



TCO  
Samhällspolitik och analys  
Ingemar Hamskär

Datum  
2011-02-25  
Ert datum  
2011-02-07

Vår referens  
2011-02-0054  
Er referens  
11-0008

## Yttrande över Europeiska kommissionens

*"GRÖNBOK om en modernisering av EU:s politik för offentlig upphandling med sikte på en effektivare europeisk upphandlingsmarknad" KOM(2011) 15*

### Bakgrund

I inledningen av Grönboken lyfts att offentlig upphandling spelar en nyckelroll i Europa 2020-strategin och bör användas för att uppnå dessa mål. Det är ett viktigt skäl till denna översyn av regelverket för offentlig upphandling. Vidare pekar kommissionen på en önskan att modernisera de befintliga verktygen och metoderna för att uppnå ett antal kompletterande målsättningar:

1. Att öka effektiviteten i de offentliga utgifterna
  - a) genom att eftersträva bästa möjliga upphandlingsresultat, dvs mesta möjliga valuta för pengarna.
  - b) genom att öka effektiviteten i själva upphandlingsförfarandet.
2. Att göra det möjligt för upphandlare att bättre använda offentlig upphandling för att nå gemensamma sociala mål.
3. Att överväga om en utveckling av EU-lagstiftningen kan användas för att hantera viktiga problemområden, exempelvis att förhindra och bekämpa korrruption och favorisering liksom hur de europeiska företagens tillträde till tredjelandsmarknader kan förbättras.
4. Att undersöka om vissa grundläggande begrepp och koncept bör förfinas för att garantera ökad rättslig förutsebarhet för upphandlande myndigheter och företag, exempelvis avseende konvergensen mellan EUs upphandlingsregler och regler om statligt stöd.

I grönboken ställs ett antal öppna frågor kring dessa områden och därmed hur europeisk offentlig upphandling bör utformas för framtiden. Fackförbundet ST står bakom de grundläggande ställningstagandena kring offentlig upphandling och sociala hänsyn i TCOs brev till Konkurrensverket. Och har därför valt att inte gå in och besvara samtliga frågor i denna grönbok. Istället har vi valt att lyfta några frågor och områden som ST ser som centrala vid en översyn av EUs upphandlingsregler.

Det handlar om:

1. Det nationella utrymmet för anpassningar
2. Möjligheten att ställa sociala krav vid offentlig upphandling
3. Undantag för situationer där arbetsmarknadens parter träffar KA
4. Meddelar- och yttrandefriheten vid offentligt finansierad verksamhet
5. Samverkan mellan myndigheter
6. Upphandling i förhållande till myndighetsutövning och myndighetsutövningsnära verksamheter

## **Det nationella utrymmet för anpassningar**

Grönboken signalerar på flera områden en mer detaljerad EU-lagstiftning för den offentliga upphandlingen. ST anser att en detaljreglering vore olyckligt. Som i alla sammanhang av reglering på EU-nivå ska subsidiaritetsprincipen beaktas. Med beaktande av grundläggande principer om icke-diskriminering, öppenhet, transparens och likabehandling är den mest lämpliga metoden att unionens rättsakter lämnar utrymme för medlemsstaterna att skapa nationella lösningar i lagstiftning eller kollektivavtal.

En del av de frågor som ställs i kommissionens grönbok löses i Sverige redan genom nationell lagstiftning och/eller kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter. Ett exempel är de frågor kring förebyggande av intressekonflikt som grönboken tar upp (s. 50), på STs område hanteras de genom reglerna om bisyssla i kollektivavtalet ALFA. Den EU-rättsliga regleringen bör även i fortsättningen ge medlemsstaterna möjligheter att tillåta detta.

## **Offentlig upphandling för att nå gemensamma sociala mål**

Erfarenheterna från svenska förhållanden visar att en osäker/oklar reglering på unionsnivå och den rättsliga osäkerheten som detta ger utgör hinder för upphandlande myndigheter att ställa krav på sociala hänsyn. Därför anser ST att det behövs en ökad tydlighet i den EU-rättsliga regleringen kring i vilka hänseenden sociala krav kan ställas utan att för den delen ses som hinder för de fria rörligheterna eller verka diskriminerande. Detta bör kunna göras med beaktande av ovanstående att EU-lagstiftningen om offentlig upphandling inte bör vara allt för detaljerad.

Ett sätt att säkerställa utrymmet för sociala hänsyn samt öppna ett incitament för att ställa sociala krav vid upphandling vore att tydligt markera att ILO-konvention 94 inte krockar med EU-rätten på detta område. Dessutom skulle en uppmaning till medlemsstaterna att ratificera ILO-konvention 94 öppna ett incitament för att ställa sociala krav vid offentlig upphandling och därmed bidra till Europa 2020-stategin.

Kommissionens ökade betoning av målsättningen att öka effektiviteten i de offentliga utgifterna kan vara oroande i förhållande till de övriga skrivningarna i grönboken om sociala hänsyn. Effektivitet är viktigt men det ligger inte på EU-nivån att lagstifta kring hur avvägningen mellan pris och andra faktorer ska se ut. Istället är det viktigt att EU-lagstiftningen innebär ett effektivt förfarande i samband med upphandling och är tydlig i att sociala hänsyn kan och är önskvärda att ställa.

När det gäller frågan om underentreprenader/-leverantörer så kommer den upp ur olika perspektiv på flera ställen i grönboken. ST konstaterar att användandet av underentreprenader/-leverantörer försvårar uppföljningen av de sociala hänsyn/krav som ställs, speciellt om det förekommer underleverantörer i flera led. Det senaste exemplet på det finns inom privata näringslivet där Stora Enso nyligen meddelade att de begränsar sina leverantörers möjligheter att använda underleverantörer för att kunna säkerställa att anställningsvillkoren samt skatter och avgifter för dem som utför arbetet sköts på ett korrekt sätt. Det är viktigt att den nya versionen av upphandlingsdirektivet inte innehåller regler kring underentreprenader/-leverantörer som avsevärt försvårar möjligheterna att ställa och följa upp sociala krav vid offentlig upphandling.

## **Undantag för situationer där arbetsmarknadens parter träffar kollektivavtal**

EU-domstolens slutsatser i det sk. "Tysklands-målet" (C-271/08) visar på ett behov av att tydliggöra ett undantag för situationer då arbetsmarknadens parter sluter kollektivavtal om t.ex. pension, försäkringar eller anställningsfrämjande åtgärder. I dessa situationer bör det vara upp till kollektivavtalets parter att besluta om hur dessa villkor ska uppfyllas. Om det ska ske genom ett gemensamt bolag eller genom att anlita ett eller flera privata företag samt hur det urvalet isf görs ska inte regleras via EU-lagstiftningens regler om offentlig upphandling.

## Meddelar- och yttrandefrihet vid offentligt finansierad verksamhet

STs grundläggande inställning är att "privata bolag med uppdrag utifrån ett samhällsintresse ska möta samma krav på öppenhet, miljö med mera och ges samma tydliga signaler om samhällsansvar och värdegrund som statliga bolag."<sup>1</sup>

Kommissionen pekar på en önskan om att öka effektiviteten i de offentliga uppgifterna. En viktig fråga som kan betyda mycket i det sammanhanget är meddelar- och yttrandefriheten. ST anser det viktigt att i offentlig upphandling ställa krav på en överföring av meddelar- och yttrandefriheten när verksamheten utförs av privata företag. Det är viktigt som generell princip när det handlar om offentligt finansierad verksamhet. Men det kan dessutom ha mycket positiva effekter för upphandlarens möjligheter att följa upp att kontraktsvillkoren uppfylls, ffa avseende sociala hänsyn. Därför är det viktigt vid utformningen av den framtida europeiska lagstiftningen om offentlig upphandling att den inte motverkar utan snarare understödjer denna typ av krav i upphandlingen.

## Samverkan mellan myndigheter

Ett avsnitt i grönboken handlar om samarbete mellan offentliga myndigheter samt när dessa samarbeten inte omfattas av upphandlingsdirektivet. ST anser det viktigt att regelverket tillåter offentliga myndigheter att samverka och samarbeta för att åstadkomma maximal nytta för medborgarna. Om t.ex. myndigheternas administrativa verksamhet samlas i en myndighet (se Servicecenterutredningen) ska inte EUs regelverk för offentlig upphandling vara ett hinder för den typen av samarbete.

## Upphandling i förhållande till myndighetsutövning och myndighetsutövningsnära verksamheter

Sist, men inte minst, vill ST lyfta en grundläggande fråga avseende vilken typ av verksamhet som kan upphandlas. Det är av STs bestämda åsikt att myndighetsutövning inte kan läggas ut på annan part utan ska utföras av myndigheterna själva (och av dem anställd personal). Därutöver kan konstateras att verksamheter som är myndighetsutövningsnära också kan vara olämpliga att upphandla. Ett exempel är när delar av bemanningen i arresten upphandlats från ett privat vaktbolag. Även om det teoretiskt går att säga att alla uppgifter som arrestvakterna har inte är myndighetsutövning och att det skulle gå att dela uppgifterna mellan olika personer. I praktiken har det dock visat sig att det uppstår problem när en del av personalen inte får göra alla typer av arbetsuppgifter som annars ingår i arrestvaktens då delar av arbetsuppgifterna är myndighetsutövning.

## Fackförbundet ST



Annette Carnhede  
Ordförande

Karin Morild  
Utredare

Veera Littmark  
Förbundsjurist

<sup>1</sup> STs Policy- och verksamhetsinriktning 2009-2012, s. 38.