

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

COM(2006) 177 final

(2007/C 161/22)

2006. április 26-án az Európai Bizottság az Európai Közösséget létrehozó szerződés 262. cikke alapján úgy határozott, hogy kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a fenti tárgyban.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Közlekedés, energia, infrastruktúra és információs társadalom” szekció 2007. február 21-én elfogadta véleményét. (Előadó: Raymond HENCKS)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2007. március 14-15-én tartott 434. plenáris ülésén (a március 15-i ülésnapon) 143 szavazattal 61 ellenében, 9 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Ajánlások és értékelés

1.1 Az általános érdekű szociális szolgáltatások célja a kollektív szolidaritás útján megvalósuló társadalmi, területi és gazdasági kohézió a személyek testi és szellemi sérthetlenségét veszélyeztető társadalmi kiszolgáltatottság különböző formáinak kezelésére: betegség, öregség, munkaképtelenség, fogyatékt, létbizonytalanság, szegénység, társadalmi kirekesztés, kábítószerfüggés, családi és lakhatási nehézségek, a külföldiek beilleszkedésével kapcsolatos problémák.

Az általános érdekű szociális szolgáltatásokat integrációs dimenzió is jellemzi, ami túlmegy a legkiszolgáltatottabbaknak nyújtott egyszerű segítségnyújtáson vagy egyéb intézkedésen. Céljuk az összes igény kielégítése, mindenki számára lehetővé téve az alapvető szociális szolgáltatásokhoz való hozzáférést; a polgári szerepvállalás és az alapvető jogok tényleges gyakorlásának részét képezik.

1.2 A jövőben tehát nem a gazdasági és szociális érdekek szembeállítására, hanem egyfajta konstruktív szinergia kialakítására és a két terület harmonikus kombinációjára kell törekedni.

1.3 A fenti gondolatmenetet folytatva az EGSZB úgy véli, hogy a gazdasági, illetve nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatások megkülönböztetésének kockázatos útja helyett inkább a szolgáltatás természetét érdemes megvizsgálni, tehát a hozzá kapcsolódó feladatokat, célokat, illetve meg kell határozni, hogy mely szolgáltatások tartoznak a verseny és a belső piac szabályainak alkalmazási körébe, és mely szolgáltatásokat – az általános érdek, a társadalmi, területi vagy gazdasági kohézió okán és a szubszidiaritás elvének megfelelően – mentesítik ezek alól a közösségi hatóságok vagy a tagállami, regionális vagy helyi hatóságok.

1.4 Meg kell tehát határozni közösségi szinten bizonyos, az általános érdekű szolgáltatásokkal kapcsolatos, minden általános érdekű (gazdasági és nem gazdasági jellegű) szolgáltatásra, így az általános érdekű szociális szolgáltatásokra is érvényes, közös referenciákat és normákat. Ezeket az egyes szolgáltatások sajátosságaihoz igazított közösségi jogi keret meghatározására alkalmas, együttdöntési eljárással elfogadott keretirányelvben kell rögzíteni.

1.5 Az általános érdekű feladat túlzásoktól és diszkriminációtól mentes, átlátható végrehajtása érdekében e szolgáltatások közérdeken, társadalmi, területi és gazdasági kohézió alapuló indokait a tagállamoknak „megbízói” vagy ezzel egyenértékű hivatalos jogi aktusban és engedélyezési szabályokban kellene elfogadniuk, mely dokumentumok leírják a feladatot, melyet az adott tagállam illetékes hatósága az általános érdekű szolgáltatások nyújtóira bíz, meghatározzák a szolgáltatók jogait és kötelességeit a szabályozással a gazdasági szereplők számára biztosított kezdeményezési képesség sérelme nélkül.

1.6 Az általános érdekű szociális szolgáltatások értékelésével kapcsolatban az EGSZB emlékeztet arra a javaslatára, hogy hozzanak létre megfigyelőközpontot a gazdasági, illetve nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatások értékelésére, melynek tagjai az Európai Parlament és a Régiók Bizottsága képviselőinek, valamint – az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság útján – a szervezett civil társadalom képviselőinek köréből kerülnének ki. A hatóságoknak nemzeti, regionális és helyi szinten is be kell vonniuk a különböző szereplőket, a szolgáltatókat és a szociális szolgáltatások igénybevevőit, a szociális partnereket, a szociális gazdaság szervezeteit, a kirekesztés ellen küzdő szervezeteket stb. az általános érdekű szociális szolgáltatások szabályozásába.

2. Bevezetés

2.1 Az általános érdekű szociális szolgáltatások – mint általában az általános érdekű szolgáltatások, melyeknek részét képezik – az emberi méltóság alapját jelentik, mindenki számára biztosítják a szociális igazságossághoz való jogot és az alapvető jogok tiszteletben tartását, amint azt az Alapjogi Charta és a nemzetközi kötelezettségvállalások, nevezetesen a felülvizsgált Európai Szociális Charta és az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata meghatározza. A polgári szerepvállalás tényleges gyakorlásának részét képezik. Céljuk a kollektív szolidaritás útján megvalósuló társadalmi, területi és gazdasági kohézió a személyek testi és szellemi sérthetlenségét veszélyeztető társadalmi kiszolgáltatottság különböző formáinak kezelésére: betegség, öregség, munkaképtelenség, fogyatékt, létbizonytalanság, szegénység, társadalmi kirekesztés, kábítószerfüggés, családi és lakhatási nehézségek, a külföldiek beilleszkedésével kapcsolatos problémák.

Az általános érdekű szociális szolgáltatásokat integrációs dimenzió is jellemzi, ami túlmegy a legkiszolgáltatottabbaknak nyújtott egyszerű segítségnyújtáson vagy egyéb intézkedésen. Céljuk az összes igény kielégítése, mindenki számára lehetővé téve az alapvető szociális szolgáltatásokhoz való hozzáférést.

2.2 Az általános érdekű szociális szolgáltatások sajátos hozzájárulása tehát az alapvető emberi jogokhoz való sajátos kapcsolattal függ össze. E jogok érvényesülése a helyi, regionális, nemzeti és európai hatóságok felelőssége a szubszidiaritás és az arányosság elvének megfelelően, melyek értelmében az Európai Bizottság fellépése nem haladhatja meg azt a szintet, amely a szerződés céljainak eléréséhez szükséges.

2.3 Mivel e szolgáltatások díjszabása nem mindig tükrözi közvetlenül azok költségeit, sem pedig a kereslet-kínálat törvényét, mindenki számára elérhető áron való hozzáférhetővé tételük kollektív finanszírozás nélkül nem volna elképzelhető.

2.4 Az általános érdekű szociális szolgáltatások pénzügyi alapjainak biztosításán túl a hatóságok általános feladata a szociális szolgáltatások működésének garantálása és színvonaluk megőrzése a különböző szereplők kompetenciájának tiszteletben tartásával.

2.5 Ezenkívül az általános érdekű szociális szolgáltatások – ahogyan egyébként az összes általános érdekű szolgáltatás – nem csupán a gazdasági és társadalmi kohézió fontos elemei, hanem jelentős mértékben hozzájárulnak az európai gazdaság versenyképességéhez és számos közeli munkahelyet kínálnak.

2.6 A szociális szolgáltatások skálája rendkívül széles, hiszen magában foglalja többek között a nyugdíjasotthonokat, a fogyatékkal élők intézményeit, a menhelyeket, gyermekotthonokat, a fizikai bántalmazásnak kitett nők, a bevándorlók és a menekültek számára létesített szálláshelyeket, a lábadozókat és ápolásra szorulókat ellátó központokat, a szociális szálláshelyeket működtető, illetve ifjúságvédelemmel foglalkozó, szociális és oktatási segítséget nyújtó szervezeteket, diákotthonokat, bölcsődéket és napköziket, egészségügyi és szociális központokat, át- és továbbképzési intézményeket, a személyeket segítő szolgáltatásokat, az otthoni segítségnyújtást, a családsegítő szolgáltatásokat.

2.7 Ezeket a szolgáltatásokat valamennyi tagállamban többféle jogállású szolgáltatók nyújtják. Sokan közülük a szociális, illetve szövetkezeti gazdaság szolidaritási elven működő szervezetei közé tartoznak, nonprofit jellegűek (egyesületek, önszervező szervezetek, szövetkezetek, alapítványok), rendkívül változatos háttérrel (közszféra, karitatív és filantróp szívetek, egyházi, illetve magánszervezetek stb.). E szolgáltatások tevékenységét a közhatóságok által meghatározott szabályozási és pénzügyi keretek irányítják.

3. Az Európai Bizottság javaslata

3.1 A közösségi lisszaboni program végrehajtásának keretében az Európai Bizottság 2006. április 26-án az általános érdekű szolgáltatásokról szóló fehér könyv (COM(2004) 374 final), valamint a belső piaci szolgáltatásokról szóló irányelv tárgyában 2006. február 16-án történt európai parlamenti szavazás folyamánként közleményt adott ki az általános érdekű szociális szolgáltatásokról.

3.2 Ez a szükséges jogi pontosításokat megtenni hivatott, „értelmező jellegű” közlemény csak a szociális szolgáltatásokkal foglalkozik, kivéve az egészségügyi szolgáltatásokat (melyek

2007-ben külön keretben kerülnek tárgyalásra), és a közeljövőre nézve nem irányoz elő a tárgyban jogalkotási kezdeményezést. A valamennyi szereplőt bevonó, nyílt és folyamatos konzultációs folyamat, a szociális szolgáltatásokról szóló kétéves jelentések, illetve az első kétéves jelentés 2007-es megjelenését előkészítő, folyamatban lévő tanulmány alapján megvizsgálja egy esetleges jogalkotási javaslat szükségességét és jogi lehetőségét, és adott esetben dönt annak kidolgozásáról.

3.3 A közlemény háttérét a Közösség és a tagállamok között az általános gazdasági érdekű szolgáltatások tekintetében megosztott felelősség adja meg, melyet az EK-Szerződés 16. cikke rögzít.

3.4 A közlemény két csoportba sorolja az általános érdekű szociális szolgáltatásokat: megkülönbözteti egyrészt a szociális védelem jogi és kiegészítő rendszereit, másrészt pedig az egyéb, közvetlenül az egyénnek nyújtott alapvető szolgáltatásokat, mint például az élet során jelentkező különböző válságok vagy kihívások kezelésében, a társadalomba való teljes beilleszkedésben, a fogyatékkal élő vagy egészségügyi problémákkal küzdő személyek integrációjában nyújtott segítség vagy a szociális lakhatás.

3.5 Mindezek a szociális szolgáltatások különböző sajátosságokon alapulnak, mint a szolidaritás, a többfunkciójú és személyre szabott jelleg (az egyes rászorulóknak igényeihez alkalmazkodva), a nonprofit jelleg, az önkéntesség és a társadalmi munka, a kulturális hagyományba való beágyazottság, illetve a szolgáltatók és a szolgáltatások igénybevevői közötti aszimmetrikus kapcsolat.

3.6 Az Európai Bizottság hangsúlyozza, hogy a szociális szolgáltatások korszerűsítése az aktuális európai feladatok egyik legfontosabbika; elismeri, hogy a szociális szolgáltatások az európai szociális modell szerves részét alkotják, és bár nem képeznek külön jogi kategóriát az általános érdekű szolgáltatások között, az európai társadalom és gazdaság pilléreiként mégis sajátos helyet töltenek be, hiszen hozzájárulnak az alapvető szociális jogok tényleges érvényre juttatásához.

3.7 Az Európai Bizottság megállapítja, hogy a szociális szolgáltatások jelentős teret nyert ágazata modernizációs folyamaton megy keresztül, hogy kezelni tudja az általános érvényűség, a minőség és a pénzügyi fenntarthatóság közötti feszültségeket. A szociális szolgáltatások egyre nagyobb része, amelyet eddig közvetlenül a hatóságok irányítottak, kerül a belső piacot és a versenyt irányító közösségi szabályok hatókörébe.

3.8 Az Európai Bizottság elismeri, hogy a szociális területen működő hatósági és magánszolgáltatók bizonytalansági forrásként élik meg az általános érdekű szociális szolgáltatások versenyszabályokkal kapcsolatos jogi helyzetét. Kijelenti, hogy igyekszik csökkenteni ezt a bizonytalanságot, illetve pontosítani annak hatását, ám teljesen nem képes azt megszüntetni.

4. Általános megjegyzések

4.1 Az Európai Bizottság az általános érdekű szolgáltatásokról szóló fehér könyvben bejelentette az általános érdekű szociális szolgáltatásokról szóló közlemény 2005 folyamán tervezett közzétételét. A fehér könyv szerint ezek a szolgáltatások az egészségügyi vonatkozású, valamint a hosszú távú gondozáshoz, a szociális biztonsághoz, a foglalkoztatáshoz és a szociális lakhatáshoz kapcsolódó szolgáltatásokat foglalják magukban.

4.2 A mai, a növekedés és a foglalkoztatás terén érzett bizonytalanság által jellemzett időszakban, amikor a kirekesztés és a szegénység elleni közösségi és nemzeti programok ellenére egyre nő a szakadék a legkiszolgáltatottabb és a legtehetősebb rétegek, illetve az Unió leggazdagabb és legszegényebb régiói között, egyre nagyobb igény mutatkozik az általános érdekű szociális szolgáltatásokra annál is inkább, mivel a demográfiai változások miatt új igények jelentkeznek.

4.3 Az EGSZB tehát csak üdvözölheti az Európai Bizottság közleményének közzétételét, amely jelzi a szociális szolgáltatások jelentőségét a polgárok számára, az európai szociális modell szerves részeként játszott szerepüket, valamint a módszeres megközelítés kifejlesztésének hasznosságát ezen szolgáltatások sajátosságainak meghatározása és elismerése érdekében, hogy világossá váljon, milyen keretben képesek működni, és – az Európai Bizottság szóhasználatával élve – lehet őket „modernizálni”. Ugyanakkor „modernizáció” helyett az EGSZB szívesebben beszél a minőség és a hatékonyság javításáról.

4.4 Nem arról van ugyanis szó, hogy meg kell felelni az egyes tendenciáknak, bármely természetűek is legyenek azok, sem pedig arról, amit az Európai Bizottság tesz ⁽¹⁾, vagyis hogy modernizáció alatt azt érti, hogy a közszféra bizonyos feladatait átadja a magánszektornak, hanem a szolgáltatások folyamatos alkalmazkodását kell biztosítani, egyrészt a polgárok és a területi önkormányzatok szociális igényei, másrészt a technikai és gazdasági fejlődés, valamint az általános érdekből eredő új kötelezettségek függvényében.

4.5 Az EGSZB sajnálja, hogy az Európai Bizottság a vizsgált közleményben – előzetes bejelentésével ellentétben – nem szentelt teret az egészségügyi szolgáltatásoknak, noha nagyszámú példa van a szociális és egészségügyi szolgáltatások közötti kölcsönhatásra és szinergiára. Azt a kérdést, amelyet az Európai Bizottság feltesz az egészségügyi szolgáltatások területén történő közösségi intézkedést érintő, 2006. szeptember 26-i konzultációjában – azaz, hogy *milyen kapcsolat van az egészségügyi szolgáltatások és a többi kapcsolódó szolgáltatás, vagyis a szociális szolgáltatások és a tartós gondozás között?* –, és amelyre 2007. január 31-ig várja a választ, már fel kellett volna tenni azelőtt, hogy eldöntötték, kizárólag a szociális szolgáltatásokról fog szólni a közlemény.

4.6 Mivel a közlemény semmilyen magyarázatot nem ad rá, ez a kihagyás érthetetlen marad, annál is inkább, mert a szociális szolgáltatások felsorolásában az Európai Bizottság kifejezetten utal az egészségügyi probléma miatt hosszú távú kezelésre szoruló személyek beilleszkedésére.

4.7 Eddig a teljes lakosság számára színvonalas gondozást nyújtani hivatott és a szolidaritási elv alapján működő egészségügyi szolgáltatásokat – a személyre szabott szociális segítségnyújtáshoz hasonlóan – mindig is a szociálpolitika eszközei között tartották számon.

5. Részletes megjegyzések

5.1 Az általános érdekű szociális szolgáltatások jellemzése

5.1.1 A fenti, 4.5. pontban megfogalmazott fenntartással az EGSZB egyetért az általános érdekű szociális szolgáltatások

sajátosságainak a tárgyalat közleményben javasolt leírásával. Ez a leírás meglehetősen tág és tovább bővíthető, így figyelembe vehetők majd az ágazat jövőbeli változásai is.

5.1.2 Az EGSZB helyesli, hogy a közlemény utal a személyeknek nyújtott szolgáltatások különleges szerepére az alapvető jogok gyakorlásában, amivel kiemeli a szociális szolgáltatások fontosságát, illetve igazolja azokat.

5.1.3 Ugyanakkor a közös keret alkalmazási feltételeinek leírása a közleményben a leggyakoribb esetekre korlátozódik. Az EGSZB szerint a rendszerek eltérőek az egyes tagállamokban, és a kategóriák felsorolása (a szociális feladat részleges vagy teljes átadása, a köz-magán partnerség) nem mindig veszi tekintetbe a különbségeket. Az EGSZB tehát helyesli a tervezett nyilvános konzultációt, mivel az hozzájárul további információk megszerzéséhez a szociális szolgáltatások tevékenységével és működési módjával kapcsolatban.

5.2 Az EK belső piaca és a versenyszabályok

5.2.1 Az EK-Szerződés elismeri a tagállamok jogát arra, hogy szabadon határozzanak meg általános érdekű feladatokat, és megállapítsák az azokból adódó szervezési elveket a feladatokat ellátni hivatott szolgáltatók számára.

5.2.2 A tagállamoknak azonban e jog (átlátható és az általános érdek elvével történő visszaélés nélküli) gyakorlásakor figyelembe kell venniük a közösségi jogot, így például közszolgáltatás – legyen az akár szociális szolgáltatás – megszervezésekor kötelesek tiszteletben tartani a megkülönböztetésmentesség elvét, valamint a közbeszerzésre és a koncessziókra vonatkozó közösségi szabályozást.

5.2.3 Gazdaságának tekintett szolgáltatások esetén ugyancsak biztosítani kell a szervezeti keret összeegyeztethetőségét a közösségi jog más területeivel (többek között a szolgáltatásnyújtás és a letelepedés szabadságával, illetve a versenyjoggal).

5.2.4 A közösségi joggyakorlat alapján a szociális területen nyújtott szolgáltatások a szolidaritáson alapuló alapvető társadalombiztosítási rendszerek kivételével szinte mind gazdasági tevékenységnek tekinthetők.

5.2.5 A gazdasági tevékenységek Európai Bíróság általi és az európai intézmények által elfogadott tág meghatározásából ⁽²⁾ következik, hogy a versenyjogi és a belső piaccal kapcsolatos szabályok (állami támogatások, szolgáltatásnyújtás szabadsága, letelepedési jog, közbeszerzési irányelv), valamint a másodlagos

⁽¹⁾ COM(2006) 177 final, 2.1. pont, harmadik francia bekezdés.

⁽²⁾ 2000-es közleményében az Európai Bizottság a következőképpen fogalmazott: „az Európai Bíróság ítélezési gyakorlatának megfelelően számos tevékenység, melyet alapvetően szociális funkciókat betöltő, profitot nem termelő, ipari vagy kereskedelmi tevékenységet nem folytató szervezet végez, általában nem tartozik a verseny és belső piac közösségi szabályainak alkalmazási körébe” (30. pont). A 2006. április 26-i közlemény ezzel szemben azt írja, hogy „a szociális téren nyújtott szinte valamennyi szolgáltatás az EK-Szerződés 43. és 49. cikke értelmében vett »gazdasági tevékenységnek« minősülhet”. Lásd még az EGSZB véleményét a magánszektor non-profit szociális szolgáltatásairól az általános érdekű szociális szolgáltatások összefüggésében Európában. HLC 311., 2001.11.7., 33. o.

jog egyre nagyobb mértékben érvényes az általános érdekű szociális szolgáltatásokra, ami fokozódó bizonytalanságot vált ki a hatóságok, a szolgáltatók és a szolgáltatások felhasználói körében. Ha ez a helyzet továbbra is fennáll, az az általános érdekű szociális szolgáltatások célkitűzéseinek módosulásához vezethet, noha éppen ezek képezik az „európai szociális modell” magvát.

5.2.6 Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások jogi keretének alapjául szolgáló célkitűzések és elvek alapvetően a gazdasági teljesítményre alapozott logikát követnek. Ez a logika eltér az általános érdekű szociális szolgáltatásokétól, és következésképpen nem érvényes, illetve nem alkalmazható jelenlegi formájában a szociális szolgáltatások Európai Unión belüli valós helyzetére.

5.2.7 Ahogy az EGSZB már hangsúlyozta „Az általános érdekű szolgáltatások jövője” tárgyában alkotott véleményében (CESE 976/2006), a gazdasági és nem gazdasági jelleg közötti különbségtétel elmosódó és bizonytalan. Szinte minden általános érdekű szolgáltatásnyújtás, még a nonprofit vagy jótékony-sági jellegű is, rendelkezik valamilyen gazdasági értékkel, anélkül, hogy a versenyszabályok alkalmazása felmerülne. Ráadásul ugyanaz a szolgáltatás egyaránt lehet gazdasági és nem gazdasági jellegű is. Ugyanígy egy szolgáltatás is lehet gazdasági jellegű anélkül, hogy a piacnak módjában állna az általános érdekű szolgáltatásokra vonatkozó elvek és azok logikája alapján szolgáltatást nyújtani.

5.2.8 Így az Európai Bíróság joggyakorlatában a gazdasági tevékenység fogalma nagyon tág, hiszen gazdasági tevékenységnek tekint „minden áru vagy szolgáltatás kínálásából álló tevékenységet egy adott piacon, egy vállalkozás által, függetlenül annak jogállásától és finanszírozási módjától” (ítélet a Höfner és Else-ügyben, 1991; ítélet a Pavlov-ügyben, 2000), és a fogalom független a szolgáltató profitorientált vagy nonprofit jellegétől (ítélet az Ambulanz Glöckner-ügyben, 2001).

5.2.9 Az Európai Bíróság és az Európai Bizottság mindinkább kiemeli az általános érdekű szolgáltatások gazdasági jellegét, és ezt nem ellensúlyozzák azzal, hogy elismernék vagy biztosítanák az e szolgáltatások által biztosított általános érdekű feladatokat, ami számos jogi bizonytalanságot okoz mind a szolgáltatók, mind az igénybevevők számára. Az általános érdekből tehát gazdasági érdek lesz, noha itt nem a „gazdasági vagy nem gazdasági jelleg”, hanem a „profitorientált vagy nonprofit jelleg” között kell különbséget tenni.

6. Stabil és átlátható jogi keret

6.1 Az EGSZB kételyének ad hangot azzal kapcsolatban, hogy az a rugalmasság, amelyet az Európai Bizottság saját állítása szerint ismét érvényre kíván juttatni a Szerződés alkalmazásakor olyan esetekben, amikor – például a 86. cikk (2) bekezdésének szellemében – el kellene ismerni az általános érdekű feladatok sajátosságait, elég lesz-e valamennyi jogi bizonytalanság megszüntetéséhez és a mindenkire érvényes szociális

szolgáltatások garantálásához. Hasonló kétely merül fel a nyílt koordinációs módszer kapcsán is.

6.2 Az általános érdekű szolgáltatások, ideértve a szociális jellegűeket is, hozzájárulnak a Szerződés 2. és 3. cikke által meghatározott közösségi célok végrehajtásához, nevezetesen a magas színvonalú szociális védelem biztosításához, az életszínvonal növeléséhez, a magas színvonalú egészségvédelemhez és a gazdasági, társadalmi és területi kohézió erősítéséhez.

6.3 Ebből következően az Unió, mely felelős e célok megvalósításáért, a megvalósítás eszközeiért is felelős, melyek – az alapvető jogok és a társadalmi kohézió esetében – a gazdasági és nem gazdasági jellegű szolgáltatások. Az Uniónak tehát – a szubszidiaritás és az arányosság elvének szellemében, a tagállamokkal megosztott kompetencia keretében – ügyelnie kell arra, és hozzá kell járulnia ahhoz, hogy az általános érdekű szolgáltatások hatékonyak, mindenki számára elérhetőek és megközelíthetőek, továbbá jó minőségűek legyenek.

6.4 Figyelemmel arra, hogy egyrészt rendkívül nehéz az általános érdekű, illetve az általános érdekű gazdasági szolgáltatások fogalmának kimerítő meghatározása, másrészt pedig nagy a megszorító jellegű meghatározás veszélye, a gazdasági és nem gazdasági jelleg közötti megkülönböztetést el kell hagyni, és a kérdéses szolgáltatások sajátos feladatára, valamint az e szolgáltatások irányában támasztott, a tevékenység ellátásához szükséges és világosan meghatározandó követelményekre – a közszolgáltatások kötelezettségeire – kell koncentrálni.

6.5 Ezenkívül, a nemzeti és helyi szituációk, szabályok és gyakorlatok, valamint az üzemeltetők és a hatóságok kötelezettségeinek szokatlan sokfélesége miatt a kialakítandó szabályoknak figyelembe kell venniük az egyes tagállamok sajátosságait.

6.6 Tehát nem a gazdasági és nem gazdasági jelleg megkülönböztetése a fontos, hanem annak meghatározása, hogy mely szolgáltatások tartoznak a verseny és a belső piac szabályainak alkalmazási körébe, és mely szolgáltatásokat – az általános érdek, a társadalmi, területi vagy gazdasági kohézió okán és a szubszidiaritás elvének megfelelően – mentesítik ezek alól a közösségi hatóságok (az európai általános érdekű szolgáltatások esetében), illetve a tagállami, regionális vagy helyi hatóságok.

6.7 Ezért, ahogyan azt az EGSZB már több éve kéri⁽³⁾, az általános érdekű szolgáltatásokkal kapcsolatban közösségi szinten közös referenciákat és közös normákat (elsősorban az irányítás és a finanszírozás módját, a Közösség intézkedéseinek határait, a tevékenységek értékelését, a fogyasztók és felhasználók jogait, valamint a közszolgáltatás minimális feladatkörét és kötelezettségeit illetően) kell meghatározni, melyek az összes általános érdekű szolgáltatásra, ideértve a szociális jellegű szolgáltatásokat is, érvényesek, és ezeket egy együttdöntési eljárással elfogadott keretirányelvbe kell foglalni, mely e szolgáltatások sajátosságaihoz igazodó közösségi keretet hozna létre, és kiegészítené a szolgáltatásokról szóló irányelvet.

⁽³⁾ Az EGSZB véleménye az általános érdekű szociális szolgáltatásokról. HL C 241., 2202.10.7., 119. o.

Az EGSZB véleménye az általános érdekű szociális szolgáltatásokról szóló zöld könyvről. HL C 80., 2204.3.30., 66. o.

Az EGSZB véleménye a következő tárgyban: Az Európai Bizottság közleménye az Európai Parlamenthez, a Tanácshoz, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottsághoz és a Régiók Bizottságához – Fehér Könyv az általános érdekű szolgáltatásokról. HL C 221., 2005.9.8., 17. o.

Az EGSZB véleménye a következő tárgyban: Az általános érdekű szolgáltatások jövője. HL C 309., 2006.12.16., 135. o.

6.8 Az általános érdekű feladat túlzásoktól és diszkriminációtól mentes, átlátható végrehajtása érdekében e szolgáltatások közérdeken, társadalmi, területi és gazdasági kohézió alapuló indokait a tagállamoknak „megbízói” vagy ezzel egyenértékű hivatalos jogi aktusban és engedélyezési szabályokban kellene elfogadniuk, mely dokumentumok leírják a feladatot, melyet az adott tagállam illetékes hatósága az általános érdekű szolgáltatások nyújtóira bíz, meghatározzák a szolgáltatók jogait és kötelelességeit a szabályozással a gazdasági szereplők számára biztosított kezdeményezési képesség sérelme nélkül.

6.9 Ez az aktus (jogalkotási aktus, szerződés, egyezmény, határozat stb. formájában) meghatározhatná:

- az általános érdekűség különleges feladatának természetét, az ehhez kapcsolódó elvárásokat, a közszolgáltatás ebből eredő kötelezettségeit, ideértve a díjszábsími kötelezettségeket, a szolgáltatás folyamatosságának biztosítására irányuló rendelkezéseket és a szolgáltatás esetleges megszakadásának elkerülésére hozott intézkedéseket,
- a hivatalos aktus végrehajtására, és adott esetben módosítására vonatkozó szabályokat,
- a szükséges engedélyezési és szakmai minősítési rendszert,
- a finanszírozási módokat és azokat a paramétereket, amelyek alapján az adott feladat teljesítésével kapcsolatos terhek kompenzációjának mértéke kiszámítandó,
- az általános érdekű szolgáltatások értékelésének szabályait.

6.10 Az EGSZB javasolja külön közös jogi keret elfogadását az általános érdekű szociális és egészségügyi szolgáltatásokra az összes általános érdekű szolgáltatásra vonatkozó keretirányelv átfogó megközelítésének keretén belül. Ez lehetővé tenné az általános érdekű szociális szolgáltatások számára megfelelő jogi stabilitás és átláthatóság biztosítását közösségi szinten mindamélt, hogy e szolgáltatások feladatainak, irányításának és finanszírozásának meghatározása során tiszteletben tartjuk a szubszidiaritás elvét, illetve a helyi és regionális önkormányzatok hatásköreit. Az e jogi keretben megfogalmazott elvek jelentenék az EU álláspontjának alapját a nemzetközi kereskedelmi tárgyalások során.

7. Értékelés

7.1 Az általános érdekű szolgáltatásokról szóló fehér könyv különös súlyt helyezett az általános érdekű szociális szolgáltatások értékelésére. A követendő eljárást egy későbbi közlemény hivatott meghatározni.

7.2 A gazdasági szereplők és az európai intézmények közötti információáramlás javítása érdekében az Európai Bizottság kétévenkénti jelentések formájában zajló nyomon követési eljárást és párbeszédet javasol.

7.3 Ezzel összefüggésben az EGSZB emlékeztet arra a javaslatára, hogy hozzanak létre független megfigyelőközpontot a gazdasági, illetve nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatások értékelésére, melynek tagjai az Európai Parlament és a Régiók Bizottsága képviselőinek, valamint – az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság útján – a szervezett civil társadalom képviselőinek köréből kerülnének ki.

7.4 A hatóságoknak nemzeti, regionális és helyi szinten is be kell vonniuk a különböző szereplőket, a szolgáltatókat és a szociális szolgáltatások igénybevevőit, a szociális partnereket, a szociális gazdaság szervezeteit, a kirekesztés ellen küzdő szervezeteket stb. az általános érdekű szociális szolgáltatások szabályozásába, annak minden szakaszába: úgy a szervezésbe, mint a rögzítésbe, a felügyeletbe, a költség-hatékonyság viszonyba, valamint a minőségi szabályok alkalmazásába.

7.5 Ennek a megfigyelőközpontnak irányító bizottsággal kellene rendelkeznie, mely meghatározná az értékelések célkitűzéseit és konkrét feladatait, kiválasztaná a tanulmányok készítésével megbízott szervezeteket, valamint megvizsgálná és véleményezné a jelentéseket. Munkáját tudományos tanács segítené, melynek feladata a módszertani kérdések vizsgálata és az ezzel kapcsolatos ajánlások megfogalmazása volna. Az irányító bizottság ügyelne arra, hogy az értékelő jelentések valamennyi tagállamban nyilvános ismertetésre és megvitatásra kerüljenek minden érintett bevonásával. Ebből az is következne, hogy az értékelő jelentéseknek az Unió különböző munkanyelvein rendelkezésre kellene állniuk.

Kelt Brüsszelben, 2007. március 15-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

elnöke

Dimitris DIMITRIADIS

MELLÉKLET

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményéhez

A következő módosító indítványokat – amelyek elfogadását legalább a tagok egynegyede megszavazta – a vita folyamán elutasították:

1.3. pont

A következő szöveggel helyettesítendő:

„A fenti gondolatmenetet folytatva az EGSZB úgy véli, hogy a gazdasági, illetve nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatások megkülönböztetésének kockázatos útja helyett inkább a szolgáltatás természetét érdemes megvizsgálni, tehát a hozzá kapcsolódó feladatokat, célokat, illetve meg kell határozni, hogy mely szolgáltatások tartoznak a verseny és a belső piac szabályainak alkalmazási körébe, és mely szolgáltatásokat – az általános érdek, a társadalmi, területi vagy gazdasági kohézió okán és a szubszidiaritás elvének megfelelően – mentesítik ezek alól a közösségi hatóságok vagy a tagállami, regionális vagy helyi hatóságok. A szolgáltatásokat nem lehet egyszerűen elvi alapon mentesíteni a versenyjogi és belső piaci szabályok alól. A gazdasági verseny, amelynek célja a piacgazdasági szabályokon alapuló és antitörzsszabályok által vezérelt egységes piac megvalósítása, alapvető demokratikus jog, amely nemcsak az állami hatalom, hanem mindennekeltű az erőfölénnyel való visszaélés korlátozását, illetve a fogyasztók jogainak védelmét szolgálja. Ezen túlmenően az EU versenyjogi és belső piaci szabályai teszik lehetővé az általános érdekű szociális szolgáltatások nem kereskedelmi jellegét. Alapvető jelentőségű tehát a szociális szolgáltatásokhoz való egyetemes jog biztosítása.”

Indokolás

Amint a véleménytervezet számos helyen kiemeli (mint például a 6.5. pontban), az általános érdekű szociális szolgáltatások sajátosságaihoz tartozik a különböző történelmi háttér, az adott helyzet és szabályozás, valamint a helyi, regionális és nemzeti gyakorlatok sokfélesége. A Munkaadók Csoportja – az Európai Parlament álláspontjával összhangban – ezért úgy véli, hogy a legmegfelelőbb közösségi szintű beavatkozásnak ajánlásokban vagy iránymutatásokban kellene megnyilvánulnia, amelyek teljes mértékben tiszteletben tartják a szubszidiaritás és az arányosság kulcsfontosságú elvét: az általános érdekű szociális szolgáltatásokra vonatkozó, kötelező erejű európai jogszabályi keret olyan univerzális („one-size-fits-all”) megközelítést jelentene, amely egyszerűen összeegyeztethetetlen ezen szolgáltatások természetével. A legkisebb közös nevezőn alapuló irányelv nem jelentene semmilyen biztosítékot a fogyasztók számára a szolgáltatások minősége vagy hozzáférhetősége szempontjából, illetve semmilyen előrelépést a belső piac megvalósítása szempontjából. Ezzel ellentétben egy ajánlás elfogadása lehetővé tenné azon, az általános érdekű szociális szolgáltatásokhoz fűződő kötelezettségek tisztázását, amelyeket a 2006/123/EK, az Európai Parlament és a Tanács által 2006. december 12-én elfogadott szolgáltatási irányelv végrehajtása során figyelembe kell venni.

A szavazás eredménye

Mellette: 82

Ellene: 91

Tartózkodás: 12

1.4. pont

A szöveg a következőképpen módosítandó:

„Meg kell tehát határozni közösségi szinten bizonyos, az általános érdekű szolgáltatásokkal kapcsolatos, minden általános érdekű (gazdasági és nem gazdasági jellegű) szolgáltatásra, így az általános érdekű szociális szolgáltatásokra is érvényes, közös referenciákat és normákat közös elveket és értékeket. Ezeket az egyes szolgáltatások sajátosságaihoz igazított közösségi jogi keret meghatározására alkalmas, együttdöntési eljárással elfogadott keretrendszerben közösségi ajánlásokban vagy iránymutatásokban kell rögzíteni.”

Indokolás

Amint a vélemény-számos helyen kiemeli (mint például a 6.5. pontban), az általános érdekű szociális szolgáltatások sajátosságaihoz tartozik a különböző történelmi háttér, az adott helyzet és szabályozás, valamint a helyi és regionális gyakorlatok sokfélesége. A Munkaadók Csoportja – az Európai Parlament álláspontjával összhangban – ezért úgy véli, hogy a legmegfelelőbb közösségi szintű beavatkozásnak ajánlásokban vagy iránymutatásokban kellene megnyilvánulnia, amelyek teljes mértékben tiszteletben tartják a szubszidiaritás és arányosság kulcsfontosságú elvét: az általános érdekű szociális szolgáltatásokra vonatkozó, kötelező erejű európai jogszabályi keret olyan univerzális („one size fits all”) megközelítést jelentene, amely egyszerűen összeegyeztethetetlen ezen szolgáltatások természetével. A legkisebb közös nevezőn alapuló irányelv nem jelentene semmilyen biztosítékot a fogyasztók számára a szolgáltatások minősége vagy hozzáférhetősége szempontjából, illetve semmilyen előrelépést a belső piac megvalósítása szempontjából. Ezzel ellentétben egy ajánlás elfogadása lehetővé tenné azon, az általános érdekű szociális szolgáltatásokhoz fűződő kötelezettségek tisztázását, amelyeket a 2006/123/EK, az Európai Parlament és a Tanács által 2006. december 12-én elfogadott szolgáltatási irányelv végrehajtása során figyelembe kell venni.

A szavazás eredménye

Mellette: 81

Ellene: 94

Tartózkodás: 10

1.6. pont

A szöveg a következőképpen módosítandó:

~~„Az általános érdekű szociális szolgáltatások értékelésével kapcsolatban az EGSZB emlékeztet az értékelés elve melletti elkötelezettségére, javasolja továbbá az Európai Bizottság által javasolt eljárás támogatását informális hálózat létrehozásával arra a javaslatára, hogy hozzanak létre megfigyelőközpontot a gazdasági, illetve nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatások értékelésére, melynek tagjai az Európai Parlament és a Régiók Bizottsága képviselőinek, valamint – az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság útján – a szervezett civil társadalom képviselőinek köréből kerülnének ki. A hatóságoknak nemzeti, regionális és helyi szinten is be kell vonniuk a különböző szereplőket, a szolgáltatókat és a szociális szolgáltatások igénybevevőit, a szociális partnereket, a szociális gazdaság és a kirekesztés elleni küzdelem szervezeteit stb. az általános érdekű szociális szolgáltatások szabályozásába.”~~

Indokolás

Amint a vélemény-számos helyen kiemeli (mint például a 6.5. pontban), az általános érdekű szociális szolgáltatások sajátosságaihoz tartozik a különböző történelmi háttér, az adott helyzet és szabályozás, valamint a helyi és regionális gyakorlatok sokfélesége. A Munkaadók Csoportja – az Európai Parlament álláspontjával összhangban – ezért úgy véli, hogy a legmegfelelőbb közösségi szintű beavatkozásnak ajánlásokban vagy iránymutatásokban kellene megnyilvánulnia, amelyek teljes mértékben tiszteletben tartják a szubszidiaritás és arányosság kulcsfontosságú elvét: az általános érdekű szociális szolgáltatásokra vonatkozó, kötelező erejű európai jogszabályi keret olyan univerzális („one size fits all”) megközelítést jelentene, amely egyszerűen összeegyeztethetetlen ezen szolgáltatások természetével. A legkisebb közös nevezőn alapuló irányelv nem jelentene semmilyen biztosítékot a fogyasztók számára a szolgáltatások minősége vagy hozzáférhetősége szempontjából, illetve semmilyen előrelépést a belső piac megvalósítása szempontjából. Ezzel ellentétben egy ajánlás elfogadása lehetővé tenné azon, az általános érdekű szociális szolgáltatásokhoz fűződő kötelezettségek tisztázását, amelyeket a 2006/123/EK, az Európai Parlament és a Tanács által 2006. december 12-én elfogadott szolgáltatási irányelv végrehajtása során figyelembe kell venni.

A szavazás eredménye

Mellette: 85

Ellene: 93

Tartózkodás: 11

6.7. pont

A következőképpen módosítandó:

~~„Ezért, ahogyan azt az EGSZB már több éve kéri, az általános érdekű szolgáltatásokkal kapcsolatban közösségi szinten közös referenciákat és közös normákat (elsősorban az irányítás és a finanszírozás módját, a Közösség intézkedéseinek határait, a tevékenységek értékelését, a fogyasztók és felhasználók jogait, valamint a közszolgáltatás minimális feladatkörét és kötelezettségeit illetően) kell meghatározni, melyek az összes általános érdekű szolgáltatásra, ideértve a szociális jellegű szolgáltatásokat is, érvényesek, és ezeket egy együttműködési eljárással elfogadott keretirányelvbe közösségi ajánlásokba vagy iránymutatásokba kell foglalni, mely a szolgáltatások sajátosságaihoz igazodó közösségi keretet hozna létre, és kiegészítené a szolgáltatásokról szóló irányelvet.”~~

Indokolás

Amint a vélemény-számos helyen kiemeli (mint például a 6.5. pontban), az általános érdekű szociális szolgáltatások sajátosságaihoz tartozik a különböző történelmi háttér, az adott helyzet és szabályozás, valamint a helyi és regionális gyakorlatok sokfélesége. A Munkaadók Csoportja – az Európai Parlament álláspontjával összhangban – ezért úgy véli, hogy a legmegfelelőbb közösségi szintű beavatkozásnak ajánlásokban vagy iránymutatásokban kellene megnyilvánulnia, amelyek teljes mértékben tiszteletben tartják a szubszidiaritás és arányosság kulcsfontosságú elvét: az általános érdekű szociális szolgáltatásokra vonatkozó, kötelező erejű európai jogszabályi keret olyan univerzális („one size fits all”) megközelítést jelentene, amely egyszerűen összeegyeztethetetlen ezen szolgáltatások természetével. A legkisebb közös nevezőn alapuló irányelv nem jelentene semmilyen biztosítékot a fogyasztók számára a szolgáltatások minősége vagy hozzáférhetősége szempontjából, illetve semmilyen előrelépést a belső piac megvalósítása szempontjából. Ezzel ellentétben egy ajánlás elfogadása lehetővé tenné azon, az általános érdekű szociális szolgáltatásokhoz fűződő kötelezettségek tisztázását, amelyeket a 2006/123/EK, az Európai Parlament és a Tanács által 2006. december 12-én elfogadott szolgáltatási irányelv végrehajtása során figyelembe kell venni.

A szavazás eredménye

Mellette: 84

Ellene: 99

Tartózkodás: 7

6.10. pont

A szöveg a következőképpen módosítandó:

~~„Az EGSZB javasolja közösségi ajánlások vagy iránymutatások külön közös jogi keret elfogadását az általános érdekű szociális és egészségügyi szolgáltatásokra az összes általános érdekű szolgáltatásra vonatkozó keretirányelv átfogó megközelítésének keretén belül elfogadását javasolja. Ez lehetővé tenné az általános érdekű szociális szolgáltatások számára megfelelő jogi stabilitás és átláthatóság biztosítását közösségi szinten mindamellett, hogy e szolgáltatások feladatainak, irányításának és finanszírozásának meghatározása során tiszteletben tartjuk a szubszidiaritás és arányosság kulcsfontosságú elvét; az általános érdekű szociális szolgáltatásokra vonatkozó, kötelező erejű európai jogszabályi keret olyan univerzális („one size fits all”) megközelítést jelentene, amely egyszerűen összeegyeztethetetlen ezen szolgáltatások természetével. A legkisebb közös nevezőn alapuló irányelv nem jelentene semmilyen biztosítékot a fogyasztók számára a szolgáltatások minősége vagy hozzáférhetősége szempontjából, illetve semmilyen előrelépést a belső piac megvalósítása szempontjából. Ezzel ellentétben egy ajánlás elfogadása lehetővé tenné azon, az általános érdekű szociális szolgáltatásokhoz fűződő kötelezettségek tisztázását, amelyeket a 2006/123/EK, az Európai Parlament és a Tanács által 2006. december 12-én elfogadott szolgáltatási irányelv végrehajtása során figyelembe kell venni.”~~

Indokolás

Amint a vélemény-számos helyen kiemeli (mint például a 6.5. pontban), az általános érdekű szociális szolgáltatások sajátosságaihoz tartozik a különböző történelmi háttér, az adott helyzet és szabályozás, valamint a helyi és regionális gyakorlatok sokfélesége. A Munkaadók Csoportja – az Európai Parlament álláspontjával összhangban – ezért úgy véli, hogy a legmegfelelőbb közösségi szintű beavatkozásnak ajánlásokban vagy iránymutatásokban kellene megnyilvánulnia, amelyek teljes mértékben tiszteletben tartják a szubszidiaritás és arányosság kulcsfontosságú elvét: az általános érdekű szociális szolgáltatásokra vonatkozó, kötelező erejű európai jogszabályi keret olyan univerzális („one size fits all”) megközelítést jelentene, amely egyszerűen összeegyeztethetetlen ezen szolgáltatások természetével. A legkisebb közös nevezőn alapuló irányelv nem jelentene semmilyen biztosítékot a fogyasztók számára a szolgáltatások minősége vagy hozzáférhetősége szempontjából, illetve semmilyen előrelépést a belső piac megvalósítása szempontjából. Ezzel ellentétben egy ajánlás elfogadása lehetővé tenné azon, az általános érdekű szociális szolgáltatásokhoz fűződő kötelezettségek tisztázását, amelyeket a 2006/123/EK, az Európai Parlament és a Tanács által 2006. december 12-én elfogadott szolgáltatási irányelv végrehajtása során figyelembe kell venni.

A szavazás eredménye

Mellette: 78

Ellene: 97

Tartózkodás: 10

7.3., 7.4. és 7.5. pont

A pontok szövege a következő szöveggel helyettesítendő:

~~„Ezzel összefüggésben az EGSZB emlékeztet arra a javaslatára, hogy hozzanak létre független megfigyelőközpontot a gazdasági, illetve nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatások értékelésére, melynek tagjai az Európai Parlament és a Régiók Bizottsága képviselőinek, valamint az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság útján a szervezett civil társadalom képviselőinek köréből kerülnének ki.”~~

~~„A hatóságoknak nemzeti, regionális és helyi szinten is be kell vonniuk a különböző szereplőket, a szolgáltatókat és a szociális szolgáltatók igénybevevőit, a szociális partnereket, a szociális gazdaság és a kirekesztés elleni küzdelem szervezeteit stb. az általános érdekű szociális szolgáltatások szabályozásába, annak minden szakaszába: úgy a szervezésbe, mint a rögzítésbe, a felügyeletbe, a költség hatékonyság viszonyba, valamint a minőségi szabályok alkalmazásába.”~~

~~„Ennek a megfigyelőközpontnak irányító bizottsággal kellene rendelkeznie, mely meghatározná az értékelések célkitűzéseit és konkrét feladatait, kiválasztaná a tanulmányok készítésével megbízott szervezeteket, valamint megvizsgálná és véleményezné a jelentéseket Munkáját tudományos tanács segítené, melynek feladata a módszertani kérdések vizsgálata és az ezzel kapcsolatos ajánlások megfogalmazása volna. Az irányító bizottság ügyelne arra, hogy az értékelő jelentések valamennyi tagállamban nyilvános ismertetésre és megvitatásra kerüljenek minden érintett bevonásával. Ebből az is következne, hogy az értékelő jelentéseknek az Unió különböző munkanyelvein rendelkezésre kellene állniuk.”~~

~~„Az EGSZB az Európai Bizottság által javasolt eljárás támogatására informális hálózat létrehozását javasolja. Az EGSZB tevékenyen részt venne ebben a szociális partnerekből és más civil társadalmi szervezetekből álló hálózatban. Ez ösztönözná az információ és a bevált gyakorlatok tapasztalatainak cseréjét, mégpedig egy internetes fórum keretében.”~~

Indokolás

A Munkaadók Csoportja támogatja az információcsere és az általános érdekű szolgáltatások értékelése ösztönzésének elvét. Nem ért egyet azonban azzal a jelenlegi javaslattal, amely egy független megfigyelőközpont létrehozásával további nehézkes és bürokratikus eljárásokat vezetne be.

A szavazás eredménye

Mellette: 88

Ellene: 99

Tartózkodás: 5
