

Till
TCO
Magnus Lundberg
072 577 67 61
magnus.lundberg@tco.se

Remiss

Datum
2019-12-20

Vår referens/våra referenser
Sofia Tot

Unionens yttrande över Ds 2019:25 – Krav på arbetsrättsliga villkor vid inköp för bolag med statligt ägande

Introduktion

2014 kom nya EU-direktiv om offentlig upphandling. Dessa EU-direktiv innehåller en skyldighet för EU:s medlemsstater att vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att ekonomiska aktörer som utför arbete inom ramen för offentliga upphandlingar iakttar miljö-, social- och arbetsrättsliga skyldigheter. EU-direktiven införlivades i svensk rätt bl.a. genom lagen (2016:1145) om offentlig upphandling ("LOU") som började gälla den 1 januari 2017. LOU reglerar offentlig upphandling som överstiger EU-direktivens tröskelvärden. Tröskelvärdet för statliga myndigheter uppgår till 1 365 782 kr. I LOU finns bl.a. bestämmelser om miljö- och arbetsrättslig och social hänsyn i upphandling. Vad gäller arbetsrättslig hänsyn ska upphandlande myndigheter och enheter i upphandlingar som överskrider tröskelvärdena ställa särskilda arbetsrättsliga villkor för fullgörande av kontrakt, om det är behövligt och villkoren går att fastställa.

Den nu aktuella utredningen *Krav på arbetsrättsliga villkor vid inköp för bolag med statligt ägande* (Ds 2019:25; "Utredningen") omfattar sådana svenska och utländska aktiebolag vari staten är långsiktig ägare och där således statens ägarpolicy är tillämplig. I statens ägarpolicy framgår bl.a. att bolag med statligt ägande ska agera föredömligt inom området hållbart företagande och i övrigt agera på ett sådant sätt att de åtnjuter offentligt förtroende. Vidare anges att det är av särskild vikt att bolag med statligt ägande bl.a. arbetar för en sund och säker arbetsmiljö, respekt för mänskliga rättigheter samt goda och anständiga arbetsvillkor.

Som Unionen uppfattar det bör exempelvis Systembolaget och LKAB omfattas av Utredningens förslag.

Utredningens uppdrag

Utredningen har haft i uppdrag att utreda förutsättningarna för staten som ägare att kräva att samtliga bolag med statligt ägande, dvs. även de bolag som inte är upphandlande myndigheter eller enheter, ska ställa krav på kollektivavtalsliknande

villkor i alla sina inköp, dvs. när bolaget ingår kontrakt med leverantörer för köp av varor eller tjänster. Uppdraget har skett mot bakgrund av den nya upphandlingslagstiftning som trädde i kraft under 2017.

De viktigaste principfrågorna för Unionen vid inköp av statligt ägda bolag

Unionen organiserar tjänstemän inom privat sektor. Unionens medlemmar arbetar på vissa av bolagen med statligt ägande som berörs av Utredningens förslag. Det är även Unionens medlemmar som i flera fall utför de tjänster som bolagen med statligt gör inköp ifrån. Unionens medlemmar påverkas således av de villkor som gäller vid inköpen. Det är viktigt för Unionen att bolagen med statligt ägande bidrar till en sund konkurrens mellan företag och till goda arbetsvillkor för arbetstagare. Unionen delar statens uppfattning att bolagen med statligt ägande ska agera föredömligt inom området hållbart företagande.

Unionen anser att det enklaste och mest ändamålsenliga för bolagen med statligt ägande vore att staten i ägarpolicy n anger att inköp som huvudregel ska ske från företag med kollektivavtal. På så sätt skulle bolagen med statligt ägande varken behöva beräkna tröskelvärdet, göra en behövighetsbedömning eller ta reda på relevanta arbetsrättsliga villkor på sätt som nu föreslås i Utredningen. En policy om kollektivavtal som huvudregel stämmer dessutom väl överens med kravet på att bolagen med statligt ägande ska agera föredömligt inom området hållbart företagande.

Om Utredningens förslag genomförs efterfrågar Unionen att regeringen i sin årliga redogörelse till riksdagen och i verksamhetsberättelsen för bolagen med statligt ägande redogör för de arbetsrättsliga villkor som ställts vid inköp och resultatet av uppföljningen av desamma.

Unionens synpunkter på Utredningen

Förslaget i huvuddrag

Utredningen konstaterar att det finns ett behov av att ställa krav på bolagen med statligt ägande rörande leverantörers arbetsvillkor. Utredningen föreslår därför att bolag med statligt ägande, för vilka LOU inte är tillämpligt, ska ställa krav på leverantörers arbetsvillkor vid inköp. Utredningens föreslår att detta ska genomföras genom statens ägarpolicy och riktlinjer för bolag med statligt ägande. Utredningen föreslår alltså inte att förslaget ska genomföras genom lag.

Utredningen föreslår att skyldigheten för bolagen med statligt ägande att ställa krav på leverantörers arbetsvillkor ska begränsas för att uppnå enhetlighet med upphandlande myndigheters skyldigheter enligt LOU. LOU ska dock inte vara direkt tillämplig.

Unionens övergripande synpunkter

Unionen tillstyrker Utredningens förslag under förutsättning att bolagen med statligt ägande kommer att lägga erforderliga resurser på uppföljningen av de arbetsrättsliga villkoren som ställs vid inköpen. Unionen efterfrågar också vissa förtydliganden avseende möjligheten för bolagen med statligt ägande att kräva kollektivavtal vid enskilda inköp respektive möjligheten att kräva fler och bättre villkor än minimivåerna på lön, semester och arbetstid.

Unionen avgränsar nedan sitt yttrande till att omfatta vissa frågor i Utredningens överväganden och förslag (avsnitt 4) som är av särskild vikt utifrån möjligheten att ta arbetsrättsliga hänsyn vid inköp hos bolagen med statligt ägande.

Avsnitt 4 – Överväganden och förslag

Förslaget om att kraven på bolagen med statligt ägande ska anges i statens ägar-policy och inte genomförs i lagstiftning (4.2)

Flertalet bolag med statligt ägande är majoritetsägda av staten och ska därmed tillämpa statens ägarpolicy, som beslutas på respektive bolagsstämma som en anvisning till styrelsen. I övriga bolag, där staten är delägare, verkar staten i dialog med övriga ägare för att policyn ska tillämpas, och den beslutas av bolagsstämman i de fall det finns stöd för det bland ägarna. Statens ägarpolicy tillämpas inte av vissa bolag där staten är minoritetsägare.

Det följer av ABL att bolagsstyrelser som huvudregel är skyldig att följa bolagsstämmans anvisningar, så länge dessa inte strider mot ABL, tillämplig lag om årsredovisning eller bolagsordningen (se bl.a. 8 kap. 41 § andra stycket ABL), eller går ut på något som är kriminellt eller strider mot goda seder.

Alternativet till att styrningen sker genom anvisning på bolagsstämman är att styrningen, för att vara bindande för bolagen, sker genom lagstiftning som träffar aktiebolag vari staten äger aktier. Utredningen konstaterar att det saknas en förebild att genom lagstiftning styra bolag där staten saknar ett bestämmande eller dominerande inflytande i rättslig mening. Utredningen befarar att sådan lagstiftning, om den ska omfatta även minoritetsägda bolag, kan innebära att staten även med en mycket liten ägarandel skulle kunna vidta långtgående åtgärder i bolag utan hänsyn till övriga aktieägare. Utredningen konstaterar att en sådan ordning inte är rimlig. Utredningen stannar därför vid att föreslå att kraven på bolagen med statligt ägande ska anges i statens ägarpolicy.

Unionens synpunkter

Unionen tillstyrker förslaget. Med hänsyn till att Utredningen omfattar aktiebolag bedömer Unionen att det är ett lämpligt genomförandemedel att följa det etablerade systemet för sådan bolagsstyrning.

Unionen har svårt att utifrån Utredningen avgöra vilka av bolagen med statligt ägande som omfattas av förslaget. Unionen efterfrågar därför en konkret redogörelse för vilka dessa bolag är.

Förslagen (i) om ett tröskelvärde, (ii) ett behövlighetskrav (4.3.1) och (iii) om att de arbetsrättsliga krav som ställs endast ska avse de av leverantörens anställda som direkt medverkar till framställandet av den vara eller tjänst som ska levereras samt förslaget om att de arbetsrättsliga krav som ställs på huvudleverantören också ska gälla för eventuella underleverantörer i alla led som direkt medverkar till framställandet av den vara eller tjänst som ska levereras till bolaget med statligt ägande (4.3.2)

För bolag med statligt ägande som inte omfattas av upphandlingslagstiftningen finns i och för sig inget hinder för att alla inköp, eller inköp till ett lägre belopp än tröskelvärdet, omfattas av krav rörande leverantörers arbetsvillkor. Utredningen föreslår ändå att tröskelvärdet enligt LOU ska gälla därför att det skulle främja önskemålet om enhetlighet mellan bolag med statligt ägande, begränsa eventuella negativa effekter för små och medelstora företag samt att förslaget då blir enkelt att tillämpa då endast ett tröskelvärde ska vara referenspunkt.

Utredningen anser att det finns vissa branscher och vissa geografiska områden som är mer utsatta än andra i fråga om oskäliga arbetsvillkor. Behovet bör, liksom i fråga om de upphandlingsrättsliga bestämmelserna om särskilda arbetsrättsliga villkor, avse risken för oskäliga arbetsvillkor, dvs. risken för att villkoren avviker från en godtagbar nivå, och ska därför ske utifrån arbetstagarnas perspektiv.

Enligt upphandlingslagstiftningen anses särskilda arbetsrättsliga villkor som träffar alla arbetstagare hos en leverantör, trots att endast en viss yrkesgrupp eller viss verksamhet ska fullgöra kontraktet, inte ha tillräckligt nära samband med den vara eller tjänst som upphandlas för att vara proportionerliga. I fråga om bolag med statligt ägande som inte är upphandlande myndigheter eller enheter föreligger inte samma skäl att göra en sådan avgränsning. Dock medför behövlighetsrekvisitet att samma begränsning bör gälla även för nu berörda leverantörer.

De upphandlingsrättsliga bestämmelserna om särskilda arbetsrättsliga villkor saknar begränsning i hur många led i en kedja av underleverantörer som kan omfattas, och utredningen ser inte skäl att här göra en snävare avgränsning. I förarbetena till de upphandlingsrättsliga bestämmelserna har dock anförts att hänsyn måste tas till bl.a. vad som är proportionerligt att kräva utifrån produktions- och handelsmönster med hänvisning till globala värdekedjor. Utredningen menar med ledning av detta att kraven på arbetsvillkor bör omfatta de underleverantörer i alla led som direkt medverkar till framställandet av den aktuella varan eller tjänsten, men inte sådana underleverantörer som endast indirekt bidrar till den vara eller tjänst som slutligen levereras till bolaget med statligt ägande.

Unionens synpunkter

Unionen tillstyrker förslagen men önskar lämna vissa synpunkter.

Unionen förstår intentionen med en enhetlig reglering. Unionen ser en fördel med att det stöd som Upphandlingsmyndigheten tillhandahåller upphandlande myndigheter och enheter kommer att kunna utgöra bra vägledning även för bolagen med statligt ägande vid bedömning av behovet av att ställa arbetsrättsliga krav i nu aktuellt avseende.

Unionen har dock uppfattat att myndigheter som upphandlar enligt LOU anser att det är svårt att göra behövlighetsbedömningen i det enskilda fallet. Unionen ifrågasätter vidare att en enhetlig reglering medför att det blir enklare för bolagen med statligt ägande med hänsyn till att dessa bolag idag inte följer LOU vid sina inköp och därför kan antas sakna närmare kännedom om reglerna i 17 kap. LOU.

Unionen har identifierat följande branscher inom sitt organisationsområde för vilka Unionen anser att det kan vara behövt att ställa arbetsrättsliga villkor vid inköp: IT-branschen, bygg- och installationsbranschen, flygbranschen, tolkar och branscherna med säkerhetsföretag, serviceentreprenad- och special-serviceföretag.

Förslaget om att de arbetsrättsliga kraven på leverantörer ska ställas genom en generellt tillämpbar uppförandekod eller motsvarande som görs till del av de enskilda avtalen med bolagens leverantörer (4.3.2)

Flera bolag med statligt ägande ställer redan i dag olika former av generella krav på sina leverantörer i t.ex. uppförandekoder och leverantörskoder. Genom att dessa generella koder görs till del av de specifika leveransavtalen med bolagens leverantörer blir kodens bestämmelser civilrättsligt bindande för leverantören. I de enskilda avtalen kommer de generella kraven att behöva kompletteras med de specifika villkor som ska gälla för en viss leverantör. Att endast hänvisa till vad som gäller enligt kollektivavtal kan inte anses vara tydligt nog eftersom dessa inte nödvändigtvis är allmänt tillgängliga. De krav som anges av staten som ägare ska dock utgöra miniminivå vid utformningen av uppförandekoden i aktuell fråga.

Unionens synpunkter

Unionen tillstyrker förslaget med följande tillägg.

Unionen anser att kraven som ställs på leverantören i det enskilda avtalet ska förenas med vite och rätt till hävning av avtalet om leverantören inte medverkar till erforderlig uppföljning av de arbetsrättsliga villkoren inklusive uppföljning av underleverantörer i alla led samt om brott mot avtalet konstateras.

Förslaget om att bolagen med statligt ägande ska när det är behövt kräva att leverantörer tillförsäkrar sina anställda vissa villkor avseende lön, arbetstid och semester (4.3.3)

I förarbetena till upphandlingslagstiftningen har anförts att arbetsgivarens viktigaste skyldighet gentemot arbetstagarna måste vara att betala lön och att lönen är en central del av anställningsavtalet. Vidare har anförts att semesterförmåner och arbetstid har en nära koppling till lön. I förarbetena till upphandlingslagstiftningen övervägdes att även inkludera villkor avseende pension och försäkring i de särskilda arbetsrättsliga villkor som ska ställas enligt upphandlingslagstiftningen. Regeringens och riksdagens slutliga bedömning blev dock att sådana villkor inte skulle inkluderas. Bland annat anfördes, med hänvisning till remissinstanserna, att de kollektivavtalade tjänstepensionerna och försäkringarna tecknas för alla anställda och för anställningen som helhet, och att det inte är praktiskt möjligt att koppla villkoren till kontrakt föremålet.

För att krav ska kunna ställas på leverantörer torde det vara nödvändigt att de villkor som ska avtalas om kan relateras till någon viss, på förhand känd referenspunkt. Det finns enligt utredningens mening en påtaglig risk för att leverantörer anser det oskäligt att ingå avtal där det först i ett senare skede kan avgöras vad det precisa innehållet i avtalet egentligen är. För arbetstid och semester finns lagstadgade miniminivåer som referenspunkt, men för lön avgörs miniminivån i en svensk kontext genom kollektivavtal, vilka förvaltas av avtalsparterna och inte nödvändigtvis är allmänt tillgängliga. Till stöd för upphandlande myndigheters och enheters tillämpning av de upphandlingsrättsliga bestämmelserna om särskilda arbetsrättsliga villkor har Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att sammanställa information om arbetsrättsliga villkor.

Utredningen bedömer inte att det kan krävas att bolagen med statligt ägande ska skaffa sig tillgång till information utöver vad som finns tillgängligt genom det upphandlingsrättsliga stödet och genom egna erfarenheter och tidigare uppföljning av leverantörskedjan.

Utredningen bedömer således att en avgränsning bör göras så att även bolagen med statligt ägande ska ställa krav avseende lön, arbetstid och semester.

Unionens synpunkter

Unionen tillstyrker förslaget men önskar lämna vissa synpunkter.

Unionen anser att det i statens ägarpolicy ska anges att bolagen med statligt ägande alltid aktivt ska överväga att ställa bättre krav än miniminivåer på lön, semester och arbetstid samt aktivt överväga att vid det enskilda inköpet kräva kollektivavtal.

Vidare bör det i statens ägarpolicy anges att bolagen med statligt ägande alltid aktivt ska överväga möjligheten att ställa krav på tjänstepension och försäkringar. Dessa förmåner är, precis som semester och arbetstid, nära kopplade till lön. De är dessutom mycket viktiga ur en arbetstagares synvinkel (SOU 2015:78 Upphandling och villkor enligt kollektivavtal, s. 126).

Unionen föreslår att det förtydligas att bolagen med statligt ägande naturligtvis är välkomna att tillfråga de relevanta centrala arbetstagar- och arbetsgivarorganisationerna om villkoren avseende lön, arbetstid och semester.

Förslaget om skyldighet för bolagen med statligt ägande att följa upp hur leverantörerna efterlever de arbetsrättsliga kraven (4.3.4)

Bolagen med statligt ägande ska regelbundet följa upp hur leverantörer efterlever de arbetsrättsliga krav som har ställts genom avtal. Hur uppföljningen ska ske ska bestämmas av respektive bolag. Bolagen ska följa upp i vilken utsträckning huvudleverantörer ställer motsvarande krav på underleverantörer. Bolagen ska på lämpligt sätt redovisa vilka åtgärder som har vidtagits för att säkerställa skäligen arbetsvillkor hos sina leverantörer, så att aktieägare(n) och andra intressenter kan följa bolagens arbete med en hållbar leverantörskedja.

Unionens synpunkter

Unionen tillstyrker förslaget under förutsättning att bolagen med statligt ägande kommer att lägga erforderliga resurser på uppföljningen och agera vid bristande efterlevnad enligt vad som angetts ovan om vite och hävning.

Unionen har uppfattat att upphandlande myndigheter ofta saknar resurser för att följa upp efterlevnaden av de arbetsrättsliga krav som har ställts vid offentligt upphandlade kontrakt. Unionen ser en risk att motsvarande problem kommer att uppstå för bolagen med statligt ägande.

Unionen anser att det finns betydande problem med att arbetsrättsliga krav ställs i upphandlingar om efterlevnaden hos leverantörerna inte kontrolleras. Brister i uppföljningen gynnar oseriösa leverantörer som kan ange oriktiga uppgifter om de arbetsrättsliga villkoren i sina anbud samtidigt som de kan ge låga priser på anbudet. På motsvarande sätt missgynnas seriösa leverantörer vars pris för anbudet blir högre på grund av kostnaderna för goda arbetsvillkor.



Peter Hellberg, 1:e vice ordförande, Unionen