

Sammanfattning av rapporten

Upphandling och arbete i EU

Kerstin Ahlberg och Niklas Bruun

Det har särskilt från slutet av 1990-talet funnits ett omfattande intresse av att sociala hänsyn ska beaktas i samband med offentlig upphandling. Denna strävan gjorde sig klart gällande i samband med att direktiven om offentlig upphandling förnyades inom Europeiska unionen. Den samma önskemål och krav kommer tydligt till uttryck i medlemsländerna, inte minst på regional och kommunal nivå, där upphandlingsbesluten ofta fattas.

Kraven på att sociala, etiska och miljömässiga hänsyn ska beaktas i den allmänna upphandling är inte överraskande mot bakgrund av samhällsutvecklingen i övrigt. Det är legitimt att upphandling med skattemedel beaktar de grundläggande värderingar som råder bland de medborgare som i sista hand finansierar kalaset och inom den beslutande organ som styr myndigheterna. Det handlar om allmänt accepterade mål för lagstiftningen, såsom att främja jämställdhet, integration av funktionshindrade, god arbetsmiljö och goda arbetsvillkor. Målet att skattebetalarnas pengar ska användas effektivt står inte i konflikt med etiska, sociala eller miljömässiga mål. Tvärtom menar vi att man mycket väl kan genomföra en upphandling på ett sätt som är öppet och transparent och bygger på fri konkurrens, men som samtidigt integrerar dessa mål. Något krav på att man alltid måste acceptera de billigaste anbuderna utan att beakta sociala och etiska faktorer kan inte heller härledas från EU-rätten.

Försiktighetsprincip

Problemet är dock att det finns många öppna tolkningsfrågor som medför ett oklart rättsläge. Detta oklara läge tycks ofta ha lett till en slags radikal försiktighetsprincip i medlemsländerna: Eftersom man inte säkert vet vad som gäller väljer man att hålla sig inom det som säkert är gångbart. Samtidigt kan det faktum att frågor om offentlig upphandling ofta lyder under myndigheter vars uppdrag är att ensidigt främja konkurrens, och som därför saknar kunskaper och erfarenhet på det sociala området och inom

miljöområdet, ytterligare ha förstärkt denna försiktighet. Vår genomgång visar att Sverige jämfört med andra länder har tillämpat försiktighetsprincipen till ytterlighet. Detta är överraskande eftersom det i Sverige har funnits och finns en relativt stark opinion för att beakta sociala hänsyn vid upphandling, inte minst på kommunal nivå. Det förefaller dock som om denna opinion fått möta en rad juridiska osäkerhetsargument, som i sista hand lett till att lagstiftningen mer eller mindre ignorerat önskemålen om att beakta sådana krav.

Sverige ligger efter

Sverige har valt att som utgångspunkt för upphandlingslagstiftningen ett vidsträckt tillämpningsområde och att endast i begränsad utsträckning utnyttja den flexibilitet som medlemsstaterna har utanför upphandlingsdirektivens tillämpningsområden.

I Sverige har man även i mindre grad än i Danmark, Finland, Frankrike och Tyskland betonat möjligheten att beakta sociala hänsyn vid tilldelning av kontraktet. Också den omfattande debatten om huruvida Sverige som EU-medlem kan ratificera ILO-konventionen 94 kan ses som ett uttryck för den allmänna försiktighet som fått Sverige att avstå från att föreskriva krav på, möjliggöra eller att ens rekommendera upphandlande myndigheter att ta sociala hänsyn i samband med upphandling.

Slutsatsen blir att Sverige än så länge ligger efter många jämförbara länder när det gäller att utnyttja möjligheterna att lagstiftningsvägen integrera sociala och etiska hänsyn i offentlig upphandling. Detta rättstillstånd tycks inte vara resultatet av en övervägd policy, utan snarare en indirekt följd av en radikal försiktighetsprincip i kombination med en brist på politisk vilja att utnyttja de möjligheter som finns samt låg motivation hos konkurrensmyndigheterna att driva frågan.

Nytt lagförslag

När vårt projekt befann sig i slutskedet lade regeringen emellertid fram en lagrådsremiss med förslag om ett nytt målsättningsstadgande som bygger på Upphandlingsutredningens slutbetänkande. Enligt lagrådsremissen ska en bestämmelse införas i de båda upphandlingslagarna enligt vilken myndigheterna bör ställa miljökrav och sociala krav vid upphandling i den utsträckning som det är påkallat med hänsyn till upphandlingens art. Det är ett steg på vägen. Om det skulle stanna vid detta torde dock den försiktighetsprincip som vi har beskrivit bli bestående. Många tolkningsproblem kvarstår. Det gäller t.ex. vilka konsekvenser den nya lagstiftningen med anledning av Laval-domen har i upphandlingssammanhang. Den nya lagstiftningen kommer endast att ange förutsättningarna för att fackliga organisationer ska kunna använda stridsåtgärder för att driva igenom lönekrav mot utländska entreprenörer som tillfälligt utstationerar arbetstagare till Sverige. Frågan om vilka krav upphandlande myndigheter kan ställa när det gäller löner och andra anställningsvillkor behandlas inte alls i lagstiftningsärendet.

Slutsats

Enligt vår mening finns alltså anledning att återföra frågan om utgångspunkterna för den offentliga upphandlingen till samhällsdebattens och politikens nivå: Önskar man driva sociala målsättningar inklusive jämställdhetsmålsättningar vid användning av skattebetalarnas pengar eller vill man ensidigt betona ekonomisk effektivitet på kort sikt? Vi tror att en acceptabel hållbar policy för den offentliga upphandlingen måste integrera också sociala och etiska aspekter, vi menar att också EU-regleringen ger ett rimligt utrymme för detta och vi hoppas att denna rapport kan bidra till att återföra frågan till dagordningen.

Rapporten kan laddas ned från www.sieps.se