



Yttrande

2015-10-28

Regeringskansliet

Finansdepartementet

SOU 2015:78 Upphandling och villkor enligt kollektivavtal

Fi 2015/4196

Sveriges offentliga inköpare (SOI) är en ideell förening som företräder drygt 1300 medlemmar som arbetar inom inköpsområdet i offentlig sektor. Syftet med SOI:s verksamhet är att aktivt verka för en effektivisering och utveckling av de offentliga inköpen. Detta sker bland annat genom kompetensutveckling samt genom opinionsbildning, remissyttranden och aktivt deltagande i debatter.

SOI delar utredningens ansats om att de som arbetar i uppdrag som finansieras med offentliga medel bör göra det med skäliga arbetsvillkor. Det är SOI:s uppfattning att en sund affär kräver en sund leverantör.

Sammanfattning

SOI avstyrker utredningens förslag.

SOI anser att utredningens analys kring konsekvenserna för upphandlande myndigheter, om utredningens förslag genomförs, är bristfällig och bör göras om eller kompletteras.

SOI anser att utredningens förslag ger upphov till ett antal praktiska och juridiska problem som inte är tillräckligt belysta i utredningen.

SOI anser att utredningen valt att ta sig an frågan helt utifrån kravställning i upphandlingsunderlag utan analys eller bedömning över hur och om förslaget kan komma få en praktisk effekt utifrån den ansats som beskrivs i inledningen av delbetänkandets sammanfattning

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att det ska vara obligatoriskt för myndigheter att ställa särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkor i de fall där det är behövt med hänsyn till den bransch som upphandlingen avser och övriga omständigheter som kan medföra risk för oskäligen arbetsvillkor.

I de fall det är obligatoriskt för den upphandlande myndigheten att ställa särskilda arbetsrättsliga villkor, ska det vara obligatoriskt att ställa villkor avseende lön, semester och arbetstid. Den upphandlande myndigheten får därutöver själva bestämma om ytterligare villkor ska anges samt vilka villkor som då anges.

Utredningen föreslår att Upphandlingsmyndigheten får uppgift att meddela föreskrifter om när det är behövt att ställa särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkor.

Utredningen pekar särskilt på behovet av att särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkor ska ställas i upphandlingar som rör byggbranschen, taxibranschen och städbranschen.



Konsekvensanalys

Utredningens del kring konsekvenser för stat, kommun och landsting är bristfällig. I synnerhet gäller detta utredningens korta kommentarer kring hur upphandlande myndigheters avtalsuppföljning påverkas. Till del kan detta bero på att utredningen gör den helt felaktiga bedömningen att särskilda kontraktsvillkor inte behöver följas upp. Därtill menar utredningen att det i kommittédirektiven inte regleras att utredningen ska ta hänsyn till vilken uppföljning som krävs till följd av de krav som ställs i en upphandling. Här skriver utredningen följande: ”När det gäller uppföljning av särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkor lägger utredningen inte några förslag. Detta beror på att uppföljning av särskilda kontraktsvillkor inte är reglerat i lag (vare sig i gällande upphandlingslagar eller i de i lagrådsremissen föreslagna lagarna) och att frågan inte omfattas av utredningens kommittédirektiv”.

Vad gäller skyldigheten att kunna följa upp ett krav följer detta av EU-domstolens dom EVN Wienstrom mål C-448-01, detta gäller oavsett om kravet är ett krav i en kravspekifikation eller om det är ett tillkommande kontraktsvillkor. SOI menar att detta är oomtvistat och inte kan vara föremål för diskussion.

Vad gäller kommittédirektiven är det SOI:s mening att om direktiven måste vara så precisa att det där anges att uppföljningsfrågan ska bedömas av utredningen så bör kommittédirektiven kompletteras för att utredningen ska få möjlighet att genomföra den konsekvensanalys som nu saknas. I denna del bör utredningen helt enkelt göras om.

SOI är av uppfattningen att utredningens förslag på att det ska vara obligatoriskt för myndigheter att ställa särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkor inom exempelvis byggbranschen, städbranschen och taxibranschen skulle få mycket omfattande konsekvenser på upphandlande myndigheters arbetsbörda när det gäller uppföljning av ingångna avtal. Utredningen utgår ”från att Upphandlingsmyndigheten bistår med stöd till de upphandlande myndigheterna”. Det tycks vara uppenbart att utredningen saknar insikt i vilka arbetsuppgifter som utredningens förslag skapar åt upphandlande myndigheter. De uppgifter som utredningen föreslår att Upphandlingsmyndigheten ska ta ansvar för rör frågan om när det är behövligt att ställa särskilda arbetsrättsliga villkor och frågan om vilka specifika villkor som ska ställas. Detta är viktiga frågor som SOI uppfattar att det är lämpligt att centralisera till en enda organisation.

Utredningen har dock inte tagit hänsyn till att kraven sedan ska följas upp av upphandlande myndigheter. Krav rörande lön, arbetstid och semester är inte krav som kan följas upp av en central myndighet i Stockholm. Detta är krav som till sin natur endast kan följas upp lokalt på plats vid tjänstens utförande, när tjänsten utförs. Kontroller på plats vid tjänstens utförande, där individer som utför tjänsten måste identifieras, ska kopplas samman med dokumentation kopplat till de aktuella anställda kring lön, arbetstid och semestervillkor samt eventuella övriga krav som ställts. Detta är omfattande kontroller. Det ska också noteras att uppdrag inom exempelvis bygg och anläggning ofta är kortvariga, vilket gör att uppföljningen vid tjänstens utförande ska ske i ett kort tidsfönster. Detta kräver ständigt tillgängliga uppföljningsresurser som agerar då uppdrag utförs.

De uppgifter som utredningen föreslår att Upphandlingsmyndigheten ska utföra är enligt SOI:s uppfattning marginella i förhållande till den totala arbetsbörda som med utredningens förslag läggs på upphandlande myndigheter.

Ett införande av ett obligatorium för myndigheter att ställa särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkor i samtliga upphandlingar inom exempelvis byggbranschen, städbranschen och taxibranschen ger



upphandlande myndigheter en omedelbar skyldighet att bemanna för att kunna följa upp kraven. Utan en bra konsekvensanalys är det svårt att göra en uppskattning över hur omfattande kompetensförstärkning som krävs hos upphandlande myndigheter för att uppfylla lagens krav på relevant uppföljning. Det är dock SOI:s uppfattning, utifrån den erfarenhet av uppföljning av avtal som SOI har, att kompetensförstärkningen som krävs är mycket omfattande och att den hos en stor del av de upphandlande myndigheterna överstiger det antal upphandlare som nu är anställda hos den aktuella myndigheten.

Ett införande av ett obligatorium för myndigheter att ställa särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkor måste införas i den takt som den upphandlande myndigheten klarar utifrån uppföljningskravet. Att, såsom utredningen föreslår, införa ett obligatorium för myndigheter att ställa särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkor utan en längre införandeperiod skulle i praktiken innebära att upphandlande myndigheter skulle tvingas att bryta mot upphandlingslagstiftningen. Antingen skulle den upphandlande myndigheten bryta mot lagstiftningen genom att inte ställa det aktuella kraven eller genom att inte kunna följa upp kraven.

Krav på arbetsrättsliga villkor i upphandling

Utredningens förslag att det ska vara obligatoriskt för myndigheter att ställa särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkor inom exempelvis byggbranschen, städbranschen och taxibranschen ger upphov till ett antal praktiska och juridiska problem. Exempelvis är det SOI:s uppfattning att följande delar är tveksamma och bör beaktas:

Förslaget innebär att den upphandlande myndigheten kommer att behöva hantera komplicerade frågor som till exempel vilka enskilda kollektivavtal som är tillämpligt på ett visst arbete. Det är inte ovanligt att det finns flera kollektivavtal som är tillämpliga på visst arbete.

Det framgår av utredningen att det finns ca 685 kollektivavtal på den svenska arbetsmarknaden. De flesta kollektivavtal är inte allmänt tillgängliga och många är otydliga. Utredningens förslag bygger följaktligen på att krav ska ställas utifrån källor som idag inte är fritt tillgängliga för varken den köpare eller säljare.

Upphandlande myndigheter arbetar ofta eller alltid för att underlätta för de små och medelstora företagen att lämna anbud till den upphandlande myndigheten. Det finns en uppenbar risk för att förslaget kommer att leda till att färre företag kommer att lämna anbud i offentlig upphandling då kollektivavtal är vanligare förekommande bland större företag än bland mindre.

Förslaget innebär att det är möjligt att ställa hårdare krav på företag etablerade i Sverige än på företag som inte är etablerade i Sverige. SOI ifrågasätter om detta är förenligt med principen om ickediskriminering och likabehandlingsprincipen att ställa krav som får denna innebörd.

Helsingborg 2015-10-28

Henrik Karlsson

Ordförande