

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Jakich usług świadczonych w interesie ogólnym potrzebujemy w odpowiedzi na kryzys?” (opinia z inicjatywy własnej)**

(2011/C 48/14)

Sprawozdawca: **Raymond HENCKS**

Dnia 18 marca 2010 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„*Jakich usług świadczonych w interesie ogólnym potrzebujemy w odpowiedzi na kryzys?*”.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 6 września 2010 r.

Na 465. sesji plenarnej w dniach 15 i 16 września 2010 r. (posiedzenie z 15 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 119 do 11 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wstęp

1.1 Niedawny kryzys finansowo-gospodarczy w różnym stopniu doświadczył państwa członkowskie, lecz jego długotrwałe skutki w wymiarze społecznym, takie jak wzrost stopy bezrobocia, niepewności zatrudnienia, wykluczenia i ubóstwa, dotyczą już jednego na sześciu obywateli UE.

1.2 Niemal 80 milionów osób, tzn. 16 % liczby ludności Unii Europejskiej, żyje poniżej progu zagrożenia ubóstwem i ma poważne problemy ze znalezieniem zatrudnienia i mieszkania oraz pobieraniem świadczeń, a także utrudniony dostęp do podstawowych usług, zwłaszcza zdrowotnych i socjalnych. Grupy społeczne znajdujące się w niekorzystnej sytuacji (niepełnosprawni, imigranci) są i będą bardzo pokrzywdzone, zwłaszcza z powodu zakwestionowania osiągnięć w dziedzinie integracji społecznej i zatrudnienia zdobytych w ciągu dwóch ostatnich dziesięcioleci.

1.3 Wzrost przemocy, problemy na przedmieściach, wzrost przestępczości i zachowań antyspołecznych oraz częściowa utrata ducha solidarności to dodatkowe symptomy przejścia kryzysu finansowo-gospodarczego w kryzys społeczny.

1.4 Niewielkie ożywienie gospodarcze nie wystarczy do przezwyciężenia kryzysu społecznego. Co gorsza, doświadczenia wyniesione z poprzednich kryzysów (1993–1996, 2002–2004) pokazują, że konsekwencje społeczne będą odczuwalne jeszcze długo po ożywieniu koniunktury.

1.5 Wzrost ubóstwa i wykluczenia społecznego pociągnie za sobą coraz większy popyt na usługi społeczne, głównie w dziedzinie opieki zdrowotnej, mieszkalnictwa, edukacji, energetyki, transportu i komunikacji.

## 2. Znaczenie usług świadczonych w interesie ogólnym w czasach kryzysu

2.1 Obecny kryzys potwierdził stabilizującą funkcję gospodarczą nowoczesnych i skutecznych usług świadczonych w interesie ogólnym przez ponad 500 tys. przedsiębiorstw

(publicznych, prywatnych i mieszanych), zatrudniających 64 mln pracowników (ponad 30 % miejsc pracy w UE) i wytwarzających przeszło 26 % PKB Unii (studium „*Mapping of the public services*” („Dane dotyczące usług publicznych”) opublikowane przez Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) w maju 2010 r.).

2.2 Usługi świadczone w interesie ogólnym to także środki łagodzące nie tylko społeczne i terytorialne skutki kryzysu, lecz także – najbardziej negatywne – konsekwencje dla środowiska naturalnego, ponieważ opierają się na takich celach, jak zapewnienie każdemu mieszkańcowi dostępu do niezbędnych dóbr i usług oraz do praw podstawowych. Są one również kluczowym elementem promowania spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz zrównoważonego rozwoju.

2.3 Z biegiem lat wraz z integracją europejską i we wspólnym lub ogólnym interesie państwa członkowskie uzgodniły w odniesieniu do usług świadczonych w interesie ogólnym, w bardzo różnorodnych formach i ramach organizacyjnych, szczegółowe zasady, które są uzupełnieniem wspólnego prawa konkurencji i przepisów rynkowych i które mogą być systematycznie weryfikowane lub przededefiniowywane, zwłaszcza w świetle traktatu lizbońskiego.

2.4 Usługi świadczone w interesie ogólnym stanowiące filar europejskiego modelu społecznego i społecznej gospodarki rynkowej będą musiały, w procesie wzajemnego oddziaływania i integracji postępu gospodarczego i społecznego, służyć:

— zagwarantowaniu każdemu mieszkańcowi prawa dostępu do niezbędnych dóbr i usług;

— zapewnieniu spójności gospodarczej, społecznej, terytorialnej i kulturowej;

- czuwaniu nad włączeniem społecznym i przestrzeganiem zasad sprawiedliwości społecznej; tworzeniu solidarnych więzi między terytoriami, pokoleniami i/lub kategoriami społecznymi; promowaniu interesu ogólnego społeczności;
- zagwarantowaniu równego traktowania wszystkich obywateli i mieszkańców;
- stworzeniu warunków dla zrównoważonego rozwoju.

2.5 Kryzys uwidocznił niezdolność samych mechanizmów rynkowych do zagwarantowania wszystkim obywatelom powszechnego dostępu do tych praw, co sprawiło, że obecnie interwencja państwa jest nie tylko powszechnie akceptowana, lecz także zalecana na arenie międzynarodowej.

### 3. Ryzyko cięć budżetowych w czasach kryzysu

3.1 Niektóre państwa członkowskie coraz gorzej radzą sobie z utrzymaniem równowagi budżetowej na skutek kryzysu finansowo-gospodarczego, co może prowadzić do zakwestionowania ich zdolności do realizacji działań w interesie ogólnym.

3.2 Wywiera to zatem ogromną presję na budżet przeznaczony przez państwa członkowskie na usługi świadczone w interesie ogólnym, chociaż możliwości zaspokajania rosnącego popytu na te usługi znacznie się różnią w poszczególnych państwach członkowskich.

3.3 Te ograniczenia budżetowe mogą spowodować zmniejszenie wysokości świadczeń socjalnych i dopłat, okrojenie praw socjalnych, a także ograniczenie systemów ochrony socjalnej, co pociągnie za sobą dotkliwe konsekwencje dla najsłabszych grup społecznych i zaszkozi już zrealizowanym działaniom zmniejszającym ubóstwo i nierówności społeczne oraz zwiększającym spójność społeczną.

3.4 Zajęcie stanowiska przez Komisję w sprawie potrzeby finansowania jest niezbędne, nie tylko w perspektywie krótkoterminowej i pod kątem konkurencji (pomoc państwa), lecz także w trosce o zapewnienie stabilności finansowania usług świadczonych w interesie ogólnym oraz wypełnienie związanych z nimi zadań, zgodnie z postanowieniami traktatu lizbońskiego.

3.5 W związku z tym państwa członkowskie z pomocą Unii Europejskiej muszą dostosować własne budżety w celu utrzymania lub rozszerzenia zakresu krajowych usług świadczonych w interesie ogólnym, co pozwoli na skuteczne rozwiązanie problemów powstałych wskutek kryzysu społecznego.

3.6 EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, że Komisja wsparła programy szkoleniowe państw członkowskich poprzez uproszczenie zasad współfinansowania ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Jest zdania, że należy w większym stopniu wykorzystać Fundusz Spójności, aby

wzmocnić społeczny wymiar gospodarki państw członkowskich i w ten sposób zmniejszyć nierówności społeczne oraz ustabilizować gospodarkę.

### 4. Rola Unii Europejskiej

4.1 Zgodnie z zasadą pomocniczości i wyraźnymi postanowieniami traktatu lizbońskiego każde państwo członkowskie ma prawo do swobodnego określania, organizowania i finansowania – na podstawie działalności społecznej i obywatelskiej i w odniesieniu do niej – usług świadczonych w interesie ogólnym i zaspokajających podstawowe potrzeby.

4.2 Wszystkie usługi świadczone w interesie ogólnym – gospodarczym i nie tylko – z racji swojego charakteru i celów, których realizacji służą, są elementem urzeczywistniania założeń Unii Europejskiej, a zwłaszcza działań na rzecz stałej poprawy jakości życia obywateli, zagwarantowania im praw i odpowiednich warunków korzystania z nich.

4.3 Wynika z tego, że Unia, na której spoczywa obowiązek realizacji opisanych celów, jest również odpowiedzialna za narzędzia ich realizacji.

4.4 Unia musi więc dopilnować tego, by z poszanowaniem zasad pomocniczości i proporcjonalności i w zakresie kompetencji dzielonej z państwami członkowskimi świadczoneo wszystkim skuteczne i dostępne usługi publiczne, po niewygórowanej cenie i o dobrej jakości.

4.5 Przyznanie państwom członkowskim zasadniczych uprawnień do określania usług świadczonych w interesie ogólnym w niczym nie ogranicza kompetencji UE w zakresie definiowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym na szczeblu europejskim, gdy jest to niezbędne do realizacji celów Unii.

4.6 W związku z tym EKES opowiadał się w różnych opiniach za tym, aby instytucje UE – bez przesądzania o statusie podmiotów – uznały istnienie i potrzebę wspólnotowych usług świadczonych w interesie ogólnym w dziedzinach, w których UE lepiej radzi sobie z realizacją swoich celów niż każde państwo członkowskie działające samodzielnie. Dlatego też EKES proponował przeprowadzenie badań na temat możliwości wprowadzenia europejskiej usługi świadczonej w interesie ogólnym w dziedzinie energetyki.

### 5. Obowiązki świadczenia usługi publicznej i usługi powszechnej

5.1 Chociaż siły rynkowe i wolna konkurencja mają po części zapewniać dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, to art. 14 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zobowiązuje Unię i państwa członkowskie do zapewnienia, w ramach ich własnych kompetencji, by usługi były świadczone zgodnie z założeniami.

5.2 W związku z tym Unia Europejska, liberalizując sektory sieciowe (telekomunikacja, energetyka, transport, poczta), opracowała dwie nowe koncepcje: obowiązki świadczenia usługi publicznej i usługi powszechnej, służące uniknięciu sytuacji, w której samo stosowanie przepisów rynkowych umożliwiałoby podmiotom dbanie wyłącznie o zyskowne usługi, gęsto zaludnione tereny oraz wypłacalnych klientów ze szkodą dla usług nieprzynoszących dużych zysków, obszarów odizolowanych lub znajdujących się w trudnej sytuacji, wbrew zasadom równego traktowania.

5.3 Wspomniane koncepcje uzupełniają się wzajemnie, ponieważ służą udzieleniu usługobiorcom szeregu gwarancji: mniej lub bardziej rozbudowanego pakietu usług, które będą dostarczane w całej UE zgodnie z normami jakości i po niewygórowanej cenie, w sektorach, w których mają być świadczone jako usługa powszechna (telekomunikacja, poczta, elektryczność); szczególnych warunków zapewnianych przez UE lub państwa członkowskie w sektorze usług publicznych, które mogą dotyczyć nie tylko dostarczania usług użytkownikom (w tym kwestii ochrony konsumentów), lecz także bezpieczeństwa, włącznie z dostawami, niezależnością Unii, planowaniem inwestycji długoterminowych, ochroną środowiska naturalnego itp. W obydwu przypadkach istnieje możliwość odstępstwa od reguł konkurencji, jeśli stosowanie tych reguł uniemożliwia świadczenie wymienionych wyżej usług.

5.4 Pojęcie powszechnego dostępu po przystępnej cenie powinno być swego rodzaju sednem wspólnych reguł stosowanych w odniesieniu do każdego rodzaju usług świadczonych w interesie ogólnym w Unii Europejskiej, stanowiąc jednocześnie minimum obowiązków dla państw członkowskich i władz lokalnych, które nie powinny jednak ograniczać swych działań prowadzonych w interesie ogólnym, lecz je rozwijać, nadając priorytetowe znaczenie ich finansowaniu.

5.5 Pojęcie powszechnego dostępu nie wyklucza więc możliwości zapewniania przez każde państwo członkowskie innych składowych usługi świadczonej w interesie ogólnym wykraczających poza minimalne standardy, zwłaszcza w odniesieniu do obowiązku świadczenia usługi publicznej.

## 6. Środki, które należy przedsięwziąć

6.1 Wraz z przyjęciem traktatu lizbońskiego, w odniesieniu do praw podstawowych i gwarancji ich egzekwowania, Unia zapoczątkowała proces, który powinien stanowić trzon wspólnych zasad tworzenia przepisów bardziej skupionych na potrzebach społeczeństwa dzięki konkretnemu urzeczywistnieniu wszystkich praw (nie tylko prawa dostępu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym) gwarantowanych na mocy Karty praw podstawowych Unii Europejskiej każdemu europejskiemu obywatelowi.

6.2 Prawo powszechnego dostępu do usług świadczonych w interesie ogólnym nie ogranicza się więc do usług dostarczanych przez sektory sieciowe, lecz obejmuje wszystko to, co jest niezbędne do godnego życia, utrzymywania więzi społecznych i zagwarantowania praw podstawowych.

6.3 W związku z tym należy się z jednej strony zastanowić nad tym, czy – w kontekście obecnego kryzysu i zasady zrów-

noważonego rozwoju – obowiązujące przepisy (telekomunikacja, poczta, elektryczność) wystarczają do zapobieżenia spadkowi jakości oferowanych usług i zwiększaniu się wykluczenia społecznego, nierówności społecznych oraz ubóstwa, a z drugiej – czy w odniesieniu do nowo powstałych dziedzin trzeba zapewnić „wysoki poziom jakości, bezpieczeństwa i przystępności cenowej, równe traktowanie oraz propagowanie powszechnego dostępu i praw odbiorców”, które zostały określone jako zasady wspólnotowe w protokole nr 26 dołączonym do traktatu lizbońskiego.

6.4 Nie można zaprzeczyć, że obywatele pragną dla obecnych i przyszłych pokoleń większej stabilności kariery zawodowej i większego bezpieczeństwa w obliczu ryzyka bezrobocia i ubóstwa, większej równości w dostępie do kształcenia i uczenia się przez całe życie i usług społecznych oraz skuteczniejszej ochrony równowagi ekologicznej.

6.5 W związku z tym prawo powszechności mogłoby dotyczyć dostępu do:

- konta bankowego i udogodnień płatniczych;
- przystępnych kredytów w postaci mikrokredytów lub objętych gwarancjami państwowymi;
- godnych warunków mieszkaniowych;
- usług opieki domowej;
- możliwości w zakresie mobilności;
- usług społecznych;
- specjalnych rozwiązań dla osób niepełnosprawnych itp.;
- dostępu do energii;
- bezpiecznego dostępu do technologii cyfrowych.

6.6 Trwający kryzys, a także poszukiwanie najlepszych sposobów jego rozwiązania oraz realizacja postanowień traktatu lizbońskiego (art. 14 TFUE, karta praw podstawowych, protokół nr 26) powinny skłonić instytucje UE do ponownego rozważenia i oceny miejsca i roli usług świadczonych w interesie ogólnym w obecnej sytuacji, a także do dostosowania tych usług do współczesnych realiów.

6.7 EKES proponuje rozpoczęcie debaty z udziałem wszystkich zainteresowanych stron i społeczeństwa obywatelskiego na temat potencjalnej użyteczności nowych „obowiązków świadczenia usługi publicznej”, a nawet nowych usług świadczonych w interesie ogólnym, w celu przezwyciężenia kryzysu oraz powiązania i wytworzenia synergii trzech elementów spójności – wymiaru gospodarczego, społecznego i terytorialnego – które do tej pory były zbyt od siebie oddzielone, a także wypracowania rozwiązań umożliwiających zrównoważony rozwój.

6.8 W takim kontekście EKES wzywa do przygotowania sprawozdania dotyczącego „promowania powszechnego dostępu do praw gwarantowanych w UE i do usług świadczonych w interesie ogólnym” oraz do określenia nowych

celów tychże usług, które mogłyby być realizowane w ramach przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu oraz, ogólnie, wdrażania strategii „Europa 2020”, a także promowania zrównoważonego rozwoju i ekologicznej gospodarki.

Bruksela, 15 września 2010 r.

*Przewodniczący*  
*Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego*  
Mario SEPI

---