



## EU:s upphandlingslagstiftning och -politik: en utvärdering av dess konsekvenser och effektivitet

Gemensamt första bidrag till GD MARKT:s  
bakgrundsdokument den 2010.05.26

November 2010

## Sammanfattning av viktigaste synpunkter

Detta bidrag har utarbetats av en arbetsgrupp bestående av fackliga organisationer, samt sociala och miljö-NGO (se logotyper på omslag och förteckning i slutet), som samarbetat under en viss tid om politiska frågor rörande offentlig upphandling.

Det är ett första bidrag till utvärderingen av konsekvenserna och effektiviteten av EU:s upphandlingslagstiftning och -politik som för närvarande genomförs av Europeiska kommissionens GD för inre marknaden, och återspeglar gruppens erfarenheter kring ett antal ärenden och politiska frågor gällande offentlig upphandling. De viktigaste punkterna som framhävs i denna handling är:

- Stora motsägelser i Europeiska kommissionens politik gentemot offentlig upphandling, samt de förpliktelser EU har enligt fördragen och annan EU lagstiftning och -politik. Dokumentet lyfter fram dessa motsägelser, som politiskt är oförenliga inom somliga områden, och uppmanar Europeiska kommissionen att satsa mer på att främja positiva sociala och bredare hållbara utvecklingspolitiska förpliktelser i sin upphandlingslagstiftning och -politik.
- Satsningen på att uppnå lägsta möjlig kostnad vid offentlig upphandling och otillräckligt utrymme och uppmuntran att fundera på andra politiska målsättningar - i synnerhet mål som gäller sociala syften, anständigt arbete eller sysselsättning - innebär att offentlig upphandling för närvarande inte kan spela en fullständig roll vad gäller att verka i riktning mot samhällsförändringar.
- En granskning av lagstiftning och politik bör stärka möjligheterna för offentlig upphandling att bidra till dessa målsättningar. En sådan utveckling vore i linje med de nya fördragsbestämmelserna som stärker ett socialt Europa, såsom artikel 3.3, artikel 14 och protokoll 26, stadgan om de grundläggande rättigheterna, samt integrationsprincipen i artikel 11.
- Utvärderingsförfarandet måste ta itu med denna oacceptabla bristande balans, och framhålla att valuta för pengarna/bästa värde vid offentliga kontrakt inte betyder lägsta pris, men att bredare sociala, etiska och miljöfördelar måste tilldelas tydligt vikt vid beslut. Europeiska kommissionen måste göra en grundlig utvärdering av hur långt upphandlingslagstiftning och -politik har bidragit till att uppnå EU:s bredare målsättningar, och i synnerhet:
  - anständigt arbete
  - likalön
  - jämställdhet
  - hållbar utveckling
  - rättvis handel
  - social sammanhållning
  - social dialog och att främja kollektivavtal
  - miljö- och klimatskydd
  - stöd för internationell utveckling
  - beakta försörjningskedjans ansvarsskyldighet och främja öppenhet.

Vi anser att offentlig upphandling har underpresterat i alla dessa områden som verktyg att få positiva framsteg inom dessa områden, och att det är brådskande att avhjälpa det.

- Människor i Europa och i ett växande antal företag tar, ofta p.g.a. påtryckningar från allmänheten, hänsyn till sociala och miljöfrågor när de handlar produkter eller tjänster, och vill att regeringar och offentliga myndigheter gör detsamma. EU bör göra mer att stimulera upphandlande myndigheter att välja produkter och tjänster med utgångspunkt från överväganden om hållbar utveckling.
- Ekonomiskt kvantifierbara kostnader är sällan pålitliga, eller en förnuftig utgångspunkt för beslut om upphandling. Överallt i EU är det vanligt att offentliga upphandlingskontrakt går över budget, särskilt vid offentliga-privata partnerskap (OPP). Med OPP kan extrakostnaderna skjutas upp till framtiden, men de är ändå inte mindre reella. Det finns talrika exempel på avtal (främst outsourcade kontrakt) som gjorts upp efter lägsta anbud som inte håller den kvalitet som krävs på tjänster och varor, och som måste sägas upp och upphandlas igen.

## 1. Inledning

Vi välkomnar detta tillfälle att bidra till Europeiska kommissionens aktuella utvärdering av konsekvenserna och effektiviteten av EU:s upphandlingslagstiftning och -politik. Vi hoppas att det blir en seriös och bred bedömning av detta viktiga politiska område.

Det här är ett första svar på GD Markts bakgrundsdokument daterat den 2010.05.26, och vi hoppas få tillfälle att fortgående bidra till detta förfarande genom senare skriftliga inlägg om speciella frågor, möten med ert direktorat och genom att medverka i eventuella konferenser och seminarier eller utfrågningar som arrangeras under utvärderingen och därefter.

## 2. Ramen för samrådet

Vi utgår från GD Markts bakgrundsdokument den 2010.05.26 som säger att: *denna utvärdering ger tillfällen till att överväga huruvida EU:s upphandlingslagstiftning har uppnått sina mål, huruvida dessa målsättningar ännu är relevanta i ett föränderligt sammanhang samt balansen mellan kostnader och fördelar av nuvarande regelverk.* Tyvärr nämns inte i dokumentet vad dessa målsättningar anses vara, vilket uppenbart kommer att bli föremål för debatt under utvärderingen. Det skulle ha varit till hjälp att se huruvida Europeiska kommissionens målsättningar inom detta område omfattar att stärka den sociala dimensionen i offentlig upphandling, stöd för full sysselsättning, hållbar utveckling och miljöskydd. Vi anser att målsättningar av det här slaget är, och förblir, avgörande för offentlig upphandling, men är tråkigt nog mål som EU:s upphandlingslagstiftning och -praxis är hittills långt ifrån att uppnå, och kommer att kräva ett stort förändringssteg inom EU och medlemsstaterna.

Bakgrundsdokumentet anger två skäl till att initiera denna utvärdering:

1. *att identifiera omfånget för mer kostnadseffektivitet... vilket ska tillåta offentliga tjänster att utföras till lägsta kostnad samt*
2. *att öka inverkan av offentlig upphandling till stöd för andra politiska mål... och huruvida aktuella regler kan förbättras till stöd för övrig politik.*

Samtidigt som vi välkomnar att den avgörande roll, som EU:s offentliga upphandlingspolitik och lagstiftning spelar när det gäller att genomföra EU:s viktiga vidare politiska målsättningar, anser vi att det föreligger en konflikt mellan dessa två överväganden. Vår erfarenhet är att offensiven för lägsta kostnad, i samband med otillräckligt utrymme och stimulans i lagstiftningen att ta hänsyn till

andra politiska målsättningar, i synnerhet sociala syften, anständigt arbete och sysselsättningsmål, innebär att lågkostnadsanbud ofta triumferar när offentliga kontrakt beviljas över viktiga politiska målsättningar med avseende på att rätta till utmaningar i samhället.

Vi är besvikna att se att t.o.m. i Europeiska kommissionens nyligen avslutade (oktober 2010) handledning till socialt ansvarig offentlig upphandling används kostnadsfrågan alldeles för ofta som argument mot att fundera på ett urval sociala och etiska synsätt på upphandling, som handledning egentligen ska främja! Vi påpekar också att det kostar - vi påstår kostar mer - om sociala och miljöhänsyn inte beaktas, även om denna kostnad kan te sig svårare att kvantifiera. I hela EU finns det människor och somliga företag som redan tar hänsyn till sociala och miljöfrågor när de köper produkter eller tjänster. EU regler bör inte förhindra kontraktmyndigheter från att välja mellan produkter och tjänster på grundval av hänsyn till hållbar utveckling.<sup>1</sup>

Vi hoppas att utvärderingen kommer att göra någonting åt denna oacceptabla obalans, och framhäva att valuta för pengar/bästa värde vid offentlig upphandling inte innebär lägsta pris, men att bredare social, etiska och miljöfördelar måste ges klar vikt vid beslut, oavsett hur svårt somliga påstår att det kan vara att kvantifiera dessa fördelar med ekonomiska mått. För närvarande värdesätter Europeiska kommissionen och somliga offentliga myndigheter alldeles för mycket möjligheten att sätta ett pris på dessa fördelar (ofta som ursäkt för att inte ta med dem i kontraktsförfarandet), i stället för att acceptera och aktivt försvara dessa fördelars positiva värden.

Utvärderingsförfarandet får inte underskatta den utsträckning till vilken upphandling kan användas som positivt verktyg att hjälpa till att stimulera sysselsättning och tillväxt med hänsyn till utmaningarna av den aktuella ekonomiska krisen och därefter. Vi skulle vilja att målsättningarna för EU:s upphandlingspolitik i framtiden fokuseras mycket mer på att stödja och främja sysselsättning av god kvalitet, och att erbjuda tjänster, varor och arbete av god kvalitet i Europa och utomlands. Det kommer att kräva flexibla regler och obligatoriska krav att genomföra det på effektivt sätt, i linje med målsättningarna för 2020 strategin.

Trycket som uppstår av krisen kommer kanske i allt högre grad driva offentliga myndigheter att satsa på lägsta pris, och därför måste Europeiska kommissionen spela en ledande roll vad beträffar att stimulera regeringar och kontraktmyndigheter att använda upphandling som medel att främja sysselsättning, kompetensutveckling och socialt inbegripande - att påverka marknaden i positiv riktning.

Europeiska kommissionen måste under utvärderingens gång acceptera att ekonomiskt kvantifierbara kostnader in alltid är pålitliga, eller en bra grund för att tilldela en upphandling. Det är vanligt att offentliga kontrakt överstiger budgeten i hela EU, särskilt vid Offentliga Privata Partnerskapavtal. Vi har oräkneliga exempel på kontrakt (stora flertalet är outsourcade kontrakt) som tilldelats på lägsta pris och som misslyckats genomföra tjänster/erbjuda varor av den kvalitet som krävdes, och som avbrutits och gått ut på nytt anbud. Europeiska kommissionen måste satsa mer på att mäta och kontrollera de kvalitativa sidorna av avtal. Dessa situationer tas sällan upp i EU:s institutioner eller på regeringsnivå i medlemsstaterna. Dock är det ett vanligt problem som leder till höga kostnader för medborgarna som skadas eller lider förlust då tjänsten/tillgången/verksamheten utförs dåligt eller inte alls, såväl som extrakostnader p.g.a. av uppskov och administrativa/rättsliga förfaranden för kontraktmyndigheterna.

---

<sup>1</sup> En Eurobarometer rapport som nyligen gavs ut om (9 november 2010) "International Trade" (internationell handel) visar att "Närmare 40% av EU:s medborgare är beredda att betala mer för produkter om de tillverkas under vissa sociala och miljönormer eller till stöd för ett u-land" (sid 35). Rapporten finns på: <http://ec.europa.eu/trade/trade-growth-and-jobs/public-opinion>

Montis rapport om inre marknadens framtid<sup>2</sup> erkände att det finns utrymme att i större utsträckning använda offentlig upphandling som verktyg att nå de politiska mål vi nämnt ovan, men väljer att mer specifikt fokusera på energi och klimatförändring.

Vi uppmanar Europeiska kommissionen att göra en grundlig utvärdering av i vilken utsträckning som upphandlingslagstiftning och -politik har bidragit till att uppnå EU:s vidare mål, inklusive en kraftig betoning på områden som anständigt arbete, likalön, jämställdhet, hållbar utveckling, rättvis handel, social sammanhållning, social dialog och främjande av kollektivavtal, miljö- och klimatskydd, stöd för internationell utveckling, beaktande av försörjningskedjans ansvarsskyldighet och främjande av öppenhet. Vi anser att politiken underpresterat inom alla dessa områden, och att situationen måste rättas till. Utvärderingsförfarandet bör inriktas på vad som måste göras för att den ska bli ett mer effektivt verktyg och bidra till dessa målsättningar i framtiden.

Offentlig upphandling (och inre marknadspolitik rent allmänt) kan inte frikänna sig från sitt kollektiva ansvar för EU:s institutioner att göra det de ska i dessa områden. Den aktuella lagstiftningen och politiken om offentlig upphandling är för snäv och restriktiv för att helt uppnå många viktiga sociala och hållbara miljöutvecklingsmål, och det finns påfallande inkonsekvenser mellan inre marknadspolitik som påverkar offentlig upphandling, och EU:s vidare lagstiftnings- och politiska sociala och hållbarhetsmålsättningar. Många av dessa nämns i EU:s fördrag (anständigt arbete, full sysselsättning, social marknadsekonomi, hållbar utveckling). Dessa inkonsekvenser måste åtgärdas. Enligt vår åsikt bör den aktuella granskningens centrala inriktning vara att stärka möjligheterna för offentlig upphandling att bidra till dessa mål.

### **3. Upphandlingspolitik ska återspegla EU:s bredare politik**

Detta första svar lyfter fram några områden där vi ser inkonsekvenser i Europeiska kommissionens politiska tillvägagångssätt i förhållande till offentlig upphandling, jämfört med andra policyområden i EU, som antingen är kopplade till upphandling eller som påverkas av upphandling. Vi framhåller särskilt vikten att helt respektera de nya fördragsbestämmelserna som stärker det sociala Europa (t.ex. artikel 3.3 i TFEU - fördraget om Europeiska unionens funktionssätt) och gör det möjligt för oss att utveckla en modern social marknadsekonomi. TFEU:s artikel 14 erkänner att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är reell del av Europas sociala modell. I protokoll 26 framstår tydligt att medlemsstaterna har ansvar att tillhandahålla sådana tjänster, samtidigt som Europeiska stadgan om grundläggande rättigheter erkänner medborgarnas rätt till dessa tjänster. I Europeiska kommissionens meddelande om strategin för effektiv implementering av stadgan om grundläggande rättigheter<sup>3</sup> erinrar kommissionen att alla EU:s rättsakter "måste helt överensstämma med stadgan".

Lissabonfördraget innehåller en "horisontell social klausul" (artikel 9), som säger "Unionen skall, när dess politik och verksamhet definieras och implementeras, ta hänsyn till de krav som är kopplade till att främja en hög sysselsättningsnivå, garantera lämpligt socialt skydd, kämpa mot social utslagning och en hög utbildningsnivå samt skydd för människors hälsa!. Som nämnts i dokumentet som tagits fram av belgiska ordförandeskapet begär den horisontella sociala klausulen en mer intensiv inriktning på EU:s socialpolitiska dimension. Att ta hänsyn till de sociala konsekvenserna av all EU politik fordrar en tvärstrukturell dialog över och inom alla EU institutioner. Det kräver att alla delar av rådet och kommissionen drar nytta av sakkunskapen inom det sociala området."<sup>4</sup>

Viktigaste områden med bristande överensstämmelse:

---

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/president/news/press-releases/pdf/20100510\\_1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/press-releases/pdf/20100510_1_en.pdf)

<sup>3</sup> COM (2010) 573 final

<sup>4</sup> Bakgrundsdokument som togs fram av belgiska ordförandeskapet 2010  
[http://www.socialsecurity.fgov.be/eu/docs/agenda/26-27\\_10\\_10\\_sia\\_en.pdf](http://www.socialsecurity.fgov.be/eu/docs/agenda/26-27_10_10_sia_en.pdf)

### **i) Ett socialt Europa – att få den rätta balansen**

Fackliga organisationer och sociala NGO är kritiskt inställda till avsaknaden av en social dimension i den inre marknaden.<sup>5</sup> En utvärdering och eventuell granskning av direktiven om offentlig upphandling erbjuder ett tillfälle att rätta till denna obalans. Syftet med granskningen bör vara att omorientera den offentliga upphandlingspolitiken i riktning mot att uppnå en "social marknadsekonomi", i linje med de nya bestämmelserna i Lissabonfördraget<sup>6</sup> samt att trygga hållbara framsteg för samhället, både inom och utom Europa. EU har under flera årtionden utarbetat en hel del social- och sysselsättningspolitik samt lagstiftning, som definierar vårt *sociala Europa*, och ändå har det tyvärr aldrig funnits en riktig känsla för balans mellan EU:s sociala och ekonomiska/inre marknadimensioner. Under senare år har bekymmer vuxit att de ekonomiska/inre marknadsfriheter och -rättigheter som gäller EU rent allmänt tillåts väga mycket tyngre än arbetstagares och EU-medborgares sociala rättigheter och -friheter. Det stöter bort människor och gör EU allt mer illa omtyckt som projekt. Europeiska kommissionen måste göra någonting åt att rätta till denna obalans.

Lissabonfördraget omfattar bl.a. uttryckligen en social marknadsekonomi som målsättning, och innehåller en rättslig grund för stadgan om grundläggande rättigheter. Ändå gör offentlig upphandlingspolitik föga vad gäller att främja sysselsättning, inbegripande, anständigt arbete, arbetsnormer, eller att stödja goda arbetsvillkor, kollektivt överenskomna villkor, eller att fostra respekt för de fackliga organisationernas roll i partsförhållandet.

I själva verket har fallen i Europadomstolen, och i synnerhet Laval, Rüffert och Luxemburg, skapat en olidlig osäkerhet inom offentlig upphandling och har ytterligare undergrävt de principer som nämns ovan och skapat policy emot dem. Denna konflikt måste lösas om vi ska kunna bevara någon som helst integritet för uttrycket ett socialt Europa. Offentliga medel bör inte utnyttjas för att stödja företag som undergräver och bjuder under lokala arbetsvillkor, normer och anställningstrygghet, samt undergräver enskilda eller kollektiva arbetsrättigheter, vilket nu hotas av dessa domar. Domarna verkar också hindrande mot att ratificera och tillämpa ILOs konvention 94<sup>7</sup> (Konvention om arbetsklausuler i offentliga kontrakt), som stipulerar att alla anbud måste tillämpa villkor som inte är sämre än de, som är gällande lokalt. Europeiska kommissionen måste utveckla sin upphandlingspolitik i riktning mot att stärka och främja att ILOs konvention 94 antas, och inte att underminera den.

Kommissionär Barnier lovade att "*sätta den inre marknaden till tjänst för människans framsteg, att slåss mot social dumpning...skydda tjänster av allmänt intresse*", vilket kommer att innebära konkreta kollektiva åtgärder i Europeiska kommissionen att vända upp och ned på de negativa konsekvenserna av dessa domar.

Kommissionär Barnier har, i de nyligen utgivna förslagen till lag of den inre marknaden, vidare utvecklat dessa frågor. Europeiska kommissionen måste nu på allvar ta itu med de ärenden som omfattas i synnerhet av förslag 29 och 30 och föreslå rättsligt bindande lösningar som kommer att säkerställa att framsteg verkligen görs i väsentliga områden, genom att lägga rättslig vikt till att hålla sig till grundläggande rättigheter, och att revidera utstationeringslagstiftningen, så att den kan erbjuda skydd, rättigheter och lika behandling av arbetstagare, vilket var dess syfte.

---

<sup>5</sup> EFS' motion, t.ex. (i mars 2010) "*En ny social drivkraft för strategin om inre marknaden*" påpekar att fackliga krav på en mer 'social dimension' i den inre marknaden inte möts med ett tillräckligt svar, och att åtgärder krävs för att 'komma ikapp' för att driva Europas sociala målsättningar framåt.

<sup>6</sup> Lissabonfördraget stipulerar att EU ska 'baseras på en högst konkurrenskraftig social marknadsekonomi' (art. 3.3). EU har genom att anta detta fördrag visat sitt programmatiska engagemang för en social marknadsekonomi såsom dess 'önskvärda europeiska sociala modell'

<sup>7</sup> Konventionen har ratificerats av 59 länder, bl.a. flera medlemsstater i EU: Österrike (1951), Danmark (1955), Frankrike (1951), Finland (1951), Belgien (1952), Spanien (1971), Italien (1952), Nederländerna (1952) och Cypern (1960)

Vi behöver ett tydligt erkännande att sociala ståndpunkter främjar de av flertalet delade målsättningarna av allmänt intresse, och att dessa alltid bör få överhanden över marknadsfriheter och regler. Om inte sociala och etiska begrepp byggs in kommer en tävlan mot botten att uppmuntras, vilket främjar social dumpning, som i sin tur kommer att öka antalet fattiga arbetande och personer som arbetar med otrygga villkor. Det går stick i stäv med EU:s agenda för anständigt arbete. De medel- och långsiktiga kostnaderna direkta och indirekta kostnaderna av det här för Europas (och resten av världens) samhällen bör inte underskattas och måste undvikas.

## ii) Jämställdhet

I Europeiska kommissionens meddelande<sup>8</sup> "*Utjämna löneskillnaderna mellan kvinnor och män*" Uppmanar "*nationella myndigheter att göra allt för att minska löneskillnaderna för den egna personalen och uppmuntra tjänsteutövare att anta likalönspolitik när de utför offentliga kontrakt*". Europeiska kommissionen bör utarbeta obligatoriska åtgärder för att förbättra jämställdhet genom offentlig upphandling. I vissa medlemsstater finns det rättsliga regler om det, men det krävs här en mer konsekvent satsning i alla medlemsstater, och att fler obligatoriska regler införs på EU nivå.

Offentlig upphandling skulle kunna bli ett viktigt verktyg i arbetet med att åtgärda löneskillnader mellan kvinnor och män. Europeiska kommissionen har upprepade gånger erkänt att det är oacceptabelt att konsekvent misslyckas uppnå denna sedan länge etablerade princip. Upphandling erbjuder EU och medlemsstaterna ett medel att komma målet närmare med en kombination av effektiva incitament och påföljder, och de måste nu engagera sig att använda av den i det här sammanhanget.

## iii) Social delaktighet

EU:s program om social delaktighet uppmanar offentliga myndigheter att skapa en ram för att integrera utsatta grupper i arbetsmarknaden. Ett tvärsektionellt avtal som nyligen tecknats<sup>9</sup> av arbetsmarknadens parter om "*Inbegripande arbetsmarknader*" pekar också på behovet av politiska incitament att stimulera konkreta åtgärder. Lagstiftning om offentlig upphandling måste vara mycket mer flexibel för att främja sysselsättningstillfällen för de som är uteslutna från arbetsmarknaden.

Trots några välkomna positiva framsteg med reserverade avtal för skyddade verkstäder och företag för personer med funktionshinder i 2004 års revidering av direktiven bör det nu vara obligatoriskt för kontraktmyndigheter att alltid ha minst ett kontrakt med skyddade arbetsplatser för personer med funktionshinder, som t.ex. i Förenade kungarikets vägledning om artikel 19 (Regel 7 UK).

Åtgärder i direktiven bör göras mer flexibla och utvidgas till stöd för de som varit arbetslösa länge och ungdomar och hjälpa dem att få kompetens, utbildning och arbete, samt främja mångfald vad gäller ras, funktionshinder, kön, sexuell läggning, och religiös tro på arbetsplatser genom offentliga kontrakt. Ännu viktigare är det att satsa på sådana åtgärder under den ekonomiska krisen, då arbetslösheten ökar och sysselsättningstillfällen minskar mycket mer dramatiskt för utsatta grupper.

---

<sup>8</sup> COM(2007)424

<sup>9</sup> [http://www.etuc.org/IMG/pdf\\_20100325155413125.pdf](http://www.etuc.org/IMG/pdf_20100325155413125.pdf)



#### iv) Anständigt arbete

EU har en politik<sup>10</sup> om anständigt arbete, och trots det inriktas EU:s handelspolitik och offentliga upphandling alldeles för litet på anständiga löner och villkor, arbetsnormer och arbetsmiljö. Vad har hänt med Europeiska kommissionens princip om rättvis lön i offentlig upphandling? Om arbetstagare i u-länder utnyttjas och lever i misär kommer de inte att generera någon köpkraft eller efterfrågan och det kommer därför inte att finnas någon grund att bygga social och ekonomisk utveckling i deras länder. EU kan inte utsätta sig för kritik att unionen endast stöder hållbar ekonomisk tillväxt som politisk princip för och inom Europa, och inte utanför<sup>11</sup>. Medlemsstater bör uppmuntras att ratificera ILO konvention 94 om arbetsklausuler i offentliga avtal, och andra ILO normer och konventioner som främjar arbets- och fackliga villkor och friheter, och EU bör inkludera dessa krav i förhandlingar om handel och upphandlingskontrakt.

Upphandling måste också ta hänsyn till somliga tjänsters speciella särdrag som t.ex. sociala, omsorgs- och välfärdstjänster, som kräver en bestämd organisation och reglering, samt tillräckligt med välutbildad, kompetent personal att erbjuda effektiva kvalitetstjänster<sup>12</sup>. Social dumpning och illojal lönekonkurrens kan ha förödande konsekvenser för dessa känsliga tjänster.

#### v) "Bästa värde" (inte lägsta pris)

Lägsta pris triumferar alldeles för ofta, och tolkningen av *mest fördelaktiga anbud för kontraktmyndigheten* tolkas alldeles för snävt. Under den ekonomiska och finansiella krisen har trycket på budgetar fått allt fler myndigheter att bevilja anbud till lägsta pris, i stället för att bedöma de vidare fördelarna över hela kontraktperioden och de långsiktiga fördelarna med att anta en mer socialt ansvarig upphandlingspolitik. Offentliga myndigheter måste också bedöma kostnaderna för att inte ha hänsyn till breda sociala hänsyn. Att acceptera lägsta pris kan äventyra kvaliteten på jobb och tjänster. Danska fackliga organisationer har, t.ex. nyligen granskat de 15 %-20 % kostnadsbesparingar som uppnåtts genom outsourcing av lokala omsorgstjänster. Fackförbunden fann att skillnaden uppstod för att de nya företagen använde sig av personal med lägre utbildning, litade mer på deltidsanställda, och inte betalade för övertid<sup>13</sup>. Med andra ord sker kostnadsminskning på bekostnad av arbetstagare och att försämra kvaliteten på de tjänster som utförs – uppenbarligen bara en skenbar besparing.

#### vi) Hållbar utveckling

Lissabonfördraget har bl.a. hållbar utveckling av Europa och jorden som målsättning. Trots att EU bekräftat att hållbar utveckling omfattar sociala och miljöhänsyn såväl som ekonomiska beaktanden, krävs mycket mer framsteg, i synnerhet vad gäller sociala hänsyn.

Oavsett om en produkt eller tjänst är hållbar kommer det i de flesta fall att krävas eftertanke om huruvida den utmynnar ur en hållbar tillverkningsprocess, d.v.s. en process som är socialt, miljömässigt och ekonomiskt hållbar. Det nuvarande allmänna upphandlingsdirektivet ger tekniska specifikationer gällande tillverkningsförfaranden<sup>14</sup> och Europadomstolen har tolkat dessa regler så att tillåta tekniska specifikationer med avsikt att främja mer hållbara produktionsprocesser. Den tolkningen stöds vidare av integrationsprincipen, som säger att målet för *hållbar utveckling* bör

---

<sup>10</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=323&langId=en>

<sup>11</sup> Kommissionens yttrande om rättvisa löner sade att all sysselsättning skall ersättas rättvist. Tillsammans med de 10 'dimensioner' på arbetskvalitet, och ILOs begrepp "anständigt arbete" (som lägger till socialt skydd) erbjuder de en gemensam ram för att förbättra kvaliteten på sysselsättning.

<sup>12</sup> Belägg från arbetsförmedlingen och yrkesutbildningstjänster i Tyskland visar, t.ex., att offentliga myndigheter som beviljar anbud med utgångspunkt från låga bud vid anbuds-förfaranden leder till en allmänt nedåtgående spiral, där betydligt lägre löner utbetalas, antalet otrygga och visstidsanställningar ökar kraftigt, och lönetabeller (för nya avtal eller personal som kommer in på arbetsmarknaden) försämras.

<sup>13</sup> [se för mera detaljer FOA \(DK\)](#)

<sup>14</sup> Direktiv 2004/18/EC, artikel 23 och bilaga VI.



integreras i alla EU:s samt medlemsstaternas lagar och politik. Lissabonfördraget bekräftar rollen som hållbar utveckling har i hjärtat av EU:s målsättningar, t.o.m. i dess externa relationer<sup>15</sup>.

Det leder till betydande förgreningar att integrationsprincipen kräver att EU:s politik och verksamhet integrerar målsättningar om *hållbar utveckling* - och inte bara miljömål, sociala mål, och ekonomiska mål för sig. Det omfattande begreppet hållbar utveckling som flätar samman ekonomiska, miljö- och sociala komponenter är en förutsättning för utveckling som är miljömässigt hållbar på lång sikt. Tillägg 5 till nuvarande upphandlingsdirektiv hänvisar uttryckligen till integrationsprincipen och understryker att direktivet har för avsikt att tillåta kontraktmyndigheter att använda offentliga upphandling som verktyg att implementera målsättningar för hållbar utveckling<sup>16</sup>.

Vidare står det i klausulen: *“Ingenting i detta direktiv ska förhindra att åtgärder införs eller genomdrivs som är nödvändiga för att skydda offentlig politik, offentlig moral, offentlig säkerhet, hälsa, människo- eller djurliv, eller att bevara plantliv, i synnerhet med hänsyn till hållbar utveckling, under förutsättning att dessa åtgärder överensstämmer med fördraget”*.<sup>17</sup>

Direktivets avsikt är därför tydlig att ange innehållet och räckvidden för upphandlingspolitik som att omfatta upphandlingsmål som innebär att främja hållbar utveckling. Det är också hur Europadomstolen har tolkat upphandlingsdirektiven, vilket illustreras av målet *Wienstrom*.<sup>18</sup>

Europeiska kommissionen tog 2004 fram en handledning<sup>19</sup> om grön upphandling, som sedan följts upp av särskilda mål och andra positiva förslag från EU. Efter ett oantagbart uppskov kom slutligen en handledning om social upphandling i oktober 2010, som dock har mycket mer blygsamma förslag och saknar mål. I båda dessa handledningar försöker kommissionen begränsa räckvidd och innehåll för upphandlingskriterier vad gäller hållbara tillverkningsförfaranden. I stället fortsätter kommissionen att påstå att upphandlingskriterier bör begränsas endast till produkternas fysiska kvalitet och kännetecken.

Granskningen av upphandlingsdirektiven måste sikta till att klargöra hur kriterier gällande alla tre hållbarhetspelare – sociala, miljö- och ekonomiska – kan integreras i offentlig upphandlingspolitik, i enlighet med Lissabonfördraget och integrationsprincipen. Direktiven borde innehålla tydligare och mer positiva bestämmelser om att effektivt främja de sociala och miljömässiga dimensionerna, och tillåta mer utrymme för sådana hänsyn att tas med i beräkningen när kontrakten tilldelas. En ledande riktlinje vid tilldelning av kontrakt bör vara kvaliteten på produkter och tillverkningsmetoder och -förfaranden i förhållande till deras hållbarhet. Både sociala och miljöhänsyn är viktiga i detta sammanhang, och det ska inte endast få förekomma en snäv inriktning på produkternas fysiska kvalitet och kännetecken. EU riskerar genom att främja en snäv inriktning att kväva innovation och positiv utveckling vad gäller produkters hållbarhet och företagens sociala ansvarsskyldighet. Det

---

<sup>15</sup> Artikel 3, stycke 2 säger att EU skall “inrätta en inre marknad” och säger vidare i samma stycke, att EU skall följa en hållbar utveckling av Europa vad beträffar alla tre pelare (ekonomisk, miljö- och social). Stycke 5 i artikel 3 säger vidare att EU, i förhållande till resten av världen, skall bidra till “hållbar utveckling av jorden, solidaritet och ömsesidig respekt bland folken, fri, rättvis handel, utrota fattigdom och skydda mänskliga rättigheter.” I fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, artikel 11 upprätthåller Lissabonfördraget bestämmelserna i artikel 6 i fördraget om Europeiska gemenskapen (TEC), som främjar implementering av principen om hållbar utveckling i definitionen om all annan politik och verksamhet.

<sup>16</sup> Under artikel 6 i fördraget (om Europeiska gemenskapen) ska miljöskydds krav integreras i definitionen och implementering av gemenskapspolitik och -verksamhet som artikel 3 av det fördraget hänvisar till, i synnerhet i syfte att främja hållbar utveckling. *Direktivet klargör därför hur kontraktmyndigheterna kan bidra till miljöskydd och att främja hållbar utveckling*, samtidigt som det säkerställer möjligheten att få bästa värde/valuta för pengarna för kontraktet.

<sup>17</sup> Direktiv 2004/18/EC, tillägg 6.

<sup>18</sup> [Case C-448/01, EVN AG v Austria \[2003\] ECR I-14527.](#)

<sup>19</sup> [http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/buying\\_green\\_handbook\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/buying_green_handbook_en.pdf)

står i bjärt kontrast till EU:s politiska engagemang för företagens sociala ansvarsskyldighet<sup>20</sup>, att främja i innovation, forskning och teknisk utveckling, and kommer att ha allvarliga skadeverkningar på utvecklingen av socialt ansvar i den offentliga och privata sektorn över hela världen, såväl som på utsikterna inom EU för forskning, utveckling och innovation.

Inom offentlig upphandling bör EU och nationella mål fastställas i riktning mot att öka antalet kontrakt som tilldelas med utgång från "ekonomiskt mest fördelaktiga kontrakt" snarare än lägsta pris, med hänsyn till ett brett urval sociala och hållbarhetsbeaktanden. Europeiska kommissionen bör stödja detta med vägledning, kontroll och fackgranskning.

#### **vii) Utveckling och EU:s externa dimension**

Lissabonfördraget inkluderar minskning av fattigdom och fri och rättvis handel som målsättningar för EU, och ändå gör EU lagstiftning och riktlinjer från Europeiska kommissionen det inte lätt för kontraktmyndigheter att ge företräde åt Rättvisemärkta produkter vid offentlig upphandling. Intern och extern EU politik bör vara sammanhängande, inte undergräva varandra, vilket erkänns av "EU:s koherens för utvecklingspolitik"<sup>21</sup>. Det är dags att skrida från ord till handling. Vidare har externt tilldelade offentliga upphandlingskontrakt och handelsavtal som förhandlat med u-länder allt för ofta och perverst nog negativa snarare än positiva konsekvenser för social och ekonomisk utveckling i dessa länder. Bistånd från Europa kan ofta fullständigt förblekna jämfört med den skada eller förlust som u-länder drabbas av genom en aggressiv liberaliseringsupphandlings- och handelspolitik

Beslut som drivs av lägsta pris främjar en ständig press nedåt på löner och arbetsnormer och överutnyttjande av mark, resurser och arbetstagare i u-länder, och hämmar positiv, hållbar tillväxt och fördelar. Inriktningen måste vara på anständigt arbete och hållbar tillverkning. Det krävs att EU:s interna och externa politik är konsekvent.

Europeiska kommissionen gav den 9 november 2010<sup>22</sup> ut sin nya handelsagenda, som omfattar förslag om de externa aspekterna av offentlig upphandlingspolitik, och täcker bilaterala handelsavtal med utomstående länder. Samtidigt som vikten av utländska offentliga upphandlingsmarknader för det europeiska näringslivets konkurrenskraft erkänns, bör Europeiska kommissionen inte snävt inskränka den politiska räckvidden, utan snarare uppmuntra EU:s handelspartners att främja hållbar utveckling i alla dess dimensioner i sin offentliga upphandlingspolitik, och utarbeta åtgärder att förhindra arbetsnormer samt arbetstagarrättigheter och -villkor, och exploatering av miljön, från att undergrävas.

---

<sup>20</sup> [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/corporate-social-responsibility/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/corporate-social-responsibility/index_en.htm)

<sup>21</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/development/general\\_development\\_framework/r12534\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r12534_en.htm)

<sup>22</sup> <http://ec.europa.eu/trade/trade-growth-and-jobs/>

### **viii) Miljö, klimat, utsläpp**

Det finns en stor klyfta mellan uttalade löften och praxis i detta område. Inom handels- och upphandlingsförfaranden för material, naturresurser och energi riktas mycket uppmärksamhet på att skaffa varor, produkter, material och energikällor billigt och riktigt. Otillräcklig omsorg visas för miljöhänsyn i landet där dessa kommer från, särskilt i u-länder, vilket i stället uppmuntrar ohållbart utnyttjande och tillverkning till lägsta kostnad.

Leverantörsländer och deras invånare upplever relativt få fördelar av dessa bottenpriser, med nedtryckta löner och förskräckliga arbetsvillkor, samtidigt som de bär ofattbara kostnader vad gäller miljö-, sociala, hälso- och klimatskador. Grödor produceras med förbjudna bekämpningsmedel som tränger in i väsentliga vattendrag och marken, leder till sjukdom och ofta döden. Arbetstagare har sällan skydd när de sprutar dess kemiska medel och lider sjukdom och blir funktionshindrade. Massavverkning av skog leder till förödande jordskred, och att plantor och djur dör ut. Hur passar det in med EU:s klimat- och miljöpolitik? Upphandling och handelspolitik måste bygga in obligatoriska krav för att hindra denna destruktiva praxis.

### **ix) Social dialog**

EU fungerar som sekretariat för ett antal sociala dialogkommittéer; Maastrichtförfarandet inrättade en tvärsektionell social dialog för att möjliggöra lagstiftning med utgångspunkt från avtal mellan parterna inom det sociala området. Tyvärr är dock samråd med fackliga organisationer och främjande av deras engagemang och roll i upphandlingspolitiken inte alls märkbar. Det finns heller ingen hänvisning till fackets och deras sociala parter roll och vikt i handelspolitiken när EU-avtal förhandlas.

Europeiska kommissionen måste bli mer inbegripande och understryka fackliga insatsers roll och vikt från första början av upphandlingsförfarandet, d.v.s. långt innan eventuella funderingar på att outsourca kontrakt, i framtida upphandlingspolitik och lagstiftande handlingar. Fackliga organisationer spelar en väsentlig roll när det gäller att vakta mot onormalt låga anbud, som involverar att bjuda under och social dumpning, att främja rättvisa löner, anständigt arbete och goda villkor, jämställdhet, arbetsmiljö och kvalitet och tillgång till produkter och tjänster. Vi skulle vilja se en utveckling av fackets engagemang i Europeiska kommissionens expertgrupper eller projektgrupper inom detta område.

### **x) Förenkling i motsats till socialt hållbart**

Montis rapport nämner offentlig upphandling och tar upp frågan om huruvida en granskning skulle leda till större integrering av horisontella politiska målsättningar i upphandling. Om dessa målsättningar fokuserar på EU:s sociala, sysselsättnings-, anständigt arbete-, arbetsnormer-, rättvis handel-, miljö och hållbarhetspolitiska målsättningar skulle vi helt klart stödja en sådan utveckling. Dokumentet hänvisar också till behovet att *förenkla* och *skärpa* offentliga upphandlingsregler. De av oss som följt detta policyområde under en längre tid noterar att det faktiskt var drivkraften bakom den senaste omarbetningen 2004, då ett antal direktiv kombinerades och konsoliderades. Vi anser att Europeiska kommissionen i sin omarbetning 2004 inte gick så långt som det borde med att klargöra och stärka de sociala, sysselsättnings- och hållbarhetspolitiska dimensionerna i direktiven. Vi uppmanar kommissionen att acceptera att förenkling inte får bli en synonym för *avreglering*. I utvärderingen bör fokus inte vara inriktad på att avlägsna det som företag ofta överdrivet kallar *administrativa bördor* och *SMF-ovänlig lagstiftning*, men bör inrikta sig på att få en riktig balans mellan de ekonomiska, social och miljödimensionerna för hållbar upphandling.

### **xi) Offentlig (intern) upphandling i motsats till liberalisering/privatisering**

EU:s upphandlingspolitik driver privatisering och liberalisering av upphandling över att respektera myndigheters rätt att utföra tjänster och verksamhet internt. Ändå är fördragen helt på

det klara med att offentliga myndigheter bör ha rätt att välja utförare, vilket stärks av Lissabonfördragets avsnitt om offentliga tjänster.

EU har inget mandat att främja OPP och ändå sker detta<sup>23</sup> med berätt mod trots överväldigande belegg för alltför höga kostnader och dålig kvalitet på tjänster, struktur och varor. Herr Montis dokument nämner detta som *friktion*, men tror att han kan lösa det genom ett *klarläggande* av internt.

Argumenten för värdet att främja internt utförande av verksamhet och tjänster måste åter uttryckas positivt hos EU och medlemsstaterna. Vi måste lära av läxorna efter denna stora ekonomiska och finansiella kris, att massliberalisering inte är svaret när det gäller att främja stabil, hållbar ekonomisk tillväxt och välbefinnande. Det lagrar förskräckliga konsekvenser för framtiden, och alldeles för ofta är det de oskyldiga, lågavlönade, utsatta som betalar priset för kasinokapitalismens vanvett som tillåtits lamslå nationers finanser över hela världen, och som nu ödelägger offentliga tjänster medan regeringar genomdrivar omdömeslösa åtstramningsprogram i stället för att försöka stimulera ekonomin.

### **xii) Ansvarsskyldighet i försörjningskedjan**

Europeiska kommissionens kontrakt gör huvudleverantören ansvarig för underleverantörers handlingar och arbete, men sätter inte upp detta som norm för lagstiftningspolitik i offentlig upphandlingslagstiftning. Det måste inrättas, ansvarsskyldighet i försörjningskedjan måste stärkas och underleverantörers ansvar skärpas, kontrolleras och genomdrivas med skadestånd.

### **xiii) Transparens**

Transparens beträffande hur och var offentliga medel används måste öka. Transparens är också viktig som socialt mål på ett antal plan i förhållande till hur kontrakt utförs och av vem. Denna information bör vara offentlig, inklusive kvalitets- och tillgänglighetskriterier, samt sysselsättnings- och villkorskriterier. Offentliga myndigheter bör självklart ha plikt att kontrollera tjänsteutförande och sysselsättningsnormer.

Europeiska kommissionen säger att den stöder transparens, men måste trygga att offentliga kontrakt underkastas högsta normer för offentlig kontroll. Innehållet bör inte hemlighållas på grund av "kommersiell känslighet" då det finns ett klart offentligt intresse i så många av dessa beslut.

Transparens verkar ibland användas som ursäkt att undvika användning av kvalitativa upphandlingskriterier. Förespråkare för den synpunkten argumenterar att kvalitativa kriterier är mycket svårare att tillämpa konsekvent och objektivt, och att de därför inte kan tillämpas transparent. Europadomstolen har dock klargjort att kravet på transparens inte innebär att kontraktsmyndigheten måste anta kriterier som är "kvantitativa eller enbart gäller priser"<sup>24</sup>. I stället har domstolen konstaterat att "t.o.m. där kriterier som inte uttrycks kvantitativt inkluderas i anbudsspecifikationerna måste de tillämpas objektivt och enhetligt så att anbudet kan jämföras, och de är uppenbarligen relevanta för att identifiera det mest fördelaktiga anbudet"<sup>25</sup>. Vidare har domstolen gång på gång påpekat att bästa sätt att trygga att kvalitativa upphandlingskriterier tillämpas objektivt och enhetligt är att göra anbudsurvalsförfarandet och de kriterier som används för att bedöma anbud - inklusive den relativa vikt som olika kriterier beviljas - tydligare, mer transparent och lättare att granska.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Se kommissionens nyligen utfärdade meddelande om OPP

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0615:FIN:EN:PDF> som säger att kommissionen "kommer att komplettera medlemsstaternas aktioner att rätta till hinder att utveckla OPP och främja att de används." För kritik av OPP och förslag till alternativ se <http://www.epsu.org/a/4217>

<sup>24</sup> Mål Nr. T-59/05 *Evropaiki Dinamiki – Proigmena Sistimata Tilepikinonion Pliroforikis AE v European Commission* [2008] All ER (d) (Sep), punkterna 58-59.

<sup>25</sup> *Ibid.* sid 47-48, 58-59.

<sup>26</sup> Se mål Nr. C-470/99 *Universale-Bau and others v. EBS* [2002] ECR I-11617 (samt de mål som citeras där); se också Mål Nr. C-331/04 *ATI EAC Srl e Viaggi di Maio Snc and Others v ACTV Venezia SpA and Others* [2005] ECR I-10109; Mål Nr. C-532/06 *Lianakis mål v Municipality of Alexandroupolis* [2008] ECR I-251.

**Signatörorganisationer:**

ClientEarth – [www.clientearth.org](http://www.clientearth.org) Kontakt: Janet Pritchard

EFBWW – European Federation of building and woodworkers [www.efbww.org](http://www.efbww.org) Kontakt: Werner Buelens

EFFAT – European Federation of Food Agriculture and Tourism [www.effat.org](http://www.effat.org) Kontakt: Kerstin Howald [k.howald@effat.org](mailto:k.howald@effat.org)

EPSU – European Public Service Unions [www.epsu.org](http://www.epsu.org) Kontakt – Penny Clarke [pclarke@epsu.org](mailto:pclarke@epsu.org)

FERN – [www.fern.org](http://www.fern.org)

GMB – British Trade Union (Multi-sector) [www.gmb.org.uk](http://www.gmb.org.uk) Kontakt: Kathleen Walker Shaw [kathleenwalkershaw@gmbbrussels.be](mailto:kathleenwalkershaw@gmbbrussels.be)

SOLIDAR – [www.solidar.org](http://www.solidar.org)

UNISON – British Public Sector Trade Union [www.unison.org.uk](http://www.unison.org.uk) Kontakt: Margie Jaffe

EFTA - European Fair Trade Association }

FLO - Fairtrade Labelling Organizations International}

WFTO - World Fair Trade Organization}

Kontaktperson för ovanstående tre organisationer: Sergi Corbalán, Fair Trade Advocacy Office  
Coordinator [www.fairtrade-advocacy.org](http://www.fairtrade-advocacy.org) [corbalan@fairtrade-advocacy.org](mailto:corbalan@fairtrade-advocacy.org)