

Opinia Komitetu Regionów w sprawie komunikatu Komisji „Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego: Usługi socjalne użyteczności publicznej w Unii Europejskiej”

(2007/C 57/08)

KOMITET REGIONÓW,

uwzględniając komunikat Komisji „Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego: Usługi socjalne użyteczności publicznej w UE”, COM(2006) 177 wersja ostateczna,

uwzględniając decyzję Komisji Europejskiej z dnia 26 kwietnia 2006 r. o zasięgnięciu opinii Komitetu na ten temat zgodnie z art. 265 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską,

uwzględniając decyzję Prezydium z dnia 13 czerwca 2006 r. o powierzeniu Komisji ds. Polityki Gospodarczej i Społecznej prac nad przygotowaniem opinii na ten temat,

uwzględniając art. 16 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, dotyczący usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym oraz art. 2, 5, 73, 81, 86, 87, 88 i 295 TWE,

uwzględniając art. 36 europejskiej Karty praw podstawowych, dotyczący dostępu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym,

uwzględniając art. III-122 Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, podpisanego przez szefów państw i rządów 29 października 2004 r. w Rzymie,

uwzględniając swoją opinię w sprawie Zielonej księgi na temat usług użyteczności publicznej (CdR 149/2003 fin) ⁽¹⁾,

uwzględniając swoją opinię w sprawie komunikatu Komisji na temat usług użyteczności publicznej w Europie (CdR 470/2000 fin) ⁽²⁾,

uwzględniając swoją opinię w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Komisji w sprawie stosowania przepisów art. 86 Traktatu WE do pomocy publicznej w postaci rekompensaty za udział w realizacji zadań publicznych, jak również wniosku dotyczącego dyrektywy zmieniającej dyrektywę 80/723/EWG Komisji w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi oraz projektu wspólnotowych ram prawnych dla pomocy publicznej w postaci rekompensaty za udział w realizacji zadań publicznych (CdR 155/2004 fin) ⁽³⁾,

uwzględniając swoją opinię w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie usług na rynku wewnętrznym (CdR 154/2004 fin) ⁽⁴⁾,

uwzględniając swoją opinię w sprawie Zielonej księgi Komisji Europejskiej na temat partnerstwa publiczno-prywatnego oraz wspólnotowego prawa zamówień publicznych i koncesji (CdR 239/2004 fin) ⁽⁵⁾,

uwzględniając swoją opinię w sprawie Białej księgi Komisji Europejskiej na temat usług użyteczności publicznej (CdR 327/2004) ⁽⁶⁾,

uwzględniając swój projekt opinii (CdR 181/2006 rev. 1) przyjęty 20 października 2006 r. przez Komisję ds. Polityki Gospodarczej i Społecznej (sprawozdawca: **Jean Louis Destans**, przewodniczący Rady departamentu Eure, FR/PSE),

a także mając na uwadze, co następuje:

1. Usługi socjalne użyteczności publicznej, mimo że różnie rozwinięte w poszczególnych państwach członkowskich, stanowią zasadniczy element europejskiego modelu socjalnego ⁽⁷⁾.

⁽¹⁾ DzU C 73 z 23.3.2004.

⁽²⁾ DzU C 19 z 22.1.2002.

⁽³⁾ DzU C 43 z 18.2.2005.

⁽⁴⁾ DzU C 43 z 18.2.2005.

⁽⁵⁾ DzU C 71 z 22.3.2005.

⁽⁶⁾ DzU C 164 z 5.7.2005.

⁽⁷⁾ Projekt sprawozdania Parlamentu Europejskiego z 13.7.2006 na temat przyszłego europejskiego modelu socjalnego, punkty 23 i 24.

2. Z tego powodu należy zapewnić na szczeblu wspólnotowym stabilne i przejrzyste ramy prawne dla rozwoju usług socjalnych użyteczności publicznej, ze ścisłym poszanowaniem zasady pomocniczości, a szczególnie uprawnień społeczności lokalnych i regionalnych do określania zadań, sposobu zarządzania tymi usługami i ich finansowania.
3. W tym względzie należy potwierdzić swobodę należną administracji lokalnej i ogólnie zasadę swobody państw członkowskich w definiowaniu zadań i organizacji usług socjalnych użyteczności publicznej, tym bardziej że władza lokalna jest zazwyczaj odpowiedzialna w pierwszym rzędzie za zarządzanie tymi usługami w trosce o solidarność społeczną na podlegającym jej terenie.
4. Należy przypomnieć, że usługi socjalne użyteczności publicznej stanowią integralną część usług użyteczności publicznej i z tego tytułu pełnią ważną funkcję tworzenia więzi solidarności oraz ochrony tkanki społecznej na całym terytorium Unii Europejskiej.
5. Należy nawiązać do art.16 Traktatu WE podkreślającego znaczenie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym dla *wspierania spójności społecznej i terytorialnej Unii* i w konsekwencji uznać i zagwarantować prawo obywateli do dostępu do usług socjalnych użyteczności publicznej w ramach prawa dostępu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, uznanego w art.36 Karty Praw Podstawowych UE.
6. Ponadto usługi socjalne użyteczności publicznej stanowią, tak samo jak inne usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, skuteczny instrument realizacji strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i konkurencyjności UE.
7. W tym względzie należy wprowadzić ściślejsze rozróżnienie pomiędzy pojęciem usług użyteczności publicznej a pojęciem usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, co pozwoli dokładniej określić specyfikę usług socjalnych użyteczności publicznej.
8. W tym rozgraniczeniu pojęć chodzi zwłaszcza o to, by unaoocnić prawne konsekwencje tego rozróżnienia, zapewnić podmiotom lokalnym optymalne bezpieczeństwo prawne i finansowe, jeśli chodzi o stosowanie prawa wspólnotowego w dziedzinie usług socjalnych użyteczności publicznej, oraz dać im większe pole manewru. W ten sposób Unia Europejska będzie w stanie przyznać podmiotom lokalnym większą rolę w ich działaniach na rzecz usług socjalnych użyteczności publicznej.
9. Zgodnie z tym rozumowaniem Komisja powinna starać się wspierać stabilność pozytywnego stanu prawnego mającego zastosowanie do usług socjalnych użyteczności publicznej, aby zapewnić większą jasność sytuacji w odniesieniu do tych usług i uniknąć niepewności co do obowiązujących wspólnotowych przepisów prawnych.
10. Na koniec należy zadbać z góry o zachowanie koniecznej spójności pomiędzy stanowiskiem przyjętym przez Unię Europejską w ramach uregulowań usług socjalnych użyteczności publicznej a stanowiskiem, które Unia Europejska zajmuje lub zajmie w ramach negocjacji na forum Światowej Organizacji Handlu, szczególnie w odniesieniu do sektora „usługi w zakresie ochrony zdrowia i opieki społecznej” Układu Ogólnego w Sprawie Handlu Usługami (GATS).

na 67. sesji plenarnej w dniach 6-7 grudnia 2006 r. (posiedzenie z dnia 6 grudnia) przyjął następującą opinię:

1. Stanowisko Komitetu Regionów

Komitet Regionów

1.1 **Wita z zadowoleniem** inicjatywę Komisji wpisującą się w proces realizacji Białej księgi na temat usług użyteczności publicznej, która zapowiada wypracowanie systematycznego podejścia do *charakterystycznych cech socjalnych i zdrowotnych usług użyteczności publicznej* w celu wyjaśnienia *ram, w których one funkcjonują*.

1.2 **Popiera** zamiar wpisania tych działań w ogólne ramy realizacji celów strategii lizbońskiej i agendy społecznej, jako że usługi socjalne użyteczności publicznej, tak samo jak usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, stanowią czynniki solidarności oraz konkurencyjności gospodarki UE, ale

również potencjalne źródło zatrudnienia w obrębie społeczności lokalnych i element składowy europejskiego modelu socjalnego oraz krajowych systemów opieki socjalnej i integracji społecznej.

1.3 **Popiera** cel komunikatu polegający na przyznaniu statusu usług użyteczności publicznej usługom socjalnym. W rzeczywistości ten rodzaj niezbędnych życiowych usług wypełnia specjalne zadania polegające na ochronie socjalnej i realizacji idei solidarności. Są one świadczone bezpośrednio przez społeczności lokalne i regionalne lub powierzone innym specyficznym podmiotom. Wchodzą zatem w zakres procesu definiowania przez państwa członkowskie celów polityki publicznej w dziedzinie opieki socjalnej. A priori należy zatem sformułować wobec nich wymóg efektywnej realizacji powierzonych im misji, zgodnie z art.16 oraz art. 86 ust. 2 traktatu.

1.4 **Pragnie stwierdzić**, że usługi socjalne użyteczności publicznej nie powinny być uznawane za usługi dodatkowe, ale wręcz przeciwnie, powinny umożliwiać wszystkim obywatelom szeroki dostęp do usług socjalnych dobrej jakości.

1.5 **Przypomina**, że usługi socjalne użyteczności publicznej mają na celu zapewnienie realizacji celów polityki socjalnej leżącej w kompetencjach państw członkowskich, takich jak ochrona socjalna, zaspokojenie podstawowych potrzeb socjalnych, szczególnie w zakresie opieki zdrowotnej, mieszkalnictwa, opieki nad starszymi ludźmi oraz osobami niepełnosprawnymi, edukacji, kształcenia i zatrudnienia, jak również są wyrazem solidarności wobec osób słabszych i wymagających opieki, które są zdane na usługi socjalne.

1.6 **Przypomina**, że usługi socjalne użyteczności publicznej przyczyniają się do praktycznej realizacji takich wartości jak prawa człowieka i poszanowanie godności ludzkiej, zgodnie z ich definicją zawartą w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej i mających swe źródło we wspólnych tradycjach konstytucyjnych państw członkowskich i ich zobowiązaniach podjętych na forum międzynarodowym, szczególnie zaś w Europejskiej karcie społecznej Rady Europy oraz Powszechnej deklaracji praw człowieka.

1.7 **Uważa**, że usługi socjalne użyteczności publicznej przyczyniają się do realizacji misji Wspólnoty określonych w art. 2 i 3 traktatu, szczególnie w zakresie wysokiego poziomu ochrony socjalnej, podwyższania jakości życia, dążenia do wysokiego poziomu ochrony zdrowia oraz wzmacniania spójności gospodarczej i społecznej.

1.8 **Stwierdza**, że w interesie Wspólnoty leży rozwój i modernizacja usług socjalnych użyteczności publicznej w stabilnych ramach gospodarczych i prawnych, zgodnie z przepisami ustanowionymi przez właściwe władze publiczne na szczeblu lokalnym i regionalnym.

1.9 **Przyjmuje z zadowoleniem** działania Komisji mające na celu określenie charakterystycznych cech usług socjalnych użyteczności publicznej, jak również sposobów modernizacji tychże usług w związku z koniecznością zaspokojenia potrzeb społecznych obecnie i w przyszłości, wynikających szczególnie ze starzenia się społeczeństwa, wymogu zapewnienia spójności i integracji społecznej na szczeblu lokalnym i regionalnym.

1.10 **Zgadza się** z analizą Komisji odnośnie do specyficznych cech tychże usług, w szczególności ze stwierdzeniem, że są one świadczone zgodnie z zasadą solidarności i mają zindywidualizowany charakter. Należy uwzględnić te ich specyficzne cechy przy określaniu warunków stosowania prawa wspólnotowego dotyczącego rynku wewnętrznego i konkurencji, mając na uwadze ich słaby wpływ na wewnątrzspółnotową wymianę handlową oraz fakt, że ich rozwój leży w interesie Wspólnoty.

1.11 **Jest przekonany**, że należy szukać rozwiązania problemu niepewności prawnej w zakresie warunków stosowania prawa wspólnotowego do sposobów świadczenia usług socjalnych użyteczności publicznej. Wskutek braku pewności prawnej w zakresie usług socjalnych użyteczności publicznej są one w nadmiernym stopniu poddawane ogólnym uregulowaniom w zakresie konkurencji i rynku wewnętrznego, co może być

niecelowe z uwagi na misję nałożoną na nie przez władze lokalne i regionalne. Ten brak pewności prawnej został wykazany w momencie debaty nad ich ewentualnym włączeniem do wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie usług na rynku wewnętrznym i doprowadził do ich wykluczenia z zakresu stosowania dyrektywy.

1.12 **Wyraża zadowolenie** szczególnie z wezwania do przestrzegania zasady pomocniczości, która nadaje państwom członkowskim i społecznościom lokalnym wyłączne kompetencje do oceny zakresu funkcjonowania i zasad organizacji usług socjalnych użyteczności publicznej, jak również ich finansowania i uregulowania.

1.13 **Uważa** ponadto, że usługi socjalne użyteczności publicznej powinny być z zasady świadczone przez najbardziej odpowiedniego usługodawcę. Sam rynek nie może bowiem w sposób naturalny zapewnić, że usługi te będą spełniały stawiane im wymogi, takie jak uniwersalny charakter, ogólna dostępność, wysoka jakość, planowanie terytorialne, co pociąga za sobą konieczność ustrukturyzowanej interwencji sektora publicznego w zakresie podaży i taryfikacji, to znaczy władz lokalnych i regionalnych znajdujących się jak najbliżej obywateli.

1.14 **Uważa**, że żywotny charakter potrzeb, które te usługi zaspakajają (mieszkalnictwo, zdrowie, zatrudnienie), niesymetryczny dostęp do informacji ze strony usługodawcy i odbiorcy usług socjalnych użyteczności publicznej, słabsza pozycja większej części usługobiorców, to czynniki uzasadniające wymóg uregulowania podaży tych usług z zastosowaniem odstępstwa od „normalnych” relacji pomiędzy dostawcą a konsumentem.

1.15 **Uważa**, że nie chodzi o przeciwstawienie podstawowych swobód rynku wewnętrznego podstawowym prawom Unii Europejskiej lub wymogowi dobrego spełnienia misji użyteczności publicznej, ale wręcz przeciwnie — chodzi o pogodzenie tych dwóch aspektów za pomocą ram wspólnotowych dostosowanych do specyfiki tych usług, do szczególnej misji powierzonych w ich zakresie podmiotom publicznym i prywatnym, uwzględniając słaby wpływ tych usług o zasięgu lokalnym na wewnątrzspółnotową wymianę handlową. Ten rodzaj podejścia, oparty na chęci pogodzenia wspomnianych aspektów, powinien mieć zastosowanie tak z perspektywy rynku wewnętrznego, jak i polityki zewnętrznej Unii Europejskiej, szczególnie w odniesieniu do sektora usług w zakresie ochrony zdrowia i opieki społecznej Układu ogólnego w sprawie handlu usługami (GATS).

1.16 **Wychodzi z założenia**, że uregulowanie świadczenia usług socjalnych użyteczności publicznej w dalszym ciągu powinno pozostać w wyłącznej kompetencji państw członkowskich i ich właściwych organów publicznych. Zdaniem Komitetu należy wyjaśnić warunki stosowania prawa wspólnotowego do konkretnych sposobów świadczenia tych usług, w szczególności w odniesieniu do następujących kwestii:

— warunków wyboru usługodawców, z uwzględnieniem charakteru usług użyteczności publicznej, jak również zapewniających z góry zgodność pomocy uzyskanej w formie rekompensaty;

- przyznawania specjalnych i wyłącznych praw, w szczególności organizacjom dobroczynnym i niedochodowym;
- jasnego i przejrzystego opracowania systemu zezwoleń pozwalającego na uregulowanie sytuacji usługodawców zewnętrznych w celu skorygowania asymetrii w dostępie do informacji pomiędzy usługodawcą a usługobiorcą;
- solidarnego finansowania tych usług, według zgodnych z postanowieniami traktatu systemów finansowania i pomocy publicznej dla usługodawców, przyznawanych przez władze publiczne w celu zapewnienia na podlegającym im terenie stabilności podaży usług socjalnych i zdrowotnych oraz warunków sprzyjających tworzeniu oferty nowych usług wraz z pojawieniem się nowych potrzeb.

W tym kontekście Komitet Regionów pragnie przypomnieć, że stosowanie przepisów ustanowionych w Traktacie nie może utrudniać realizacji zadań w zakresie świadczenia usług socjalnych użyteczności publicznej.

1.17 **Podkreśla**, że wdrażając zasady i sposoby zarządzania usługami socjalnymi użyteczności publicznej, państwa członkowskie i społeczności lokalne powinny przestrzegać ogólnych postanowień Traktatu WE, między innymi zasad równouprawnienia, swobodnego przepływu, wolnej konkurencji i przejrzystości.

1.18 **Zauważa** jednak, że przestrzeganie zasady pomocniczości nie powinno utrudniać Wspólnocie Europejskiej wypełniania zobowiązań, jakie dzieli z państwami członkowskimi, a mianowicie dbałości o właściwe funkcjonowanie usług socjalnych użyteczności publicznej, zgodnie z art.16 traktatu.

1.19 **Zastanawia się** nad celowością nieuwzględnienia w komunikacie sfery usług zdrowotnych, przyjmując jednocześnie do wiadomości zamiar Komisji zajęcia się tym tematem poprzez odrębną inicjatywę. Już teraz postuluje się przedstawienie w przyszłości definicji usług socjalnych i zdrowotnych, która wprowadziłaby jasne rozróżnienie obu tych pojęć.

1.20 **Żałuje**, że Komisja zadowolili się ustaleniem listy „charakterystycznych cech” usług socjalnych użyteczności publicznej, a nie wykorzystała tej okazji od ściślejszego zdefiniowania tego pojęcia, szczególnie w odniesieniu do opcji politycznych leżących u podstaw definicji tych usług w poszczególnych państwach członkowskich.

1.21 **Ocenia** w każdym razie, że ta lista cech charakterystycznych nie może zostać uznana za wyczerpującą czy ograniczoną ze względu na swobodę przyznaną państwom członkowskim i ich władzom lokalnym w definiowaniu i organizacji usług socjalnych użyteczności publicznej.

1.22 **Zgadza się** ze stwierdzeniem Komisji, że istnieje ogólna potrzeba modernizacji i podniesienia jakości usług socjalnych użyteczności publicznej, czego wyrazem jest ciągła tendencja do decentralizacji tych usług i przenoszenia ich na szczebel regionalny lub lokalny. Szczególnie ze względu na jakość należy w przyszłości zadbać o to, by podmioty świadczące usługi socjalne podlegały standardom jakości i uwarunkowaniom prawnym tego państwa członkowskiego, w którym jest świadczona dana usługa.

1.23 **Podziela** troskę Komisji o monitorowanie stanu usług socjalnych użyteczności publicznej w UE i wyraża swoje zainteresowanie uczestnictwem w tym procesie.

1.24 **Wyraża zadowolenie** z faktu, że zważywszy na wymiar lokalny tego celu ⁽⁸⁾, Komisja połączyła kwestię usług socjalnych użyteczności publicznej z analizą krajowych planów działania na rzecz integracji społecznej, niemniej oczekuje od Komisji wyraźniej sformułowanego stanowiska w odniesieniu do metody otwartej koordynacji, którą zamierza zastosować głównie do wspomnianego monitorowania, poprzez wskazanie między innymi swoich oczekiwań wobec różnych stron uczestniczących w tym procesie.

1.25 **Popiera** zobowiązanie podjęte przez Komisję, która zamierza rozważyć potrzebę i prawne możliwości złożenia wniosku legislacyjnego w dziedzinie usług socjalnych użyteczności publicznej, co jest zgodne z szerszym stanowiskiem przyjętym przez Komitet Regionów na rzecz wniosku dotyczącego ustanowienia przepisów ramowych umożliwiających zdefiniowane pewnych wspólnych zasad dla całości usług użyteczności publicznej ⁽⁹⁾, a także oświadcza, że te dwie inicjatywy powinny być spójne i wzajemnie się uzupełniać.

2. Zalecenia Komitetu Regionów

Komitet Regionów

2.1 **Wzywa** Komisję do sprecyzowania jak najszybciej charakteru wniosków legislacyjnych dotyczących usług socjalnych użyteczności publicznej i do rozpoczęcia procedury monitorowania i dialogu wraz ze sprawozdaniami sporządzanymi co dwa lata, zgodnie ze złożoną propozycją.

2.2 **Wzywa** Komisję do podjęcia kroków zmierzających do wypełnienia podjętego zobowiązania polegającego na rozważeniu potrzeby i możliwości prawnych złożenia wniosku legislacyjnego dotyczącego usług socjalnych użyteczności publicznej po zakończeniu procesu konsultacyjnego.

⁽⁸⁾ Opinia Komitetu Regionów nr ECOS-027 z 22.2.2004 r. w sprawie wspólnego raportu na temat integracji społecznej podsumowującego wyniki oceny krajowych planów działania w tej dziedzinie, szczególnie punkty 2.5 i 2.6.

⁽⁹⁾ Opinia Komitetu Regionów nr ECOS/040 z 23.2.2005 w sprawie białej księgi Komisji na temat usług użyteczności publicznej, szczególnie punkt 1.18.

2.3 **Zachęca** ponownie Komisję⁽¹⁰⁾ do złożenia wniosku dotyczącego uregulowania prawnego umożliwiającego zdefiniowanie pewnych wspólnych pozytywnych zasad dla wszystkich usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, jako inicjatywy zbiorczej wobec innych uzupełniających wniosków legislacyjnych, szczególnie w sprawie usług socjalnych użyteczności publicznej, uwzględniając ich specyfikę, w celu zapewnienia większego bezpieczeństwa prawnego dla społeczności lokalnych i regionalnych i dla usługodawców.

2.4 **Wzywa** Komisję do dokonania dokładniejszej i staranniejszej klasyfikacji (kategorie) oraz definicji (pojęcia) usług socjalnych użyteczności publicznej z uwzględnieniem wymogów użyteczności publicznej określonych przez państwa członkowskie, jako pełnoprawnych elementów definicji tychże usług.

2.5 Z tego względu **wzywa** Komisję, aby nie zamykała listy różnych koncepcji, zadań i cech usług socjalnych użyteczności publicznej, z pełnym poszanowaniem zasad pomocniczości i swobody państw członkowskich w definiowaniu zasad, zadań oraz sposobów finansowania i organizacji tychże usług.

2.6 **Proponuje** Komisji włączenie Komitetu Regionów do procesu ciągłego monitorowania i oceny usług socjalnych użyteczności publicznej (szczególnie pod względem przestrzegania prawa dostępu dla wszystkich, stabilności finansowania oferowanych usług i zapewnienia wyników zgodnych z wyznaczonymi celami).

2.7 **Popiera** zobowiązanie Komisji do przedstawienia do połowy 2007 r. pierwszego dwuletniego sprawozdania na temat usług socjalnych użyteczności publicznej w formie wyników badań nad funkcjonowaniem sektora, jego znaczenia społeczno-gospodarczego oraz konsekwencji stosowania prawa wspólnotowego.

2.8 **Wzywa** na koniec do zachowania spójności pomiędzy wytycznymi komunikatu a polityką zewnętrzną Unii Europejską w odniesieniu do sektora „usług w zakresie ochrony zdrowia i opieki społecznej” w ramach negocjacji dotyczących światowego handlu usługami (GATS).

Bruksela, 6 grudnia 2006 r.

Przewodniczący
Komitetu Regionów
Michel DELEBARRE

⁽¹⁰⁾ Opinia Komitetu Regionów nr ECOS/040 z 23.2.2005 w sprawie białej księgi Komisji na temat usług użyteczności publicznej, szczególnie punkt 1.18.