

Ärende: VN/4099/2024

Begäran om utlåtande: Arbetsgruppens betänkande om regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av upphandlingslagen, försörjningslagen och 6 b § i straffregisterlagen

Lausunnonantajan lausunto

Propositionens allmänna mål och mål

Vad anser ni om propositionens allmänna mål och syften? Uppnår propositionen regeringsprogrammets allmänna mål om besparingar och ökad konkurrens?

Svenska handelshögskolan (Hanken) motsätter sig införandet av en 10 % minimigräns för ägande i inhouse-bolag i föreslagen form.

Reformen skulle äventyra de kostnadsinbesparingar som uppnåtts genom samarbetet mellan högskolorna inom ramen för det gemensamma bolaget Certia Oy.

Marknadsbaserade tjänster som uppfyller kraven inom högskoleadministrationen finns inte att tillgå, och sådana torde knappast heller uppkomma i och med den obalans som råder mellan denna "marknads" storlek och de investeringar som skulle krävas för att skräddarsy system för högskolorna.

Därmed kan lagförändringen inte leda till en ökning av användningen av konkurrensutsatta tjänster. Tvärtom skulle det leda till att vi och många andra högskolor skulle tvingas återföra de berörda funktionerna (nuvarande Certia-tjänster) till den egna förvaltningen. Detta skulle i sin tur höja högskolornas administrationskostnader avsevärt.

Vi anser att den föreslagna regleringen av inhouse-bolag bör beakta högskolesektorns särförhållanden och ekonomiska realiteter på ett bättre sätt.

Härtill noterar vi att beredningen av arbetsgruppens betänkande och därmed följande lagförslag om reglering av inhouse-företag är bristfällig. Betänkandet saknar bland annat en konsekvensbedömning av den föreslagna minimiägandegränsens påverkan på högskolesektorn samt en bedömning av förslaget i relation till grundlagens 123 § om universitetens autonomi. I arbetsgruppen har inte ingått representanter för högskolesektorn.

Beredning av upphandlingar

Syftet med de förslag som gäller beredningen av upphandlingar är att öka omsorgsfull beredning av upphandlingar, användningen av marknadskartläggningar samt konkurrensen vid offentlig upphandling. Målet är att få mer utbud och besparingar. I den lösning som föreslås i arbetsgruppens betänkande har man samtidigt strävat efter att säkerställa att den är ändamålsenlig med tanke på den praktiska upphandlingsverksamheten.

-

- Hur väl främjar förslaget till 65, 75, 124 och 125 § i upphandlingslagen användningen av marknadskartläggning och en omsorgsfull beredning av upphandlingen?

-

- Är de föreslagna medlen lämpliga för att uppnå dessa mål?

-

Begränsning av användningen av anknutna enheter

Vad anser ni om det krav på minimi innehav av anknutna enheter som föreslås i propositionen? Anser ni att det är ändamålsenligt och genomförbart?

Svenska handelshögskolan motsätter sig införandet av en minimigräns om 10 % för ägande i inhouse-bolag i föreslagen form.

Reformen skulle äventyra de kostnadsbesparingar som uppnåtts genom samarbetet mellan högskolorna inom ramen för det gemensamma bolaget Certia Oy.

Förslaget är inte ändamålsenligt och genomförbart.

Reformen skulle leda till att vi och många andra högskolor skulle tvingas återföra de berörda funktionerna (nuvarande Certia-tjänster) till den egna förvaltningen. Detta skulle i sin tur höja högskolornas administrationskostnader avsevärt.

Förslaget om reglering av inhouse-företag bör enligt vår uppfattning beakta högskolesektorns särförhållanden.

Certia har varit en viktig partner för Hanken i fyra år. Tidigare sköttes motsvarande funktioner i samarbete med Aalto. Samarbetet har möjliggjort betydande kostnadsbesparingar samt förbättrade lösningar för effektivitet och kvalitet i förvaltningen.

Certias 15 ägare (universitet och yrkeshögskolor) har ägoandelar mellan 0,04 % och 20 %. Hankens andel är 0,04 %. Vi hör till dem som skulle tvingas avstå från sitt ägande i Certia.

Hanken framhåller också hanteringen av våra språkliga särförhållanden. Genom inhouse-samarbete, såsom t.ex. Vasa-baserade Certia, kan behovet av service på svenska tillgodoses på ett betryggande sätt.

Som närmare beskrivs nedan (se svar på frågan "Vilka effekter anser ni att den föreslagna minimiägrändegränsen för sidosyftena har?"), finns inga marknadsbaserade tjänster tillgängliga för att hantera högskolornas administrativa behov. Eftersom marknadsalternativ inte finns, kan inte målet om ökad konkurrens enligt upphandlingslagen uppnås för de tjänster som vi erhåller av Certia.

Den mest sannolika följden av reformen är att högskolorna som avstår från sitt ägande i Certia tvingas återföra de berörda funktionerna till en intern administrativ funktion.

Att decentralisera de tjänster som Certia hanterar till mindre enheter skulle leda till förlust av stordriftsfördelar och att de uppnådda resultaten och ekonomiska fördelarna förloras.

Till exempel skulle enheterna för informationssysteminvesteringar öka avsevärt om de köps separat, och automatiseringen skulle bli svårare att genomföra. Som ett resultat skulle högskolornas förvaltningskostnader öka avsevärt, vilket skulle kunna leda till omfördelning av resurser från kärnuppgifter som forskning och undervisning.

Enligt det lagförslag som ingår i arbetsgruppens betänkande är det primära målet för upphandlingslagen fortfarande att effektivisera användningen av offentliga medel (2 §). Paradoxalt nog är det just detta som har kunnat åstadkommas genom högskolornas samarbete inom Certia, som har minskat sina produktionskostnader med 60 % på 12 år.

Som bakgrund till vårt utlåtande noterar vi att Konkurrens- och konsumentverket (KKV) har fastställt att endast 48 inhouse-bolag har fler än 10 ägare. Detta innebär att en del av dessa bolags ägare måste avstå från ägandet. Av dessa 48 bolag tillhör åtta samma koncern, och för dessa är den rättsliga påverkan av reformen otydlig, särskilt för universitetskoncerner.

Enligt KKV:s bedömning är det uppenbart att effekterna av minimiägrändegränsen på marknaderna kommer att vara små. Den potentiella allmännyttan är opropotionerlig i förhållande till den stora skada som regleringen medför för de upphandlande enheterna.

I högskolesektorn förstärks denna obalans. Som nämnts tidigare är Certias intäkter på cirka 14,7 miljoner euro försumbara i relation till redovisningsbyråmarknadens totalvolym på ca 1,3 miljarder euro, och därför kan det knappast förväntas några marknadseffekter. Däremot är den skada som detta innebär för högskolorna betydande. Denna analys av det allmänna intresset för denna specifika sektor har inte genomförts i betänkandet.

Upphandlingar som görs av inhouse-bolag, som t.ex. Certia, omfattas också av upphandlingslagen och är därför lika konkurrensutsatta som upphandlingar genomförda av de ingående enheterna själva. Hanken ifrågasätter starkt den grundläggande tanken i reformen om att upplösning av inhouse-bolag automatiskt skulle leda till ökad marknadsbaserad verksamhet.

Vilka konsekvenser anser ni att det föreslagna minimikravet på anknutna enheters ägarandel har?

Certia har genomfört omfattande systeminvesteringar. I gengäld har Hanken (och övriga ägare i Certia) inte investerat alls. Ifall vi skulle tvingas avstå från ägande i Certia skulle a) synnerligen betungande och brådskande investeringar stå för dörren och b) vi tvingas snabbt bygga upp en

intern administrativ organisation (och kunnande) för de funktioner som Certia ansvarat för. Dessa kostnader skulle bli avsevärt dyrare än de tjänster som nu erhålls genom Certia. Vi skulle förlora alla "stordriftsfördelar" av samarbetet.

Som ett enskilt exempel är kostnaden för en SAP-modul betydligt lägre när den är centraliserad än när den är decentraliserad, och varje nödvändig anpassning skulle behöva genomföras för varje högskola separat. I nuläget görs detta arbete endast en gång.

Certias ägare är av mycket varierande storlek, och förslaget till reform beaktar inte detta tillräckligt, vilket kan leda till orättvis behandling. Hanken är Finlands minsta universitet och riskerar därmed att drabbas orimligt hårt av reformen.

De kostnader som uppstår för högskolorna på grund av systeminvesteringar och uppbyggnaden av interna administrativa organisationer skulle bli mycket högre än de som uppstår genom Certias centralt upphandlade tjänster. Högskolorna skulle förlora stordriftsfördelarna.

Därför skulle både de högskolor som lämnar Certia och de som stannar kvar få högre kostnader, vilket skulle leda till en högre kostnadsbörda för skattebetalarna eller alternativt en minskning av den finansiering som är avsatt för utbildning och forskning.

Liknande effekter skulle uppstå om Certia "delades i två delar" i stället för att outsourcingen upphör. Om två mindre inhouse-företag genomför samma dubblade systeminvesteringar och anställer den personal som behövs för att producera tjänster, skulle de totala kostnaderna bli betydligt högre än om de genomförs i ett enda, enhetligt Certia.

Slutresultatet i båda genomförandalternativen är detsamma när det gäller upphandlingslagens primära mål: upphandlingsenheternas kostnadseffektivitet skulle försämrats och deras förmåga att uppnå effektivitets- och kvalitetsmål enligt upphandlingslagens 2 § skulle minska.

Hanken understryker att även KKV har bedömt att införandet av ett minimikrav för ägande skulle höja kostnaderna för den offentliga sektorn, eftersom reformen inte i tillräcklig mån beaktar skillnaderna mellan olika branscher, regioner samt olika upphandlingsenheter och enheter.

- **Om ändringen av anknutna enheter genomförs på det föreslagna sättet, vilka åtgärder och kostnader föranleds sannolikt av ändringen med tanke på de olika branscherna och allmänt i den organisation som ni företräder?**

Införandet av ett minimikrav på 10 % ägande skulle inte främja konkurrensen eftersom det inte finns några marknadsbaserade alternativ på grund av sektorns särskilda krav. Dessa särskilda krav inkluderar bland annat rapporteringsskyldigheter som fastställs av UKM och lagstadgade skyldigheter för högskolornas projektfinansiering.

I arbetsgruppens betänkande har det inte beaktats att administrationen inom universitets- och högskolesektorn är strikt reglerad. Tjänster som erbjuds inom sektorn måste ta hänsyn till omfattande specifik reglering som rör bland annat finansiering av universitet och högskolor, UKM:s licens-, avtal- och rapporteringsärenden, relationer med Finlands Akademi, reglering och rapportering relaterad till EU-projekt samt Statistikcentralens rapporteringskrav. Detta har

betydande ekonomiska konsekvenser, eftersom en viktig del finansieringen kommer från projektfinansiering och är därför underkastad ovan nämnda reglering.

Med tanke på Certias tjänster och system som hanterar en årlig penningström på upp till ca 2 miljarder euro och de uppgifter som behandlas i systemen, måste de tjänster som erbjuds och systemen som används vara av högsta möjliga kvalitet med hög data- och driftssäkerhet. Ekonomifunktionen är kritisk för högskolans verksamhet, och det går inte att ta några funktionella eller rapporteringsmässiga risker när det gäller hur administrationen organiseras. På grund av den omfattande regleringen av universitets- och högskolesektorn är administrativa processer mycket mer komplexa än vanliga processer, vilket innebär att de inte kan hanteras med färdiga programvaror. Vanliga redovisningsbyråer erbjuder inte de tjänster som passar högskolornas specifika behov.

På grund av den komplexa regleringen kräver systemen som används för att producera tjänster en betydande mängd bransch- och kundspecifik anpassning, vilket medför en betydande kostnadseffekt.

På grund av den höga transaktionsvolymen kan systemen inte skraddarsys manuellt utan måste byggas med avancerad automation som stöder den specifika regleringen.

De skraddarsydda system som krävs kan inte skapas marknadsbaserat, eftersom högskolesektorn är mycket liten jämfört med till exempel kommunsektorn. Ett bra mått på högskolesektorns är Certias omsättning, som efter de senaste outsourcingavtalen var cirka 14,7 miljoner euro 2023. (att jämföra med den finska redovisningsbyråmarknaden som omsätter ca 1,3 miljarder euro.) Det finns ett stort missförhållande mellan kostnaden för anpassningar och storleken på den tillgängliga marknaden, vilket gör det ekonomiskt ointressant för privata aktörer att utveckla färdiga programvarulösningar för högskolesektorn. Därför finns det inte några marknadsbaserade aktörer eller färdiga programvarulösningar, och någon konkurrens på denna marknad är knappast att vänta.

Vi skulle självfallet vara villiga att köpa tjänster från den fria marknaden, men bristen på utbud leder i praktiken till att det enda alternativet till Certia eller liknande inhouse-företag är att producera den nödvändiga administrationen internt, det vill säga att återkalla de outsourcade tjänsterna.

Ett alternativ till det gedigna behovet av skraddarsydda tjänster och system skulle vara att lätta på särdragen i regleringen av universitets- och högskolesektorn. Inom ramen för den gällande regleringen finns det emellertid inga marknadsbaserade alternativ för de tjänster som krävs av högskolesektorn.

Enligt informationen på sidan 69 i arbetsgruppens betänkande har Konkurrens- och konsumentverket (KKV) bedömt att de fördelar som motsvarar målen i regeringsprogrammet realiseraras endast om ägarna kan ersätta sina enhetsprodukter med marknadsbaserad produktion. Såsom ovan beskrivits uppnås inte detta gällande Certias tjänster utan införandet av en minimiprocent för ägande leder till att tjänsterna i huvudsak kommer att produceras internt inom högskolorna.

Av samma skäl kan Certias verksamhet inte anses snedvrída konkurrensen. Därmed instämmer Hanken i Finansministeriets avvikande mening, som uttrycker en stark åsikt om att arbetsgruppens

förslag saknar proportionerliga undantag för de situationer där en enhetsverksamhet inte snedvrider konkurrensen eller där ett tungt offentligt intresse skulle äventyras. Finansministeriets uttalande om små och medelstora kommuner samt välfärdsområden är också tillämpligt på högskolorna.

- **Vilka åtgärder tänker er organisation vidta som ägare till en anknuten enhet till följd av bestämmelserna om minimigränsen för ägande? (fortsätter verksamheten på marknadsvillkor, upplöses bolaget, upplöses bolaget, vidtas andra åtgärder?)**

Det mest troliga scenariot är att Hanken tvingas "ta hem" funktionen från Certia och a) investera i skraddarsydd system och b) anställa mera personal för att utföra arbetet.

Ett annat alternativ är att Certia delas upp i två företag och verksamheten i någon mån kan fortsätta i samma form som nu men tyvärr med en förhöjd kostnadsnivå.

Marknadsmässiga lösningar torde såsom ovan beskrivits inte föreligga.

- **Vilka ekonomiska eller andra fördelar medför ändringen sannolikt?**

Den föreslagna minimiägarandelen medför inga som helst ekonomiska eller andra fördelar utan den föreslagna reformen kommer att orsaka betydande extra kostnader.

Anser ni att de föreslagna övergångsperioderna för anknutna enheter är tillräckliga? Hur mycket tid behövs det för ändringarna?

Övergångsperioden enligt lagförslaget i arbetsgruppens betänkande är alltför kort. Under denna tid kommer inte Hanken inte att kunna anpassa sig till den nya situationen.

Precis som inom ICT-sektorn generellt har Certias programvarulicenser långsiktiga avtal, och övergångsperioden kommer att medföra dubbla kostnader. Vi kommer också att behöva ny personal för att producera tjänsterna internt, vilket kräver tid för rekrytering och utbildning.

Dessutom bör beaktas att när lagen träder i kraft, kommer många upphandlingsenheter att tävla om samma resurser, vilket kommer att försvåra och fördröja både rekryteringar och systemanskaffningar.

Också förhandlingarna om de nödvändiga arrangemang för ägande och avyttring kräver tid. Eftersom det inte finns några tvingande lagliga medel för att upplösa äganderätten, kan upplösningen av upphandlingsenhetens ägarstruktur endast genomföras genom frivilliga förhandlingar.

Övergångstiden bör vara minst fem år för att Hanken inte skall exponeras för betydande ekonomiska och funktionella risker.

Effekterna av lagförslaget kan försätta olika högskolor och deras intressenter i en ojämlik situation.

- **Vilka åtgärder som kräver en övergångsperiod föranleder skrivningen om anknutna enheter?**

Se ovan.

I de avvikande åsikter som bifogats betänkandet har det föreslagits undantag från kravet på anknutna enheters ägarandelar. Bör det föreskrivas om undantag från kravet? Vilka undantag är ändamålsenliga?

Hanken utgår ifrån att en minimiägarandel i inhouse-bolag inte alls borde införas.

Om emellertid ett sådant krav skulle införas, instämmer Hanken med Finansministeriets synpunkt gällande behovet av undantagsregler och anser att högskolesektorn och Certia bör beaktas antingen genom en särskild lag eller genom undantagsförfarande.

Certia tillhandahåller tjänster som är avgörande för högskolornas administrativa funktioner, som ekonomi-, löne- och personaladministration. Dessa tjänster är nödvändiga för att uppfylla högskolornas lagstadgade krav, såsom rapportering till Undervisnings- och kulturministeriet och för att hantera den rapportering som krävs inom projektfinansiering.

Certias betydelse kan jämföras med CSC:s roll. Precis som CSC stöder den vetenskapliga och utbildningsinfrastrukturen, stöder Certia högskolornas kritiska administrativa och ekonomiska infrastruktur. Dock behandlas företagen på olika sätt utan en rättfärdig grund i arbetsgruppens betänkande.

För CSC föreslås en särskild lag i arbetsgruppens betänkande som erkänner dess strategiska betydelse för vetenskapen och utbildningens infrastruktur och visar att avvikelser från minimiägarandelen är motiverad. Certias särskilda ställning bör likaså beaktas genom en särskild lag, på samma sätt som för CSC.

Enligt regeringsprogrammet och arbetsgruppens förslag fastställs en minimiägarandel (10 %) för enheter som är upphandlande myndigheter med hänsyn till allmännyttan. Allmännytta definieras inte uttryckligen som begrepp varken i regeringsprogrammet, arbetsgruppens betänkande eller i den gällande lagen, men en av de centrala tolkningarna av detta begrepp är troligtvis det som framgår av 2 § i den gällande upphandlingslagen, som fastställer upphandlingslagens mål. Enligt första stycket i denna paragraf är lagens mål bland annat att effektivisera användningen av offentliga medel och att främja kvalitativ, innovativ och hållbar upphandling.

Enligt lagförslaget är reformens syfte inte att avvika från dessa huvudsakliga mål med upphandlingslagen. I de fall där tillämpningen av minimiägarandelen i enskilda fall kan äventyra uppfyllandet av de primära målen i 2 § 1 mom. i upphandlingslagen, vore det rimligt att införa en möjlighet till undantagsförfarande i lagen.

Undantagsförfarandet skulle kunna förverkligas genom att ett avsnitt läggs till i 15 § i upphandlingslagen, där det stadgas att från minimiägarandelen kan avvika genom ett undantagslov beviljat av det behöriga ministeriet.

Säkerhet och försörjningsberedskap

Motsvarar propositionen era behov i fråga om säkerhet och försörjningsberedskap? Är den föreslagna

ändringen ett tillräckligt sätt att säkerställa att säkerheten förverkligas under upphandlingens livscykel med beaktande av ramvillkoren i EU:s upphandlingsdirektiv samt övriga bestämmelser om säkerhet och försörjningsberedskap?

-

Slopande av kravet på straffregisterutdrag

Syftet med förslaget om att slopa den obligatoriska användningen av straffregisterutdrag är att göra upphandlingsförfarandena smidigare och minska den administrativa bördan.

-

- I vilken utsträckning påverkar ändringen den administrativa bördan för de upphandlande enheterna å ena sidan och anbudsgivarna å andra sidan och främjar dessa mål?

-

Annonsering av upphandlingar

Vad anser ni om ändringarna i annonseringen om upphandlingar? Ökar de föreslagna ändringarna transparensen vid upphandling på ett ändamålsenligt sätt?

-

Övriga kommentarer

Hanken anser det uppenbart att förslaget om minimiägarandel i sin nuvarande form inte är förenligt med allmänintresset inom högskolesektorn.

Arbetsgruppens rapport beaktar inte på något sätt universitetens autonomi som skyddas av 123 § i grundlagen, och det finns ingen bedömning av huruvida en strikt begränsning av användningen av sidosammanslutningar skulle inkräkta på universitetens grundlagsstadgade rätt att bestämma över sin egen förvaltning, inklusive rätten att bilda universitetskoncerner och använda sidosammanslutningar för att effektivisera verksamheten.

Det bör noteras att utöver de grundlagsrättsliga problemen, innebär det föreslagna minimiägarandelskravet för högskolesektorn också ett faktiskt uppenbart motsatsförhållande till de effektiviseringsmål som ställts för universitetskoncerner samt de kostnadsbesparingar som eftersträvas genom gemensam förvaltning.

Hanken anser att förslaget bör återremitteras för vidare beredning så att de negativa effekterna för högskolesektorn beaktas och vägs mot de marknadsmässiga fördelar som kan uppnås genom reformen. De extra kostnader som reformen medför bör bedömas realistiskt, och det bör beaktas att detta i slutändan belastar skattebetalarna eller alternativt leder till nedskärningar i resurser för undervisning och forskning.

Hanken hoppas att de synpunkter som vi har presenterat i vårt utlåtande beaktas i det fortsatta beredningsarbetet av upphandlingslagens reform. Reformen kan främja upphandlingslagens centrala mål inom vår sektor endast om de specifika förhållandena för högskolesektorn beaktas.

Nyström Klas
Hanken Svenska handelshögskolan