



Till

Regeringen

Statsrådet Attefall

Socialdepartementet

103 33 STOCKHOLM

**Skrivelse från Statens servicecenter med anledning av
Ekonomistyrningsverkets rapport "Stöd för det fortsatta
utvecklingsarbetet med Statens servicecenter" (Dnr 3.3-591/2013)**

1 Inledning

Ekonomistyrningsverket har redovisat deluppdrag tre i regeringens uppdrag att stödja det fortsatta utvecklingsarbetet med Statens servicecenter (2013-05-02 S2013/3452/SFÖ(delvis)). Redovisningen gjordes den 19 juni 2014 i rapporten "Stöd för det fortsatta utvecklingsarbetet med Statens servicecenter, Dnr 3.3-591/2013.

Genom denna skrivelse lämnar Statens servicecenter sina synpunkter på Ekonomistyrningsverkets rapport.

2 Statens servicecenters synpunkter

Statens servicecenter (SSC) kan genomgående uppvisa högre effektivitet än de medverkande myndigheterna. Trots det gör Ekonomistyrningsverket (ESV) bedömningen att det i nuläget inte är lönsamt för flertalet myndigheter att köpa tjänster från SSC. Den bedömningen, menar SSC, har inte stöd i underlaget.

I formuleringen av uppdraget lägger regeringen vikt vid att få underlag och rekommendationer som skapar långsiktig kostnadseffektivitet och nytta för staten som helhet samt att processen behöver stödjas och vidareutvecklas. SSC menar att större vikt borde ha lagts vid hur reformen ska skapa effektivitet och kvalitativa nytta för staten som helhet.



SSC anser att utredningen har så allvarliga brister avseende kvalitativ och kvantitativ metod, att det inte finns grund för flera av de bedömningar som ESV gör i rapporten. I avsnitt 2.1 redovisas de brister som har noterats. I avsnitt 2.2 redovisas de faktafel som har noterats i rapporten.

2.1 Brister i metod

SSC anser att utredningen har allvarliga metodbrister. Det finns brister i kvalitet och rimlighet i underlaget (reliabilitet) och brister i relevans av insamlad data dvs om svaren säger något om det som utredaren avsåg mäta (validitet).

- *Generella slutsatser utan grund i underlaget*

Det inte möjligt att utifrån underlaget dra generella slutsatser. Kartläggningen omfattar ett 20-tal myndigheter, vilket motsvarar knappt 10 procent av de 225 myndigheter som ingår i den statliga redovisningsorganisationen. Trots det begränsade urvalet skriver ESV i sammanfattningen att jämförelsen visar att det för flertalet myndigheter inte är lönsamt att köpa tjänster från SSC.

- *ESV väljer att inte lyfta fram att SSC har hög effektivitet i hanteringen av leverantörsfakturer*

ESV redovisar att SSC har en god effektivitet i hanterade volymer. Antalet lönespecifikationer per årsarbetare är bättre än två tredjedelar (68 procent) av de medverkande myndigheterna. Däremot redovisar inte ESV lika tydligt att SSC ligger nästan lika högt i hanteringen av leverantörsfakturer, där myndigheten är bättre än 62 procent av de medverkande myndigheterna. I sammanfattningen kommenteras inte leverantörsfakturahanteringen alls, vilket är anmärkningsvärt dels med hänsyn till produktiviteten och med hänsyn till att SSC har haft en hög anslutningstakt av nya kundmyndigheter under slutet av 2013 och början av 2014.

- *Rapporten saknar känslighetsanalys/osäkerhetsberäkning*

ESV skriver på flera ställen i rapporten att det finns osäkerheter i beräkningarna. ESV redovisar ingen känslighetsanalys eller osäkerhetsberäkning. Det innebär att läsaren inte själv kan bedöma om man delar ESV:s bedömning och slutsatser, utan är helt utlämnad till ESV:s bedömning baserat på ett underlag som innehåller stora osäkerheter.

- *Alltför låga OH-kostnader snedvrider kostnadsjämförelserna*

ESV har givit myndigheterna direktiv om att beräkna OH-kostnader antingen enligt myndighetens kostnadsfördelningsmodell alternativt använda en schablonberäkning på 15 procent. Om myndigheterna som ingår i kartläggningen har använt sig av 15 procent OH-kostnader är det en grov underskattning av de verkliga kostnaderna.



- *ESV gör jämförelser baserat på beräkningar som – enligt ESV själv – inte kan utgöra underlag för jämförelse*

På sidan 11 beskriver ESV att kartläggningen bygger på information som myndigheterna själva sammanställt om sin egen verksamhet. Beräkningarna är gjorda i de mallar ESV tillhandahållit. Beräkningen av vad tjänsterna kostar hos SSC, har utgått från SSC nuvarande prislister.

ESV skriver att det inte är en jämförelse av kostnader och priser som kan bli aktuella när avtalet väl är undertecknat. Trots detta är det en sådan jämförelse ESV lutar sig mot när man gör bedömningen att tjänsterna inte är lönsam för flertalet av myndigheter.

- *Oförklarade skillnader i det redovisade underlaget*

I redovisningen av antal leverantörsfakturer per årsarbetare har 16 myndigheter lämnat in underlag (s27). I kostnadsjämförelsen ingår endast 14 myndigheter (s34). ESV förklarar inte orsakerna till skillnaden och i vilken utsträckning det har påverkat deras bedömning.

- *Brister i beräkningen av myndigheternas behov av systembyte*

Myndigheternas behov av systembyte är av så central betydelse att ESV valt att analysera dem som en enskild faktor. Myndigheterna har själva fått ange tidpunkt för systembyte, vilket redovisas på s 36. ESV:s redovisning har flera brister:

- Kostnaderna för byte av personalsystem beräknas till drygt 90 miljoner kronor.
16 myndigheter har angivit tidpunkt för byte av system. Det innebär att tre myndigheter inte har angivit någon tidpunkt. Det kan förklaras av att man använder ett annat system än Palasso med en längre avtalstid. Det troliga är att man använder Heroma som lönesystem eftersom det systemet också kunde avropas i det ramavtal som ESV tecknade för Palasso. Det gör det troligt att även dessa myndigheter behöver gå ut i en ny upphandling eller byta lönesystem innan 2016 års utgång. För tydlighets skull borde detta redovisas. Även planerad tidpunkt för systembyte utanför kalkylperioden borde vara värdefull information för uppdragsgivaren, eftersom det utgör en kostnad för staten.
- Kostnaderna för byte av ekonomisystem beräknas till 170 miljoner kronor.
Av redovisningen framgår att tre myndigheter inte har angivit någon tidpunkt för systembyte, för en myndighet kommer kostnaderna för systembyte huvudsakligen att belasta en tidsperiod som ligger utanför kalkylperioden. För två myndigheter belastar två femtedelar perioden utanför kalkylperioden. Dessa kostnader finns alltså inte med i beräkningarna och ger därmed inte en rättvisande bild av statens kostnader för systembyte. ESV har redovisat vilken avgränsning man har gjort, men SSC anser att det handlar om stora kostnader för staten som är värdefulla för uppdragsgivaren att få redovisade.
- ESV påpekar att 96 procent av myndigheterna i kartläggningen (16 stycken) använder Agresso med avtal som i de flesta fall saknar tidsbegränsning. Detta är inte förenligt med LOU. Endast 13 myndigheter har tagit med kostnader för systembyte i beräkningarna. Tre myndigheter har således inte med kostnader för systembyte i sina beräkningar. För att kunna använda beräkningarna i jämförande syfte anser SSC att ESV borde ha angivit vilken



ESV har i en rapport från 2005 undersökt OH-kostnader i statsförvaltningen och beräknar att OH-kostnaderna uppgå till cirka 65 procent¹ bestående av:

- "gemensam OH 26 procent (myndighetsledning, lokaler, IT, registratur, arkiv m.m.)
- "mellan-OH" 10 procent (ledning, styrning, kompetensutveckling, information på enhetsnivå) samt
- "individuell OH" drygt 30 procent (tid som inte är produktionstid dvs enhetsmöten m.m.)

ESV redogör vare sig för vilken beräkning myndigheterna har använt sig av i kartläggningen eller av vilka skäl ESV frångår sina tidigare beräkningar på vad som är genomsnittliga OH-kostnader i staten.

SSC räknar med full OH och en rättvisande jämförelse går därmed inte att göra.

- *Brister i tillförlitlighet i bedömningen*

Jämförelsen visar att SSC hanterar fler lönespecifikationer per årsarbetare än 68 procent av myndigheterna, medan endast 30 procent av myndigheterna anser sig ha högre kostnader för sin hantering (ettårsjämförelsen). SSC hanterar fler leverantörsfakturer per årsarbetare än 62 procent av myndigheterna, medan endast 14 procent av myndigheterna anser sig ha högre kostnader för sin hantering (ettårsjämförelsen). ESV redovisar inte om det finns ett samband mellan lägre kostnader och lägre effektivitet. Det vill säga, har myndigheterna lägre kostnader för verksamheten och det förklarar varför effektiviteten är lägre? En annan förklaringsfaktor skulle kunna vara att kostnadsberäkningarna inte är jämförbara på grund av alltför stora osäkerheter och skillnader i beräkningarna. Givet alla de osäkerheter som ESV redovisar och i avsaknad av osäkerhetsberäkning, borde ESV kommentera på vilka grunder man anser att underlaget är tillräckligt tillförlitligt för sina bedömningar.

Ett annat exempel finns i *avsnitt 5.3.1 Löneadministration i ettårskalkylen*

Enligt ESV visar jämförelsen att kostnaden för köp av tjänster från SSC är lägre än egen hantering hos en tredjedel av myndigheterna. De stora avvikelserna som några myndigheter uppvisar förklarar berörda myndigheter med förhållandevis enkla löneavtal och att rutinerna i hög grad hanteras av verksamheten i stället för av löneavdelningen.

Man skulle kunna förstå den understrukna skrivningen som att hantering ute i verksamheten innebär lägre kostnader för myndigheterna. Om så är fallet, står det i konflikt med vad som i övrigt står i rapporten om att genomförda effektiviseringsprojekt (centralisering av lönefunktioner, automatisering m.m.) har lett till lägre kostnader. Har kostnaderna för hantering ute i verksamheten räknats med eller är det endast kostnaderna för löneavdelningen som ingår i beräkningen?

¹ Nyckeltal för OH-kostnader (ESV 2005:3)



tidpunkt för systembyte myndigheterna skulle använda som en kalkylmässig förutsättning. SSC har ingen anledning att ifrågasätta myndigheternas beräkningar. Däremot anser vi det metodologiskt tveksamt att göra jämförelser baserat på beräkningar som utgår från annan kostnadsnivå än vad som skulle vara fallet när regelverket är uppfyllt.

- Kostnaderna för byte av e-handelssystem beräknas till 30 miljoner kronor. Endast 8 av 17 myndigheter har angivit att man avser byta system under kalkylperioden. I likhet med vad som sagts tidigare skulle det ge en mer rättvisande bild av statens samlade kostnader för systembyte om även kostnader efter kalkylperioden redovisades.

- *Oklar grund för ESV bedömning om tjänsternas innehåll*

ESV anser att SSC tjänsteutbud inte är konkurrenskraftigt till innehåll. Vad baserar ESV den slutsatsen på? I avsnitt 7.1 skriver ESV att enligt deras sätt att räkna ingår 65 procent av en löneavdelnings rutiner och 53 procent av en ekonomiavdelnings rutiner i SSC tjänster. Hur har ESV kommit fram till denna procentsats och vilka beskrivningar av en löneavdelnings- respektive ekonomiavdelnings rutiner har ESV utgått från?

Avsnitt 5.8 (se även nedan under Faktafel) tyder också på att det har funnits en uppfattning bland myndigheterna i utredningen att en anslutning till SSC innebär att inordna sig i en standardiserad ekonomimodell och att tjänsternas innehåll inte skulle anpassas till myndighetens verksamhet. SSC har vid flera tillfällen tydliggjort för ESV att ekonomiadministrativa tjänster inte kan standardiseras till en enhetlig ekonomimodell, utan kommer att behöva anpassas till de uppdrag och krav på ekonomisk redovisning som myndigheterna har.

ESV borde tydligare redovisa vad man baserar sin bedömning på. I annat fall finns det en risk att bedömningen grundar sig på beräkningar och antaganden som SSC antingen har bemött och klarat ut under uppdragets gång eller skulle kunna ha besvarat om redovisningen fanns tillgänglig.

2.2 Faktafel

- *Avsnitt 5.1.2 Beräkning av antal leverantörsfakturer per årsarbetare*

ESV skriver att SSC hanterar fler leverantörsfakturer än 9 av de 16 myndigheter som beräknat nyckeltalet för 2012. Av tabellen i samma stycke framgår det att SSC hanterar fler fakturer än 10 myndigheter, vilket motsvarar 62,5 procent.

- *Avsnitt 5.8 Övriga faktorer som kan påverka beslut om Statens servicecenter*

Myndigheterna har angivit andra faktorer än ekonomi som är avgörande eller har betydande påverkan på ett eventuellt beslut om att köpa tjänster från SSC. ESV skriver att myndigheterna bedömer det som helt orealistiskt att kunna inordna sig i en standardiserad ekonomimodell oberoende av vad lönsamhetskalkylerna visar.



SSC har vid flera tillfällen tydliggjort för ESV att ekonomiadministrativa tjänster inte kan standardiseras till en enhetlig ekonomimodell, utan kommer att behöva anpassas till de uppdrag och krav på ekonomisk redovisning som myndigheterna har. Det är ett tungt vägande skäl till att de ekonomiadministrativa tjänsterna inte beskrivs lika detaljerat och standardiserat som övriga tjänster.

I de fall SSC har fått möjlighet att diskutera de ekonomiadministrativa tjänsterna direkt med myndigheterna, har det varit mycket konstruktiva dialoger där flera frågetecken har kunnat rätas ut. Detta har SSC återrapporterat till ESV under arbetets gång.

- *Rubriken till kapitel 6*

Rubriken avgränsar redovisningen till lönehantering men kapitlet redovisar även tillkommande omställningskostnader för ekonomiadministration.

- *Fel diagram under rubrik 6.1*

Diagram under rubrik 6.1 Effekter av tillkommande omställningskostnader i SSC-alternativet visar tillkommande löpande kostnader (beställarroll m.m). Det är samma diagram som finns under rubriken 6.2.

3 Bedömningar som Statens servicecenter delar

Rapporten visar att det finns en betydande besparingspotential för staten i att myndigheterna lägger sin löneadministration på Statens servicecenter i förhållande till att alla byter till nytt lönesystem. Ramavtalets prismodell möjliggör för SSC att sänka priserna med 30 %. Det utrymme för prisförbättring som ramavtalet möjliggör skulle göra lönetjänsten lönsam och attraktiv för många av de myndigheter som medverkat i uppdraget. SSC kalkyler visar att på årlig basis skulle staten spara ca 80 miljoner i minskade licenskostnader, vilket leder till ökad effektivitet i staten som helhet.

Vidare visar rapporten att flera av de myndigheter som ingick i kartläggningen har genomfört effektiviseringsprojekt med goda resultat och ökad effektivisering. ESV konstaterar att det fortfarande finns en outnyttjad effektiviseringspotential hos de myndigheter som ännu inte genomfört effektiviseringsprojekt. SSC anser att myndigheterna och staten har mycket att vinna på att myndigheterna genomför sin effektiviseringsresa med stöd av SSC hellre än att göra det på egen hand.

SSC delar ESV:s uppfattning att en grundförutsättning för att etableringen av SSC ska kunna utvecklas i rätt riktning är att SSC ges ekonomiska och resursmässiga förutsättningar att få egna systemlösningar på plats innan regeringen ställer krav på ytterligare volymtillväxt. Det faktum att myndigheterna står inför byte av såväl löne- som ekonomisystem bedömer SSC vara en tillräcklig drivkraft för att välfungerande, rätt prissatta tjänster ska efterfrågas av ett stort antal myndigheter.



4 Beslut

Denna skrivelse är beslutad av generaldirektör Thomas Pålsson efter föredragning av ekonomichef Ulrika Jobs Gunnarsson. I beredningen har avdelningschef för ekonomiadministration och e-handelstjänster Gunilla Bruun och avdelningschef för lönerelaterade tjänster Hans Tynelius medverkat.

Thomas Pålsson

Generaldirektör

Ulrika Jobs Gunnarsson

Ekonomichef

