



UMEÅ UNIVERSITET

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

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

Finansdepartementet har anmodat Umeå universitet att yttra sig över "Anslutning till Statens servicecenters tjänster för elektronisk beställnings- och fakturahantering". Rektor har fastställt yttrandet. I beredningen av yttrandet har universitetsförvaltningens ledning inbjudits att lämna synpunkter på remissen.

Kort sammanfattning

Umeå universitet avstyrker den föreslagna förordningsändringen eftersom den:

- motverkar sitt syfte då den innebär en minskad effektivitet och ökade administrationskostnader – inte bara för Umeå universitet utan för statsförvaltningen som helhet
- minskar den statliga närvaron i landet vad avser delen som berör Umeå universitet
- vilar på bristfälligt underlag där aspekter av stor betydelse för frågan om en anslutning inte är tillräckligt utredda
- inte beaktat de informationssäkerhetsrisker som ansamlingen och aggregeringen av information innebär
- skadar konkurrensen, vilket riskerar ökade kostnader.

Med anledning av ovanstående synpunkter anser Umeå universitet att vi inte ska omfattas av beslutet som det är formulerat i förslaget.

Innan ett beslut att ansluta universitetet, eller någon annan myndighet, till Statens servicecenter (SSC) bör de två alternativen bedömas och jämföras utifrån kostnadseffektivitet. Endast om SSC visas vara mer kostnadseffektiv bör verksamhet flyttas.

Övergripande synpunkter

Generellt är vi positiva till samordning av statens resurser och effektivisering. Dock anser vi inte att förslaget ger en effektivisering eller minskade administrativa kostnader vid en anslutning av Umeå universitet.

Effektivisering och ökade kostnader

Effektivisering innebär att kostnaden totalt ska bli lägre för staten samt att produktiviteten ökar. Enligt våra kalkyler kommer kostnaden totalt för staten att bli högre och effektiviteten lägre. Vi har utifrån uppgifter från Statens servicecenter (SSC) beräknat universitetets framtida årskostnader (oaktad omställningskostnad) efter den föreslagna anslutningen och ser att Umeå universitets kostnader för systemdrift kommer att öka med ca 10 mnkr per år, utan att det vare sig blir bättre för verksamheten eller ger högre servicegrad. Servicegraden kommer tvärtom att minska, se mer om detta under rubriken *Bedömning av förutsättningar för att ansluta sig*.

I delrapporten "En samordnad ekonomifunktion för statliga myndigheter", som hänvisas till i budgetpropositionen för 2018, anges som skäl för att flytta beställnings- och fakturatjänster, att "de ofta manuella processerna" kan effektiviseras och att fler fakturor kan hanteras i elektroniska och automatiserade flöden, samt att inomstatliga elektroniska flöden för fakturering kan skapas. Då Umeå universitet redan idag har elektroniska och automatiserade flöden, även för inomstatlig fakturering, vore det både ekonomiskt och processmässigt, bättre om myndigheter med låg grad av automatisering och digitalisering i första hand anslöts till tjänsten. I rapporten förordas även att en övergång till Statens servicecenters e-handelstjänst i första hand bör omfatta myndigheter som redan idag är kunder till Statens servicecenter, vilket Umeå universitet inte är.



UMEÅ UNIVERSITET

Urvalet av de myndigheter som ska tvingas att ansluta sig till sig mer ta sin utgångspunkt från de volymer som krävs för att täcka Statens servicecenters behov, inte effektiv verksamhet och hushållning med statens resurser.

Stärka den statliga närvaron i landet

I utredningar som gjorts av SSC framhålls att man bör flytta arbeten från storstadsområden och främst Stockholmsområdet. I förslaget har Umeå universitet tagits med bland de myndigheter som ska ansluta sig, trots att Umeå universitet vare sig är en myndighet lokaliserad till Stockholm eller övriga storstadsområden. Förslaget motverkar i den del som avser Umeå universitet direkt det arbete med att stärka den statliga närvaron i landet som aviserades i budgetpropositionen för 2018. En tvingande anslutning av Umeå universitet till tjänsterna skulle inte innebära någon omlokalisering från storstäderna till andra regioner, utan skulle enbart innebära att arbetstillfällena flyttas inom den norra regionen, vilket alltså inte skulle bidra till att uppfylla några regionalpolitiska mål.

Bedömning av förutsättningar att ansluta sig

I förslaget anges att i valet av myndigheter som ska anslutas bör anslutningen ske efter en bedömning av myndigheternas förutsättningar att ansluta sig, bl.a. utifrån myndigheternas nuvarande systemförsörjning och produktionsvolymer.

I denna bedömning behöver följande omständigheter beaktas och utredas innan ett sådant beslut fattas:

Universitetet har idag ett ekonomisystem (Raindance) för alla delar av bokföringsprocessen, kundfakturer, inbetalningar, interndebiteringar, beställningar, leverantörsfakturer och utbetalningar. De är integrerade så att bokföring sker direkt och på så sätt undviks filöverföringar och kopplingar mellan flera olika system. Flera av dessa processer har en hög grad av digitalisering t ex leverantörsfakturer ankommer 75 % elektroniskt. Många fakturer skickas och tas emot av statliga myndigheter och där är allt digitalt. Vi skapar många kundfakturer digitalt i lokala system och har satt upp flöden som är automatiska. Genom att universitetet äger hela processen har vi kunnat effektivisera den och fortsätter hela tiden detta arbete. Att bryta ut delar ur universitetets ordinarie flöde för att låta det skötas av annan part skulle kraftigt fördyra hanteringen och skapa problem. Universitetet skulle också tappa möjligheten att ytterligare effektivisera processen då vi inte längre skulle ha kontroll över den.

Tjänsten förutsätter att universitetet byter ekonomisystem från Raindance till Agresso. Det skulle innebära att våra lösningar för budget och prognos, internfakturering, kontraktsreskontra, tidredovisning försvinner eller måste sättas upp i ett nytt system, alternativt att vi behöver två system. Det är en genomgripande förändring som påverkar ett stort antal användare utöver beställare och attestanter. Universitetet har precis investerat i ett e-beställningssystem i Raindance och satt upp flöden för beställning, matchning mot faktura. Denna investering skulle vara helt bortkastad om hanteringen ska övergå till annan part.

Idag är våra system integrerade med varandra med gemensamma flöden. En anslutning till SCC innebär att vi får flera system som hanteras i annan regi med följd att ny kommunikation mellan systemen måste sättas upp. Funktioner som idag finns i vårt leverantörsfakturasystem för hantering av interna kund- och leverantörsfakturer skulle tvingas hanteras i två olika flöden. Funktioner som vi har idag för kontraktsreskontra och budget och prognos skulle inte vara integrerade. Vi ser en betydande nytta av att ha alla flöden i samma system. Eftersom vi behöver befintliga system för vissa funktioner innebär en anslutning att vi skulle behöva dubbla system och därmed få dubbla systemkostnader för vissa funktioner.

Ekonomisystemet är idag en viktig informationskälla för många av universitetets olika IT-system. En anslutning kommer att medföra i utredningen ej beaktade kostnader för att skapa nödvändiga integrationer till SSC:s ekonomisystem. En övergång kommer även innebära att vi inte längre kan styra när nödvändiga nya integrationer ska genomföras. Sådana hänsynstaganden till SSC komplicerar införande och kan innebära fördröjningar p.g.a. SSC:s möjligheter att prioritera mellan olika önskemål.

Universitetet har många utländska leverantörsfakturer vilka kräver mycket god kännedom om betalvägar och upplägg av leverantörer. Vi har under åren arbetat upp vår kunskap om detta, en kunskap som SSC inte besitter idag.



UMEÅ UNIVERSITET

Vår forskningsverksamhet medför många inköp som görs mot "nya" leverantörer hela tiden och kräver ett eget leverantörsregister. Det är inte så stora volymer av "samma" vara som köps, utan många olika. Några samordningsfördelar kan därmed inte nås genom en anslutning till SSC.

Kontering av EU projekt kräver särskild kännedom om verksamheten, eftersom felkontering kan innebära att bidragsmedlen från EU inte godkänns. Det finns risk för systematiska fel som drabbar hela universitetet.

Samordnad upphandling

SSC har ambitionen att ha en samordnad upphandling, men det kommer inte att vara möjligt inom vår sektor. Universitetet bedriver en verksamhet som kräver upphandling av många olika varor och tjänster som inte efterfrågas av andra statliga myndigheter.

Inom universitetssektorn har vi sedan många år en samordning när det gäller upphandling och inköp för t.ex. datorprodukter och kringutrustning, elektronikprodukter, molekylärbiologiska produkter samt kemikalier. Det har varit kostnadseffektivt, men kan bli svårt att fortsätta med om vissa lärosäten inte längre använder samma system. Vi har även många egna upphandlade avtal som inte är tecknade för staten som helhet. Den samordning som utgör grunden för SSC verksamhet blir därmed svår att genomföra.

Användarhantering

Idag har vi ca 1700 användare som arbetar i ekonomisystemet med bl a kontering och detta kräver en omfattande användarhantering. En anslutning till SSC innebär att vi behöver ha två parallella system, ett som vi själva sköter och ett som hanteras av SSC. Därtill kommer att användarna skulle behöva lära sig ytterligare ett system.

Redovisningsplan och uppföljning

För att uppfylla kraven på återredovisning till regering och andra externa intressenter samt vår egen interna uppföljning, har vi i ekonomisystemet en omfattande redovisningsplan som är präglad av den verksamhet som är typisk för universitet och högskolor. Det är därmed olämpligt att övergå till en standardiserad kontoplan som föreslås enligt SSC:s tjänstebeskrivning. Ett byte skulle innebära svårigheter för oss att följa upp vår verksamhet och därmed en kostsam omställning.

Dessutom försämras uppföljningsmöjligheterna då vi idag med ett enkelt klick på bokföringsposten kan se leverantörsfakturan. Denna möjlighet försvinner och uppföljning måste göras i två olika system.

Konkurrens

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

Ju fler myndigheter som åläggs att ansluta sig till SSC desto mer åsidosätts konkurrensen för de aktuella tjänsterna. På leverantörsmarknaden för e-handelssystem och ekonomisystem, har vi idag en marknad med få aktörer. Det är endast ett fåtal leverantörer som ser en affärsfördel med att satsa på att ha statliga myndigheter som målgrupp. Om för många stora statliga myndigheter samlas till en leverantör, ökar risken att en monopolliknande situation inträffar. 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 ha en effektiv hantering och som har kapacitet att själv genomföra upphandlingar – inte ansluts till SSC.

Framtida kompetensförsörjning

Förslaget och det underlag som finns framtaget underskattar den kompetens som krävs och den komplexitet hantering av ekonomirelaterade tjänster innebär i vår mångfacetterade universitetssektor. I Fi2016/00274/SFÖ anges att det på befintliga platser där SSC verkar idag finns kvalificerande utbildningar. Vi ställer oss tveksamma till analysen av befintlig kompetens och omfattningen av den vidareutbildning som krävs.



UMEÅ UNIVERSITET

Finansiering

Finansiering av förändringen ska ske inom befintliga ramar, vilket för universitetet innebär att externa forskningsfinansiärer förväntas delfinansiera omställningskostnader och framtida bedömda merkostnader. Dvs. externa forskningsfinansiärer delfinansierar därmed regionalpolitik.

Bristfälligt beslutsunderlag

Vi anser att underlaget till den föreslagna förändringen är bristfällig, då ingen utvärdering gjorts av befintlig verksamhet inom SSC samt ingen utredning gjorts avseende mer komplexa myndigheter, se sid 24 i rapporten Fi2016/00274/SFÖ.

Ansvar och befogenheter

Ansvar och befogenheter mellan SSC och respektive lärosäte är inte tydliggjort i remissen och behöver utredas mera.

Tidplan

Tidplanen för anslutning är alltför snäv satt då det är många stora myndigheter med komplexa system som berörs och att denna typ av förändring ofta kräver kompetens som idag är en bristvara.

Beräknad tidsåtgång för införandet på varje myndighet är också alltför optimistisk.

Den avsedda effektiviseringen och regionalpolitiska målet innebär att personal på de berörda myndigheterna ska sägas upp för att istället skapa arbetstillfällen på annan ort. En snäv tidsram medför även större omställningskostnader för de myndigheter som berörs.

Risker avseende säkerhet

Fakturor innehåller ofta personuppgifter, vilket innebär att SSC skulle utgöra personuppgiftsbiträde för universitetets räkning. Det innebär att tillse att de krav som dataskyddsförordningen ställer följs. Behandling av känsliga och särskilt integritetskänsliga personuppgifter ställer extra höga krav på hanteringsorganisations och tekniska säkerhet. SSC måste uppfylla detta, bl. a. måste säkerhet i överföring av sådana uppgifter mellan lärosätet och SSC ordnas. Det finns begränsningar av möjligheterna att hantera sådana uppgifter i molntjänster. Behörighetskontroller och rutiner för att följa upp incidenter måste ordnas av SSC. Till följd av mängden personuppgifter som behandlas torde SCC vara tvungen att göra en konsekvensbedömning enligt art. 35 dataskyddsförordningen.

Det finns många säkerhetsaspekter som måste hanteras bl.a. risken för IT-attacker när staten koncentrerar sina IT-system till en part men även risker hos verksamheten som ska anslutas. Inför en anslutning måste tidsplaner underställas riskminimeringsplanering och resurser för detta arbete måste säkerställas innan operativt arbete kan inledas. Ibland innebär dessa risker ett hinder mot en vald lösning och alternativ måste utredas. Det kommer att kräva stora ansträngningar, omfattande riskutredningar och testverksamhet så att inte den pågående verksamheten äventyras. Dessa aspekter behöver därför utredas innan ett beslut om anslutning fattas.

Förslaget innebär också att anslutna myndigheters tillgång till de allmänna handlingar som bl.a. fakturor utgör blir beroende av SCC hantering och den kostnad som SCC debiterar myndigheten för att plocka fram efterfrågade allmänna handlingar. Avgiftsförordningen ger inte myndigheten möjlighet att föra denna kostnad vidare utan den stannar på myndigheten. Denna administrativa omväg och den kostnad som drabbar myndigheten kan försämra den grundlagsskyddade rättigheten för allmänheten att ta del av dessa handlingar.



UMEÅ UNIVERSITET

Beslut

Umeå universitet avstyrker den föreslagna förordningsändringen eftersom den:

- motverkar sitt syfte då den innebär en minskad effektivitet och ökade administrationskostnader – inte bara för Umeå universitet utan för statsförvaltningen som helhet
- minskar den statliga närvaron i landet vad avser delen som berör Umeå universitet
- vilar på bristfälligt underlag där aspekter av stor betydelse för frågan om en anslutning inte är tillräckligt utredda
- Inte beaktat de informationssäkerhetsrisker som ansamlingen och aggregeringen av information innebär
- Skadar konkurrensen, vilket riskerar ökade kostnader

Med anledning av ovanstående synpunkter anser Umeå universitet att vi inte ska omfattas av beslutet som det är formulerat i förslaget.

Innan ett beslut att ansluta universitetet, eller någon annan myndighet, till SSC bör de två alternativen bedömas och jämföras utifrån kostnadseffektivitet. Endast om SSC visas vara mer kostnadseffektiv bör verksamhet flyttas.

Yttrandet har fastställts av rektor Hans Adolfsson efter föredragning av enhetschef Christina Adolfsson.

Hans Adolfsson
Rektor

Expedieras till
Finansdepartementet
Fakultetskanslierna