



Социални условия в компаниите за градски обществен транспорт в Европа

Обобщение на констатациите и заключенията



Europäische Akademie
für umweltorientierten Verkehr



С финансовата подкрепа на Европейския съюз



Обобщение на констатациите и заключенията

Настоящият документ предлага обобщение на основните констатации и заключения на изследване върху социалните условия в компаниите за градски обществен транспорт в Европа.

1. Предпоставки и цели и задачи на изследването

Извършването и качеството на услуги по ГОТ оказва значително влияние както върху поддържането на местното и регионално икономическо развитие, околната среда и заетостта, така и върху обхващането и възможността на всички лица да участват пълноценно в семейния живот и в живота на обществото като цяло. Освен това, в много европейски градове фирмите, извършващи ГОТ, осигуряват значителна заетост на местно ниво. Ето защо регламентите по отношение на предоставянето и възлагането на такива услуги потенциално могат да окажат влияние върху всички тези фактори.

По отношение на заетостта и социалните условия, трябва да се отбележи, че чл. 4(5) и 4(6) от Регламент 30У предлагат възможността (без да задължават) компетентните органи да изискат от операторите на градски обществен транспорт да отговарят на определен минимум социални условия и критерии за качество на услугата или да изискат прехвърляне на персонал към новия оператор по смисъла на Директива 2001/23/ЕО, дори ако условията на Директивата не са изпълнени.

Европейските социални партньори в сектора на УИТР (Международния съюз на обществения транспорт) (УИТР от страна на работодателите и ETF (Европейска транспортна федерация) от страна на синдикатите) възложиха това проучване с основната цел да съберат информация за организацията на пазара в сектора и на законовата рамка в основата му, както и за обособяване на условията на заетост и труд и за колективните преговори в тази рамка. Изследването има за цел да очертае промяната в социалните условия през последните 10 години. По-конкретно, социалните партньори желаеха да разберат до каква степен Регламент 1370/2007 е изиграл роля в изискването кандидатите да отговарят на определени социални критерии и/или в изискването за прехвърляне на персонал при промяна на оператор, както и влиянието, което това може да е оказало върху сигурността на заетостта и работните условия в сектора.

Целите на това проучване по поръчка на ETF и УИТР са основно в четири направления. То цели да:

- опише как е организиран градският общински транспорт в различните държави-членки и как се определят условията на работа;
- опише социалните условия в градския обществен транспорт за представителна извадка от персонал на фирми и развитието им през последните десет години;
- опише въздействието от прякото възлагане и/или тръжните процедури за договори за обществени поръчки в градския обществен транспорт върху социалните аспекти и защитата на персонала и
- опише влиянието от смяната на оператора в градския обществен транспорт върху социалните аспекти и защитата на служителите.

Въз основа на преглед на (ограничената) научна литература и други документи на национално и международно ниво, проучване и интервюта с членове на ETF и УИТР и интервюта с отделни работодатели, представители на работниците и компетентните органи в дванадесет държави-членки (Австрия, Белгия, България, Великобритания, Германия, Ирландия, Италия, Финландия, Франция, Холандия, Чехия и Швеция), бяха представени следните основни заключения.

2. Пазарна организация на услугите за ГОТ

2.1 Тенденции в процесите на възлагане

Въпреки че в повечето столици и по-големи градове в преобладаващата част от държавите-членки прякото възлагане на обществени поръчки за услуги продължава да бъде доминиращият начин за процедурата по възлагане, използването на конкурентни тръжни процедури е станало по-разпространено при възлагането на услуги за ГОТ (или за единични линии, или за цели мрежи) през последното десетилетие. Редица фактори се оказали движеща сила за компетентните органи да предпочетат тази форма на възлагане (вместо прякото възлагане). Тук се включват националната правна рамка, която понякога изисква тръжни процедури, но също така включва икономически и политически стимули, които в определени случаи са взаимосвързани. В контекста на все по-голямата стриктност на обществените финанси не само, но все повече в резултат на икономическата криза, някои компетентни органи потърсиха конкурентни процеси за възлагане, за да получат по-голяма ефективност на разходите и да осигурят ефективност в доставката на услуги за ГОТ. Дори в случаите, когато не са били избрани конкурентни маршрути, се забелязва, че общинските власти, директно възложили поръчка на вътрешни оператори¹, също са търсили подобни икономии с цел ефективност.

Аналогично убеждението на някои заинтересовани страни в края на 1990 г., че е вероятно на европейско ниво да се даде тласък на конкурентните тръжни процедури (в контекста на подготовката на Регламента ЗОУ) и политическият и регулаторен стремеж в някои държави-членки към отваряне на пазара също допринася не само за нарастващата употреба на конкурентни тръжни процедури, но също и за други процеси по реструктуриране в сектора.

Въпреки тази тенденция, която основно се забелязва в автобусния сектор, основните различия остават между, а също и в рамките на отделните държави-членки и според вида на транспорта. В Белгия, Гърция, Ирландия и Люксембург всички услуги на градския общински транспорт, извършвани от автобуси, се възлагат пряко на вътрешен оператор. Във всички други държави за автобусните услуги се използват и двата вида възлагане (тръжна процедура и/или пряко възлагане). На практика в повече от 10 държави-членки използването на конкурентна тръжна процедура е по-скоро спорадично и основно се използва за малки и средни по големина градски райони. Във Великобритания, Швеция, Франция (извън Париж), Финландия (само района на хелзинкския метрополитен), Холандия, Дания и Норвегия употребата на конкурентна тръжна процедура вече е била приета преди Регламент 1370/2007. Употребата на конкурентна тръжна процедура значително е нараснала в Холандия и Финландия през последните 10 години и днес обхваща над 80% от автобусните линии. Докато в Германия повечето договори по конкурентни тръжни процедури са с дата от 2008 г. и по-рано и се отнасят по-скоро за регионалните автобусни услуги, повечето градове възлагат договори директно на вътрешни оператори (и в много случаи сега се подготвят за първите процедури по пряко възлагане в изпълнение на Регламент 1370/2007). В Италия употребата на конкурентна тръжна процедура значително е нараснала през последните години, но не е достигнала толкова високи нива, колкото във Франция или Холандия.

Във Великобритания ситуацията е изключение, тъй като повечето градски автобуси в Англия (извън Лондон), Уелс и Шотландия се движат на пазарен принцип (без договори за обществени поръчки, без изключителни права или компенсации, но с прилагане на общи правила за финансова компенсация за максимални тарифи при определени категории пътници) със социално значими автобусни линии, които по изключение се дават на търг. Пазарните автобусни услуги също са често срещани в Германия в регионалния транспорт и по-малките градове (на практика законодателството включва разпоредби за върховенството на пазарно приложимите разпоредби за услугата на ГОТ, която е специфична ситуация за Германия – така наречената „*Eigenwirtschaftliche Verkehre*“). От друга страна, автобусните

¹ Това важи и за утвърдени доставчици преди първата вълна на пряко възлагане, например в Германия.

услуги в Лондон се предлагат на тръжна процедура, докато в Северна Ирландия те се извършват от вътрешен оператор.

Като цяло (и със забележителното изключение на Франция) интегрираните мрежи (автобус, трамвай и теснолинейка или метро) с най-голяма вероятност могат да бъдат възложени директно на вътрешните операторите в градовете, а автобусните услуги (особено в по-малките градове) е по-вероятно да бъдат разпределени след тръжна процедура. Повечето трамвайни или метро услуги обикновено се възлагат пряко на вътрешния оператор (като част от една мрежа). Има само няколко примера за обявена тръжна процедура за трамвайни услуги, основно когато трамвайните линии са новопостроени – например случаят с Дъблин, мрежата LUAS или част от възложената чрез търг мрежа, както е случаят във Франция или в Утрехт.

Метро услугите рядко се обявяват на търг, с някои изключения, като Стокхолмското метро или метрото във Франция в градовете Париж, Лил, Рен и Руан.

Специфична разлика между договорите за обявените на търг автобусни линии и тези на трамвая/метрото е, че подвижният състав и инфраструктурата остават собственост на възложителя, когато се касае за трамвай/метро.

2.2 Тенденции в организацията на пазара: ключови компании, активни в ГОТ

Секторът на градския обществен транспорт се характеризира с вътрешни оператори в столицата и големите градове (със забележителното изключение на северните страни и на някои по-големи градове във Франция). Тези оператори са интегрирани компании, предлагащи интермодални транспортни услуги, инфраструктурни услуги, подвижен състав и гаражни услуги. Секторът на автобусните услуги се характеризира с редица международни компании и висок дял на малките и средни предприятия. Също така се забелязва, че много големи компании създават дъщерни фирми (често чрез закупуване на подобни МСП) или няколко средни оператори се сливат, за да се превърнат в голяма компания.

Въпреки че градският обществен транспорт все още се характеризира с висок брой вътрешни оператори, нарастващата необходимост от конкурентно възлагане допринася за навлизането на редица международни компании на пазара. Такъв е случаят при много френски компании, като Keolis, Transdev и RATP Dev. Други важни европейски оператори са Arriva DB, National Express, Nobina и Abellio (дъщерно дружество на холандската железопътна компания NS).

Международните компании, обаче, имат значителен дял едва в 8 държави-членки (от анализирани 28 държави-членки); основно онези, които в по-голяма степен са въвели конкурентната тръжна процедура като основна форма за възлагане. В по-голямата част от държавите-членки те играят само незначителна роля в пазара на ГОТ.

При тръжни процедури за трамвайни услуги Keolis и Transdev са най-важните играчи на международно ниво. Въпреки това, голяма част от градските релсови услуги (метро, теснолинейка и трамвай) се управляват от вътрешни оператори и публични предприятия (като RATP в Париж) във всички държави-членки на ЕС.

В обобщение, тенденцията, посочена от интервюираните и резултатите от проучването сочат, че броят (или ролята) на вътрешните оператори е намалял през последните 10 години.

3. Заетост в сектора

Трудно е да се получат данни за заетостта конкретно в сектора на ГОТ, поради факта, че националните статистики обхващат основно всички видове обществен транспорт, в това число железопътен, автобусен (на дълги разстояния) и междуградски транспорт.

В Швеция и Франция се забелязва цялостен ръст в броя на персонала, основно в броя на шофьорите. Докато във Финландия и Холандия цялостната заетост остава стабилна, се забелязва, че броят шофьори леко се е повишил. Във Великобритания и Белгия броят на служителите се е запазил като цяло стабилен с някои изменения през последните години. В

Германия, Италия и Ирландия броят на служителите в градския обществен транспорт леко е спаднал.

Заетите в сектора лица са основно мъже, а делът на служителите-жени е между 8 и 18% при операторите, изследвани за този проект.

Мнозинството служители са наети на постоянен трудов договор при пълен работен ден. В Холандия и Швеция делът на наетите чрез агенции за временна заетост лица се е повишил през последните години.

В повечето страни се забелязва тенденция за увеличаването на работата в резултат на броя служители на оператора, който не отговаря на нарастващия обществен поток; увеличен брой на задръстванията и цялостната организация на работното време, които доведоха до увеличаване броя на часовете за шофиране, дори в случаи, когато общото работно време остава непроменено.

4. Използване на подизпълнители и аутсорсинг

Използването на подизпълнители е възможност, която редица компетентни органи предвиждат в тръжната документация, както е посочено в Регламента ЗОУ, чл. 4.7. Използването на подизпълнители може да бъде свързано с вече изградено сътрудничество с малки и средни частни транспортни компании, установени в района на мрежата. Ситуацията с използването на подизпълнители е допълнително проучена с цел изясняване дали подизпълнителите спазват същите или сходни социални условия и по какъв начин се е развило използването на подизпълнители.

В мнозинството от случаите подизпълнителите са позволени в диапазона от 15% до 30%. Изключение от правилото е Белгия, където в договорите се посочва, че вътрешните оператори могат да възлагат на подизпълнители най-малко 30% до 50% от услугите (само за районите на Валония и Фландрия). В Италия, Германия, Холандия и Австрия интервюираните считат, че възлагането на подизпълнители е нараснало през последните 10 години.

В повечето случаи условията на труд при подизпълнителите не са съпоставими с тези на основните оператори, поради различните споразумения за ниво на компаниите. При други случаи в следните страни подизпълнителите попадат под споразумението за ниво на сектора (същото както и за основните оператори): Финландия, Австрия, Франция, Холандия (с изключение на таксиметровите услуги или компаниите за туристически автобуси) и Швеция (в случай на подписан колективен трудов договор за сектора). В случая с Белгия условията на труд на подизпълнителите са съпоставими с тези на основния оператор, тъй като това е заложено в тръжните документи за вътрешния оператор. Като цяло, възлагането на подизпълнители изглежда се използва поради историческото сътрудничество на вътрешния оператор с местни малки и средни предприятия. Обикновено подизпълнителите са активни най-вече в предградията или по-малко населените райони, или за да осигурят гъвкавост като училищен транспорт за деца или други специфични услуги. Използването на подизпълнители също се разглежда като начин за предлагане на по-икономични услуги. Това е в сила както за директното възлагане, така и за конкурентните тръжни процедури.

Развитието на аутсорсинга и степента, до която тенденциите му се наблюдават в сектора на ГОТ също бяха анализирани. В рамките на проучването стана ясно, че аутсорсингът се забелязва основно при услугите по техническа поддръжка, сигурност и почистване на превозните средства. Това е тенденция, която се отнася до всички страни и всички вътрешни и частни оператори, макар и не в същата степен. Вътрешните оператори все още предпочитат да извършват значителна част от услугите по поддръжка и почистване на превозните средства вътрешнофирмено. Най-често възлаганите на външни изпълнители услуги са тези по сигурността. Аутсорсингът за техническата поддръжка може да бъде стратегически избор при конкурентна тръжна процедура, както се забелязва във Финландия, Швеция и Холандия.

Не беше възможно да се прецени до каква степен социалните условия се различават за аутсорсинг служителите, тъй като това строго зависи от професиите и от рамката на колективните преговори. В страните, в които рамката на колективните преговори означава, че

всички работници са обхванати от един и същи договор, се гарантира, че работниците на подизпълнителя се възползват от същите условия. Това не може да бъде гарантирано в други страни.

5. Условия на заетост и социални условия в сектора на ГОТ

Подобно на всички сектори, законодателството играе значителна роля при определянето на минимално заплащане за труда и социалните условия в сектора на ГОТ. Прилагането на законодателството на ЕС и националните правила имат конкретна роля в определянето на рамка за работното време, разпоредбите за здраве и безопасност и стандартите за начална подготовка. Въпреки това, в сектора на градския обществен транспорт това законодателство се откроява най-вече при колективния трудов договор на национално отраслово, регионално, фирмено или браншово ниво. Нивото и съдържанието на колективните преговори е от особена важност в контекста на конкурентните тръжни процедури, тъй като той има потенциала да зададе минимума за права, който да бъде спазван от всички компании в сектора. Това се получава, когато колективните преговори се случват на национално отраслово ниво и колективните договори са или универсално обвързващи, или са приложими за голямата част от операторите, заради високата организационна гъстота на социалните партньорски организации от страна на работодателя. Въпреки това, дори когато подобни отраслови колективни договори са налице, е важно да се отбележи, че стандартите, заложиени в тях, често надхвърлят колективните трудови договори или фирмените практики при някои нива на компаниите, по-конкретно когато колективният трудов договор в отрасъла задава минимални стандарти. Това може да окаже влияние в случаите на конкурентна тръжна процедура между компании, тъй като компаниите биха се състезавали на база различните нива на колективни трудови договори, като е възможно предимство да получи компанията, предлагаща по-ниски заплати. По-конкретно, при търгове за автобусни услуги нивата на заплатите имат съществено значение поради факта, че този тип услуга изисква интензивна работа, при която заплащането има важна роля. В случай на промяна на оператора персоналят, нает от основния оператор, може да загуби придобитите си условия, ако новият оператор предлага по-ниско заплащане. Подобен ефект може да бъде намален с възможността да се изиска прехвърляне на оперативния персонал (а с него прехвърляне и на условията на труд) или по закон, или по изискване от компетентния орган; може да бъде договорен и чрез социалните партньори или на търг да се изиска създаването на задължително обединение на работниците, от което новият оператор трябва да назначи служители, като гарантира специфични условия на труд или компетентният орган трябва да изиска в тръжна документация основа за изчисляване на заплатите (съобразно основния оператор или споразумението за нивото на сектора).

От дванадесетте задълбочено проучени страни, следните седем разполагат със споразумения за ниво на сектора: Австрия, Финландия, Франция, Германия (само на регионално ниво), Швеция, Италия и Холандия. Те са или универсално приложими (например, Австрия, Финландия, Франция (извън Париж) и Холандия) или обвързващи за широкото мнозинство оператори според обхвата на социалните партньорски организации в сектора (например, Швеция). В някои случаи те се договарят на национално ниво, а в други те са специфични за дадения район. Такъв е например случаят в Германия, където съществуват различни колективни трудови договори за операторите в публичния и частния сектор в един и същи район. Също така, трябва да се отбележи, че във Франция, Холандия и Германия фирмените договори или фирмените практики могат допълнително да надхвърлят социалните стандарти в отрасловите договори. За Германия също трябва да се отбележи, че споразуменията на браншово ниво могат значително да се различават, например, дъщерните дружества могат да предлагат по-неблагоприятни условия на заетост. В Австрия вътрешните оператори или публичните компании все още наемат значителен брой служители на граждански договори, съгласно различни колективни трудови договори, специфични за отрасъла, както и други работници в сектора на ГОТ.

В Белгия съществуват отраслови колективни трудови договори, но към момента това на практика са споразумения за ниво на компаниите за всеки от вътрешните оператори (в трите района).

В Чехия и България съществуват споразумения за ниво на компаниите, но те задават само обща рамка за преговори на ниво на компанията. По този начин в България, Чехия, Ирландия и Великобритания най-важното ниво за задаване на социални условия е нивото на компанията.

6. Тенденции в развитието на социалните условия в сектора на ГОТ

На пръв поглед не се открива пряка връзка между развитието на социалните условия и вида на възлагане. Въпреки това, при страни като Финландия и Холандия с по-дълъг опит в конкурентните тръжни процедури се забелязва ръст в заплащането, който е по-благоприятен, в сравнение със страни като Белгия или Италия, например. Необходимо е да се отбележи, обаче, че страните, използващи конкурентни тръжни процедури имат както колективни трудови договори, обвързващи за сектора, така и обвързващи разпоредби за прехвърляне на персонал (Холандия, Франция и Финландия чрез разпоредбите на колективните трудови договори). От друга страна, трябва да се отбележи, че при по-голямата част от анализираниите компании, без значение от типа възлагане, интензивността и несигурността на работата са нараснали, като по този начин са оказали негативно влияние върху привлекателността на сектора.

Независимо от това, фактът, че не може да се обособи пряка връзка, трябва да бъде разглеждан в перспектива, тъй като в други страни реструктурирането на сектора може да се е състояло преди или по време на анализа и да е оказало влияние върху промените в заплащането. Също така, влиянието върху ограничаването на публичните финанси може да е изиграло по-значима роля в някои страни и да е повлияло динамиката на заплатите.

От друга страна, работниците в страните, които разчитат в по-голяма степен на конкурентните тръжни процедури, виждат, че ежедневието им и промяната в организацията на работното време се адаптират най-вече с цел увеличаване на ефективността на мрежата, например при автобусните услуги това е времето за престой в депата, намаляване на почивките, удължаване на времето за шофиране и изключване на времето за подготовка преди и след смяната от работното време.

Въпреки това, тези тенденции също бяха отбелязани в проучванията за компаниите с вътрешни оператори. В Германия, например, беше отчетено, че подготовката за възможността тръжната процедура да бъде приведена на практика в услугите на ГОТ в началото на 2000 г. допринесе за тези тенденции. В същото време, засиленият акцент върху ефективността и икономии в публичния сектор във всички страни също изиграха важна роля в този аспект.

Тенденцията показва, че стандартите за цялостното седмично работно време не са се променили като такива в повечето страни. В повечето случаи извънредният труд е ограничен също и от финансови съображения. В някои случаи се споменава на интервюта, че извънредният труд е намалал, заради използването на работници от временната заетост или в някои случаи на подизпълнители или аутсорсинг (например изисквания за подвижния състав или поддръжката) с цел намаляване на разходите за извънреден труд.

Великобритания изглежда някак встрани на този фон. Отчитайки факта, че търговското предоставяне на услуги не включва никакви компетентни органи, които да изискват специфични стандарти или да осигуряват компенсации, компаниите оперират на своето най-ефективно икономическо ниво. Секторът се характеризира с дълги работни часове и ниски заплати (малко над минималната заплата). Липсата на договор на секторно ниво създава много различни специфични ситуации за социални условия в компанията.

Въпреки че оценката на сектора в страните от Централна и Източна Европа е трудна поради липсата на данни, се забелязва, че при вътрешните оператори, по-конкретно в столиците, условията на заетост са по-добри от тези на операторите в останалата част на страната.

Макар че заплащането в страните от Централна и Източна Европа значително е нараснало, това може да се отдаде основно на инфлацията и повишаването на разходите за жизнения стандарт и може да се твърди, че нивата на заплащане са останали относително стабилни. Фактът, че съществува договор на секторно ниво, макар и необвързващ, все пак осигурява ниво на стандарт в сектора, което директно повлиява специфичните преговори на компанията.

От друга страна, тенденциите показват, че обучението не надхвърля в значителна степен законовите изисквания. Възможно е тази тенденция леко да се е променила през последно време, тъй като компетентните органи поставят повече критерии за качество в договорите с частни, но също и с вътрешни оператори. Това води до оферти за по-добро обучение, в частност за връзката с клиентите и обслужването.

През последните години в някои компании се забелязва тенденция за развиването на политики за баланс между работата и личния живот, съгласно исканията и потребностите на служителите.

7. Използване на социалните условия при тръжните процедури в момента

Без да се засяга Европейското право, включително колективните трудови договори между социалните партньори, както се споменава в чл. 4(5) и 4(6) от Регламента ЗОУ, се предлага възможността (без да задължават) компетентните органи да изискат от операторите на градски обществен транспорт да отговарят на определен минимум социални условия или да изискат прехвърляне на персонал към новия оператор по смисъла на Директива 2001/23/ЕО, дори ако условията на Директивата не са изпълнени. Този раздел разглежда степента, до която е била използвана възможността за формулиране на социални условия при обявяване на търг, като следващият раздел оценява разпоредбите с оглед прехвърлянето на персонала.

Когато се прави оценка на използването на социалните условия, е важно да се има предвид контекста на националното законодателство и на колективните преговори. Въпреки че националното законодателство трябва да се спазва от всички участници в търга, нивото на подобни правни социални стандарти задава минимални разпоредби като минимална заплата, която обикновено не представлява нивото на условията на труд в сектора на градския обществен транспорт.

Обхватът на всички колективни трудови договори, както и нивото, на което се определят стандартите в колективните трудови договори, има важна роля в контекста на тръжните процедури и възможните промени на оператора. В страните, където колективните трудови договори се определят на секторно ниво и са обвързващи за целия сектор, договарянето на социалните условия има вероятно по-малка тежест, както в случаите, когато тези стандарти са определени на сравнително високо ниво с цел гарантиране на равни условия за всички участници.

Когато не съществуват подобни секторни колективни трудови договори, когато обвързват само подписващите страни (и обхватът на социалния партньор е сравнително слаб) и когато има значителна разлика между стандартите, заложи в секторния колективен трудов договор и в колективните трудови договори, използването на социални условия при тръжната процедура вероятно би имало по-значителна роля (виж също раздел 5.1.4 по-горе) с цел създаване на равни условия за всички участници.

Резултатите от изследването по отношение на използването на социалните условия, съгласно Регламента ЗОУ в процедурата по възлагане (в частност тръжни процедури) могат да се обобщат по-долу:

- Германия вероятно е единствената страна, която изрично използва Регламента ЗОУ, чл. 4(5) и 4(6) за задаване на ясни условия в опит да предотврати социален дъмпинг. Специфичното законодателство, което съществува в 14 от 16-те провинции в Германия - така наречените закони за спазване на колективните трудови договори (*Tarifreuegesetze*, TTGs) изрично се стремят да запазят социалните стандарти. Тези стандарти са така наречените „представителни колективни трудови договори“ за отделните провинции, с които компаниите, участващи в конкурентна тръжна

процедура, трябва да се съобразят. Тези закони имат за цел да определят равни условия за социалните аспекти сред всички участници в конкурентните тръжни процедури, в частност за стандартите на заплащане. Макар че използването на социалните аспекти в тръжните процедури за услуги за ГОТ в Германия предхожда влизането в сила на Регламент 1370/2007 за някои федерални провинции (и включването на основните разпоредби в Закона за обществения транспорт), чл. 4(5) и 4(6) и Съображения 16 и 17 от регламента сега често се цитират в тръжни процедури при използването на социалните условия за избор на оферта.

- В много редки случаи социалните условия са изиграли роля за критерий за подбор; най-важните критерии са цената, техническите изисквания за подвижния състав и гарантиране на качеството на услугата (точност, подвижен състав, чистота, обслужване на клиентите, обучение на шофьорите);
- В страни, където колективните трудови договори са общоприложими и обвързващи, компетентните органи считат, че трудовото законодателство и колективните трудови договори на секторно ниво вече осигуряват социални стандарти и по този начин не ги споменават изрично в процедурата по възлагане и не изискват по-благоприятни условия, както е заложено в секторните колективни трудови договори. Тази обосновка може да бъде спорна, тъй като в някои случаи може да има важно разминаване между условията на труд на фирмено ниво и тези, посочени в секторните колективни трудови договори. В Австрия например се оказва, че според националното законодателство компетентните органи трябва да извършат редица проверки на търгове, между които: оферта за разходи за персонала (дали цената се предлага в съответствие с колективния трудов договор) и опит на шофьорите на автобус; проверка на вноските за социални осигуровки и проверка на правилното наемане на чуждестранни работници;
- В някои случаи може да се прави позоваване на изискванията за обучение, квалификация на персонала, езикови познания и общо доказателство за добри стандарти и капацитет на управлението на човешките ресурси (включително персонал, предотвратяване и управление на конфликти), например във Франция и Австрия, понякога също може да са необходими и специфични технически изисквания за подвижния състав с цел предоставяне на здравословни и безопасни условия на водачите (например ергономични седалки в Холандия). Също така се споменава, че могат да бъдат заявени социални изисквания като ангажираност към стажантите или по-възрастните работници. Тези изисквания обаче са изключение при конкурентните тръжни процедури;
- Препратка към социалните условия (както беше споменато по-горе) и управлението на човешки ресурси (например, изисквания за ефективност, възнаграждение и продуктивност) могат да бъдат открити и в договори, директно възложени на вътрешен оператор; такива примери бяха открити в Белгия (Валония и Фландрия) или Франция.

Един от основните проблеми, който съществува по отношение на социалните условия в тръжните процедури, е прилагането, ако компетентният орган е решил да направи препратка към социалните условия. Това е и един от проблемите, отбелязани в оценката на ТТГ, направена в Германия.

8. Разпоредби за прехвърлянето на служители в случай на промяна на оператора и тяхното влияние върху защитата на персонала

Съществуват пет основни ситуации, при които може да възникне прехвърлянето на персонал в рамките на промяната на оператор в градския обществен транспорт. Три от ситуацияите могат да бъдат законово окачествени като „прехвърляне на персонал“, докато другите две на практика са ситуации на прехвърляне на персонал.

- Прехвърлянето на персонал е наложено от националното законодателство (например, транспортни закони) - такъв е случаят в Холандия.

- Съгласно националното законодателство, специалното прилагане на Директива 2001/23/ЕО в случай на промяна на оператора след конкурентна тръжна процедура винаги се счита за прехвърляне на предприятие. Това е национално специфичното прилагане, разширяващо обхвата на Директивата на ЕС за прехвърляне на предприятия, което по принцип не определя смяната на оператор след конкурентна тръжна процедура като прехвърляне на дейност. Такъв е случаят например във Великобритания и Франция;
- Тръжните документи изискват прехвърляне на подвижния състав и активите. В резултат на това се счита, че промяната на оператора може да се разглежда като прехвърляне на предприятие, както е предвидено в националните правила за прилагане на Директива 2001/23/ЕО на ЕС относно прехвърлянето на персонал в случай на прехвърляне на предприятие. В резултат на това персоналят се прехвърля към новия оператор.

Две фактически ситуации на прехвърляне на персонал:

- Компетентните органи могат да се възползват от чл. 4(5) на Регламент 30У - или изрично, или по подразбиране - да изискат прехвърлянето на служители в случай на промяна на оператора (или прехвърляне на активи). Тази ситуация е отчетена в Германия и в Стокхолм.
- Прехвърлянето на персонал не се изисква от компетентния орган, но на практика може да бъде договорено между прехвърлителя, приобретателя и съответните синдикати за всеки отделен случай или може да бъде „регулирано“ в рамките на секторния колективен трудов договор. Ситуации с преговори за всеки отделен случай са били открити в Швеция (извън Стокхолм). Във Финландия съществува секторен колективен трудов договор, който предвижда, че в случай на промяна на оператора, се създава специфично „звено на предаване“ под егидата на обществената служба по заетостта, от което новият оператор трябва да назначи персонал. На този етап повечето работници са били практически прехвърлени по този начин към новия оператор или са избрали да напуснат сектора и да си намерят работа на друго място.

По този начин в четири от общо 16 страни, където е била събрана информация (Франция, Финландия, Холандия и Великобритания) прехвърлянето на персонал възниква въз основа на националното законодателство или секторния колективен трудов договор (Финландия) в случай на промяна на оператора след тръжна процедура. В седем страни (Австрия, Дания, Чехия, Унгария, Словения, Швеция и България) обикновено не възниква прехвърляне на персонал поради факта, че в повечето случаи промяната на оператора не може да бъде разглеждана като прехвърляне на дейност, съгласно националното законодателство, прилагащо Директива 2001/23/ЕО на ЕС за прехвърляне на предприятия (въпреки че е възможно, в зависимост от конкретното съдържание на процедурата по възлагане - по-конкретно, ако бъдат прехвърлени активи, какъвто е случаят в Дания, където това се случва по-често) и не съществуват други национални правила за подобни ситуации. В случая с Италия ситуацията не е ясна.

Примерите, в които компетентните органи са се позовавали на Регламент 1370/2007, са рядкост (например, Германия, евентуално също Швеция и Италия). Като се вземе предвид, че до този момент съществуват много малко примери за страни, при които се среща конкурентна тръжна процедура, и където прехвърлянето на персонал не е задължително, в интервютата беше обяснено, че използването на тази възможност може да се счита за трудно в законово и техническо отношение и вероятно може да откаже публичните органи да го прилагат.

В Германия редица местни власти предлагат насоки за подпомагане на тези процеси. Ново законодателство, обхващащо железопътния сектор, наскоро въведе „препоръчителна“ наредба по отношение на изискванията за прехвърляне на персонал. Възможността тя да стане обвързваща за всички услуги на градския обществен транспорт (макар и първоначално

предложена) не беше приета на федерално ниво, но се прилага в местното законодателство на Райнланд-Пфалц.

В Белгия и Латвия ситуацията остава неясна, но поради факта, че в момента се използва единствено прякото възлагане, на този етап това е без значение. Такъв е случаят и с автобусните услуги в Ирландия. Това може да се промени в бъдеще и служителите да предпочетат да преговарят с правителството прехвърлянето на персонала да става доброволно за засегнатите служители, а да не е задължително с възможност за оставане при първоначалния работодател. Това оставя на служителите избор дали желаят да се прехвърлят или не, като се има предвид, че тръжната процедура все още ще бъде с минимално значение, ако бъдат приложени на практика текущите ирландски проекти (намерения да се отдадат на търг 10% от автобусните услуги в Дъблин). Изглежда, че в страните, където промяната на оператора няма задължително да се разглежда като прехвърляне на дейността и така няма да предизвиква автоматично прехвърляне на персонала, Регламентът е предвидил правна яснота и сигурност. Във Франция и Великобритания промяната на оператора се счита за прехвърляне на предприятието (прехвърляне на услугата) във всички случаи и по този начин прехвърлянето на персонал е в резултат на националните правила.

В Холандия прехвърлянето на персонала е задължително, заради разпоредба в националното законодателство, регулираща възлагането на концесия в градския обществен транспорт.

Докато във Финландия промяната на оператор не би се разглеждала като прехвърляне на предприятие, изискващо прехвърляне на персонал, все пак съществува универсално приложим договор на секторно ниво, изискващ прехвърлянето на персонал в случай на промяна на оператора след тръжна процедура.

9. Заключение

Оценката за организацията на пазара на ГОТ в Европейския съюз демонстрира сложна картина с относителна стабилност в характера на операторите в някои страни и градове, но значителни промени в други с увеличеното навлизане на пазара на нови оператори, включително големи международни компании, които обикновено водят началото си от националните (обществени) оператори или са били придобити от националните оператори.

Икономическите, политическите и регулаторни фактори са допринесли за нарастващата употреба на конкурентните тръжни процедури с цел предлагане на повече икономическо-ефективни, ефикасни и екологично чисти услуги. Проучването нямаше за цел да анализира дали тези цели са постигнати. Във Франция се забелязват някои случаи на предаване „в общинско владение“.

Въпреки че Регламент 1370/2007 за ЗОУ не изисква употребата на конкурентна тръжна процедура, той даде тласък като допринесе за реструктурирането на сектора в много страни (наред с другите причини, посочени по-горе).

Освен изискванията в националното законодателство и колективните трудови договори, Регламентът ЗОУ включва възможността за използване на социалните условия в тръжните процедури, като това не е задължително.

Резултатът от това проучване е, че употребата на социалните условия от компетентните органи и изискванията за прехвърляне на персонала (единствено въз основа на Регламента ЗОУ) в момента е ограничена.

Това означава, че в страни, които в момента не разполагат с общоприложим секторен колективен трудов договор (със заложен изисквания над минималните стандарти, посочени в закона) или секторен колективен трудов договор, който е обвързващ за повечето компании в сектора или друг задължителен начин за гарантиране на условията в края на договора за обществени услуги (например, задължително прехвърляне на персонал), няма гаранция за заетостта, нито за защита на условията в случай на промяна на оператора. Това засяга също

и страни, където нивото на колективния трудов договор значително се подобрява при подобни общи стандарти.

Решението, прието в Германия (в 14 от 16 провинции) за определяне на представителни колективни трудови договори като отправна точка за изчисление на заплащането при тръжни процедури, може да постигне аналогичен резултат, но трябва да се отбележи, че в много случаи подобни представителни колективни трудови договори не са онези, които предлагат най-добрите стандарти за заплащане и заетост. Също така, само една от 14-те провинции наскоро прие решение да включи задължителното прехвърляне на персонала в регионалното си законодателство.

Проучването посочва някои примери на отрицателни последици, възникнали в случаи, при които прехвърлянето на персонал не е препоръчително, тъй като действащият оператор се бори да запази персонала до момента на прехвърляне към новия оператор, а понякога новите оператори не успяват да наемат и обучат достатъчно на брой служители, за да гарантират ефективно и ефикасно продължаване на предлаганата услуга. В някои случаи, и особено в контекста на всеобщия недостиг на шофьори, това води до влошаване на качеството на услугата и нейното отменяне (поне в краткосрочен план). От друга страна, работниците се подлагат все повече на стресови ситуации в подобни случаи на промяна или възможна промяна на оператора, без да знаят дали ще бъдат наети отново на работа от новия оператор и при какви условия.

Данните, събрани от това проучване, не предлагат убедителна картина за влиянието върху различните форми на възлагане на условията на заетост и стабилност или дори на качеството на извършваната услуга.

Това е така, защото факторите, оказващи влияние върху тенденциите, като например възможността на общинските бюджети да инвестират в транспортната инфраструктура и услуги, регулаторната и колективната рамка на преговорите или цялостните политически решения, вземани от държавите-членки или компетентните органи в тези области, са многостранни и взаимосвързани.

В допълнение, данните, събрани от това проучване, са ограничени поради различни обстоятелства, станали ясни едва във фазите на събирането на информация и анализирането ѝ:

- В няколко от анализирания страни времето за въвеждане на нов режим за възлагане (основно при конкурентните тръжни процедури) или обявяването на използването на конкурентни тръжни процедури предшества анализирания период от 2004-2014 г. и по този начин влиянието върху условията на труд вече се е състояло.
- Страни като Франция (извън Париж), Швеция, Холандия и Финландия с повече опит/по-дълги традиции в конкурентните тръжни процедури имат и двата елемента за социална рамка на конкурентните тръжни процедури (универсално приложими секторни договори за колективни преговори и задължително прехвърляне на служители). Във Великобритания (в Лондон) съществува само един елемент - прехвърлянето на персонал - което гарантира продължителност на заетостта и определена защита на вече договорените условия, но при сравняване на нивото на социални условия между Великобритания (Лондон) и останалите страни, може да се види, че договорите на секторно ниво налагат специфични минимални условия за сектора и условия, ограничаващи конкуренцията до социални стандарти, специфични за сектора. Някоя от страните в извадката, имаща повече опит/традиции в конкурентните тръжни процедури, не е осигурила поне един от елементите на социалната рамка при конкурентните тръжни процедури. Някои от страните в извадката не са осигурили такива елементи (България, Чехия, Германия (за някои провинции)), но в тях съществуват само някои примери за конкурентна тръжна процедура. По тази причина последиците от подобна ситуация не могат да бъдат напълно оценени.
- Извадката включва 6 специфични случая на компании и два по-широки специфични опита на компании в конкурентна тръжна процедура на градския обществен транспорт и/или на

смяна на оператора. Директното възлагане на договори за обществени услуги на вътрешен оператор е водещо. По този начин данните за проучване на ефектите от конкурентните тръжни процедури със смяна на оператора са ограничени. Интересно е, че някои ефекти върху социалните условия могат да бъдат наблюдавани по подобен начин при вътрешните оператори поради факта, че има възможност/избор за търг и задължение за подписване на договор за обществени услуги, съгласно Регламент ЗОУ с вътрешен оператор.

Проучването показва, че намалените възможности на бюджетите в публичния сектор за инвестиране в транспортната инфраструктура и услугите и политически и/или икономическо обосноваване избор за по-високи икономии и ефективност са имали отрицателно влияние върху условията на труд и при двата режима на възлагане - пряко възлагане и конкурентна тръжна процедура, макар че механизмите са били различни при различните режими.

Също така трябва да се отбележи, че в зависимост от фокуса е възможна различна интерпретация на данните, събрани от страните и проучените компании:

Синдикатите се фокусират върху механизмите, присъщи на конкурентната тръжна процедура, където компанията се състезават въз основа на офертата за най-ниска цена и нито правната рамка, нито компетентните органи в техните тръжни спецификации залагат равни условия за всички конкуриращи се участници в търга и не позволяват конкуренцията въз основа на условията на труд в този трудоемък сектор.

Работодателите се фокусират върху недостатъчността на общинските бюджети, необходимостта „да се направи повече със същите пари“, което увеличава ефективността, подобрява качеството и стимулира иновациите. Компетентните органи носят отговорността за определяне нивото и качеството на извършваните услуги от компанията, независимо от процедурата по възлагане. Операторът носи отговорността да представи най-доброто решение и да предложи иновации, които по-добре да отговарят на потребностите на пътниците.

Поради тази причина изследването служи да подчертае предимствата, а също и капаните на различните режими въз основа на конкретни практически примери, които следва да допринесат за по-широко изучаване по отношение на добрите практики в осигуряването на сигурност на заетостта, социалните стандарти и качеството на услугата.