



## Rektor

Handläggare:

Pia Grankvist  
Chef Ekonomiavdelningen

Regeringskansliet (Finansdepartementet)

## Yttrande över promemorian *Anslutning till Statens servicecenters tjänster för elektronisk beställnings- och fakturahantering* (Fi2019/02671/SFÖ)

Stockholms universitet har av Regeringskansliet (Finansdepartementet) anmodats att inkomma med synpunkter på promemorian *Anslutning till Statens servicecenters tjänster för elektronisk beställnings- och fakturahantering* (Fi2019/02671/SFÖ). Universitetet har följande att anföra.

### Sammanfattning

Stockholms universitet avstyrker den föreslagna förordningsändringen då den vilar på mycket bristfälligt underlag och saknar konsekvensanalys och därigenom leder till:

- att den i rak motsats till syftet minskar effektiviteten och ökar administrationskostnaderna – inte bara för Stockholms universitet utan för statsförvaltningen som helhet, d.v.s. hushållningen med statens resurser.
- att den skadar konkurrensen och försvagar myndigheternas möjligheter att göra bra affärer.
- att den underskattar den kompetens som krävs och den komplexitet hantering av ekonomirelaterade tjänster innebär för universitet och högskolor.

Dessutom bedöms Statens servicecenter (SSC) sakna förutsättningar för att på ett tillfredsställande sätt kunna hantera de komplexa, icke-standardiserade processer som förekommer vid universitet och högskolor, vilket innebär en stor risk för dubbelarbete samt att undantag blir kvar vid lärosätena.

### Bristfälligt underlag (avsnitt 3 *Bakgrund* i promemorian)

Stockholms universitet gör bedömningen att SSC:s underlag till den föreslagna förändringen är bristfälligt då ingen utvärdering har gjorts av befintlig verksamhet inom SSC samt att ingen utredning gjorts avseende myndigheter med mera komplex verksamhet.

Utgångspunkten för förändringen är volymbaserad för att täcka regionala behov. Utgångspunkten har inte varit effektiv verksamhet och hushållning med statens resurser.

De merkostnader som uppstår vid en anslutning till SSC ska finansieras inom myndighetens befintliga ramar. Stockholms universitet tillämpar, precis som andra lärosäten, en nationell redovisningsmodell för fördelning av indirekta kostnader, SUHF-modellen, vilket innebär att samtliga verksamheter ska bära sin andel av indirekta kostnader. Detta innebär i praktiken att de ökade kostnaderna för svensk regionalpolitik kommer att finansieras av utbildningsanslag, forskningsanslag och genom externa forskningsfinansiärer.

Förslaget underskattar den kompetens som krävs och den komplexitet som hantering av ekonomirelaterade tjänster innebär i vår mångfacetterade universitets- och högskolesektor. Om 50 årsarbetskrafter ska utbildas kommer det att ta lång tid att arbeta upp den erfarenhet och kompetens som krävs för att utföra uppgifter med kvalitet inom de olika myndigheternas specifika ekonomiadministrativa processer. ”Ekonomistyrningsverket är bekymrade över med vilken kvalitet SSC kommer att kunna utföra de nya arbetsuppgifterna. Ekonomistyrningsverket har hittills en inte helt positiv bild av SSC:s leverans och tjänsteutförande.” [källa: ”Remissvar Utökad anslutning till Statens servicecenters tjänster”, 2018-10-31]

Ansvar och befogenheter mellan SSC och respektive lärosäte är inte tydliggjort i promemorian.

Stockholms universitet anser att en kortsiktig regionalpolitisk lösning som innebär övertagande av redan standardiserade processer och stor risk för dubbelarbete inte är förenligt med universitetets kvalitetsarbete och -policy.

**Elektronisk beställningshantering** (avsnitt 4 *Myndigheters elektroniska beställnings- och fakturahantering ska samordnas i promemorian*)

Det stora flertalet ramavtal vid Stockholms universitet avser områden med ett stort antal artiklar och kombinationer av artiklar, t.ex. molekylärbiologiska produkter, antikroppar, elektronikkomponenter, m.m. där enstaka avtal kan omfatta 100.000 artiklar eller mer. I samband med upphandlingarna av dessa avtal, samt övriga upphandlade ramavtal är en av alla parametrar som tas upp beställningsflöde (logistik) och detta har ett direkt samband med e-beställning.

Vidare vid upphandling av kontrakt, främst utrustning, behandlas även där beställningsflödet och även här är e-beställning en viktig del för att avgöra tidpunkt för beställning, tillägg av upphandlade optioner samt framtida serviceavtal med abonnemang.

Ur Riksrevisionens granskningsrapport ”Statens servicecenter - Har administrationen blivit effektivare?” (RiR 2016:19): ”Ett vanligt skäl till att kostnadsminskningar för personal inte har kunnat realiseras är att dubbelarbete och kontroller kvarstår samt att SSC inte utför vissa arbetsuppgifter. En myndighet nämnde t.ex. att köp av e-handelstjänsten inneburit att kundmyndigheten fått förstärka med personal för att det ofta förekommer frågor om avtalet och för att processen för enklare småinköp har försvårats.” [...] ”Generellt sett är myndigheterna minst nöjda med kvaliteten i e-handelsdelen av de ekonomirelaterade tjänsterna.”

Ovanstående innebär i praktiken att, i syfte att uppnå en effektiv implementering av avtalen, det är en framgångsfaktor att det sker i nära samarbete mellan upphandling och e-handel. När de som ska ge service till en verksamhet kommer för långt ifrån den blir det närmast omöjligt att ge adekvat service. Enligt föreskrifterna om statliga myndigheters informationsutbyte ska statliga myndigheter effektivisera sina beställnings-, leverans- och fakturahanteringsprocesser. Detta har Stockholms universitet redan i stor utsträckning gjort och flera av dessa effektiviseringar äventyras i och med en anslutning till SSC. Även sådant som anförs att SSC kan bidra med, såsom en leverantörsportal och anslutning till PEPPOL, har Stockholms universitet redan på plats.

Med nu givet förslag ser det istället ut som att det blir en längre implementeringsprocess för nya avtal samt risk för behov av flera nivåer av hantering. Dessutom ökar risken för fel och ett ökat behov av avvikelshantering uppstår, vilket i klartext betyder: merarbete.

Vidare kan en, utöver dagens behov av inköpssupport, betydande utökning avseende administrativt stöd vid Stockholms universitet bli aktuell.

E-handelsverksamheten vid Stockholms universitet är en del av den centrala inköps- och upphandlingssektionen. Bakgrunden till detta är att hela inköpsprocessen hanteras av sektionen och omfattar hela inköpskedjan, från beställning till betalning. Detta innefattar bl.a. upphandling, elektronisk beställning (e-handel), spendanalys, uppföljning, stöd, utbildning och avtalsförvaltning. Dessa delar bildar en integrerad enhet så att det inte är möjligt att bryta ut ett enskilt moment utan att helheten påverkas. E-handelsverksamheten är således ingen isolerad process utan en viktig del av Stockholms universitets inköpskedja. Samarbetet mellan upphandlarna och e-handelsgruppen är centralt i inköpsprocessen och nödvändigt för att avtal och beställningsprocess ska bli anpassade för berörd verksamhet. Samarbetet består framförallt av en tidig dialog när förfrågningsunderlaget tas fram, om hur e-beställningar ska ske, t.ex. om det krävs särskilda anpassningar av formulär, m.m. Efter avslutad upphandling överlämnas de färdiga avtalen för anslutning i Stockholms universitets E-handelsportal. Detta är ett effektivt arbetssätt då frågeställningar och problemlösning kan hanteras snabbt och enkelt inom samma organisatoriska enhet. Under avtalstiden har e-handelsgruppen dialog med både leverantörer och beställare i verksamheten.

E-handeln har haft en positiv utveckling på Stockholms universitet. Antalet beställningar i E-handelsportalen har stadigt ökat sedan den infördes januari 2014. Detta är ett resultat av det nära samarbetet mellan e-handelsgruppen och upphandlare, samt beställare i verksamheten, och e-handelsgruppens arbete med utbildning och uppföljning av verksamhetens användning av E-handelsportalen. Mot denna bakgrund vore det olyckligt att bryta ut den elektroniska beställningshanteringen ur en väl fungerande och integrerad inköpsprocess.

Andra faktorer som talar emot förslaget är att Stockholms universitet i likhet med andra universitet har en decentraliserad organisation, både geografiskt, men även när det gäller ansvar och befogenheter.

Vidare bedriver Stockholms universitet högspecialiserad forskning inom en rad olika områden, och inköpsprocessen måste ha en flexibilitet som kan möta de varierande förutsättningar som finns vid universitetet. För att möta detta krävs ett nära samarbete mellan upphandlare, e-handelsgruppen samt de som utför beställningarna, men även med leverantörerna. Det är således inte möjligt att standardisera inköpsprocessen när det gäller merparten av universitetets inköpsvolym. Mot den bakgrunden är det av stor vikt att det finns en central funktion som hanterar hela inköpsprocessen och som är ett stöd till beställarna. Möjligheterna att styra såväl upphandling som e-beställningar skulle försämrats utan lokal närvaro. Det finns en uppenbar risk att verksamheten skulle välja att göra inköp vid sidan av regelverket.

Enligt uppgift från SCC ska förslaget förstås så att SSC kommer att administrera de gemensamma statliga ramavtalen och respektive myndighet de myndighetsunika. En sådan uppdelning framstår som onaturlig då ramavtal inom samma myndighet, i Stockholms universitets fall med en decentraliserad organisation, skulle hanteras på olika sätt. Detta skulle skapa en otydlighet och vore inte ändamålsenlig utifrån vad som beskrivs ovan.

**Elektronisk fakturahantering** (avsnitt 4 *Myndigheters elektroniska beställnings- och fakturahantering ska samordnas i promemorian*)

Det är otydligt vad i processen SSC föreslås ta över. Stockholms universitet måste fortfarande initiera både köp och sälj (kund och leverantör).

Fyrtiotvå procent av universitetets forskning, som omsätter drygt tre miljarder kronor, består av bidragsfinansierad verksamhet, med ett stort antal projekt och med en stor bredd av bidragsgivare, såväl svenska som utländska, som ställer olika krav på redovisning. Det krävs både kännedom om institutionens/forskargruppens olika projekt och kunskap om kontrakt och bidragsgivarnas olika krav för att hantera och kontera fakturor rätt. Den kännedomen finns bara hos den verksamhetsnära administrationen och är svår att hålla ens på central nivå på Stockholms universitet, än mindre hos SSC. Utan god verksamhetskännedom finns risk för kostsamma fel, t.ex. kan felkontering av EU-projekt innebära att kostnader inte godkänns och att bidrag måste betalas tillbaka.

Efter kontakt med SSC visar det sig att det kostar mera med en anpassad kontoplan än att använda den av SSC erbjudna standardkontoplanen. SSC konterar endast baskonto och inte övriga dimensioner i kontosträngen, vilket inte skapar något mervärde för universitetet. Förslaget underskattar nämligen komplexiteten i konteringen. Att kontera baskonto är den enklaste delen av konteringen. Det finns nackdelar med och stor risk att en standardiserad kontoplan inte stödjer uppföljningsbehovet som finns vid Stockholms universitet. Vid standardiserade flöden blir det dessutom svårt att ta hänsyn till lärosätens egna arbetssätt med intern kontroll, inbyggda kontrollsteg, osv. Detta kommer att kräva mera kontroll och uppföljning i efterhand, vilket inte innebär en besparing för Stockholms universitet.

Mest problematiskt är hur SSC tänker säkerställa att intäkten/kostnaden bokförs rätt om SSC ska kontera. Stockholms universitet är mycket bekymrade över att den interna kontrollen

kommer att minska samt över att det kan innebära många fel och ge ett försämrat förtroende för Stockholms universitet. Det blir inte en effektivare hantering vilket helt är i strid med våra kvalitetskrav.

**Leverantörsfakturor** - Uppgifter inom detta område kräver dualitet och eftersom vissa betalningar fortsatt kommer att behöva göras av Stockholms universitet så kommer det att krävas ett antal personer som arbetar med de reskontrauppgifter som skulle återstå. Vidare krävs en bibehållen eller ökad kompetens av nuvarande medarbetare både centralt och på institutioner för att kunna utföra kontroller och även vara ett stöd för handläggare vid SSC.

Ett exempel är förslagskontering. Här är nyttan låg då det som regel går enklare och snabbare för en medarbetare som har verksamhetskunnskap. Erhålls tjänsten från SSC krävs det istället att mottagare kan avgöra korrekthet för annars ökar istället risken för att det blir fel.

Hantering av leverantörsfakturor och betalningar är ofta tidskritisk. Hur snabb är expressbetalning och kommer institutioner på Stockholms universitet kunna få sina betalningskvittenser som de ofta behöver omgående? Ett övertagande av SSC skulle avsevärt minska service till både Stockholms universitets verksamhet och dess leverantörer.

Det beräkningsunderlag som SSC har avseende fakturavolymer är inte korrekt. Stockholms universitet borde ges möjlighet att ta fram korrekta siffror.

**Kundfakturor** - Fakturering sker idag från flera olika system. Det kommer inte att vara möjligt att leverera underlag/filer till SSC för att de skulle kunna sköta denna fakturering. Framtagande av fakturaunderlag tillsammans med det faktum att Stockholms universitet har en extern leverantör som står för distribution gör att Stockholms universitet inte heller kan se någon tids- eller ekonomisk besparing.

Stockholms universitet riskerar dessutom att verksamheten i ännu större utsträckning kommer att försöka kringgå att skapa en faktura, d.v.s. att antalet kortbetalningar och vilda inbetalningar kommer att öka. Det är dessa inbetalningar som är tidskrävande och som Stockholms universitet även fortsättningsvis kommer att behöva hantera.

#### **Hantering av informationssäkerhet samt digitalisering (Avsnitt 6 Konsekvenser i promemorian)**

Lönesystemet Primula som används av ett 40-tal myndigheter, däribland Stockholms universitet, och som tillhandahålls av SSC, misstänks ha blivit utsatt för ett dataintrång av en anställd. Personen ska ha kunnat komma åt personuppgifter och annan känslig information för runt 45.000 anställda. Detta uppger Dagens Nyheter, 2019-08-14. Händelsen betecknas av SSC som ”mycket allvarlig” och den har polisanmälts och rapporterats till Datainspektionen.

Stockholms universitet sätter mycket stort värde på ypperlig kvalitet vad gäller informations- säkerhet och dataintrånget i Primula är fullständigt oacceptabelt. Det är mycket



bekymmersamt att SSC har haft allvarliga brister i säkerhetshandlingen. SSC har inte uppvisat den kompetens och effektivitet som sektorn behöver.

Att SSC tar över IT-system är även ett klart 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.

### **Tidigare erfarenhet av SSC:s tjänster (Avsnitt 6 Konsekvenser i promemorian)**

Lunds universitet anslöts under 2018 till SSC:s lönetjänster och kan idag konstatera att erfarenheterna från det tyvärr liknar de som andra anslutna myndigheter har av SSC. I Riksrevisionens granskningsrapport "Statens servicecenter - Har administrationen blivit effektivare?" (RiR 2016:19) kan man läsa 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. Så har det idag blivit för Lunds universitet.

### **Slutsatser**

Stockholms universitet anser att den föreslagna förordningsändringen vilar på kortsiktiga åtgärder för att ge regionalpolitiska fördelar och inte tar hänsyn till de negativa konsekvenserna avseende kvalitets- och effektivitetsaspekter som den innebär för de föreslagna myndigheterna och följaktligen för statsförvaltningen som helhet. Förändringen riskerar att leda till att fokus flyttas från universitetets egna möjligheter till utveckling att bli än mer kostnadseffektivt, till att säkra och kontrollera kvaliteten i SSC:s leveranser.

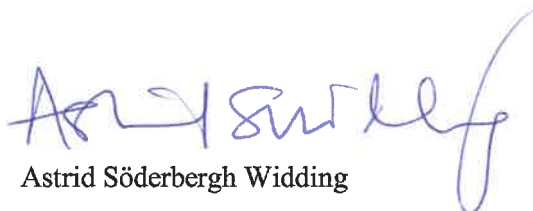
Sammantaget innebär detta att den föreslagna förändringen riskerar att leda till kvalitetsförsämring och fördyring, både för Stockholms universitet som enskild myndighet och för statsförvaltningen som helhet och därmed bl.a. strider mot:

- 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."

Om förordningsförändringen ändå tillstyrks önskar Stockholms universitet inte omfattas av beslutet.



Detta beslut är fattat av rektor, professor Astrid Söderbergh Widding, i närvaro av universitetsdirektör Eino Örnfeldt. Studeranderepresentanter har informerats och haft tillfälle att yttra sig. Övrig närvarande har varit Anna Riddarström, Ledningssekretariatet (protokollförare).



Astrid Söderbergh Widding



Pia Grankvist