



Condițiile sociale în cadrul societăților de transport public urban din Europa

Rezumatul constatărilor și concluzii



Cu sprijinul financiar al Uniunii Europene



Rezumatul constatărilor și concluzii

Acest document oferă un rezumat al principalelor constatări și concluzii ale unui studiu privind condițiile sociale în cadrul societăților de transport public urban din Europa.

1. Context și scopurile și obiectivele studiului

Furnizarea și calitatea serviciilor de transport public urban (TPU) joacă un rol important în sprijinirea dezvoltării economice la nivel local și regional, mediul și oportunitățile de ocupare a forței de muncă, precum și în asigurarea incluziunii și a capacității tuturor indivizilor de a participa pe deplin la viața de familie și în societate, în general. În plus, în multe metropole și orașe europene, operatorii TPU reprezintă un segment semnificativ din ocuparea forței de muncă la nivel local. Reglementările privind furnizarea și atribuirea acestor servicii poate avea, deci, un potențial impact asupra tuturor acestor factori.

În ce privește ocuparea forței de muncă și condițiile sociale, este de remarcat faptul că articolele 4 (5) și 4 (6) din Regulamentul cu privire la obligația de serviciu public (OSP) oferă posibilitatea autorităților competente (dar fără a le obliga) de a cere operatorilor de transport public să îndeplinească anumite condiții sociale minime și criterii de calitate a serviciilor sau de a cere un transfer de personal către noul operator în sensul Directivei 2001/23/CE, chiar dacă nu sunt îndeplinite condițiile directivei.

Partenerii sociali europeni din sectorul TPU (Asociația Internațională a Transportului Public – UITP – pentru angajatori și Federația Europeană a Lucrătorilor din Transporturi – ETF – pentru partea sindicală) au comandat acest studiu, cu scopul principal de a aduna informații cu privire la organizarea de piață a sectorului și la cadrul legal care stă la baza acesteia, precum și cu privire la stabilirea condițiilor de muncă și a ocupării forței de muncă și rolul negocierii colective în cadrul acestora. Studiul a urmărit să traseze modul în care au evoluat condițiile sociale în ultimii 10 de ani. Mai precis, partenerii sociali au dorit să înțeleagă ce rol a jucat Regulamentul 1370/2007 în impunerea obligației ca ofertanții să îndeplinească anumite condiții sociale și/sau care necesită un transfer de personal, în cazul schimbării operatorului, precum și impactul pe care această cerință l-ar fi putut avea asupra securității ocupării forței de muncă și condițiilor de muncă din acest sector.

Obiectivele acestui studiu efectuat în numele ETF și UITP au fost, în esență, în număr de patru. Acesta a urmărit:

- să descrie modul în care este organizat transportul public urban în diferitele state membre ale Uniunii și modul în care sunt stabilite condițiile de muncă;
- să descrie condițiile sociale în transportul public urban pentru un eșantion de personal al societăților și evoluția de-a lungul ultimilor zece ani;
- să descrie impactul atribuirii directe și/sau prin licitații a contractelor de servicii publice în transportul public urban asupra aspectelor sociale și de protecție a personalului și
- să descrie impactul schimbării operatorului de transport public urban asupra aspectelor sociale și de protecție a personalului.

Prezentăm următoarele constatări fundamentale bazate pe analiza literaturii științifice (limitate) și a altor documente la nivel național și transnațional, sondaje și interviuri cu membrii ETF și ai UITP și interviuri cu angajatorii individuali, reprezentanții lucrătorilor și autoritățile competente din douăsprezece state membre ale Uniunii Europene (AT, BG, BE, CZ, DE, FI, FR, NL, IE, IT, SE, UK).

2. Organizarea pieței serviciilor TPU

2.1 Tendințe în procesele de atribuire

Cu toate că în majoritatea capitalelor și a orașelor mai mari din majoritatea statelor membre, atribuirea directă a contractelor de servicii publice continuă să fie procedura de atribuire predominantă, utilizarea licitațiilor concurențiale a devenit mai răspândită în atribuirea serviciilor TPU (linii individuale sau rețele întregi) în ultimul deceniu. Un număr de factori diferiți au determinat

autoritățile competente să decidă să folosească această formă de atribuire (mai degrabă decât atribuirile directe). Printre aceștia se numără cadrul juridic național care impune uneori folosirea licitației, dar și motivațiile economice și politice, care sunt uneori legate între ele. În contextul restricțiilor tot mai mari din domeniul finanțelor publice, nu numai din cauza – dar accentuate de – criza economică, unele autorități competente au considerat procesele de atribuire concurențială un mod de a obține o mai mare eficiență a costurilor și de a asigura eficiența în furnizarea serviciilor TPU. Chiar și în cazul în care nu s-a ales calea concurențială, este de remarcat faptul că autoritățile publice care au atribuit contractele direct operatorilor interni¹ au urmărit și ele astfel de economii, cu menținerea eficienței.

În mod similar, credința unora dintre părțile interesate la sfârșitul anilor 1990, că la nivel european urma probabil să se producă o deplasare spre licitațiile concurențiale (în contextul pregătirii Regulamentului OSP) și acțiunea politică și de reglementare din unele state membre în direcția deschiderii pieței, au contribuit, de asemenea, nu numai la creșterea utilizării proceselor de atribuire prin licitație concurențială, ci și la alte procese de restructurare din acest sector.

În ciuda acestei tendințe, observate mai ales în sectorul transportului cu autobuze, rămân diferențe semnificative între și chiar și în interiorul statelor membre, și în ceea ce privește modul de transport. În Belgia, Grecia, Irlanda și Luxemburg, toate serviciile de transport public urban cu autobuzul sunt atribuite în mod direct unui operator intern. În toate celelalte țări, ambele tipuri de atribuire (licitație și/sau atribuire directă) sunt utilizate pentru serviciile de transport cu autobuzul. În practică, în peste 10 state membre, utilizarea licitației concurențiale este mai degrabă marginală și este utilizată în principal în zonele urbane de dimensiuni mici și medii. În Marea Britanie, Suedia, Franța (în afara Parisului), Finlanda (numai zona metropolitană Helsinki), Olanda, Danemarca și Norvegia, utilizarea licitației concurențiale a fost deja pusă în aplicare înainte de adoptarea Regulamentului 1370/2007. Utilizarea licitației concurențiale a crescut în special în Olanda și Finlanda, în ultimii 10 de ani, iar astăzi acoperă mai mult de 80% din liniile de autobuz. În timp ce în Germania cele mai multe contracte atribuite concurențial datează din 2008 și mai devreme și privesc mai degrabă servicii regionale de transport cu autobuzul, majoritatea orașelor atribuie contracte direct unui operator intern (și, în multe cazuri, se pregătesc acum pentru primele procese de atribuire directă în aplicarea Regulamentului 1370/2007). În Italia, utilizarea licitațiilor concurențiale a crescut în ultimii ani, dar nu a atins niveluri atât de ridicate ca în Franța sau Olanda.

O situație excepțională există în Marea Britanie, unde majoritatea serviciilor de transport urban cu autobuzul din Anglia (în afara Londrei), Țara Galilor și Scoția sunt furnizate pe bază comercială (nu prin contracte de servicii publice, nu cu drepturi exclusive sau compensații, ci prin aplicarea regulilor generale privind compensarea financiară a tarifelor maxime pentru anumite categorii de pasageri), cu licitarea în mod excepțional a traseelor de autobuz pentru care acest lucru este dezirabil din punct de vedere social. Serviciile de autobuz comerciale sunt, de asemenea, foarte frecvente în Germania, în transportul regional și în orașele mai mici (într-adevăr, legislația include prevederi privind supremația furnizării de servicii TPU viabile comercial, o situație specifică contextului german – așa-numitele "EigenwirtschaftlicheVerkehre"). Pe de altă parte, serviciile de transport cu autobuzul în Londra sunt licitate, în timp ce serviciile de transport cu autobuzul în Irlanda de Nord sunt exploatate de către un operator intern.

În general (și, cu excepția notabilă a Franței), rețelele integrate (servicii de autobuz, tramvai și metrou ușor sau metrou) sunt cele mai susceptibile de a fi atribuite direct operatorilor interni în metropole și orașele mai mari, iar serviciile de transport cu autobuzul (în special în orașele mai mici) sunt mai susceptibile de a fi atribuite concurențial. Cele mai multe servicii de tramvai sau metrou tind să fie atribuite direct unui operator intern (ca parte a unei rețele). Există doar câteva exemple de servicii de tramvai licitate, în principal, în situații în care serviciile de tramvai erau proaspăt construite – de ex. studii de caz din Dublin, Rețeaua LUAS sau o parte a unei rețele oferite prin licitație, ca în cazul Franței sau Utrecht-ului

¹ Aceasta se aplică și în cazul furnizorilor existenți înainte să aibe loc prima rundă de atribuire directă, de ex. în Germania.

Serviciile de metrou sunt rareori licate, cu unele excepții, cum ar fi Stockholm Metro sau, în Franța, serviciile de metrou din orașele Lyon, Lille, Rennes sau Rouen.

O diferență specifică între contractele de servicii de transport cu autobuzul licate și servicii de transport cu tramvaiul/metroul licate este faptul că materialul rulant și infrastructura rămân în proprietatea autorității de atribuire în cazul serviciilor de tramvai/metrou.

2.2 Tendințe în organizarea pieței: societățile-cheie care activează în TPU

Sectorul transportului public urban este caracterizat prin existența operatorilor interni în capitală și în orașele mari (cu excepția notabilă a țărilor nordice și a unor orașe mari din Franța). Acești operatori sunt societăți integrate care prestează servicii de transport intermodal, servicii de infrastructură, servicii de furnizare de material rulant și de reparații auto. Sectorul serviciilor de transport cu autobuzul se caracterizează prin existența câtorva societăți internaționale și o cotă ridicată a societăților mici și mijlocii. De asemenea, este de remarcat faptul că multe societăți mari au creat societăți fiice (de multe ori prin achiziționarea unor astfel de IMM-uri) sau mai mulți operatori mijlocii au fuzionat pentru a deveni o societate mare.

Deși transportul public urban este în continuare caracterizat prin existența unui număr mare de operatori interni, utilizarea tot mai frecventă a atribuirilor concurențiale a contribuit la introducerea câtorva societăți internaționale pe piață. Este cazul câtorva societăți franceze, cum ar fi Keolis, Transdev și RATPDev. Alți operatori europeni importanți sunt Arriva DB, National Express, Nobina și Abellio (filială a societății feroviare olandeze NS).

Totuși, societățile internaționale au o pondere semnificativă numai în 8 state membre UE (din cele 28 de state membre analizate); în primul rând, în cele care au introdus în mare măsură și licitația concurențială ca principală formă de atribuire. În majoritatea statelor membre, acestea joacă doar un rol limitat pe piața TPU.

Pentru piața serviciilor de tramvai Keolis și Transdev sunt cei mai importanți actori internaționali în cazurile în care au loc licitații. Cu toate acestea, marea majoritate a serviciilor de transport urban pe șine (metrou, metrou ușor și tramvai) sunt conduse de către operatori interni și societăți publice (cum ar fi RATP la Paris) în toate statele membre ale UE.

În general, tendința indicată de persoanele intervievate și de rezultatele sondajului este în direcția scăderii numărului (sau rolului) operatorilor interni în ultimii 10 de ani.

3. Ocuparea forței de muncă în sector

Datele privind ocuparea forței de muncă numai în sectorul TPU sunt dificil de obținut din cauza faptului că statisticile naționale acoperă în general toate tipurile de transport de călători, inclusiv transportul pe șine, cu autocare (pe distanțe lungi) și transportul interurban.

În Suedia și Franța s-a observat o creștere generală a personalului, ceea ce înseamnă, în special, o creștere a numărului de conducători auto. În timp ce în Finlanda și Olanda, ocuparea forței de muncă în ansamblu a rămas stabilă, s-a constatat că numărul conducătorilor auto a crescut ușor. În Marea Britanie și Belgia, numărul angajaților a rămas stabil în ansamblu, cu variații de-a lungul ultimilor ani. În Germania, Italia și Irlanda numărul angajaților din transportul public urban a scăzut ușor.

Sectorul este în mare parte dominat de bărbați, iar ponderea lucrătorilor de sex feminin reprezintă între 8 și 18% dintre operatorii studiați pentru acest proiect.

Marea majoritate a lucrătorilor sunt angajați cu contracte de muncă cu durată nedeterminată și cu normă întreagă. În Olanda și Suedia, ponderea lucrătorilor temporari a crescut în ultimii ani.

În cele mai multe țări, a fost observată o tendință spre intensificarea activității, ca urmare a faptului că numărul membrilor personalului operațional nu ține pasul cu creșterea numărului de pasageri; creșterea congestiei traficului și distribuirea generală a timpului de lucru, care au condus la creșterea numărului de ore de condus, chiar și în situații în care timpul de lucru global a rămas același.

4. Utilizarea subcontractării și externalizării

Utilizarea subcontractării este o opțiune pe care o serie de autorități competente o prevăd în documentele de licitație, așa cum s-a stabilit în Regulamentul OSP, articolul 4.7. Utilizarea subcontractării poate fi legată de cooperarea istorică cu societăți de transport private de dimensiuni mici și mijlocii, înființate în regiunea rețelei. Situația utilizării subcontractării a fost cercetată pentru a înțelege dacă subcontractanții respectă aceleași condițiile sociale sau unele similare, de ce se utilizează subcontractarea și modul în care a evoluat utilizarea subcontractării.

În majoritatea cazurilor, subcontractarea este permisă într-o proporție de 15-30%. Excepție face Belgia, unde contractele stabilesc că operatorii interni trebuie să subcontracteze cel puțin 30% și până la 50% din servicii (numai în regiunile Valonia și Flandra). În Italia, Germania, Olanda și Austria, persoanele interviewate consideră că nivelul subcontractării a crescut în ultimii 10 de ani.

În majoritatea țărilor, condițiile de angajare în rândul subcontractanților nu sunt la același nivel cu cele ale principalilor operatori, din cauza diferitelor acorduri la nivel de societate. În schimb, în următoarele țări subcontractanții intră sub incidența acordului la nivel de sector (la fel ca și principalii operatori): Finlanda, Austria, Franța, Olanda (cu excepția cazului în care este vorba despre serviciile de taxi sau societățile de turism cu autocarul) și Suedia (dacă a semnat acordul de negociere la nivel sectorial). În cazul Belgiei, condițiile de angajare ale subcontractantului sunt la fel cu cele ale operatorului principal deoarece documentele de atribuire impun acest lucru operatorului intern. În general, subcontractarea pare a fi utilizată datorită cooperării istorice a operatorilor interni cu IMM-urile locale. Subcontractanții ar fi în principal activi în suburbii sau în zone mai puțin populate, sau pentru a asigura flexibilitate pentru transportul copiilor de școală sau alte servicii de transport specifice. Subcontractarea este, de asemenea, văzută ca un mijloc de a furniza servicii mai rentabile. Acest lucru este valabil și în cazul atribuirii directe și în situațiile de licitare concurențială.

De asemenea, au fost analizate dezvoltarea externalizării și măsura în care au apărut tendințele de externalizare în sectorul TPU. În cadrul studiului s-a observat că externalizarea are loc în principal în privința serviciilor de întreținere (tehnică), de securitate și de curățare a vehiculelor. Aceasta este o tendință care privește toate țările în ansamblu și operatorii interni și privați deopotrivă, deși nu în aceeași măsură. Operatorii interni tind încă să realizeze o parte semnificativă a serviciilor de întreținere sau a serviciilor de curățare a vehiculelor în atelierele proprii. Serviciile de securitate sunt cele mai obișnuite servicii externalizate. Externalizarea întreținerii (tehnice) poate fi o alegere strategică în cazul licitației concurențiale, această situație a fost menționată în cazul Finlandei, Suediei și Olandei.

Nu a fost posibilă evaluarea măsurii în care condițiile sociale diferă pentru lucrătorii din cadrul serviciilor externalizate, deoarece aceasta poate depinde în mare măsură de profesii și cadrul negocierilor colective. În țările în care natura cadrului de negociere colectivă înseamnă că toți acești lucrători sunt acoperiți de același acord, se asigură faptul că acești lucrători subcontractați beneficiază de aceiași termeni și condiții. Acest lucru nu poate fi garantat în alte țări.

5. Cadrul condițiilor sociale și de ocupare a forței de muncă în sectorul TPU

La fel ca în toate sectoarele, legislația joacă un rol important în stabilirea unei baze minime pentru condițiile sociale și de ocupare a forței de muncă în sectorul TPU. Implementarea legislației UE și a reglementărilor naționale are un rol special în stabilirea cadrului pentru programul de lucru, prevederile privind sănătatea și siguranța și standardele de instruire de bază. Cu toate acestea, în sectorul transportului public urban, această legislație este în cea mai mare parte consolidată prin acorduri colective negociate la nivel național sectorial, regional sau de societate și la nivel de filială. Nivelul și conținutul negocierii colective este de o importanță deosebită în contextul licitațiilor concurențiale, deoarece are potențialul de a stabili un set minim de drepturi garantate care trebuie să fie respectate de către toate societățile din sector. Așa se întâmplă când negocierea colectivă are loc la nivel sectorial național și acordurile colective sunt fie obligatoriu universal, fie aplicabile majorității operatorilor din cauza densității organizaționale ridicate a organizațiilor parteneri sociali aflate de partea angajatorilor. Cu toate acestea, chiar și în cazul în care astfel de acorduri colective sectoriale sunt în vigoare, este important de menționat faptul că standardele stabilite în acestea sunt adesea depășite în unele acorduri colective la nivel de societate sau în practicile societății, în special

În cazul în care acordul colectiv la nivel de sector stabilește standarde minime. Acest lucru poate avea impact asupra licitațiilor concurențiale între societăți, deoarece societățile ar trebui să concureze pe baza unor acorduri diferite la nivel de societate, eventual, oferind avantaj societății care aplică standarde salariale mai mici. În special în cazul licitațiilor pentru servicii de transport cu autobuzul nivelurile salariale joacă un rol important, datorită faptului că acesta este un tip de serviciu intensiv în muncă în care costurile salariale joacă un rol important. În cazul schimbării operatorului, personalul angajat de către operatorul tradițional poate pierde termenii și condițiile dobândite în cazul în care noul operator oferă termeni și condiții salariale mai proaste. Un astfel de efect poate fi atenuat prin posibilitatea de a solicita transferul personalului operațional (deci și transferul termenilor și condițiilor), fie prin lege, fie la cererea autorității competente; se poate negocia de către partenerii sociali sau solicita prin licitație crearea unei rezerve obligatorii de lucrători din care să facă recrutări noul operator, garantând termeni și condiții specifice, sau autoritatea competentă poate solicita în documentele de atribuire stabilirea unei baze pentru calculele salariale (luate de la operatorul tradițional sau din acordurile la nivel de sector).

Dintre cele 12 țări studiate în detaliu, următoarele șapte țări au încheiat acorduri la nivel sectorial: Austria, Finlanda, Franța, Germania (numai la nivel regional), Suedia, Italia și Olanda. Aceste acorduri sunt fie universale aplicabile (de exemplu, Austria, Finlanda, Franța (în afara Parisului) și Olanda), fie obligatorii pentru marea majoritate a operatorilor, în virtutea acoperirii organizațiilor sectoriale parteneri sociali (de exemplu, Suedia). În unele cazuri, acestea sunt negociate la nivel național, în timp ce în altele, sunt specifice unei regiuni. Așa se întâmplă, de exemplu, în Germania, unde există diferite acorduri colective pentru operatorii din sectorul public și privat din aceeași regiune. Trebuie remarcat, de asemenea, că, în Franța, Olanda și Germania, acordurile societăților sau practicile societăților pot depăși și ele standardele sociale din acordurile sectoriale. Pentru Germania, trebuie de asemenea ținut cont că între acordurile la nivel de filială pot să existe diferențe mari, de exemplu filialele pot oferi termeni și condiții de muncă mai puțin favorabile. În Austria, operatorii interni sau societățile publice angajează încă o pondere importantă de angajați de „tipul funcționarului public”, conform unui acord colectiv specific sectorului diferit de cele ale altor lucrători din sectorul TPU.

În Belgia există acorduri colective sectoriale, dar în prezent acestea sunt, de fapt, acorduri la nivel de societate pentru fiecare dintre operatorii interni (în cele trei regiuni).

În Republica Cehă și în Bulgaria, există acorduri la nivel sectorial, dar acestea stabilesc doar un cadru general pentru negocierile la nivel de societate. Astfel, în Bulgaria, Republica Cehă, Irlanda și Marea Britanie, cel mai important nivel în stabilirea condițiilor sociale este nivelul societății.

6. Tendințe în dezvoltarea condițiilor sociale în sectorul TPU

La prima vedere, nu s-a putut determina nicio legătură directă între dezvoltarea condițiilor sociale și tipul de atribuire. Totuși, țări precum Finlanda și Olanda, cu o experiență mai îndelungată în domeniul licitațiilor concurențiale, s-au înregistrat creșteri salariale care au fost mai favorabile în comparație cu țări precum Belgia sau Italia, de exemplu. Trebuie însă remarcat că țările care utilizează licitații concurențiale au atât acorduri colective sectoriale cu caracter obligatoriu, cât și dispoziții cu caracter obligatoriu privind transferul de personal (Olanda, Franța, Finlanda prin dispozițiile acordurilor colective). Pe de altă parte, trebuie subliniat, de asemenea, că, în majoritatea cazurilor societăților analizate indiferent de tipul de atribuire, intensificarea muncii și nesiguranța locului de muncă au sporit, ceea ce a influențat în sens negativ atractivitatea sectorului.

Totuși, faptul că nu s-a putut identifica nicio legătură directă ar trebui poate să fie văzut într-un context mai larg, deoarece este posibil ca în alte țări restructurarea în sectorul respectiv să fi avut loc înainte sau în timpul analizei cu privire la evoluția salarială. De asemenea, este posibil ca impactul restricțiilor asupra finanțelor publice să fi jucat un rol mai important în unele țări și să fi afectat evoluțiile salariale.

Pe de altă parte, lucrătorii din țările care se bazează mai mult pe licitațiile concurențiale au suportat schimbări mari în ce privește rutina de zi cu zi și organizarea timpului de lucru, pentru adaptarea programului de lucru, în scopul de a crește eficiența rețelei, de exemplu, în cazul serviciilor de transport cu autobuzul, prin scurtarea timpilor de întoarcere (rebrusare) la terminale, reducerea

pauzelor, prelungirea timpului de condus și de decolare, modificarea orelor de începere și de închidere, a pregătirilor dintre schimburi, a timpului de lucru efectiv.

Totuși, aceste tendințe au fost remarcate și în studiile la nivel de societate efectuate asupra operatorilor interni. În Germania, de exemplu, s-a considerat că pregătirile pentru probabilitatea ca licitațiile să devină realitate în toate serviciile TPU la începutul anilor 2000 au contribuit la aceste tendințe. În același timp, accentul mai mare pus pe eficiența economiilor în sectorul public din toate țările a avut și el un rol important de jucat în acest sens.

Tendința indică faptul că, pentru timpul de lucru săptămânal total, standardele nu s-au schimbat în sine în majoritatea țărilor. Orelor suplimentare de muncă au fost, în cele mai multe cazuri, restricționate, tot din considerente financiare. În unele cazuri, după cum s-a menționat în interviuri, orele suplimentare de lucru au fost reduse prin utilizarea lucrătorilor angajați prin intermediul agențiilor de muncă temporară sau, în unele cazuri, prin subcontractare sau externalizare (de exemplu, furnizarea de material rulant sau de servicii de întreținere) pentru a reduce costurile legate de orele de lucru suplimentare.

Situația în Marea Britanie pare întrucâtva diferită. Deoarece furnizarea comercială de servicii include nicio autoritate competentă care să solicite standarde specifice sau să ofere compensații, companiile operează la cele mai eficiente nivele din punct de vedere economic. Sectorul este caracterizat prin programe lungi de muncă și salarii mici (puțin peste salariul minim). Faptul că nu există niciun contract colectiv al sectorului creează situații foarte diferite și specifice fiecărei companii (la nivel de fabrică) în ceea ce privește condițiile sociale.

Deoarece o evaluare a sectorului în țările CEE este dificilă din cauza lipsei de date, se poate observa că în cazul operatorilor interni în special în orașele capitale, condițiile de angajare par a fi mai bune decât cele ale operatorilor din restul țării.

Deși salariile au crescut destul de mult în țările CEE se spune că aceasta a fost mai ales un efect al inflației și al creșterii standardelor nivelului de trai, astfel încât poate fi estimat că nivelul salariilor a rămas destul de stabil. Faptul că există un contract colectiv al sectorului care nu este obligatoriu oferă totuși un nivel standard al sectorului care influențează în mod direct negocierile specifice fiecărei companii.

Pe de altă parte tendințele demonstrează că instruirea este făcută numai la nivelul cerut de lege. Această tendință se pare că s-a schimbat puțin deoarece autoritățile competente cer mai multe criterii de performanță a calității în contractele cu operatorii privați dar și cu cei interni. Aceasta duce la oferte îmbunătățite de cursuri de formare în special în ceea ce privește relațiile cu clienții și serviciile.

A existat o tendință în anumite companii de-a lungul anilor pentru a dezvolta politici privind echilibrul dintre viața personală și cea profesională în funcție de cerințele și nevoile personalului.

7. Utilizarea actuală a condițiilor sociale în licitații

Respectând legislația europeană, inclusiv contractele colective dintre partenerii sociali, și așa cum s-a menționat mai sus, Articolele 4(5) și 4(6) din Regulamentul OSP (privind Obligațiile Serviciilor Publice) oferă opțiunea (dar nu obligă) ca autoritățile competente să solicite operatorilor de servicii publice să îndeplinească anumite condiții sociale minime sau să solicite transferul de personal către noul operator în sensul Directivei 2001/23/CE chiar dacă condițiile Directivei nu sunt respectate. Aceste secțiuni prevăd măsura în care s-a utilizat posibilitatea de a formula condiții sociale la realizarea licitațiilor, în timp ce secțiunea următoare stabilește dispoziții privind transferul de personal.

Atunci când avem în vedere utilizarea condițiilor sociale, este important să ținem cont de contextul legislației naționale și negocierii colective. În timp ce toți ofertanții trebuie să adere la legislația națională, nivelul unor astfel de standarde sociale legale stabilește niște prevederi minime ca salariul minim legal, nereprezentând în mod normal nivelul condițiilor de muncă din sectorul transportului public urban;

Acoperirea contractelor colective, și nivelul la care sunt stabilite standardele în contractele colective au de asemenea un rol important de jucat în contextul licitațiilor și posibilelor schimbări ale

operatorilor. În țările în care contractele colective sunt stabilite la nivel de sector și sunt obligatorii pentru întregul sector, stipularea de condiții sociale este fără îndoială de relevanță mai limitată dacă aceste standarde sunt stabilite la un nivel relativ înalt pentru a asigura condiții de luptă egale pentru toți ofertanții.

Acolo unde nu există astfel de contracte colective sectoriale; acolo unde sunt obligate prin contract doar părțile semnatare (și acoperirea de către partenerul social este relativ scăzută) și unde există o diferență semnificativă între standardele stabilite în contractele colective sectoriale și contractele la nivel de companie, utilizarea condițiilor sociale în licitații ar juca fără îndoială un rol mai important (vezi și secțiunea 5.1.4 de mai sus) pentru a crea condiții de luptă egale pentru ofertanți.

Rezultatele cercetării referitoare la utilizarea condițiilor sociale conform Regulamentului OSP în procesele de compensare (în particular procesele de licitație) pot fi rezumate după cum urmează:

- Germania este, fără îndoială, singura țară care utilizează în mod explicit Regulamentul OSP, articolele 4(5) și 4(6), pentru a stabili condiții sociale clare într-un efort de a preveni dumpingul social. Legislația specifică care există în 14 din cele 16 regiuni ale Germaniei – așa-numitele legi cu privire la respectarea acordurilor colective (Tarifreugesetze, TTG), vizează în mod explicit protejarea standardelor sociale. Aceste standarde sunt acele așa-numite „acorduri colective reprezentative” ale unei regiuni specifice pe care companiile de licitații trebuie să le respecte într-o procedură de licitație concurențială. Aceste legi sunt menite să stabilească condiții echitabile pentru aspecte sociale în rândul tuturor ofertanților în cadrul procedurilor de licitații publice, în special în ceea ce privește standardele salariale. Deși utilizarea aspectelor sociale în licitațiile pentru serviciile germane UPT antedatează intrarea în vigoare a Regulamentului 1370/2007 pentru unele state federale (și includerea dispozițiilor cheie ale acestuia în Legea privind transportul de călători), articolele 4(5) și 4(6) și considerentele 16 și 17 ale regulamentului sunt acum de multe ori citate ca referință în procesele de licitație atunci când se utilizează condiții sociale pentru a selecta o ofertă.
- Există foarte puține cazuri în care condițiile sociale au jucat rolul unuiu dintre criteriile de selecție; cele mai importante criterii sunt prețul, cerințele tehnice privind materialul rulant și calitatea furnizării de servicii (punctualitate, material rulant, curățenie, serviciu clienți, instruirea conducătorilor auto);
- În țările cu acorduri colective sectoriale cu caracter obligatoriu universal, autoritățile competente consideră că legea privind forța de muncă și acordurile colective la nivel sectorial prevede deja standarde sociale corespunzătoare și, prin urmare, nu le menționează în mod specific în procedurile de atribuire sau nu solicită mai mulți termeni și condiții favorabile, deoarece au fost stabilite în acordurile colective sectoriale. Acest raționament poate fi pus la îndoială, deoarece în unele cazuri poate exista o discrepanță între condițiile de muncă la nivel de companie și cele stipulate în acordurile colective sectoriale. În Austria, spre exemplu, a devenit clar că, pe baza legislației naționale, autoritatea competentă trebuie să efectueze o serie de verificări ale licitațiilor, cum ar fi: oferta de cost pentru personal (este prețul oferit în conformitate cu acordul colectiv) și experiența conducătorilor de autobuz; verifică plățile contribuțiilor de siguranță socială și angajarea corectă a muncitorilor străini;
- În unele cazuri, se poate face referire la cerințele de instruire, calificarea personalului, capacitățile lingvistice și dovada generală a standardelor bune și capacitatea de gestionare a resurselor umane (inclusiv personalul, reținerea și gestionarea conflictelor), de exemplu, în Franța și Austria, uneori pot fi necesare și cerințele tehnice specifice pentru materialul rulant cu scopul de a asigura sănătatea și siguranța conducătorilor auto, spre exemplu, scaune ergonomice în Olanda). S-a menționat, de asemenea, că pot fi solicitate cerințe sociale, cum ar fi angajarea ucenicilor sau a muncitorilor în vârstă. Cu toate acestea, aceste cazuri par să fie excepția pentru licitațiile competitive;
- Referințele la condițiile sociale (așa cum s-a menționat mai sus) și gestionarea resurselor umane (spre exemplu, performanță și cerințe de atribuire și productivitate) pot fi găsite, de asemenea, în contractele atribuite direct unui operator intern, aici au fost găsite exemple în Belgia (Valonia și Flandra) sau Franța.

Una dintre principalele probleme care rămâne, în ceea ce privește condițiile sociale în procedurile de licitație, este executarea, în cazul în care autoritatea competentă a ales să facă referire la condițiile sociale. Aceasta este, de asemenea, una dintre problemele evidențiate în evaluările TTG efectuate în Germania.

8. Prevederi cu privire la transferul de personal în cazurile de schimbare a operatorului și impactul acestora asupra protecției personalului

Există cinci situații de bază în care are loc un transfer de personal în prezent în contextul unei schimbări de operator în transportul public urban. Trei situații pot fi calificate în mod legal ca „transfer de personal”, în timp ce două situații sunt situații de-facto de transfer de personal:

- Transferul de personal este solicitat de legislația națională (spre exemplu, legile privind transportul) – acesta este cazul în Olanda.
- Prin legea națională de implementare specifică a Directivei 2001/23/CE, situația schimbării operatorului după licitația concurențială este considerată întotdeauna ca fiind un transfer al întreprinderii. Aceasta este o implementare specifică națională de extindere a domeniului de aplicare al Directivei UE privind transferul întreprinderilor, care nu califică, în general, o schimbare de operator după licitația concurențială ca transfer de afaceri. Acesta este cazul în Marea Britanie și Franța, spre exemplu;
- Documentele de licitație necesită transferul materialului rulant și al activelor. Drept urmare, o schimbare a operatorului este considerată a fi calificată drept un transfer al întreprinderilor, astfel cum este prevăzut de normele naționale de implementare a Directivei UE 2001/23/CE cu privire la transferul de personal în cazul transferului întreprinderilor. Ca o consecință, personalul este transferat noului operator.

Două situații de-facto de transfer de personal:

- Autoritățile competente pot face uz de articolul 4(5) al Regulamentului OSP – fie implicit sau explicit – pentru a solicita un transfer de personal în cazul unei schimbări de operator (fără transfer al activelor). Această situație a fost întâlnită în cazurile din Germania și Stockholm.
- Transferul de personal nu este mandatat de către autoritatea competentă, dar poate fi negociat, în practică, între cedent, cesionar și sindicatele relevante de la caz la caz sau poate fi „reglementat” în cadrul acordului colectiv sectorial. În Suedia (în afară de Stockholm) au fost întâlnite situații de negociere de la caz la caz. În Finlanda există un acord colectiv sectorial pe piață care prevede că, în cazul schimbării operatorului, se creează o „unitate de transfer” sub auspiciile serviciului de ocupare a forței de muncă publică și de la care noul operator este limitat să recruteze personal. În această etapă, majoritatea muncitorilor au fost în practică, astfel au fost transferați noului operator sau au ales să părăsească sectorul și să găsească de lucru în altă parte.

Astfel, în patru din cele 16 țări unde au fost colectate informații (Franța, Finlanda, Olanda și Marea Britanie), transferul de personal are loc în baza legislației naționale sau a acordului colectiv sectorial (Finlanda), în cazul schimbării operatorului după licitație. În șapte țări (Austria, Danemarca, Cehia, Ungaria, Slovenia, Suedia și Bulgaria) nu are loc niciun transfer de personal, de obicei, din cauza faptului că, în majoritatea cazurilor, schimbarea operatorului nu poate fi văzută ca un transfer de afaceri în conformitate cu legislația națională de implementare a Directivei UE 2001/23/CE privind transferul întreprinderilor (deși se poate întâmpla, în funcție de conținutul exact al procesului de atribuire – în special, în cazul în care sunt transferate active, acesta este cazul pentru Danemarca, unde acest lucru se întâmplă mai des) și nu există alte norme pentru o astfel de situație. În cazul Italiei, situația nu este clară.

Exemplele în care autoritățile competente au făcut referire la Regulamentul 1370/2007 sunt rare (spre exemplu, Germania, posibil, de asemenea, Suedia și Italia), luând în considerare faptul că până în acest moment există doar foarte puține exemple din țările în care au loc licitații competitive și în care nu este obligatoriu transferul de personal. S-a explicat în interviuri faptul că utilizarea

acestei posibilități poate fi considerată ca fiind complexă din punct de vedere legal și dificilă din punct de vedere tehnic, ceea ce face, probabil, ca autoritățile publice să fie reticente în utilizarea acesteia.

În Germania, un număr de autorități regionale oferă îndrumări pentru a asista în astfel de procese. O nouă legislație care acoperă numai sectorul feroviar a introdus recent o reglementare de tip „ar trebui” în ceea ce privește cerința pentru transferul de personal. Opțiunea de a face acest lucru cu caracter obligatoriu pentru toate serviciile de transport public urban (deși inițial a fost propusă) nu a fost adoptată la nivel federal, dar este implementată în legislația regională în Renania Palatinat.

Situația rămâne neclară în Belgia și Letonia, dar este irelevantă în această etapă din cauza faptului că în prezent este utilizată numai atribuirea directă. Este și cazul serviciilor de transport cu autobuzul din Irlanda. Acest lucru se poate schimba în viitor și angajații au preferat să negocieze cu guvernul ca transferul de personal să fie voluntar pentru angajații care nu sunt preocupați neapărat de opțiunea de a rămâne cu angajatorul inițial. Acest lucru lasă angajaților posibilitatea de a alege dacă doresc să se transfere sau nu, luând în considerare faptul că licitația ar fi încă marginală, în cazul în care ar fi implementate proiectele irlandeze actuale (intenții de a participa la licitație cu 10% din serviciile de transport cu autobuzul în Dublin). Se pare că, în țările în care o schimbare a operatorului nu ar fi necesar considerată ca fiind un transfer de afaceri, prin urmare, nu declanșează automat un transfer de personal, Regulamentul a oferit claritatea și certitudinea legală. În Franța și Marea Britanie, o schimbare a operatorului este considerată un transfer al întreprinderii (transfer de serviciu) în toate cazurile și astfel, transferul de personal se produce din cauza normelor naționale.

În Olanda, transferul de personal este obligatoriu din cauza unei prevederi din legislația națională care reglementează atribuirea concesiunilor în transportul public urban.

Deși în Finlanda o schimbare de operator nu ar fi considerată un transfer al întreprinderii care necesită transfer de personal, există totuși un acord la nivel sectorial universal aplicabil care necesită transfer de personal în cazul schimbării operatorului după licitație.

9. Concluzii

Evaluarea organizării pieței UPT în Uniunea Europeană prezintă o imagine complexă de stabilitate relativă în natura operatorilor în anumite țări și orașe și de schimbare semnificativă în altele, odată cu intrarea în creștere a noilor operatori pe piață, inclusiv companiile transnaționale mari care își au, în general, rădăcinile în cadrul operatorilor (publici) naționali sau au fost achiziționate de operatorii naționali.

Liderii economici, politici și de reglementare au contribuit la utilizarea tot mai mare în licitațiile competitive cu obiectivele de a realiza furnizarea unor servicii mai rentabile, eficiente și ecologice. Subiectul studiului nu a fost de a analiza dacă au fost atinse acele obiective. În Franța au fost observate unele cazuri de „municipalizare”.

Deși Regulamentul 1370/2007 OSP nu necesită utilizarea unei licitații competitive, acesta a oferit un impuls care contribuie la restructurarea în sector în mai multe țări (alături de celelalte motive prezentate mai sus).

În plus față de cerințele din legea națională și acordurile colective, Regulamentul OSP include posibilitatea utilizării condițiilor sociale în licitație, acest lucru nefiind obligatoriu.

În consecință, acest studiu a arătat că utilizarea de către autoritățile competente a condițiilor sociale, precum și cerința privind transferul de personal (exclusiv pe baza Regulamentului OSP) este în prezent limitată.

Acest lucru înseamnă că, în țările care nu au în prezent acorduri colective sectoriale universale aplicabile (stabilirea cerințelor peste standardele minime specificate de lege) sau acorduri sectoriale care sunt obligatorii pentru majoritatea companiilor din sector sau obligatorii în oricare alt mod pentru a securiza termenii și condițiile la sfârșitul unui contract de servicii publice (spre exemplu, transferul de personal cu caracter obligatoriu), nu există nici o garanție pentru ocuparea forței de muncă sau protecția termenilor și condițiilor în cazul schimbării operatorului. Acest lucru afectează, de asemenea, țările în care acordurile la nivel de companie îmbunătățesc în mod semnificativ astfel de standarde generale.

Soluția adoptată în Germania (în 14 din cele 16 regiuni) de stabilire a acordurilor colective reprezentative ca referință pentru calculele salariale în cadrul licitațiilor pot atinge un rezultat similar, dar trebuie remarcat faptul că, în multe cazuri, astfel de acorduri colective reprezentative nu sunt cele care oferă cel mai bun salariu și cele mai bune standarde de ocupare a forței de muncă posibile. De asemenea, numai una din cele 14 landuri a decis recent să includă în legislația regională un transfer de personal obligatoriu.

Studiul a evidențiat câteva exemple de consecințe negative rezultate în cazurile în care nu este prescris transferul de personal, deoarece operatorii tradiționali luptă să-și păstreze personalul până în punctul de transfer, iar noii operatori, uneori, nu pot recruta și instrui suficient personalul pentru a asigura un sistem eficient de preluare a serviciului. În unele cazuri – și, în special, în contextul deficitelor globale a conducătorilor auto – acest lucru a dus, în unele cazuri, la deteriorarea calității serviciilor și anulărilor serviciilor (cel puțin pe termen scurt). Pe de altă parte, muncitorii sunt mai expuși la situații de stres în astfel de cazuri de schimbare sau posibilă schimbare a operatorului, fără să știe dacă vor fi reangajați de noul operator și în ce termeni și condiții.

Dovezile adunate de acest studiu nu oferă o imagine concludentă în ceea ce privește impactul diferitelor forme de atribuire privind condițiile de ocupare a forței de muncă și stabilitatea sau, într-adevăr, calitatea serviciilor furnizate.

Acest lucru se datorează faptului că factorii cu impact asupra tendințelor, cum ar fi disponibilitatea bugetelor publice pentru a fi investite în infrastructura și serviciile de transport, cadrul de reglementare și de negociere colectivă sau deciziile politice globale luate de statele membre sau de autoritățile competente în aceste zone sunt multi-fațetate și interconectate.

În plus, dovezile adunate de acest studiu sunt limitate din cauza diferitelor circumstanțe, revelatoare numai în timpul strângerii de informații și a fazelor de analiză:

- În mai multe dintre țările analizate, calendarul introducerii unui nou regim de atribuire (licitație concurențială, în principiu) sau anunțarea utilizării unei licitații competitive este anterioară perioadei analizate, 2004-2014, și astfel, impactul asupra condițiilor de lucru s-a întâmplat înainte.
- Țări precum Franța (în afară de Paris), Suedia, Olanda și Finlanda cu mai multă experiență/tradiție mai lungă de licitație concurențială au ambele elemente pe piață pentru încadrarea socială a procedurii de licitație concurențială (acord de negociere colectivă sectorial universal aplicabil și transfer de personal obligatoriu). În Marea Britanie (în Londra) există numai un element, transfer de personal, care garantează continuitatea ocupării forței de muncă și o anumită protecție a termenilor și condițiilor dobândite, dar comparând condițiile sociale de nivel între Marea Britanie (Londra) și alte țări poate fi asemănat cu acordurile la nivel de sector care stabilesc termenii și condițiile minime specifice sectoriale, limitând competiția la standardul social specific sectorial. Niciuna dintre țările din eșantion, cu mai multă experiență/tradiție în ceea ce privește licitația concurențială nu a prevăzut în cele din urmă pentru niciunul dintre elementele de încadrare socială a licitației competitive. Există țări în eșantion care nu prevăd astfel de elemente (BG, CZ, DE (pentru unele regiuni)), dar în aceste țări există numai câteva exemple de licitație concurențială. Astfel, consecințele unei astfel de situații nu pot fi evaluate pe deplin.
- Eșantionul a inclus 6 cazuri specifice companiilor și două experiențe specifice companiilor mai mari de licitație concurențială cu privire la serviciile de transport public urban și/sau o schimbare a operatorului. Este predominantă atribuirea directă a contractelor de servicii publice unui operator intern. Dovezile pentru cercetarea efectelor unei proceduri de licitație concurențială cu o schimbare a operatorului este astfel limitată. În mod interesant, unele efecte privind condițiile sociale pot fi observate în mod similar în rândul operatorilor interni, datorită faptului că există posibilitatea/alegerea de a licita și obligația de a semna un contract de servicii publice, în conformitate cu Regulamentul OSP, cu un operator intern.

Studiul a arătat că disponibilitatea redusă a bugetelor sectorului public pentru a fi investite în infrastructura și serviciile de transport, precum și alegerea determinată politic și/sau economic pentru rentabilitate și eficacitate mai ridicată a avut un impact negativ asupra condițiilor de lucru în ambele

regimuri de atribuire, atribuire directă și licitație concurențială, în timp ce mecanismele au fost diferite în regimuri diferite.

Trebuie menționat, de asemenea, că este posibilă o interpretare diferită a dovezilor adunate din studiile de caz ale țărilor și companiilor, în funcție de focalizare:

Partea sindicatelor se axează pe mecanismul inherent în cadrul procedurii de licitație concurențială, atunci când companiile concurează pe baza celei mai ieftine oferte de preț și nici cadrul legal, nici autoritățile competente în specificațiile acestora de licitație nu au stabilit condiții echitabile pentru toți ofertanții concurenți și nu au prevenit concurența pe baza condițiilor de muncă în acest sector intens al forței de muncă.

Partea angajatorilor se axează pe insuficiența bugetelor publice, nevoia de „a face mai mult cu aceeași sumă de bani”, crescând astfel eficiența, îmbunătățind calitatea și stimulând inovația. Este responsabilitatea autorităților competente să definească nivelul și calitatea serviciilor care urmează să fie furnizate de companii, independent de procedura de atribuire. Este responsabilitatea operatorului să furnizeze cele mai potrivite soluții și să propună inovare pentru a îndeplini mai bine nevoile pasagerilor.

Prin urmare, acest studiu servește pentru a evidenția avantajele, precum și capcanele regimurilor diferite, pe baza exemplelor de studiu de caz specifice, care ar trebui să contribuie la o învățare cuprinzătoare în ceea ce privește bunele practici în asigurarea securității forței de muncă, a standardelor sociale și a calității serviciilor.