

Finansdepartementet
Enheten för offentlig upphandling
103 33 Stockholm

Vår referens:
Stefan Holm

2016-11-02

Er referens/dnr:
Fi201600864

Remissvar

Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling (SOU 2016:15)

Del 1 Ratifikation av ILO:s konvention 94

Almega instämmer i det remissvar som har framförts av Föreningen Svenskt Näringsliv.

I de EU-direktiv om nya upphandlingslagar som nu genomförs i svensk lagstiftning framgår det att det är möjligt att ställa arbetsrättsliga villkor. Även att utvärdera krav, ha arbetsrättsliga krav som tillkommande kontraktsvillkor samt möjlighet att utesluta leverantörer som inte fullgjort sina arbetsrättsliga skyldigheter är möjligt med nya upphandlingsregler. Almega ställer sig därför bakom utredningens slutsats att det inte finns något mervärde för Sverige att ratificera ILO 94. Almega avstyrker utredningens förslag om att förorda en ratifikation av ILO 94. Att skälet som utredningen anför enbart skulle vara att visa att Sverige genom ratifikationen kraftfullt och tydligt markerar att landet tar aktiv ställning för goda arbetsvillkor kan inte vara ett tillräckligt skäl för att genomföra en sådan process.

Almega menar att en ratifikation av ILO 94 kommer att få negativa effekter för den svenska kollektivavtalsmodellen, begränsa små företags möjligheter att medverka i upphandlingar, även som underleverantörer samt komplicera upphandlingen ytterligare. Ett av huvudsyftet med de nya upphandlingsdirektiven är att förbättra förutsättningarna för de små företagens möjligheter att konkurrera om de offentliga kontrakten. Företag som inte har tecknat kollektivavtal saknar insynen i dessa. Advokatfirman Lindahl har på Almegas uppdrag tagit fram en rapport av effekterna av regeringens proposition Nytt regelverk om upphandling 2015/16:195, den rapporten fokuserar särskilt på effekterna på den svenska kollektivavtalsmodellen: <https://www.almega.se/politik-och-ekonomi/rapporter/regeringens-upphandlingsforslag-ar-oforenlig-med-svenska-arbetsmarknadsmodell>

Utredningen har inte tillräcklig omfattning klargjort om ILO 94 är förenlig med Utstationerings- och Upphandlingsdirektiven. Frågan belystes även i utredningen "Nya upphandlingsregler 2" (SOU 2006:28). Den utredningen förklarade bland annat att upphandlingsreglerna syftar till att undanröja hinder för den fria etableringsrätten och den fria rörligheten för tjänster, medan ILO-konventionen innebär att arbetsvillkor ska tillämpas där arbetet utförs. Här finns uppenbara spänningar, konstaterade man.

I utredningen 2006:28 fastställdes att: "Den slutsats som enligt utredningen kan dras är att det i dagsläget får anses osäkert om en tillämpning av de krav

konventionen ställer är förenliga med upphandlingsdirektiven och andra gemenskapsrättsliga regler.”

Konventionens krav på arbetsklausuler kommer i likhet med regeringens tidigare upphandlingsproposition få långsiktiga negativa effekter på vår svenska arbetsmarknadsmodell. Statliga upphandlande myndigheter ska ställa arbetsrättsliga krav i upphandlingar oavsett om de är behövliga eller ej. Det innebär att myndigheterna ska tolka villkoren i de cirka 700 kollektivavtal som finns på den svenska marknaden och som ofta inte finns tillgängliga för andra än parterna. Redan idag görs detta av svenska upphandlande myndigheter, redan nu finns flera exempel på feltolkningar, felaktiga krav och hänvisningar till villkor som ännu inte finns i kollektivavtalen. Ett stort problem är det faktum att parterna inte sällan inte är överens om vad nivåerna är för den lägsta ersättningen.

Anpassningar till konventionen kommer att göra upphandlingen betydligt mer komplicerad, färre företag kommer medverka vilket försämrar en redan bristande konkurrens. Enligt uppgifter från EU-kommissionen har 11 procent av de annonserade upphandlingarna enbart en enda anbudslämnare. Motsvarande siffra inom EU är 5 procent.

Till skillnad från regeringens förslag i propositionen där det angavs att krav skulle ställas om det var behövligt att ställa dem, så innebär ratificeringen av ILO 94 istället att det kommer vara obligatoriskt vid varje upphandling. Detta är mer långtgående och innebär ännu fler negativa konsekvenser än det som bland annat Lagrådet tidigare har yttrat sig om. Exempelvis kommer den statliga inköpssamordningen att alltid ställa de arbetsrättsliga kraven i de ramavtalsupphandlingar som genomförs. Upphandlingarna är mycket omfattande till sin volym och innehåller stora grupper av leverantörer och underleverantörer. Krav som ställs i upphandlingar måste vara uppföljningsbara annars är de otillåtna. Att följa upp dessa krav kommer komplicera den statliga inköpssamordningens upphandlingar särskilt genomgripande.

Del 2 Internationell jämförelse av sociala villkor i offentlig upphandling

Utredningen har även haft ett uppdrag att kartlägga och redovisa hur sociala och arbetsmarknadsrelaterade krav används i andra länder. Detta för att stärka den strategiska användningen av offentlig upphandling. Almega är kritiska till att den offentliga upphandlingen allt mer används i syfte att uppnå andra syften som tex arbetsmarknadspolitik istället för att fokusera på innehåll, kvalitet och effektivitet. Ett av skälen till vår kritik är att det saknas utvärderingar av om kraven verkligen får de önskade effekterna.

Internationella utblickar är alltid intressant att göra, men det tydliggör också ländernas olika förutsättningar. Storbritannien har exempelvis minimilöner fastställda i lag, i Sverige finns lärlingstjänster fastställa i vissa kollektivavtal, Sveriges arbetsrättsliga lagar skiljer sig också åt från Storbritanniens. Storbritanniens Social Value Act från 2012 antogs precis som utredningen tar upp för att skapa mer nytta med offentlig upphandling. Men i detta fall ska begreppet tolkas vidare. Även möjligheterna för små och medelstora företag inbegrips.

Utredningen studerar exemplet med upphandlingen av tågtrafiken i London och gör en jämförelse med upphandlingen av tunnelbanan i Stockholm, båda vilka MTR

har deltagit och vunnit kontraktet. I fallet med Crossrail i London har sociala krav ställts i upphandlingen som inneburit ett åtagande för leverantören, något motsvarande krav ställdes aldrig i upphandlingen av driften av tunnelbanan i Stockholm. Utredningen drar därmed slutsatsen att MTR därmed inte åtagit sig några sådana sociala insatser. Det stämmer inte. Företag som MTR är snarare bra exempel på ett socialt ansvar på arbetsmarknaden. Framförallt då de anställer individer, men att de även har samarbeten för att främja ungas möjligheter att hitta framtida jobb. Sociala krav i offentliga upphandlingar är inte de avgörande lösningarna för att skapa varaktiga jobb, även om det ibland verkar vara den lösning som allt fler vill lyfta.

Tvingande krav i upphandlingar på att den vinnande leverantören ska ta in praktikanter eller ge tillfälliga anställningar bör istället ställas mot alternativa vägar som snarare kan ge betydligt bättre effekt för både företag och individ. Ett sådant exempel är Stockholm stad som istället har en modell som innefattar en dialog med den vinnande leverantören. Så fort en kontraktstilldelning har skett får företaget träffa kommunens arbetsmarknadsenhet där de får frågan om de kan ta in personal nu när de har tilldelats kontraktet. Företaget kan då själva välja hur man gör. Erfarenheten av denna samarbetsmodell är goda.



Ulf Lindberg
Näringspolitisk chef Almega



Stefan Holm
Näringspolitisk expert offentlig marknad