

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Avaliação independente dos serviços de interesse geral»

(2008/C 162/10)

Em 16 de Fevereiro de 2007, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do seu Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre uma

«Avaliação independente dos serviços de interesse geral».

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 23 de Janeiro de 2008, sendo relator R. HENCKS.

Na 442.ª reunião plenária de 13 e 14 de Fevereiro de 2008 (sessão de 14 de Fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 162 votos a favor, 24 votos contra e 11 abstenções, o seguinte parecer.

1. Conclusões e recomendações

1.1 A reforma dos Tratados, adoptada pelo Conselho Europeu de 17 e 18 de Outubro de 2007, constituiu um novo passo em frente, especialmente no atinente aos serviços de interesse geral (SIG) ao incluir no dispositivo sobre o funcionamento da União uma cláusula de aplicação geral para os serviços de interesse económico geral (SIEG) (artigo 14.º), a aplicar em todas as políticas da União Europeia, incluindo o mercado interno e a concorrência, bem como um protocolo respeitante aos serviços de interesse geral, apenso aos dois Tratados, incluindo os serviços de interesse geral não económicos.

1.2 Os serviços de interesse geral, os serviços de interesse económico e os serviços de interesse geral não económicos concorrem todos para o bem-estar dos cidadãos e para a efectividade dos seus direitos fundamentais. Estes serviços prestados no sentido de interesse geral são o resultado de escolhas políticas e, como tal, ficam sob a responsabilidade dos legisladores.

1.3 À União e aos Estados-Membros não incumbe apenas a obrigação de zelar pelo bom funcionamento dos serviços de interesse económico geral, que pressupõe, em particular, uma dinâmica gradual de avaliação dos desempenhos desses serviços, sendo igualmente necessário que as instituições de decisão definam claramente os conceitos, os objectivos e as tarefas que atribuem às três denominações. Enquanto tal não for conseguido, as avaliações de desempenho não podem concorrer para dar aos cidadãos a segurança jurídica que têm o direito de esperar das suas instituições, sejam elas nacionais ou europeias.

1.4 Essa avaliação deverá servir para aumentar a eficácia dos serviços de interesse económico geral e a sua adaptação à evolução das necessidades dos cidadãos e das empresas e fornecer às autoridades públicas os elementos que lhes permitam fazer as escolhas mais pertinentes. A avaliação tem também um papel essencial para se chegar a uma arbitragem harmoniosa entre mercado e interesse geral e entre objectivos económicos, sociais e ambientais.

1.5 Tendo em conta a importância que os SIG têm na luta contra a exclusão social e na promoção da justiça e da protecção sociais, que fazem parte dos objectivos da UE por força do Tratado, é indispensável uma avaliação regular dos serviços de interesse económico geral, para os quais há regras comunitárias,

mas também dos serviços de interesse geral não económicos ao nível dos Estados-Membros.

1.6 A avaliação dos serviços de interesse geral (económicos e não económicos) ao nível nacional, regional ou local deverá ser independente, pluralista e contraditória, deverá abarcar os três pilares da Estratégia de Lisboa, assentar num conjunto de critérios e ser realizada em cooperação com todas as partes interessadas.

1.7 No plano comunitário, haverá que definir as modalidades de intercâmbio, cotejo, comparação e coordenação e impulsionar a dinâmica da avaliação independente no respeito do princípio de subsidiariedade através da elaboração, em diálogo com os representantes das partes interessadas, de um método de avaliação harmonizado à escala europeia baseado em indicadores comuns.

1.8 Para que esta avaliação seja pertinente e útil, é conveniente criar um comité director pluralista e independente, composto de representantes da Comissão Europeia, do Parlamento Europeu, das Representações Permanentes dos Estados-Membros da UE, do Comité das Regiões e do Comité Económico e Social Europeu.

2. Contexto actual

2.1 De acordo com os Tratados, os serviços de interesse económico geral fazem parte dos valores comuns da União, em particular pelo contributo que dão à coesão social e territorial. O Tratado Reformador, adoptado pelo Conselho Europeu de 17 e 18 de Outubro de 2007, confirma-o ao dar ao Parlamento Europeu e ao Conselho a possibilidade de estabelecerem por regulamento os princípios e as condições que permitem aos serviços de interesse económico geral cumprir as suas missões, sem prejuízo da competência dos Estados-Membros para fornecer, mandar executar e financiar estes serviços, ao mesmo tempo que insiste na responsabilidade que Estados-Membros e Comunidade devem partilhar nesta matéria.

2.2 Desta forma, compete à União e aos Estados-Membros, dentro dos limites das respectivas competências e no âmbito de aplicação do Tratado Reformador, zelar por que esses serviços funcionem efectivamente de acordo com princípios e segundo condições, designadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões.

2.3 Com a entrada em vigor do Tratado Reformador, o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia, adoptando regulamentos de acordo com o processo legislativo ordinário, deverão, por conseguinte, estabelecer esses princípios e condições, no respeito do princípio de subsidiariedade e de proporcionalidade.

2.4 Um protocolo sobre os serviços de interesse geral anexo ao Tratado Reformador insiste no papel essencial e na grande margem de manobra das autoridades nacionais, regionais e locais no tocante à prestação, instalação e organização dos serviços de interesse económico geral de modo a responder, tanto quanto possível, às necessidades dos consumidores, bem assim num nível elevado de qualidade, segurança e acessibilidade, igualdade de tratamento, promoção do acesso universal e direitos dos utilizadores.

2.5 Este mesmo protocolo menciona, pela primeira vez num texto do direito comunitário primário, os serviços de interesse geral não económicos. Sublinha que as disposições dos Tratados em nada afectam a competência dos Estados-Membros para prestar, mandar executar e organizar este tipo de serviços, pelo que os serviços de interesse geral não económicos continuam, em princípio, a não estar sujeitos às regras relativas ao mercado interno, à concorrência e aos auxílios estatais, entendendo-se que a competência nacional está sujeita aos princípios gerais do direito comunitário.

2.6 O Tratado Reformador é omissivo quanto à distinção entre um serviço económico e um serviço não económico, o que significa que se continua a ter de recorrer ao Tribunal de Justiça, persistindo, por conseguinte, a actual insegurança jurídica. Os cidadãos esperam muito da União. Esta deveria velar pelo aumento do nível de bem-estar, pela garantia dos direitos fundamentais e por que as escolhas efectuadas não conduzam a recuos nacionais.

3. Porquê avaliar os serviços de interesse geral?

3.1 A obrigação de zelar pelo bom funcionamento dos serviços de interesse económico geral consagrada no artigo 14.º do Tratado Reformador pressupõe, em particular, uma dinâmica gradual de avaliação dos desempenhos desses serviços.

3.2 No entender do CESE, para que um serviço económico de interesse geral possa reivindicar o qualificativo de bom funcionamento, deverá satisfazer certos requisitos, nomeadamente

- os princípios de igualdade, universalidade, acessibilidade, fiabilidade, continuidade, qualidade e eficácia, garantia dos direitos dos utilizadores e rentabilidade económica e social,
- ter em conta as necessidades específicas de certos grupos de utentes, como as pessoas com deficiência, dependentes, desfavorecidas, etc.

3.3 Conquanto o Tratado Reformador não o refira explicitamente, a avaliação será o instrumento de vigilância implicitamente reclamado pelo Tratado.

3.4 Os Estados-Membros ou a União deverão definir e adaptar, com transparência e de forma não discriminatória, as missões e os objectivos dos serviços de interesse económico geral que relevam do seu âmbito de competências, respeitando o princípio de proporcionalidade, salvaguardando o interesse dos

destinatários desses serviços e contribuindo para a sua satisfação geral.

3.5 Para se aferir se estas missões de interesse geral são correcta e eficazmente executadas e se os objectivos — diferentes consoante se trate de SIEG ou de serviços de interesse geral não económicos ou em função da própria natureza do serviço — são ou vão ser realizados, a autoridade competente deve pôr de pé um sistema de avaliação dos desempenhos, da eficácia e da qualidade dos serviços que transcenda o mero âmbito das sondagens e inquéritos de opinião.

3.6 A avaliação constitui, portanto, uma análise e um acompanhamento sistemático das condições de execução efectiva da missão concreta de interesse geral, tanto à luz do cumprimento dessa missão e da sua capacidade para satisfazer as necessidades dos consumidores, das empresas, dos cidadãos e da sociedade em geral, como à luz dos objectivos da União em matéria de coesão social, económica e territorial, da economia social de mercado, da Estratégia de Lisboa e da garantia de exercício dos direitos fundamentais.

3.7 Os serviços de interesse económico geral caracterizam-se pela procura de um conjunto de arbitragens entre:

- mercado e interesse geral,
- objectivos económicos, sociais e ambientais,
- utilizadores (particulares, incluindo os grupos desfavorecidos, empresas, colectividades locais, etc.) que nem sempre têm as mesmas necessidades ou interesses,
- o que é da competência de cada Estado-Membro e o que é da esfera comunitária.

3.8 Estas arbitragens evoluem em função das mutações económicas e tecnológicas, das necessidades e das expectativas, individuais e colectivas, numa tentativa de garantir a coerência entre as diversas situações nacionais, especificidades geográficas e características sectoriais.

3.9 A avaliação dos desempenhos, sendo uma função diferente da regulação, também é uma componente desta última, visto que a regulação tem interesse em apoiar-se em avaliações pertinentes e em suscitá-las. Ao mesmo tempo, a avaliação permitirá detectar disfuncionamentos, disparidades entre países no que se refere à qualidade e ao tipo de serviço prestado e, por conseguinte, insistir nos ajustamentos a efectuar em função das necessidades e das preocupações dos utilizadores e dos consumidores, bem assim das mutações económicas, tecnológicas e sociais.

4. Que serviços avaliar

4.1 As missões de que os serviços de interesse geral estão incumbidos e a importância que têm para a realização das políticas comunitárias implicam que se faça regularmente uma avaliação não só dos serviços de interesse económico geral, já regulados por normas comunitárias, mas também dos serviços de interesse geral não económicos, visto que estes últimos participam na aplicação efectiva dos direitos fundamentais e que o seu funcionamento assenta no princípio de solidariedade e no respeito da dignidade humana, ou seja valores comuns específicos do modelo social europeu.

4.2 Atendendo a que o protocolo anexo ao Tratado Reformador confirma que os serviços de interesse geral não económicos relevam da competência exclusiva dos Estados-Membros, a avaliação destes serviços deve ser feita unicamente a nível nacional, regional ou local.

4.3 Assim, dado que os serviços de interesse geral não económicos fazem parte, tal como os SIEG, dos objectivos da União Europeia (respeito dos direitos fundamentais, promoção do bem-estar dos cidadãos, justiça social, coesão social, etc.) e que esta tem responsabilidades na realização destes objectivos, compete-lhe, no mínimo, zelar por que os Estados-Membros procedam a avaliações regulares do funcionamento desses serviços de interesse geral não económicos.

5. Perspectiva das instituições da União Europeia

5.1 Nos Conselhos Europeus de Nice (2000) e de Laeken (2001) ficou acordado proceder, a nível comunitário, à avaliação efectiva e dinâmica dos efeitos concorrenciais e do desempenho dos serviços de interesse geral, tendo devidamente em conta as especificidades e competências nacionais, regionais e locais.

5.2 Considerou-se também que essa avaliação deveria ser efectuada pelas estruturas existentes, em especial por meio de relatórios horizontais e sectoriais e do «relatório de Cardiff» sobre a reforma económica elaborado pela Comissão; deveria abranger as estruturas e o desempenho do mercado, incluindo os aspectos referentes ao emprego, à avaliação económica e social das obrigações de serviço público, bem assim a opinião dos cidadãos, em geral, e dos consumidores, em particular, sobre a eficácia dos serviços de interesse geral e os efeitos decorrentes da liberalização.

5.3 A Comissão tem feito uma avaliação anual das indústrias de rede (electricidade, gás, comunicações electrónicas, serviços postais, transporte aéreo e ferroviário) desde 2001 (salvo em 2003), com base no método definido numa sua comunicação ⁽¹⁾, mas essa avaliação não tem concitado a opinião unânime dos actores envolvidos, sendo que alguns deles consideram que se avaliam sobretudo as políticas comunitárias nestes domínios e não os seus resultados.

5.4 Em 2003, a Comissão Europeia havia lançado uma consulta pública, no contexto do Livro Verde sobre os serviços de interesse geral, para definir como organizar a avaliação, que critérios utilizar, como fazer participar os cidadãos e como melhorar a qualidade dos dados. Esta consulta concluiu principalmente sobre a necessidade de uma avaliação multidimensional e de um reexame dos seus mecanismos, mas, segundo a Comissão, foi inconclusiva acerca de quem deveria efectuar essa avaliação.

5.5 O Livro Branco sobre os serviços de interesse geral ⁽²⁾ põe em evidência o processo de avaliação a que, doravante, se deverá proceder antes de qualquer adaptação do quadro legislativo comunitário, especialmente no que diz respeito à liberalização dos serviços.

⁽¹⁾ COM(2002) 331 final, 18.6.2002. Comunicação da Comissão — Nota metodológica para a avaliação horizontal dos serviços de interesse económico geral.

⁽²⁾ COM(2004) 374 final, 12.5.2004. «Livro Branco da Comissão sobre os serviços de interesse geral».

5.6 A Comissão reconhece no Livro Branco a responsabilidade específica que devem assumir as instituições comunitárias, com a ajuda dos dados fornecidos a nível nacional, na avaliação dos serviços que são objecto de um quadro de regulamentação sectorial criado à escala comunitária. A Comissão não exclui a possibilidade de avaliação a nível comunitário em outros domínios, em casos específicos em que esta possa gerar valor acrescentado.

5.7 Finalmente, a Comissão encomendou a um consultor externo um relatório de avaliação sobre o método a seguir. As conclusões desta consultoria farão parte de uma nova comunicação anunciada para 2008.

5.8 Para a Comissão esta auditoria externa deverá examinar se é necessário avaliar o desempenho das indústrias de rede que prestam SIEG na União Europeia, fazer recomendações para melhorar a avaliação horizontal e avaliar se é pertinente que a Comissão faça as avaliações horizontais.

5.9 Na comunicação sobre os SIG ⁽³⁾, a Comissão «*considera importante para a qualidade e a transparência do processo de decisão efectuar regularmente avaliações aprofundadas e dar a conhecer os seus resultados e metodologia, para que possa haver escrutínio.*»

6. Princípios e critérios de avaliação

6.1 Na sua comunicação COM(2002) 331, a Comissão comprometera—se a associar a sociedade civil à avaliação horizontal dos desempenhos dos SIG, em particular através da criação de «um mecanismo permanente para auscultar as opiniões dos cidadãos» e havia garantido que «as partes interessadas, incluindo os parceiros sociais, serão também consultadas numa base ad hoc sobre questões específicas».

6.2 A evolução da sociedade reflecte-se nas expectativas e na crescente exigência de um público —, utentes ou consumidores —, que reivindicam não só que os seus direitos sejam reconhecidos, mas também que as suas características específicas sejam tidas em conta. O modo como os serviços de interesse geral são postos em prática depende fortemente das sociedades em que são implementados.

6.3 A diversidade de estruturas e estatutos (operadores públicos, privados ou parcerias entre o sector público e o privado) que as autoridades públicas nacionais, regionais e locais criam para assegurar os serviços de interesse geral pressupõem que se faça uma avaliação pluridimensional.

6.4 A avaliação nos Estados-Membros deverá, além disso, ser pluralista, isto é, associar todos as partes interessadas, ou seja, autoridades responsáveis pela definição e implementação dos serviços de interesse geral, entidades reguladoras, operadores/prestadores dos serviços, representantes dos consumidores, dos sindicatos e da sociedade civil, etc.

⁽³⁾ COM(2007) 725 final, 20.11.2007. Comunicação da Comissão que acompanha a comunicação «Um mercado único para a Europa do século XXI— Os serviços de interesse geral, incluindo os serviços sociais de interesse geral: um novo compromisso europeu».

6.5 Para além do seu carácter pluralista, a avaliação tem de ser independente e contraditória, pois nem todos os actores têm os mesmos interesses, podendo mesmo, em certos casos, haver interesses opostos e dissonantes ao nível das informações e das análises.

6.6 Por isso, não se pode avaliar a eficácia económica e social dos serviços de interesse geral, as suas actividades e os seus desempenhos em função de um único critério (neste caso, o das regras da concorrência), mas sim de um conjunto de critérios.

6.7 Como salientam o CIRIEC e o CEEP num estudo efectuado em 2000 (*) a pedido da Comissão Europeia, a avaliação só faz sentido se incidir nos objectivos e missões dos serviços, que remetem para três fontes — consumidores, cidadãos e colectividade — e têm três componentes — garantia de exercício dos direitos fundamentais individuais, coesão social e territorial, definição e aplicação de políticas públicas.

6.8 A avaliação deverá abranger os três pilares da Estratégia de Lisboa (económico, social e ambiental) e envolver as políticas do mercado interno, concorrência, protecção dos consumidores, emprego e cada uma das políticas sectoriais em causa.

6.9 Deve, portanto, apoiar-se numa pluralidade de critérios e versar sobre:

- definição do regime de obrigações de serviço público e autorização para a prestação de serviços,
- execução do caderno de encargos ou das obrigações inerentes ao serviço universal ou à autorização por parte do (s) operador(es),
- preço, a qualidade, a acessibilidade a pessoas com deficiência ao serviço e a satisfação dos utilizadores,
- factores externos positivos e negativos,
- realização dos objectivos de política pública,
- transposição das disposições que satisfazem as obrigações jurídicas.

6.10 Isto pressupõe que se divulguem experiências e avaliem as práticas e consequências para os diferentes tipos de utilizadores, permitindo assim compensar o desequilíbrio estrutural de informação inerente às relações operadores/prestadores, entidades reguladoras e consumidores.

7. Avaliação

7.1 O sistema de avaliação deverá assentar em relatórios nacionais ou locais elaborados periodicamente por entidades avaliadoras criadas pelos Estados-Membros segundo os princípios atrás enunciados.

7.2 No plano comunitário, haverá que definir as modalidades de intercâmbio, cotejo, comparação e coordenação, cabendo à União impulsionar a dinâmica da avaliação independente no respeito do princípio de subsidiariedade e dos princípios enunciados no protocolo anexo ao Tratado Reformador através da elaboração, em diálogo com os representantes das partes interessadas, de um método harmonizado à escala europeia baseado em indicadores comuns e do estabelecimento dos meios necessários ao seu funcionamento.

7.3 Para que a avaliação seja pertinente e útil, é conveniente criar um comité director pluralista, representando todas as partes interessadas (autoridades públicas, parceiros sociais, operadores, entidades de regulação, utilizadores — particulares e empresas — e organizações sindicais), que poderia, ao nível comunitário, ser composto de representantes da Comissão Europeia, do Parlamento Europeu, das Representações Permanentes dos Estados-Membros da UE, do Comité das Regiões e do Comité Económico e Social Europeu.

7.4 Competiria ao comité director:

- a metodologia da avaliação,
- a definição dos indicadores,
- a elaboração dos cadernos de encargos dos estudos a efectuar,
- a encomenda desses estudos assente na opinião de vários peritos,
- a análise crítica dos relatórios,
- as recomendações,
- a difusão dos resultados.

7.5 Os debates sobre os relatórios de avaliação com todas as partes envolvidas poderiam ocorrer no âmbito de uma conferência anual sobre os desempenhos dos SIEG, à semelhança da realizada no Comité Económico e Social Europeu sobre as indústrias de rede, ou à margem da cimeira social europeia da Primavera.

Bruxelas, 14 de Fevereiro de 2008.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Dimitris DIMITRIADIS

(*) Estudo do CIRIEC/CEEP: «Les services d'intérêt économique général en Europe: régulation, financement, évaluation, bonnes pratiques» («Os serviços de interesse económico geral na Europa: regulamentação, financiamento, avaliação, boas práticas») http://www.ulg.ac.be/ciriec/intl_fr/research/publications.htm
CIRIEC: Centro Internacional de Investigação e Informação sobre Economia Pública, Social e Cooperativa.
CEEP: Centro Europeu de Empresas com Participação Pública e Empresas de Interesse Económico Geral.