

Till
Statsrådet Damberg, Finansdepartementet
Statsrådet Ekström, Utbildningsdepartementet
Kopia: Generaldirektören Åsa Lindh, Statens servicecenter

2022-01-31
Dnr SU-850-0036-21

Statens servicecenter och tvångsanslutningen av universitet och högskolor

Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) är en arena för samverkan mellan Sveriges universitet och högskolor. Trettioåttio universitet och högskolor är medlemmar på frivillig grund. De flesta, men inte alla, är statliga myndigheter.

I maj 2019 inkom SUHF med en skrivelse till Finansdepartementet och Utbildningsdepartementet gällande lärosätenas tvångsanslutning till Statens servicecenter. I skrivelsen påtalas dels att en anslutning undergräver lärosätenas självständighet enligt högskolelagen och dels att flera beräkningar visar en ineffektivitet vad gäller kostnaderna för lönetjänster och tjänster för elektronisk beställnings- och fakturahantering.

I denna fördjupande skrivelse fokuserar lärosätena, genom SUHF, på tvångsanslutningen av universitet och högskolor till Statens servicecenters tjänster kring hantering av e-handel, HR- och löneadministration samt fakturahantering.

Dialog med berörda departement

SUHF och berörda lärosätena önskar föra en dialog med berörda departement kring följande frågor:

- Gäller fortsatt tvångsanslutning av statliga universitet och högskolor?
- Vad händer om lärosätenas behov inte kan mötas?
- Kalkyler visar att kostnadseffektiviteten blir lägre vid anslutning till Statens servicecenter. Hur kan anslutning av universitet till statens servicecenter motiveras utifrån att kostnadseffektiviteten blir lägre?
- Kommer det att komma krav på anslutning till ytterligare tjänster hos Statens servicecenter?

Hur säkras en långsiktigt hållbar situation för lärosätena? Det är viktigt att lärosätena har goda planeringsförutsättningar för att kunna säkra en god och lagenlig försörjning av systemstöd och att lärosätena har möjligheter att bedriva strategiskt utvecklingsarbete för att säkra ett effektivt sammantaget stöd för utbildning och forskning.

Bakgrund

Statens servicecenters tjänster för e-handel

Regeringen beslutade den 24 mars 2021 om en förordningsändring (SFS 2021:228) som gör sex universitet, och fyra andra myndigheter, skyldiga att senast den 1 januari 2024 ha anslutit sig till Statens servicecenters tjänster för elektronisk beställnings- och fakturahantering. Beslutet fattades utifrån arbetsmarknadspolitiska skäl, utan dialog med berörda myndigheter eller beaktande av de samstämmiga remissvaren som pekade på bristande kvalitet i Statens servicecenters utförande, ökade kostnader totalt för staten och minskad effektivitet. En anslutning av tjänster för elektronisk beställnings- och fakturahantering till Statens servicecenter underminerar universitetens möjligheter att hushålla väl med sina medel och att organisera och dimensionera sin stödverksamhet så att den som helhet på bästa sätt stöder kärnverksamheten i form av utbildning och forskning.

Volymen Statens servicetjänster idag jämfört med nya

Inom sin e-handelstjänst hanterade Statens servicecenter per 2021-12-31 elektroniska beställningar och leverantörsfakturor åt 123 statliga myndigheter, med en volym om 760.000 leverantörsfakturor. De sex berörda universiteten hanterar ca 850.000 fakturor/år och övriga fyra myndigheter som ska anslutas enligt förordningsändringen ca 150.000 fakturor, det vill säga sammanlagt 1.000.000 leverantörsfakturor.

Majoriteten av de 123 befintliga kundmyndigheterna är små och medelstora myndigheter med till stor del enkla och homogena inköp, mycket standardprodukter och mycket som går mot statliga ramavtal. De flesta av dem hade inte e-handel före anslutningen. Universiteten är stora myndigheter och har inte bara enkla och homogena inköp utan även komplexa och heterogena inköp som främst drivs av universitetens stora andel forskning (71 %). Dessa inköp varken kan eller bör standardiseras och passar därför inte för en standardiserad e-handeltjänst. Inköpen behöver göras verksamhetsnära och för vissa produkter av forskare på grund av risken för fel med mellanhand. Stödet behöver vara utformat med hänsyn till detta och vara lyhört för att ändras i takt med kärnverksamhetens behov. När det gäller de mer homogena inköpen är universiteten stora nog för att på egen hand realisera samordningsvinster.

Läget nu

Efter beslutet om anslutning i våras kontaktade ekonomidirektörerna för de sex berörda universiteten Statens servicecenter för att inleda en dialog om vad beslutet innebär och under hösten har ett arbete bedrivits för att ta fram en anpassad e-handelstjänst för universiteten. Arbetet leds av Statens servicecenter vars ursprungliga plan var att presentera den nya tjänsten i en första version i slutet av november, för att i januari dra igång anslutningsprojekt med det universitet som är först ut, med preliminär driftstart 1 juni 2022. Den tidplanen har redan spruckit då det i mitten av december 2021 ännu inte finns ett färdigt förslag på hur Statens servicecenter vill utforma de anpassade tjänsterna för universiteten, trots upprepade förfrågningar från universitetens ekonomidirektörer om tidplan för när och hur alla delar i tjänsten ska hinna bearbetas.

Farhågorna och slutsatserna i remissvaren i september 2019, och i ett kompletterande brev från ekonomidirektörer för tio universitet i maj 2020 och från SUHF i juni 2021 kvarstår, och har tyvärr stärkts under hösten. Statens servicecenter har utgått från sin nuvarande standardtjänst snarare än universitetens behov, och bedrivit arbetet som om universiteten vore små/medelstora myndigheter utan e-handelserfarenhet.

Vägen framåt

SUHF undrar hur vägen framåt ser ut. Särskilt i ljuset av [Finansutskottets betänkande 2021/22:FiU12](#) där det bland annat konstateras att Regeringens utgångspunkt är att ökad anslutning till Statens servicecenter främst bör ske genom att myndigheter självständigt fattar beslut om att ansluta sig till de tjänster som Statens servicecenter erbjuder, samt att de myndigheter som väljer egna lösningar ska lämna en redogörelse för orsakerna till detta och de faktiska kostnaderna för de egna lösningarna i jämförelse med vad de hade fått betala för de gemensamma lösningar som finns via Statens servicecenter. Universiteten som omfattas av förordningsändringen har inte fått fatta självständiga beslut utan tvingas nu till anslutning trots de påvisade konsekvenserna, bland annat i form av minskad effektivitet och ökade kostnader. Fördyringen kommer att resultera i minskade ekonomiska medel till forskning och utbildning.

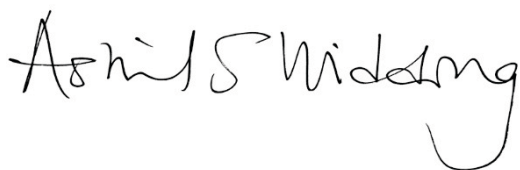
Vidare beslutade Finansdepartementet den 28 oktober (Fi2021/02603) om ett tillägg i Statens servicecenters regleringsbrev som säger att Statens servicecenter senast den 15 maj 2022 ska redovisa åtgärder för en effektiv och säker anslutning och hur de arbetar för att leverera lösningar utifrån universitetens behov. I tillägget står även att redovisningen ska innehålla en tidplan för arbetet och information om gemensamma åtgärder för att uppnå hög kostnadseffektivitet.

HR- och löneadministration

En av Statens servicecenters största utmaningar är att anpassa tekniska lösningar och tjänsteveranser efter de sektorspecifika myndigheternas skilda behov/förutsättningar samtidigt som man ska uppnå kostnadseffektiva stordriftsfördelar.

Vad gäller HR- och löneadministrationen behöver servicenivån säkras (såväl kvantitativt som kvalitativt) för att kunna uppfylla uppdraget som leverantör av lönetjänster. Flera lärosäten har upplevt långa ledtider. De kompenseras inte heller med lägre avgifter när Statens servicenivå inte uppnår avtalad servicenivå.

För Sveriges universitets- och högskoleförbund



Astrid Söderbergh Widding
Ordförande
Rektor Stockholms universitet

BILAGA

Fördjupande underlag på några punkter

Högskolesektorns särart

En stor skillnad mellan universiteten och de flesta andra myndigheter är hur vi är finansierade och hur karaktären på vår kärnverksamhet påverkar inköpsbehoven.

Universitet har en annan finansieringsmodell än förvaltningsmyndigheter och finansieras med statsanslag till utbildning och forskning. En stor del av verksamheten finansieras med externa forskningsbidrag som universitetens forskare ansökt om och erhållit i konkurrens med andra universitet och högskolor både i Sverige och internationellt. Uppdragsverksamhet och annan avgiftsfinansierad verksamhet förekommer också.

Universitet	Anslag	Bidrag	Avgifter
Göteborgs universitet	66%	28%	6%
Karolinska institutet	43%	45%	12%
Lunds universitet	54%	38%	8%
Stockholms universitet	65%	28%	7%
Sveriges lantbruksuniversitet	51%	29%	20%
Uppsala universitet	58%	34%	8%
Totalt	56%	35%	9%

Verksamhetsintäkter enligt universitetens årsredovisningar för år 2020.

Universitetens institutioner har olika behov. Från de extremt experimentella/laborativa institutionerna med mycket särskilda inköpsbehov till de rent teoretiska med få och ofta mer standardiserade inköpsbehov. I de experimentella verksamheterna behövs väldigt udda och specifika material och ämnen samt utrustning. Forskningens krav på reliabilitet och validitet ställer till exempel höga och specifika krav på de material och ämnen som används i experiment och ofta behövs väldigt specialiserade instrument och andra typer av apparater för att genomföra forskningen. Och varje unikt forskningsprojekt ställer sina krav. Inköpen behöver göras verksamhetsnära och för vissa produkter, till exempel DNA-sekvensers och Primers, av forskaren själv på grund av risken för fel med mellanhand – även om den mellanhanden är en erfaren inköpare.

Forskning utgör den största delen av universitetens verksamhet (se tabell nedan) och det är särskilt den som driver de icke homogena inköpen, även om det kan finnas udda inköpsbehov även inom utbildningen. För att tillgodose forskningen behov av varor och tjänster blir det även naturligt att universiteten behöver göra inköp från väldigt många leverantörer.

Universitet	Utbildning	Forskning
Göteborgs universitet	39%	61%
Karolinska institutet	16%	84%
Lunds universitet	30%	70%
Stockholms universitet	40%	60%
Sveriges lantbruksuniversitet	17%	83%
Uppsala universitet	31%	69%
Totalt	29%	71%

Procent av summa kostnader.

De stora universiteten har således komplexa heterogena inköp, som varken kan eller bör standardiseras och därmed inte passar eller går att köra i en standardiserad e-handeltjänst som Statens servicecenters. Detta skiljer universiteten från de flesta av Statens servicecenters befintliga kundmyndigheter, som har mer homogena verksamheter med betydligt enklare och homogena inköpsbehov. För dem har Statens servicecenter även varit en möjliggörare, då dessa myndigheter inte hade någon e-handelslösning när Statens servicecenter kom med sitt erbjudande. För universiteten, som de flesta redan har väl fungerande e-handelslösningar, kommer Statens servicecenter ha motsatt effekt. Utvecklingen kommer att gå bakåt.

Kvalitet/tjänsteutbud: Problematik med standardiserade lösningar och special-tjänster som är oklara

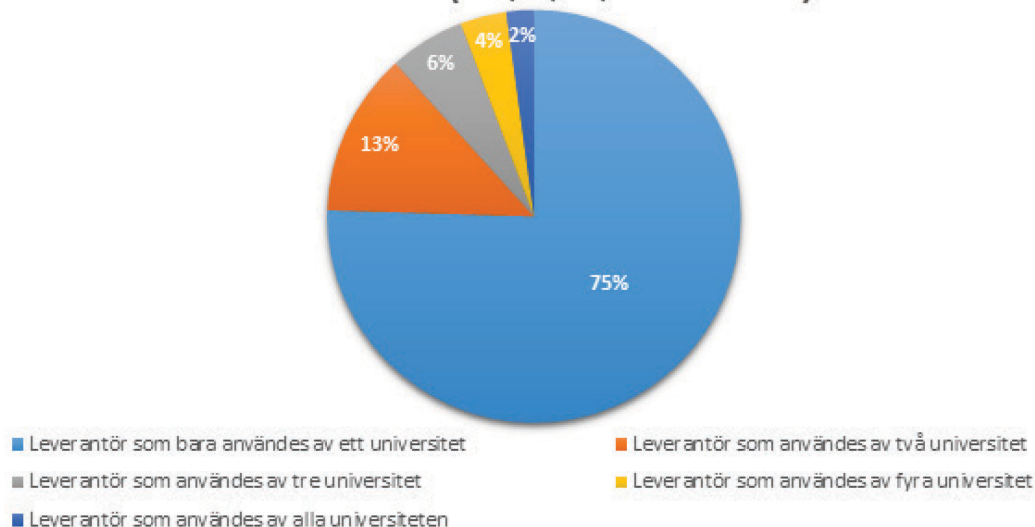
Universiteten har redan idag kvalitetssäkrade processer där hänsyn tas till aktuell lagstiftning. Fler inblandade parter ökar risken för att säkerhetsluckor uppstår. Statens servicecenter har inte presenterat hur säkerhetslösningarna i den digitaliserade kommunikationen och sekretess ska kunna följas. Det handlar även om sekretessprövning vid utlämning av handlingar. Flera av universiteten har verksamhet som hanterar kärntekniskt material, reglerade farmaceutiska preparat, försöksdjur osv, där det utgör stora risker både för rikets säkerhet och för universitetspersonal om information om vissa inköp hamnar i orätta händer.

Statens servicecenter kommer att bli en extra mellanhand som löper parallellt med våra centrala ekonomiavdelningar. Detta kommer att resultera i dubbelarbete och risk för tidsfördröjningar och kvalitetsförsämringar. Exempel: Nu har universiteten direktkontakt med skanningföretaget om något trasslar. Vid en anslutning kommer Statens servicecenter att bli en mellanhand i den kommunikationen.

Så här långt pekar allt på att Statens servicecenter kommer att ta över begränsade delar av hanteringen:

- Statens servicecenter kommer att ansluta leverantörer på statliga ramavtal medan universiteten kommer att sköta övriga anslutningar själva, i värsta fall med Statens servicecenter som mellanhand. För universiteten täcker de statliga avtalen endast en liten del av inköpsbehoven.
- Statens servicecenter har förstått att de inte kan införa sin manuella konteringstjänst hos universiteten utan ser framför sig att de kommer att sköta kontrollerna i fakturahanteringen.
- Betaltjänsten har skjutits på framtiden och att lägga upp fakturaleverantörer skjuts antagligen också upp på grund av för stora olikheter plus att det är tveksamt om det finns någon större vinst med att Statens servicecenter sköter det eftersom det endast är liten andel av fakturaleverantörerna som är gemensamma (se bild nedan), det vill säga samordningsvinsten blir liten.

Jämförelse av leverantörer använda av fem universitet under 2020 (GU,KI,LU,SLU och UU)



Drygt 27.000 leverantörer, varav drygt 3.000 var gemensamma för 3, 4 eller 5 universitet och ca 3.500 för 2 universitet.

Kostnader/oklarheter i prisbild/fördyringar

Anpassade avgifter för universitetstjänsten finns inte än, så beräkningen har utgått från avgiftstabellen för nuvarande standardtjänst med justeringar utifrån svar från Statens servicecenter vid möte med berörda universitets ekonomidirektörer 2021-12-06. Problemen med kostnadsberäkningarna är:

- Prisuppgifter saknas för delar av tjänsten – det som idag anges som tillägg mot offert
- Statens servicecenter måste anpassa avgifterna efter innehåll i nya standardtjänsten för universiteten jämfört med nuvarande – inte gjort än.
- Statens servicecenter ser över hela sin avgiftsstruktur pga en annorlunda prismodell i det nya avtal med Visma Proceedo som de går in i 1/1 2022 – med stor risk för att det blir ännu dyrare för universiteten som har många leverantörsanslutningar.
- Det nya avtalet varar i 2 år. Statens servicecenter håller på med ett nytt avrop på statliga ramavtalet, där priserna kan bli annorlunda och med en liten risk/chans att det blir CGI/Raindance istället men det troligaste är fortsatt Visma Proceedo. (Max avtals-tid på nya avtalet blir till och med juni 2030.)

I kostnadsberäkningarna nedan ingår inte de delar som skjuts på framtiden, det vill säga kostnader för betaltjänst, leverantörsupplägg, eventuellt kundfakturahantering och inbetalningar, samt tillkommande kostnader för integrationer som kommer att utgöra tilläggstjänst och eventuella andra behov som inte kommer att tillgodoses inom standardtjänsten utan kräva tilläggsköp. Universiteten har troligtvis även gjort lite väl "optimistiska" antaganden om hur mycket man kommer att kunna dra ner på antal anställda. Fördyringen kommer därför att vara betydligt större än vad som redovisas nedan.

Kostnader (tkr)	Göteborgs universitet	Karolinska institutet	Lunds universitet	Stockholms universitet	Sveriges lantbruksuniversitet	Uppsala universitet	Summa
SSC regi							
Grundavgift	3 456	2 735	4 334	3 030	2 110	3 893	19 558
E-handelsavgifter	4 065	4 800	6 000	2 700	3 250	4 500	25 315
<u>Egen personal</u>	<u>3 024</u>	<u>3 024</u>	<u>3 024</u>	<u>2 646</u>	<u>1 512</u>	<u>3 024</u>	<u>16 254</u>
Summa	10 545	10 559	13 358	8 376	6 872	11 417	61 127
I egen regi							
System	930	660	1630	331	950	815	5 316
<u>Personal</u>	<u>4 158</u>	<u>6 048</u>	<u>4 914</u>	<u>4 536</u>	<u>1 890</u>	<u>5 670</u>	<u>27 216</u>
Summa	5 088	6 708	6 544	4 867	2 840	6 485	32 532
Skillnad (fördyring)	5 457	3 851	6 814	3 509	4 032	4 932	28 595
Ökning	107 %	57 %	104 %	72 %	142 %	76 %	88 %

Den totala årskostnaden blir minst 61 mnkr i Statens servicecenters regi jämfört med drygt 32 mnkr i egen regi. Med tanke på att 61 mnkr är lågt räknat kommer det att bli minst en fördubbling av årskostnaden och med stor sannolikhet ännu mer.

Bristande tillförlitlighet

Statens servicecenter har presenterat grovt missvisande beräkningar i sin rapport "Åtgärder för att minska kostnadsutvecklingen för administrativa tjänster – Redovisning av uppdrag i regleringsbrev för 2021", 2021-05-28, står:

4.6 Ökade volymer inom elektronisk beställnings- och fakturahantering

Genom regeringens beslut den 24 mars 2021 om förändring av förordning (2015:665) om statliga myndigheters användning av Statens servicecenters tjänster förordnades ytterligare 10 myndigheter att senast 1 juli 2024 anslutas till Statens servicecenters tjänst för elektronisk beställnings- och fakturahantering.

Ökade volymer är centralt för att möjliggöra kostnadseffektiv elektronisk beställnings- och fakturahantering. I maj 2020, presenterade Statens servicecenter en beräkning som utgick från 3 lärosätets¹⁰ dåvarande kostnader för motsvarande tjänster. Beräkningen kan tjäna som exempel för att visa på betydelsen av ökade volymer för att uppnå kostnadseffektivitet. Beräkningen visar tydligt på att ökade volymer bidrar till en betydande sänkning av styckekostnaden per leverantörsfaktura. I fallet med lärosätena minskade styckekostnaden med över 50 procent jämfört med den styckekostnad som lärosätena betalade vid tillfället för beräkningen.

Vid sidan av sänkta kostnader ger en anslutning till Statens servicecenter tillgång till utvecklingskapacitet och kvalitetssäkrade processer. Detta möjliggörs genom att Statens servicecenter har en

¹⁰ Luleå universitet, Umeå universitet, Uppsala universitet.

Vid möte 2021-12-06 redovisade Statens servicecenter att de räknat så här:

Kalkyl- direkta kostnader per faktura

(kr)	Lund nuläge	Umeå nuläge	Uppsala nuläge	Nuläge SSC	SSC inkl univ	SSC inkl mheter enl rapporter
Direkt lön kopplad till leverantörsfaktura	4 150 000	3 192 000	4 788 000	7 077 259	16 782 083	27 503 690
Antal fakturor	192 000	100 000	177 000	779 570	1 848 570	3 029 570
Lönekostnad per faktura	22	32	27	9	9	9
Leverantörskostnad	1 630 000	1 600 000	1 580 000	6 900 000	6 900 000	6 900 000
Direkt lön och leverantörskostnad per faktura	30	48	36	18	13	11
Kostnad inklusive ökad automatisering/effektivisering				18	9	8

Första felet är att Statens servicecenter i rapporten har blandat ihop Luleå och Lund. Men det allvarligaste felet är att de använder kostnadsuppgifterna från universiteten på ett felaktigt sätt. De jämför universitetens totala kostnader för skanning, e-beställning, fakturahantering och systemadministration med sina egna direkta kostnader för leverantörsfakturor. Statens servicecenter har inte haft någon som helst kontakt med berörda universitet för att stämma av vad uppgifterna avser. De jämför "äpplen och päron". Som synes av den ovan redovisade beräkningen så handlar det snarare om en minst en fördubbling av kostnaderna än den halvering som Statens servicecenter redovisade i sin rapport.

Teknik, integrationer och liknande

Statens servicecenter har inte utvecklat automatiserade lösningar. Att göra komplexa anslutningar utan att ha tekniskt utvecklat stöd är inte ett alternativ. Universiteten har i olika grad redan automatiserat sin hantering, till exempel införande av en robot som kontrollerar och lägger upp nya leverantörer, vilket hos Statens servicecenter sker manuellt.

Ytterligare utveckling som redan idag används är till exempel automatisk kontering, automatisk ordermatchning och förvalda konton i inköpssystemet. Statens servicecenter beskriver kontering och kontroller utifrån ett manuellt arbetssätt. För många av universiteten hanteras redan idag kontroller och krav enligt lagkrav i väl fungerande flöden, där Statens servicecenters hjälp adderar ett onödigt extrasteg. Den automatisering som Statens servicecenter presenterar är främst sådan som systemleverantören tillhandahåller till alla kunder. Statens servicecenter vill gärna utveckla tillsammans med universiteten men det finns en stor risk för att universiteten blir låsta och hänvisade till Statens servicecenter dagordning, där universitetens effektivitet inte är det viktigaste utan Statens servicecenters volym för att nå målen står först.

Jämförelse Statens servicecenter idag och de myndigheter som pekats ut

Inom e-handelstjänsten hanterade Statens servicecenter per 2021-12-31 elektroniska beställningar och leverantörsfakturor åt 123 statliga myndigheter. Dessa ligger i samma uppsättning i e-handelssystemet Proceedo, med undantag för Försäkringskassan och Skogsstyrelsen, som har egna uppsättningar i Proceedo, och Skatteverket och Kronofogdemyndigheten som har sin e-handel i andra system.

Enligt sin årsredovisning hanterade Statens servicecenter år 2019 ca 760.000 leverantörsfakturor (2020 ca 600.000). De sex berörda universiteten hanterade år 2019 ca 850.000 fakturor och övriga fyra myndigheter som ska anslutas enligt förordningsändringen ca 150.000 fakturor, det vill säga sammanlagt 1.000.000 leverantörsfakturor. Statens servicecenters 123 kundmyndigheter motsvarade 2020-12-31 ca 18 % av den potentiella kundbasen mätt som andel av antal anställda i staten. De 10 myndigheterna som ska anslutas enligt förordningsändringen utgör ca 17 %.