



# INGET OFFENTLIGT UPPHANDLINGSKONTRAKT UTAN KOLLEKTIVAVTAL

En kortfattad rapport för den 6:e UNI Europa-konferens  
Belfast, 25-27 Mars 2025



# INGET OFFENTLIGT UPPHANDLINGSKONTRAKT UTAN KOLLEKTIVAVTAL

---

Under parollen "Inget offentligt upphandlingskontrakt utan kollektivavtal" uppmanade 106 fackföreningsledare från 59 länder EU-kommissionens ordförande att ändra reglerna för offentlig upphandling. Uppmaningen undertecknades under UNI Europas senaste konferens i april 2021 och följdes av en intensiv och ambitiös kampanj som förde upp frågan överst på den politiska dagordningen.

Nu, fyra år senare, går UNI Europa från att sätta agendan till att utforma politiken eftersom Europeiska kommissionen har aviserat att man inom en snar framtid kommer att se över reglerna för offentlig upphandling.

Detta är en stor framgång, men ännu är ingenting vunnet. Den politiska kampanjen kring kollektivavtalsförhandling och offentlig upphandling ser ut att bli utmanande och utdragen. Om vi ska kunna göra verklig skillnad för arbetstagarna kommer det att vara avgörande att UNI Europas medlemsförbund, tillsammans med EFS och hela fackföreningsrörelsen, gör en enad insats.

Denna rapport ger en beskrivning av de motiv som ligger bakom UNI Europas kampanj om offentlig upphandling (avsnitt 1), UNI Europas krav (avsnitt 2) och en översikt av själva kampanjen (avsnitt 3).

## 1 Motivering

# INGET OFFENTLIGT UPPHANDLINGSKONTRAKT

UNI Europas regionkonferens 2021 "Framåt genom kollektivavtalsförhandlingar" slog fast att starkare ställning för kollektivavtalsförhandlingar ska vara den vägledande prioriteringen för federationen under de kommande åren.

På policynivå har UNI Europa identifierat två viktiga drivkrafter för att uppnå detta mål. Den första är den pågående diskussionen om ett direktiv om adekvata minimilöner. Här ingår ett politiskt mål om 80 procents täckning av kollektivavtalsförhandlingar. EU-länder med lägre täckning är skyldiga att ta fram nationella handlingsplaner för att främja kollektivavtalsförhandlingar. För det andra har UNI Europa identifierat offentlig upphandling som en viktig drivkraft för att främja kollektivavtalsförhandlingar genom att utnyttja de europeiska offentliga myndigheternas köpkraft.

Offentlig upphandling är den process offentliga myndigheter tillämpar för att köpa varor, tjänster eller byggtreprenader från privata företag. För att se till att inköpsbesluten håller hög kvalitet och för att undvika korruption är denna process starkt reglerad i europeisk och nationell lagstiftning.

Det fanns tre viktiga skäl till att starta UNI Europas kampanj om kollektivavtalsförhandling och offentlig upphandling. För det första pressas arbetsvillkoren i ett antal sektorer (t.ex. fastighetsunderhåll och bevakningstjänster, grafiska, konst och underhållning), delvis till följd av upphandlingspolitiken. Att lägsta pris betonas i offentlig upphandling innebär att kontrakt ofta tilldelas den som lägger det lägsta budet.

**För det andra** behövs robusta och heltäckande offentliga politiska instrument för att främja kollektivavtalsförhandlingar. Att organisera och bygga upp starka fackföreningar är en nödvändig grund, men det är också viktigt att ha ett stödjande regelverk för kollektivavtalsförhandlingar. De europeiska offentliga myndigheternas köpkraft kan och bör användas för att stärka kollektivavtalsförhandlingarna. Den potentiella effekten av denna draghjälp är betydande, eftersom cirka 15 % av Europas BNP, eller 2 biljoner euro, spenderas årligen genom offentlig upphandling.

**För det tredje** är de nuvarande politiska idéerna och initiativen om offentlig upphandling utformade för att främja så kallad "hållbar" offentlig upphandling (som avser miljömässig, social och ekonomisk hållbarhet). De fokuserar dock nästan uteslutande på [miljö- eller gröna initiativ](#). Det är därför nödvändigt att

# INGET OFFENTLIGT UPPHANDLINGSKONTRAKT

lägga större vikt vid den "sociala" delen av hållbarheten för att uppnå ett mer balanserat resultat.

Samtidigt visar UNI Europas analys att det nuvarande europeiska juridiska ramverket för offentlig upphandling inte är lämplig för ändamålet. Ett av syftena med 2014 års direktiv om offentlig upphandling, som ersatte 2004 års version, var att möjliggöra och garantera mer social offentlig upphandling. I praktiken hindras dock social offentlig upphandling av målen om att säkerställa transparens och maximera konkurrensen. Som en följd av detta avgörs fortfarande cirka 50 % av de offentliga upphandlingarna baserat på lägsta pris, och i vissa länder uppgår det till hela 95 %. Att välja lägsta pris sker på bekostnad av tjänsternas kvalitet, arbetstillfällen av hög kvalitet och ett mer socialt Europa som helhet.

Det största problemet med EU:s nuvarande regelverk för offentlig upphandling är att (1) det fortfarande råder för stor rättslig osäkerhet kring social offentlig upphandling och (2) det är alltför beroende av myndigheternas goda vilja om det finns några sociala villkor eller inte. I stället för att vara en drivkraft för sociala framsteg bidrar offentliga utgifter därför alltför ofta till social tillbakagång och att det sämsta alternativet vinner.

- **Rättslig osäkerhet:** Offentliga myndigheter som inkluderar tydliga hänvisningar till kollektivavtal i urvals- eller tilldelningskriterierna står med de gällande reglerna inför en komplex rättslig ram och utmanas ofta i [domstol](#). Följden är att offentliga myndigheter fortfarande tvekar inför att ta risker och därför väljer kriteriet lägsta pris. Arbetsgivare som betalar för låga löner och förnekar arbetstagare deras grundläggande rättigheter får därmed en konkurrensfördel i offentliga upphandlingar vilket leder till att det sämsta alternativet vinner. Ett tydligt rättsligt ramverk som tillåter sådana hänvisningar skulle avsevärt bidra till att förenkla regelverket för offentliga myndigheter.
- **Frivillighet:** Social offentlig upphandling bygger oftast på frivilliga åtgärder från offentliga myndigheters sida. Därmed är även respekt för grundläggande rättigheter i arbetslivet ett godtyckligt snarare än ett obligatoriskt utslutningskriterium. Detta legitimerar det tysta godkännandet av social dumpning och gör det svårare att förhindra att företag som inte uppfyller kraven utsluts från offentliga upphandlingskontrakt.

## 2 Strategi

UNI Europas strategi bygger på övertygelsen om att det ligger i allmänhetens intresse att offentliga upphandlingskontrakt enbart tilldelas företag som är parter i kollektivförhandlingsavtal som åtminstone omfattar löner och allmänna arbetsvillkor. Offentliga medel ska inte gå till företag som söker konkurrensfördelar genom låga löner och dåliga arbetsvillkor. Offentliga medel bör faktiskt användas för att få till stånd anständiga löner och arbetsvillkor i stället för att undergräva dem. Vårt mål är att ändra EU:s regelverk för offentlig upphandling för att skapa ett europeiskt ramverk som bidrar till att uppnå detta. I praktiken eftersträvar vi en översyn av EU:s lagstiftning om offentlig upphandling som slår fast följande:

- Medlemsstater och nationella myndigheter bör vara skyldiga att införa regler för offentlig upphandling som främjar kollektivförhandlingsavtal och kollektivavtalsförhandling. Framför allt måste EU-rätten tydligt ange att sådana bestämmelser inte kan bedömas som diskriminerande och inte behöver vara kopplade till sakfrågan.
- När det gäller tilldelningskriterierna bör offentliga myndigheter vara skyldiga att ge företräde åt företag som har kollektivavtal, men också att ge ytterligare företräde i linje med hur gynnsamma företagets avtal är för arbetstagarna.
- När det gäller urvalskriterierna bör offentliga myndigheter vara skyldiga att se till att åtminstone löner och arbetsvillkor överensstämmer med de normer som fastställs i de rådande kollektivavtalen i de sektorer och regioner som omfattas enligt nationell lagstiftning och praxis.
- Företag som vägrar att förhandla om eller tillämpa kollektivavtal bör hindras från att få offentliga upphandlingskontrakt. Offentliga entreprenörer måste vara skyldiga att som ett villkor för det offentliga kontraktet säkerställa att full respekt visas för ILO:s grundläggande arbetsrättigheter, inklusive effektiva verkställighetsmekanismer för alla ekonomiska aktörer, även i underleverantörskedjan. Överträdelser måste vara en obligatorisk grund för uteslutning.

# INGET OFFENTLIGT UPPHANDLINGSKONTRAKT

- EU måste sätta upp ambitiösa och progressiva mål för täckningen av kollektivavtal i offentlig upphandling, eftersom offentlig upphandling ger EU en enorm draghjälp för att uppnå 80 % täckning av kollektivavtal, i enlighet med minimilönedirektivet.

Dessutom bör Europeiska kommissionens lagstiftare samråda med arbetsmarknadens parter i arbetsintensiva sektorer om huruvida det är lämpligt att anta särskild lagstiftning om upphandling i arbetsintensiva sektorer, som förstärker den förbättring som anges i punkterna 1-5 ovan.

## 3 UNI Europas kampanj för offentlig upphandling

UNI Europa har valt ett budskap som fokuserar på den offentliga finansieringens roll i förhållande till kollektivavtalsförhandling och facklig organisationsrätt.

Kampanjen har tre huvudinriktningar. Den första är att **skapa kunskap** och sprida kunskap för att informera allmänheten och institutionerna om hur de nuvarande reglerna misslyckas med att garantera tjänster av hög kvalitet, bra jobb, rättvis konkurrens och rättssäkerhet för upphandlande myndigheter. Den andra är att mobilisera fackföreningar och **arbetsmarknadsparter**. Den tredje är att driva en påverkanskampanj som riktar sig till EU:s institutioner för att öka trycket på EU att agera i frågan.

### 3.1 Argument och information

Data, exempel och lösningar. När UNI Europa har försökt förklara arbetet med och kraven på offentlig upphandling har den första frågan som ställts handlat om konkreta uppgifter, goda och dåliga exempel och politiska lösningar.

UNI Europa har därför under de senaste fyra åren aktivt samlat in, analyserat och spridit all denna information. År 2021 publicerades ett första [faktablad](#) om offentlig upphandling, som snabbt följdes av en [rapport](#) med titeln "Putting your money where your mouth is". Parallellt med detta ansökte UNI Europa om och fick EU-finansiering för ett projekt för att samla in exempel på god praxis inom social offentlig upphandling i städ- och säkerhetssektorerna ([PROCURFAIR](#)). Förutom forskning har UNI Europa framgångsrikt lobbats för att Europaparlamentets utskott för sysselsättning och sociala frågor (EMPL) ska

# INGET OFFENTLIGT UPPHANDLINGSKONTRAKT

starta en studie i ämnet ([The Social Impact of Public Procurement](#)). År 2023 publicerades ytterligare en [rapport](#) som jämför grön och social offentlig upphandling (*Green pave the way for social*), samt en [onlinekarta](#) som samlar exempel på var offentliga upphandlingar har gått fel. Alla rapporter och publikationer finns på UNI Europas [webbplats](#).

Dessa kombinerade insatser har satt UNI Europa på kartan i denna fråga och gjort oss till en auktoritet när det gäller teknisk och politisk information. Den ökade medvetenheten ledde också till vissa spridningseffekter, med tydliga hänvisningar till offentlig upphandling i en nyligen publicerad [ELA-rapport](#) om svart arbete.

## 3.2 Facklig verksamhet och social dialog

En annan handlingslinje var inriktad på fackföreningar och social dialog. Under UNI Europas kongress 2021 undertecknade därför [fackliga ledare](#) från medlemsförbunden det tidigare nämnda öppna brevet. Dessutom mobiliserades personal inom fastighetsunderhåll och bevakningstjänster i samband med Internationella rättvisedagen (15 juni) med en demonstration framför Europaparlamentet 2023 och en till den 1 oktober 2024.

### Nyckelpersoner ger sig ut på gatorna: 1 oktober 2024

Den 1 oktober 2024 samlades över 1 000 nyckelpersoner - städare, säkerhetsvakter och livsmedelsanställda - från nio europeiska länder i Bryssel för att kräva bättre löner och villkor för miljontals arbetstagare genom en upphandlingsreform.

Arbetstagare, fackföreningsledare och ledamöter av Europaparlamentet fördömde "kapplöpningen mot botten", tävlingen om att vara sämst, som orsakas av EU:s nuvarande upphandlingsregler, som prioriterar lägsta pris på bekostnad av arbetstagarnas välbefinnande.



# INGET OFFENTLIGT UPPHANDLINGSKONTRAKT

Demonstrationen kom en dag efter att ett öppet brev från över 100 ledande ekonomer runt om i världen, däribland Thomas Piketty och Isabella Weber, uppmanat till "en reform av EU:s regler för offentlig upphandling som stärker kollektivavtalsförhandlingens ställning och förbättrar arbetsvillkoren i arbetsintensiva sektorer som städning, säkerhet och matjänster". På demonstrationens morgon träffade ledamöter av Europaparlamentet några nyckelpersoner under ett frukostmöte för att diskutera behovet av att revidera direktivet om offentlig upphandling.



För det andra har man kommit överens om gemensamma uttalanden i frågan inom ramen för de sociala dialogerna inom olika sektorer i Europa. De två branschkommittéerna för social dialog för [privat säkerhet](#) och [städning](#) enades om gemensamma uttalanden där man bland annat uppmanar Europeiska kommissionen att "överväga att anpassa reglerna för offentlig upphandling för samhällsviktiga tjänster och arbetsintensiva branscher (...) för att se till att kollektivavtal respekteras, skyddas och främjas genom offentlig upphandling".

Efter dessa gemensamma UNI Europa-deklarationer enades EFFAT (European Federation of Food, Agriculture and Tourism Trade Unions) också om en gemensam deklaration om offentlig upphandling inom cateringbranschen. Dessa uttalanden visar arbetsgivarnas intresse av att ha lika villkor på marknaden för offentlig upphandling, där företag utan kollektivavtal inte kan bjuda under företag som respekterar kollektivavtal.

På branschöverskridande nivå har Europeiska fackliga samorganisationen (EFS) också gjort offentlig upphandling till ett fokusområde för sitt arbete. I förhandlingarna om direktivet om adekvata minimilöner lobbade EFS hårt för att få med en ambitiös artikel om offentlig upphandling och



# INGET OFFENTLIGT UPPHANDLINGSKONTRAKT

kollektivavtalsförhandling. Behovet av att sociala villkor värderas högre i offentliga utgifter har också en framträdande plats i EFS handlingsplan. På samma sätt driver andra europeiska fackliga federationer som [EFFAT](#), [EFBWW](#), [EPSU](#), ETF och [industriAll](#) aktivt på för att direktivet om offentlig upphandling ska ses över.

På nationell nivå har ett antal medlemsförbund i UNI Europa varit drivande för att få till stånd nationella lösningar för offentliga medel och kollektivavtalsförhandlingar. Exempel på sådant arbete finns i Belgien, Danmark, Spanien, Storbritannien, Tyskland och Sverige. I Tyskland har ver.di varit en stark förespråkare för så kallade *Tariftreue Gesetze*, lagar som tillåter eller kräver att offentliga upphandlingar har som krav att kollektivt överenskomna standarder ska efterlevas.

UNI Europa har också varit aktiv när det gäller att främja offentlig upphandling av hög kvalitet under den nuvarande rättsliga ramen, genom att tillsammans med andra publicera "Best-Value"-guider för [lokalvård](#) och [privat säkerhet](#). Med hjälp av UNI Europa har EESK publicerat ett initiativyttrande om offentlig upphandling inom sektorerna för lokalvård och fastighetservice.

## 3.3 Rikta in sig på de europeiska institutionerna

Strategiskt syftar kampanjen till att påverka **EU:s institutioner** i frågor som rör social offentlig upphandling, med ett tudelat mål. Defensivt syftar kampanjen till att säkerställa att den sociala dimensionen av hållbar upphandling får tillräcklig uppmärksamhet vid en eventuell framtida översyn av direktivet om offentlig upphandling eller relaterade direktiv. Offensivt syftar kampanjen till att säkerställa att översynen av direktivet fokuserar på att försvara och främja kollektivavtalsförhandling genom offentliga utgifter.

UNI Europas kampanj fokuserar på de tre viktigaste lagstiftande institutionerna i EU: Europaparlamentet, Europakommissionen och Europeiska unionens råd. Kort sagt spelar alla tre en viktig roll när det gäller att anta eller ändra europeisk lagstiftning. Endast Europeiska kommissionen har rätt att vidta lagstiftningsinitiativ. Eventuella ändringar av direktivet om offentlig upphandling måste därför initieras av EU-kommissionen. Europaparlamentet spelar en roll när det gäller att sätta fokus på frågor och problem genom skriftliga och muntliga frågor, utfrågningar, resolutioner etc. Rådet företräder

# INGET OFFENTLIGT UPPHANDLINGSKONTRAKT

medlemsstaterna och består därför av företrädare för deras regeringar. Europaparlamentet, rådet och kommissionen antar lagstiftning gemensamt.

UNI Europa samarbetade med **Europaparlamentets ledamöter** (MEP) genom att försöka få så många ledamöter som möjligt att ställa sig bakom vårt allmänna krav. Efter lanseringen av vår kampanj skrevs ett "löfte" som lades fram för ledamöterna i Europaparlamentet. Genom att skriva under löftet gick ledamöterna med på att stödja vårt krav i Europaparlamentet. Detta arbete bidrog till flera hänvisningar till kollektivavtalsförhandling i samband med offentlig upphandling vilket nyligen inkluderades i resolutionen om stärkt social dialog (2023/2536), rapporten om den europeiska planeringsterminen (2022/2151), resolutionen om en EU-strategi för att främja industriell konkurrenskraft, handel och arbetstillfällen av hög kvalitet (2023/2513) och resolutionen om EU:s handlingsplan för den sociala ekonomin (2021/2179). Utskottet för sysselsättning och sociala frågor (EMPL) beslutade dessutom att beställa en studie om kollektivavtalsförhandling och social offentlig upphandling, och anordnade en offentlig utfrågning i ämnet.

Inför valet till Europaparlamentet fortsatte arbetet med att påverka det framtida Europaparlamentet genom att arbeta med europeiska partier för att få in starka skrivningar om offentlig upphandling och kollektivavtalsförhandling i deras valmanifest. Alliansen för offentlig upphandling, som består av samordnarna för grupperna Vänster, De gröna, S&D och EPP i utskottet för sysselsättning och sociala frågor, [lanserades](#) i april 2024 och [återlanserades](#) i juli 2024, efter Europaparlamentsvalet, för att påverka EU-kommissionens agenda.

Detta leder oss till den andra huvudinstitutionen, **Europeiska kommissionen**. Kampanjen syftade till att öka kommissionens medvetenhet genom öppna brev, skriftliga frågor och offentliga forum. Som nämnts tidigare inleddes kampanjen med ett öppet brev från fackföreningsledare till kommissionär Thierry Breton. Följaktligen ställde ett antal parlamentsledamöter skriftliga frågor till kommissionen i frågan. Därefter ombads kommissionen och dess personal att kommentera frågan i offentliga forum som UNI Europas och EFS möten, offentliga utfrågningar i Europaparlamentet och svar på öppna brev. Under lång tid avvek kommissionen inte mycket från sin ursprungliga ståndpunkt, men den 15 januari 2024 kom ett genombrott när kommissionär Nicolas Schmidt meddelade att kommissionen skulle titta på lösningar, inklusive rättsliga sådana, för att säkerställa social offentlig upphandling. Von der Leyens politiska program för 2024-2029 innehöll dessutom en översyn av direktiven om offentlig

# INGET OFFENTLIGT UPPHANDLINGSKONTRAKT

upphandling, dock utan att specificera hur de sociala aspekterna skulle behandlas i en sådan översyn.

Särskilda [skriftliga](#) och [muntliga frågor](#) ingick i utfrågningarna av de nominerade EU-kommissionärerna Roxana Mînzatu och Stéphane Séjourné. Det var positivt att båda förklarade att de skulle försöka få till stånd en social översyn av direktiven om offentlig upphandling, dock utan att specificera hur.

## 4 Framtidsutsikter

De kommande månaderna och åren kommer att vara avgörande för utformningen av den offentliga upphandlingen i Europa och för om den kommer att driva på eller fortsätta att förhindra sociala framsteg. Utsikterna är oroväckande. De senaste EU-initiativen är inriktade på att minska byråkratin, avreglera och öka konkurrenskraften, medan sociala prioriteringar verkar åsidosättas.

Ändå erkände kommissionens båda vice ordförande, Séjourné och Mînzatu, vikten av sociala frågor under sina utfrågningar. Regler för offentlig upphandling som stärker kollektivavtalsförhandlingen bidrar till detta. Nu är det upp till oss att omvandla detta erkännande till handling. Nästa fas av policyutvecklingen kommer att bli en kamp om framtiden för offentlig upphandling, och vi har inte råd att luta oss tillbaka.

**Inget offentligt upphandlingskontrakt utan kollektivavtal!** UNI Europa kommer att fortsätta att mobilisera och driva på för upphandlingspolicyer som skyddar arbetstagare och ger kollektivavtalsförhandlingen en starkare ställning. Anledningen är enkel: kollektivavtalsförhandling är det mest effektiva sättet för facket att göra skillnad för arbetstagarna.

# INGET OFFENTLIGT UPPHANDLINGSKONTRAKT

