



Socialdepartementet
103 33 STOCKHOLM

LOs yttrande över betänkandet ”Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling” SOU 2013:12

LO har beretts tillfälle att yttra sig över Upphandlingsutredningens slutbetänkande ”Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling” SOU 2013:12. LO har följande synpunkter på betänkandet.

Sammanfattning

- LO anser liksom utredaren att den offentliga upphandlingen ska fokusera på medborgarnas intresse av största möjliga värde för skattepengarna och på kvalitet samt användas som ett verktyg för att uppnå viktiga samhällsmål.
- LO menar att den offentliga upphandlingen inte får bli ett verktyg för valda politiker att frånhända sig ansvaret för verksamheten. Upphandlingen bör därför som utredaren föreslår få en tydligare strategisk styrning på både nationell och lokal nivå.
- LO delar utredarens uppfattning att miljöaspekter och sociala aspekter normalt bör ingå som viktiga aspekter vid offentlig upphandling och att offentliga verksamheter bör gå före i arbetet med att ta sådana hänsyn.
- LO ställer sig bakom förslaget att införa en möjlighet att reservera vissa kontrakt för arbetsintegrerande sociala företag under förutsättning att det finns tydliga kriterier för vilka företag som omfattas och att de anställda tillförsäkras rimliga löne- och anställningsvillkor.
- LO ställer sig bakom förslagen att höja gränserna för direktupphandling väsentligt och att tillåta temporär direktupphandling under den tid överprövning pågår.
- LO delar utredningens bedömning att uppföljning och kontroll behöver bli väsentligt bättre vid offentlig upphandling och att det är viktigt att avtalen innehåller effektiva sanktioner när leverantörer bryter mot villkoren.

- LO ställer sig bakom kravet på att det bör finnas ett nationellt samordningsansvar för sociala krav och att det är viktigt att prioritera arbetet med att ta fram kriterier och riktlinjer för hur sådana krav bör utformas.
- LO menar att det vid offentlig upphandling alltid ska ställas krav på att löne- och anställningsvillkor är i enlighet med de kollektivavtal som normalt tillämpas där arbetet utförs.

Allmänna synpunkter

Den offentliga upphandlingen berör LOs medlemsförbunds medlemmar både i deras egenskap av samhällsmedborgare och som arbetstagare. I takt med att en allt större andel av den offentliga verksamheten privatiserats har betydelsen av den offentliga upphandlingen ökat. Det är utomordentligt viktigt att våra gemensamma resurser används effektivt. Den offentliga upphandlingen bör användas så att medborgarna får största möjliga värde för skattepengarna. I det ligger att upphandlingen inte bara ska ta hänsyn till lägsta pris utan även ska användas så att viktiga samhällsintressen främjas såsom miljöhänsyn samt regionala och sociala hänsyn. Offentlig upphandling får inte bli ett verktyg att pressa medborgarnas löne- och anställningsvillkor nedåt.

LO välkomnar mot den bakgrunden att utredningen slår fast att det är ”den goda affären” som bör vara huvudmålet för den offentliga upphandlingen. Det är verksamhetens behov som ska tillgodoses och det är medborgarnas intresse av en väl fungerande offentlig verksamhet som ska stå i centrum. Den offentliga upphandlingen är i första hand till för att tillgodose medborgarnas behov och inte för att skapa affärsmöjligheter för privata företag. Vad som ska upphandlas och hur den offentliga verksamheten ska organiseras är en politisk fråga och ska inte styras av regelverket kring den offentliga upphandlingen. Regelverket ska inte i onödan inskränka det politiska beslutsutrymmet och inte förhindra initiativ när det gäller att främja exempelvis miljömål och sociala mål.

Samtidigt är det viktigt att slå fast att ansvaret för en väl fungerande gemensam sektor i första hand ligger hos våra folkvalda politiker. Detta ansvar kan inte delegeras bort till privata företag eller till de enskilda medborgarna. I den mån verksamhet läggs ut på privata utförare måste samhället ha en effektiv kontroll över hur verksamheten bedrivs. Det är inte heller rimligt att de enskilda medborgarna genom att byta skola eller äldreomsorg lite då och då ska se till att kvaliteten upprätthålls. Förutom att detta är ett orealistiskt synsätt i största allmänhet så saknar också många människor förutsättningar att göra sådana rationella val, särskilt när man behöver samhällets omsorg i utsatta situationer.

LO delar utredarens slutsats att det är nödvändigt att förenkla den offentliga upphandlingen för att "den goda affären" ska stå i centrum. Mindre kraft och resurser ska läggas på att följa formalia och på domstolsprocesser så att upphandlarna kan ägna sig åt att göra just goda affärer. Goda affärer för medborgarna är dock inte bara lägsta pris utan framförallt god kvalitet på den offentliga verksamheten, att vår miljö skonas och att viktiga sociala mål beaktas. Den offentliga upphandlingen ska stimulera ett sunt näringsliv och konkurrens på lika villkor. De företag som följer lagstiftningen, betalar skatter och sociala avgifter och tillämpar normala löne- och anställningsvillkor för sina anställda ska inte riskera att bli utkonkurrerade av oseriösa företag. Samhället har ett särskilt ansvar för detta i samband med offentlig upphandling och det finns både moraliska/etiska och samhällsekonomiska argument för ett sådant synsätt.

Närmare om utredarens analys

LO delar till stora delar den problemanalys som utredaren redovisar. Den offentliga upphandlingen har inte getts den strategiska betydelse som den förtjänar. Tvärtom finns det idag en tendens att stat, kommuner och landsting försöker göra sig av med ansvaret för viktig samhällsservice genom att lägga ut den på externa utförare. Det är enligt LOs uppfattning helt oacceptabelt. Vår gemensamma välfärd ska organiseras och finansieras gemensamt vilket också innebär att ansvaret i första hand vilar på våra folkvalda politiker. I den mån verksamheten bedrivs av privata aktörer måste det finnas tydliga krav, en effektiv uppföljning av att kraven uppfylls och regler om sanktioner när så inte sker.

Vi ställer oss bakom utredarens förslag att både det nationella och det lokala ledarskapet i dessa frågor behöver förstärkas. Det är viktigt att det finns policydokument, styrdokument och dokumenterade rutiner kring upphandlingen. Det är också angeläget att det finns ett samlat ansvar för en socialt ansvarsfull offentlig upphandling. Utredaren föreslår att Socialdepartementet ges ett uttalat sådant samordningsansvar vilket LO ställer sig bakom. Även förslaget från Upphandlingsstödsutredningen i SOU 2012:32 om att inrätta en särskild myndighet för upphandlingsstöd är en angelägen åtgärd för att öka kompetensen och kvaliteten på den offentliga upphandlingen.

Sociala krav

Som utredningen redovisar finns det ett stort intresse att ställa sociala krav hos upphandlande myndigheter. Enligt gällande lag bör sociala hänsyn beaktas om upphandlingens art motiverar detta.

Okunskap och den osäkerhet som många upplever finns på detta område gör dock att det inte sker i den omfattning som vore önskvärt. Till det kommer naturligtvis bristande politisk vilja.

Att samhället ställer sociala krav vid sin upphandling är en fråga om etik. Våra gemensamma skattemedel ska inte användas på ett sätt som främjar oetiska handlingsmönster. Det är dessutom samhällsekonomiskt lönsamt att motverka exempelvis utslagning från arbetsmarknaden och skatteundragande. Utredaren konstaterar att det i stor utsträckning saknas vetenskapliga studier som bevisar hur effektiva sociala krav är. Utredarens slutsats är ändå att internationella och svenska erfarenheter talar för att sociala krav kan göra skillnad när det gäller respekt för grundläggande rättigheter, bättre arbetsmiljö och antidiskriminering m.m.

LO menar att bristen på forskning och vetenskap inte är ett skäl att avstå från att försöka förmå de som samhället gör affärer med att uppträda på ett etiskt acceptabelt sätt. LO delar utredarens uppfattning att offentliga verksamheter bör gå före i arbetet med att ta sociala och miljömässiga hänsyn.

Utredaren har gjort en gedigen genomgång av EU-rätten och de möjligheter som finns att ställa sociala krav utan att komma i konflikt med den. LO välkomnar i det sammanhanget att utredaren inhämtat expertutlåtanden från välrenommerade internationella forskare, professorer med inriktning på dessa frågor, som pekat på att utrymmet att ta bl.a. sociala hänsyn enligt EU-rätten är betydligt större än vad som ofta gjorts gällande i Sverige. Utredarens slutsats efter denna genomgång är att "Möjligheterna att ställa både miljö- och sociala krav är betydande". LO delar den analysen. Frågan om att ställa sociala krav är i huvudsak en fråga om politisk vilja och inte en juridisk fråga. Däremot krävs kunskap om hur sådana krav bör utformas.

Utredaren föreslår att en nationell kriterieverksamhet snarast utvecklas motsvarande den som finns på miljöområdet. LO ställer sig bakom det förslaget. Det skulle underlätta för de upphandlande myndigheterna att ställa sociala krav. Man skulle på så sätt kunna ta fram konkreta exempel på krav som i princip alltid bör ställas och sådana krav som är lämpliga att ställa vid vissa typer av upphandlingar. Det är som utredaren framhåller lämpligt att det nya samlade upphandlingsstödet ges ansvaret för denna verksamhet och att ett upphandlingsråd med företrädare för olika sakkunskap när det gäller upphandlingsfrågor knyts till den nya myndigheten för upphandlingsstöd.

Krav på löner och anställningsvillkor

LO anser att det vid offentlig upphandling ska ställas krav på att löner och anställningsvillkor för personalen ska vara förenliga med kollektivavtalen i respektive bransch. Detsamma gäller krav på att ILOs kärnkonventioner ska tillämpas. Det anges uttryckligen i upphandlingsdirektiven att sådana krav får ställas.

Sådana krav ställs lämpligast som särskilda kontraktsvillkor. Kraven ska naturligtvis ställas på alla leverantörer oavsett nationalitet. EU-direktiven utgår tydligt från att det arbetarskydd och de arbetsvillkor som gäller på den ort där arbetet ska utföras ska tillämpas. Den upphandlande myndigheten är till och med skyldig att ställa sådana krav under vissa förutsättningar. LO vill i detta sammanhang särskilt peka på att de begränsningar som eventuellt följer av EU-domstolens tolkning av utstationeringsdirektivet endast blir aktuella om den aktuella tjänsten kan utföras med utstationerad personal, dvs. personal som normalt arbetar i arbetsgivarens hemland men som tillfälligt skickas till Sverige för att fullgöra ett uppdrag här. I själva verket torde det vara en mycket liten del av den offentliga upphandlingen som kan utföras med sådan personal. Inom vård, skola, omsorg och kollektivtrafiken torde detta vara helt uteslutet om rimliga kvalitetskrav ska upprätthållas. Vid sådana upphandlingar är det därför fullt tillåtet att ställa krav på att löne- och anställningsvillkor ska vara i nivå med gällande kollektivavtal i branschen fullt ut.

Att ställa krav på att leverantören ska tillämpa normala löne- och anställningsvillkor är inte särskilt komplicerat men uppfattas ofta så. En bidragande orsak till det är att tillsynsmyndigheten, Konkurrensverket, har en påtagligt negativ inställning till sådana krav. Verket betonar därför gärna alla tänkbara och otänkbara svårigheter. Utredaren pekar i det sammanhanget på skriften Miljöhänsyn och sociala hänsyn i offentlig upphandling som han menar har till syfte att avskräcka från att ställa sådana krav.

Utedaren menar här att detta är en fråga där det finns ett stort behov hos de flesta upphandlande myndigheter att få stöd och hjälp med utformningen av avtalskraven. LO delar den bedömningen och anser att detta är en mycket angelägen uppgift för den nya myndighet som ska ansvara för ett samordnat upphandlingsstöd.

Reserverade kontrakt

Utredaren föreslår att Sverige ska utnyttja den möjlighet som de nya EU-direktiverna väntas ge att reservera vissa kontrakt till företag vars främsta syfte är social och yrkesmässig integration av funktionshindrade och missgynnade arbetstagare. Syftet är att underlätta för personer som står långt ifrån den reguljära arbetsmarknaden att få jobb.

LO ställer sig bakom det förslaget. Ett villkor är dock att det uppställs tydliga kriterier för vilka företag som kan komma ifråga för sådana kontrakt eftersom risken för missbruk är uppenbar. Vidare bör det som utredaren föreslår upprättas ett register över de företag som uppfyller kriterierna. De som arbetar inom sådana verksamheter måste också tillförsäkras rimliga löne- och anställningsvillkor.

Ökat genomslag för kvalitet m.m.

Det finns idag en utbredd kritik mot att nuvarande regelverk leder till att lägsta pris blir viktigare än kvalitet. Det är också LOs erfarenhet. Detta är på sikt ett allvarligt hot mot en väl fungerande gemensam sektor men innebär också stora påfrestningar för de anställda. Åtgärder bör därför vidtas för att kvalitet ska bli en viktigare faktor vid utvärdering av anbud. Det är uppenbart att sådana faktorer som en rimlig bemanning, erfaren och kunnig personal och goda villkor som gör att personalen stannar kvar i verksamheten har helt avgörande betydelse för kvaliteten på en verksamhet. I det sammanhanget är det också viktigt att den kunskap som finns hos personalen som utför arbetet tas tillvara redan när förfrågningsunderlaget tas fram. På så sätt kan man undvika att anbud som bygger på orealistiska antaganden antas och skapa goda förutsättningar för att kvaliteten på verksamheten upprätthålls och förbättras.

För att personalens kunskap ska kunna tas tillvara på ett bra sätt krävs att den som är anställd i verksamheten kan slå larm om missförhållanden utan att riskera repressalier. Därför måste personal i privat skattefinansierad verksamhet snarast erhålla samma yttrandefrihet och meddelarskydd m.m. som offentligt anställda har.

LO ser positivt på förslaget att vid upphandling av ramavtal ge möjlighet att ta större hänsyn till enskildas önskemål och behov. Det ökar den enskildes inflytande över de offentliga tjänsterna och innebär samtidigt en effektivare hushållning med de offentliga resurserna än ett fritt kundvalssystem utan upphandling och prispress.

Direktupphandling

LO anser att de administrativa kostnaderna för upphandlingen måste vara rimliga och att det därför finns anledning att höja dagens beloppsgränser för direktupphandling relativt kraftigt. LO menar att utredaren har gjort en rimlig avvägning när det gäller var gränserna ska gå. Men en höjning ställer naturligtvis stora krav på transparens i upphandlingsprocessen och att upphandlingarna ändå konkurrensutsätts för att motverka missbruk. LO delar därför utredningens bedömning att det behövs vägledning för hur direktupphandlingar ska genomföras. Det är också ett rimligt förslag att upphandlingar över 100 000 kr dokumenteras så att det går att kontrollera hur de har handlagts.

Det är angeläget att åtgärder vidtas för att få ned antalet överprövningar i domstol. LO ställer sig bakom förslaget att införa en möjlighet till s.k. temporär direktupphandling under den tid en överprövning pågår. Det skulle underlätta för myndigheterna att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner och minska rädslan för överklaganden. Det skulle i sin tur leda till att upphandlande myndigheter i större utsträckning vågar prioritera kvalitet och etik vid upphandlingar och inte bara gå på lägsta pris. LO tror också att en specialisering och en koncentration till vissa domstolar kan vara en lämplig väg att gå för att förkorta och effektivisera handläggningen av överprövningar.

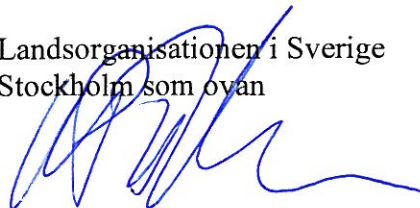
Uppföljning och kontroll

För att kraven på kvalitet ska få genomslag i verksamheten krävs en bättre och effektivare uppföljning av upphandlingarna än vad som är fallet idag. Särskilt vid tjänsteupphandling är det viktigt med kontinuerlig uppföljning. LO har som framgår av utredarens delbetänkande framhållit att de fackliga organisationerna kan spela en viktig roll när det gäller att följa upp att de anställda får de löner och anställningsvillkor som upphandlaren krävt. Upphandlaren måste ha en beredskap att genomföra en fördjupad uppföljning när de fackliga organisationerna slår larm och ha klausuler i upphandlingskontrakten som innebär effektiva sanktioner mot leverantörer som bryter mot sina åtaganden.

Skatteverket har, som framgår av delbetänkandet, pekat på liknande svårigheter när det gäller kontroll och övervakning som de fackliga organisationerna. Ett särskilt problem som LO många gånger pekat på i dessa sammanhang utgörs av s.k. entreprenadkedjor. Utredaren har i sitt delbetänkande redogjort för att Skatteverket uppgett att stora infrastrukturprojekt i huvudsak bemannas av bemanningsföretag och att stora internationella byggföretag har 80 procent av personalstyrkan utlagd på underleverantörer och bemanningsföretag i långa kedjor.

LO har inom ramen för vårt infrastrukturprojekt också kartlagt detta och har samma erfarenheter som Skatteverket. LO menar att det är synnerligen angeläget att de åtgärder Skatteverket lyft fram genomförs snarast möjligt.

Landsorganisationen i Sverige
Stockholm som ovan



Karl-Petter Thorwaldsson



Sofie Rehnström