

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru ke sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Rámcem kvality pro služby obecného zájmu v Evropě

COM(2011) 900 final

(2012/C 229/18)

Zpravodaj: **pan SIMONS**

Dne 20. prosince 2011 se Evropská komise, v souladu s článkem 304 Smlouvy o fungování Evropské unie, rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci

sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Rámcem kvality pro služby obecného zájmu v Evropě

COM(2011) 900 final.

Specializovaná sekce Doprava, energetika, infrastruktura a informační společnost, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 10. května 2012.

Na 481. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 23. a 24. května 2012 (jednání dne 23. května), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 145 hlasy pro, 2 hlasy byly proti a 7 členů se zdrželo hlasování.

1. Závěry a doporučení

1.1 Výbor hluboce lituje, že matoucí název sdělení vyvolává více očekávání, než co je jeho skutečným obsahem. Matoucí proto, že „rámcem kvality“ zde má zřejmě jiný význam, než uznaná společná hodnota „kvality“ podle článku 14 SFEU a Protokolu č. 26, hodnota, jež není uvedena ve sdělení ani obecně, ani v rámci odvětví.

1.2 Výbor pokazuje na to, že je nutné zveřejnit tuto vysvětlující poznámku ke službám obecného zájmu. Pokud jsou tato vysvětlení obsažena ve sdělení Komise, souhlasí s nimi vyjma učiněných poznámek. V minulých letech rovněž opakovaně poukázal na nutnost disponovat kvalitními, účinnými a moderními službami obecného zájmu.

1.3 Výbor je nadále přesvědčen, že je nezbytné převést nová ustanovení primárního práva týkající se služeb obecného zájmu do sekundárních odvětvových a případně do obecných právních předpisů.

1.4 Současná finanční a hospodářská krize opět jasně připomněla ústřední roli služeb obecného zájmu pro zajištění sociální a územní soudržnosti, přičemž nelze opomenout, že možnosti veřejného sektoru jsou z důvodu politických rozhodnutí omezeny. Výbor souhlasí s nutností naléhavě přijmout vhodná opatření, aby bylo možné zachovat poskytování těchto služeb a zlepšit jejich kvalitu.

1.5 Výbor považuje institucionální rámcem (článek 14 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU), Protokol č. 26

a článek 36 Listiny základních práv) za dobrý základ pro další opatření, ačkoli se domnívá, že toto sdělení ještě nepředstavuje soudržný a specifický přístup ke službám obecného zájmu, jenž je potřebný.

1.6 Poskytovat, zadávat či financovat služby obecného hospodářského zájmu prostřednictvím odvětvových předpisů, jež umožňují řešení na míru, je dle názoru Výboru záležitostí členských států a nadále jí zůstane, zatímco legislativní pravomoci EU spočívají zejména v možnosti stanovit ekonomické a finanční rámcové podmínky a v kontrole evidentních chyb.

1.7 Výbor se vyslovuje za to, že při revizi odvětvových právních předpisů, jež upravují povinnosti univerzální služby, je nutný pravidelný přezkum na základě nových ustanovení primárního práva a s ohledem na vývoj potřeb uživatelů a na technologické a hospodářské změny. Tento přezkum by probíhal ve spolupráci se zainteresovanými stranami a s občanskou společností. Při této revizi má být dle názoru Výboru uplatněn přístup, jenž zohlední jak zaměstnanost, tak sociální a územní soudržnost, jelikož tyto aspekty byly doposud zanedbávány.

1.8 Protokol č. 26 zdůrazňuje pravomoci členských států ohledně poskytování, zadávání či organizace nehoospodářských služeb obecného zájmu. Výbor se domnívá, že proto jsou za hodnocení služeb na vnitrostátní, regionální a místní úrovni odpovědní především členské státy, Evropské komisi zůstává pouze povinnost šířit tzv. osvědčené postupy a provádět kontrolu těchto služeb, pokud jde o dodržování obecných zásad Smluv EU.

1.9 Výbor vítá pokus Komise vysvětlit ve sdělení různé základní pojmy, jež se používají v diskusích o službách obecného zájmu a jež se přímo týkají zákazníků a spotřebitelů, tedy obecně občanů. Výklad je však nekompletní. Výbor se domnívá, že by definice služeb obecného zájmu měla obsahovat více než odkaz na existenci trhu. V této souvislosti lze uvést např. demokratické legitimní politické rozhodování v členských státech. Bylo by vhodné provést rozsáhlou konzultaci a znovu - bez prostoru k interpretacím v jednotlivých jazykových verzích - předložit seznam pojmů za účelem zamezení nesprávných interpretací.

1.10 Výbor souhlasí s vyjasněním a větší právní jistotou ohledně pravidel EU platných pro služby obecného hospodářského zájmu. To platí rovněž pro zveřejnění příruček Komise, zejména pokud byly řádně vypracovány za účasti odborníků, jejichž cílem je lepší chápání a uplatňování pravidel EU pro oblast služeb obecného hospodářského zájmu.

1.11 Ohledně zajišťování přístupu k základním službám jakou jsou poštovní služby, základní bankovní služby, veřejná (osobní) doprava, energetika a elektronické komunikace, musí dle názoru Výboru platit univerzální právo na přístup, zejména pro zranitelné spotřebitele, k nimž patří postižené osoby a osoby žijící pod úrovní životního minima. Členské státy musejí na základě platných právních systémů znovu a znovu podloženě a za dohledu Komise zvažovat, zda tyto služby zůstanou ve veřejném sektoru či zda od něj budou přejaty nebo zda budou předány (částečně) za přísných podmínek na trh.

1.12 Výbor se domnívá, že ve sdělení se mělo věnovat více pozornosti službám obecného zájmu v oblasti sociální, zdravotní a v oblasti služeb trhu práce. Výbor také vybízí Komisi k tomu, aby zintenzivnila práci v oblasti specifikace sociálních služeb obecného zájmu. Stejně jako Komise se Výbor domnívá, že sociální služby obecného zájmu EU, např. v oblastech, jako je zdravotní péče, péče o děti a seniory, pomoc zdravotně postiženým osobám, sociální bydlení či služby trhu práce, mají klíčovou úlohu.

1.13 Výbor vyzývá Komisi, aby v dohledné době předložila návrhy týkající se podpory kvalitních iniciativ, zejména v oblasti sociálních služeb obecného zájmu, protože ve sdělení se těmto službám věnuje minimum pozornosti a protože po nichž roste poptávka a jejich financování se stává stále problematičtější. Kromě toho by Komise měla pokračovat v provádění dobrovolného rámce kvality pro sociální služby na úrovni členských států.

2. Úvod

2.1 Se vstupem Lisabonské smlouvy v platnost byla zavedena nová ustanovení týkající se služeb obecného zájmu,

a to v článku 14 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) a Protokolu č. 26 o výkladu pojmu společné hodnoty v článku 14 SFEU a o nehospodářských službách obecného zájmu. Přiznala rovněž článku 36 Listiny základních práv stejnou právní sílu, jako mají Smlouvy.

2.2 Kromě toho poukazuje vleklá finanční a ekonomická krize na zásadní úlohu služeb obecného zájmu při zajišťování sociální a územní soudržnosti, a rovněž je zřejmý dopad, jaký má krize na veřejný sektor. Z průzkumů vyplývá, že „veřejné služby“, do nichž spadá mnohem více než pouze služby obecného zájmu, tvoří přes 26 % HDP 27 členských států EU a zaměstnávají 30 % evropské pracovní síly.

2.3 Toto jsou hlavní důvody, které vedly Komisi k rozhodnutí předložit sdělení, jež je předmětem stanoviska.

3. Obsah dokumentu Komise

3.1 Rámec kvality má podle Komise zajistit, aby regulační prostředí na úrovni EU i nadále posilovalo sociální rozměr jednotného trhu, aby byla lépe zohledňována specifická povaha těchto služeb a aby při poskytování těchto služeb byly naplňovány hodnoty uznané v uvedeném protokolu, tj. kvalita, bezpečnost a dostupnost, rovné zacházení, univerzální přístup a práva uživatelů.

3.2 Komise konstatuje, že v průběhu let se poptávka po službách obecného zájmu i způsob jejich poskytování podstatně změnily. Komise uvádí, že dříve byly tyto služby poskytovány centrální vládou, zatímco dnes jsou svěřovány nižším orgánům veřejné správy nebo soukromému sektoru prostřednictvím příslušných právních předpisů.

3.3 Proces liberalizace, jiné priority vládní politiky a měnící se potřeby a očekávání uživatelů ještě zdůraznily tendence popsané v odstavci 3.2. Jelikož mají mnohé tyto služby hospodářskou povahu, podléhají pravidlům vnitřního trhu a hospodářské soutěže, pokud „uplatnění těchto pravidel nebrání právně nebo fakticky plnění zvláštních úkolů, které jim byly svěřeny“.

3.4 Nehledě na existující obavy týkající se dopadu těchto pravidel zejména na sociální služby, se Komise přesto domnívá, že uvedená pravidla lze uplatňovat takovým způsobem, jenž přihlíží ke zvláštním potřebám těchto služeb a který jejich nabídku dokonce rozšiřuje, přičemž je třeba zohlednit nutnou flexibilitu.

3.5 Komisi předložený tzv. rámec kvality se skládá ze tří oblastí činnosti, jež však Komise bohužel nedovedla do konkrétních návrhů.

4. Obecné připomínky

4.1 Výbor hluboce lituje, že matoucí název sdělení vyvolává více očekávání, než co je jeho skutečným obsahem. Matoucí proto, že „rámec kvality“ zde má zřejmě jiný význam, než uznaná společná hodnota „kvality“ podle článku 14 SFEU a Protokolu č. 26, hodnota, jež není uvedena ve sdělení ani obecně, ani v rámci odvětví. Totéž platí i pro další hodnoty, k nimž patří bezpečnost, dostupnost, rovné zacházení, podpora univerzálního přístupu a práva uživatelů.

4.2 Rovněž je politováníhodné, že součástí sdělení není posouzení dopadu, neboť k tvrzením a konstatováním Komise lze mnoho dodat, jak se uvádí v odstavci 3.2. Podle Výboru a expertů vždy existovala nabídka těchto služeb ze strany místních a regionálních orgánů.

4.3 Výbor pokazuje na to, že je nutné zveřejnit tuto vysvětlující poznámku pro služby obecného zájmu. V předchozích stanoviscích⁽¹⁾ již poukázal na nutnost disponovat účinnými, moderními, přístupnými a cenově dostupnými službami obecného zájmu, jež jsou jedním z pilířů evropského sociálního modelu a sociální tržní ekonomiky, jakož i na to, že je třeba jim trvale věnovat pozornost, zejména v současné době, kdy finanční a ekonomická krize sužuje Evropu.

4.4 V tomto ohledu Výbor podporuje postup Komise a podněcuje ji, aby pokračovala ve specifické práci zaměřené na uznání zvláštností sociálních služeb obecného zájmu, např. v oblasti právních předpisů o státní pomoci a službách trhu práce.

4.5 Výbor je nadále přesvědčen, že je nezbytné převést nová ustanovení primárního práva týkající se služeb obecného zájmu do sekundárních odvětvových a případně do obecných právních předpisů.

4.6 Výbor se domnívá, že ve sdělení se mělo věnovat více pozornosti službám obecného zájmu v oblasti sociální a zdravotní. Výbor také vybízí Komisi k tomu, aby zintenzivnila práci v oblasti specifikace sociálních služeb obecného zájmu. Kromě toho je třeba uvést, že mohou existovat i další služby obecného zájmu než ty, které zmínila Komise, např. v oblasti kultury, vzdělávání, veřejnoprávního vysílání atd. Stejně jako Komise se Výbor domnívá, že sociální služby obecného zájmu EU, např. v oblastech, jako je zdravotní péče, péče o děti a seniory, pomoc zdravotně postiženým osobám, sociální bydlení či služby trhu práce, mají klíčovou úlohu.

4.7 Se zavedením nových ustanovení při vstupu v platnost Lisabonské smlouvy, článku 14 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) a Protokolu č. 26 o službách obecného zájmu, jakož i článku 36 Listiny základních práv, čímž získala stejnou právní sílu, jako mají Smlouvy, byly vytvořeny podmínky pro to, aby Komise sloučila všechny iniciativy, jež v oblasti služeb obecného zájmu vyvinula. Výbor to považuje za hodnotný přístup, ačkoli je třeba říci, že toto sdělení ještě nepředstavuje potřebný soudržný a specifický přístup ke službám obecného zájmu a neřeší jejich dostupnost. Z tohoto důvodu vyzývá Komisi, aby předložila konkrétní návrhy.

4.8 Článek 14 SFEU dává EU legislativní pravomoci v oblasti služeb obecného hospodářského zájmu a možnost stanovit zásady a podmínky, zejména ekonomické a finanční, pro fungování těchto služeb, aby mohly plnit svou funkci. Z kontextu článku dle Výboru jasně vyplývá, že tím nejsou myšleny podmínky služeb samotných, neboť ty stanovují vnitrostátní orgány (vnitrostátními orgány se v této souvislosti rozumí centrální, regionální a místní orgány, nýbrž rámcové podmínky a odvětvové podmínky v oblastech pravomoci EU.

4.9 Článek rovněž jasně říká, že je a bude pravomocí orgánů členských států a nižší úrovně tyto služby poskytovat, zadávat či financovat. Výbor se o to v minulosti rovněž zasazoval. Komise by proto měla o těchto službách i nadále shromažďovat informace na úrovni jednotlivých členských států, aby mohla posoudit provádění předpisů EU.

4.10 Komise konstatuje, že bude nadále zkoumat potřebu revidovat stávající odvětvové právní předpisy, jež upravují povinnosti univerzální služby. Výbor chce v této souvislosti uvést, že považuje za nutné, aby tento průběžný přezkum probíhal na základě nových ustanovení primárního práva a s ohledem na vývoj potřeb uživatelů a na technologické a hospodářské změny a ve spolupráci se zainteresovanými stranami a s občanskou společností. To platí zejména pro průzkum, zda jsou zapotřebí povinnosti univerzální služby v jiných odvětvích. Výbor se k tomuto tématu vyjádřil již v předchozích stanoviscích⁽²⁾.

4.11 Protokol č. 26 stanovuje v článku 1 základní zásady týkající se služeb obecného hospodářského zájmu, a v článku 2 pravomoci členských států při poskytování, zadávání či organizaci neekonomických služeb obecného zájmu. Výbor se domnívá, že proto jsou za hodnocení služeb uvedených v článku 2 na vnitrostátní, regionální a místní úrovni odpovědný především členské státy, Evropské komisi zůstává v rámci kontroly evidentních chyb úloha provádět kontrolu těchto služeb, pokud jde o dodržování dalších obecných zásad Smluv EU.

⁽¹⁾ Úř. věst. C 48, 15.2.2011, s. 77–80; Úř. věst. C 128, 18.5.2010, s. 65–68; Úř. věst. C 162, 25.6.2008, s. 42–45; Úř. věst. C 309, 16.12.2006, s. 135–141.

⁽²⁾ Úř. věst. C 48, 15.2.2011, s. 77–80.

4.12 Výbor vítá pokus Komise vysvětlit různé pojmy, jež se používají v diskusích o službách obecného zájmu. Výklad je však nekompletní a částečně nesprávný. Chybí mj. vysvětlení pojmu „základní služby“ a jeho postavení v celku a vyvstává otázka, zda slovo „onmisbaar“ použité v nizozemské verzi (str. 3, druhá odrážka) má stejný význam jako „základní“. Výčet specifických povinností univerzální služby rovněž není kompletní. Přímo ve sdělení Komise lze nalézt příklad nejasnosti: v nadpisu a první větě oblasti 2 se mluví o základních službách, avšak v následujícím textu této části se mluví o „povinnostech univerzální služby“. Za podpory známých odborníků musí Komise jednoznačně formulovat základní pojmy používané v souvislosti se službami obecného zájmu.

4.13 Rovněž se již poukázalo na to, že mezi jednotlivými jazykovými verzemi existují prostory pro interpretaci, a to nejen u základních pojmů. Vyvstává také otázka, zda se myslí pokaždé něco jiného, když se používají pojmy „univerzální přístup“ a „univerzální služba“, „veřejné služby“ a „povinnost veřejné služby“ a „úloha veřejné služby“. Typické pro tento zmatek je, že Komise ve svém seznamu základních pojmů navrhuje pojem obecné služby dále ve sdělení nepoužívat, přičemž již za čtyři odstavce poté uvádí „jež veřejným službám umožní naplňovat jejich úkoly“.

4.14 Bylo by vhodné provést rozsáhlou konzultaci ke všem těmto bodům a znovu předložit seznam pojmů za účelem zamezení nesprávných interpretací. Zejména je třeba zohlednit rozdíly mezi sociálními systémy v jednotlivých členských státech.

5. Konkrétní připomínky

5.1 Při vypracování tohoto sdělení Komise použila přístup založený na třech oblastech činnosti, jak se uvádí v odstavci 3.5, jenž je dle názoru Výboru vhodným rámcem pro další opatření.

5.2 První oblast usiluje o vyjasnění pravidel EU platných pro služby obecného hospodářského zájmu a o dodání větší právní jistoty. To Výbor samozřejmě vítá. Již léta se o to zasazoval. Výbor však musí bohužel konstatovat, že tento cíl neobsahuje žádné konkrétní návrhy.

5.3 Pokud jde o přezkum pravidel v oblasti státní podpory pro služby obecného zájmu již Komise schválila nebo navrhla následující změny:

5.3.1 Nové sdělení, jež se bude podrobněji zabývat výkladem pojmů na celostátní, regionální a místní úrovni.

5.3.2 Větší počet sociálních služeb, jež při splnění určitých podmínek nebudou muset být oznamovány předem a posuzovány ze strany Komise. Mezi tyto služby nyní kromě nemocnic a sociálního bydlení patří služby obecného hospodářského zájmu, jimiž se uspokojují sociální potřeby v oblasti zdravotní a dlouhodobé péče, péče o děti, přístupu na trh práce a opětovného začlenění na trh práce a péče o zranitelné skupiny a jejich sociálního začleňování.

5.3.3 Důkladnější a cílenější posouzení opatření podpory velkého rozsahu, jež mohou mít výrazný dopad na fungování vnitřního trhu.

5.3.4 Návrh nového zvláštního pravidla de minimis pro služby obecného hospodářského zájmu, na jehož základě nejsou částky do výše 500 000 EUR ročně v období tří let považovány za podporu. V některých odvětvích, přičemž Komise uvádí dopravu a veřejnoprávní vysílání, nadále platí zvláštní odvětvové předpisy.

5.4 U návrhů Komise týkajících se reformy pravidel pro zadávání veřejných zakázek a koncese v zájmu zvýšení kvality poskytování služeb obecného hospodářského zájmu jsou relevantní následující aspekty:

5.4.1 Zavádí se zvláštní – mírnější - úprava pro sociální a zdravotní služby, která zohledňuje jejich specifickou úlohu a charakteristiky. Budou se na ně vztahovat vyšší prahové hodnoty a bude u nich třeba pouze dodržet zásadu transparentnosti a rovného zacházení. Reforma prosazuje používání kritéria hospodářsky nejvýhodnější nabídky (pojem „hospodářsky nejvýhodnější nabídka“ zahrnuje dle Evropské komise rovněž sociální a environmentální aspekty).

5.4.2 Bude větší právní jistota v tom, jak se pravidla EU v oblasti zadávání veřejných zakázek uplatní na vztahy mezi orgány veřejné správy. V tomto ohledu poukazujeme na nedávné stanovisko Výboru týkající se zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí.

5.5 Kromě toho Výbor velmi vítá zveřejnění příruček pro používání pravidel EU, zejména pokud byly řádně vypracovány za účasti odborníků, jejichž cílem je lepší chápání a uplatňování pravidel EU pro oblast služeb obecného hospodářského zájmu.

5.6 Druhá oblast se týká zajišťování přístupu k základním službám, přičemž se Komise snaží dbát na vyváženost, pokud jde o potřebu posilovat hospodářskou soutěž a potřebu zajistit, aby měl každý občan za dostupnou cenu nadále přístup k základním službám vysoké kvality, jak se již uvádí v příslušné bílé knize z roku 2004.

5.7 V této souvislosti Komise uvádí následující příklady základních služeb: poštovní služby, základní bankovní služby, veřejná (osobní) doprava, energetika a elektronické komunikace. Výbor za odkazu na odstavec 4.6 vychází z toho, že tento výčet není konečný. Výbor považuje uvedené příklady rovněž za základní služby, jež musí být finančně dostupné a pro něž musí platit univerzální právo na přístup, zejména pro osoby, jež potřebují ochranu a pomoc, jak jsou osoby postižené a osoby dotčené chudobou a vyloučením. V případě konfliktu s pravidly pro hospodářskou soutěž musí být obecný zájem důležitější.

5.8 Třetí oblast se týká podpory kvalitních iniciativ, zejména v oblasti sociálních služeb obecného zájmu, po nichž roste poptávka a jejichž financování se jednak kvůli finanční a hospodářské krizi, jednak v důsledku stárnutí obyvatelstva stává stále problematictější.

5.9 Výbor v této souvislosti připomíná, že stále čeká na sdělení Komise o zdravotnických službách, jež slíbila v souvislosti se sociálními službami obecného zájmu.

5.10 Jako příklad třetí oblasti uvádí Komise čtyři iniciativy. Výbor poukazuje na to, že tři ze čtyř iniciativ souvisejí s iniciativami, které již byly zahájeny. Podpora nových nadnárodních projektů v rámci programu PROGRESS by se tedy měla týkat nejen provádění dobrovolného rámce kvality, ale mělo by se zohlednit také začlenění výsledků projektů.

5.11 Výbor vítá, že Komise klade u veřejných zakázek důraz na to, aby byla zakázka udělena „za nejmenších nákladů pro společnost“ a ne nezbytně za nejnižší cenu. To je důležité zejména při optimální kombinaci sociální politiky a služeb trhu práce, jež se navzájem velmi ovlivňují. V celé společnosti je však nutné posílit sociální aspekt veřejných zakázek.

V Bruselu dne 23. května 2012.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Staffan NILSSON
