

**Проект позиции ЕФПОО относительно предложения
Еврокомиссии по директиве о заключении концессионных соглашений;
принят на заседании Исполнительного комитета в ноябре 2012 г.**

1. Исполнительный комитет на заседании в апреле 2012 г. принял позицию относительно сообщения Европейской Комиссии «Европейские стандарты качества услуг, представляющих общественный интерес» (COM (2011) 900¹), которая была принята наряду с недавними инициативами в области общественных закупок, концессий и оказания государственной поддержки².
2. В данном документе ЕФПОО выразила обеспокоенность «рыночным» подходом к оказанию общественных услуг, который находит отражение в политике ЕС. На официальном уровне европейские политики признают роль общественных услуг в обеспечении социального единства за счет предоставления социальных гарантий и поддержания «экономики знаний». Такая роль общественных услуг опирается и на европейское законодательство (Хартия фундаментальных прав, Протокол 26 относительно услуг, представляющих общественный интерес, Статья 14). При этом на практике европейская политика строится таким образом, что общественные услуги существуют «по остаточному принципу»³. Тот факт, что в предложении Еврокомиссии о концессионных соглашениях и общественных закупках были включены в программы социальной защиты, еще раз демонстрирует рыночный подход к общественным услугам. Такие тенденции в каком-то смысле отражают то, что происходит в сфере прав работников: любое действие, выходящее за рамки минимальной защиты прав, воспринимается как препятствие для конкурентоспособности отечественного рынка, которое мешает развитию трансграничных услуг. Цитируя Сообщение Еврокомиссии относительно Акта о едином рынке — II⁴, выпущенное в октябре 2012 г.: «Трансграничная мобильность отдельных лиц и предприятий является центральным принципом “единого рынка”; мы должны продолжать всячески поощрять ее».
3. Предполагается, что ЕС должен придерживаться нейтральной позиции в отношении выбора между общественным или частным предоставлением услуг⁵, однако прямое общественное предоставление услуг оказывается во все более затруднительном положении. В настоящее время концессии на услуги не регулируются законодательством ЕС, и до сих пор Еврокомиссия с осторожностью заявляла, что власти сами принимают решения о заключении концессионных соглашений. Однако предварительные тексты документов ясно свидетельствуют о том, что и в дальнейшем будет проводиться целенаправленное расширение концессионной политики, в том числе будут поощряться государственно-частные предприятия. Доклад об оценке концессионных мер, подготовленный Еврокомиссией, с однозначностью говорит о том, что сокращение общественного расходования средств является основанием для применения концессий. Кроме того, в документе

¹ См. http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/speeches-statements/pdf/20111220_1_en.pdf.

² См. документ, отражающий позицию по итогам заседания Исполнительного комитета в апреле 2012 г. <http://www.epsu.org/r/589>

³ См. документ по итогам обсуждения профсоюзов UNISON и ver.di: Будущее общественных услуг в Европе: «остаточный принцип» или «первостепенная роль» общественных услуг <http://www.unison.org.uk/acrobat/B1846.pdf>

⁴ См. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/1054&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=fr>

⁵ См. Статью 345 Договора о функционировании Европейского союза (TFEU).

утверждается, что проведение тендеров [на предоставление концессий] для «не выведенных из госсектора» общественных задач может принести 10—30%-ную экономию. Как отмечается в докладе, «отсюда можно сделать вывод о потенциальных потерях, к которым приводит неадекватный выбор организационных процедур в сфере общественных услуг»⁶. Для подтверждения этого положения не приводится никаких серьезных аргументов. В документе не дается ссылок на исследование, опубликованное, например, в издании ЕФПОО Public Services Monitor⁷, которое выявляет отсутствие повышения эффективности при передаче общественных услуг на аутсорсинг, и не обнаруживает проблем, связанных с расходованием государственных средств на поддержку высокодоходных частных предприятий⁸.

В докладе также говорится следующее: «Передавая основные операционные риски частным партнерам и избавляя от таких рисков государственные организации, концессии позволяют реализовывать важные общественные задачи и услуги, при том что соответствующие финансовые обязательства не ложатся на плечи государства»⁹. Такая позиция относительно ГЧП созвучна позиции организации BusinessEurope, которая утверждает, что «государственно-частные партнерства облегчают государственным организациям финансовые задачи, а также предлагают им инновационные решения, более привлекательный для клиентов сервис и более высокую окупаемость, и поэтому следует уделять внимание расширению концессионной политики»¹⁰.

- Исходя из этих предпосылок, ЕФПОО опасается, что Директива Еврокомиссии послужит количеству ГЧП, а следовательно, росту неудачных примеров их деятельности. Опыт ГЧП в Европе, и в особенности в Соединенном Королевстве, где форма ГЧП появилась раньше, чем в других странах, показывает, что такое сотрудничество достаточно накладно как для граждан, так и для правительств. Недавно ЕФПОО был опубликован справочный документ, обобщающий основные проблемы, связанные с ГЧП, среди которых одно из центральных мест занимает передача (экономических) рисков финансовому оператору¹¹. На практике, риски в сфере общественного обслуживания не могут быть переданы частному сектору. Недавний неудачный опыт государственно-частного партнерства в отношении лондонского метро в очередной раз продемонстрировал, что властям и обществу приходится сталкиваться с плачевными последствиями таких соглашений, какими бы надежными они не казались на бумаге. Цитируя мэра Лондона Бориса Джонсона: «От нас требуют, чтобы мы выдали карт-бланш, поддержали развал лондонского метро. В других странах это бы назвали хищением госсобственности, здесь это называется государственно-частным партнерством»¹². В настоящее время общая стоимость ГЧП в Британии оценивается в 300 млрд фунтов стерлингов, а выплаты по концессионным соглашениям составят к 2017-2018 гг. 10 млрд фунтов стерлингов¹³.

⁶ См. стр. 10, 14 Доклада Еврокомиссии об оценке концессионных мер http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/concessions/SEC2011_1588_en.pdf

⁷ Последние результаты исследований об оценке аутсорсинга см. <http://www.epsu.org/r/578>. Издание ЕФПОО Public Services Monitor также собирает информацию об альтернативах конкуренции между общественным и частным секторами, таких как ГЧП, которые доказали свою эффективность (см., напр., <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file=31831>).

⁸ В Швеции в 2010 г. доходность собственного капитала составила 15% в частном секторе образовательных, общественных услуг и услуг здравоохранения в сравнении с 8% — для всех частных предприятий страны. При этом, основная часть финансирования в этих секторах выделяется из государственного бюджета, напр., на общественные услуги — 86%. Статистика по Швеции, OE29SM1201

⁹ Стр. 7 Доклада Еврокомиссии об оценке концессионных мер

¹⁰ См. <http://www.businesseurope.eu/content/default.asp?PageID=568&DocID=30727>

¹¹ См. Справочный документ ЕФПОО и Исследовательского центра Интернационала общественного обслуживания относительно ГЧП (на англ., фр., нем., исп., швед., рус.) <http://www.epsu.org/a/8193> и справку о Сообщении Еврокомиссии от 2010 г. о ГЧП <http://www.epsu.org/a/6348>

¹² http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/england/london/8559144.stm

¹³ <http://www.guardian.co.uk/politics/2012/jul/05/pfi-cost-300bn>

-
5. При этом в отношении распределения ролей между общественным и частным сектором в оказании общественных услуг за пределами Евросоюза Еврокомиссия, по-видимому, занимает иную позицию. В мае 2012 г. Еврокомиссия опубликовала доклад «Противостояние дефициту: управление водными, энергетическими и земельными ресурсами, нацеленное на всеобщее устойчивое развитие»¹⁴, в котором приводится критический анализ работы частного сектора в сфере водопользования и других. В докладе также положительно оценивается деятельность государственно-государственных партнерств (ГГП) и отмечается, что «ГГП обычно требуют меньших затрат (в сравнении с ГЧП) и уделяют больше внимания развитию мощностей и ресурсному фактору. Чрезвычайно важно, чтобы у правительства была возможность выбора партнеров и возможность прервать взаимодействие, если оно оказывается неэффективным». В докладе также рассматривается деятельность частных предприятий в сфере водных ресурсов и делается вывод, что «как частным, так и государственным организациям сектора водопользования следует поставить целью прозрачность, которая поможет определить, служит ли потенциально важное партнерство с ними узким интересам отдельных организаций или более широким общественным интересам устойчивого развития и справедливого распределения водных ресурсов»¹⁵. Данное утверждение коренным образом противоречит комментарию в письме Еврокомиссии от 26 сентября, где говорится о необходимости приватизации услуг сектора водопользования в Европе¹⁶.
6. По мнению Еврокомиссии, необходимость Директивы продиктована тем, что не во всех странах ЕС имеется надлежащего уровня государственное законодательство о концессионных соглашениях. При этом Еврокомиссия не предоставляет в достаточном объеме сравнительную информацию о правовой базе в различных странах, и тем более не приводит анализа эффективности национальных законов в данной сфере, хотя бы с точки зрения внутреннего рынка отдельных государств. В Докладе об оценке концессионных мер лишь отмечается, что *«тот факт, что концессионные соглашения могут заключаться под различными наименованиями, а также недостаточная прозрачность в выборе концессионных партнеров затрудняют проведение систематической и точной оценки экономической и социальной значимости концессий. Как правило, существует нехватка сравнительных данных, в особенности в странах — членах ЕС, где нет достаточно действенного правового регулирования концессий. Имеющаяся информация позволяет сделать вывод о том, что существует потенциал дальнейшего развития такого рода соглашений»*¹⁷. По инициативе Европарламента было проведено исследование, показавшее, что одним из ключевых различий между концессиями в различных странах является распределение риска между сторонами. Однако в исследовании не делается выводов о роли такого распределения для эффективности концессий¹⁸.
7. ЕФПОО последовательно отстаивает позицию, согласно которой принципы и цели общественного обслуживания — в том числе универсальность, доступность, постоянство, возможность демократичного контроля — являются необходимыми условиями для предоставления общедоступных качественных услуг. Эти принципы трудно интегрировать в коммерческие соглашения. Кроме того, концессии представляют собой целый ряд договоренностей, растянутых на гораздо более длительный срок, чем соглашения об общественных закупках. Это еще больше затрудняет настоящую и эффективную конкуренцию. Зачастую структура частной

¹⁴ http://erd-report.eu/erd/report_2011/documents/erd_report%202011_en_lowdef.pdf

¹⁵ См. Доклад ЕФПОО «Организации сектора водопользования и европейские тенденции», стр. 33 http://www.epsu.org/IMG/pdf/2012_Water_companies-EWCS.pdf

¹⁶ См. [letter to civil society groups on 26 September 2012](#)

¹⁷ Доклада Еврокомиссии об оценке концессионных мер, стр. 8, 10

¹⁸ <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201206/20120619ATT47200/20120619ATT47200EN.pdf>

компании в течение действия соглашения успевают измениться. Так, например, в Норвегии из 38 пансионатов с медицинским обслуживанием 33 были проданы или реструктурированы за период действия соглашения¹⁹. Граждане не знали, от кого они получают услуги, а государственные организации — с кем находятся в партнерстве в данный момент. Эта проблема обостряется при заключении долгосрочных концессионных соглашений. В исследовании, проведенном по инициативе Европарламента, говорится, что «необходимость менять условия договоров в концессионных соглашениях является правилом, а не исключением».²⁰ Например, во Франции договоры с измененными условиями заключаются приблизительно каждые два с половиной года.

8. Все члены ЕФПОО озабочены подходом, изложенным в предложении Еврокомиссии, и его возможными последствиями для общественного обслуживания, коллективных договоров и уровня занятости²¹. Озабоченность высказывает также ЕКП²². Концессионные соглашения на услуги во всех странах ЕС и Европейской экономической зоны подпадают под принципы, действующие на внутреннем рынке этих стран, а приблизительно в 11 государствах некоторые виды концессионных соглашений регламентированы более подробно. Несмотря на это, до сих пор в отношении концессионных соглашений на общественные услуги удавалось избегать некоторых проблем, спровоцированных директивами об общественных закупках, в особенности относительно тендеров на минимальную стоимость — нормы, поставившей под угрозу качество услуг и условий труда. Стимулом для проведения тендеров на минимальную стоимость послужили неудачные формулировки в директивах об общественных закупках, но также и Директива о внесении поправок²³, согласно которой финансовые операторы, которые лишаются договора с государственной организацией, право ставить решение о прерывании соглашения под вопрос. Это заставило государственные организации быть еще более осмотрительными в отношении включения социальных обязательств в социальные договоры. Это также подрывает доводы Еврокомиссии о том, что ее предложение упрочит ситуацию с правовой точки зрения.
9. В настоящее время Директива о концессионных соглашениях обсуждается в Европарламенте, в комитете по внутреннему рынку и делам потребителей (IMCO), а также в Европейском совете. Одиннадцать членов Европарламента в IMCO, представляющие пять политических групп — в том числе Европейской народной партии (ЕРР) и Партии социалистов и Демократов (S&D) — выдвинули поправки для отмены предложения Еврокомиссии. Эти поправки станут поводом для обсуждения отмены Директивы в Европарламенте. ЕФПОО считает, что наиболее желательным результатом была бы отмена предложения Еврокомиссии, но мы также требуем гарантий прав для работников сектора общественного обслуживания²⁴. Среди прочего мы требуем:
- принятия обязательных и четких правил, обеспечивающих соблюдение трудового законодательства и коллективных договоров;
 - обеспечения права на предоставление общественных услуг в пределах государственного сектора и права партнерства между государственными организациями;
 - повышения требований к прозрачности и ответственности перед обществом;

¹⁹ См. http://www.velferdsstaten.no/Forsiden/?article_id=96590

²⁰ <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201206/20120626ATT47715/20120626ATT47715EN.pdf>

²¹ См. Комментарий ЕФПОО к заключению Еврокомиссии от 2011 г. <http://www.epsu.org/a/6884>

²² См. Также резолюцию ЕКП, принятую 6 и 7 марта 2012 г., <http://www.etuc.org/a/9801>.

²³ См. http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/infringements/remedies/index_en.htm

²⁴ См. Совместное письмо Европейскому Парламенту ЕФПОО и Федерации транспортных работников Европы от марта 2012 г. http://www.epsu.org/IMG/pdf/Joint_Letter_EPSU ETF_-_concessions_directive_IMCO.pdf

-
- исключения общественных услуг, таких как водопользование, здравоохранение и социальные услуги из положений Директивы.

Эти позиции обсуждались на совместном семинаре ЕФПОО и профсоюза ver.di в июле 2012 г.²⁵ и легли в основание предложений ЕФПОО относительно предложения Еврокомиссии (см. приложение). Призыв к принятию обязательных и четких правил в отношении коллективных договоров является важным шагом к изменению прецедента, созданного решением Суда ЕС по делу Дирка Рюфферта (*Dirk Ruffert*), и должен рассматриваться наряду с требованиями о внесении поправок в Директиву о командированных сотрудниках, а также требованиями о применении Протокола социального прогресса в Договорах Европейского союза. Требование повышения прозрачности также звучит в недавнем исследовании Европарламента: «Механизмы проекта закона нуждаются в дальнейшем укреплении. Необходимо, чтобы независимые наблюдатели имели доступ к информации и имели возможность давать обоснованные оценки соотношения цены и качества в случаях с концессионными соглашениями».²⁶ Тезис о соотношении цены и качества в широком смысле был позаимствован в том числе из принципов ОЭСР, определяющих государственное управление в области ГЧП. В этом «соотношение цены и качества» определяется как «оптимальное сочетание качества, характеристик и цены, подсчитанной за период жизненного цикла проекта» (Принцип 2)²⁷. Цитируя сопроводительный документ к Руководящим принципам ОЭСР, «...опыт стран — членов ЕС показывает, что бывает трудно получить соответствие между ценой и качеством в случае с ГЧП, если у государственной организации не имеется ресурсов для эффективного управления партнерством. Кроме того, в деятельности ГЧП реальное расходование средств может быть сложнее проконтролировать в силу использования внебюджетных средств, что лишает прозрачности деятельность правительства. Это означает, что деятельность ГЧП представляет потенциальный риск для финансовой устойчивости, и может вести к снижению оценки кредитоспособности, как уже случилось в некоторых странах ОЭСР».

²⁵ См. доклад и опорные документы <http://www.epsu.org/a/8724>

²⁶ <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201206/20120626ATT47717/20120626ATT47717EN.pdf>
<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201206/20120626ATT47717/20120626ATT47717EN.pdf>

²⁷ См. (http://www.oecd.org/document/19/0,3746,en_2649_37405_50254099_1_1_1_37405,00.html).