



Fem skäl till att det krävs åtgärder nu för att främja offentliga tjänster av hög kvalitet i Europa

- 1. Europa måste innebära något mer för medborgarna än fri rörlighet för varor, kapital, tjänster och personer – Europa handlar om att dela en vision om gemensamt välstånd och välbefinnande.**
- 2. Offentliga tjänster av hög kvalitet är väsentliga för att garantera medborgarnas grundläggande rättigheter samt uppfylla EU:s mål om sammanhållning, hållbar utveckling, jämställdhet, likabehandling av arbetstagare, full sysselsättning och konkurrenskraft.**
- 3. De principer som utgör grundvalen för offentliga tjänster – bland annat universalitet, kontinuitet, rimliga priser, demokratisk kontroll och användarskydd – finns i hela Europa och är en del av våra gemensamma värderingar.**
- 4. Europa måste anpassa sin konkurrenslagstiftning för att framtida generationer ska få tillgång till offentliga tjänster av hög kvalitet grundade på solidaritet.**
- 5. Som motvikt till avregleringsplanerna krävs en europeisk ramlag för att stärka offentliga tjänster av hög kvalitet som en del av den europeiska sociala modellen samt trygga nationella, regionala och lokala myndigheters-rätt att täcka sina medborgares behov.**

*EPSU är en europeisk facklig federation som företräder över 216 förbund för offentliganställda och organiserar ungefär 8 miljoner arbetstagare i mer än 36 länder (EU, kandidatländer och Europeiska ekonomiska samarbetsområdet). EPSU är medlem i EFS. EPSU:s huvudsakliga verksamhetsområden är statlig och europeisk förvaltning, regional och kommunal förvaltning, offentliga allmännyttiga verk och företag (el, gas och vatten, avfall) samt sociala tjänster och sjukvård. EPSU * rue Royale, 45 * B-1000 Bryssel, Belgien * Tel: +32 2 2501080 * Fax: +32 2501099 * E-post: epsu@epsu.org
Webbplats: www.epsu.org*





EPSU:s konferens om offentliga tjänster: Bryssel 9-10 maj Diskussionsunderlag från EPSU

(To be endorsed by the EPSU Executive Committee on 7 June 2005)

Detta dokument beskriver argumenten för en positiv rättslig ram för offentliga tjänster i EU och tar upp frågor om hur man kan föra kampanj till stöd för denna ram och principer som bör underbygga den. Annex 1 sets out some of the different EU policies that are affecting public services.

Varför offentliga tjänster är viktiga för Europas framtid

1. Offentliga tjänster – ibland talar man om tjänster i allmänhetens intresse på "EU-språk"¹ – ingår i varje medlemsstats ekonomiska och sociala system samt i den europeiska sociala modellen i sin helhet. Offentliga tjänster garanterar att kollektiva behov och intressen kan tillfredsställas. De rättigheter som EU:s medborgare kan åberopa på det här området erkänns på EU-nivå. Artikel II-96 i utkastet till konstitutionellt fördrag: "*skall erkänna och respektera den tillgång till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse*" enligt vad som stipuleras i stadgan om grundläggande rättigheter.
2. Offentliga tjänster är ett av nyckelinstrumenten för att genomföra Lissabonstrategin när det gäller att skapa sysselsättning, en hållbar utveckling och att utveckla en kunskapsbaserad ekonomi. Artikel 1-3 i utkastet till konstitutionellt fördrag tydliggör detta genom att hävda att EU ska vara "*en social marknadsekonomi med hög konkurrenskraft där full sysselsättning och sociala framsteg eftersträvas*" samt "*en inre marknad, där det råder fri och icke snedvriden konkurrens*". Fördraget gör det också klart att unionen ska "*främja ekonomisk, social och territoriell sammanhållning samt solidaritet mellan medlemsstaterna*".
3. Men i praktiken har Europeiska unionen utökat sina befogenheter att genomdriva konkurrens samtidigt som dess behörighet att ta hänsyn till solidaritet fortfarande är begränsad. En stor del av den aktuella debatten om offentliga tjänster handlar just om att lösa detta dilemma. Europeiska kommissionen började när man förklarade att det "*i händelse av en tvist är viktigare att en tjänst av allmänt intresse utförs effektivt än att fördragets regler tillämpas*",² vilket innebär att solidaritet ska ha företräde. Men det beaktar inte lagarna från EU, tvärtom, de underminerar offentliga tjänster och värdena som de representerar.

EU:s konkurrensreglers dominans

4. Konflikter mellan de regler som styr den inre marknaden och offentliga tjänster har haft en omfattande inverkan på strukturerna för offentliga tjänster i medlemsstaterna genom fyra huvudsakliga mekanismer³.
 - avregleringsdirektiv som förbjuder en integrerad offentlig sektor⁴

¹ Kommissionen använder frasen "allmänhetens intresse" eftersom man anser att begreppet offentliga tjänster betraktas som "*alltför inexakt*"

² punkt 3.2 i vitboken om tjänst i allmänhetens intresse 2004 (374),

³ En kritik av EG:s grönbok om tjänster i allmänhetens intresse av David Hall, ISKA:s forskningsenhet (PSIRU), universitetet i Greenwich d.j.hall@gre.ac.uk, september 2003

⁴ Avregleringsdirektiven (post, telekom, el, gas, transport) innehåller också ett antal skyldigheter som samhällsomfattande tjänster, konsumenters och brukares rättigheter, arbetsmiljö och miljöhänsyn.

- rättsliga åtgärder vidtas mot finansieringen av offentliga tjänster, på grundval av fördragets begränsningar av statligt stöd
 - rättsliga åtgärder vidtas mot offentliga myndigheter som direkt tillhandahåller tjänster, eller mot att tillhandahållandet av tjänster begränsas inom ett land (till exempel, hälso- och sjukvård), på grundval av konkurrensregler
 - avreglering av tjänstehandel (GATS) i WTO, där EG för medlemsstaternas räkning kan inleda förhandlingar som kan medföra att tjänster, till exempel vatten, utsätts för privat konkurrens
5. Vid Europeiska kommissionen ingår offentliga tjänster i GD Inre marknaden, som är det generaldirektorat som har ansvar för att undanröja konkurrenshinder. Endast tjänster som *"inte är av ekonomisk art"* och inte påverkar handeln, berörs inte av gemenskapsreglerna för konkurrens och statligt stöd. Men *"inte är av ekonomisk art"* är meningslöst utanför det rättssammanhang som utgörs av EU:s konkurrenspolitik⁵ och det är EG-domstolen som avgör om en tjänst är av ekonomisk art eller inte, med utgångspunkt i specifika mål. Om det finns privata aktörer inom ett specifikt samhällsserviceområde, kan det hävdas att tjänsten är *"av ekonomisk art"*. Så sker allt oftare.
6. EPSU har begärt att utbildning, sjuk- och hälsovård, vatten, avfall och sociala tjänster ska undantas all konkurrenspolitik, men det är svårt på grund av konkurrenslagstiftningens dominerande ställning och de skillnader som finns mellan medlemsstater. Det förs mödosamma diskussioner om att undanta vissa sektorer och/eller verksamheter från EU:s politik för statligt stöd, om vissa gränsvärden underskrids. Överenskommelser (på nationell nivå) om områden som är "förbjudna" för privata (vinstdrivande) företag, till exempel en holländska lag som förhindrar privatisering av vattensektorn, kanske medför att konkurrenslagstiftningen inte breder ut sig lika snabbt, men kan inte stoppa den.

Status quo är inte något alternativ!

7. Status quo är hur som helst inte något alternativ. Den senaste utvecklingen – i synnerhet kommissionens förslag till tjänstedirektiv och "Monti-paketet" om statligt stöd – visar att den rådande situationen är ohållbar: I brist på specifik EU-lagstiftning som skyddar offentliga tjänster kommer EU fortsätta att "öppna" offentliga tjänster för konkurrens och, därefter kraftigt begränsa de privata aktörernas förpliktelser i samband med offentliga tjänster. Det krävs en proaktiv strategi som leder till EU-åtgärder till stöd för solidaritetsbaserade offentliga tjänster. Påtryckningarna måste dock komma nedifrån, inte minst eftersom det ofta är lokala och regionala aktörer som avgör vad offentliga tjänster har för ställning och hur de drivs, till exempel, när det gäller att tilldela kontrakt, tillhandahålla tjänster, säkerställa sysselsättning, främja demokratiskt deltagande... Dessa aktörer måste övertygas om att EU-åtgärder inom detta område kommer att stärka deras frihet.
8. Det är lämpligt att agera nu eftersom ett antal företrädare vid Europaparlamentet, senast den europeiska socialdemokratiska gruppen, återigen kräver en rättslig ram för offentliga tjänster som en motvikt till kommissionens föresats att snabbt avreglera. Hur kan EPSU bäst använda sig av detta nya tillfälle att mobilisera till förmån för en positiv rättslig ram för offentliga tjänster?

⁵ "Inte av ekonomisk art" sägs täcka grundutbildning, lagenliga sociala trygghetssystem, domstolsväsendet, polisen...

Vi behöver ge en detaljerad beskrivning av vad en rättslig ram ska ha för mål och innehåll

9. I den resolution som antogs av EPSU:s styrelse i november 2003, bekräftade EPSU sitt stöd för en rättslig ram för offentliga tjänster, enligt medbeslutandeförfarandet (det vill säga, Europaparlamentet och rådet beslutar gemensamt). Vi sade att en sådan ram skulle fastställa:
- gemensamma principer för offentliga tjänster
 - rättslig klarhet om allmänintresset har företräde framför konkurrensregler, samt undantag från dessa regler för sociala tjänster, hälso- och sjukvård, vatten, utbildning⁶
 - lokala och regionala myndigheters rätt att själva tillhandahålla viktiga grundläggande tjänster utan att behöva frukta kommissionen eller domstolen
 - ett observationsorgan för offentliga tjänster där facket deltar och som övervakar och utvärderar offentliga tjänster och avregleringens följder, främjar samarbete, förbättrar normer, följer medborgarnas ändrade behov, etc.)
 - finansieringsmekanismer för offentliga tjänster som beaktar behov och positiva aspekter med riskspridning⁷
10. EPSU har antagit många andra texter som förklarar ovanstående punkter och anger skälen till att det krävs en rättslig ram på EU-nivå, även tillsammans med andra organisationer⁸. Vi var också eniga om att det inte räckte med att arbeta inom varje bransch, eftersom mål som är viktiga för offentliga tjänster kan uppnås med fler än en tjänst (till exempel, uppvärmning med el eller gas).⁹
11. En rättslig ram skulle framför allt bekräfta dessa "gemensamma principer för offentliga tjänster" och offentliga tjänsters mål. De som oftast omnämns är följande: samhällsomfattande tjänster, kontinuitet, tjänster av god kvalitet, rimliga priser samt användar- och konsumentskydd. Europeiska kommissionen har även hänvisat till andra principer, till exempel säkerhet och trygghet, försörjningstrygghet, tillgång till nätverk och sammanlänkningsmöjligheter, mångfald av media, liksom behov av utvärdering och lämplig finansiering.
12. EPSU har även betonat vikten av "samråd" med arbetstagare och fackförbund, med brukare och medborgare, samt demokratisk kontroll, insyn och offentligt ansvar. Dessutom skulle vi vilja lägga till solidaritet, eftersom offentliga tjänster är ett konkret uttryck för solidaritet¹⁰ – mellan generationer, genom riskspridning, med utsatta grupper och mellan orter och regioner (rättvis prissättning).
13. Det har inte förekommit mycket diskussion på EU-nivå, vare sig i EPSU eller på annat håll, om vad dessa principer innebär i praktiken i de olika medlemsstaterna, inte minst på grund av att ett ramdirektiv inte skulle gå in på detta i detalj – det skulle överlämnas åt

⁶ Det finns ett uttryckligt undantag för vapentillverkning och -handel

⁷ Inom offentliga tjänster är principer för solidaritet, jämlikhet och riskspridning oerhört viktiga, men på marknaden anses sådana mekanismer vara offentliga subventioner som riskerar att snedvrider konkurrensen. Grönboken om tjänster i allmänhetens intresse observerade att kriterier för att välja en finansieringsmekanism, till exempel ändamålsenlighet eller omfördelningseffekt, för närvarande inte beaktas i gemenskapens lagstiftning.

⁸ EFS och dess berörda branschfederationer, inklusive EPSU, har tillsammans med CEEP fört fram tanken om en europeisk ram för tjänster i allmänhetens intresse och behovet av en tydlig grund i fördraget.

⁹ Utvärdering av hur avregleringen påverkar offentliga tjänster - en kritik av Europeiska kommissionens rapport 2004 "Horizontal Evaluation Of The Performance Of Network Industries Providing Services Of General Economic Interest" EG SEC(2004) 866 av David Hall d.j.hall@gre.ac.uk

¹⁰ EFS/CEEP:s stadga för tjänster i allmänhetens intresse, 2000

medlemsstaterna. Artikel III-122 i utkastet till konstitutionellt fördrag erkänner att EU kan anta lagar om offentliga tjänster, men behöriga myndigheter på nationell, regional och lokal nivå har ansvaret för att definiera, organisera, finansiera och övervaka dem.¹¹

14. Men om en rättslig ram uttryckligen fastställer att medlemsstaterna måste säkerställa offentliga tjänsters tillgänglighet, kvalitet, tillsyn och finansiering enligt angivna kriterier, då bör vi tillsammans reflektera över vad det innebär i praktiken. Vi tror att det kan vara värdefullt att kontrollera om de principer som nämns ovan fortfarande gäller och även ge exempel på vad dessa principer redan innebär i de olika medlemsstaterna. Tabellen nedan är ett försök att göra detta. Det finns en viss överlappning mellan rubrikerna.

Exempel på principer och praxis inom offentliga tjänster		
Principer / mål	Innebörd	Exempel av existerande normer / instrument
Lika tillgång	Förbud mot diskriminering på grund av social eller personlig ställning, geografisk ort eller mellan olika brukarkategorier	BE: rätt till viss ertillgång
Universalitet	Allmän tillgång till tjänster (samhälls- och samhälls-), även om det strider mot kommersiella hänsyn och lönsamhet	
Kontinuitet, tjänster av god kvalitet	Försörjningsskyldighet, långsiktigt underhåll, investeringar	NL: förbud mot privatisering i vattensektorn
Rimliga priser	Priskontroll/subventioner Vinstbegränsningar?	BE: förbud för företag som går med vinst att ta emot barnomsorgssubventioner
Användar/konsumentskydd	Information, möjlighet att klaga	Patientstadgor
Samråd	Arbetstagares rätt till information, samråd och deltagande brukargrupper	
Demokratisk kontroll	Insyn, redovisningsansvar	Nationell tillsynsmyndigheter för avreglerade sektorer Observationsorgan på EU-nivå??
Solidaritet	Finns: mellan generationer (utbildning av barn, äldreomsorg) genom riskspridning (till exempel, hälso- och sjukvård) med utsatta grupper (ge tillgång till grundläggande tjänster och främja integration och sysselsättning); mellan orter och regioner (rättvis prissättning).	Kollektiva pensioner "Barnlösa" familjer, sjuka och friska tillgänglighet för funktionshindrade, anställningskvoter TY: grundlag "lika levnadsvillkor" EU: strukturfonder

15. En rättslig ram skulle även omfatta andra bestämmelser om utvärdering, finansiering, etc. Den skulle också kunna fastställa vissa kriterier för alleuropeiska offentliga tjänster som håller på att utvecklas (till exempel, tillgång till internet) med stöd av de europeiska strukturfonderna. Det skulle vara ett konkret uttryck för icke-diskriminering och solidaritet mellan EU:s medborgare, och kanske kunna utgöra grunden för en framtida europeisk pakt för social och ekonomisk sammanhållning.

Rådande uppfattningar om en rättslig ram för offentliga tjänster

16. Det pågår en ständig diskussion om den rättsliga grunden för en sådan ram. Kommissionen har sagt att hur som helst kommer ingen text att läggas fram förrän utkastet till konstitutionellt fördrag har ratificerats, vilket inte sker förrän 2006. Europaparlamentari-

¹¹ Många av dessa principer fastställdes i viss mån redan i sektorsdirektiven (post, telekom, etc) som "förpliktelser i samband med offentliga tjänster"

kern Werner Langen, en av huvudaktörerna på parlamentet när det gäller offentliga tjänster, ifrågasätter fortfarande EU:s befogenhet att reglera offentliga tjänster, och värdet av en allmän rättslig ram. Många Europaparlamentsledamöter och nationella politiker anser dock att det finns ett behov av en sådan ram - inte minst som motvikt till utkastet till tjänstedirektiv. Vi måste övertyga dem om att agera, och vi måste göra det i samarbete med andra organisationer.

Bilaga 1

Overview of current EU issues affecting public services

Draft Services directive¹²

The proposal for an EU Directive on Services in the Single Market, was published on January 13, 2004. The draft directive covers all services in Member States that are provided on a “*remunerated basis*”. Given this broad definition, this includes virtually all public services as these are generally paid for one way or another. All basic services (e.g. water, electricity, waste disposal) and even healthcare and social services come under the Directive. The impact of the Directive on public services and on social and labour law is a real concern. The directive introduces a “country of origin principle” under which service companies in each of the 25 EU member states can provide services solely in accordance with the law of their country of origin – not the country where the service is provided. There are only a limited number of exceptions to this principle.

The Directive is currently with the European Parliament. The Parliament must decide what to do now with the text.

State Aids package

On 18 February 2004 the Commission adopted a new regulatory framework for undertakings that provide services of general economic interest -SGEI. These proposals are still at a drafting stage and should be finalised in June 2005, possibly taking into account the views of Council and Parliament. The aim is to provide legal certainty regarding the funding of SGEI and the rules on state aids at EU level. This set of proposals include:

- **A Decision** exempting “small local services” e.g. social housing and hospitals (as well as maritime island transport) from the obligation of notification to the Commission;
- A revision of the **Directive on the transparency** of financial relations between member states and SGEI undertakings.
- A **Communication** interpreting the Altmark case. It will aim at clarifying the key notions of an “economic activity” and “impact on trade”, as well as the two elements of the fourth Altmark criterion, i.e. definitions of “competitive procedure” and “a well-run company”. This is likely to be the most important aspect of the package. A first draft was withdrawn following criticisms in Parliament that the Communication would pre-empt the consultation process launched in the SGI Green Paper.

In February 2005 the Parliament adopted a regressive opinion on the draft Decision. The opinion, drawn up by Dutch Liberal MEP In't Veld, challenges the exemptions of social housing and hospitals arguing these would lead to market distortions. It proposes instead to exempt services that do not exceed a certain amount of state aids. EPSU, Eurocities and other NGOs lobbied Parliament to maintain explicit exemptions for social housing and hospitals as well as for all local social services, to no avail. The final decision on this dossier rests with the Commission.

This package is separate from the wider revision of State aids rules aiming at refocusing subsidies to the most needy regions of the EU

¹² See also EPSU's emergency resolution on the services and EPSU's *10 points why we say NO to the directive*

Public Procurement directives¹³

The European Directives on Public Procurement are another influence on public services. The European Commission has used these Directives to limited the influence of public enterprises. The Directives specify the procedures that need to be followed if a public contract is brought on the market. Contracts must be awarded on a non-discriminatory basis and in a transparent manner. This means that all companies in the EU should be able to bid for such contracts.

The public procurement rules mean that a municipality will find it difficult to use its locally generated public funds to stimulate local business, employ long-term unemployed, or that public authorities can have a hard time to justify public procurement policy to achieve national policy objectives. And there are similar questions as regards the respect for relevant collective agreements by those who win the contract, or the use of social and environmental criteria.

A number of rulings of the European Court of Justice have reduced the space for public enterprises further. While the European Court of Justice has settled some cases concerning social and environmental criteria positively, allowing the use of these criteria, it has had a very restrictive interpretation of what it concerns in-house contracts or contracts under the authority of a public authority. The European Commission has relied on the European Court of Justice to limit the space for public authorities to give contracts to public companies. There are three cases in this regard of importance: Teckal, Altmark and Halle.

The rulings of the Court of Justice are interpreted by the Commission to mean that even if a local authority gives a contract/ concession to a 100% owned municipal company, but which is distinct from the municipality, this contract should be put on the market. Similarly, if two or more municipalities join together in an inter-municipal company, the Commission (Internal Market) argues that such a contract should be brought on the market.

The Commission also seeks to narrow what can come under a concession. The argument is that concessions remove certain services from the market (as they can no longer be bid for or be contested) hence the duration of concessions should be limited. Also, as some concessions include not only the primary activities, like the distribution of drinking water, but also other services such as meter-reading, invoicing etc. the scope of the concessions should be more limited. This discussion is in some respects similar to the one in the electricity and gas sector. The Commission has argued that generation, transmission and distribution activities should be unbundled and run by companies with distinct legal personalities rather than in an (vertically) integrated manner. The Commission has gone a step further in internal notes arguing that services like meter-reading could also be unbundled from the core activities.

Upcoming Communication on “social” SGI

The White Paper on Services of general interest did announce a Communication to recognise the specificity of "social" public services and further clarify the impact of Community rules on the functioning and modernisation of these services. The Communication may cover a broad range of activities: Statutory social protection schemes, supplementary social protection schemes, income protection, health and social care

¹³ There are several directives. The most important are: Directive [2004/18/EC](#) of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts; Directive [2004/17/EC](#) of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors. These directives do not regulate concessions.

services, access to employment services, support for families including child care, services to promote social integration and to support people in difficulties (e.g. homelessness, drug dependence, disability, mental or physical illness), education and training, and social housing. It is understood that the publication of the Communication is being delayed in view of the discussion on the implications of the services directive for health and social services.

Green Paper on PPPs and Community law on public contracts and concessions and public procurement

PPPs are now found in most areas of public services. In EPSU's response¹⁴ we said that the Green Paper was not the right starting point to develop EU policy on PPPs. The main question that needs to be addressed, namely not whether a PPP should be done this way or that, but whether it should be done at all. While the Green Paper acknowledges that *"recourse to PPPs cannot be presented as a miracle solution for a public sector facing budget constraints. Experience shows that, for each project, it is necessary to assess whether the partnership option offers real value added compared with other options..."* (para 5), it fails to discuss these other options, and does not elaborate at any point on how this assessment should be carried out, or on what principles such an evaluation should be made.

The Green paper looks at PPPs exclusively from the perspective of competition policy and the interest of private economic operators. It ignores issues linked to the broader, long-term public interest and to social and employment concerns. It does not evaluate PPPs or show that they provide "value for money". It assumes that the private sector is better than the public sector and so it can ignore all evidence to the contrary.

In EPSU's view, the Commission should produce a report which addresses:

- The risks and problems experienced with PPPs;
- The dangers for public authorities in entering into long-term deals with the private sector;
- The need to protect public services, their workers, and citizens from erosion of quality by commercial opportunism;
- The economic and social case for public sector investment and provision of services.

The Commission has indicated that it will publish a "technical" summary of responses received to the Green Paper in April/May 2005 and political follow-up is expected in the autumn.

GATS

The pressure to make the EU more competitive is mirrored at international level. The European Commission, in its role as negotiating partner for the EU has formulated a pro-liberalisation agenda regarding world trade. The Green Paper on SGI stated that in the GATS negotiations the *"European Community has freely decided to undertake binding commitments in respect of certain services of general interest already open to competition within the internal market."* It does not specify which these services are, but it claims that the commitments *"have so far had no impact on the way in which services of general interest are regulated in Community law. They have had no impact on the way in which they are financed."* EPSU has called on the European Commission to recognise the limits of its negotiating mandate and demanded a coherent EU policy to be applied to both internal and external trade. The exclusion of health, education, research, culture, social services and water from any trade obligations must be made unequivocal.

¹⁴ This was adopted by EPSU's Steering Committee in 2004