



## **EPSU:s analys av den Europeiska Kommissionens kommunikation om Implementeringen av Gemenskapens Lissabonprogram: Socialförvaltning av allmänt intresse inom den Europeiska unionen (COM (2006) 177 sista)**

*Antaget av EPSU:s styrelse den 9 juni 2006*

Den 26 april 2006 publicerade den Europeiska kommissionens sin sedan länge emotsedda Communication on social services of General Interest (Kommunikationen om Socialförvaltning av allmänt intresse, förk. SSGI). Kommissionen har arbetat med denna rapport under flera års tid. Trots detta motsvarar rapportens innehåll och kvalitet inte på långt när EPSU:s förväntningar. Den Europeiska kommissionen har inte utvecklat någon ny strategi i fråga om SSGI. Än värre är att interna marknadsförordningar, enligt rapporten, alltid skall följas och att det för närvarande inte finns något behov av att utveckla en lagstiftning i vilken allmänna intresseaspekter i fråga om socialförvaltning skyddas. Enligt EPSU (på svenska den Europeiska federationen för offentligt anställda) saknas i kommunikationen i sen helhet ett genuint intresse för samhällsservice- och solidaritetsaspekter inom socialförvaltning. Därför vänder sig EPSU inte bara till den Europeiska kommissionen men även till Europaparlamentet och det Europeiska rådet för att åter sätta fokus på behovet av ett ramdirektiv för alla tjänster av allmänt intresse.

Denna kommentar kommer att uttala sig i fråga om vissa specifika föreskrifter som utfärdades av den Europeiska kommissionen i dess Kommunikation.

### **En särskild lagstiftning för socialförvaltning av allmänt intresse?**

1. Den Europeiska kommissionens kommunikation om SSGI utgör en del i diskussionen om Tjänster av allmänt (ekonomiskt) intresse (eng. förk. SG(E)). EPSU, EFS (Europeiska Fackliga Samorganisationen, på engelska ETUC) samt andra näringslivsförbund i Europa och icke-statliga organisationer, efterfrågar en rättslig ram för att värna om (ekonomiska och icke-ekonomiska) tjänster av allmänt intresse (härmed kallade SGI). Målet med detta styrmedel är att garantera att det allmänna intresset överstiger marknadsnormer och att Tjänster av allmänt (ekonomiskt) intresse styrs av gemensamma principer för social service, såsom tillgänglighet, allmängiltighet, överkomlighet, solidaritet och demokratisk kontroll. EPSU vill att samtliga regeringar är tydliga i fråga om dess skyldigheter gentemot sina medborgare och samhället i stort samt att det finns en öppen offentlig debatt beträffande principen om sociala tjänster på europisk, nationell och lokal nivå. Den rättsliga ramen kommer att underlätta detta genom att tvinga regeringarna att ta hänsyn till allmänna principer för social förvaltning vid beslutsfattande i frågor om, till exempel, omstruktureringar och decentralisation. Tillgängligheten och kvaliteten hos den sociala servicen bör vara i centrum för all statlig politik. Inte enbart därför att detta har inverkan på hur våra skattepengar används, utan också därför att detta är regeringens viktigaste uppgift.
2. Det finns även en annan anledning till att vi skulle vilja etablera en generell rättslig ram innan vi börjar tala om någon specifik sektorslagstiftning. En sektorsapproach skulle tvinga medlemsstaterna att fastställa sina offentliga tjänster av allmänt intresse i enlighet med de normer och kännetecken som gäller för en specifik sektor som anges i europeisk lagstiftning. Tjänster av allmänt intresse bör sedan överensstämja med EU-institutionernas syn på offentliga tjänster, utbildningstjänster, affärsdrivande verk osv., och med detta begränsas medlemsstaternas frihet att själva kategorisera eller definiera dessa Tjänster av allmänt (ekonomiskt) intresse. Medlemsstaterna skulle kunna ha helt

olika synsätt i fråga om hur hälsovårdstjänster bör definieras, men hur mycket utrymme ger lagstiftningen inom olika sektorer dem att tillämpa deras egna definitioner? Då det är viktigt att medlemsstaterna har full frihet att själva definiera vad Tjänster av allmänt (ekonomiskt) intresse är och inte underkastad europeiska definitioner och kriterier, är det väsentligt att det finns ett allmänt ramverk. En allmän lagstiftning reducerar dessutom risken för att vissa tjänster av allmänt intresse förbises och mer eller mindre styrs av fria marknadskrafter därför att de inte omfattas av någon redan existerande europeisk sektoriell beteckning eller initiativ.

### Definition av STAI

3. Det är omöjligt att ge någon övergripande definition av STAI (Sociala tjänster av allmänt intresse) inom EU. Även om Kommissionens frågeformulär och vitbok i fråga om tjänster av allmänt intresse redan angett riktlinjerna för en definition av sociala tjänster, till exempel genom att uppge att dessa tjänster har en personlig karaktär, visar Kommissionens frågeformulärs återföring klart och tydligt att det sätt på vilket sociala tjänster av allmänt intresse definieras varierar från en medlemsstat till ena annan. Det är av den anledningen som den Europeiska kommissionen misslyckades med att tydligt definiera dessa typer av tjänster i Kommunikationen. Även om Kommissionen emellertid ger sken av att låta medlemsstaterna säga sin mening i definitionsfrågan, har den sammanfattat grunddragen i begreppet sociala tjänster, vilket innefattar och utesluter vissa specifika tjänster med allmän och social karaktär.
4. Enligt den Europeiska kommissionens finns det två huvudsakliga typer av sociala tjänster:
  - a) Lagstadgade och kompletterande socialförsäkringssystem som täcker de främsta risksituationerna i livet.
  - b) Andra väsentliga tjänster som tillhandahålls direkt till en person.

Dessa tjänster spelar en preventiv och socialt betingad roll och består av skräddarsydd Hjälp och stöd för att underlätta social inneslutning och tillförsäkrar om fundamentala rättigheter. De utgörs av vissa underkategorier:

- Hjälp och stöd till personer som drabbats av personliga utmaningar eller kriser
  - Aktiviteter som garanterar att den drabbade personen obetingat kan återställas till samhället och arbetsmarknaden (de kompletterar och stöder i synnerhet familjen i dess roll att vårda samhällets yngsta och äldsta medlemmar)
  - Aktiviteter som syftar till att integrera personer med långvariga hälso- och invaliditetsrelaterade problem
  - Subventionerat boende
5. Det är inte klarlagt ifall medlemsstater har rätt att framhålla andra sociala tjänster av allmänt intresse vilka inte passar in i beskrivningen ovan. Kommunikationen ger intryck av att detta inte är möjligt. Detta väcker därför självklart frågan vilken status de andra sociala tjänsterna kommer att få och på vilket sätt de kommer att vara "skyddade från marknadskrafterna". Man kan, till exempel, ha vissa tvivel i fråga om kravet på att alla sociala tjänster skall tillhandahållas en person. Många tjänster av social karaktär och med ett klart allmänt intresse behöver inte nödvändigtvis tillhandahållas direkt till personen. Många ideella organisationer spelar en betydande roll i samhället men de tillhandahåller inte tjänster direkt till personen; detta gäller exempelvis mänskliga rättigheter och miljögrupper, institutioner för samhällsforskning, institut för djurskydd, etc. Hur kategoriserar Kommissionen dessa organisationer? Skulle finansiellt stöd till någon Tjänster av allmänt (ekonomiskt) intresse eller är de inte annat än exempel på ekonomiska aktiviteter eller tjänster? Detsamma skulle kunna anses gälla mycket

volontärverksamhet, som organisering av sociala arrangemang och aktiviteter eller erbjudandet av resurser för grannområden och byar, såsom bibliotek, simbassänger och parker. Det skulle vara svårt att hävda att dessa tjänster riktas specifikt till personen, men tveklöst är de av stor vikt för samhällets sociala sammanhållning.<sup>1</sup>

6. Å andra sidan finns det alla typer av tjänster, vilka tillhandahålls en enskild person, och som spelar en betydande roll för den sociala sammanhållningen, vilka i regel inte betraktas som STAI, till exempel post- och teletjänster eller avfallshämtning. Till följd av detta förenklar Kommunikationen alltså en komplex värld av sociala tjänster av allmänt intresse utan att förklara varför just dessa två illa definierade kategorier blivit utvalda. Vad värre är ger Kommissionen sina medborgare intrycket att alla möjliga typer av social service innefattas, när den i själva verket endast talar om socialvård och supporttjänster (vilket inbegriper subventionerat boende och socialförsäkring).
7. Det är också påfallande att både utbildningstjänster och sjuk- och hälsovårdstjänster är tjänster av allmänt intresse med en klar social funktion, men trots detta omfattas de inte av Kommunikationen. Kommissionen gav ingen förklaring till varför utbildningstjänster undantogs, men vi kan räkna med att detta är relaterat till tjänstedirektivet, från vilken utbildning och undervisning inte är uttryckligen undantagna. Detta ligger möjligen i linje med definitionen av STAI som används i Kommunikationen, vilken också erinrar om det sätt på vilket sociala tjänster beskrivs i tjänstedirektivet. Kommunikationen uppgav att Europeiska kommissionen skulle ta ett separat initiativ i fråga om sjuk- och hälsovårdstjänster.
8. Istället för att välja ett allmänt sektoriellt angreppssätt till Sociala tjänster av allmänt intresse, valde Kommissionen än en gång att dela in en större sektor i flera mindre undersektorer. Därmed skapas återigen förvirring och oreda i vilket medlemsstaterna ges mindre utrymme att utveckla sin egen politik.
9. Även om EPSU inte skulle kunna utarbeta en fullständig förteckning över samtliga sociala tjänster med ett allmänt intresse, är det av stort värde att ge en generell överblick av de möjliga Sociala tjänsterna av allmänt intresse i EU:s olika medlemsstater, för att på så sätt visa på begränsningarna i den Europeiska kommissionens definition.
10. Sociala tjänsterna av allmänt intresse skulle kunna vara:
  - a) Vårdtjänster
    - Hälso- och sjukvårdstjänster – t.ex. primärvård, sjukhus, specialister, sjukvårdare, farmaceuter, rehabiliteringscenter.
    - Långtidsvård för de äldre, psykiskt sjuka eller funktionshindrade
    - Medicinska och icke-medicinska hemtjänster
  - b) Volontärverksamhet, t.ex. ungdomsarbete, grannskapsresurser, sport- och
  - b) kulturresurser
  - c) Civila samhällsorganisationer, både lagstadgade och kompletterande
  - d) Barnavårdstjänster
  - e) Arbetslivstjänster
  - f) System för samhällsskydd, både lagstadgade och kompletterande

---

<sup>1</sup> Även Kommissionen har medgivit detta i vissa fall, till exempel i Redogörelse 16a i det reviderade förslaget till ett direktiv om tjänster på den interna marknaden (COM (2006) 160 sista) där sportaktiviteter anses vara en väsentlig social angelägenhet.

- g) Undervisnings- och utbildningstjänster
- h) Subventionerat boende

### **Kännetecken hos STAI**

11. Enligt Kommissionen manifesterar sociala tjänster ofta en eller flera av följande organisatoriska kännetecken:
  - De verkar på solidaritetsprincipens grundval, vilket är nödvändigt, inte minst genom bortvalet av risker eller frånvaron på individnivå av ekvivalens mellan bidrag och behållningar
  - De är genomgripande och personifierade och integrerar responsen till att differentiera behov för att kunna garantera fundamentala mänskliga rättigheter och skydda de allra svagaste
  - De är ideella, framförallt för att kunna inrikta sig på de allra svåraste situationerna och är ofta del av ett historiskt arv.
  - De innebär deltagande av volontärarbetare och uttrycker medborgarskapskapacitet
  - De är starkt rotade i (lokala) kulturella traditioner
  - En asymmetrisk relation mellan givare och mottagare som inte kan assimileras med normala leverantör-/konsumentförhållanden och som fordrar en finansierande tredje parts delaktighet.
12. Kommissionen klargjorde aldrig vilken roll dessa kännetecken spelar i definitionsfrågan och i debatten kring de Sociala tjänsterna av allmänt intresse generellt. Skulle dessa kännetecken användas för att peka ut vilka tjänster som är Sociala tjänster av allmänt intresse och vilka som inte är det? Eller är de ett rättfärdigande av uttalandet att vanliga marknadsregler inte kan tillämpas på denna typ av tjänster? Det verkar som om Kommissionen planerar att utnyttja dem som startpunkt i en djupgående konsultationsprocess, och detta ger skäl till viss oro.
13. De tidigare nämnda kännetecknen är i själva verket tillämpliga på sociala tjänster av allmänt intresse men detta är inte nödvändigtvis alltid fallet. Man kan dock på det hela taget, vad gäller dessa kännetecken, dra slutsatsen att Kommissionen betonar "välgörenhetsaspekten" i de Sociala tjänsterna av allmänt intresse, men bortser från det faktum att många av de sociala tjänsterna av allmänt intresse tjänar en bred allmänhet och inbegriper allmänna, löpande offentlig tjänster såsom barnavård och äldreomsorg. Det finns en reell överhängande fara att alla dessa typer av tjänster kommer att betraktas som normala "marknadstjänster", framförallt om privata företag tas i anspråk för att leverera dem. Olika krafter som är vänligt inställda till marknadskrafterna skulle kunna framhålla att det faktum att privata företag är inblandade betyder att dessa tjänster inte är i behov av solidaritetsbaserade regleringar eller av att behandlas annorlunda. För att kunna garantera god kvalitet på de sociala tjänsterna och för att kunna göra den sociala sammanhållningen starkare, måste många av de sociala tjänsterna av allmänt intresse kunna tjäna en bred och diversifierad allmänhet och inte enbart eftersatta grupper.

### **Hälso- och sjukvårdstjänster och STAI**

14. Då det finns en allmän tendens mot ett holistiskt angreppssätt i fråga om hälsa och hälsovård, blir det allt svårare att göra någon klar åtskillnad mellan hälso- och sjukvårdstjänster och andra vårdtjänster. Något som kan observeras är att många yrkesverksamma sjukvårdare numera arbetar för leverantörer av social service och att många yrkesverksamma utan medicinsk utbildning arbetar i olika hälso- och sjukvårdsmiljöer. Även om Kommissionen har beslutat att hälso- och

sjukvårdstjänster skall uteslutas från STAI-kommunikationen, har den inte gjort någon tydlig åtskillnad mellan hälso- och sjukvårdstjänster och andra vårdtjänster. I tjänstedirektivet definieras hälso- och sjukvårdstjänster emellertid som hälso- och sjukvård och farmaceutiska tjänster som professionell sjukvårdspersonal tillhandahåller patienter för att bedöma, upprätthålla och återställa deras hälsotillstånd, där sådana aktiviteter är förbehållna en reglerad yrkesgrupp inom hälso- och sjukvård i den Medlemsstat där dessa tjänster tillhandahålls.

15. Enligt detta förslag skall hälso- och sjukvårdstjänster täcka primärvård, sjukhusvård och medicinsk specialistvård, men även den slags hälso- och sjukvård som tillhandahålls inom långtidssiktiga och psykiatriska sjukvårdsinstitutioner, eller av hemtjänsten. Då dessa tjänster i sin helhet även tycks betraktas som sociala tjänster kommer all sjukvårdslagstiftning därmed att ha inverkan på all politik som gäller sociala hälsovårdstjänster. Detta kan resultera i den komplexa situation där vissa hälsovårdstjänster i en institution täcks av sjukvårdslagstiftningen medan andra tjänster inom samma organisation täcks av föreskrifter för sociala tjänster. Om Kommissionen utvecklar en utökad lagstiftning inom områdena sociala tjänster samt hälso- och sjukvårdstjänster, bör den åtminstone ta hänsyn till de öppna gränslinjerna mellan "reglerad medicinsk hälso- och sjukvård" och icke-reglerad hälso- och sjukvård inom det sociala tjänsteområdet. Förevarande kommunikation bortser helt och hållet från detta komplexa ämne.

#### **Subsidiära förordnande och marknadsförordnanden**

16. Genom att följa Domstolens förordnande beslöt Kommissionen att all aktivitet som inbegriper tillhandahållandet av varor eller tjänster inom en bestämd marknad av en rörelse, utgör en ekonomisk aktivitet, oavsett rörelsens rättsliga status eller det sätt på vilket det finansieras. I praktiken innebär detta att varje offentlig tjänst för vilken någon slags betalning (inte nödvändigtvis av dem som brukar den) förekommer, kan betraktas som en ekonomisk aktivitet, och att alla sådana tjänster styrs av marknaden om inte särskilda rättsliga åtgärder har vidtagits. På grund av den synnerligen vida definitionen av ekonomisk aktivitet blir en diskussion kring huruvida en social tjänst är ekonomisk eller ej fullständigt irrelevant och bör i vilket fall som helst inte ha relevans för vår debatt för en rättsliga ram för sociala tjänster. De allmänna principerna om samhällsservice, såsom solidaritet, tillgänglighet eller demokratisk kontroll bör gälla för alla sociala tjänster. Dessutom bör alla leverantörer av tjänster vidta mått för att garantera kvaliteten, vare sig de verkar i ekonomiska eller icke-ekonomiska aktiviteter, vare sig de är offentliga, privata eller ideella.
17. En av de andra huvudsakliga principerna med offentliga tjänster generellt och STAI i synnerhet är subsidiaritetsregeln. Även om den Europeiska kommissionens kommunikation klart och tydligt erkänner subsidiaritetsprincipen i fråga om sociala tjänster förklarar den dock även att medlemsstaterna obetingat bör tillämpa de interna marknads- och konkurrensreglerna på STAI. Den hänvisar till detta som en fortgående logik. Sambandet mellan subsidiaritetsprincipen och den interna marknadens regler klagörs dock inte alls. Kommunikationen ger inga nya riktlinjer för hur STAI skall skyddas mot marknadskrafterna. Den upprepar bara de befintliga domstolsbesluten och regleringarna utan att egentligen tillfoga särskilt mycket i fråga om tolkning eller förklaring. Kommissionen säger inte mer än att medlemsstaterna bör handla i överensstämmelse med befintliga bestämmelser för europeisk offentlig upphandling, PPP, statliga subventioner och marknadsregleringar och ger en väldigt ytlig överblick av dessa regler.

18. Det allmänna budskapet i denna rapport är att medlemsstaternas regeringar behöver många jurister för att kunna utarbeta alla kontrakt och all lagstiftning som krävs. Inga extra instrument ställdes till medlemsstaternas förfogande för att kunna skydda STAI mot rättsliga påtryckningar. Det är tydligt att Kommissionen inte ägnade någon tanke åt principen att det allmänna intresset bör stå över marknadsreglerna, och hur detta bör utarbetas i praktiken med hänsyn till subsidiaritetsprincipen
19. Att följa Europeiska kommissionens kommunikation innebär att marknadsreglerna respekteras i alla lägen och att marknadsreglerna, såsom de tolkats av Domstolen, ger medlemsstaterna tillräckligt mycket utrymme för att garantera och förbättra kvaliteten i deras sociala tjänster. Men användare, leverantörer, och regeringarna i EU:s medlemsstater<sup>2</sup>, menar att alla pekat på att om man enbart skulle tillämpa marknadsregler utan europeiska rättsliga bestämmelser, kan detta ha en katastrofal effekt på sociala tjänstebestämmelser såsom hälso- och sjukvård och sociala tjänster. Beklagligtvis uttryckte Kommissionen inte någon oro i STAI:s fråga om hållbara utveckling eller EU-lagarnas praktiska tillämpbarhet för nationellt och lokalt styre.

### **Modernisering???**

20. Kommissionen gör vissa intressanta men oroväckande poänger i kommunikationen beträffande moderniseringen av sociala tjänster. Enligt den europeiska kommissionen betyder modernisering:
- introduktionen av benchmarkingmetoder, användarnas delaktighet samt kvalitetssäkring
  - decentralisation av dessa tjänsters organisation till lokal eller regional nivå
  - outsourcing av åligganden inom den offentliga sektorn till den privata sektorn
  - utvecklandet av offentliga-privata partnerskap
21. Kommissionen är alltså av den uppfattningen att decentralisation, outsourcing och utvecklandet av offentliga-privata partnerskap har en positiv effekt på tillhandahållandet av sociala tjänster eller mer allmänt på den sociala ekonomin. Den förbiser det faktum att organiseringen av sociala tjänster inom medlemsstater och de privata och de icke-kommersiella sektorernas roller är en mycket komplex fråga i vilken flera yrkesdiscipliner är involverade.<sup>3</sup> Det är fullständigt omöjligt att ge någon realistisk eller sann översikt över moderniseringen och relaterade förändringsprocesser i en enda paragraf och genom att försöka göra just detta förenklar Kommissionen åter igen verkligheten. Utöver detta har Kommissionen inte gett några skäl eller argument till varför outsourcing och PPP har accentuerats<sup>4</sup> och det råder ingen tvekan om att dessa processer kan ha en negativ effekt på sociala tjänsters kvalitet. Decentralisationsprocesser kan äventyra kvaliteten på sociala tjänster om, till exempel, de lokala myndigheterna inte ges de nödvändiga finansiella resurserna för att leverera dessa tjänster.<sup>5</sup> Avsnittet om modernisering ger följaktligen det intrycket att detta är Kommissionens politiska ståndpunkt men att det inte finns någon grund för deras antaganden i varken fakta eller siffror; och med tanke på subsidiaritetsprincipen bör Kommissionen antagligen inte blanda sig i frågan överhuvudtaget.

---

<sup>2</sup> Se uppsatser av CEEP, patientgrupper, Social Plattform etc.

<sup>3</sup> OECD har producerat flera integrerade studier på området

<sup>4</sup> Flera PSIRU-studier, till exempel flera PPP-protokoll, en kritisk av Kommissionens grönbok

<sup>5</sup> Resultat av TRACE-projekt

## Överläggningsprocess

22. Såsom nämnts tidigare kommer överläggningsprocessen att fokusera på kännetecknen för STAI som de framställts av Kommissionen i Kommunikationen, men det är inte allt. Då man läser paragraf 3.1 blir det allt med uppenbart att Kommissionen varken vill ändra eller utöka de europeiska samfundens bestämmelser genom att utveckla särskilda stadgor för att skydda sociala tjänster mot marknadsreglerna. Tvärtom förväntar den sig att medlemsstaterna skall ändra de sätt på vilka de tillhandahåller offentliga tjänster så att de skall överensstämma med befintlig lagstiftning, och därigenom åter igen ignorera subsidiaritetsprincipen och de allmänna intressena. Naturligtvis är Kommissionen beredd att förklara dessa lagar och domstolsförordnanden, så att de rättsliga oklarheterna klarläggs, men det är inte Kommissionens avsikt att fastställa befintliga regleringar med hänsyn till dess effekter på offentliga tjänster, än mindre att ändra några marknadsregler.

## Slutsatser

23. Då man betraktar Kommunikationen om STAI och andra initiativ inom sektorn kan vi dra slutsatsen att en sektorsapproach till offentliga tjänster är en återvändsgränd. Fram tills nu har de flesta sektorsdebatterna om offentliga tjänster fokuserat på marknadsregler: frågan om allmänintresset fick inte  vid ett enda tillfälle den uppmärksamhet den bör ha. Alltså, åter igen, detta formella Kommissionsdokument understryker våra argument om varför en generell rättslig ram är i fråga om offentliga tjänster är nödvändig och att vi som fackföreningsrepresentanter inte kan tolerera en sektorsapproach.