia 2007 r., powinno zostać postawione przed podjęciem decyzji o komunikacie dotyczącym jedynie usług socjalnych.

4.6 Ze względu na wyjaśnienia, krok ten pozostaje niezrozumiały tym bardziej, że wyliczając elementy definiujące usługi socjalne, Komisja wymienia z osobna integrację osób o długoterminowych potrzebach wynikających z problemów ze zdrowiem.

4.7 Dotychczas usługi zdrowotne, których zadaniem jest zapewnić ludności powszechny dostęp do opieki zdrowotnej na wysokim poziomie i które funkcjonują na zasadzie solidarności, były zawsze uważane za instrument polityki socjalnej, podobnie jak usługi indywidualnej pomocy społecznej.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 Opis usług socjalnych użyteczności publicznej

5.1.1 Z zastrzeżeniem uwag zawartych w powyższym punkcie 4.5, Komitet podziela opis szczególnego charakteru

usług socjalnych użyteczności publicznej zaproponowany w omawianym komunikacie. Opis ten został powtórzony w sposób wyczerpujący i sformułowany w taki sposób, który pozostawia wystarczające pole manewru na reakcję na przyszłe zmiany w tym sektorze.

5.1.2 EKES pochwała odniesienie zawarte w komunikacie do szczególnej roli usług świadczonych bezpośrednio osobom fizycznym w wykonywaniu praw podstawowych, co podkreśla wagę i zasadność usług socjalnych.

5.1.3 Jednakże opis warunków stosowania wspólnych ram zawarty w komunikacie ogranicza się do najczęstszych przypadków. Komitet zwraca uwagę na fakt, że każde państwo członkowskie posiada własny system; wymienienie kategorii (całkowite lub częściowe zlecenie zadań społecznych, partnerstwo publiczno-prywatne) nie zawsze odpowiada tym różnicom i różnorodności. Komitet pochwała więc zorganizowanie przewidzianych konsultacji publicznych jako ważnego elementu dostarczającego informacji na temat usług socjalnych i sposobu ich funkcjonowania.

5.2 Rynek wewnętrzny WE a zasady konkurencji

5.2.1 Traktat WE przyznaje państwom członkowskim swobodę w określaniu zadań użyteczności publicznej oraz we wprowadzaniu wynikających z nich zasad organizacji dla usługodawców realizujących te zadania.

5.2.2 Korzystając z tej swobody (co musi odbywać się w sposób przejrzysty i bez nadużywania pojęcia użyteczności publicznej), państwa członkowskie muszą jednak brać pod uwagę prawo wspólnotowe i mają obowiązek m.in. przestrzegać zasady niedyskryminacji oraz wspólnotowych przepisów dotyczących zamówień publicznych i zezwoleń podczas organizowania placówki świadczącej usługi publiczne, w tym usługi socjalne.

5.2.3 Ponadto, jeżeli chodzi o usługi świadczone w interesie gospodarczym, należy również zapewnić zgodność zasad ich organizacji z innymi dziedzinami prawa wspólnotowego (m. in. swobody świadczenia usług oraz swobody prowadzenia działalności, a także przepisów dotyczących konkurencji).

5.2.4 Zgodnie z orzecznictwem wspólnotowym znaczna większość usług socjalnych, z wyjątkiem systemów zabezpieczenia społecznego opartych na zasadzie solidarności, może być uważana za działalność o charakterze gospodarczym.

5.2.5 Z obszernej definicji Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich dotyczącej klasyfikacji działalności gospodarczej, przyjętej przez instytucje europejskie ⁽²⁾ wynika fakt, że wspólnotowe zasady konkurencji i rynku wewnętrznego (pomoc państwa, swoboda świadczenia usług, prawo do prowadzenia działalności gospodarczej, dyrektywa o zamówieniach

⁽¹⁾ COM(2006) 177 wersja ostateczna; punkt 2.1, trzeci podpunkt

⁽²⁾ Zatem w komunikacie z 2000 r. Komisja Europejska stwierdziła, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości zakres działalności wykonywanej przez podmioty, których funkcje mają zasadniczo charakter socjalny i które nie osiągają zysków i nie mają za cel wykonywania działalności przemysłowej czy też handlowej, będą wyłączone ze stosowania zasad wspólnotowych dotyczących konkurencji i rynku wewnętrznego (pkt 30). Natomiast komunikat z 26 kwietnia 2006 r. mówi przeciwnie, że „niemal wszystkie usługi należące do dziedziny socjalnych można uznać za »działalność gospodarczą« w rozumieniu art. 43 i 49 traktatu WE.”. Zob. również opinia EKES-u w sprawie prywatnych usług socjalnych o charakterze non-profit w kontekście usług użyteczności publicznej w Europie — Dz.U. C 311 z 7.11.2001, s. 33

publicznych), a także prawo pochodne mają w coraz większym stopniu zastosowanie do usług socjalnych użyteczności publicznej, co jest źródłem rosnącej niepewności wśród władz, usługodawców i beneficjentów. W przypadku utrzymywania się takiej sytuacji mogłoby dojść do zmiany celów usług socjalnych użyteczności publicznej, podczas gdy stanowią one trzon „europejskiego modelu socjalnego”.

5.2.6 Podstawowe cele i zasady wspólnotowego sektora usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym są odzwierciedleniem logiki opartej w dużej mierze na wskaźnikach ekonomicznych. Logika ta nie jest jednak stosowana w przypadku usług socjalnych użyteczności publicznej, nie jest więc w tej formie odpowiednia i możliwa do zastosowania w odniesieniu do warunków świadczenia usług socjalnych w Unii Europejskiej.

5.2.7 Zgodnie z tym, o czym była już mowa w opinii Komitetu w sprawie „przyszłości usług użyteczności publicznej” (CESE 976/2006), rozróżnienie między charakterem gospodarczym a jego brakiem pozostaje nieprecyzyjne i niepewne. Prawie wszystkie usługi użyteczności publicznej, nawet te nienastawione na przynoszenie dochodów lub realizowane na zasadzie wolontariatu, posiadają określoną wartość ekonomiczną, chociaż nie muszą podlegać z tego tytułu prawu konkurencji. Ponadto ta sama usługa może mieć jednocześnie charakter gospodarczy i niegospodarczy. Podobnie usługa może posiadać charakter gospodarczy, chociaż rynek nie jest w stanie jej świadczyć zgodnie z logiką i zasadami regulującymi usługi użyteczności publicznej.

5.2.8 W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości pojęcie działalności gospodarczej również jest rozumiane bardzo szeroko, a mianowicie jako „wszelka działalność polegająca na dostarczaniu towarów i świadczeniu usług na określonym rynku przez przedsiębiorstwo niezależnie od jego statusu prawnego czy sposobu finansowania” (wyrok w sprawie Höfnera i Elsera z 1991 r., wyrok w sprawie Pavlova z 2000 r.), a ponadto definicja tego pojęcia nie ma związku z charakterem zarobkowym lub niezarobkowym podmiotu (wyrok w sprawie Ambulanz Glöckner z 2001 r.).

5.2.9 Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i Komisja Europejska coraz bardziej podkreślają charakter gospodarczy usług użyteczności publicznej; nie jest on jednak zrównoważony uznaniem i zabezpieczeniem zadań użyteczności publicznej mających je świadczyć służb, co staje się źródłem niepewności prawnej dla pomiotów gospodarczych i beneficjentów. Mowa wtedy już nie o charakterze użyteczności publicznej, lecz o charakterze dochodowym. Zatem rozróżnienie, jakie należy poczynić, nie polega na tym, czy usługi te mają charakter „gospodarczy” bądź też nie, lecz czy mają charakter „dochodowy” bądź też nie.

6. Stałe i przejrzyste ramy prawne

6.1 Komitet wyraża wątpliwość, czy elastyczność, która zdaniem Komisji jest możliwa w zastosowaniu traktatu, jeżeli chodzi o uwzględnienie — zwłaszcza w świetle art. 86 ust. 2 — szczególnego charakteru zadań użyteczności publicznej, jest wystarczająca, aby rozwiązać problem niepewności prawnej i zagwarantować powszechny dostęp do usług socjalnych. Wątpliwości te dotyczą również otwartej metody koordynacji.

6.2 Wszystkie usługi użyteczności publicznej, w tym usługi socjalne użyteczności publicznej przyczyniają się do realizacji celów Wspólnoty określonych w art. 2 i 3 Traktatu, szczególnie w zakresie wysokiego poziomu ochrony socjalnej, podwyższenia jakości życia, dążenia do wysokiego poziomu ochrony zdrowia oraz wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.

6.3 Wynika z tego, że Unia, która jest odpowiedzialna za realizację tych celów ponosi również odpowiedzialność odnośnie do narzędzi służących do ich realizacji, którymi są, jeśli chodzi o prawa podstawowe i spójność społeczną, gospodarcze lub pozagospodarcze usługi użyteczności publicznej; Unia musi więc czuwać i przyczyniać się — w poszanowaniu zasad pomocniczości i proporcjonalności oraz w ramach kompetencji dzielonych z państwami członkowskimi — do zapewnienia usług użyteczności publicznej świadczonych skutecznie, dostępnych dla wszystkich, po przystępnej cenie i dobrej jakości.

6.4 Biorąc pod uwagę trudność w określeniu pojęcia usług użyteczności publicznej i usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, z jednej strony w sposób wyczerpujący, z drugiej zaś w obawie o zbyt restrykcyjne podejście, rozróżnienie między aspektem gospodarczym i niegospodarczym powinno zostać pominięte i powinno się skoncentrować na szczególnej misji omawianych usług i na wymogach (obowiązki służb publicznych) narzuconych na nie w celu wypełnienia ich funkcji, które powinny zostać jasno określone.

6.5 Ponadto skrajna różnorodność sytuacji, zasad i praktyk krajowych lub lokalnych, a także zobowiązań organów zarządzających i władz publicznych sprawiają, że wprowadzane zasady powinny brać pod uwagę szczególne uwarunkowania, właściwe dla każdego państwa członkowskiego.

6.6 Nie chodzi więc o kwestię rozróżnienia, co określa się mianem gospodarczego a co nie, lecz o określenie, jakie usługi podlegać będą zastosowaniu reguł konkurencji i wewnętrznego rynku, a jakie usługi, z powodów przemawiających za ich użytecznością publiczną, spójnością społeczną, terytorialną i gospodarczą, zgodnie z zasadą pomocniczości, powinny zostać z nich zwolnione przez władze wspólnotowe (w odniesieniu do europejskich usług użyteczności publicznej), krajowe, regionalne czy lokalne.

6.7 Należy zatem — o co od lat wnosi Komitet^(?) — określić na szczeblu wspólnotowym wspólne punkty odniesienia w dziedzinie usług użyteczności publicznej, wspólne normy (szczególnie w odniesieniu do sposobów zarządzania i finansowania, zasad i ograniczenia działania Wspólnoty, niezależnej oceny ich osiągnięć, prawa konsumentów i użytkowników, minimalnego zakresu zadań i zobowiązań służb publicznych), które powinny obowiązywać w odniesieniu do wszystkich usług użyteczności publicznej, w tym usług socjalnych użyteczności publicznej, oraz uwzględnić je w dyrektywie ramowej — przyjętej zgodnie z procedurą wspóldecyzji — ustanawiającej wspólnotowe przepisy dostosowane do szczególnego charakteru omawianych usług celem uzupełnienia dyrektywy usługowej.

(?) Opinia EKES-u w sprawie usług użyteczności publicznej — Dz.U. C 241 z 7.10.2002, s. 119

Opinia EKES-u w sprawie zielonej księgi nt. usług użyteczności publicznej — Dz.U. C 80 z 30.3.2004, s. 66

Opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów — Biała księga nt. usług użyteczności publicznej — Dz.U. C 221 z 8.9.2005, s. 17

Opinia EKES-u w sprawie przyszłości usług użyteczności publicznej — Dz.U. C 309 z 16.12.2006, s. 135

6.8 W celu właściwego, niedyskryminującego i przejrzystego wykonania zadania użyteczności publicznej, powody przemawiające za użytecznością publiczną, spójnością społeczną, terytorialną i gospodarczą tych usług powinny zostać uznane przez państwa członkowskie w oficjalnym akcie prawnym delegującym uprawnienia — lub w innym dokumencie o podobnym charakterze — jak również w zasadach akredytacji, określających zadanie, jakie właściwe organy danego państwa członkowskiego zlecają usługodawcom celem wykonania usługi użyteczności publicznej oraz definiujących ich prawa i obowiązki, bez szkody dla możliwości inicjatywy przyznanej operatorom przez przepisy.

6.9 Akt ten (w formie ustawy, kontraktu, konwencji, decyzji itp.) mógłby w szczególności ująć następujące aspekty:

- charakter szczególnej misji użyteczności publicznej, związane z nią wymagania, zobowiązania służb publicznych wypływające z niej (w tym obowiązki cenowe), przepisy zapewniające ciągłość usług oraz środki pozwalające uniknąć ewentualnych przerw w wykonaniu usług;
- reguły dotyczące realizowania i, w danym przypadku, zmian w akcie oficjalnym;
- system zezwoleń oraz wymaganych kwalifikacji zawodowych;
- sposoby finansowania i parametry stanowiące podstawę do naliczania rekompensaty opłat związanych z wykonaniem szczególnych zadań;
- sposób oceny wykonania usług użyteczności publicznej.

6.10 Komitet zaleca przyjęcie specyficznych ram prawnych wspólnych dla usług użytku publicznego w zakresie ochrony zdrowia i opieki społecznej, w postaci ogólnej dyrektywy ramowej dla wszystkich usług użyteczności publicznej. Środki te powinny zapewnić na szczeblu wspólnotowym stabilne i przejrzyste ramy prawne dla rozwoju usług socjalnych użyteczności publicznej, przy ścisłym poszanowaniu zasady pomocniczości, a szczególnie uprawnień samorządów lokalnych i regionalnych w określaniu zadań, sposobie zarządzania tymi usługami i ich finansowaniu. Zasady zawarte w tych przepisach powinny stanowić dla UE bazę dla stanowiska w międzynarodowych negocjacjach handlowych.

Bruksela, 15 marca 2007 r.

7. Ocena

7.1 W Białej księdze na temat usług użyteczności publicznej poświęcono szczególnie dużo uwagi obowiązkowi dokonywania oceny usług socjalnych użyteczności publicznej za pośrednictwem mechanizmu, który zostanie dokładnie określony w kolejnym komunikacie.

7.2 W celu pogłębienia wymiany informacji między podmiotami a instytucjami europejskimi Komisja proponuje wprowadzenie procedury monitorowania i dialogu w postaci sprawozdań składanych co dwa lata.

7.3 W związku z tym Komitet przypomina swą propozycję utworzenia niezależnego centrum monitorowania odpowiedzialnego za ocenę usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym oraz usług o charakterze pozagospodarczym, w którego skład weszliby przedstawiciele Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów oraz przedstawiciele zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego będący członkami Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego.

7.4 Na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym organy publiczne powinny włączać wszystkie podmioty, usługodawców i beneficjentów usług socjalnych, partnerów społecznych, organizacje gospodarki społecznej i walczące z wykluczeniem społecznym itp. w regulowanie usług socjalnych użyteczności publicznej na każdym etapie: ich organizacji, realizacji, kontroli stosunku ceny do skuteczności, stosowania norm jakościowych.

7.5 W skład centrum monitorowania powinien wchodzić komitet sterujący, zajmujący się określaniem celów, procedury oceny, wyborem organizacji, którym będzie powierzane opracowanie analiz, badaniem i opiniowaniem sprawozdań. Komitet ten mógłby współpracować z radą naukową, która będzie badać stosowaną metodologię i udzielać zaleceń w tej dziedzinie. Komitet sterujący gwarantowałby, że sprawozdania oceniające byłyby prezentowane i omawiane na forum publicznym we wszystkich państwach członkowskich, przy udziale wszystkich zainteresowanych stron; oznaczałoby to, że sprawozdania oceniające byłyby dostępne w różnych językach roboczych Unii.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

ZAŁĄCZNIK

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następujące poprawki, które uzyskały poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, zostały odrzucone w trakcie debaty:

Punkt 1.3

Zastąpić:

W tym kontekście Komitet jest zdania, że zamiast starać się za wszelką cenę — i w bardziej ewolucyjnym ujęciu — rozstrzygnąć, czy dane usługi użyteczności publicznej świadczone są w interesie gospodarczym czy też mają charakter pozagospodarczy, należy rozważyć charakter danej usługi, realizowane za jej pośrednictwem zadania, cele, jakim służy, oraz określić, które usługi pozostają w zasięgu stosowania reguł konkurencji i rynku wewnętrznego, a które usługi, z powodów przemawiających za ich użytecznością publiczną, spójnością społeczną, terytorialną i gospodarczą, zgodnie z zasadą pomocniczości, powinny być z nich zwolnione przez władze wspólnotowe, krajowe, regionalne czy lokalne. W stosunku do usług nie można tak po prostu dla zasady zastosować odstępstwa od reguł konkurencji i rynku wewnętrznego. Konkurencja, która ma ułatwiać finalizację jednolitego rynku opartego na regułach gospodarki rynkowej i którą regulują przepisy antymonopolowe, jest istotnym prawem demokracji. Ogranicza ona nie tylko władzę państwa, ale także, a nawet przede wszystkim, nadużywanie dominującej pozycji na rynku, chroniąc przy tym prawa konsumenta. Ponadto, unijne reguły konkurencji i rynku wewnętrznego pozwalają na uwzględnienie niehandlowego charakteru usług socjalnych użyteczności publicznej. Konieczne jest zagwarantowanie prawa powszechnego dostępu do usług socjalnych.

Uzasadnienie

Jak podkreślono w wielu częściach opinii, zwłaszcza w punkcie 6.5, usługi socjalne użyteczności publicznej charakteryzuje zróżnicowanie tradycji historycznych oraz skrajna różnorodność sytuacji, zasad i praktyk krajowych, regionalnych lub lokalnych. Grupa pracodawców, zgodnie z opinią wyrażoną przez Parlament Europejski, uważa w związku z tym, że najbardziej odpowiednią formą działania na szczeblu wspólnotowym byłoby przyjęcie zaleceń lub wytycznych, które w pełni szanowałyby podstawowe zasady pomocniczości i proporcjonalności: wiążące ramy prawne UE dla usług socjalnych użyteczności publicznej narzuciłyby „podejście uniwersalne”, które po prostu nie dałoby się pogodzić z tymi usługami. Dyrektywa, która opierałaby się z pewnością na najniższym wspólnym mianowniku, nie dawałaby gwarancji w kategoriach jakości lub dostępu użytkowników do usług, ani też nie oznaczałaby postępu z punktu widzenia rynku wewnętrznego. Natomiast przyjęcie zalecenia umożliwiłoby wyjaśnienie obowiązków związanych z usługami użyteczności publicznej, które należy uwzględnić we wdrażaniu dyrektywy 2006/123/WE dotyczącej usług, przyjętej przez Parlament Europejski i Radę w dniu 12 grudnia 2006 r.

Wynik głosowania:

Za: 82

Przeciw: 91

Wstrzymało się: 12

Punkt 1.4

Zmienić:

Należy zatem określić na szczeblu wspólnotowym wspólne zasady i wartości punkty odniesienia w dziedzinie usług użyteczności publicznej, wspólne normy, obowiązujące w odniesieniu do wszystkich usług użyteczności publicznej (o charakterze gospodarczym lub pozagospodarczym), w tym usług socjalnych użyteczności publicznej, oraz uwzględnić je w zaleceniach lub wytycznych Wspólnoty dyrektywie ramowej, przyjętych przyjętej w drodze procedury współdecyzji, ustanawiającej wspólnotowe przepisy dostosowane do szczególnego charakteru omawianych usług.

Uzasadnienie

Jak podkreślono w wielu częściach opinii, zwłaszcza w punkcie 6.5, usługi socjalne użyteczności publicznej charakteryzuje zróżnicowanie tradycji historycznych oraz skrajna różnorodność sytuacji, zasad i praktyk krajowych, regionalnych lub lokalnych. Grupa pracodawców, zgodnie z opinią wyrażoną przez Parlament Europejski, uważa w związku z tym, że najbardziej odpowiednią formą działania na szczeblu wspólnotowym byłoby przyjęcie zaleceń lub wytycznych, które w pełni szanowałyby podstawowe zasady pomocniczości i proporcjonalności: wiążące ramy prawne UE dla usług socjalnych użyteczności publicznej narzuciłyby „podejście uniwersalne”, które po prostu nie dałoby się pogodzić z tymi usługami. Dyrektywa, która opierałaby się z pewnością na najniższym wspólnym mianowniku, nie dawałaby gwarancji w kategoriach jakości lub dostępu użytkowników do usług, ani też nie oznaczałaby postępu z punktu widzenia rynku wewnętrznego. Natomiast przyjęcie zalecenia umożliwiłoby wyjaśnienie obowiązków związanych z usługami użyteczności publicznej, które należy uwzględnić w procesie wdrażania dyrektywy 2006/123/WE dotyczącej usług, przyjętej przez Parlament Europejski i Radę w dniu 12 grudnia 2006 r.

Wynik głosowania:

Za: 81

Przeciw: 94

Wstrzymało się: 10

Punkt 1.6

Zmienić:

W związku z oceną usług socjalnych użyteczności publicznej Komitet przypomina swoje zaangażowanie w zasadę oceny i przewiduje wzmocnienie procedury zaproponowanej przez Komisję poprzez utworzenie nieformalnej sieci swojej propozycję utworzenia niezależnego centrum monitorowania odpowiedzialnego za ocenę usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym oraz usług o charakterze pozagospodarczym, w której którego skład weszliby przedstawiciele Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów oraz przedstawiciele zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego będący członkami Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Władze publiczne — czy to na poziomie krajowym, regionalnym czy też lokalnym — powinny włączyć w proces regulowania usług socjalnych pożytku publicznego wszystkie podmioty, usługodawców i beneficjentów usług społecznych, partnerów społecznych, podmioty gospodarki społecznej i podmioty przeciwdziałające wyłączeniu społecznemu.

Uzasadnienie

Jak podkreślono w wielu częściach opinii, zwłaszcza w punkcie 6.5, usługi socjalne użyteczności publicznej charakteryzuje różnicowanie tradycji historycznych oraz skrajna różnorodność sytuacji, zasad i praktyk krajowych, regionalnych lub lokalnych. Grupa pracodawców, zgodnie z opinią wyrażoną przez Parlament Europejski, uważa w związku z tym, że najbardziej odpowiednią formą działania na szczeblu wspólnotowym byłoby przyjęcie zaleceń lub wytycznych, które w pełni szanowałyby podstawowe zasady pomocniczości i proporcjonalności: wiążące ramy prawne UE dla usług socjalnych użyteczności publicznej narzuciłyby „podejście uniwersalne”, które po prostu nie dałoby się pogodzić z tymi usługami. Dyrektywa, która opierałaby się z pewnością na najniższym wspólnym mianowniku, nie dawałaby gwarancji w kategoriach jakości lub dostępu użytkowników do usług, ani też nie oznaczałaby postępu z punktu widzenia rynku wewnętrznego. Natomiast przyjęcie zalecenia umożliwiłoby wyjaśnienie obowiązków związanych z usługami użyteczności publicznej, które należy uwzględnić w procesie wdrażania dyrektywy 2006/123/WE dotyczącej usług, przyjętej przez Parlament Europejski i Radę w dniu 12 grudnia 2006 r.

Wynik głosowania:

Za: 85

Przeciw: 93

Wstrzymało się: 11

Punkt 6.7

Zmienić:

Należy zatem — o co od lat wnosi Komitet — określić na szczeblu wspólnotowym wspólne punkty odniesienia w dziedzinie usług użyteczności publicznej, wspólne normy (szczególnie w odniesieniu do sposobów zarządzania i finansowania, zasad i ograniczenia działania Wspólnoty, niezależnej oceny ich osiągnięć, prawa konsumentów i użytkowników, minimalnego zakresu zadań i zobowiązań służb publicznych), które powinny obowiązywać w odniesieniu do wszystkich usług użyteczności publicznej, w tym usług socjalnych użyteczności publicznej, oraz uwzględnić je w zaleceniach lub wytycznych Wspólnoty. ~~dyrektywie ramowej przyjętej zgodnie z procedurą współdecyzji ustanawiającej wspólnotowe przepisy dostosowane do szczególnego charakteru omawianych usług celem uzupełnienia dyrektywy usługowej.~~

Uzasadnienie

Jak podkreślono w wielu częściach opinii, zwłaszcza w punkcie 6.5, usługi socjalne użyteczności publicznej charakteryzuje różnicowanie tradycji historycznych oraz skrajna różnorodność sytuacji, zasad i praktyk krajowych, regionalnych lub lokalnych. Grupa pracodawców, zgodnie z opinią wyrażoną przez Parlament Europejski, uważa w związku z tym, że najbardziej odpowiednią formą działania na szczeblu wspólnotowym byłoby przyjęcie zaleceń lub wytycznych, które w pełni szanowałyby podstawowe zasady pomocniczości i proporcjonalności: wiążące ramy prawne UE dla usług socjalnych użyteczności publicznej narzuciłyby „podejście uniwersalne”, które po prostu nie dałoby się pogodzić z tymi usługami. Dyrektywa, która opierałaby się z pewnością na najniższym wspólnym mianowniku, nie dawałaby gwarancji w kategoriach jakości lub dostępu użytkowników do usług, ani też nie oznaczałaby postępu z punktu widzenia rynku wewnętrznego. Natomiast przyjęcie zalecenia umożliwiłoby wyjaśnienie obowiązków związanych z usługami użyteczności publicznej, które należy uwzględnić w procesie wdrażania dyrektywy 2006/123/WE dotyczącej usług, przyjętej przez Parlament Europejski i Radę w dniu 12 grudnia 2006 r.

Wynik głosowania:

Za: 84

Przeciw: 99

Wstrzymało się: 7

Punkt 6.10

Zmienić:

Komitet zaleca przyjęcie zaleceń lub wytycznych Wspólnoty specyficznych ram prawnych wspólnych dla usług użytku publicznego w zakresie ochrony zdrowia i opieki społecznej, w postaci ogólnej dyrektywy ramowej dla wszystkich usług użyteczności publicznej. Środki te powinny zapewnić na szczeblu wspólnotowym stabilne i przejrzyste ramy prawne dla rozwoju usług socjalnych użyteczności publicznej, przy ścisłym poszanowaniu zasady pomocniczości, a szczególnie uprawnień samorządów lokalnych i regionalnych w określaniu zadań, sposobie zarządzania tymi usługami i ich finansowaniu. Zasady zawarte w tych zaleceniach lub wytycznych w tych przepisach powinny stanowić dla UE bazę dla stanowiska w międzynarodowych negocjacjach handlowych.

Uzasadnienie

Jak podkreślono w wielu częściach opinii, zwłaszcza w punkcie 6.5, usługi socjalne użyteczności publicznej charakteryzuje zróżnicowanie tradycji historycznych oraz skrajna różnorodność sytuacji, zasad i praktyk krajowych, regionalnych lub lokalnych. Grupa pracodawców, zgodnie z opinią wyrażoną przez Parlament Europejski, uważa w związku z tym, że najbardziej odpowiednią formą działania na szczeblu wspólnotowym byłoby przyjęcie zaleceń lub wytycznych, które w pełni szanowałyby podstawowe zasady pomocniczości i proporcjonalności: wiążące ramy prawne UE dla usług socjalnych użyteczności publicznej narzuciłyby „podejście uniwersalne”, które po prostu nie dałoby się pogodzić z tymi usługami. Dyrektywa, która opierałaby się z pewnością na najniższym wspólnym mianowniku, nie dawałaby gwarancji w kategoriach jakości lub dostępu użytkowników do usług, ani też nie oznaczałaby postępu z punktu widzenia rynku wewnętrznego. Natomiast przyjęcie zalecenia umożliwiłoby wyjaśnienie obowiązków związanych z usługami użyteczności publicznej, które należy uwzględnić w procesie wdrażania dyrektywy 2006/123/WE dotyczącej usług, przyjętej przez Parlament Europejski i Radę w dniu 12 grudnia 2006 r.

Wynik głosowania:

Za: 78

Przeciw: 97

Wstrzymało się: 10

Punkty 7.3, 7.4 oraz 7.5

Zastąpić:

W związku z tym Komitet przypomina swą propozycję utworzenia niezależnego centrum monitorowania odpowiedzialnego za ocenę usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym oraz usług o charakterze pozagospodarczym, w którego skład weszłyby przedstawiciele Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów oraz przedstawiciele zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego będący członkami Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego.

Na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym organy publiczne powinny włączać wszystkie podmioty, usługodawców i beneficjentów usług socjalnych, partnerów społecznych, organizacje gospodarki społecznej i walczące z wykluczeniem społecznym itp. w regulowanie socjalnych użyteczności publicznej na każdym etapie: ich organizacji, realizacji, kontroli stosunku ceny do skuteczności, stosowania norm jakościowych.

W skład centrum monitorowania powinien wchodzić komitet sterujący, zajmujący się określaniem celów, procedury oceny, wyborem organizacji, którym będzie powierzane opracowanie analiz, badaniem i opiniowaniem sprawozdań. Komitet ten mógłby współpracować z radą naukową, która będzie badać stosowaną metodologię i udzielać zaleceń w tej dziedzinie. Komitet sterujący gwarantowałby, że sprawozdania oceniające byłyby prezentowane i omawiane na forum publicznym we wszystkich państwach członkowskich, przy udziale wszystkich zainteresowanych stron; oznaczałoby to, że sprawozdania oceniające byłyby dostępne w różnych językach roboczych Unii.

Komitet opowiada się za wzmocnieniem zaproponowanego przez Komisję trybu postępowania poprzez utworzenie sieci informacyjnej. EKES uczestniczyłby aktywnie w tej sieci, w skład której wchodziłoby partnerzy społeczni i inne organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Komitet wspierałby wymianę doświadczeń i informacji na temat dobrych wzorców, zwłaszcza poprzez forum internetowe.

Uzasadnienie

Grupa pracodawców popiera zasadę, zgodnie z którą należy sprzyjać wymianie informacji i oceniać usługi użyteczności publicznej, jednakże sprzeciwia się niniejszemu wnioskowi w sprawie wprowadzenia dodatkowych kłopotliwych i biurokratycznych procedur w postaci niezależnego centrum monitorowania.

Wynik głosowania:

Za: 88

Przeciw: 99

Wstrzymało się: 5
