

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Подобряване на моделите на публично-частните партньорства на участието чрез развитие на електронни услуги за всички в ЕС-27“ (становище по собствена инициатива)**

(2011/С 48/13)

Докладчик: г-н CARPELLINI

На 16 юли 2009 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността си, да изготви становище по собствена инициатива относно:

*Подобряване на моделите на публично-частните партньорства на участието чрез развитие на електронни услуги за всички в ЕС-27.*

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури и информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 6 септември 2010 г.

На 465-ата си пленарна сесия, проведена на 15 и 16 септември 2010 г. (заседание от 16 септември), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 102 гласа „за“, 1 глас „против“ и 5 гласа „въздържал се“.

## 1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК приветства Програмата в областта на цифровите технологии на Европейската комисия (ЕК), както и предложенията в доклада за вътрешния пазар, чиято цел е да се извлекат устойчиви икономически и социални ползи от единен цифров пазар и свръхвисокоскоростни връзки с интернет, които ще доставят приложения на гражданите и МСП в селските и отдалечените райони. Освен това, ЕИСК изразява съгласие със заявеното от ЕК, Европейския парламент (ЕП) и Комитета на регионите (КР), че е необходимо да се провежда повече мониторинг, за да се гарантира, че до 2013 г. всеки човек ще може да се ползва от стационарен и безжичен ширококолов достъп. Необходими са повече инвестиции на всички равнища, както и трябва да се търсят публично-частни партньорства (ПЧП) за селските и отдалечените райони и за обновяване на мрежите.

1.2 ЕИСК подкрепя обща за ЕС и държавите-членки политическа рамка за изпълнение на целите на „Европа 2020“ и поради това приканва ЕК да създаде съвещателна група ad hoc, която да помага на държавите-членки, страните кандидатки и заинтересованите частни оператори да следят по-добре достъпа на селските и отдалечените райони до ширококоловото покритие.

1.3 По отношение на осигуряването на високоскоростни ширококолов мрежи на поносими цени в отдалечени райони пазарните механизми са неефективни. Поради това ЕК трябва да насърчава пълен спектър на политики, които ще улеснят разработването на отворени мрежи чрез инициативи на държавния и публичния сектор. ЕС трябва да използва пълноценно развитието на електронните услуги в публичния и частния сектор за подпомагане на подобряването на услугите, предоставяни на местно и регионално равнище в областта на здравеопазването, образованието, аварийните услуги от общ интерес, сигурността и социалните услуги. Възприемането на ПЧП от всички власти може да предостави стратегическа подкрепа на МСП, които са специали-

зираны в публичните информационни и комуникационни технологии (ИКТ) услуги и ИКТ умения за млади предприемачи.

1.4 Трябва да се насърчават частните инвестиции и ПЧП в отдалечени и селски райони и области с ниски доходи чрез структурните фондове, както и с инструментите на Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) и ЕИФ, за да се осигурят връзки към интернет на справедлива цена за уязвимите граждани и МСП. Определените от ЕК програми и мерки би трябвало да се насочат към насърчаване и умножаване на местни ПЧП в трансрегионални и трансгранични пилотни проекти, както и на „Европейски ден за електронни услуги за всички“.

1.5 ЕИСК отдава голямо значение на изграждането на по-стабилно партньорство между публичните и частните доставчици на публични електронни услуги, за да се предоставят по-добри и по-ефективни услуги. Необходими са повече прозрачност и гражданско участие, като същевременно се запазва собствеността върху инвестициите в публичната инфраструктура и се контролира изпълнението. Обществените услуги често пъти се предоставят на местно и регионално равнище, като МСП и техните сдружения участват в партньорства с публичния сектор, или като преки доставчици, или в консорциум, когато се изискват значителни финансови ресурси или повече експертен опит. Това вече се прави в някои региони на Франция (Оверн), Италия (Трентино-Алто Адидже, Ломбардия) и други държави-членки на ЕС.

1.6 Достъпът до висококачествен безжичен ширококолов интернет на разумни цени може да увеличи достъпността и качеството на предоставяните от властите услуги, както и да улесни МСП да бъдат по-конкурентоспособни на пазара. Отдалечените региони и общини ще извлекат значителна полза от по-бързи ширококолов услуги.

1.7 ЕИСК подчертава необходимостта от извънредни инвестиции за осигуряването на универсален и високоскоростен достъп до стационарни и мобилни широколентови комуникации на всички граждани и потребители. За това по-полезно би било на европейско равнище да има по-добра рамка за държавната помощ, която да отговаря на разпоредбите на ЕС за конкуренцията, и по-добра координация между различните политики и програми на ЕС, така че възможността за избор на потребителя да спомогне за постигане на планираните цели за достъп до електронни услуги за всички граждани и населени места.

1.8 ЕИСК изразява съгласие с целта до 2013 г. всяко домакинство да има достъп до широколентов интернет на конкурентна цена. Би трябвало да се насърчава цифровият дивидент и да се използва, за да се разшири покритието и качеството на мобилните широколентови комуникации. Държавите-членки трябва да актуализират националните си цели за широколентово и високоскоростно покритие, за да накарат регионалните власти и частните оператори да подкрепят последователно европейска стратегия за високоскоростен широколентов достъп. По-конкретно, регионалните власти, консултативните институции на ЕС и/или на национално равнище, МСП, организации и други участници от частния сектор би трябвало да участват още от самото начало в инициативата на ЕК „Бъдещето на интернет“.

1.9 ЕИСК подкрепя решения чрез ПЧП, чиито модели за финансиране могат да осигурят своевременно рентабилни широколентови комуникации на гражданите в селските и трансграничните райони. Затова ЕИСК подчертава, че цифровите умения, особено за МСП и млади предприемачи в селските и отдалечените райони, са от основно значение за постигането на приобщаващо цифрово общество, особено в областите, в които достъпът до електронни услуги е причина за създаването на цифрово разделение за възрастните, необлагодетелстваните групи и хората с ниски доходи. Трябва да се разрешат съществуващите проблеми с достъпа.

1.10 Институциите на ЕС трябва да използват пълноценно развитието на електронните услуги в публичния и частния сектор за подпомагане на подобряването на услугите, предоставяни на местно и регионално равнище в областта на здравеопазването, образованието, аварийните услуги, сигурността и по-широките услуги от общ интерес и социалните услуги.

## 2. Общ контекст

2.1 Интернет се превърна в една от стратегически най-важните инфраструктури на XXI век и е основно задължение за изпълнение на задачите на ЕС за универсална услуга, предвидени в Договора от Лисабон. Въпреки това положението в селските и отдалечените райони почти не се е променило и почти не можем да говорим за европейски пазар на електронни услуги<sup>(1)</sup>. Тъй като изглежда, че частният сектор няма интерес

да отговори на търсенето на услуги и тъй като сами правителствата не могат да поемат това предизвикателство, удобно решение би било да се включат и двете страни (и публичните, и частните партньори) в споделянето на ползите и рисковете чрез ПЧП в тази област. В този процес основна функция може да играе активното участие и роля на организираното гражданско общество в ПЧП за разпространението на електронните услуги.

2.2 Целта на това становище по собствена инициатива е да се проучи въпросът и да се изведат на преден план в дебата възможни устойчиви решения за разпространение на електронните услуги навсякъде и до всички хора в Европа, особено в труднодостъпните ѝ райони и до най-уязвимите ѝ групи.

2.3 В този контекст общите цели на становището са следните:

— с помощта на ЕИСК и на организациите, представляващи публични и частни интереси, да се направи анализ на това как могат да се предприемат ПЧП за насърчване на електронните услуги за всички – хората, предприятията или регионалните/местните власти;

— да се подчертае потенциалът за по-силно социално приобщаване на уязвимите групи и икономическа интеграция на отдалечени райони чрез устойчиво и ефективно прилагане на ПЧП за разпространението на електронните услуги в Европа<sup>(2)</sup>;

— да се окаже подкрепа на институциите и изготвящите политики на ЕС, както и на заинтересованата общественост и представителите на частния сектор, които желаят да участват в ПЧП в областта на електронните услуги, като се посочат проблеми и възможни решения, чрез провеждане на анализ за въздействието на търсенето и предлагането на електронни услуги във връзка с нуждите на гражданското общество, проучване на съответните изисквания за заетост и умения, както и добри практики в политиките и програмите на равнището на ЕС, които могат да се приложат и на национално/регионално равнище.

2.4 ИКТ имат отражение върху повечето аспекти от живота ни. Със размиването на границите между комуникациите по телефон, интернет, чрез телевизионно излъчване, мобилна телефония и другите комуникационни услуги все по-неясни стават и разграниченията между промишления и публичния сектор и между политиките на ЕС и националните политики. Всъщност, националните и регионалните политики не успяха да осигурят ефективен достъп до тези услуги за всички.

(1) COM(2009) 479 окончателен, „Публично-частно партньорство за бъдещия интернет“.

(2) Основният проблем около електронните услуги в ЕС е липсата на общо определение на термина. Обикновено електронните услуги се разбират в тесния смисъл на ИКТ, в т.ч. услуги като електронно управление, е-бизнес, е-здравеопазване, информация за обществения сектор, електронно обучение, електронно приобщаване и електронни обществени поръчки.

2.5 В този контекст, Neelie Kroes, новият комисар, отговарящ за Програмата в областта на цифровите технологии, започна дебат за публични консултации, за да „проверим дали трябва да актуализираме правилата, за да гарантираме, че всички граждани на ЕС и фирми имат достъп до основни комуникационни услуги, включително високоскоростен интернет. Трябва да гарантираме, че никой не остава извън цифровото общество.“ Нещо повече, в неотдавна публикуваното съобщение „ЕВРОПА 2020“ се потвърждава целта да се извлекат устойчиви икономически и социални ползи от единен цифров пазар, основан на високоскоростен и свръхвисокоскоростен интернет и оперативно съвместими приложения, с ширококолов достъп до интернет за всички до 2013 г.

2.6 Още в Лисабонската стратегия беше посочен факта, че имаме нужда от достъп до съвременни цифрови услуги (напр. интернет, глобална система за позициониране (GPS) и т. нар. електронни услуги. Предвид това, модернизирването на обществените услуги трябва да включва:

- предоставяне на услуги с по-високо качество и по-голяма сигурност на обществеността;
- отклик на исканията на бизнеса, особено на МСП, за по-малко бюрокрация и повече ефективност;
- осигуряване на трансгранична приемственост на услугите от общ интерес (в т.ч. гражданска защита), което е особено важно, за да се поддържа мобилността в Европа и социалното сближаване в държавите-членки.

2.7 Настоящата регулаторна рамка на ЕС (по Директивата относно универсалната услуга<sup>(3)</sup> от 2002 г.) изисква от държавите-членки да гарантират, че всички граждани могат да се свързват с обществената телефонна мрежа на определено място и имат достъп до обществени телефонни услуги за пренос на глас и данни с функционален достъп до интернет. Потребителите, ако имат увреждания, трябва да имат достъп до информационни справочни услуги и указатели, обществени телефонни апарати и специални мерки.

2.8 Освен това, в неотдавна публикувано съобщение на ЕК ПЧП бяха посочени като една от възможностите за догонване на нарасналото използване на интернет в Европа и за предоставяне на електронни услуги на гражданите на ЕС. ПЧП се разглеждат като средство, което позволява на гражданите на Европа да използват по-добре известните и новопоявяващите се технологии по по-цялостен начин. Също така ПЧП биха могли да бъдат полезни за откриване на пречките от нетехническо естество и да насърчават изработването на стратегия за тяхното преодоляване<sup>(4)</sup>. Понятието ПЧП обхваща широк кръг от ситуации и

затова в литературата се срещат различни определения, като например в Наръчника на ООН<sup>(5)</sup>, както и в практиката на ЕИБ.

2.9 ЕК проведе редица публични консултации с участието на ЕИСК по теми като:

- мрежите за достъп от следващо поколение;
- „Да превърнем възможността за цифров дивидент в социални постижения и икономически растеж в Европа“;
- принципите на универсалната услуга в областта на електронните комуникации.

2.10 Съобщението на ЕК COM (2009) 479 окончателен относно „Публично-частно партньорство за бъдещия интернет“ има за цел да осигури рамката, в която да се извърши подготовката за „интелигентно“ общество и да се увеличи конкурентоспособността на европейската индустрия за ИКТ. Подготовка за създаването на инициатива за ПЧП за бъдещия интернет, която се подкрепя от някои държави-членки и индустрията, ще наложи гражданското общество и регионалните власти да участват в по-голяма степен.

### 3. Общи бележки: ПЧП и разпространението на електронните услуги

3.1 Също както в обществото ни са гарантирани предоставянето на и достъпът до храна, вода, образование, здравеопазване, движение и публични власти, така е важно да посочим и възприемем най-устойчивите решения и най-ефективните политики за гарантиране на равнопоставеното третиране на гражданите и предприятията в информационното общество на ЕС, особено в селските и отдалечените райони на ЕС.

3.2 Но досега това не е постигнато навсякъде в ЕС – все още има географски области и социални групи, заплашени от „цифрово изключване“. Цифровото изключване е свързано с различни фактори - демографски (възраст, пол, вид домакинство и др.), социално-икономически (образование, заестост, статут, доход и др.) или географски (жилище, местоположение, специфични регионални или местни характеристики, геополитически фактори и др.). Причините за неефективността на пазарните механизми при електронните услуги са различни за всеки отделен случай, като сред тях биха могли да бъдат неблагоприятен ландшафт, слаба населеност, високо данъчно облагане или всички взети заедно. Тъй като в такива области търсенето и сделките нерядко са недостатъчни, често пъти частните оператори могат да предпочетат да не инвестират.

<sup>(3)</sup> ОВ L 108; 24.4.2002 г., стр. 51-77.

<sup>(4)</sup> Бяла книга „Публично-частно партньорство за бъдещия интернет“, януари 2010 г.

<sup>(5)</sup> Guidebook on promoting good governance in Public-Private Partnership („Наръчник за насърчаване на доброто управление в публично-частните партньорства“) – Организация на обединените нации, Ню Йорк и Женева, 2008 г.

3.3 Все пак, трябва да се отделя внимание не само на географската изолация, но и на социалната изолация, която съпътства липсата на покупателна способност или ограничените умения на някои групи потребители<sup>(6)</sup>. Следователно обхватът на електронните услуги следва да бъде разширен, така че да се осигури достъпност за всички потребители, независимо от тяхното географско, финансово или социално положение.

3.4 Необходими са изключителни политически усилия и мерки, за да достигнат резултатите и до уязвимите групи и най-вече до неурбанизираните райони.

3.5 ЕИСК е посветил няколко становища и основни препоръки на различни теми, свързани с електронните услуги, тяхната оперативна съвместимост и ИКТ инфраструктура<sup>(7)</sup>.

3.6 ЕИСК смята, че ПЧП би могло да бъде средство за разпространението на електронните услуги в ЕС, което е нова обещаваща сфера с много важни области на експлоатация.

3.7 Според анализа основните аргументи в полза на този подход са:

- подобряване на качеството на електронните услуги за уязвимите групи;
- подобряване на рентабилността, като се черпи от иновативността, опита и гъвкавостта на частния сектор;
- повече инвестиции в публична инфраструктура, за да се разшири предоставянето на електронни услуги;
- устойчивост на повишената гъвкавост на частните партньори и достъп до ресурси;
- подобряването на качеството на публичните разходи;
- ползи от повишаването на ефективността и сближаване на услугите от общ интерес.

<sup>(6)</sup> ОВ С 139, 11.5.2001 г., стр. 15; ОВ С 123, 25.4.2001 г., стр. 53; ОВ С 108, 30.4.2004 г., стр. 86.

<sup>(7)</sup> ОВ С 77, 31.3.2009 г., стр. 60; ОВ С 175, 28.7.2009 г., стр. 92; ОВ С 175, 28.7.2009 г., стр. 8; ОВ С 317, 23.12.2009 г., стр. 84; ОВ С 218, 11.9.2009 г., стр. 36; ОВ С 224, 30.8.2008 г., стр. 50; становище на ЕИСК относно „Да превърнем цифровия дивидент в социални постижения и икономически растеж“, докладчик г-жа Darmanin (TEN/417).

3.8 Освен това, инвестициите в належащи инфраструктурни проекти са важно средство за запазване на икономическата активност, особено в настоящия период на криза, и биха могли да подкрепят бързото възвръщане към устойчив икономически ръст. В този контекст, ПЧП може да предостави ефективни начини за осъществяване на инфраструктурни проекти, предоставяне на услуги от общ интерес и услуги за подкрепа на бизнеса, които биха гарантирали местно развитие и икономическо възстановяване в някои региони на ЕС<sup>(8)</sup>.

3.9 Съществуват също рискове с ПЧП в областта на електронните услуги. Един от тях е опасността да не бъдат обхванати отдалечените райони, тъй като те често са свързани със загуби за частните доставчици на услуги. Ето защо всички ПЧП следва да включват задължение за предоставяне на тези услуги и в отдалечените райони.

#### 4. Критични моменти в разпространението на електронните услуги

4.1 В настоящото становище разглеждаме разпространението на електронните услуги, като по-конкретно имаме предвид разпространението на съоръжения и равнопоставен достъп до тях навсякъде в ЕС. Това включва или създаването на нова, „интелигентна“ инфраструктура, когато е необходима, или подобряване на съществуващата. Този въпрос поражда някои критични бележки относно:

- **Ефективността.** Самото съществуване на инфраструктура не предполага ефективното ѝ функциониране, нито равнопоставен достъп до нея от всички подходящи социални групи. Последният пример идва от проучването на Евробарометър за познаването на европейския номер за спешни повиквания 112. Въпреки че това е съществуваща услуга, която се предоставя в двадесет страни на ЕС, процентът на хората, на които е известна, е много нисък – само 32 % от анкетираните<sup>(9)</sup>. Подобрения могат да се постигнат чрез по-добро информирание и привличане за участие на гражданите и по-добро прилагане на технологиите за електронно обучение.
- **Селските райони.** По отношение на достъпа до електронни услуги продължават да съществуват различия между частите на ЕС<sup>(10)</sup>. Селските райони все още страдат от липсата на достъп до ИКТ, като 23 % от хората в тези райони нямат достъп до стационарни широколентови мрежи<sup>(11)</sup>.

<sup>(8)</sup> COM(2009) 615 окончателен, „Мобилизиране на частни и публични инвестиции за възстановяване и дългосрочно структурно изменение – развиване на публично-частни партньорства“.

<sup>(9)</sup> Експресно проучване на Евробарометър № 285 – Европейският номер за спешни повиквания 112, Аналитичен доклад, Вълна 3, февруари 2010 г.

<sup>(10)</sup> Далекосъобщения: консултация относно бъдещата универсална услуга в цифровата ера, IP/10/218, Брюксел, 2 март 2010 г. (вж. [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecomms/doc/library/public\\_consult/universal\\_service2010/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomms/doc/library/public_consult/universal_service2010/index_en.htm)).

<sup>(11)</sup> COM(2009) 103 окончателен – Съобщение от Комисията до Европейския парламент и Съвета – „По-добър достъп на селските райони до съвременни информационни и комуникационни технологии“.

4.2 При истински подход за „отворен пазар“ ПЧП трябва да се включат още от самото начало с ефективното участие на всички равнища – на ЕС, на националните и регионалните власти, социалните партньори, действащите лица от организираното гражданско общество, организациите на МСП, потребителите и най-широк кръг от заинтересовани лица (оператори, търговци, доставчици на ИТ, вертикални пазари и пазари на приложения и др.).

4.3 Би било подходящо да се започне със съществуващите структурни фондове на ЕС, ЕИБ/ЕИФ и други конкретни програми като механизмите на Рамковата програма в бъдещите Работни програми за ИКТ (за 2011-2013 г.) с бюджет от около 300 милиона EUR.

4.4 В този контекст, ПЧП ще се възползват от работата на пет Европейски технологични платформи (ЕТП) чрез взаимно обогатяване по свързаните с интернет въпроси, намерили място в съответните им стратегически програми за научни изследвания. Съществена характеристика на едно такова ПЧП следва да бъде разработването на отворени, стандартизирани, междусекторни платформи за услуги.

4.5 От гледна точка на европейската политика сектори като здравеопазването, мобилността, управлението на околната среда и енергетиката са сред първите, които ще спечелят от иновативните „интелигентни“ обвързани с интернет инфраструктури, което ще улесни бързото разпространение и приемане на услугите от милиони ползватели и потребители.

Брюксел, 16 септември 2010 г.

*Председател*  
*на Европейския икономически и социален комитет*  
Mario SEPI

---