

ЕВРОПЕЙСКИЯТ ДЕБАТ ЗА УСЛУГИТЕ ОТ ОБЩ ИНТЕРЕС: КЪМ ДЕФИНИЦИЯ НА ПОНЯТИЕТО

Любимка Андреева¹

Резюме

Настоящата статия цели да анализира дебата от последните години, относно бъдещето на услугите от общ интерес, политиките, които ЕС трябва да развие, и възможните средства за намеса – секторно законодателство или обща правна рамка. Статията фокусира вниманието върху търсенето на най-подходящия управленски подход за регулиране на тази област от обществения живот, водещ до по-голяма ефективност и качество на тези услуги, отделяйки особено внимание върху настъпилата през 80-те години промяна в ролята на публичните политики. В контекста на започналите реформи в Европа през 80-те ще се опитаме да аргументираме тезата, че европейските политики в областта са част от европейската интеграция - интеграция насочена към изграждане на общ пазар на стоки и услуги, чрез ограничаване на държавното регулиране. Европейските политики в областта всъщност принадлежат към малкото области, по които Общността има ограничени правомощия по силата на Европейските договори, което допълнително отежнява дебата, предвид решаващото значение на услугите от общ интерес за повишаване общата конкурентноспособност и качество на живот на европейските граждани. Самото понятие за „услуги от общ интерес“ присъства с различно значение в отделните страни, а някъде дори напълно отсъства.² Липсата на единна дефиниция в отделните държави членки за това що е услуга от общ интерес заедно с ограничените правомощия на Съюза в областта и промяната в ролята на публичните политики са причина за инициране на първоначалните дебати на територията на ЕС относно състоянието и бъдещото развитие на услугите от общ интерес. Обосновава се тезата, че зад избора на подход се крият редица фактори от национално и местно значение, който няма как да бъдат пренебрегнати, дори в светлината на обединена и единна Европа. Дефинира се понятието за услуги от общ интерес.

Ключови думи: услуги от общ интерес, либерализация, политика, европейски общностен модел.

EUROPEAN DEBATE ON SERVICES OF GENERAL INTEREST: TO DEFINITION OF THE CONCEPT

Lyubimka Andreeva

Abstract

This article attempts to analyze the debate in recent years about future of services of general interest, policies that the European should be developed and possible means of intervention – sectoral legislation or a common legal framework. The article focuses on the search for the most appropriate approach to regulating this part of public life, leading to greater efficiency and quality on the services of general interest with particular emphasis of the role of public policies during the 80s. In the context of the ongoing reforms of public services in the 80s will try to argue that the European policies are part of European integration of services of general interest which leads to liberalization and to economic and social cohesion, beginning on the European debate. The main focus, stating that the policy concerning services of general interest, in fact belong to the few areas where the Community has no powers under the European Treaties. The concept „services of general interest” is present with different meanings in different countries, and some even completely absent. The lack of a uniform definition in the member states of what is a services of general interest with limited powers of the Union and the change in the role of public policies are responsible for initiating the original debates within the EU on situation and future development of services of

¹ Любимка Андреева е редовен докторант по специалност „Публична администрация” в катедра „Публична администрация” на Философски Факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски”. Темата на дисертацията е посветена на бъдещето на услугите от общ интерес. Бакалавър и магистър е по специалност „Публична администрация” от Софийски университет „Св. Климент Охридски”. Притежава магистърска степен по икономика, специалност „Счетоводство” от Университета за национално и световно стопанство (УНСС), София. Основни области на научен интерес – публични политики, ефективността от тяхното приложение, ролята на публичните услуги като основни инструменти на политиките.

² Виж подробно точката Дефиниция на услугите от общ интерес- настоящата статия.

general interest. Argues that the idea behind the choice of approach lie a number of factors of national and local specifics which can not be neglected even in the light of a united and unified Europe. Determine the concept of services of general interest.

Key words: services of general interest, liberalisation, public policy, European Community model;

Въведение

В съвременното модерно общество, за което е характерно често преплитане на пазарни с други непазарни (държавни) механизми при произвеждането и предлагането на услуги на населението, във фокуса на вниманието се поставя въпроса за **състоянието и развитието на услугите от общ интерес** като ключов елемент на европейския общностен модел.

Темата за услугите от общ интерес в Европа става актуална към края на 80-те и началото на 90-те години на хх век, когато либералното течение в политиката се превръща във водещо. Тогава ролята на публичната държавна собственост в предлагането на услуги от общ интерес отслабва и постепенно във времето се заменя от процесите на приватизация и дерегулация (Томова, 2008). Дотогава по - голямата част от тези услуги са организирани чрез държавни или т. нар. държавно контролирани монополи, а терминът,³ който най - точно описва ролята на държавата по това време е социалния универсализъм. Постоянните дефицити и проблемите в управлението на публичните предприятия обаче ускоряват процесите на либерализация в редица сектори - започват да се появяват частни оператори в области като телекомуникациите, електроснабдяването, железопътния транспорт, пощите. Наблюдават се основни изменения в структурата на конкуренцията.

В контекста на настъпилата промяна в резултат на либералното течение в политиката и поради важната роля, която услугите от общ интерес заемат при подпомагането на икономическото и социално сближаване на територията на Общността, те се превръщат в основата на европейския дебат през 80-те. Нарастващата роля на процесите на дерегулация и приватизация на националните компании водят и до промяна в ролята на публичните власти на съответното национално ниво. Сега от доставчици те се превръщат в регулатори, което е едно от най – големите предизвикателства за националната държава в контекста на европейското либерално общество, което изисква специфичен капацитет за изпълнение на регулаторните функции и детайлно познаване на общностните принципи и механизми в областта. С настоящата статия обаче по – скоро ще се постареем да изясним ролята на Европейския съюз и политиките, които той следва да развива в областта на обществените услуги. Ще се опитаме да аргументираме тазата, че европейските политики в областта са част от европейската интеграция, насочена към изграждане на общ пазар на стоки и услуги.

Мястото и ролята на ЕС в моделирането бъдещето на публичните услуги, или както те се наричат услуги от общ интерес е предмет на анализ в настоящата статия.

Започналите реформи в Европа провокирани от нарастващото значение на публичните услуги като ключов фактор за изграждането на конкурентна европейска икономика поставят на дневен ред въпросите за дефинирането на самото понятие за „услуги от общ интерес“, за това какъв е неговият обхват в различните държави, за отражението на ЕС върху услугите от общ интерес.

До този момент в литературата и практиката се знае твърде малко за влиянието, което ЕС оказва върху държавите – членки в областта на политиките относно публичните услуги, в сравнение с другите европейски политики като паричната политика например. Това е така поради редица причини. Първо, до средата на 80-те години на миналия век

³ С този термин авторите описват ролята на държавата при предоставянето на услуги на населението, основаващи се на правото или това е т.нар. „максимална държава“. За повече информация виж Брайкова, Т. „Модерните социални държави“.

усилията са били насочени главно към премахването на границите и бариерите между държавите – членки по отношение на търговията, а целта е била изграждането на единен европейски пазар. Второ, реформите които протичат по онова време са пряко свързани с директна намесата на ЕС, произтичаща от общностното законодателство в областите като търговия, селско стопанство, парична политика и др. Не така стоят нещата обаче в областта на услугите от общ интерес. *Политиките, които ЕС следва да развие са силно ограничени, поради липсата на провормация по силата на европейското законодателство.* Според параграф 4 от член 48 тогава публичните услуги или услугите от общ интерес, остават на практика незасегнати от политиките на Общността (с малки изключения като транспорта). И докато в началото обществените услуги представляват по-скоро изключение, то в последствие отчитайки спецификите на дейностите от общ интерес по отношение на правилата за конкуренция започват и първите дебати, олицетворени в Съобщение на Комисията от 1996г⁴. Услугите от общ интерес всъщност представляват деликатна тема за ЕС що се отнася до политиките, които следва да се развият и до сферата на намеса. Първо, самото понятие няма единно определение на територията на Общността. Дори в Договора за ЕО липсва определение на понятието, като се споменава само категорията на *услугите от общ икономически интерес*. Не се знае кои услуги се класифицират като такива от общ интерес и кои не. В някои от страните липсва определение изобщо, а в други на услугите от общ интерес се придава различно значение.⁵ Второ, съществуват т.нар. чисто национални задължения, които няма как да бъдат пренебрегнати каквито са националната сигурност и опазването на държавните граници. Поставя се въпросът за националния суверинитет на държавите. *Като следствие от всички тези причини логично в края на миналия век се стартира широка обществена дискусия на ниво Европа за определяне на понятието „услуга от общ интерес“ и неговото значение за държавите – членки, за начина, по който услугите от общ интерес са организирани и засегнати от европейската интеграция, за тяхното състояние и посока на бъдещо развитие.*

Значение на услугите от общ интерес

Както вече беше споменато за услугите от общ интерес в Европа се заговаря едва през 80-те години на миналия век, когато либералното течение в политиката измества традиционния за времето си подход при доставката на услуги на населението и постепенно се намества във всички сфери на живот. В резултат на това модерните европейски общества са изправени пред фундаментална, дори историческа промяна. Технологичният напредък, глобализацията и либерализацията, както и свързаните с тях процеси на приватизация и свобода на пазара, ограничават монополната сила на националните правителства като оказват своето съществено влияние върху политиките свързани с доставка на услуги на населението. Наблюдават се основни изменения в структурата на конкуренцията и на собствеността. Държавните монополи престават постепенно да съществуват, появяват се редица частни оператори. В този контекст осемдесетте години на миналия век представляват повратна точка за целия Европейски Съюз. Това е период едновременно на подготовка за неговото разширяване от една страна, но и за предефиниране на задачите на неговите институции, в резултат на което започват да се изработват стратегии за икономическо и социално сближаване между отделните държави-членки, с цел изграждането на единен европейски пазар за икономическо благоденствие на Общността. В тази ситуация услугите от общ интерес, както те се наричат в Европа, започват да играят съществена роля, превръщайки се в ядрото на

⁴ Виж Манжно, Мишел. "Публична администрация и услугите от общ интерес: Каква европеизация?", European Institute of Public Administration, 2005

⁵ Виж точката Дефиниция на понятието за услуги от общ интерес - настоящата статия

политическия дебат от края на ХХ и началото на ХХІ век. Дотогава (през т. нар. първа фаза на изграждане на Европейската Общност) те са били слабо засегнати. Огромното значение което придобиват публичните услуги през втората половина на 80-те години е свързано със стремежа за повишаване качеството на живот на европейските граждани и едновременно с това, значението което имат за преодоляването на икономическата и социална изолация между отделните региони на Общността. Нарастващата роля на публичните услуги се засилва особено много сред страните, които туко що са осъществили преход към пазарна икономика, в това число и България. За населението на тези държави е от особена важност да се обediaт във важността на услугите от общ интерес като ключов елемент за повишаване качеството на живот по примера на останалите страни. По това време почти всички от развитите европейските страни са вече убедени, че някои специфични сфери на дейност не могат да бъдат обект единствено на пазарните сили и законите на конкуренцията, а са необходими и други по - специални организационни мерки и регулация, за да се постигнат няколко важни цели, каквито са изграждането на устойчиво развитие, достигане до икономическа и социална кохезия, възможността за всеки гражданин на Европа да има достъп до основни стоки и услуги и то на приемлива цена. Точно тогава в светлината на ограничените правомощия на Европейската Общност в областта се поставя въпроса за влиянието (отражението) на ЕС върху услугите от общ интерес.

В контекста на започналите реформи в Европа по много линии от края на хх век, в това число и по отношение на преформулирането на задачите на европейските институции, въпросът за влиянието на ЕС в областта на публичните услуги остава първоначално встрани. *Основната причината за това се корени във факта, че европеизацията на услугите от общ интерес се постига по по-индиректен начин, отколкото в другите обществени области.* Едно от възможните обяснения за това са ограничените правомощия на Общността по силата на европейските договори. За разлика от много други области на обществения живот, като слското стопанство например и политиките, които ЕС развива в селското стопанство, публичните услуги попадат в сферата на ограничените европейски правомощия. В действителност понятието за услуги от общ интерес присъства още в Договора от Рим, но под категорията на услуги от общ икономически интерес. От тази гледна точка не би могъл да се направи извода, че публичните услуги отсъстват изцяло от правото на Европейската Общност. Напротив те имат своето правно присъствие, макар и в ограничена форма, но това съсвсем не е достатъчно, въпреки че в известен смисъл задава посоката на процесите на европеизацията в областта. Това означава, че по отношение на услугите от общ интерес изходна точка в процеса на европеизация е европейската дефиниция, подлежаща на интерпретации в отделните държави, предвид техните национални специфики. Разбирането за това що е услуга от общ интерес в отделните европейски страни и въобще възможна ли е единна дефиниция на понятието е предмет в следващата точка.

Дефиниция на услугите от общ интерес

Поради голямото национално и териториално разнообразие на територията на Общността не би могла да се изведе една единна дефиниция на понятието за услуги от общ интерес. Терминологичното разнообразие и специфичните национални традиции на държавите - членки в действителност водят до съществено объркване по отношение на това понятие. Терминът „услуги от общ интерес” не би могъл да бъде открит дори в Договора за ЕО. Това понятие бива изведено от понятието за *услуги от общ икономически интерес*. Според европейската дефиниция услугата от общ интерес е услуга, която публичните власти класифицират като такава от общ интерес и обект на специфични

задължения за обществена услуга.⁶ Най-общо за целите на анализа ще приемем, че услугите от общ интерес покриват полето както на частния, така и на непазарния сектор. В литературата и практиката е известно, че по-голямата част от услугите, които се предоставят на населението не биха могли да бъдат произведени само с действащите пазарни механизми, поради това че „частния сектор не може или не желае да ги създава поради ниската икономическа ефективност, а в същото време те са необходими на обществото. С други думи казано, те не могат да бъдат произведени на пазарен принцип или, ако са произведени пазарът не може да ги оцени точно.”⁷, което налага известна публична намеса. Тази публична намеса се отнася главно до две измерения - до принципите, нормите, правилата, стандартите, които следва да се изработват и прилагат по отношение на тези услуги - характерна публична задача, от една страна и до ефективността и качеството на услугите, от друга. Съвместяването на тези дейности обаче е доста сложно предвид многообразието на традиции и исторически специфики на територията на Общността. Именно тук се появява и предизвикателството пред Европа по отношение на политиката, която трябва да следва в областта на услугите от общ интерес, а именно да гарантира, че секторите, които действат сега ще предоставят качествени и достъпни услуги на всички граждани на Европа.

Понятието „услуги от общ интерес” е свързано с понятието за държава, което се различава в страните членки.⁸ От тази гледна точка следва да се отбележи, че на територията на ЕС можем да разграничим два основни подхода, свързани с услугите от общ интерес - романския (концептуален подход) и прагматичния, характерен за северните страни.

Прагматичният подход при дефинирането на понятието за услуги от общ интерес, възприет в северните страни се основава на липсата на правно определение за това що е услуга от общ интерес. Нито в Обединеното Кралство, нито в Ирландия съществува правно определение на понятието. Що се отнася до скандинавските страни, които са се развили като социални държави, преследващи социална политика, подобно на Обединеното Кралство не са въвели в правните си системи понятието за услугите от общ интерес.

За разлика от северните страни, то в страните с романска традиция понятието за услуги от общ интерес се свързва с т. нар. концептуален подход. Характерно за тези страни (Италия, Испания, Португалия) е че понятието за публични услуги присъства под една или друга форма в техните Конституции. Що се отнася до Гърция и Люксембург изразът „услуги от общ интерес” се схваща в институционален смисъл, за описание на стуктурите на обществената администрация, отговорна за услугите”⁹.

Установяването на единно понятие за това какво представляват услугите от общ интерес (УОИ) е трудно, поради факта че понятията в различните страни се различават. Проблемът с дефинирането на понятието за услуги от общ интерес се изостря още повече с разширяването на Съюза, тъй като интегрирането на нови държави – членки внася ново наслагване на национални, исторически и културни щрихи. Различно е разбирането на понятието и в страните туко що излезли от тоталитарен режим на управление. В тези страни дори липсва определение на понятието, поради спецификата на режима, основащ се на единството на държавата във всички сфери на живот включително и при предлагането на услуги на населението.

⁶ Виж Зелена Книга за услугите от общ интерес- Brussels, 21.5.2003

⁷ Виж „Икономика и публичен сектор”, Университетско издателство стопанство, София 2001г.

⁸ Виж Манжно, Мишел. ”Публична администрация и услугите от общ интерес: Каква европеизация?”, European Institute of Public Administration, 2005

⁹ Манжно, Мишел. ”Публична администрация и услугите от общ интерес: Каква европеизация?”, European Institute of Public Administration, 2005

Независимо, обаче от разнородността на понятието за публични услуги в Европа съществуват редица прилики по отношение на дейностите, които държавата смята, че представляват общ интерес, поради което в края на XX век се стартира широка обществена дискусия за тяхното състояние, регулация и бъдещо развитие.

Ролята на либерализацията

Преди няколко десетилетия по - голямата част от услугите от общ интерес са организирани чрез т. нар. държавни монополи. Тогава правителствата са тези, които поемат ангажимент към гражданите за тяхната доставка. Пак те (националните власти) са тези, които могат да оказват и оказват влияние при определянето на цените на услугите. До началото на 80-те години задоволяването на населението е почти изцяло монопол на държавните органи в почти всички страни - членки и сектори. В резултат на което в тази ситуация, при отсъствието на конкуренция се създават значителни възможности за скрити споразумения между участниците на пазара. Поставянето под въпрос ефективността на публичното управление обаче заедно със стремежа на Европейската Общност към либерализация, подтикват публичните органи да се отдръпнат, като дадат път на конкуренцията. Настъпва промяна в преобладаващия модел на мислене, че единствено държавата е в състояние да отговори на потребностите на обществото. В литературата и практиката на 80-те се налага тезата, че пазарът е по-способен да се справи с нуждите на населението, дори когато се налага неговите слабости да се „поправят“. Тази тотална преформулировка на приоритетите довежда до промяна в мисленото и разбирането за политиките. Традиционния подход, основаващ се на държавното предлагане и доставка на услуги, сега е заменен с либералния. И ако в началото на изграждането на Европейската Общност усилията са били съсредоточени върху премахването на границите и бариерите между държавите – членки, то от средата на 80-те усилията са насочени към предлагането на услуги на гражданите, основани на конкуренцията. Наблюдават се процеси на приватизация и дерегулация. Започват да се появяват частни оператори в редица сектори – телекомуникация, пощенски услуги, транспорт. Либерализацията, технологичния напредък и глобализацията насърчават тяхното развитие.

Тогава почти всички държавни предприятия се приватизират и се появяват много нови оператори в различни сектори. Търси се повишаване на качеството и достъпа до стоки и услуги на приемлива цена. Много от секторите в областта на услугите от общ интерес обаче съдържат елемент на естествен монопол¹⁰, което нарушава в някаква степен конкуренцията. Ако няма подходяща нормативна уредба или тази, която съществува не се прилага правилно, това би довело до ограничаване на отвореният достъп до стоките и услугите на европейските граждани. Освен това липсата на конкуренция води и до скрити споразумения между участниците на пазара, което отново оказва негативно влияние по отношение на цените, качеството и достъпа до услуги. *Именно в този контекст предизвикателството пред Европа е да гарантира, че секторите, които сега функционират в условията на свободен пазар, работят за благо на европейските потребители.*

Услугите от общ интерес както вече неведнъж беше споменато представляват основен елемент от изграждането на европейския модел на общество. Поради тази причина принципите и правилата, които следва да се прилагат трябва да бъдат по някакъв начин уеднаквени в отделните страни. Именно този проблем провокира широката обществена дискусия в Европа, стартирала със Съобщение на Комисията от 1996г., която е продължена на конференцията в Лааген и доразвита в Зелената и Бяла книга на Комисията

¹⁰ Виж „Икономика и публичен сектор“ Университетско издателство стопанство, София 2001г.

няколко години по-късно. **Дали да се върви към отпадане на националните регулации в областта (т. нар. негативна интеграция) или да се търси въвеждане на общи правила (позитивна интеграция), как да се разделят компетенциите между Европа и националните власти са въпросите, стоящи в основата на европейския дебат за бъдещото развитие на публичните услуги и възможните европейски политики.**

Всъщност либерализацията има основна роля за посоката на развитие в областта на обществените услуги. Тя отваря вратите на конкуренцията, от една страна и по своята същност би трябвало да води до предлагането на по – качествени стоки и услуги и то на по-ниски цени за гражданите на държавите - членки в Общността. Същевременно нейната поява (настъпилата приватизация на държавните компании) изисква и специфичен капацитет за изпълнение на регулаторните функции на националните власти, както и детайлно познаване на общностните принципи и механизми в областта. И докато националните власти следва да се справят в рамките на собствената си територия с тези процеси, като търсят подходяща рамка за това, то какво ще се случи с доставката на услуги на общата територия на Общността? Точно тук стои предизвикателството пред Европа. Тя трябва да гарантира, че секторите, функциониращи в условията на свободен пазар, ще осигурят общото благоденствие на европейските граждани. Това означава, че следва да се върви към политика, която да гарантира, че качеството, достъпността и цените на публичните блага са еднакви, разбира се доколкото е възможно, по отношение на всички европейски потребители.

За да обобщим, настъпилата промяна в ролята на публичните политики води до съществена промяна както в ролята на националните власти – от традиционни доставчици, сега те са и регулатори, така и в ролята на Европа и политиките, които тя следва да развива, за да осигури качествен достъп на приемлива цена на нейните потребители.

Европейска рамка на услугите от общ интерес

За целите на анализа на настоящата статия разделяме развитието на Европейската общност на две отделни фази. Първата, която обхваща периода между 60-те години на миналия век и средата на 80-те и втората - средата на 80-те до наши дни.

Първата фаза в развитието на Европейската общност се отнася най-общо до търсенето на механизми за икономическо сближаване на страните. Тогава усилията са насочени към премахване на границите и бариерите по отношение на търговията между отделните държави, а целта е изграждането на единен европейски пазар. Този етап от развитието на Европейската общност обаче почти не засяга въпросът за услугите от общ интерес.

Темата за услугите от общ интерес става обект на внимание на европейските институции едва през 80-те години, когато през 1986г. Единният европейски акт поставя началото на вълната за либерализиране на икономическите услуги. И докато Договорът в началото разглежда услугите по-скоро като някакво изключение, предвид първоначалната цел за икономическо обединение на държавите - членки, то в последствие важността на услугите от общ интерес по отношение на дейността на държавите води до Съобщение на Комисията от 1996г. и доклада от Лаакен (Манжон, М, 2005г). Поради огромното значение което услугите от общ интерес оказват за качеството на живот на европейските граждани темата се доразвива в Зелената книга на Комисията от 2003г, последвана от Бялата книга 2004г.

В предходния параграф вече изяснихме, че понятието услуги от общ интерес включва в себе си както услугите от общ икономически интерес, така и непазарните услуги. В действителност услугите от общ икономически интерес се споменават в Договора от самото начало. Споменато за пръв път в Римския договор (член 90 нов 86(2)) като ”услуги

от общ икономически интерес”, понятието възниква през 1963г. и се подема от Комисията в нейните известия.¹¹

В рамките на засилващия се интерес по отношение на дефинирането и регулацията на публичните услуги от края на миналия век, Европейската Комисия постановява своите принципни политики в областта в две последователни Съобщения от 1996 и 2000 година. В рамките на Съобщението от 1996 г. Комисията постановява, че изграждането и развитието на висококачествени услуги е съвместимо с правилата на ЕС, като същевременно признава нарастващата нужда от законодателна защита на държавите – членки в някои специфични области. Съобщението от 2000 г. пък обръща внимание на правилата, които съществуват в Договора по отношение на конкуренцията. Така тези две известия поставят в известен смисъл началото на доразвития в последствие дебат в доклада от Лаакен, Зелената и Бяла книги за бъдещето на публичните услуги. Докладът от Лаакен (2001г.) има основна роля за развитието бъдещето на публичните услуги, тъй като чрез него за пръв път се заговаря за необходимостта от приемането на Рамкова директива по отношение на услугите от общ интерес. Поставя се въпросът за разделянето на компетенциите и за ролята на националните правителства.

Нарастващото значение на публичните услуги и повишената активност на европейските институции за изграждане на законодателна рамка в областта води до публикуването през 2003 г. на Зелена книга за услугите от общ интерес, в която Комисията поставя на дневен ред множество въпроси за дискусия. Отправна точка е разнообразието на публичните услуги – от пощите, транспорта и енергията, до здравеопазването и образованието. Следва нивото на предоставяне – европейско, национално или локално? Организацията на услугите също се различава. Тя зависи както от характера на услугата (пазарна или непазарна), така и от националните, културни и исторически специфики на отделната държава. Дискусията е доразвита в публикуваната година по-късно Бяла книга на Комисията.

Секторно законодателство или обща правна рамка

Въпросът дали да се търси обща правна рамка или да се прилага секторното законодателство е един от най – сложните предвид разнообразието от услуги и спецификите на отделните държави. Разделянето на компетенциите между ЕС и националната държава и разделянето на публичните услуги на *такива от общ икономически интерес* и на *непазарни услуги* е важно, тъй като те не са предмет на едни и същи правила на регулация, което разбира се допълнително усложнява намирането на подходящ подход на управление. Именно поради тази причина неслучайно на конференцията в Лаакен (2001) сериозно се поставя въпросът за разделянето на компетенциите. Високото качество на публичните услуги и гарантирането на европейските граждани спазването на принципите записани в член 16 от Договора изискват сериозен дебат как да се разпределят отговорностите между ЕС и националните власти. До момента Европейската общност се позовава главно на услугите от *общ икономически интерес*. Тя прилага законодателство по отношение на услугите от общ икономически интерес, основано на секторно равнище, което означава, че се изработва и развива законодателство за отделни сектори или цели индустрии, какъвто е сличаят с телекомуникациите, транспорта, пощите. В този контекст и в резултат на настъпилата промяна в ролята на политиките, поради отварянето на секторите за конкуренция, поради стемежът за по-качествени и същевременно по – достъпни услуги за европейските граждани, в резултат на търсене на икономическо и социално сближаване на държавите

¹¹ Виж Манжно, Мишел. ”Публична администрация и услугите от общ интерес: Каква европеизация?”, European Institute of Public Administration, 2005

логично се поставя въпросът дали да се „върви“ към обща правна рамка, основана на общи принципи и елементи. Консолидирането на Общностното право може да се основава на общи елементи от съществуването на секторното законодателство, които да се приложими както за икономическите, така и за т. нар. непазарни услуги.

В светлината на динамиката в развитието на ЕС и поради важната роля която публичните услуги оказват за икономическото сближаване на държавите – членки е редно да отделим специално внимание на разделянето на компетенциите между Съюза и националната държава.

Както вече неведнъж беше споменато публичните услуги се делят на две групи- такива от общ икономически интерес и неикономически (непазарни) услуги. В категорията на първата група попадат големи индустрии като пощите, железниците, електоснабвяването и др. Това са услуги, които могат да бъдат доставяни както от частния сектор, така и съвместно между частния сектор и държавните органи на отделните държави. Не така стоят нещата обаче с т. нар. *чисто публични блага* като националната сигурност например. В този случай компетенцията за регулиране е изцяло в ръцете на националните власти. Поради тази причина да се даде еднозначен отговор дали да се прилага секторно законодателство или обща правна рамка е почти невъзможно.

Към момента разпределението на отговорностите при доставката на услуги на населението между ЕС и държавите – членки изглежда по следния начин – Европейската Общност може да и изработва политики в областта на публичните услуги, но в правомощията на съответната национална, регионална или местна власт е да дефинира, организира, финансира и контролира доставката на услуги от общ интерес.¹² Това означава, че докато предлагането на услуги може да бъде организирано съвместно с частия сектор или споделено между публични и частни предприятия, регулирането на съответната услуга остава в обсега на публичната власт от най – релевантното ниво на управление. Необходимо е обаче това ниво да разполага със съответните инструменти, приложими за ситуацията. Към момента съществуващите секторно - специфични общностни правила предоставят такива законодателни инструменти и власт, която позволява на националните правителства да следват целите на политиките в областта на публичните услуги. Независимо от достиженията на националните политики в областта обаче те (националните власти) би следвало да се съобразяват дори допълват с целите на Общността, което произтича и от самия член 86(2). Тъй като услугите от общ интерес като цяло имат фундаментално значение за социалното и икономическо сближаване между отделните държави, няма как те да не са предмет и на общностно законодателство, т.е да излезат от рамките на националните граници. Следователно, политиките, които ЕС развива в областта на услугите от общ интерес водят в една или друга степен до отпадане на част от правомощията на националната държава (което произтича и от самия договор - член 86), като в крайна сметка се цели да се постигне един общ пазар на стоки и услуги, който да гарантира по - качествен и добър живот на европейските граждани на цялата територия на Общността.

Заклучение

Изборът на подход при регулирането на услугите от общ интерес зависи от множество фактори. На първо място следва да се отчете промяната, която настъпва в ролята на публичните политики. Традиционният подход при доставката на услуги, основаващ се на държавните власти и техните монополи, сега е заменен от либералния. Започват да се развиват процесите на приватизация и дерегулация, в резултат на което се появяват редица частни оператори. Наред с тези процеси в средата на 80-те години на миналия век

¹² Бяла книга относно услугите от общ интерес- Brussels, 2004g.

значението на услугите от общ интерес нараства, поради ролята която те оказват за икономическото и социално сближаване между държавите - членки. Търсенето на подход за регулация е съпътстван и от специфичното делене на услугите от общ интерес на икономически и непазарни. Това разделяне на услугите на услуги от общ икономически интерес и на непазарни има своето значение, защото се прилагат различни правила за регулиране. В резултат на споменатите дотук причини в края на хх век за пръв път се поставя въпросът за това как да бъде регулирана тази област от общественния живот, така че да се намери най- подходящият управленски подход водещ до по- високо качество и достъпност на европейските граждани до тези услуги. Заговаря се за влиянието, което Европа оказва върху услугите от общ интерес, за европейската интеграцията насочена към изграждането на общ пазар на услуги, за гарантирането в крайна сметка, че секторите предлагащи тези услуги навсякъде в Европа работят за общото благо на европейските граждани.

Търсенето на възможната намеса - секторно законодателство или обща правна рамка по същество представлява една от най – сложните дискусии пред които е изправена Европейската общност. От една страна услугите от общ интерес са обект на общностното законодателство, което ясно личи от член 16 и 86(2) от Договора за ЕО, но от друга някои видове услуги като националната защита са обект изцяло на националната държава. Разделянето на компетенциите между Европейската общност и държавите - членки все пак зависи както от националните специфики, така и от Общностните цели.

ЛИТЕРАТУРА:

Брайкова, Т. "Публични политики. Подходи и методология на изследването и анализа.", Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, София 2003г.

Бяла книга на Европейската Комисия за услуги от общ интерес от 12.05. 2004г;

Договор за създаване на Европейска Общност;

Доклад от Лаакен, 2001г;

Зелена книга на Европейската Комисия за услуги от общ интерес от 25.05.2003г;

Манжно, Мишел. „ Публична администрация и услуги от общ интерес: Каква европейзация? ”, European Institute of Public Administration, 2005;

Семов, А. превод „Учредителни договори на ЕО и ЕС от Рим и Маастрихт. Конституцията за Европа, подписана в Рим на 29. 10. 2004г.“, Университетско издателство „Свети Климент Охридски“, София 2005г;

Статов, Ст. „Икономика и публичен сектор“, Университетско издателство стопанство, София 2001г;

Томова, Т. „Концепцията за политиките между идеологията на свободната конкуренция и рационалността на публичното управление”, сп. Публични политики, бр.2, май 2011г.;

Бяла книга на Европейската Комисия за услуги от общ интерес от 12.05. 2004г;

Договор за създаване на Европейска Общност;

Доклад от Лаакен, 2001г;

Зелена книга на Европейската Комисия за услуги от общ интерес от 25.05.2003г;

Parsons, Wayne. „Public policy: An introduction to the theory and the practice of policy analysis.”, 2003 Социална библиотека СУ сир: 32.01/ P 28;

Pressman, Jeffrey L, Wildavsky, A. ”Implementation”, University of California Press, Ltd. London, England 1984;

Wallace, Helen, Wallace, William and Pollac, Mark. „ Policy making in the European Union”, Oxford university press, 2005;