



LUNDS
UNIVERSITET

Rektor

BESLUT

2019-09-19

Dnr V2019/1317

1(5)

Finansdepartementet
Avdelningen för offentlig förvaltning
Enheten för statlig förvaltning

Yttrande över remiss: Anslutning till Statens servicecenters tjänster för elektronisk beställnings- och fakturahantering (Fi2019/02671/SFÖ)

Lunds universitet har anmodats att yttra sig över rubricerad remiss.

Vi avstyrker den föreslagna förordningsändringen eftersom den:

- motverkar sitt syfte då den innebär minskad effektivitet och ökade kostnader – inte bara för Lunds universitet utan för statsförvaltningen som helhet
- skadar konkurrensen och allvarligt försvårar myndigheternas möjligheter att göra bra affärer
- vilar på bristfälligt underlag

Bakgrund

Förslaget innebär att Regeringen via förordningskrav, som föreslås träda i kraft den 1 januari 2020, vill göra ett antal myndigheter skyldiga att senast den 1 januari 2023 ha anslutit sig till Statens servicecenters (SSC) tjänster för elektronisk beställnings- och fakturahantering. Fakturahantering avser hantering av både leverantörs- och kundfakturor, inklusive hantering av in- och utbetalningar.

Förslaget ingår i Regeringens arbete med digitalisering och att effektivisera och minska administrationskostnader i statsförvaltningen och vilar på en rapport från SSC 2017 (Fi2016/00274/SFÖ) samt uttalanden i budgetpropositionen 2018 om att förordningsregleringen av myndigheters anslutning till SSC ska fortsätta.

Ett liknande förslag lades fram och remissbehandlades 2018, men med förslag på ett större antal myndigheter än nu, varav många små och medelstora. Lunds universitet omfattades inte av förslaget och var inte heller remissinstans. Det förslaget genomfördes inte eftersom det inte snabbt nog skulle ge tillräckliga volymer för att nå två mål för SSC: Att som en del i det s k Kirunapaketet starta ett kontor med 50 medarbetare i Kiruna och ge SSC förutsättningar att komma i ekonomisk balans senast år 2030. Det nu liggande förslaget omfattar därför färre men större myndigheter, bl a Lunds universitet och ytterligare åtta lärosäten, för att snabbare komma upp i volymer och tajma avvecklingen av Radiotjänst.

SSC bildades den 1 juni 2012, har ca 1400 medarbetare och ligger under Finansdepartementet. SSC sköter administration åt cirka 160 statliga myndigheter med fokus på administrativa tjänster och konsultstöd inom ekonomi, lön och HR. Från om med 1 juni 2019 ansvarar SSC även för landets alla servicekontor där privatpersoner eller företagare kan få lokal statlig service.

Lunds universitet anslöts under 2018 till SSC:s lönetjänster, och kan konstatera att erfarenheterna från det tyvärr liknar de som andra anslutna myndigheter har av SSC. I Riksrevisionens rapport om SSC (RiR 2016:19) framgår att många myndigheter inte anser att effektiviteten har ökat. När stordriften inom SSC inte passar för de lokala behoven måste man tillföra lokala resurser, med dubbelarbete och fördyring som följd. Lunds universitets erfarenhet är densamma, samt att leveranser och beställningar tar mycket längre tid och med en försämrad kvalitet i leveranserna då kunskap och förståelse för verksamhetsbehovet saknas. Erfarenheten är att den egna myndigheten inte längre har påverkansmöjligheter och tvingas acceptera fördyrande avtalade kostnader med underleverantörer till SSC.

Effektiv verksamhet och god hushållning

De uppgifter som SSC föreslås utföra enligt förslaget är i mångt och mycket sådant som Lunds universitet har tagit bort eller kommer att ta bort med hjälp av artificiell intelligens och dylik utveckling. Incitamentet för att göra detta är starkare om uppgifterna ligger kvar hos Lunds universitet än om de bryts ut och läggs på SSC.

I promemorian anføres som fördel att SSC kan bidra med en s.k. leverantörsportal och anslutning till Peppol, men detta har Lunds universitet redan på plats.

Enligt föreskrifterna om statliga myndigheters informationsutbyte ska statliga myndigheter effektivisera sina beställnings-, leverans- och fakturahanteringsprocesser. Detta har Lunds universitet redan i stor utsträckning gjort och flera av dessa effektiviseringar äventyras i och med en anslutning till SSC och innebär att vi backar 10-15 år i utvecklingen.

Servicecentertanken bygger på standardiserade tjänster och SSC har därför som utgångspunkt att alla kundmyndigheter ska använda samma kontoplan, register och dylikt, vilket ger ett tryck på kundmyndigheterna att anpassa sin verksamhet. Detta utgör ett mycket allvarligt problem, inte minst för universitet och högskolor som har en mångfacetterad verksamhet med olika förutsättningar för olika fakulteter och ämnesområden och höga krav på verksamhetsnära uppföljning. På sikt är det ännu allvarligare att upplägget, med att fler och fler tjänster för fler och fler myndigheter tillhandahålls av SSC, innebär att utvecklingen går från att vara behovsdriven till att vara utbudsstyrd. Att tillhandahålla ett utbud som är ändamålsenligt för alla verksamheter och där användarna är med och driver utvecklingen blir för tungrott, utan istället går utvecklingen mot ett mer och mer standardiserat utbud utan någon starkare koppling till hur verksamheternas behov utvecklas. Detta riskerar att hämma innovationen inom de administrativa processerna och ge negativa konsekvenser för statsförvaltningens effektivitet.

Att SSC tar över drift och förvaltning av verksamhetssystem är även ett hinder i digitaliseringsarbetet. Det blir betydligt tyngre och dyrare att få teknisk åtkomst till den information som behövs i arbetet med att digitalisera stödprocesserna. SSC utgår i sitt arbete från att kundmyndigheterna har identiska behov av informationsåtkomst, vilket ytterligare försvårar digitaliseringen eftersom myndigheternas behov i verkligheten ser mycket olika ut och varierar beroende av vilka stödprocesser de har och hur stödet har implementerats.

Inom inköp och ekonomi har Lunds universitet redan genomfört effektiviseringar och har en genomarbetad och effektiv modell för att hålla ihop stödsystemen, ekonomimodellen och support för att stödja vår kärnverksamhet, som utgörs av utbildning och forskning, på bästa sätt. Förslaget i promemorian skulle innebära att

detta bryts sönder och att Lunds universitet fråntas möjligheten att utforma och hantera delar av eller hela processer, vilket minskar utvecklings- och effektiviseringsmöjligheter, och inte minst möjligheter att verksamhetsanpassa system och rutiner.

Det nu liggande förslaget kommer för Lunds universitet bli innebära fördröjningar eftersom det införs fler steg i hanteringen. Ett exempel: Manuell hantering som Lunds universitet för många år sedan effektiviserat bort återinförs genom att SSC med sin förslagskontering kommer att lägga tid på att hantera leverantörsfakturer utan att tillföra något mervärde utan endast fördyra och fördröja hanteringen. Det är effektivare att fakturorna går direkt till den angivna referensen på Lunds universitet, den som har verksamhetskunnskap och vet vad transaktionen avser, istället för att ta omvägen via SSC.

Mer än hälften av Lunds universitets forskning, som omsätter ca 6 miljarder kronor och består av tusentals forskningsprojekt, är bidragsfinansierad, med en stor bredd av bidragsgivare, såväl svenska som utländska, som ställer olika krav på redovisning. Det krävs både kunnskap om institutionens/forskargruppens olika projekt, och kunskap om kontrakt och bidragsgivarnas olika krav, för att hantera och kontera fakturer rätt. Den kunnskapen finns bara hos de verksamhetsnära administratörerna och är svårt att hålla ens på central nivå på Lunds universitet, än mindre hos SSC. Utan verksamhetskunnskap finns risk för kostsamma fel, t ex kan felkontering av EU-projekt innebära att kostnader inte godkänns och att bidrag måste betalas tillbaka.

SSC:s tjänsteutbud innehåller inte all funktionalitet som krävs för att Lunds universitet ska kunna bedriva en effektiv och lagenlig verksamhet. I deras uppsättning av e-handelssystemet saknas t ex funktioner som behövs för att underlätta avtalstrohet och för att genomföra avtalsuppföljning samt förnyad konkurrensutsättning på ett ändamålsenligt sätt.

Sammantaget innebär förslaget allvarliga fördröjningar och försämringar både för Lunds universitet och för statsförvaltningen som helhet - både på kort och lång sikt. Förslaget strider därmed mot:

- Budgetlagen 3§: "I statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas."
- Högskolelagen 1 kap 4§: "De tillgängliga resurserna ska utnyttjas effektivt för att hålla en hög kvalitet i verksamheten."
- Myndighetsförordningen 3§: "Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och skall se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel."

Konkurrens, affärsmöjligheter och LOU

De aktuella tjänsterna erbjuds även av andra aktörer men i promemorian saknas analys och överväganden kring hur förslaget förhåller sig till konkurrensrättsliga regler.

Ju fler myndigheter som åläggs att ansluta sig till Statens servicecenter desto mer åsidosätts konkurrensen för de aktuella tjänsterna. På leverantörsmarknaden för e-handelssystem och ekonomisystem, har vi idag en marknad med få aktörer, nästintill en oligopolsituation. Det är endast ett fåtal leverantörer som maktar med

att satsa på att ha statliga myndigheter som målgrupp. Om för många stora statliga myndigheter samlas till en leverantör som SSC föreslår, ökar risken att vi går mot en monopoliserande situation. För att fortsatt ha åtminstone någon grad av konkurrens vore det bättre att ett större antal av de största myndigheterna - de som på egen hand klarar av att en effektiv hantering och som har kapacitet att själv genomföra upphandlingar - inte ansluts till SSC.

Lunds universitet instämmer med Brottsförebyggande rådets svar på motsvarande remiss (dnr Fi2018/02928/SFÖ) under föregående år, där de påtalade att efter en förordningsreglerad anslutning har myndigheten ingen möjlighet att sluta använda de aktuella tjänsterna. Förhandlingsutrymmet för de anslutna myndigheterna kommer därmed att bli obefintligt. Därmed ökar också risken att villkoren försämras, avseende såväl tjänsternas kvalitet som prissättning, för de anslutna myndigheterna till förmån för exempelvis kravet att SSC ska ha en ekonomi i balans senast år 2030. Anslutna myndigheter riskerar i det fallet att kostnaden ökar både i form av ökat avgiftsuttag från SSC och i form av ökad arbetsbelastning.

Socialstyrelsen påtalade i sitt svar 2018 en risk att myndigheten kan tvingas bryta mot gällande rätt, varav det mest uppenbara gäller Lagen om offentlig upphandling (LOU). De resonerade i sitt svar om att ett kontrakt i upphandlingsrättslig mening kan uppstå även mellan parter inom staten. Med hänsyn tagen till om parterna tillhör olika departement, har olika budget, olika regleringsbrev och olika myndighetsinstruktioner så kan den ena parten komma att betraktas som leverantör och den andra som upphandlande myndighet. Socialstyrelsen saknade överväganden i remissen som visar att myndigheterna vid anslutning av fakturahantering, lönehantering etc. inte bryter mot gällande rätt. Att genom förordning ge myndigheterna en obligatorisk skyldighet att ansluta sig till SSC fråntar inte myndigheterna ansvar från att följa LOU samt redan ingångna avtal. Lunds universitet instämmer i Socialstyrelsens slutsats att utredning av detta krävs.

Bristfälligt underlag

Förslaget har sin grund i delrapporten "En samordnad ekonomifunktion för statliga myndigheter" daterad 2017-02-20 (Fi2016/00274/SFÖ). Det finns stora brister och tveksamheter i den rapporten som gör att hela beslutsunderlaget kan ifrågasättas. Ett exempel: På s.36 i rapporten hänvisar SSC till en rapport från ESV (2014:46) som visar att medianvärdet för de 16 myndigheter som lämnade in underlag är ca 22.000 leverantörsfakturer per årsarbetskraft. SSC jämför sedan med att det nyckeltalet hos dem själva låg på 27.000 år 2015 och ca 35.000 år 2016. Statistiken i ESV-rapporten avser dock år 2012 och talen är därför inte jämförbara. Det hände därtill väldigt mycket inom e-handeln under perioden ifråga och statistiken avser dessutom myndigheter av olika storlek där själva storleken kan vara den största förklaringsfaktorn. Detta underlag använder SSC sedan för att beräkna en hypotetisk besparing i personalkostnader.

I remissvaren 2018 pekade många, bl a Arbetsgivarverket och Socialstyrelsen, dessutom på ett antal brister och frågetecken i förslaget, men förutom ett undantag så har inga av dessa bemötts. Istället är texten i liggande förslag nästintill identisk med den från 2018 (dnr Fi2018/02928/SFÖ).

Därtill kommer att förslaget på vilka myndigheter som ska anslutas har ändrats radikalt sedan förslaget både i den ovan nämnda delrapporten och i remissen 2018. Då var det en lång lista med bl a många små och medelstora myndigheter. Nu är det en kortare lista, med många stora myndigheter. Effektiviseringspotentialen för

staten som helhet blir således väldigt annorlunda och komplexiteten ökar. Trots detta har ingen kompletterande analys gjorts.

Slutsats

Lunds universitets uppfattning är att förslaget väsentligen saknar kvalitets- och effektivitetsvinster för föreslagna myndigheter och enbart har eventuella kortsiktiga regionalpolitiska fördelar. Förslaget kommer att leda till ökade kostnader för universitetet och riskera att skada lärosätets möjligheter att utvecklas mot ytterligare kostnadseffektivitet avseende de funktioner som föreslås övertas samt i närliggande områden. En stor del av de arbetsuppgifter som förslaget vill skapa för att bemanna ett Kirunakontor är av den arten att de utgör dubbelarbete och/eller redan är på väg att automatiseras bort, vilket gör satsningen även ur ett regionalpolitiskt perspektiv ineffektiv och skadlig.

Om förordningsförändringen ändå tillstyrks anser Lunds universitet att universitetet inte ska omfattas av beslutet.

Beslut

Beslut om att avge detta yttrande har fattats av undertecknad rektor i närvaro av förvaltningschef Susanne Kristensson efter hörande av representant för Lunds universitets studentkårer och efter föredragning av biträdande ekonomidirektör Agneta Sjöfors. I beredningen har även ekonomidirektör Filip Bengtsson deltagit.



Torbjörn von Schantz



Agneta Sjöfors
(sektionen Ekonomi)

Kopia:
Fakultetskanslierna
Sektionen Ekonomi
Sektionen HR
Universitetsledningens staber