



Sociala förhållanden inom kollektivtrafikföretag i Europa

Sammanfattning av iakttagelser och slutsatser



Med ekonomiskt stöd från EG



Sammanfattning av iakttagelser och slutsatser

Detta dokument ger en sammanfattning av de viktigaste resultaten och slutsatserna i en studie om de sociala förhållandena inom kollektivtrafiken i Europa.

1. Bakgrund, syften och mål för studien

Leverans och kvalitet av UPT-tjänster spelar en viktig roll, både när det gäller att stödja lokal och regional ekonomisk utveckling, miljö och sysselsättning, samt för att säkerställa integration och möjligheten för alla personer att till fullo delta i familjelivet och samhället. I många europeiska städer tillhandahåller UPT-operatörer betydande lokal sysselsättning. Bestämmelser om tillhandahållande och tilldelning av sådana tjänster kan därför potentiellt påverka alla dessa faktorer.

När det gäller sysselsättning och sociala förhållanden, är det anmärkningsvärt att artiklarna 4(5) och 4(6) i kollektivtrafikförordningen erbjuder möjligheten (ej tvingande) för behöriga myndigheter att kräva att kollektivtrafikoperatörer uppfyller vissa minimikriterier för sociala förhållanden och tjänstekvalitet eller att kräva en överföring av personal till den nya operatören i enlighet med direktiv 2001/23/EG, även om villkoren i direktivet inte är uppfyllda.

De europeiska arbetsmarknadsparterna i UPT-sektorn (UITP på arbetsgivarsidan och ETF på den fackliga sidan) har beställt denna studie med det primära målet att samla in information om organisationen av sektorn och den rättsliga ram som stöder den, samt som fastställandet av anställnings- och arbetsvillkor och den roll som kollektiva förhandlingar har inom ramen för detta. Studien syftade till att kartlägga hur sociala förhållanden har utvecklats under de senaste 10 åren. Mer specifikt, ville arbetsmarknadens parter förstå i vilken utsträckning som förordning 1370/2007 har spelat en roll när det gäller att kräva budgivare att uppfylla vissa sociala förhållanden och /eller kräver en överföring av personal vid byte av operatör samt den effekt detta kan ha haft på anställningstrygghet och arbetsvillkor i sektorn.

Målsättningen med denna studie som utförts på uppdrag av ETF och UITP var i huvudsak fyrfaldiga. Syftet var att:

- beskriva hur kollektivtrafiken i städerna är organiserad i de olika medlemsstaterna och hur arbetsvillkoren bestäms;
- beskriva de sociala förhållandena i kollektivtrafiken för ett urval av företagspersonal och utvecklingen under de senaste tio åren;
- beskriva effekterna av direkttilldelning och/eller anbudsförfaranden för avtal om allmänna tjänster i kollektivtrafiken med avseende på sociala aspekter och personalskydd, och
- beskriva effekterna av byte av operatör i kollektivtrafiken med avseende på sociala aspekter och personalskydd.

Baserat på en genomgång av (begränsad) vetenskaplig litteratur och andra dokument på nationell och internationell nivå, en undersökning och intervjuer med medlemmar av ETF och UITP och intervjuer med enskilda arbetsgivare, arbetstagarrepresentanter och behöriga myndigheter i tolv EU-medlemsstater (AT, BG, BE, CZ, dE, FI, FR, NL, IE, IT, SE, UK), presenteras följande kärnresultat.

2. Marknadsorganisation av UPT-tjänster

2.1 Trender i tilldelningsprocesser

Även om direkt offentlig upphandling av tjänster i de flesta huvudstäder och större städer i de flesta medlemsstaterna fortsätter att vara det dominerande tilldelningsförfarandet, har användningen av anbudsförfaranden blivit mer utbredd i tilldelningen av UPT-tjänster (antingen enstaka rader eller hela nätverk) under det senaste decenniet. Ett antal olika faktorer har varit förare för behöriga myndigheter med hänsyn till beslut av att använda denna typ av tilldelning (snarare än direkttilldelning). Dessa inkluderar det nationella regelverket som ibland kräver anbudsförfaranden men även ekonomiska och politiska motiv, vilka ibland är sammanlänkade. I samband med ökad stringens i de offentliga finanserna, inte uteslutande - men allt mer - som ett resultat av den

ekonomiska krisen, har vissa behöriga myndigheter vänt blicken mot konkurrenskraftiga tilldelningsprocesser för att uppnå större kostnadseffektivitet och för att tillhandahålla effektivitet i leveransen av UPT tjänster. Även om den konkurrensbetingade vägen inte har valts, är det anmärkningsvärt att de offentliga myndigheterna direkt tilldelar kontrakt till interna operatörer¹ också har sökt sådana effektivitetsbesparingar.

På liknande sätt har tron hos vissa intressenter i slutet av 1990-talet på att en knuff mot konkurrensutsättning sannolikt skulle dyka upp på EG-nivå (i samband med beredningen av kollektivtrafikförordningen) och den politiska och reglerande enheten i vissa medlemsstater mot marknadsöppning också bidragit inte bara till den ökande användningen av konkurrensutsatta upphandlingsprocesser, utan även andra omstruktureringsprocesser inom sektorn.

Trots denna trend, som främst observerats i bussektorn, kvarstår betydande skillnader mellan och även inom medlemsstaterna och transportsätt. I Belgien, Grekland, Irland och Luxemburg tilldelas all kollektivtrafik med buss direkt till ett internt företag. I alla andra länder tillämpas båda typerna av tilldelning (anbuds och/eller direkt tilldelning) för busstrafiken. I praktiken, i mer än 10 medlemsstater, är användningen av konkurrensutsättning ganska marginell och används främst i små och medelstora tätorter. I Storbritannien, Sverige, Frankrike (utanför Paris), Finland (endast huvudstadsregionen), Nederländerna, Danmark och Norge har användning av anbudsprocesser redan införts innan antagandet av förordning 1370/2007. Användning av konkurrensutsättning har särskilt ökat i Nederländerna och Finland under de senaste 10 åren och omfattar idag mer än 80 % av busslinjerna. De flesta av de konkurrensmässigt tilldelade avtalen i Tyskland är från 2008 och tidigare och berör främst regional busstrafik, men de flesta städer tilldelar avtal direkt till ett internt företag (och förbereder sig nu i många fall för de första direkttilldelningsprocesserna genom tillämpning av förordning 1370/2007). I Italien har användning av konkurrensutsatt upphandling ökat under de senaste åren, men har inte nått så höga nivåer som i Frankrike och Nederländerna.

En exceptionell situation kan hittas i Storbritannien, där majoriteten av städerna busstrafik i England (utanför London) Wales och Skottland tillhandahålls på kommersiell basis (inga public service-avtal, inga exklusiva rättigheter eller ersättning, men tillämpning av allmänna bestämmelser om ekonomisk ersättning för högsta taxa för vissa kategorier av passagerare) med exceptionella anbud för socialt attraktiva busslinjer. Den kommersiella busstrafiken är också mycket vanlig i Tyskland inom regional transport och mindre städer (lagstiftningen innehåller de facto bestämmelser om företräde för kommersiellt livskraftiga UPT-tjänstebestämmelser som är en tysk kontextspecifik situation - så kallade "Eigenwirtschaftliche Verkehre"). Å andra sidan, omfattas busstrafiken i London av anbudsgivning, medan busstrafiken i Nordirland drivs av en intern operatör.

Sammantaget (och med det anmärkningsvärda undantaget Frankrike), är det mest sannolikt att integrerade nätverk (buss, spårvagn och pendeltåg eller tunnelbana) direkttilldelas till interna företag i större städer och busslinjer (särskilt i mindre städer) konkurrensdelas. De flesta spårvagns- eller tunnelbanetjänster tenderar att direkttilldelas ett internt företag (som en del av ett nätverk) Det finns endast ett fåtal exempel på offererade spårvagn tjänster, främst när spårvagnstjänster nyskapats - t.ex. fallstudier exempel i Dublin, LUAS nätverket, eller en del av ett offererat nätverk som är fallet i Frankrike eller Utrecht.

Tunnelbanetjänster är sällan föremål för anbud, med vissa undantag som Stockholms tunnelbana eller Frankrikes tunnelbanetrafik i städerna Lyon, Lille, Rennes och Rouen.

En specifik skillnad mellan anbudskontrakt för busstrafik och spårvagn/tunnelbana är att ägandeskap av rullande materiel och infrastruktur blir kvar hos myndigheten vad gäller spårvagn/tunnelbana.

2.2 Trender i marknadsorganisationen: Nyckelföretag verksamma inom UPT

Den urbana kollektivtrafiksektorn kännetecknas av interna företag i huvudstäder och storstäder (med det anmärkningsvärda undantaget Norden och i vissa större städer i Frankrike). Dessa operatörer är integrerade företag som tillhandahåller intermodala transporter, infrastruktur tjänster, rullande materiel och garagetjänster. Sektorn för busstrafiken kännetecknas av ett antal internationella

¹ Detta gäller även för äldre leverantörer inför en första omgång av direkt tilldelning, t.ex. i Tyskland.

företag och en hög andel små och medelstora företag. Det är också anmärkningsvärt att många stora företag har skapat dotterbolag (ofta genom att köpa sådana små och medelstora företag) eller att flera medelstora operatörer slås samman till ett stort företag.

Trots att kollektivtrafiken fortfarande kännetecknas av ett stort antal interna aktörer, har den ökade användningen av konkurrenskraftiga tilldelningar har bidragit till införandet av ett antal internationella företag på marknaden.

Detta är fallet för ett antal franska bolag, såsom Keolis, Transdev och RATP Dev. Andra viktiga europeiska aktörer är Arriva DB, National Express, Nobina och Abellio (dotterbolag till det holländska järnvägsföretaget NS).

Internationella företag har emellertid bara en betydande andel i 8 medlemsstater (i 28 analyserade medlemsstater); i första hand de som också i stor utsträckning introducerats för konkurrensutsättning som den viktigaste tilldelningsformen. I de flesta medlemsstaterna spelar de endast en begränsad roll på UPT-marknaden.

För marknaden för spårvagnar är Keolis och Transdev de viktigaste internationella aktörerna i de fall där anbud sker. Dock drivs en stor majoritet av urbana spårbundna tjänster (tunnelbana, pendeltåg och spårvagn) av interna företag och statligt ägda företag (såsom RATP i Paris) i alla EU-länder.

Totalt sett är den trend som indikeras av intervju- och undersökningsresultaten att antalet (eller rollen för) interna operatörer har minskat under de senaste 10 åren.

3. Sysselsättningen inom sektorn

Uppgifter om sysselsättningen inom enbart UPT-sektorn är svåra att få på grund av det faktum att den nationella statistiken främst omfattar alla typer av passagerartransport inklusive järnväg, busstrafik (långväga) och transport mellan städer.

I Sverige och Frankrike har en total ökning av personal noterats, och gäller särskilt en ökning av antalet förare. Även om den totala sysselsättningen i Finland och Nederländerna varit stabil, konstaterades det att antalet förare ökat något. I Storbritannien och Belgien har antalet anställda varit övergripande stabilt, med variationer under de senaste åren. I Tyskland, Italien och Irland antalet anställda i kollektivtrafiken har minskat något.

Sektorn är till stor del mansdominerad och andelen kvinnliga arbetstagare utgör mellan 8-18% bland operatörerna som studerats för detta projekt.

En stor majoritet av arbetarna är anställda tills vidare basis. I Nederländerna och Sverige har andelen anställda som hyrts in från bemanningsföretag ökat under de senaste åren.

I de flesta länder har en tendens mot intensifiering av arbetet noterats till följd av att mängden operativ personal inte håller jämna steg med ökningen av antalet passagerare; ökade trafikstockningar och den totala arbetstidens förläggning, vilket har lett till att antalet körtimmar ökar, även i situationer där den totala arbetstiden har förblivit densamma.

4. Användning av underleverantörer och outsourcing

Användningen av underleverantörer är ett alternativ som ett antal behöriga myndigheter lämnar i de anbudsunderlag som anges i kollektivtrafikförordningen artikel 4.7. Användningen av underleverantörer kan vara relaterat till det historiska samarbetet med små och medelstora privata transportföretag som är etablerade i nätverksregionen. Situationen för användningen av underleverantörer har undersökts vidare för att få en förståelse för om underleverantörer följer samma eller liknande sociala förhållanden, varför underleverantörer används, och hur användningen av underleverantörer har utvecklats.

I de flesta fall tillåts underleverantörer i ett område på mellan 15 till 30 %. Undantaget är Belgien, där kontraktet fastställer att interna företag ska lägga ut åtminstone 30 % och upp till 50 % av tjänsterna (endast Vallonien och regionen Flandern) på entreprenad. I Italien, Tyskland, Nederländerna och Österrike, ansåg de intervjuade att antalet underleverantörer ökat under de senaste 10 åren.

I de flesta länder är anställningsvillkoren bland underleverantörer inte i nivå med de viktigaste aktörerna på grund av olika avtal på företagsnivå. I följande länder faller annars underleverantörer under sektornivåavtalet (samma som för huvudoperatörer): Finland, Österrike, Frankrike, Nederländerna (såvida det gäller taxitjänster eller turistbussföretag) och Sverige (om ett förhandlingsavtal för sektorn tecknats). När det gäller Belgien, är underleverantörens anställningsvillkor i nivå med den viktigaste operatören på grund av att förfrågningsunderlaget kräver detta av det interna företaget. I allmänhet verkar det som om underleverantörer används på grund av historiskt samarbete mellan interna företag och lokala företag. Underleverantörer skulle huvudsakligen vara verksamma i förorter eller mindre befolkade områden, eller för att skapa flexibilitet inom skoltransporter eller andra specifika transporttjänster. Underleverantörer kan också ses som ett sätt att leverera tjänster på ett mer kostnadseffektivt sätt. Detta gäller för situationer med direkttilldelning och konkurrensutsättning.

Även utvecklingen av outsourcing har analyserats och i vilken utsträckning outsourcingtrender förekommit i UPT-sektorn. Inom studien har man observerat att outsourcing främst förekommer för underhåll (tekniskt), säkerhet och fordonstädtjänster. Detta är en trend som grundläggande berör alla länder och interna och privata aktörer, men inte i samma utsträckning. Interna aktörer tenderar fortfarande att bedriva en betydande del av underhållstjänster eller fordonstädtjänster i egen regi. Säkerhetstjänster är den vanligaste outsourcade tjänsten. Outsourcing av underhåll (tekniskt) kan vara ett strategiskt val i fall av konkurrensutsättning, detta har tagits upp i Finland, Sverige och Nederländerna.

Det var inte möjligt att bedöma i vilken utsträckning sociala förhållanden skiljer sig för utlokaliserade arbetare, eftersom detta övervägande kan bero på yrken och existerande ramverk för kollektivförhandlingar. I länder där typen av kollektiva ramförhandlingar innebär att alla dessa arbetstagare omfattas av samma avtal, är det säkerställt att dessa underleverantörer drar nytta av samma villkor. Detta kan inte garanteras i andra länder.

5. Situation för sysselsättning och sociala förhållanden i UPT-sektorn

Liksom inom alla sektorer, spelar lagstiftningen en viktig roll vad gäller instiftandet av ett minimikrav för sysselsättning och sociala förhållanden inom UPT-sektorn. Genomförandet av EU:s lagstiftning och nationella bestämmelser spelar en särskild roll vad gäller fastställandet av ramarna för arbetstider, hälso- och säkerhetsbestämmelser och grundläggande utbildningsnormer. Men i den urbana kollektivtrafiksektorn förbättras lagstiftningen främst genom kollektivavtal som förhandlats fram på nationell sektoriell, regional eller företags- och branschnivå. Nivån och innehållet i kollektivförhandlingarna är av särskild betydelse i samband med konkurrensutsättning, eftersom det har potentialen att instifta minimirättigheter som skall respekteras av alla företag i branschen. Detta är fallet när avtalsförhandlingar sker på nationell branschnivå och kollektivavtal antingen är allmänt bindande eller de är tillämpliga för de flesta aktörer på grund av en hög organisationstäthet av arbetsmarknadsorganisationer på arbetsgivarsidan. Men även där dessa sektoriella kollektivavtal har införts, är det viktigt att notera att de normer som anges i dessa ofta överskrids i vissa kollektivavtal eller genom företagspraxis, i synnerhet när minimikraven anges i sektoriella kollektivavtal. Detta kan ha en inverkan på fall av konkurrensutsättning mellan företag, eftersom företagen skulle behöva konkurrera på basis av olika företagsnivåavtal, som möjligen kan ge fördel till det bolaget som har infört en lägre lönestandard. I synnerhet när det gäller anbud för busstrafiken spelar lönenivåer en viktig roll, på grund av det faktum att detta är en arbetsintensiv typ av tjänst där lönekostnaderna spelar en viktig roll. Vid byte av operatör, kan personal som anställs av den dominerande operatören förlora sina förvärvade villkor om den nya operatören erbjuder lägre villkor. En sådan effekt kan minskas genom möjligheten att kräva överföring av operativ personal (alltså villkorsöverföring) antingen i lag eller på begäran av den behöriga myndigheten; kan förhandlas fram av arbetsmarknadens parter eller krävas genom anbudsförfarande för att installera en obligatorisk pool av arbetskraft från vilken den nya operatören måste rekrytera genom att garantera särskilda villkor, eller den behöriga myndigheten i anbudsdokumenten begära en grund för löneberäkningar (tagen från dominerande eller sektornivåavtal).

Av de 12 länder som studerats mer djupgående, har följande sju länder sektornivåavtal: Österrike, Finland, Frankrike, Tyskland (endast på regional nivå), Sverige, Italien och Nederländerna. Dessa

har antingen allmän giltighet (t.ex. Österrike, Finland, Frankrike (utanför Paris) och Nederländerna) eller bindande för majoriteten av operatörer på grund av täckningen av sektorsarbetsmarknadsorganisationer (t.ex. Sverige). I vissa fall har dessa förhandlats på nationell nivå, medan de i andra fall är specifika för en region. Detta är till exempel fallet i Tyskland, där olika kollektivavtal också existerar för aktörer offentliga och privata sektorn i samma region. Det skall också noteras att i Frankrike, Nederländerna och Tyskland kan företagsavtal eller företagspraxis ytterligare överstiga sociala normer i branschavtal. Vad gäller Tyskland skall det också tas hänsyn till att branschnivåavtal kan skilja sig kraftigt, dotterbolag kan t.ex. erbjuda sämre anställningsvillkor. I Österrike anställer interna operatörer eller offentliga företag fortfarande en stor andel "tjänstemän" inom ramen för ett annat sektorspecifikt kollektivavtal som andra arbetstagare i UPT-sektorn.

I Belgien finns sektoriella kollektivavtal, men för närvarande är dessa avtal de facto på företagsnivå för var och en av de inre aktörerna (i de tre regionerna).

I Tjeckien och Bulgarien existerar sektornivåavtal, men de anger bara en allmän ram för förhandlingar på företagsnivå. I Bulgarien, Tjeckien, Irland och Storbritannien är företagsnivån den viktigaste nivån för upprättande av sociala förhållanden.

6. Trender i utvecklingen av sociala förhållanden i UPT-sektorn

Vid en första anblick, kunde ingen direkt koppling till utvecklingen av sociala förhållanden och typ av tilldelning skönjas. Trots detta har länder som Finland och Nederländerna med längre erfarenhet av anbudsförfaranden sett löneökningar som har varit mer gynnsamma jämfört med länder som till exempel Belgien och Italien. Det bör dock noteras att de länder som använder konkurrensutsättning båda har bindande sektorkollektivavtal och bindande bestämmelser om överföring av personal (Nederländerna, Frankrike, Finland via kollektivavtalsbestämmelser). Å andra sidan, ska det också noteras att de flesta företagsfall inte analyseras beroende på typ av tilldelning, arbetsintensifiering och osäkra anställningsförhållanden som har ökat och påverkar sektorns attraktionskraft negativt.

Det faktum att ingen direkt koppling kunde hittas kan behöva sättas i perspektiv till andra länders omstruktureringar i sektorn som kan ha skett före eller under tiden för analys och påverkar löneutvecklingen. Även effekterna av restriktioner för de offentliga finanserna kan ha spelat en mer betydande roll i vissa länder och påverkat löneutvecklingen.

Å andra sidan såg arbetare i länder, som förlitar sig mer på konkurrensutsättning, sina dagliga rutiner och arbetstidens förläggning ändras mycket mer för att anpassa arbetstiden i syfte att öka effektiviteten i nätverket, till exempel när det gäller busstrafiken, genom kortare turnaroundtider, kortare raster, förlängda körtider och borttagning av förberedande start- och sluttid från skiften från den effektiva arbetstiden.

Ändå har dessa trender också uppmärksamats i företagsstudier med interna företag. I Tyskland, till exempel, ansågs det att förberedelserna för den upplevda sannolikheten för genomförande av ett anbud i alla UPT-tjänster i början av 2000-talet har bidragit till denna utveckling. Samtidigt hade större vikt vid effektivitet och offentliga besparingar i alla länder också en viktig roll att spela i detta avseende.

Trenden visar att för den övergripande veckoarbetstiden, inte förändrade standarderna i de flesta länder. Övertid har i de flesta fall varit begränsad, även det för ekonomiska överväganden. I vissa fall nämndes det i intervjuer att övertid minskas genom användning av bemanningsföretag eller i vissa fall underleverantörer eller outsourcing (exempelvis tillhandahållande av rullande materiel eller underhåll) för att minska kostnaderna för övertid. ,

Storbritannien skiljer sig något. Det faktum att kommersiellt tillhandahållande av tjänster inte inkluderar att behöriga myndigheter kan kräva särskilda standarder eller ge ersättning, arbetar företag med sina mest effektiva ekonomiska nivåer. Sektorn kännetecknas av långa arbetstider och låga löner (bara något över minimilönen). Det faktum att ingen överenskommelse på sektornivå existerar skapar mycket varierande och företagspecifika (anläggningsnivå) situationer för sociala förhållanden.

Trots att en sektoriell bedömning av CEE-länderna är svår på grund av bristande uppgifter, kan det konstateras att bland interna aktörer, i synnerhet i huvudstäderna, verkar anställningsvillkoren vara högre än för aktörerna i resten av landet.

Trots att lönerna har ökat kraftigt i CEE-länder, har detta sagts vara en effekt främst till följd av inflation och en ökning av kostnaderna för levnadsstandard, så kan det uppskattas att lönenivåerna har varit relativt stabila. Det faktum att det finns en icke bindande överenskommelse skapar en sektornivåstandard som direkt påverkar företagsspecifika förhandlingar.

Å andra sidan visar trender att utbildning inte överskrider de juridiska kraven nämnvärt. Denna trend kan nyligen ha ändrats något, eftersom behöriga myndigheter kräver mer kvalitetsbaserade prestandakriterier i avtal med privata men också interna aktörer. Detta leder till förbättrade utbildningserbjudanden, i synnerhet för kundrelationer och service.

Det har funnits en tendens i vissa företag under årens lopp att utveckla en politik för harmoni mellan arbete och privatlivspolicyer i linje personalens önskemål och behov.

7. Nuvarande användning av sociala förhållanden i anbudsförfaranden

Utan att det påverkar EG:s lagstiftning, inklusive kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter, och som nämnts ovan, erbjuder artiklarna 4(5) och 4(6) i kollektivtrafikförordningen möjligheten (ej tvingande) behöriga myndigheter att kräva att kollektivtrafikföretag ska möta vissa sociala minimivillkor eller kräva en överföring av personal till den nya operatören i enlighet med direktiv 2001/23/EG, även om villkoren i direktivet inte är uppfyllda. Detta avsnitt tittar på i vilken utsträckning tillämpning av möjligheten att formulera sociala förhållanden vid utfärdande av anbud har gjorts, medan det efterföljande avsnittet utvärderar bestämmelser med avseende på överföring av personal.

När man överväger användning av sociala förhållanden, är det också viktigt att ta hänsyn till ramen för nationell lagstiftning och kollektivavtal. Den nationella lagstiftningen måste följas av alla anbudsgivare, men nivån av sådana rättsliga sociala normer fastställer minimibestämmelser som t.ex. en lagstadgad minimilön som normalt inte representerar nivån för arbetsvillkoren i den urbana kollektivtrafiksektorn;

Täckningen av kollektivavtal, och den nivå på vilken standarder i kollektivavtal ställs, spelar också en viktig roll i samband med upphandling och eventuella byten av operatör. I länder där kollektivavtal utformas på branschnivå och är bindande för hela sektorn, har bestämmelsen om sociala förhållanden utan tvekan en mer begränsad relevans, om sådana standarder fastställs på en relativt hög nivå i syfte att garantera lika villkor för alla budgivare.

Om det inte finns några sådana sektoriella kollektivavtal; som endast är bindande för avtalsparterna (och täckningen av social partner är relativt låg) och där det finns en betydande skillnad mellan standarder i sektoriella kollektivavtal och på företagsavtalsnivå, skulle användningen av sociala villkor vid upphandling utan tvekan spela en mer betydelsefull roll (se även avsnitt 5.1.4 ovan) vid skapande av lika villkor mellan anbudsgivarna.

Resultaten av forskningen med hänsyn till användning av sociala förhållanden enligt kollektivtrafikförordningen i tilldelningsprocesser (i synnerhet anbudsförfaranden) kan sammanfattas enligt följande:

- Tyskland är utan tvekan det enda land som uttryckligen tillämpar artiklarna 4(5) och 4(6) i kollektivtrafikförordningen, för att ange tydliga sociala villkor i ett försök att förhindra social dumpning. Särskild lagstiftning som förekommer i 14 av Tysklands 16 regioner - de så kallade lagarna om överensstämmelse med kollektivavtal (Tariftreuegesetze, TTGs) syftar uttryckligen till att skydda sociala standarder. Dessa standarder motsvarar de så kallade "representativa kollektivavtalen" i en viss region som anbudsföretag i ett konkurrensutsatt anbudsförfarande måste uppfylla. Syftet med dessa lagar är att ställa lika villkor för sociala aspekter bland alla anbudsgivare i offentliga anbudsförfaranden, särskilt när det gäller lönestandarder. Även om användningen av sociala aspekter vid upphandling av tyska UPT-tjänster pre-daterar ikraftträdandet av förordning 1370/2007 för vissa delstater (och införandet av de viktigaste bestämmelserna i lagen om passagerartransport), citeras nu ofta

artiklarna 4(5) och 4(6) och i skälen 16 och 17 i förordningen i anbudsprocesser med referens till tillämpning av sociala förhållanden för att välja ett anbud.

- Det finns mycket få fall där sociala förhållanden har spelat en roll som ett av urvalskriterierna; de viktigaste kriterierna är priset, tekniska krav för rullande materiel och kvaliteten på tjänsterna (punktlighet, rullande materiel, renlighet, kundservice, utbildning av förare);
- I länder med allmänt bindande sektoriella kollektivavtal, anser behöriga myndigheter att arbetsrätten och kollektivavtal på sektoriell nivå redan fastställer lämpliga sociala normer och nämner därmed inte dessa särskilt i upphandlingsförfaranden eller begär mer förmånliga villkor, vilka anges i sektoriella kollektivavtal. Detta resonemang kan ifrågasättas eftersom det i vissa fall kan förekomma en viktig lucka mellan anställningsvillkor på företagsnivå och de som anges i sektoriella kollektivavtal. I Österrike, till exempel, blev det klart att den behöriga myndigheten på basis av den nationella lagstiftningen måste utföra ett antal kontroller av anbuderna såsom: Personalkostnadserbjudande (priset som erbjuds i enlighet med kollektivavtal) och bussförarnas erfarenhet; kontroll av betalningar av sociala avgifter och kontroller av korrekt anställning av utländsk arbetskraft;
- I vissa fall kan hänvisning göras till utbildningskrav, kvalificering av personal, språkkunskaper och allmänna bevis på god standard och kapaciteten för hantering av personal (inklusive bemanning, kvarhållande och konflikthantering) t.ex. i Frankrike och Österrike, ibland kan också specifika tekniska krav för rullande materiel krävas, i syfte att säkerställa förarnas hälsa och säkerhet (t.ex. ergonomiska säten i Nederländerna). Det har också nämnts att sociala krav som t.ex. anställning av lärlingar eller äldre arbetstagare kan begäras. Men dessa fall tycks vara ett undantag vid konkurrensutsättning;
- Hänvisning till sociala förhållanden (som nämnts ovan) och personalhantering (t ex prestanda och belöning och produktivitetskrav) kan också hittas i avtal med interna företag, här hittades exempel i Belgien (Vallonien och Flandern) eller Frankrike.

En av de viktigaste frågorna som återstår när det gäller sociala förhållanden i anbuds-förfaranden är verkställighet om den behöriga myndigheten har valt att hänvisa till sociala förhållanden. Detta är också en av de frågor som lyfts fram i utvärderingarna av TTGs som genomförts i Tyskland.

8. Bestämmelser om överföring av personal vid byte av operatör och deras inverkan på skydd av personalen

Det finns fem grundläggande situationer där en överföring av personal för närvarande inom ramen för byte av operatör i kollektivtrafiken. Tre situationer kan vara juridiskt kvalificerade som "överföring av personal" medan två situationer de facto är situationer för överföring av personal:

- Överföring av personal som krävs enligt nationell lagstiftning (t ex transportlagstiftning) - detta är fallet i Nederländerna.
- Enligt nationell lagstiftning ska genomförande av direktiv 2001/23/EG för byte av operatör efter ett anbuds-förfarande alltid betraktas som överlåtelse av företag. Detta är ett nationellt specifikt genomförande som utvidgar tillämpningsområdet för EG-direktivet om överlåtelse av företag som i allmänhet inte kvalificerar ett byte av operatör efter ett anbuds-förfarande som en överlåtelse av företag. Detta är fallet till exempel i Storbritannien och i Frankrike;
- Anbudsunderlag kräver en överföring av rullande materiel och tillgångar. Som ett resultat, kan ett byte av operatör kvalificeras som en överlåtelse av företag i enlighet med nationella bestämmelser för genomförande av EG-direktiv 2001/23/EG om överföring av personal vid överlåtelse av företag. Följaktligen överförs personalen till den nya operatören.

Två de-facto situationer för överföring av personal:

- De behöriga myndigheterna kan använda sig av artikel 4(5) i kollektivtrafikförordningen - antingen uttryckligen eller underförstått - för att kräva en överföring av personal vid byte av operatör (ingen överföring av tillgångar). Denna situation konstaterades fallen i Tyskland och i Stockholm

- Överföring av personal sker inte på uppdrag av den behöriga myndigheten men kan i praktiken förhandlas mellan överlåtaren, förvärvaren och berörda fackföreningar från fall till fall eller kan "regleras" inom ett sektoriellt kollektivavtal. Situationer för förhandlingar i varje enskilt fall återfanns i Sverige (utanför Stockholm). I Finland har man infört ett sektoriellt kollektivavtal som förutsätter att det vid byte av operatör skapas en specifik "överföringsenhet" inom ramen för den offentliga arbetsförmedlingen och från vilken den nya operatören är bunden vid rekrytering av personal. I detta skede hade de flesta av arbetarna sålunda överförs till den nya operatören eller valt att lämna sektorn och söka arbete på annat håll.

I fyra av de 16 länder där information samlats in (Frankrike, Finland, Nederländerna och Storbritannien), sker således överföring av personal på grundval av nationell lagstiftning eller sektoriella kollektivavtal (Finland) vid byte av operatör efter en upphandling. I sju länder (Österrike, Danmark, Tjeckien, Ungern, Slovenien, Sverige och Bulgarien) sker praktiskt taget ingen överföring av personal på grund av det faktum att ett byte av operatör i de flesta fall inte kan ses som en överlåtelse av företag enligt nationell lagstiftning som genomför EG-direktiv 2001/23/EG om överlåtelse av företag (även om det kan hända beroende på det exakta innehållet i urvalsprocessen - i synnerhet om tillgångar överförs, detta är fallet för Danmark, där detta sker oftare) och inga andra nationella regler existerar för en sådan situation. När det gäller Italien är situationen oklar.

Exempel där de behöriga myndigheterna har hänvisat till förordning 1370/2007 är sällsynta (t ex Tyskland, eventuellt även Sverige och Italien). Med tanke på att det fram till just nu endast finns ett fåtal exempel från länder där konkurrensutsättning sker och där överföring av personal inte är obligatorisk förklarades det i intervjuer att tillämpning av denna möjlighet anses vara juridiskt komplicerad och tekniskt svår, vilket potentiellt kan leda till att offentliga myndigheter är tveksamma till att använda den.

I Tyskland, ger ett antal regionala myndigheter vägledning för att bistå vid sådana processer. Ny lagstiftning som endast omfattar järnvägssektorn har nyligen infört en "bör"-reglering när det gäller kravet på överföring av personal. Alternativet att göra detta bindande för all urban kollektivtrafik (även om det ursprungligen föreslogs) antogs inte på federal nivå, men genomförs i regional lagstiftning i Rheinland-Pfalz.

I Belgien och Lettland är situationen oklar men på grund av det faktum att endast direkttilldelning används idag är det irrelevant i detta skede. Detta är också fallet för busstrafiken på Irland. Detta kan ändras i framtiden och de anställda har föredragit att förhandla med regeringen om att överföringen av personal skulle vara frivillig för berörda parter, inte obligatorisk med möjlighet att stanna kvar hos den ursprunglige arbetsgivaren. Detta ger de anställda en möjlighet att välja om de vill överföras eller inte med hänsyn till att upphandlingen fortfarande skulle vara marginell om nuvarande irländska projekt skulle genomföras (avsikter att överlåta 10 % av Dublins busstrafik). Det verkar som i de länder där ett byte av operatör inte nödvändigtvis betraktas som en överlåtelse av företag, och således inte automatiskt utlöser en överföring av personal, har förordningen lett till rättlig klarhet och säkerhet. I Frankrike och Storbritannien, betraktas ett byte av operatör som en överlåtelse av företag (överföring av tjänsten) i samtliga fall och överföring av personal uppstår därmed på grund av nationella regler.

I Nederländerna är överföring av personal obligatorisk på grund av en bestämmelse i nationell lag som reglerar tilldelningen av koncessioner i kollektivtrafiken.

I Finland, skulle ett byte av operatör inte betraktas som en överlåtelse av företag som kräver överföring av personal, men det finns dock ett allmänt gällande sektornivåavtal som kräver överföring av personal vid byte av operatör efter upphandling.

9. Slutsatser

Bedömningen av den gemensamma organisationen av UPT-marknaden inom EG visar en komplex bild av relativ stabilitet hos operatörer i vissa länder och städer och betydande förändring i andra, med det ökande inträdet på marknaden av nya aktörer, inklusive stora transnationella företag som i allmänhet har sina rötter inom nationella (offentliga) aktörer eller som förvärvats av nationella aktörer.

Ekonomiska, politiska och regulatoriska drivkrafter har bidragit till en ökad tillämpning av konkurrensutsättning, med målen att uppnå leverans av fler kostnadseffektiva, effektiva och miljövänliga tjänster. Syftet med denna studie var inte att analysera om dessa mål har uppnåtts. Några fall av "kommunalisering" har observerats i Frankrike.

Kollektivtrafikförordningen 1370/2007 kräver inte tillämpning av konkurrensutsättning, men har gett en impuls som bidrar till omstrukturering i sektorn i många länder (tillsammans med de övriga skäl som anges ovan).

Utöver kraven i nationell lagstiftning och kollektivavtal innehåller kollektivtrafikförordningen en möjlighet att använda sociala förhållanden vid upphandling, men detta är inte obligatoriskt.

Denna studie har visat att myndigheters användning av sociala förhållanden och kravet på överföring av personal (enbart på grundval av kollektivtrafikförordningen) för närvarande är begränsat.

Detta innebär att i länder som för närvarande inte har allmängiltiga sektoriella kollektivavtal (krav utöver de miniminormer som anges i lag) eller branschavtal som är bindande för de flesta företag i branschen, eller något annat bindande sätt att säkra villkor och förhållandena vid slutet av ett offentligt tjänstekontrakt (t.ex. bindande överföring av personal), finns det ingen garanti för anställning eller skydd av villkor vid byte av operatör. Detta påverkar även länder där avtal på företagsnivå förbättras avsevärt med sådana allmänna standarder.

Den lösning som antagits i Tyskland (14 av 16 regioner) att sätta representativa kollektivavtal som en referens för löneberäkningar i anbud, skulle kunna uppnå ett liknande resultat, men det bör noteras att sådana representativa kollektivavtal i många fall inte resulterar i bästa möjliga löner och arbetsrättsliga normer. Bara en av de 14 delstaterna har nyligen beslutat att införa en obligatorisk överföring av personal i regional lagstiftning.

Studien betonade några exempel på negativa konsekvenser som uppstår vid överföring av personal som inte föreskrivs, eftersom etablerade operatörer kämpar för att behålla personalen fram till överföringspunkten och nya operatörer ibland inte kan rekrytera och utbilda tillräckligt med personal för att säkerställa ett effektivt och ändamålsenligt övertagande av tjänsten. I vissa fall - och i synnerhet inom ramen för de totala förarbristen - har det i vissa fall lett till försämrad tjänstekvalitet och serviceavbokningar (åtminstone på kort sikt). Å andra sidan, är arbetarna alltmer utsatta för stressiga situationer i sådana fall av förändring eller eventuellt byte av operatör utan att veta om de kommer att återanställs av den nya operatören och under vilka villkor.

De bevis som samlats in genom den här studien ger inte en slutgiltig bild när det gäller effekterna av olika former av tilldelning om anställningsvillkor och stabilitet eller den faktiska kvaliteten på de tjänster som levereras.

Detta beror på de faktorer som påverkar trender som t.ex. tillgången på offentliga budgetar för att investera i infrastruktur och transporttjänster, regelverk och kollektivramavtal eller de övergripande politiska beslut som fattas av medlemsstaterna eller de behöriga myndigheterna i dessa områden är mångfacetterade och sammanlänkade.

Dessutom är de bevis som samlats in inom ramen för den här studien begränsade på grund av olika omständigheter som endast avslöjas under informationsinhämtning och analysfaser:

- I flera av de analyserade länderna föregår tidpunkten för införandet av en ny tilldelningsordning (i princip konkurrensutsättning) eller tillkännagivandet av användningen av anbuds den analyserade perioden, 2004-2014, och inverkan på arbetsförhållandena har därmed hänt förut.
- Länder som Frankrike (utanför Paris), Sverige, Nederländerna och Finland med mer erfarenhet/en längre tradition av konkurrensutsättning har båda elementen på plats för social inramning av anbudsproceduren (universellt tillämpningsbart sektoriellt kollektivavtal och obligatorisk överföring av personal). I Storbritannien (i London) existerar endast ett element, överföring av personal, som garanterar kontinuitet i sysselsättning och ett visst skydd av förvärvade villkor, men vid jämförelse av de sociala villkorsnivåerna mellan Storbritannien (London) och andra länder kan det jämföras med avtal på sektornivå med sektorspecifika minimivillkor som begränsar konkurrensen till sektorspecifik social standard. Inget av länderna i

provet med mer erfarenhet/tradition av konkurrensutsättning sörjde inte för åtminstone något av de sociala montage-elementen för konkurrensutsättning. Det finns länder i exemplet som inte tillhandahåller sådana element (BG, CZ, DE (för vissa regioner)) men inom dessa länder finns bara några exempel på att konkurrensutsättning existerar. Konsekvenserna av en sådan situation kan därför inte bedömas fullt ut.

- Exemplet inbegriper sex företagsspecifika fall och två bredare företagsspecifika erfarenheter av konkurrensutsättning av urban kollektivtrafik och/eller byte av operatör. Direkt offentlig upphandling av tjänster till ett internt företag är dominerande. Bevis för att undersöka effekterna av konkurrensutsättning med ett byte av operatör är således begränsad. Intressant nog kunde vissa effekter på sociala förhållanden på liknande sätt observeras bland interna företag på grund av det faktum att det finns en möjlighet/val att inleda upphandling och en skyldighet att underteckna ett avtal om allmänna tjänster i enlighet med kollektivtrafikförordningen med ett internt företag

Studien visade att den minskade tillgången på budgetar i den offentliga sektorn för investeringar i transportinfrastruktur och tjänster och en politiskt och/eller ekonomiskt motiverat val för högre kostnadseffektivitet och effektivitet hade en negativ inverkan på arbetsvillkoren inom både tilldelningsregimer, direkttilldelning och konkurrensutsättning, medan mekanismen var olika i de olika regimerna.

Det bör också nämnas att en annan tolkning av bevis som samlats in från de länder och företagets fallstudier är möjlig, beroende på inriktning:

Den fackliga sidan fokuserar på den inneboende mekanismen i anbudsörfarandet, när företagen konkurrerar på grundval av det billigaste priserbudandet och varken den rättsliga ramen eller de behöriga myndigheterna i sina kravspecifikationer ställer lika villkor för alla konkurrerande budgivare och förhindrar konkurrens på grund av arbetsförhållandena i denna arbetskraftsintensiva sektor.

Arbetsgivarsidan fokuserar på brist på offentliga budgetar, behovet av att "göra mer med samma mängd pengar" för att på så sätt öka effektiviteten, förbättra kvaliteten och stimulera innovation. Det åligger de behöriga myndigheterna att fastställa nivån och kvaliteten på tjänster som ska levereras av företag, oberoende av anbudsörfarandet. Det är operatörens ansvar att tillhandahålla de bäst lämpade lösningarna och föreslå innovation för att bättre möta resenärernas behov.

Studien tjänar därför till att framhäva fördelarna liksom fallgroparna för de olika regimerna, baserat på specifika fallstudieexempel som bör bidra till ett bredare lärande när det gäller god praxis att garantera anställningstrygghet, sociala normer och tjänsternas kvalitet.