

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Независима оценка на услугите от общ интерес“

(2008/C 162/10)

На 16 февруари 2007 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника си за дейността, да изготви становище относно

„Независима оценка на услугите от общ интерес“.

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 23 януари 2008 г. (докладчик: г-н HENCKS).

На 442-ата си пленарна сесия, проведена на 13 и 14 февруари 2008 г. (заседание от 14 февруари 2008 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 162 гласа „за“, 24 гласа „против“ и 11 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Изменението на договорите, за което Европейският съвет на 17 и 18 октомври 2007 г. взе решение, отбеляза нова крачка напред, която по отношение на услугите от общ интерес (УОИ) се изразява във въвеждането в разпоредбите за функционирането на Съюза на клауза с общо приложение за услугите от общ икономически интерес (УОИИ) (член 14), която трябва да се прилага във всички политики на Европейския съюз (ЕС), включително вътрешния пазар и конкуренцията, както и в протокол, приложен към двата договора, за всички услуги от общ интерес, включително нестопанските услуги от общ интерес (НСУОИ).

1.2 УОИ, УОИИ и НСУОИ допринасят за благосъстоянието на гражданите като цяло и за ефективното упражняване на основните им права. Тези услуги, които се предоставят в духа на общия интерес, са свързани с извършването на политически избори и като такива, попадат в правомощията на законодателите.

1.3 От това произтича не само нараснало задължение на Съюза и на държавите-членки да следят за доброто функциониране на системата от услуги от общ икономически интерес, която включва и разработване на прогресивна динамична методика за оценка на ефективността на тези услуги, но и необходимостта институциите, които вземат решения, да определят ясно понятията, целите и мисиите, които включват в тези три вида услуги. Докато това не се извърши, оценките на ефективността няма да допринесат за осигуряване на правна сигурност на гражданите, която те основателно очакват от своите национални и европейски институции.

1.4 Оценката трябва да допринесе за подобряване на ефективността и ефикасността на услугите от общ икономически интерес и привеждането им в съответствие с нарасналите потребности на гражданите и предприятията и да предостави на публичните власти информацията, която да им позволи да направят най-правилния избор. Същевременно на оценката е отредена съществена роля за постигане на балансиран компромис между пазара и общия интерес, както и между икономически, социални и екологични цели.

1.5 Предвид значението, което УОИ имат в борбата срещу социалното изключване и в насърчването на социалната справедливост и защита, които са и цели на ЕС в съответствие с договора, се налага редовна оценка на равнище държави-членки не само на услугите от общ икономически интерес, за които има

правила на Общността, но също и на нестопанските услуги от общ интерес (НСУОИ).

1.6 На национално, регионално или местно равнище в държавите-членки, оценката на УОИ (стопански и нестопански) трябва да бъде независима, разнопосочна, да включва различни гледни точки, да обхваща трите стълба на Лисабонската стратегия и да се основава на съвкупност от критерии, както и да се провежда в сътрудничество с всички заинтересовани страни.

1.7 На ниво Европейска общност следва да се определят редът и условията на обмен, на съпоставяне, на сравняване и на координиране и да се активизира динамиката на независимата оценка при спазване на принципа на субсидиарност, като се изработи съвместно с представителите на заинтересованите страни хармонизирана в европейски мащаб методика за оценка, която да се основава на общи показатели.

1.8 С цел точност и полезност на тази оценка, следва да се създаде широко представителен координационен комитет, който да работи напълно самостоятелно и в който да бъдат включени представители на Европейската комисия, Европейския парламент, Постоянните представителства на държавите-членки при ЕС, Комитета на регионите и Икономическия и социален комитет.

2. Настоящ контекст

2.1 Съгласно учредителните договори услугите от общ икономически интерес са част от общите ценности на Съюза, особено що се отнася до приноса им към социалното и териториално сближаване. Договорът за изменение, приет от Европейският съвет на 17 и 18 октомври 2007 г., потвърждава това, като дава възможност на Европейския парламент и на Съвета на Европейския съюз да установят чрез регламенти принципите и условията, които позволяват на УОИИ да изпълняват мисиите си, без да засягат компетентността, която имат държавите-членки относно предоставянето, възлагането и финансирането на тези услуги, като набляга на споделената отговорност на държавите-членки и на Общността.

2.2 Така на Съюза и неговите държави-членки е възложено, всеки в рамките на компетентността си и в рамките на приложното поле на Договора за изменение, да следят и осигуряват ефективното функциониране на тези услуги в съответствие с принципи и при условия, включително икономически и финансови, които да им позволяват да изпълняват своите мисии.

2.3 След влизането в сила на Договора за изменение, Европейският парламент и Съветът на Европейския съюз трябва чрез регламенти, в съответствие с обикновената законодателна процедура и при спазване на принципите на субсидиарност и пропорционалност, да установят принципите и условията.

2.4 В протокола относно УОИ, приложен към Договорите за изменение, се подчертава основната роля и голямата дискреционна власт на националните, регионалните и местните органи при предоставяне, възлагане и организиране на услугите от общ икономически интерес, така че да се доближават максимално до потребностите на ползвателите, както и високото ниво по отношение на качество, безопасност и достъпност, равното третиране и насърчаването на универсалния достъп и на правата на ползвателите.

2.5 В същия този протокол, за първи път в текст от първичното законодателство, се споменават нестопанските услуги от общ интерес. В протокола се подчертава, че предоставянето, възлагането и организирането на тези услуги са от компетентността на държавите-членки и че разпоредбите на договорите по никакъв начин не засягат компетентността им в тази област, така че нестопанските услуги от общ интерес остават по принцип извън правилата, отнасящи се за вътрешния пазар, конкуренцията и държавните помощи, като се има предвид, че общите принципи на правото на Общността остават в сила при прилагането на националната компетентност.

2.6 Що се отнася до разграничението между стопанска и нестопанска услуга, Договорът за изменение не предлага никакво определение, в резултат на което спорните въпроси ще продължат да бъдат отнасяни до Съда на ЕО, което ще затвърди настоящата несигурност от правна гледна точка. Гражданите очакват много от Европейския съюз. Той следва да се грижи за повишаването на благосъстоянието, за гарантирането на основните права и за това решенията, които взема, да не водят до отстъпление от постигнатото на национално ниво.

3. Защо да се оценяват услугите от общ интерес

3.1 Задължението да се следи за доброто функциониране на услугите от общ икономически интерес, предвидено в член 14 от Договора за изменение, налага и разработването на прогресивна динамична система за оценка на тяхната ефективност.

3.2 Според ЕИСК, за да може една УОИИ да бъде окачествена като добре функционираща, то тя трябва между другото:

- да отговаря на принципите за равенство, универсалност, наличност и достъпност, надеждност и непрекъснатост, качество и ефикасност, гарантиране на правата на ползвателите, икономическа и социална рентабилност;
- да отчита специфичните нужди на определени групи потребители като хората с увреждания, хората, зависими от чужда помощ, хората в неравностойно положение и т.н.

3.3 Въпреки че в Договора за изменение това не е посочено експлицитно, оценката трябва да се превърне в инструмент за контрол именно по силата на договора.

3.4 Държавите-членки или Съюзът трябва да дефинират и приспособят по прозрачен и недискриминационен начин задачите и целите на услугите от общ икономически интерес, които попадат в техните сфери на компетентност, при зачитане

принципа на пропорционалност, в интерес и за общо удовлетворение на всички, за които са предназначени тези услуги.

3.5 За да се провери дали мисиите от общ интерес се изпълняват правилно и ефикасно и дали целите, в зависимост от това дали се касае за УОИИ или за нестопански услуги от общ интерес или в зависимост от естеството на самата услуга, са или ще бъдат постигнати, компетентният орган трябва да въведе система за оценка на ефективността, на ефикасността и качеството на тези услуги, която система да е по-прецизна от обикновените анкети и проучвания на общественото мнение.

3.6 В този смисъл оценката включва анализ и системно наблюдение на условията за ефективно прилагане на специалната мисия от общ интерес, както с оглед изпълнението ѝ и възможността ѝ да отговори на нуждите на потребителите, на предприятията, на гражданите и на обществото, така и с оглед целите на Съюза, особено в областта на социалното, икономическо и териториално сближаване, на социалната пазарна икономика, на Лисабонската стратегия и на гарантиране упражняването на основните права.

3.7 Услугите от общ икономически интерес се характеризират с търсенето на компромис между:

- пазар и общ интерес;
- икономически, социални и екологични цели;
- ползватели (частни лица, включително групи в неравностойно положение, предприятия, местни власти и т.н.) с различни потребности или интереси;
- въпросите, които са от компетентността на всяка от държавите-членки, и интеграцията на ниво Европейска общност.

3.8 Тези компромиси търпят развитие в зависимост от икономическите и технологични промени, развитието на индивидуалните и колективни потребности и очаквания, като същевременно отразяват необходимостта от сближаване на различията, породени от състоянието във всяка една държава, географските особености и характерните особености на сектора.

3.9 Оценката на ефективността е функция, различна от регулацията, но също и част от нея. Полезно би било регулацията да се основава на подходящи оценки и да ги поощрява. В същото време оценката трябва да покаже кои услуги не функционират както трябва, както и разликите по отношение на качество и/или вид услуга в различните страни и впоследствие да акцентира върху адаптиране на изискванията в зависимост от потребностите и интересите на ползвателите и потребителите, както и от промените на икономическата, технологична и социална среда.

4. Кои услуги да бъдат оценявани

4.1 Целите, които са им поставени, и значението, което имат за осъществяването на различните политики на Общността, налагат редовна оценка не само на услугите от общ икономически интерес, за които съществуват общностни правила, но и на нестопанските услуги от общ интерес, тъй като последните са част от ефективното прилагане на основните права и се основават на принципа на солидарност и зачитане на човешкото достойнство с оглед общите ценности, присъщи на европейския социален модел.

4.2 Тъй като Протоколът, приложен към договорите за изменение, потвърждава, че нестопанските услуги от общ интерес са от изключителната компетентност на държавите-членки, оценката на НСУОИ следва да се извършва единствено на национално, регионално или местно равнище.

4.3 От друга страна, предвид това, че услугите от общ интерес с нестопански характер подобно на УОИИ са част от серия цели, които си е поставил Европейският съюз (зачитане на основните права, насърчаване на благосъстоянието на гражданите, социална справедливост, социално сближаване и т.н.) и тъй като Съюзът носи отговорност за реализирането на тези цели, той трябва поне да следи за това държавите-членки да извършват редовни оценки относно функционирането на тези нестопански услуги от общ интерес.

5. Подходът на институциите на Европейския съюз

5.1. На Европейските съвети от Ница (2000 г.) и от Лакен (2001 г.) беше договорено, че на равнище на Общността е необходимо провеждането на ефикасна и динамична оценка на конкуренцията и на ефективността на услугите от общ интерес, която оценка да отчита националните, регионални и местни особености и компетенции.

5.2. Освен това беше прието, че тази оценка трябва да се извърши в рамките на съществуващите структури, в частност чрез хоризонтални оценки и доклади от различните сектори, както и с оглед „Доклада от Кардиф“ за икономическата реформа, изготвен от Комисията, и трябва да вземе предвид структурите и ефективността на пазара, включително аспектите, свързани със заетостта, икономическата и социална оценка на задълженията за предоставяне на публични услуги и мненията на гражданите и потребителите за ефикасността на услугите от общ интерес и влиянието на либерализацията върху тях.

5.3. От 2001 г. Европейската комисия извършва всяка година (с изключение на 2003 г.) хоризонтална оценка на мрежовите индустрии (електроснабдяване, газоснабдяване, електронни съобщения, пощенски услуги, въздушен и железопътен транспорт) съгласно методология, определена в Съобщение ⁽¹⁾ на Комисията, която оценка при все това не се приема едностранно от участниците в този сектор, някои от които считат, че се оценяват по-скоро политиките на Общността в областта на мрежовите индустрии, отколкото ефективността им.

5.4. През 2003 г. в рамките на Зелената книга за услугите от общ интерес Европейската комисия проведе публични консултации с цел да бъде определен начинът на организиране на оценката, какви критерии да се използват, как да се накарат гражданите да участват и как да се подобри качеството на данните. Основните заключения от тези консултации бяха, че е необходима многостранна оценка и преразглеждане на механизмите за оценяване, но според Комисията не е било постигнато съгласие по въпроса кой да извършва тази оценка.

5.5. Бялата книга за услугите от общ интерес ⁽²⁾ извежда на преден план процеса на оценяване, който напред трябва да предхожда всяко адаптиране на законодателната рамка на Общността, особено когато се отнася за либерализирането на услугите.

⁽¹⁾ COM(2002) 331 окончателен, 18.6.2002 г. Съобщение на Комисията: Методологична бележка за хоризонтална оценка на услугите от общ икономически интерес.

⁽²⁾ COM(2004) 374 окончателен, 12.5.2004 г. Съобщение на Комисията: Бяла книга за услугите от общ интерес.

5.6. В тази Бяла книга Комисията признава особената отговорност, която трябва да поемат институциите на Общността — с помощта на данните, предоставяни от страните — при оценката на услугите, обект на регулаторна рамка, установена на равнище Общност. Комисията не изключва възможността оценката на общностно ниво да обхване и други области, ако бъде установено, че в конкретни случаи тази оценка ще доведе до създаване на добавена стойност.

5.7. Накрая Комисията възложи на външен консултант изготвянето на задълбочен доклад за оценка на методологията на оценяване. Основните заключения ще бъдат обобщени в ново съобщение през 2008 г.

5.8. Според Комисията външният одит трябва да разгледа необходимостта от оценка на ефективността на мрежовите индустрии, предоставящи услуги от общ икономически интерес (УОИИ) на равнище Европейски съюз, да даде препоръки за подобряване на хоризонталните оценки и да направи оценка доколко е уместна ролята на Комисията като автор на хоризонталните оценки.

5.9. В Съобщението на Комисията относно УОИ ⁽³⁾ Комисията „счита, че за качеството и прозрачността на процеса за вземане на решение е важно редовно да извършва задълбочена оценка, както и да представя своите резултати и методология, така че да могат да бъдат внимателно разгледани“.

6. Принципи и критерии на оценяване

6.1. В своето съобщение COM(2002) 331 Комисията беше поела ангажмента да включи гражданското общество при хоризонталната оценка на ефективността на УОИ, включително чрез въвеждането на „постоянен механизъм за проследяване мнението на гражданите и неговото развитие“ и да „обсъжда *ad hoc* със заинтересованите страни, включително социалните партньори, въпроси от специфичен характер“.

6.2. Развитие на обществото се изразява в очаквания, отразяващи нарасналите изисквания на обществеността в лицето на ползвателите или потребителите, които претендират не само за признаване на правата им, но и за вземане под внимание на особеностите им. Начините за практическото прилагане на услугите от общ интерес са зависими в голяма степен от обществата, където ще се прилагат.

6.3. Разнообразието от структури и статuti (публични и частни оператори или публично-частни партньорства), които прилагат националните, регионални и местни публични власти, за да осигурят услугите от общ интерес, прави необходимо прилагането на многостранна оценка.

6.4. Освен това оценката на равнище държави-членки трябва да бъде плуралистична, като в нея се включат всички заинтересовани страни и лица: органи, отговорни за определянето и осъществяването на услугите от общ интерес, регулатори, оператори/лица, натоварени с предоставянето на услугите, представители на потребителите, на синдикатите и на гражданското общество и т.н.

⁽³⁾ COM(2007) 725 окончателен, 20.11.2007 г. Съобщение на Комисията, придружаващо съобщението на Комисията „Единен пазар в Европа през 21 век“: Услуги от общ интерес, включващи социални услуги от общ интерес: нов европейски ангажмент.

6.5. Наред с плуралистичния си характер, тази оценка трябва да бъде независима и да отчита различните гледни точки, предвид това че различните участници не винаги имат едни и същи интереси, дори в определени случаи позициите им са противоположни, което проличава в несъответствието между информацията и експертните анализи, предоставяни от тях.

6.6. Ето защо не би било възможно да се оцени икономическата и социална ефикасност на услугите от общ интерес, съпътстващите ги дейности и ефективност на базата на един единствен критерий, в случая спазването на правилата за конкуренцията, а е необходимо прилагането на цял набор от критерии.

6.7. Както подчертават CIRIEC и СЕЕР в проучване, проведено през 2000 г. ⁽⁴⁾ по искане на Европейската комисия, оценката има смисъл, само ако е обвързана с възложените цели и задачи, които се определят от три фактора — потребител, гражданин и местна власт — и в които са заложили три основни елемента — гарантиране упражняването на основните права на човека, социално и териториално сближаване, определяне и провеждане на обществените политики.

6.8. Оценката трябва да покрива трите стълба на Лисабонската стратегия (икономически, социален и екологичен) и да се отнася едновременно до политиките за вътрешния пазар, за конкуренцията, за защита на потребителите, за заетостта и за всяка от съответните за сектора политики.

6.9. За целта оценката трябва да се позовава на множество критерии, в частност на:

- определяне на рамките на задълженията за публична услуга и съответните разрешителни за предоставяне на такава услуга;
- ефективно прилагане от страна на оператора(ите) на спецификацията(ите) или на задълженията, свързани с универсалната услуга или разрешителното за предоставяне на услуга;
- цена, качество и достъпност на услугата за хората с увреждания и удовлетвореност на ползвателите;
- положителни и отрицателни външни фактори;
- осъществяване на целите на обществената политика;
- транспониране на разпоредбите съгласно юридическите ангажименти.

6.10. Ето защо, напред ще трябва да се предоставя информация и оценка на реалните практики и да се отчита влиянието на действията върху различните видове потребители, което ще доведе до компенсиране на различията в информацията, които са обичайни, когато се касае за отношения между оператори/лица, предоставящи услугата, регулатори и потребители.

7. Прилагане на оценката

7.1. Системата за оценяване трябва да се основава на периодични доклади, изготвени на национално или местно ниво, от органите, натоварени с оценката и създадени от държавите-членки съгласно упоменатите по-горе принципи.

7.2. На общностно равнище следва да се определят начините на обмен, на съпоставяне, на сравнение и на координиране. Ето защо, при спазване на принципа на субсидиарност и на принципите, упоменати в Протокола, приложен към договорите за изменение, Съюзът трябва да даде импулс на процеса на независимата оценка, като в диалог с представителите на заинтересованите страни изготви хармонизирана на европейско равнище методика за оценяване, основана на общи показатели, както и средства за функционирането ѝ.

7.3. С цел точност и полезност на оценката следва да се създаде широко представителен Координационен комитет, в който да участват представители на всички заинтересовани страни (публични власти, социални партньори, оператори, регулатори, ползватели — частни лица и предприятия и профсъюзни организации) и който на ниво Общност може да включва представители на Европейската комисия, Европейския парламент, Постоянните представителства на държавите-членки при ЕС, Комитета на регионите и Икономическия и социален комитет.

7.4. Този координационен комитет трябва да отговаря за:

- методиката на оценяване;
- определянето на показателите;
- разработването на спецификациите относно проучванията, които трябва да бъдат проведени;
- възлагането на тези проучвания, които да се основават на мнението на множество експерти;
- критичен преглед на докладите;
- препоръки;
- разпространение на резултатите.

7.5. Обсъжданията на докладите за оценка с участието на всички заинтересовани страни биха могли да се провеждат под формата на годишна конференция за ефективността на УОИИ, подобно на тази за мрежовите индустрии, която се организира вече няколко години от Европейския икономически и социален комитет, или могат да бъдат организирани по време на срещата на високо равнище на ЕС по социални въпроси, която ще се проведе през пролетта.

Брюксел, 14 февруари 2008 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁴⁾ Проучване на CIRIEC/СЕЕР „Услугите от общ икономически интерес в Европа: регулация, финансиране, оценка, добри практики“ http://www.ulg.ac.be/ciriec/intl_fr/research/publications.htm
CIRIEC: Международен център за изследвания и информация за публичната икономика, социалната икономика и кооперативите.
СЕЕР: Европейски център на предприятията с държавно участие и предприятията с общ икономически интерес.