

Finansdepartementet

103 33 Stockholm

REMISSVAR (Fi2015/4196)

Upphandling och villkor enligt kollektivavtal (SOU 2015:78)

Övergripande synpunkter

Saco har beretts tillfälle att yttra sig över de förslag som Utredningen om upphandling och villkor enligt kollektivavtal lämnat.

Saco anser att villkor som motsvarar kollektivavtal bör gälla för arbete som utförs inom ramen för en offentlig upphandling. Vi välkomnar därför utredningens analys, framför allt att det är förenligt med EU-rätten och upphandlingsrätten att ställa sådana villkor vid upphandling. Saco beklagar dock att analysens slutsatser inte fått särskilt stort genomslag i själva lagförslagen.

Utredningens modell för arbete som utförs i Sverige

Utredningens föreslagna modell är uppbyggd enligt följande:

- Det ska vara obligatoriskt för upphandlande myndigheter att ställa så kallade särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkor inom branscher där det finns en risk för oskäligen arbetsvillkor.
- De villkor som ska vara obligatoriska är lön, semester och arbetstid.
- De särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkoren ska fastställa den lägsta nivå som följer av lag alternativt kollektivavtal.
- En leverantör kan som alternativ till de särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkoren åberopa villkor som följer av något tillämpligt centralt branschavtal, utan krav på kollektivavtalsbundenhet.
- Den nya upphandlingsstödjande myndigheten, Upphandlingsmyndigheten, ska dels ska göra bedömningen av när det ska vara obligatoriskt att ställa särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkor, dels vid obligatorium utfärda statliga föreskrifter som fastställer lön, semester och arbetstid.

Vilka villkor ska ställas?

För Sacoförbundens medlemmar skiljer sig problembilden från den som målas upp i utredningen, vilken fokuserar på framför allt lönevillkor samt branscher där social dumpning är vanligt förekommande. För akademikerna är det snarare avsaknaden av försäkringar och tjänstepensioner som är ett problem. Vi ser det inom de flesta branscher och verksamheter, vilket betyder att problemet inte är branschspecifikt. Försäkringar och tjänstepensioner har för våra grupper en stor och avgörande betydelse för bland annat hälsa, ekonomi och försörjningskapacitet. Avsaknaden av dessa villkor leder enligt Saco till snedvriden konkurrens. I och med att försäkringar och tjänstepensioner faller utanför obligatoriet kommer de heller inte att beaktas vid den riskbedömning som Upphandlingsmyndigheten ska göra.

Förvisso är det enligt förslaget, liksom idag, möjligt att ställa andra villkor frivilligt. Genom att ett obligatorium införs är det inte särskilt troligt att upphandlande myndigheter inom en överskådlig framtid väljer att därutöver ställa andra särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkor. Saco vill också peka på att utredningen själv uttalat att enbart frivillighet inte är tillräckligt, som skäl för att införa ett obligatorium.

Sacos slutsats är att Sacoförbundens medlemmar med stor sannolikhet inte kommer att få bättre och skäligare villkor genom utredningens förslag. Saco förordar istället att försäkringar och tjänstepensioner ska omfattas av obligatoriet.

Statliga föreskrifter

Saco anser att utredningens förslag om statliga föreskrifter är helt främmande för svensk arbetsmarknad, vilket inte får anses ligga inom ramen för utredningens direktiv. Genom den föreslagna modellen införs en form av allmängiltigförklaring bakvägen. Den föreslagna modellen, med en prövning av risken för social dumpning inom branschen och fastställande av lönenivåer i föreskrifter, ligger mycket nära den form av allmängiltigförklaring som finns i Norge.

Även om föreskrifterna endast är avsedda att gälla inom ramen för upphandlingar, kan de få en normerande verkan. I de fall där flera kollektivavtal är tillämpliga inom en bransch kommer denna ordning med nödvändighet innebära att en statlig myndighet anvisar ett utav dessa avtal genom föreskrifter. Modellen innebär ett allvarligt ingrepp i den svenska kollektivavtalsmodellen.

Särskilt allvarligt är det att Upphandlingsmyndigheten, i de fall den utgår från ett kollektivavtal som inte innehåller någon fastställd lönenivå, själv ska bedöma vad som kan antas motsvara den lägsta lönenivån i avtalet. Det sistnämnda är för Saco helt oacceptabelt.

Under utredningens gång framförde Saco att utredningen, istället för förslaget att ge Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att utfärda statliga föreskrifter, borde överväga att ge samma myndighet i uppdrag att inom ramen för den enskilda upphandlingen ge den upphandlande myndigheten vägledning vid fastställandet av särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkor samt att detta ska ske i samråd med arbetsmarknadens parter. Formellt blir det då den upphandlande myndigheten som beslutar om villkoren, men med Upphandlingsmyndighetens stöd och med hjälp av partssamrådet. I takt med att de upphandlande myndigheterna, med stöd av Upphandlingsmyndigheten, får erfarenhet och kunskap i samråd med parterna, bör detta på sikt inte vara allt för betungande.

Utredningen trycker på att det med en sådan ordning finns risk för överklaganden. Denna nackdel kan dock aldrig legitimera ett så pass allvarligt ingrepp i kollektivavtalsmodellen som utredningens förslag innebär.

En sådan lösning skulle rent lagtekniskt innebära att 17 kap 2 § 2 st respektive 17 kap 4 § 3 st i utredningens lagförslag stryks. Upphandlingsmyndighetens stödjande uppdrag avseende särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkor kan vid behov lämpligen preciseras i myndighetens instruktion.

Lägsta nivå

Utredningen föreslår att de särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkoren ska fastställa den lägsta nivå som följer av lag alternativt kollektivavtal. Utredningen hävdar att det är rättsligt möjligt att uppställa särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkor för leverantörer i Sverige som går utöver miniminivåerna i utstationeringslagen. Trots denna slutsats föreslår utredningen att de särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkoren ska motsvara den lägsta nivån i lag alternativt kollektivavtal.

Utgångspunkten när Upphandlingsmyndigheten ska utfärda föreskrifter blir med andra ord alltid lägsta möjliga nivå. Det faktum att Upphandlingsmyndigheten kan välja avtal när flera branschavtal är tillämpliga på arbetet innebär dessutom en risk för att myndigheten väljer det avtal som har den lägsta lönen. Om ett avtal saknar lägstalön finns det en uppenbar risk för att den lägstalön som Upphandlingsmyndigheten väljer att fastställa i en föreskrift ligger långt under ingångslönen för nyutexaminerade.

Sacos bedömning av förslaget i denna del är att det riskerar att lönenivåer pressas nedåt, något som står i skarp kontrast till förslagets syfte att säkra skäligena villkor och motverka social dumpning. Saco anser därför även att EU-rätten och proportionalitetsprincipen inte ställer hinder för krav som går utöver lägsta nivån.

Alternativa kontraktsvillkor

Saco anser att det för att kunna upprätthålla avtals- och föreningsfriheten är nödvändigt att, såsom utredningen föreslår, en leverantör som är bunden av ett tillämpligt branschavtal ska kunna tillämpa villkoren i det avtalet istället för de särskilda arbetsrättsliga villkor som uppställts i upphandlingen.

Utredningen går dock längre än så och föreslår att en leverantör som inte är bunden av kollektivavtal ska kunna följa motsvarande villkor i ett tillämpligt branschavtal som alternativ till de uppställda kontraktsvillkoren. Risken finns att en sådan ordning uppmuntrar till avtalsshopping, utan krav på kollektivavtalsbundenhet, vilket i sin tur ökar risken för att löner och andra villkor pressas nedåt. Samtidigt innebär förslaget att en stor del av den transparens som utredningen eftersträvat faller. Det innebär i sin tur att utredningens motiv för att föreslå en statlig inblandning i lönebildningen blir betydligt svagare.

Saco förordar att alternativa kontraktsvillkor endast ska kunna åberopas i de fall där en leverantör är bunden av ett tillämpligt kollektivavtal.

Slutligt ställningstagande

Sammantaget kommer Saco till slutsatsen att utredningens föreslagna modell inte leder till förbättrade villkor för Sacoförbundens medlemmar, den riskerar att lönenivåer pressas nedåt samt innebär ett allvarligt ingrepp i kollektivavtalsmodellen och parternas autonomi.

Saco avstyrker därför utredningens föreslagna modell.

Villkor när svensk rätt inte är tillämplig på arbetet

Saco ställer sig bakom utredningens förslag att ILO:s åtta kärnkonventioner ska följas när arbetet utförs utomlands. Den arbetsrättsliga regleringen i det land där arbetet utförs bör dock också följas.

Ansvar för underleverantörer

Saco välkomnar att utredningen föreslår en skyldighet att ställa krav som också ska omfatta underleverantörer. Saco hade helst sett att denna skyldighet skulle gälla alla särskilda arbetsrättsliga villkor som ställs och inte endast när obligatoriet slår till efter en riskbedömning.

Saco bilägger yttranden från Sacoförbunden Akademikerförbundet SSR, Jusek, Sveriges Arkitekter, Sveriges Ingenjörer och Sveriges läkarförbund.

Med vänlig hälsning

Sveriges akademikers centralorganisation

Robert Boije

Lena Maier Söderberg