



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 20.12.2011

COM(2011) 900 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ ОТ КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, ДО  
СЪВЕТА, ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И  
ДО КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ**

**Рамка за качеството за услугите от общ интерес в Европа**

## 1. ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящата икономическа и финансова ситуация подчертава повече от всякога основната роля на услугите от общ интерес (УОИ) в Европейския съюз (ЕС). В области като здравеопазването, грижите за децата или грижите за възрастните хора, помощта за лицата с увреждания или социалното жилищно настаняване тези услуги осигуряват основна „защитна мрежа“ за гражданите<sup>1</sup> и спомагат за насърчаване на социалното сближаване. Услугите от общ интерес в областта на образованието, обучението и услугите по заетостта играят ключова роля в програмата за растеж и заетост. В основаната на знанието икономика училищата, центровете за обучение и университетите трябва да бъдат с най-високо качество, за да се гарантира, че младите хора имат нови умения, необходими за заемането на нови работни места. В същото време бюджетните ограничения, пред които понастоящем са изправени публичните администрации, и необходимостта от финансова консолидация налагат да се гарантира, че висококачествените услуги се предоставят възможно най-ефикасно и икономически ефективно.

В политическите насоки, представени от председателя на Комисията през 2009 г.<sup>2</sup>, вече се говори за модернизацията на сектора на услугите като един от начините за стимулиране на нови източници на растеж и социално сближаване и се посочва, че *„трябва да дадем тласък на цялостното развитие на сектора за социални и здравни услуги, като например се създаде качествена мрежа от обществени и социални услуги, с което се признава тяхното значение в европейския обществен модел“*<sup>3</sup>. В стратегията „Европа 2020“<sup>4</sup> бе потвърдена отново необходимостта от разработване на нови услуги, предоставяни както физически, така и онлайн, които генерират растеж и създават работни места. Тези услуги могат да включват иновационни услуги от общ интерес.

Докато Договорът винаги е гарантирал, че държавите-членки разполагат с гъвкавост за предоставянето на качествени услуги от този вид, с Договора от Лисабон бяха въведени нови разпоредби: член 14 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) и Протокол № 26 относно услугите от общ интерес. Освен това с ДФЕС член 36 от Хартата на основните права придоби същата правна стойност като Договорите. В този нов контекст Комисията реши да обедини в единна рамка за качеството пълния набор от действия, които предприема за услугите от общ интерес. Това ще гарантира, че през следващите години регулаторната среда на равнище ЕС продължава да укрепва социалното измерение на единния пазар, да отчита по-добре специфичното естество на тези услуги и да отговоря на предизвикателството те да се предоставят по начин, който включва признатите в Протокол № 26 ценности на качество, безопасност и достъпност, равно третиране, универсален достъп и права на потребителите.

---

<sup>1</sup> Съществува законодателство на ЕС, по-специално в областта на миграцията, което гарантира, че — при определени условия — някои категории законно пребиваващи граждани на трети държави се третират по същия начин като гражданите на държавите-членки по отношение на достъпа до стоки и услуги, предоставени за обществено ползване, и на предлагането на такива стоки и услуги.

<sup>2</sup> „Политически насоки за следващата Комисия“, Брюксел, 3 септември 2009 г.

<sup>3</sup> „Политически насоки...“, стр. 24.

<sup>4</sup> „Европа 2020: Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“, COM(2010) 2020.

Целта на настоящото съобщение, което е същевременно и мярка по Акта за единния пазар<sup>5</sup>, е да представи рамката за качеството, която се състои от три допълващи се насоки на действие:

- подобряване на яснотата и на правната сигурност по отношение на начина, по който правилата на ЕС се прилагат спрямо услугите от общ икономически интерес (УОИИ), и преразглеждане на правилата, когато това е необходимо, за да се гарантира, че са взети под внимание конкретни нужди. Това постоянно преразглеждане е абсолютно необходимо предвид на променливия характер на тези услуги. Успоредно с настоящото съобщение Комисията представя реформи на два ключови набора от правила — относно държавните помощи за услуги от общ икономически интерес и относно възлагането на обществени поръчки, като и двете реформи ще доведат до по-голяма гъвкавост и опростяване за държавите-членки при предоставянето на тези услуги. Тези реформи са насочени също и към подобряване на съгласуваността между двете политики и към увеличаване на сигурността за заинтересованите страни, които спазват стриктно правилата за възлагане на обществени поръчки, че при определени условия отговарят и на съответното изискване относно държавните помощи съгласно решението по дело Altmark. По този начин би трябвало да се постигне по-голяма правна сигурност и опростяване за публичните органи и предприятията;
- осигуряване на достъп до основни услуги: Комисията ще постигне напредък по изпълнението на своя ангажимент за осигуряване на достъп на всички граждани до основни услуги в определени сектори, като се опре на предприетите неотдавна действия в областта на основните банкови услуги, пощенските услуги и телекомуникациите;
- насърчаване на качеството: Комисията ще засили ангажимента си за насърчаване на качеството в областта на социалните услуги и ще използва постиженията в тази област като модел за други услуги от общ интерес.

### **Основни понятия**

При дебатите относно услугите от общ интерес липсва яснота по отношение на терминологията. Понятията се използват взаимозаменяемо и неточно. Заинтересованите страни поискаха от Комисията да предостави яснота. При извършването на това обаче Комисията е обвързана от първичното законодателство на ЕС и съдебната практика на Съда. Освен това понятията са динамични и се променят.

**Услуга от общ интерес (УОИ):** УОИ са услуги, които се разглеждат от публичните органи на държавите-членки като услуги, които са от общ интерес и следователно са предмет на специфични задължения за обществена услуга (ЗОУ). Терминът обхваща както икономически дейности (вж. определението за УОИИ по-долу), така и неикономически услуги. Неикономическите услуги не са предмет на конкретно законодателство на ЕС и не са обхванати от правилата на Договора, отнасящи се до вътрешния пазар и конкуренцията. Някои аспекти на организацията на тези услуги

<sup>5</sup>

„Акт за единния пазар: Дванадесет лоста за насърчаване на растежа и укрепване на доверието“, COM(2011) 206.

могат да са предмет на други общи правила от Договора, като например принципа на недискриминация.

**Услуга от общ икономически интерес (УОИИ):** УОИИ са икономически дейности, даващи резултати от полза за цялото общество, които без публична намеса не биха били предоставени от пазара (или биха били предоставени при различни условия по отношение на качеството, безопасността, достъпността, равното третиране или универсалния достъп). ЗОУ се налага на доставчика посредством възлагане и въз основа на критерий за общ интерес, с който се гарантира, че услугата се предоставя при условия, позволяващи му да изпълнява задачата си.

**Социални услуги от общ интерес (СУОИ):** те включват схемите за социална сигурност, покриващи основните рискове в живота, и редица други основни услуги, предоставяни пряко на лицето, които имат превантивна и социално сближаваща/приобщаваща роля<sup>6</sup>. Макар някои социални услуги (като например законоустановените схеми за социална сигурност) да не се разглеждат от Съда на ЕС като икономически дейности, от съдебната практика на Съда става ясно, че социалният характер на дадена услуга не е достатъчен сам по себе си, за да се класифицира тя като неикономическа<sup>7</sup>. Терминът „социална услуга от общ интерес“ следователно обхваща както икономически, така и неикономически дейности.

**Задължение за универсална услуга (ЗУУ):** ЗУУ са вид ЗОУ, с които се определят изисквания, имащи за цел да се гарантира, че всички потребители и ползватели в дадена държава-членка, независимо от своето географско местоположение, имат достъп до определени услуги с определено качество и, съобразно конкретните национални обстоятелства, на поносима цена. Определянето на конкретни ЗУУ е установено на европейско равнище като основен елемент на пазарната либерализация на сектора на услугите, като например електронните съобщения, пощенските услуги и транспорта.

**Обществена услуга:** Терминът „обществена услуга“ се използва в член 93 от ДФЕС в областта на транспорта. Извън тази област обаче понякога той се употребява по двусмислен начин: може да се отнася до факта, че дадена услуга се предлага на широката общественост и/или в обществен интерес, но може да се използва и за дейността на структурите с публична собственост. За да се избегне двусмислието, в настоящото съобщение този термин не се използва, а се следва терминологията „услуга от общ интерес“ и „услуга от общ икономически интерес“.

## 2. ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА: ПРОМЕНИ, ВЪВЕДЕНИ С ДОГОВОРА ОТ ЛИСАБОН

В Договора от Лисабон, в Протокол № 26 относно услугите от общ интерес и в член 36 от Хартата на основните права се подчертава ясно значението на услугите от общ интерес в ЕС и се излагат принципите, които ръководят подхода на ЕС спрямо тези услуги. Те осигуряват солидна основа за прилагане на гъвкав и прагматичен подход, който е абсолютно необходим в тази област, като се имат предвид различията в

<sup>6</sup> „Изпълнение на Лисабонската програма на Общността: социални услуги от общ интерес в Европейския съюз“, COM(2006) 177 окончателен от 26 април 2006 г.

<sup>7</sup> Съединени дела от C-180/98 до C-184/98, *Павлов и други*, Recueil [2000 г.], стр. I-6451, параграф 118; дело C-218/00, *Cisal и INAIL*, Recueil [2002 г.], стр. I-691, параграф 37 и дело C-355/00, *Freskot*, Recueil [2003 г.], стр. I-5263.

нуждите и предпочитанията, произтичащи от различните географски, социални и културни условия.

За първи път на равнището на първичното законодателство с Протокола се установяват основните принципи, които се прилагат към услугите от общ интерес. Той посочва ясно, че принципите трябва да се адаптират към различните засегнати услуги, и следователно не е възможно да се използва универсален подход. Той потвърждава също така, че разпоредбите на Договорите не засягат компетентността на държавите-членки да предоставят, възлагат и организират икономически услуги от общ интерес. Продължава обаче да е необходимо да се прави разграничение между икономически и икономически дейности, както и да се извършва анализ на всеки отделен случай, тъй като естеството на тези дейности се променя постоянно. Поради тази причина Комисията следи развитието на ситуацията, както е обяснено в раздел III по-долу.

Съгласно член 14 от ДФЕС *„Съюзът и държавите-членки, всеки в рамките на своята компетентност и в рамките на приложното поле на Договорите, следят тези услуги да се осъществяват съобразно принципи и при условия, по-специално икономически и финансови, които да им позволяват да изпълняват своите задачи“*. С този член на Съюза се дава възможност да приема законодателни актове в сферата на услугите от общ икономически интерес, като определя чрез регламенти и съгласно обикновената законодателна процедура принципи и условия, по-специално икономически и финансови, които да им позволяват да изпълняват своите задачи. В члена се посочва, че тези законодателни норми трябва да се определят, *„без да се засяга компетентността на държавите-членки, при спазване на Договорите, да предоставят, възлагат изпълнението и финансират тези услуги“*. Това потвърждава факта, че решенията за организацията, предоставянето и финансирането на тези услуги са преди всичко от компетенцията на държавите-членки на национално, регионално или местно равнище. Необходимостта от законодателство въз основа на член 14 от ДФЕС ще продължи да бъде проучвана посредством различни обществени консултации и постоянен диалог със заинтересованите страни. На този етап изглежда общото мнение е, че това не е непосредствен приоритет<sup>8</sup>. Комисията смята, че за момента е по-подходящ секторен подход, при който могат да бъдат намерени съобразени с отделните случаи решения на конкретни и специфични проблеми в различните сектори<sup>9</sup>.

Комисията ще следи необходимостта от преразглеждане на съществуващото секторно законодателство, което включва задължения за универсална услуга, и евентуалната необходимост от създаване на нови задължения за универсална услуга в други сектори. Комисията ще анализира и това дали е целесъобразно да се определят принципи и условия, позволяващи на специфични обществени услуги да изпълнят задачите си въз

---

<sup>8</sup> Неотдавнашен пример за това е Резолюцията на Европейския парламент от 5 юли 2011 г. относно бъдещето за социалните услуги от общ интерес, (2009/2222(INI), точка 48: *„Счита, че рамковият регламент на ЕС относно СВОИ, допустим по силата на член 14 от ДФЕС, не представлява въпрос с особена важност за момента“*.

<sup>9</sup> Трябва да се отбележи, че в член 14 от ДФЕС се пояснява, че прилагането му не засяга членове 93, 106 и 107 от ДФЕС, които определят ролята на Европейската комисия при контрола на държавните помощи и условията, при които могат да се предоставят дерогации от прилагането на този контрол за УОИИ. Това е обяснено по-подробно в Съобщението за прилагането на правилата на Европейския съюз към компенсацията, предоставена за предоставянето на услуги от общ икономически интерес (C(2011)9404), прието успоредно с настоящото съобщение.

основа на член 14 от ДФЕС. Зачитането на съществуващото разнообразие от услуги и обстоятелства в ЕС ще остане водещ принцип при оценката на Комисията.

### **3. РАМКА ЗА КАЧЕСТВОТО ЗА УСЛУГИТЕ ОТ ОБЩ ИНТЕРЕС В ЕВРОПА**

През годините търсенето на услуги от общ интерес и начинът, по който те се предоставят, се промениха значително. Услуги, които държавата традиционно предоставяше директно, все по-често се възлагат от национални, регионални и местни органи на други изпълнители и вече често се предоставят от структури от частния сектор (със стопанска или нестопанска цел). Тази промяна в подхода е продиктувана от процеси на дерегулация, промени в правителствените политики и промени в нуждите и очакванията на потребителите. Тъй като много от тези услуги са с икономически характер, правилата за вътрешния пазар и конкуренцията се прилагат за тях, доколкото това прилагане не възпрепятства изпълнението, правно или фактическо, на конкретните им възложени задачи. Достъпът до различни оферти за цената и качеството на услугите може да предостави значителен избор и ползи за публичните органи. Макар и някои заинтересовани страни да са загрижени относно въздействието на тези правила, по-специално върху социалните услуги, Комисията е убедена, че те могат да се прилагат по начин, който отчита специфичните нужди и подобрява предоставянето на услугите. Правилата, разбира се, трябва да бъдат преразглеждани постоянно, така че да се гарантира, че продължат да осигуряват на публичните органи необходимата гъвкавост, за да отговарят на променящите се нужди на обществото и да бъдат в крак с технологичните промени.

Подходът на Комисията към осигуряването на рамка за качеството е основан на три направления на действие: първо, увеличаване на яснотата и на правната сигурност по отношение на правилата на ЕС, които се прилагат към тези услуги; второ, предоставяне на инструментите, позволяващи на държавите-членки да осигурят достъп на гражданите до основни услуги, и редовно преразглеждане на ситуацията и трето, насърчаване на инициативи, свързани с качеството, по-специално по отношение на социалните услуги, насочени към особено важни нужди.

#### **1. Направление 1: Увеличаване на яснотата и на правната сигурност**

Комисията цели да гарантира, че регулаторната рамка на ЕС, която оказва влияние върху начина, по който услугите от общ икономически интерес са организирани, финансирани и предоставяни, им позволява да изпълняват своята задача за обществена услуга. За тази цел Комисията провежда постоянен диалог със заинтересованите страни от всички сектори, за да определи областите, в които може да е необходимо да се поясни или измени правната рамка. Два примера за този ангажимент са преразглеждането на правилата за държавните помощи за услуги от общ икономически интерес и това на правилата за възлагане на обществени поръчки, придружаващи настоящото съобщение.

С тези реформи Комисията се стреми да постигне още по-голяма съгласуваност между политиките за държавните помощи и за обществените поръчки в полза на заинтересованите страни. Доколкото бе възможно, Комисията създаде една по-съгласувана рамка. Комисията счита, че пълното спазване на откритите или ограничените процедури за възлагане на обществени поръчки с възлагане на поръчката въз основа на най-ниската цена или при определени условия въз основа на икономически най-изгодната оферта означава, че поръчката се възлага на „най-ниската

цена за общността“, както се изисква от Съда като едно от условията за изключване на наличието на държавна помощ.

### **1.1. Преразглеждане на правилата за държавните помощи за услуги от общ икономически интерес**

Приетите от Комисията през 2005 г. правила на ЕС, които се прилагат спрямо публичното финансиране на услуги от общ икономически интерес, се оказаха ефективни. При все това Комисията и заинтересованите страни са съгласни, че те могат да бъдат направени по-ясни, по-прости и по-пропорционални, така че да се улесни прилагането им и по този начин да се насърчи по-ефикасното предоставяне на висококачествени услуги в полза на гражданите. Реформата има три цели: да се изяснят основните понятия, свързани с УОИИ, да се опростят правилата за държавните помощи за малки услуги, организирани на местно равнище и имащи ограничен ефект върху търговията между държавите-членки, и да се въведе по-целенасочено третиране на други услуги, така че да се направи по-добро разграничение между средните услуги и социалните услуги, от една страна, и от друга страна, широкомащабните дейности с ясно общоевропейско измерение, които ще бъдат предмет на по-ефективен контрол по отношение на конкуренцията.

Въз основа на тези цели Комисията прие или предложи редица важни промени:

- първо, в ново съобщение се разглеждат редица аспекти, които поставят въпроси, свързани с тълкуването на национално, регионално и местно равнище;
- второ, в бъдеще по-голям брой социални услуги ще бъдат освободени (независимо от размера на компенсацията) от задължението за предварително уведомление и оценка от Комисията, ако отговарят на някои основни условия за прозрачност, правилно определяне и липса на свръхкомпенсация. Освен болниците и социалното жилищно настаняване този списък включва вече и услуги от общ икономически интерес за посрещане на социални потребности по отношение на здравеопазването и дългосрочните грижи, грижите за децата, достъпа до пазара на труда и реинтеграцията в него, както и грижите за уязвимите групи и социалното им приобщаване;
- трето, ще се извършва по-задълбочен и по-целенасочен контрол на големите мерки за помощ, например в областта на мрежовите индустрии, които може да имат значително въздействие върху функционирането на вътрешния пазар. За тези случаи държавите-членки ще бъдат длъжни да включват в компенсационния механизъм стимули за повишаване на ефикасността през периода на действие на договора, пригодени към нуждите на конкретни сектори;
- и накрая, Комисията предлага ново правило *de minimis* специално за услугите от общ икономически интерес, което ще изключи наличието на помощ и следователно необходимостта от контрол от Комисията за помощите в размер до 500 000 EUR за период от три години. За някои сектори, по-специално транспорта и общественото радио- и телевизионно разпространение, продължават да се прилагат специални секторни правила.

## **1.2. Реформа на правилата за възлагане на обществени поръчки и за концесиите**

Комисията предлага също значителна реформа на правилата за възлагане на обществени поръчки и за концесиите, която ще насърчи подобряването на качеството при предоставяне на услуги от общ икономически интерес.

Първо, реформата предвижда специфично третиране на социалните и здравните услуги. Те ще подлежат на по-лек режим, който отчита специфичната им роля и характеристики. Към тях ще се прилагат по-високи прагове и ще трябва да отговарят единствено на задължения за прозрачност и равно третиране. Освен това, за да се стимулира подход за качеството, реформата насърчава използването на критерия за икономически най-изгодната оферта, което означава, че държавите-членки не са задължени да възлагат тези услуги въз основа единствено на най-ниската цена.

Второ, сега има по-голяма правна сигурност за това как правилата на ЕС за възлагане на обществени поръчки се прилагат към отношенията между публичните органи. Сътрудничеството между публични структури се отнася до ситуации, в които публични субекти, като например местни органи, си сътрудничат с цел изпълнение на обществени задачи. Докато публичният статут/правен характер на страните по обществена поръчка сам по себе си не е достатъчен, за да се изключат съответните поръчки от обхвата на директивите на ЕС за възлагането на обществени поръчки, реформата изяснява, в съответствие със съдебната практика на Съда на ЕС, случаите, в които тези поръчки не са обхванати от правилата на ЕС за възлагане на обществени поръчки. С новите правила ще се гарантира, че прилагането на правилата за възлагане на обществени поръчки не влияе на свободата на публичните органи за преценка как да организират и изпълняват своите задачи за обществена услуга. От друга страна, съществуват разпоредби, които гарантират, че сътрудничеството между публични структури не води до нарушаване на конкуренцията по отношение на частните икономически оператори.

Трето, реформата признава значението при определени обстоятелства на процедура на договаряне с предварително обявление при възлагането на поръчки за предоставяне на услуги от общ икономически интерес и гарантира, че тя е сред инструментите на разположение на възлагащите органи. Комисията предложи също така да се даде възможност на публичните органи да вземат предвид като критерий за възлагане жизнения цикъл на исканите продукти, услуги или строителни работи. Тази реформа ще допринесе и за гарантиране на това, че поръчките не се възлагат само въз основа на най-ниската цена, но и че адекватно отразяват нарасналите екологични и социални съображения.

И накрая, с реформата ще се въведе нов самостоятелен режим за концесиите. Това е от особено значение за услугите от общ икономически интерес, тъй като концесионните договори традиционно се използват за изпълнение на задължения за обществени или комунални услуги. Основните елементи на реформата в областта на възлагането на обществени поръчки ще се прилагат и за концесиите и както при договорите за възлагане на обществени поръчки ще има нови правила относно изменението на съществуващи договори. В някои сектори концесиите могат да бъдат предоставяни за срок от 20 до 100 години и следователно те по-вероятно трябва да се преразгледат през периода им на действие. Въз основа на съдебната практика на Съда Комисията предлага да се въведат нови разпоредби, с които да се определи при какви условия се допуска промяна на условията на концесионния договор без провеждане на нова

конкурентна тръжна процедура, и разпоредби, с които да се осигури спазването на принципите на равно третиране и недискриминация.

Реформата на правилата за възлагане на обществени поръчки е едно от дванадесетте приоритетни действия по Акта за единния пазар, за които Комисията потвърди в годишния обзор на растежа за 2012 г., че извършването им трябва да бъде ускорено. Ето защо Комисията призовава Парламента и държавите-членки да постигнат съгласие по тези предложения до края на 2012 г.

### **1.3. Комуникационни и информационни действия относно това как да се прилагат правилата на ЕС**

В отговор на въпросите и исканията за обяснение на заинтересованите страни Комисията се ангажира да помогне на публичните органи, доставчиците на услуги, ползвателите и другите заинтересовани страни да разберат и прилагат по-добре правилата на ЕС към услугите от общ икономически интерес и предприе редица действия в тази област.

В края на 2010 г. Комисията публикува ново ръководство<sup>10</sup>, което обхваща три основни въпроса:

- по какъв начин държавите-членки могат да финансират тези услуги в съответствие с правилата за държавните помощи;
- по какъв начин публичните органи могат да използват правилата за възлагане на обществени поръчки и същевременно да гарантират качеството, новаторството, непрекъснатостта и широкообхватния характер на социалните услуги;
- по какъв начин правилата за вътрешния пазар и по-специално Директивата за услугите се прилагат към социалните услуги, без да се пречи на държавите-членки да ги регламентират с цел да се гарантират качеството и достъпността им.

Това ръководство замени документа относно често задаваните въпроси и отчита развитието в съдебната практика, решенията на Комисията, промените на законодателната рамка, обсъжданията в рамките на Комитета за социална закрила (SPC)<sup>11</sup> и въпросите на заинтересованите страни, получени чрез **интерактивната информационна услуга (IIS)**<sup>12</sup>. IIS е онлайн услуга, която предоставя информация на гражданите, доставчиците на услуги, публичните органи и другите заинтересовани страни и им позволява да отправят въпроси относно законодателството на ЕС и услугите от общ икономически интерес. Откакто тази услуга започна да функционира през януари 2008 г., службите на Комисията отговориха чрез нея на почти 200 въпроса.

---

<sup>10</sup> Ръководство за прилагането на правилата на ЕС за държавните помощи, възлагането на обществени поръчки и вътрешния пазар към услугите от общ икономически интерес, и по-специално към социалните услуги от общ интерес, SEC(2010) 1545.

<sup>11</sup> „Доклад на Комитета за социална закрила относно прилагането на правото на Общността към социалните услуги от общ интерес“ от ноември 2008 г.

<sup>12</sup> Вж. [http://ec.europa.eu/services\\_general\\_interest/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/services_general_interest/index_en.htm)

Комисията изготви също така ръководство относно „социалноотговорните покупки“<sup>13</sup>, което е инструмент, предназначен да помогне на публичните органи да закупуват стоки и услуги по социално отговорен начин в съответствие с правилата на ЕС. В него се подчертава приносът, който обществените поръчки могат да дадат за социалната политика. Документът съдържа практически примери по широк кръг от социални въпроси, като насърчаването на равните възможности и възможностите за заетост, подобряването на условията на труд, социалното приобщаване на уязвимите лица, като например лицата с увреждания, и съответствието по същество с разпоредбите на основните конвенции на МОТ. През октомври 2011 г. бе публикувано ново издание на „Купувайте като се съобразявате с околната среда! Наръчник относно екологосъобразните обществени поръчки“<sup>14</sup>. Наръчникът предоставя указания за това как да се намали въздействието на потреблението на публичния сектор върху околната среда и как да се използват екологосъобразните обществени поръчки, така че да се стимулират иновациите в екологичните технологии, продукти и услуги.

В работния документ на службите на Комисията относно сътрудничеството между публични структури<sup>15</sup> се обобщава и обяснява съдебната практика на Съда на ЕС относно това как правилата за възлагане на обществени поръчки се прилагат в случаите, когато публични субекти, като например общини, си сътрудничат с цел да изпълнят възложените им обществени задачи (вж. точка 1.2 по-горе). Той следва да допринесе за по-доброто разбиране на правните разпоредби с цел да се намалят правните рискове, свързани с тази форма на сътрудничество между публични органи.

Комисията обръща специално внимание на сектора на социалните услуги. **Двугодишните доклади за социалните услуги от общ интерес**<sup>16</sup>, публикувани през 2008 и 2010 г., позволиха да се наблюдава развитието в сектора на социалните услуги и да се насърчи диалогът на европейско равнище. Освен това Комисията помогна на ротационните председателства на Съвета да организират форумите относно СУОИ, които имаха съществено значение за споделянето на информация и насърчаването на диалога, както и за по-доброто разбиране на правилата от заинтересованите страни. Комисията се ангажира да подкрепи бъдещите ротационни председателства на Съвета при организирането на 4<sup>-ия</sup> европейски форум относно социалните услуги от общ интерес след около дванадесет месеца.

Комисията ще продължи работата си в рамките на Комитета за социална закрила, който до края на 2013 г. ще изготви в сътрудничество с всички съответни институционални заинтересовани страни и тези от гражданското общество доклад за прилагането на правилата на ЕС към СУОИ.

## **2. Направление 2: Осигуряване на достъп до основни услуги**

---

<sup>13</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6457&langId=bg>

<sup>14</sup> Достъпен на адрес: [http://ec.europa.eu/environment/gpp/buying\\_handbook\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/buying_handbook_en.htm)

<sup>15</sup> Работен документ на службите на Комисията относно прилагането на законодателството на ЕС относно възлагането на обществени поръчки към отношенията между възлагащите органи („сътрудничество между публични структури“), SEC(2011) 1169 окончателен от 4 октомври 2011 г.

<sup>16</sup> РДСК — първи и втори двугодишен доклад за социалните услуги от общ интерес, SEC(2008) 2179 и SEC(2010) 1284.

В секторното законодателство, прието на ниво ЕС, винаги прецизно се установява баланс между необходимостта от увеличаване на конкуренцията и използването на пазарни механизми и необходимостта да се гарантира, че всеки гражданин продължава да има достъп до основни услуги с високо качество и на достъпни цени. Такъв бе случаят, например, при мрежовите индустрии, като се започне от телекомуникациите и пощенските услуги и се стигне до транспортните услуги и енергетиката. Освен това, с годишния индекс на Комисията за развитие на пазарите на дребно<sup>17</sup> се проследяват резултатите на около 30 пазари на услуги по отношение на сравнимост, надеждност, проблеми и жалби, обща удовлетвореност, смяна на доставчика и избор.

Предвид на непрекъснатите промени в областта на технологиите и нуждите на потребителите, необходимо е да се преразглеждат редовно както съществуващите задължения за универсални услуги, така и необходимостта от въвеждането на нови. Примерите по-долу илюстрират проактивния подход на Комисията в тази област. Държавите-членки запазват свободата си да разширяват обхвата на съществуващите задължения за универсална услуга или да въвеждат нови, при условие че мерките са в съответствие със законодателството на ЕС.

## 2.1. Пощенски услуги

Третата пощенска директива<sup>18</sup> е важен етап от реформата на пощенските пазари в Европа, която започна през 1992 г. Тя донесе много ползи на гражданите, включително подобрения на качеството на услугите, както и нови новаторски пощенски услуги за доставки. Директивата определя минималните изисквания по отношение на обхвата на задължението за универсална услуга: висококачествени пощенски услуги, които трябва да бъдат предоставени (поне) пет работни дни в седмицата на цялата територия, на достъпни за всички потребители цени, за обикновени писма и колети с определено тегло и за препоръчани пратки и пратки с обявена стойност. Тя също така съдържа разпоредби за гарантирането на високо качество на универсалната пощенска услуга, чието изпълнение се наблюдава от Комисията. Комисията наскоро създаде Група на европейските регулатори на пощенски услуги (ERGP)<sup>19</sup>, която работи по въпроси като финансирането на задължението за универсална услуга и мониторинга на пазарните резултати<sup>20</sup>. Комисията също така създаде форум на пощенските потребители, който проведе първото си заседание през декември 2011 г. и събра крайните потребители — както отделни клиенти, така и предприятия — с други заинтересовани страни, включително оператори и синдикати, за да разгледа развиващите се потребителски нужди в една променяща се комуникационна среда и с оглед на устойчивото развитие на сектора.

---

<sup>17</sup> [http://ec.europa.eu/consumers/consumer\\_research/editions/docs/6th\\_edition\\_scoreboard\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/editions/docs/6th_edition_scoreboard_en.pdf). За някои от тези услуги, като например електроенергия или банкови сметки, Комисията проведе задълбочени пазарни проучвания (достъпни на същия уебсайт).

<sup>18</sup> Директива 2008/6/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 февруари 2008 г. за изменение на Директива 97/67/ЕО с оглед пълното изграждане на вътрешния пазар на пощенски услуги в Общността.

<sup>19</sup> Решение на Комисията от 10 август 2010 г. за създаване на Група на европейските регулатори на пощенски услуги, ОВ С 217.

<sup>20</sup> Документите можете да намерите на уебсайта на ERGP: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/ergp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/ergp/index_en.htm)

В контекста на своята работа, свързана с електронната търговия, през 2012 г. Комисията ще представи *Зелена книга относно трансграничната доставка на колет*. В нея ще бъде обърнато основно внимание на въпроси като качеството на трансграничните пощенски услуги за доставки и тяхното ценообразуване, за да се определят решения за премахване на пречките, пред които се изправят потребителите и предприятията. Комисията също така възнамерява да представи резултатите от две проучвания относно ценовата политика на пощенските оператори и нейното въздействие върху пазарите, както и принципите за изчисляване на нетната себестойност на задължението за универсална пощенска услуга (ЗУПУ). До края на 2013 г. тя ще представи четвъртия доклад за прилагането на директивата за пощенските услуги.

## **2.2. Основни банкови услуги**

Достъпът до основни платежни услуги при справедливи условия е от важно значение за финансовата и социалната интеграция и за да се даде възможност на потребителите да се възползват в пълна степен от единния пазар. В началото на 2011 г. Комисията извърши оценка на въздействието, за да прецени дали е необходимо законодателство на ЕС в тази област. След като разгледа всички възможни варианти, Европейската комисия реши на този етап да предложи препоръка<sup>21</sup>. Тя има за цел да гарантира, че основните платежни услуги и разплащателна карта се предлагат на всеки европейски гражданин и постоянно пребиваващ, които все още нямат разплащателна сметка в държавите-членки, където желаят да открият такава сметка. Тази основна разплащателна сметка следва да бъде предоставена безплатно или при разумни тарифи от доставчиците на платежни услуги. Препоръката съдържа ясно послание за държавите-членки и доставчиците относно очакваните резултати, като същевременно предоставя гъвкавост на национално ниво относно начина на постигането им.

Препоръката предвижда също така критерии, които позволяват да се оцени начинът на изпълнението ѝ от страна на държавите-членки и да се реши дали са необходими допълнителни мерки. Въз основа на преглед и оценка на въздействието, които ще извърши през 2012 г., Комисията ще реши дали са необходими допълнителни действия в тази област.

## **2.3. Транспорт**

Задълженията за обществена услуга в транспортния сектор се определят в специалните законодателни актове за въздухоплавателните услуги, сухопътния транспорт и морския транспорт<sup>22</sup>. Това секторно законодателство установява принципите, които държавите-

---

<sup>21</sup> Препоръка на Комисията относно достъпа до основна разплащателна сметка, C(2011) 4977.

<sup>22</sup> Регламент (ЕО) № 1008/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 24 септември 2008 г. относно общите правила за извършване на въздухоплавателни услуги в Общността (преработен) и Регламент (ЕО) № 1107/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2006 г. относно правата на хората с увреждания и на хората с ограничена подвижност при пътувания с въздушен транспорт; Регламент (ЕО) № 1370/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 г. относно обществените услуги за пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 1191/69 и 1107/70 на Съвета; Регламент (ЕИО) № 3577/92 на Съвета от 7 декември 1992 г. относно прилагането на принципа за свободно предоставяне на услуги в областта на морския превоз в рамките на държавите-членки (морски каботаж).

членки трябва да спазват, когато определят задълженията за обществена услуга при всеки вид транспорт.

В Бялата книга за транспорта от 2011 г.<sup>23</sup> се посочва, че по-голям дял на пътуванията с колективен транспорт, съчетан с минимум на задълженията за обслужване, ще позволи нарастване на гъстотата и честотата на обслужването, като по този начин ще породи положителен цикъл за видовете обществен транспорт.

При възлагането на договори за обществени услуги, които определят задълженията за обществени услуги при различните видове транспорт, трябва да се зачитат принципите на прозрачност, недискриминация и възлагане след провеждането на конкурентни тръжни процедури. Това може да бъде постигнато най-добре чрез открити процедури за възлагане на обществени поръчки. Качеството на услугите за превоз на пътници ще придобива все по-голямо значение през следващите години, като се има предвид застаряващото население и необходимостта да се гарантира, че общественят (колективният) транспорт е привлекателна алтернатива на индивидуалния транспорт, която спомага за постигането на целите за ефективност на ресурсите и осигуряване на гориво. Създаването на един динамичен, отворен железопътен пазар следва да донесе значителни ползи за пътниците от гледна точка на качеството, ефикасността и обема на предлаганите услуги, както и за публичните органи и данъкоплатците чрез намаляването на публичното финансиране на договорите за обществени услуги.

През 2012 г. Комисията възнамерява да направи предложение относно отварянето на пазара за вътрешни пътнически услуги през 2012 г. Това е следващата стъпка след отварянето на пазара за услугите за превоз на товари и за международните услуги за превоз на пътници. През 2012 г. Комисията също така ще проучи възможността за преразглеждане на регламента за обществените услуги за сухопътния транспорт, за да обобщи конкурентните тръжни процедури за възлагане на договори за обществени услуги за железопътния сектор. При все че държавите-членки имат голяма свобода при определянето на областите, в които е необходимо да се наложат задължения за обществени услуги за услугите за превоз на пътници, с цел да бъдат устойчиви, тези услуги трябва да са ефективни, висококачествени и да бъдат предоставяни в условия на стабилна финансова обстановка. Задължителните тръжни процедури следва да помогнат това да бъде гарантирано.

## 2.4. Енергия

Третият енергиен пакет влезе в сила на 3 март 2011 г. В него се определят задълженията за универсална услуга, съдържат се ясни разпоредби за задълженията за обществена услуга и защитата на потребителите на електроенергия и природен газ и се предвижда защитата на уязвими клиенти срещу енергийната бедност<sup>24</sup>. Приетите въз основа на тези директиви мерки трябва да бъдат от общ интерес, ясно определени, прозрачни, недискриминационни, подлежащи на проверка и да гарантират равни условия на достъп за предприятията за природен газ и електричество в ЕС до националните потребители в ЕС и обратно.

---

<sup>23</sup> Бяла книга „Пътна карта за постигането на Единно европейско транспортно пространство — към конкурентоспособна транспортна система с ефективно използване на ресурсите.“, COM(2011) 144.

<sup>24</sup> Директива 2009/72/ЕО относно електроенергията и Директива 2009/73/ЕО относно природния газ.

С цел да насърчи реализацията на конкурентоспособни, енергоспестяващи и справедливи пазари на дребно през 2008 г. Комисията създаде Граждански енергиен форум<sup>25</sup> като регулаторна платформа, основана на опита, придобит от предишните форуми. В работния документ на службите на Комисията „Енергийна политика за потребителите“<sup>26</sup> бе направена равностойна на предимствата за потребителите, предоставени от съществуващите мерки в областта на енергийната политика. В него се определят редица законодателни и политически инициативи на ЕС, които пряко или непряко допринасят за повишаването на благосъстоянието на потребителите в енергийния сектор.

В съответствие със заключенията на Европейския съвет от декември 2011 г. държавите-членки следва да приложат третия енергиен пакет изцяло и възможно най-бързо. В този контекст Комисията подчертава важността държавите-членки да определят ясно понятието „уязвими потребители“. Комисията планира да организира пета среща на Гражданския енергиен форум през ноември 2012 г., за да продължи да насърчава диалога на заинтересованите страни по ключови въпроси като защитата на уязвимите потребители, оптималния модел на пазара на дребно, прозрачността на цените и възможните ползи от интелигентни измервателни уреди за управление на търсенето на енергия.

## 2.5. Електронни съобщения

Директивата за универсалната услуга в областта на електронните съобщения<sup>27</sup> предоставя социална „защитна мрежа“, когато пазарните сили сами по себе си не предоставят достъп до основни услуги за потребителите, особено когато те живеят в райони, където обслужването е трудно или скъпо, или когато те имат ниски доходи или увреждания. Концепцията за „защитна мрежа“ обхваща три специфични цели: наличие, приемлива цена и достъпност. Комисията прие неотдавна съобщение относно универсалната услуга в областта на електронните комуникации<sup>28</sup>, като отчете резултатите от общественото допитване през 2010 г. и от третия преглед на обхвата на задължението за универсалната услуга в областта на електронните комуникации. Един от основните разгледани въпроси е каква роля следва има задължението за универсална услуга за постигането на целта „широколюбен достъп за всички“. В резултат на направения анализ Комисията заключава, че в момента не съществува необходимост от промяна в обхвата на задължението за универсална услуга на равнище ЕС. В анализа също така се стига до заключението, че са необходими допълнителни насоки относно начините за прилагане на правилата за универсална услуга предвид риска на от различни национални подходи и потенциалните финансови последици за промишлеността. Комисията ще представи тези насоки през 2012 г. и ще помогне за отстраняване на риска от социално изключване, като в същото време позволява, в съответствие с принципа на субсидиарност, да се вземат под внимание различните

---

<sup>25</sup> [http://ec.europa.eu/energy/gas\\_electricity/forum\\_citizen\\_energy\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/forum_citizen_energy_en.htm)

<sup>26</sup> SEC(2010) 1407 окончателен от 11 ноември 2010 г.

<sup>27</sup> Директива 2002/22/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 г. относно универсалната услуга и правата на потребителите във връзка с електронните съобщителни мрежи и услуги (Директива за универсалната услуга), изменена с Директива 2009/136/ЕО.

<sup>28</sup> „Универсална услуга в областта на електронните комуникации: доклад за резултатите от общественото допитване и за третия периодичен преглед на обхвата в съответствие с член 15 от Директива 2002/22/ЕО“, COM(2011 г.) 795 окончателен от 23 ноември 2011 г.

национални обстоятелства, необходимостта да се сведат до минимум нарушенията на пазара и да се избегне налагането на непропорционална тежест за сектора<sup>29</sup>.

### **3. Направление 3: Насърчаване на качеството — пример за социалните услуги от общ интерес**

Социалните услуги от общ интерес играят важна роля в европейските общества, като допринасят за социалната закрила и социалното приобщаване. В същото време търсенето на тези услуги се увеличава, а възможността за финансирането им става по-ограничена, което понастоящем се дължи на икономическата криза, а в дългосрочен план — на застаряването на населението. Комисията, държавите-членки и заинтересованите страни, представляващи потребителите и доставчиците на услуги, наскоро предприеха редица инициативи в областта на качеството на социалните услуги.

През 2007 г.<sup>30</sup> Комисията представи стратегия за подкрепа на качеството на социалните услуги в ЕС. Като следваща стъпка чрез програмата „ПРОГРЕС“<sup>31</sup> Комисията подкрепи европейски инициативи за разработване на инструменти за определяне и измерване на качеството и подкрепи разработването на доброволна европейска рамка за качеството за социалните услуги в рамките на Комитета за социална закрила.

#### **3.1. Проекти, подкрепени от програмата „ПРОГРЕС“**

От 2008 г. до 2010 г. програмата „ПРОГРЕС“ финансира осем проекта за разработване на инструменти за определяне, измерване, оценка и подобряване на качеството на социалните услуги със специален акцент върху дългосрочните грижи. Всички проекти бяха подкрепени от транснационални партньорства и с тях се осъществи обмяна на добри практики сред публичните органи, доставчиците на услуги и други участници с различна културни традиции, които работят в различни правни, административни и социално-икономически условия. На практика във всички проекти бе подчертано важното значение на участието на потребителите в определянето и оценката на качеството на социалните услуги<sup>32</sup>.

През 2012 г. Комисията ще подкрепи чрез програмата „ПРОГРЕС“ редица нови транснационални проекти, чиято цел е прилагането на доброволната европейска рамка за качеството в различните държави-членки и в редица сектори.

#### **3.2. Комитет за социална закрила: доброволна европейска рамка за качеството за социалните услуги**

През октомври 2010 г. Комитетът за социална закрила прие доброволна европейска рамка за качеството за социалните услуги. Тя е насочена към доразвиването на общо разбиране, свързано с качеството на тези услуги в ЕС. Рамката е проектирана да бъде

---

<sup>29</sup> Забележете, че в параграфи 20—30 от Насоките на Общността относно прилагането на правилата за държавна помощ във връзка с бързото разгръщане на ширококоловови мрежи (ОВ С 235 от 30 септември 2009 г., стр. 7) са направени конкретни препратки към определянето на услугите от общ икономически интерес в сектора на електронните съобщения.

<sup>30</sup> „Услуги от общ интерес, включващи социални услуги от общ интерес: нов европейски ангажимент“, COM (2007) 725 окончателен от 20 ноември 2007 г.

<sup>31</sup> „ПРОГРЕС“ е програмата на ЕС за заетост и социална солидарност, с която се осигурява финансова подкрепа за изпълнението на целите на социалната програма на Европейския съюз.

<sup>32</sup> Работен документ на службите на Комисията „Втори двугодишен доклад относно социалните услуги от общ интерес“, SEC(2010) 1284 окончателен от 22 октомври, стр. 59—66.

достатъчно гъвкава, за да се прилага към различни социални услуги на национално, регионално и местно равнище във всички държави-членки и да бъде съвместима със съществуващите национални подходи за качество. В нея се определят принципи и критерии, които една социална услуга следва да спазва, за да може да отговори на потребностите и очакванията на потребителя на услугата. Рамката също включва елементи на методология, с която следва да се помогне на публичните органи за разработването на съответно ниво на инструменти за качеството (стандарты или показатели) за определяне, измерване и оценка на качеството на социалните услуги. Рамката е основно насочена към правата и може да помогне, например, за повишаване на защитата на правата на децата, когато от система за институционални грижи за деца се преминава към система за алтернативни грижи.

### **3.3. Статут на европейска фондация**

Фондациите, които имат за своя мисия предоставянето на обществени ползи, играят все по-голяма роля при предоставянето и финансирането на социалните услуги от общ интерес в ЕС. Въпреки това те се натъкват на трудности, когато желаят да се установят в други държави-членки или да обединят средствата си в наднационален мащаб. Необходимо е да се даде възможност на фондациите от общ интерес да се създават, да работят и да се финансират сами на трансгранична основа, при условие че се осигури адекватен надзор. Това би им позволило да намалят административната тежест, създадена от сложността на извършваните операции в различни държави-членки. В крайна сметка по този начин те ще отделят по-голяма част от своите ресурси за насърчаване на благополучието на гражданите на ЕС.

За да се реализират въпросните ползи, през 2012 г. Комисията ще представи предложение за създаване на статут на европейска фондация, който не е задължителен, паралелно на съществуващите националните форми на фондации.

## **4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ**

Настоящата икономическа и финансова криза ни напомня, че услугите от общ интерес играят централна роля при гарантирането на социалното и териториалното сближаване. В същото време кризата оказва значително въздействие върху публичния сектор, тъй като финансите са подложени на натиск, и е от съществено значение да се полагат всички усилия, за да продължи предоставянето на тези услуги и да се подобри тяхното качество. Настоящото съобщение показва, че Договорите предоставят на европейските институции и държавите-членки необходимите за тази цел правни инструменти. Европейската комисия се ангажира изцяло да допринесе за това чрез въвеждането на рамка за качеството за тези услуги, както се вижда в двете предложения за преразглеждането на правилата за държавна помощ, приложими по отношение на услугите от общ икономически интерес, и в областта на обществените поръчки и концесиите, представени успоредно с настоящото съобщение. През следващите месеци тя също така ще предприеме поредица от други действия, които, взети заедно, ще предоставят на ЕС една стабилна рамка за качеството за услугите от общ интерес през следващите години. Комисията ще продължи работата си в тази област като част от своя по-общ ангажимент да постави социалната икономика и социалните иновации в центъра на своята работа по стратегията „Европа 2020“, както стана ясно неотдавна от

нейната Инициатива за социално предприемачество<sup>33</sup>, с която се подкрепя развитието на нови и социални новаторски начини за предприемачество и за извършване на услуги.

---

<sup>33</sup>

„Инициатива за социално предприемачество — създаване на благоприятен климат за социалните предприятия — ключови участници в социалната икономика и иновации“, COM (2011) 682 окончателен от 25 октомври 2011 г.