

Régiók Bizottsága vélemény – Tárgy: „A Bizottság közleménye – A Közösség lisszaboni programjának végrehajtása: Az általános érdekű szociális szolgáltatások az Európai Unióban”

(2007/C 57/08)

A RÉGIÓK BIZOTTSÁGA,

tekintettel „A Közösség lisszaboni programjának végrehajtása: Az általános érdekű szociális szolgáltatások az Európai Unióban” című európai bizottsági közleményre (COM (2006) 177 final),

tekintettel az Európai Bizottság 2006. április 26-i határozatára, amely szerint az Európai Közösséget létrehozó szerződés 265. cikkének első bekezdése alapján e tárgyban kikéri a Régiók Bizottsága véleményét,

tekintettel elnökének 2006. június 13-i határozatára, amely szerint a „Gazdaság- és szociálpolitika” szakbizottságot megbízza e vélemény kidolgozásával,

tekintettel az Európai Közösség létrehozásáról szóló szerződésnek az általános érdekű szolgáltatásokról szóló, 16. cikkére, továbbá ugyanezen szerződés 2., 5., 73., 81., 86., 87., 88. és 295. cikkére,

tekintettel az Európai Alapjogi Chartának az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokhoz való hozzáférésről szóló, 36. cikkére,

tekintettel a Rómában, 2004. október 29-én az állam- és kormányfők által aláírt, az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés III-122. cikkére,

tekintettel véleményére a következő tárgyban: „Zöld könyv az általános érdekű szolgáltatásokról” (CdR 149/2003 fin) ⁽¹⁾,

tekintettel véleményére a következő tárgyban: „A Bizottság közleménye az általános érdekű szolgáltatásokról Európában” (CdR 470/2000 fin) ⁽²⁾,

tekintettel véleményére a következő tárgyban: az „Európai Bizottság által az EK-Szerződés 86. cikke rendelkezéseinek az állami támogatások közszolgáltatási kompenzáció formájában történő alkalmazására alkotott határozattervezete, valamint a tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról szóló 80/723/EKG bizottsági irányelvet módosító irányelvertervezete, továbbá a közszolgáltatási kompenzáció formájában történő állami támogatások közösségi szabályozásának tervezete” (CdR 155/2004 fin) ⁽³⁾,

tekintettel véleményére a következő tárgyban: „Javaslat európai parlamenti és a tanácsi irányelvre a belpiaci szolgáltatásokról” (CdR 154/2004 fin) ⁽⁴⁾

tekintettel véleményére a következő tárgyban: „Zöld könyv az állami és a magánszektor közötti partnerségi kapcsolatokról (PPP-k), valamint a közbeszerzésre és koncesszióra vonatkozó közösségi szabályozásról” (CdR 239/2004 fin) ⁽⁵⁾,

tekintettel véleményére a következő tárgyban: „A Bizottság közleménye – Fehér könyv az általános érdekű szolgáltatásokról” (CdR 327/2004 fin) ⁽⁶⁾,

tekintettel a „Gazdaság- és szociálpolitika” szakbizottság által 2006. október 20-án elfogadott véleménytervezetre (CdR 181/2005 rev. 1; előadó: **Jean-Louis Destans**, Eure megye tanácsának elnöke (FR/PES),

mivel:

- (1) Az általános érdekű szociális szolgáltatások – jóllehet a tagállamok eltérő módon fejlesztik őket – az európai szociális modell egyik alapelemét jelentik ⁽⁷⁾.

⁽¹⁾ HL C 73., 2004.3.23.

⁽²⁾ HL C 19., 2002.1.22.

⁽³⁾ HL C 43., 2005.2.18.

⁽⁴⁾ HL C 43., 2005.2.18.

⁽⁵⁾ HL C 71., 2005.3.22.

⁽⁶⁾ HL C 164., 2005.7.5.

⁽⁷⁾ A 2006. július 13-i, az európai, szociális modell jövőjéről szóló európai parlamenti jelentéstervezet, annak is különösen 23. és 24. pontja.

- (2) Ebből kifolyólag stabil és átlátható közösségi jogi keret kialakítására van szükség az általános érdekű szociális szolgáltatások fejlesztéséhez mindamelllett, hogy e szolgáltatások feladatainak, irányításának és finanszírozásának meghatározása során tiszteletben tartjuk a szubszidiaritás elvét, illetve a helyi és regionális önkormányzatok hatásköreit.
- (3) E tekintetben az általános érdekű szociális szolgáltatások feladatainak és felépítésének meghatározásában a helyi önkormányzás szabadságát és a szabadság elvét meg kell erősíteni, annál is inkább, mivel általában a helyi önkormányzatoknak – mint a lakóhelyen megnyilvánuló szolidaritás biztosítóinak – a feladata elsősorban e szolgáltatások irányítása.
- (4) Emlékeztetni kell arra, hogy az általános érdekű szociális szolgáltatások az általános érdekű szolgáltatások csoportjának szerves részét képezik, és így az Európai Unión belül az emberi és társadalmi szolidaritást biztosítják.
- (5) Éppen ezért kapcsolódni kell az EK-Szerződés 16. cikkéhez, amely hangsúlyozza az általános gazdasági érdekű szolgáltatások szerepét az Unió „társadalmi és területi kohéziójában”, és – minthogy az EU Alapjogi Chartájának 36. cikke elismeri az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokhoz való hozzáférést mint alapjogot – el kell ismerni és biztosítani kell a polgárok hozzáférést az általános érdekű szociális szolgáltatásokhoz.
- (6) Az általános érdekű szociális szolgáltatások – ugyanúgy, ahogyan az általános gazdasági érdekű szolgáltatások – a lisszaboni stratégia végrehajtásának hatékony eszközét jelentik az EU területének gazdasági növekedése és versenyképessége szempontjából.
- (7) E tekintetben jobban meg kell különböztetni az általános érdekű és az általános gazdasági érdekű szolgáltatások fogalmát, hogy az általános érdekű szociális szolgáltatások jellegzetességei könnyebben felismerhetők legyenek.
- (8) A fogalmak elhatárolásának főként az a célja, hogy bemutassa a megkülönböztetés eltérő jogi következményeit, és biztosítsa a helyi szereplők számára a közösségi jognak az általános érdekű szociális szolgáltatásokra való alkalmazása kapcsán az optimális jogi és pénzügyi biztonságot, valamint növelje a játéktérüket. Ezáltal lehetővé tesszük, hogy az Unió még jobban támogassa a helyi szereplőket az általános érdekű szociális szolgáltatásokkal kapcsolatos feladataik végrehajtásában.
- (9) Ennek érdekében az Európai Bizottságnak erőfeszítéseket kell tennie az általános érdekű szociális szolgáltatásokra alkalmazandó pozitív jogszabályok támogatása érdekében, hogy átláthatóbb helyzet jöjjön létre az általános érdekű szociális szolgáltatásokkal kapcsolatban, valamint megszűnjön a jogbizonytalanság a hatályos idevágó közösségi jogszabályok vonatkozásában.
- (10) Ezért elő kell segíteni a koherenciát az Európai Uniónak az általános érdekű szolgáltatásokra vonatkozó szabályozás, valamint a Világkereskedelmi Szervezeten belüli tárgyalások keretében elfoglalt álláspontja között, ezen belül is a szolgáltatások kereskedelmére vonatkozó általános megállapodás „szociális és egészségügyi szolgáltatások” részterületére vonatkozóan,

a 2006. december 6-7-én tartott 67. plenáris ülésén (a december 6-i ülésnapon) elfogadta az alábbi véleményt.

1. A Régiók Bizottságának nézetei

A Régiók Bizottsága

1.1 **üdvözl**i az Európai Bizottság kezdeményezését, amely az általános érdekű szolgáltatásokról szóló fehér könyv megvalósításához kapcsolódik, hiszen utóbbi az általános érdekű szociális és egészségügyi szolgáltatások „sajátos jellemzőinek azonosítására”, „valamint a keret, amelyben működnek (...) pontosítására” „rendszerző megközelítést” ígért;

1.2 **helyesli** azt, hogy ez a lépés a lisszaboni stratégia és a Szociálpolitikai Menetrend megvalósításának keretén belül történik, mivel az általános érdekű szociális szolgáltatások, csakúgy, mint az általános gazdasági érdekű szolgáltatások, a

szolidaritás és az EU gazdasági versenyképességének forrásai, melyek közeli munkahelyeket teremtenek, valamint az európai szociális modell, a nemzeti szociális védelmi rendszerek és a társadalmi beilleszkedés alkotóelemei;

1.3 **támogatja** a közleményt a tekintetben, hogy az a szociális szolgáltatásokat az általános érdekű szolgáltatások körébe helyezi. Ezek az egzisztenciális és életbevágóan fontos szolgáltatások ugyanis különleges védelmi és szolidaritási feladatokat töltenek be, és vagy közvetlenül a helyi és regionális önkormányzatok biztosítják őket, vagy külön szereplőkre bízzák biztosításukat. Ily módon a tagállamok által biztosított, az állami szociálpolitika célkitűzéseit szem előtt tartó szabályozási folyamat részei. Az e szolgáltatások feladatainak megfelelő teljesítésével kapcsolatos követelményeket – ahogyan azt a Szerződés 16. cikke és 86. cikkének (2) bekezdése kimondja – előzetesen alkalmazni kell;

1.4 **leszögezi**, hogy e tekintetben az általános érdekű szociális szolgáltatások nem tekinthetők a lakosságnak nyújtott szolgáltatások „maradékának”, hanem annak eszközei, hogy minden polgár minőségi szociális szolgáltatásokhoz juthasson;

1.5 **emlékeztet** ugyanis arra, hogy az általános érdekű szociális szolgáltatások célja a tagállami hatáskörbe tartozó általános szociálpolitikai célkitűzések megvalósításának biztosítása, az alapvető szociális igények kielégítése, vagyis az egészségügy, a lakhatás, az idősek és a fogyatékkal élők ápolása és gondozása, az oktatás, a képzés és a foglalkoztatás, illetve a sérülékeny és kiszolgáltatott helyzetben lévő, a szociális szolgáltatásokra rászoruló személyekkel szembeni szolidaritás;

1.6 **emlékeztet** arra, hogy az általános érdekű szociális szolgáltatások aktívan hozzájárulnak az emberi jogok biztosításához és az emberi méltóság tiszteletben tartásához, ahogyan az az Európai Alapjogi Chartában áll, és ahogyan az következik a tagállamok közös alkotmányos hagyományából és az Európa Tanács átdolgozott Szociális Chartája és az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata útján tett nemzetközi kötelezettségvállalásaikból;

1.7 **úgy véli**, hogy az általános érdekű szociális szolgáltatások hozzájárulnak a Közösségnek a Szerződés 2. és 3. cikke által meghatározott feladatainak a végrehajtásához, nevezetesen a magas színvonalú szociális védelem biztosításához, az életszínvonal növeléséhez, a magas színvonalú egészségvédelemhez és a gazdasági és társadalmi kohézió erősítéséhez;

1.8 ennek kapcsán **kijelenti**, hogy az általános érdekű szociális szolgáltatásoknak stabil gazdasági és jogi keretben történő fejlesztése és modernizálása a Közösség érdeke, és a szabályozást az illetékes hatóságoknak kell végrehajtani helyi és regionális szinten;

1.9 kedvezően **fogadja** az Európai Bizottság azon lépését, amellyel meg kívánja határozni az általános érdekű szociális szolgáltatások jellemzőit, valamint a jelenlegi és jövőbeli szociális igények kielégítéséhez elengedhetetlen modernizációs intézkedéseket, melyek szervesen kapcsolhatók a népesség előregedéséhez, a kohéziós igényekhez, a társadalmi beilleszkedéshez a lakóhelyen helyi és regionális szinten;

1.10 **egyetért** az Európai Bizottságnak e szolgáltatások sajátos jellemzőire vonatkozó elemzésével, nevezetesen azzal, ami a regionális és helyi szolgáltatások a szolidaritás elve szerint való működését, valamint személyre szabott jellegét illeti. Ezeket a sajátos jellemzőket figyelembe kell venni a belső piacra vonatkozó közösségi jog és a versenyjog alkalmazása kapcsán, tekintettel a Közösségen belüli kereskedelemre gyakorolt csekély hatásukra, illetve arra, hogy fejlesztésük a Közösség érdeke;

1.11 **meg van győződve arról**, hogy a jogbiztonság hiányát pótolni kell, vagyis meg kell határozni a közösségi jog alkalmazásának feltételeit az általános érdekű szociális szolgáltatások biztosításának szabályaira. Az általános érdekű szociális szolgáltatások a hiányzó jogbiztonság miatt túlzott mértékben a

verseny és a belső piac általános szabályai alá vannak rendelve, ami esetleg nem célszerű a helyi és regionális önkormányzatoktól kapott sajátos feladataik szempontjából. Ez a jogbizonytalanság egyértelműen megmutatkozott abban a vitában, amelyben az a kérdés merült fel, hogy be kell-e ezeket a szolgáltatásokat vonni a belső piaci szolgáltatásokról szóló irányelvjavaslatba. Végül az irányelv hatályán kívül maradtak;

1.12 különösen **elégedett**, amiért emlékeztettek a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartására: a szubszidiaritás elve lehetővé teszi azt, hogy a tagállamok és területi önkormányzataik kizárólagos hatásköre maradjon az általános érdekű szociális szolgáltatások hatóköre, megszervezésének elve, finanszírozásuk és szabályozásuk módja;

1.13 **úgy véli** egyébiránt, hogy az általános érdekű szociális szolgáltatásokat alapvetően a legmegfelelőbb szolgáltatóknak kellene nyújtaniuk. A piac spontán módon nem képes kielégíteni a hozzájuk kapcsolódó általános jellegre, hozzáférhetőségre, minőségre és területi beosztásra való igényt, ezért strukturális állami beavatkozásra van szükség, elsősorban a polgárokhoz legközelebb álló helyi és regionális önkormányzatok kínálati és díjszabási rendszerében;

1.14 **úgy ítéli meg**, hogy a kielégítendő igények egzisztenciális jellege (lakhatás, egészségügy, foglalkoztatás), az általános érdekű szociális szolgáltatások nyújtói és felhasználói közötti aszimmetrikus információáramlás, valamint a felhasználók egy jelentős hányadának sérülékenysége a kínálatnak a „normál” szállító-fogyasztó kapcsolattól eltérő szabályozását teszi szükségessé és indokoltá.

1.15 **úgy véli**, hogy nem a belső piac alapvető szabadságainak és az Európai Unió alapvető jogai érvényesülésének, vagy még inkább az általános érdekű feladatok megfelelő teljesítése követelményeinek a szembeállításáról van szó, hanem épp ellenkezőleg: azok összeegyeztetéséről egy a fenti szolgáltatások sajátosságaihoz, valamint az állami és magánszereplőkre bízott különleges feladatokhoz igazított közösségi keret segítségével, figyelembe véve az ezekre a személyekhez közeli szolgáltatásokra jellemző, a Közösségen belüli kereskedelemre gyakorolt általában csekély hatást. Ezt az egyeztető szellemet kell alkalmazni a belső piac és az Európai Unió külpolitikája szempontjából is a szolgáltatások világkereskedelméről szóló tárgyalások során, a szociális és egészségügyi szolgáltatások részterületén is;

1.16 **abból indul ki**, hogy az általános érdekű szociális szolgáltatások szabályozása továbbra is kizárólag a tagállamok, és ezeken belül az illetékes hatóságok feladata. Az RB véleménye szerint tisztázni kell a közösségi jog alkalmazásának feltételeit e szolgáltatások nyújtásának konkrét módozataira vonatkozóan, nevezetesen az alábbi kérdésekben:

– a szolgáltatók megbízásának feltételei az általános érdekű szolgáltatás minősége tekintetében, és a kompenzáció formájában történő támogatások kompatibilitási feltételeként,

- különleges és kizárólagos jogok adományozása elsősorban a non-profit és karitatív szervezeteknek,
- az engedélyezési szabályok egyértelmű és átlátható meghatározása, melyek célja a külső szolgáltatók rendszerbe foglalása a felhasználók és a szolgáltatók közötti tájékoztatás aszimmetriájának felszámolása érdekében,
- a szolgáltatások szolidáris alapú finanszírozása, nevezetesen a Szerződés rendelkezései és az illetékes hatóságok által a szolgáltatóknak nyújtott támogatások és finanszírozási rendszerek összeegyeztethetőségének feltételei. E támogatások célja a szociális és egészségügyi szolgáltatások állandóságának biztosítása a lakóhelyen, valamint új szolgáltatások kifejlesztése az új igényekre válaszul.

A Régiók Bizottsága így emlékeztet arra, hogy az általános érdekű szociális szolgáltatásokkal összefüggő feladatok teljesítését nem gátolhatja a Szerződés rendelkezéseinek végrehajtása;

1.17 **hangsúlyozza**, hogy az általános érdekű szociális szolgáltatások irányítása elveinek és szabályainak végrehajtásában a tagállamoknak és a területi önkormányzatoknak tiszteletben kell tartaniuk az EK-Szerződés általános elveit, köztük az egyenlő bánásmódot, a szabad áramlást, a szabad versenyt és az átláthatóságot elvét;

1.18 **megjegyzi** ugyanakkor, hogy a szubszidiaritás elve nem gátolhatja meg az EK-t a tagállamokkal közös felelősségének gyakorlásában, ami az általános érdekű szociális szolgáltatások megfelelő működésének ellenőrzését illeti a Szerződés 16. cikkének megfelelően;

1.19 **nem érti**, a közleménybe miért nem került be az egészségügyi szolgáltatások területe, bár tudomásul veszi az Európai Bizottság szándékát, mely szerint ezekkel külön kezdeményezésben foglalkozik majd. Már most azt követeli, hogy a jövőben a szociális és egészségügyi szolgáltatások tekintetében dolgozzák ki a két fogalom egyértelmű és jól megkülönböztethető meghatározását;

1.20 **sajnálattal fejezi ki** amiatt, hogy az Európai Bizottság megelégedett az általános érdekű szociális szolgáltatások „szervezési kritériumainak” pusztá felsorolásával, és nem használta ki az alkalmat a különböző elképzelések pontos leírására, elsősorban a tagállamokban e szolgáltatásokat meghatározó politikai elképzelések részletezésére;

1.21 **mindenesetre úgy ítéli**, hogy e szervezési kritériumok felsorolását nem tekinthetjük kimerítőnek vagy végesnek, mivel a tagállamok és helyi önkormányzataik szabadon rendelkezhetnek az általános érdekű szociális szolgáltatások szervezésének meghatározásáról;

1.22 **helyesli** az Európai Bizottságnak az általános érdekű szociális szolgáltatásokkal szemben támasztott, modernizációra és minőségre irányuló általános igényét, melynek része e szolgáltatások folyamatos decentralizációja a regionális és helyi szint felé; főként a minőség tekintetében van szükség a jövőben is annak biztosítására, hogy a szociális szolgáltatást nyújtókra annak a tagállamnak a minőségi normái és jogi keretfeltételei vonatkozzanak, amelyben a szolgáltatást nyújtják;

1.23 **egyértért** az Európai Bizottság azon törekvéssel, amely az általános érdekű szociális szolgáltatások helyzete nyomon követésének megszervezésére irányul az Európai Unión belül, és szeretné, ha teljes mértékben bevonná ebbe;

1.24 **üdvözli** azt, hogy az Európai Bizottság kapcsolatot teremt az általános érdekű szociális szolgáltatások és a társadalmi beilleszkedésre vonatkozó nemzeti cselekvési tervek vizsgálata között, figyelembe véve e célkitűzés helyi dimenzióját⁽⁸⁾, de kéri az Európai Bizottságot, hogy legyen pontosabb a koordináció nyílt módszerének alkalmazásával kapcsolatban, amelyet előnyben részesít a közlemény nyomon követésének keretében, és nevezze meg a folyamatban részt vevő különböző feleket;

1.25 **támogatja** az Európai Bizottság kötelezettségvállalását, mely szerint fontolóra veszi „egy jogalkotási javaslat szükségességét és jogi lehetőségét” az általános érdekű szociális szolgáltatások tárgyában, és így csatlakozik a Régiók Bizottsága által elfogadott állásponthez, amellyel utóbbi olyan keret-jogalkotási javaslat mellett érvel, amely lehetővé tenné bizonyos közös pozitív elvek meghatározását az összes általános érdekű szociális szolgáltatás számára⁽⁹⁾. E két javaslat ugyanakkor egymást kiegészítő jellegű és koherens kell, hogy legyen.

2. A Régiók Bizottságának javaslatai

A Régiók Bizottsága

2.1 felkéri az Európai Bizottságot, hogy a lehető leghamarabb tegye egyértelművé az általános érdekű szociális szolgáltatásokra vonatkozó jogalkotási javaslatok természetét, és valósítsa meg a fontos nyomonkövetési eljárást és párbeszédet, továbbá a javasolt kétévenkénti jelentéseket;

2.2 felkéri az Európai Bizottságot, hogy tartsa magát az általános érdekű szociális szolgáltatásokra vonatkozó jogalkotási javaslat szükségességének és jogi lehetőségének megvizsgálása melletti elkötelezettségéhez a koordináció nyílt módszerének alkalmazása végén;

⁽⁸⁾ Az RB 2004. április 22-i véleménye (ECOS-027) a társadalmi beilleszkedésről szóló közös jelentésről, amely összefoglalja a társadalmi beilleszkedés érdekében kidolgozott nemzeti cselekvési tervek vizsgálatánál eredményeit, annak is különösen 2.5. és 2.6. pontja.

⁽⁹⁾ Az általános érdekű szociális szolgáltatásokról szóló bizottsági fehér könyvről készült, 2005. február 23-i ECOS/040 RB-velemény, és különösen annak 1.18. pontja.

2.3 újfent felkéri az Európai Bizottságot⁽¹⁰⁾, hogy tegyen javaslatot olyan jogi szabályozásra, amely lehetővé tenné bizonyos közös pozitív elvek meghatározását az általános érdekű szociális szolgáltatások számára, mintegy „ernyő” kezdeményezésként több más, szintén az általános érdekű szociális szolgáltatásokra vonatkozó kiegészítő jogszabályjavaslat számára, figyelembe véve e szolgáltatások sajátosságait, és mindezt a helyi és regionális önkormányzatok és a szolgáltatók jogbiztonsága érdekében;

2.4 felkéri az Európai Bizottságot az érintett általános érdekű szociális szolgáltatások pontosabb és igényesebb besorolására (kategóriák) és meghatározására, és az általános érdekű szolgáltatások tagállamok által meghatározott kritériumai követelményeinek figyelembevételére, továbbá arra, hogy e kritériumokat fogadja el e szolgáltatások meghatározásának teljes értékű elemeiként;

2.5 ezzel kapcsolatban kéri az Európai Bizottságot, hogy ne zárja le az általános érdekű szociális szolgáltatásokról alkotott különféle elképzelések, a hozzájuk kapcsolódó feladatok és megszervezésük lehetőségeinek sorát, és tartsa tiszteletben a szubszidiaritás és a tagállamok szabadságának elvét, miközben

meghatározza az elveket, a feladatokat, valamint a finanszírozási és szervezési módokat;

2.6 javasolja az Európai Bizottságnak, hogy vonja be a Régiók Bizottságát az általános érdekű szociális szolgáltatások folyamatos nyomon követésébe és értékelésébe (a következő szempontokból: megvan-e a mindenki számára biztosítandó hozzáférés joga a kínált szolgáltatásokhoz és a kínált szolgáltatások pénzügyi fenntarthatósága, továbbá milyen a kapcsolat a meghatározott célok és az elért teljesítmény között);

2.7 helyesli az Európai Bizottság vállalását, mely szerint 2007 közepéig közzéteszi az első kétévenkénti jelentést az általános érdekű szociális szolgáltatásokról az ágazat működéséről, társadalmi-gazdasági jelentőségéről és a közösségi jog szerepéről készített tanulmány eredményei alapján;

2.8 végül felhívja a figyelmet a közlemény iránymutatásai és az Európai Uniónak a szolgáltatások világgereskedelméről szóló tárgyalások során, a szociális és egészségügyi szolgáltatások részterületén folytatandó politikája közötti koherencia szükségességére.

Kelt Brüsszelben, 2006. december 6-án.

a Régiók Bizottsága
elnöke
Michel DELEBARRE

⁽¹⁰⁾ Az általános érdekű szociális szolgáltatásokról szóló bizottsági fehér könyvről készült, 2005. február 23-i ECOS/040 RB-vélemény, és különösen annak 1.18. pontja.