
EPSU:s ställningstagande om EU-kommissionens förslag om ett direktiv om tilldelning av koncessioner antaget av styrelsen i november 2012

1. Vid mötet i april 2012 antog styrelsen ett ställningstagande om EU-kommissionens meddelande "*En kvalitetsram för tjänster av allmänt intresse i Europa*" COM (2011) 900¹, som åtföljde initiativ om offentlig upphandling, koncessioner och statsstöd.²
2. EPSU uttryckte i sitt ställningstagande sin bestörtning om den marknadsinriktning som i motsats till offentliga tjänster byggs upp av EU:s politik. Europeiska beslutsfattare erkänner formellt att offentliga tjänster har en grundläggande roll när det gäller att försäkra social sammanhållning, erbjuda ett säkerhetsnät och stöda kunskapsekonomin, och Europeiska unionen (EU) har lagstiftning (Stadgan om grundläggande rättigheter, protokoll 26 om tjänster av allmänt intresse (SGI), artikel 14) som kan användas till stöd för denna grundläggande roll. I praktiken styrs dock EU:s politik i riktning mot att offentliga tjänster enbart ska få spela en restroll i samhället.³ Att socialförsäkringssystem inkluderats inom ramen för EU-kommissionens förslag om koncessioner och offentlig upphandling är ytterligare en illustration av vidden på denna marknadsinriktning. Utvecklingen återspeglar delvis vad som händer med arbetstagares rättigheter, där allt utöver en minimal skyddsnivå för arbetstagare ses som en förvrängning av konkurrensvillkor och ett hinder mot den inre marknadens mål att öka tjänstehandel över gränserna. Som det står i EU-kommissionens meddelande, som gavs ut i oktober 2012 om den inre marknadsakten II: "*Människors och företags rörlighet över gränserna är den inre marknadens hjärta - vi måste göra allt för att främja den ytterligare.*"
3. EU ska rent teoretiskt vara neutral vad gäller frågan om offentligt eller privat ägande⁴ men ett direkt offentligt utbud av tjänster utmanas allt mer. Tjänstekoncessioner regleras ännu inte av EU lagstiftning, och EU-kommissionen har försiktigt påpekat att det är upp till offentliga myndigheter att besluta om koncessioner ska införas eller inte. Det är dock uppenbart från förberedande texter att syftet är att stimulera att koncessioner utnyttjas i allt högre utsträckning, bl.a. offentligt-privata partnerskap (OPP). EU-kommissionens konsekvensbedömning hänvisar uttryckligen till begränsade offentliga medel som orsak att inrätta koncessioner och påstår att anbuds-förfarande för offentliga åtaganden som inte lagts ut på entreprenad kan leda till effektivitetsbesparingar på mellan 10-30 %. Det står att detta "*ger en vink om potentiella förluster på grund av olämpligt val av organisatoriska arrangemang vad gäller utbudet av offentliga tjänster.*"⁵ Inga belägg erbjuds till stöd för detta påstående. Ingenstans vidkänns den forskning, som bl.a. getts ut i EPSU:s Public Services Monitor,⁶ att det inte blir några effektivitetsfördelar av att

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

² Styrelsens ställningstagande från april 2012 finns på <http://www.epsu.org/r/589>

³ Se UNISON-verdis diskussionsunderlag: The Future of Public Services in Europe for a description of "residual" vs. "expansive" public services (Framtiden för offentliga tjänster i Europa, för en beskrivning av "återstående" i motsats till "expansiva" offentliga tjänster) <http://www.unison.org.uk/acrobat/B1846.pdf>

⁴ Står i artikel 345 i Fördraget om Europeiska unionens funktionsätt.

⁵ Se sid. 10, 14 i EU-kommissionens konsekvensbedömning på http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/concessions/SEC2011_1588_en.pdf

⁶ Senaste utredningsresultat om konsekvenserna av outsourcing <http://www.epsu.org/r/578>. EPSU:s Public Services Monitor samlar också information om alternativ till konkurrens, t.ex. offentligt-offentligt partnerskap

lägga ut offentliga tjänster på entreprenad, eller om problem med att offentliga medel används för att finansiera stora vinster för privata företag.⁷ EU-kommissionens konsekvensbedömning påstår också att *“genom att överföra den största driftsriskerna till privata partner och att lätta bördan på offentliga myndigheter, gör koncessioner det möjligt att utföra offentliga anläggningsarbeten och tjänster, samtidigt som motsvarande kostnader hålls utanför statens balansräkning.”*⁸ Denna inställning om OPP återspeglar BusinessEuropes påståenden att *“Offentligt-privata partnerskap (OPP) erbjuder offentliga myndigheter ekonomisk lättnad, innovativa lösningar, mer kundorienterade tjänster och bättre valuta för pengarna för nyttjarna och politiska beslutsfattare bör inrikta sig på att använda sig av koncessioner i större utsträckning.”*⁹

4. Därför fruktar EPSU att direktivet kommer att bidra till att OPP utnyttjas allt mer och därmed ökar också antalet misslyckade OPP. Erfarenheter med OPP i hela Europa, särskilt i Storbritannien, där man har längsta erfarenheter av OPP, visar att dessa avtal är dyra för medborgare och för staten. EPSU gav nyligen ut ett faktablad om OPP som sammanfattar de stora problemen, inte minst om att den ekonomiska risken överförs till den ekonomiska operatören.¹⁰ Riskerna med offentliga tjänster kan i praktiken inte läggas ut på entreprenad. Det nyligen misslyckade OPP på tunnelbanan i London är ett exempel på hur offentliga myndigheter och medborgare till slut får ta hand om misslyckandena, oavsett vad som står i avtalet. Londons borgmästare, Boris Johnson, citeras och har sagt: *“Man ber oss utfärda en blank check för att stötta tunnelbanelinjer som går i stöpet. I andra länder kallas det här plundring, här heter det OPP”*.¹¹ Den sammanlagda kostnaden för OPP i Storbritannien uppskattas för närvarande till 300 miljarder pund, och återbetalning av avtalen kommer år 2017-2018 att uppgå till 10 miljarder pund om året.¹²
5. Det verkar som om EU har en annan syn på de offentliga och privata sektorernas roll när det gäller att utföra offentliga tjänster utanför Europeiska unionen. I maj 2012 gav EU-kommissionen ut en rapport *“Confronting scarcity: managing water, energy and land for inclusive and sustainable growth”* (Att konfrontera brister: ledning av vatten, energi och mark för en inkluderande och hållbar tillväxt),¹³ som är kritiskt inställd till den privata sektorns prestationer inom vatten och andra branscher. Rapporten hänvisar också positivt till offentligt-offentliga partnerskap (OOP) och konstaterar att *“OOP har i allmänhet lägre kostnader [än OPP] och inriktas mer på att bygga kapacitet och rättvisa. En central slutsats är att stater bör ha diverse valmöjligheter vad gäller partnerskap och ska kunna avveckla de som inte fungerar.”* Rapporten inkluderar synpunkter om inverkan av den privata sektorn på vattenresurser och slutsatsen är att *“berörda företag och regeringar vill kanske prioritera öppenhet för att hjälpa till att fastställa huruvida dessa potentiellt viktiga ingripanden är av särskilt intresse för berörda företag, eller tjänar ett brett allmänt intresse med hållbart drivna, rättvist fördelade vattenresurser.”*¹⁴ Detta uttalande står i bjärt kontrast till synpunkterna i brevet som EU-kommissionen skickade ut den 26 september där de främjar privatisering av vattentjänster i Europa.¹⁵

(OOP), som visat sig vara mycket framgångsrika (se t.ex.

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file=31831>).

⁷ I Sverige var 2010 vinsten på allt investerat kapital 15 % för privata företag som driver skolor, sjukvård och sociala tjänster, jämfört med 8 % för alla privata företag i landet. Och ändå är det offentliga medel som står för större delen av finansiering av dessa branscher, t.ex. 86 % inom sociala tjänster. SCB, Sverige, OE29SM1201

⁸ Sid 7 i EU-kommissionens konsekvensbedömning

⁹ Se <http://www.businesseurope.eu/content/default.asp?PageID=568&DocID=30727>

¹⁰ Se EPSU/PSIRU faktablad om OPP på EN/FR/DE/ES/SV/RU <http://www.epsu.org/a/8193> och ett underlag om EU-kommissionens meddelande om OPP <http://www.epsu.org/a/6348>

¹¹ http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/england/london/8559144.stm

¹² <http://www.guardian.co.uk/politics/2012/jul/05/pfi-cost-300bn>

¹³ http://erd-report.eu/erd/report_2011/documents/erd_report%202011_en_lowdef.pdf

¹⁴ Se EPSU:s rapport om "Water companies and trends in Europe" (Vattenbolag och tendenser i Europa). Sid 33 http://www.epsu.org/IMG/pdf/2012_Water_companies-EWCS.pdf

¹⁵ Se [letter to civil society groups on 26 September 2012](http://www.epsu.org/letter_to_civil_society_groups_on_26_September_2012)

6. EU-kommissionen påstår att det krävs ett direktiv på grund av att det inte är alla medlemsstater som har lämpliga nationella regler om tjänstekoncessioner. EU-kommissionen har dock gett relativt föga information om nationella rättsliga ramar, och ännu mindre en bedömning av hur lämpliga de är, ens från ett snävt inre marknadsperspektiv. Det enda som konsekvensbedömningen konstaterar är att *“då koncessioner kallas olika saker och det nu saknas öppenhet om hur de tilldelas är det svårt att systematiskt och exakt mäta deras ekonomiska och sociala betydelse. Det saknas allmänt jämförbar data, särskilt i medlemsstater där koncessioner inte är tillräckligt reglerade. De upplysningar som insamlats visar att det finns möjligheter att vidareutveckla denna form av avtal.”*¹⁶ Europaparlamentet beställde en studie som visar att en av de största skillnaderna mellan länder är hur risk fördelas mellan parterna, men kom inte till några slutsatser om hur detta kan påverka hur koncessionerna utförs.¹⁷
7. EPSU har konsekvent hävdats att principerna och målen för offentliga tjänster, bl.a. att de täcker alla, till ett pris man har råd med, som erbjuder kontinuitet och har demokratisk kontroll, är en nödvändig ram för att erbjuda kvalitetstjänster åt alla. Det är mycket svårt att integrera dessa principer i kommersiella avtal. Vidare är koncessioner komplicerade arrangemang, som har betydligt längre livslängd än offentliga upphandlingsavtal. Det gör det ännu svårare att upprätthålla en reell, effektiv konkurrens. Förändringar äger ofta rum i strukturen på privata företag under avtalsperioder. Av 38 offentliga avtal om vårdhem i Norge, t.ex., såldes eller omstrukturerades 33 under avtalsperioden¹⁸. Medborgare visste inte vem de fick sina tjänster av, och myndigheterna visste inte vem de gjorde affärer med. Problemet blir bara värre när man har längre koncessionsavtal. En studie som utfördes för Europaparlamentet konstaterar att *“omförhandlingar av koncessionsavtal är regeln och inte undantaget”*.¹⁹ I Frankrike t.ex. omförhandlas avtal efter ca två och ett halvt år.
8. Alla EPSU:s medlemsförbund har allvarliga betänkligheter beträffande inriktningen på EU-kommissionens förslag och eventuella konsekvenser för offentliga tjänster, kollektivavtal och sysselsättning²⁰ liksom även EFS.²¹ Tjänstekoncessioner i alla länder i EU och EES (Europeiska ekonomiska samarbetsområdet) är föremål för den inre marknadens allmänna principer och 11 länder har mer detaljerade regler om vissa former av tjänstekoncessioner. Tjänstekoncessioner har dock hittills undgått några av de problem som föranletts av de offentliga upphandlingsdirektiven, särskilt vad beträffar anbud om "lägsta pris" som satt tryck på kvaliteten på tjänster och sysselsättning. Anbud om "lägsta pris" har drivits på av en ohjälpsam ordalydelse i direktiven om offentlig upphandling, men också av direktivet som följer med för att rätta till det²², som ger ekonomiska operatörer, som förlorar offentliga avtal, rätt att invända mot beslutet. Det har lett till att offentliga myndigheter blivit ännu mer varsamma om att lägga in sociala förpliktelser i offentliga avtal. Det undergräver också EU-kommissionens argument att dess förslag kommer att förbättra rättslig säkerhet.
9. Koncessionsdirektivet diskuteras nu i europaparlamentets utskott för inre marknaden och konsumentfrågor (IMCO) och i rådet. Elva europaparlamentsledamöter i IMCO från fem olika politiska grupper, inklusive EPP och S & D, har lagt fram ändringsförslag som

¹⁶ EU-kommissionens konsekvensbedömning, sid 8, 10

¹⁷ <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201206/20120619ATT47200/20120619ATT47200EN.pdf>

¹⁸ Se http://www.velferdsstaten.no/Forsiden/?article_id=96590

¹⁹ <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201206/20120626ATT47715/20120626ATT47715EN.pdf>

²⁰ Se EPSU:s svar på EU-kommissionens samråd 2011 på <http://www.epsu.org/a/6884>

²¹ Se också EFS motion som antogs den 6 och 7 mars 2012, <http://www.etuc.org/a/9801>.

²² Se http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/infringements/remedies/index_en.htm

avslår EU-kommissionens förslag. Dessa ändringar leder till debatt i parlamentet om huruvida direktivet ska förkastas eller ej. Det bästa resultatet vore enligt EPSU att EU-kommissionens förslag förkastas, men vi fortsätter att utöva påtryckningar om garantier för offentliga tjänster och arbetstagarrättigheter.²³ Vi har särskilt fokuserat på:

- att säkerställa tydliga, obligatoriska regler om respekt för arbetslagstiftning och kollektivavtal
- att tillförsäkra rätten till internt utförande av offentliga tjänster och till offentligt-offentligt samarbete
- att förbättra krav på öppenhet och offentlig redovisningskyldighet samt
- att utesluta offentliga tjänster såsom vatten, sjukvård och sociala tjänster ur direktivets omfattning

Detta diskuterades i en workshop som arrangerades av EPSU/ver.di i juli 2012²⁴ och utgör grunden för EPSU:s synpunkter om EU-kommissionens förslag (se bilaga). Kravet på tydliga, obligatoriska regler är ett viktigt steg i riktning mot att rätta till Europadomstolens beslut om Rüffert osv. och ska granskas tillsammans med krav att förbättra utstationeringsdirektivet och att införa ett protokoll om sociala framsteg i EU:s fördrag. Kravet på öppenhet stöds också av en studie som nyligen gjorts av europaparlamentet som påpekar att *”öppenhetsmekanismerna i lagförslaget borde förstärkas ytterligare. Självständiga observatörer bör tillåtas göra välinformerade bedömningar om hur dessa koncessioner erbjuder medborgarna ”valuta för pengarna.”*²⁵ Denna punkt om "valuta för pengarna" har allmänt sett också tagits upp i OECD:s nya principer om offentlig styrning av OPP. Principerna anför att *”Med valuta för pengarna menas en optimal kombination av kvalitet, inslag och pris, uträknat över projektets hela livstid.”* (Princip 2).²⁶ I OECD:s riktlinjer som följer med nämns att *”... erfarenheter i våra medlemsstater visar att det kan vara svårt att få valuta för pengarna om statliga verk inte är utrustade att handskas med dem effektivt. Vidare kan OPP skymma verkliga utgifter och mörka regeringens handlingar, genom att utnyttja finansiering utanför budgeten. Det innebär att OPP är en potentiell risk för finansiell hållbarhet, och leder eventuellt till en nedvärdering av kreditvärdighet, vilket hänt i några OECD länder.”*

²³ Se gemensamt brev från EPSU och ETF i mars 2012 till Europaparlamentet

http://www.epsu.org/IMG/pdf/Joint_Letter_EPSU ETF -concessions_directive_IMCO.pdf

²⁴ Se rapport och bakgrundsdokument på <http://www.epsu.org/a/8724>

²⁵ <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201206/20120626ATT47717/20120626ATT47717EN.pdf>

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

²⁶ Se (http://www.oecd.org/document/19/0,3746,en_2649_37405_50254099_1_1_1_37405,00.html)