



Statens
servicecenter

Rapport

System för administrativa tjänster

Redovisning av uppdrag i regleringsbrev
för 2017



Datum: 2017-03-13
Diarienummer: 10015-2017/1121
Rapportnummer: R:004
ISBN: 978-91-88631-07-7 (PDF)

Statens servicecenter
FE 15
801 71 Gävle

Telefon: 0771-456 000
E-post: registrator@statenssc.se
www.statenssc.se



Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag till Statens servicecenter rörande situationen för stödsystem till de administrativa tjänsterna

Regeringen har i regleringsbrev för 2017 (dnr 10015-2017/1121) gett Statens servicecenter i uppdrag att redogöra för gällande situation för stödsystem till de administrativa tjänsterna och hur denna påverkar myndighetens verksamhet. Uppdraget ska rapporteras den 15 mars 2017.

Statens servicecenter överlämnar härmed rapporten System för administrativa tjänster.

I detta ärende har generaldirektören Thomas Pålsson beslutat efter föredragning av avdelningschefen Gunilla Bruun. I den slutliga handläggningen har också rättschefen Gustaf Johnssén deltagit.

Thomas Pålsson

Gunilla Bruun

Innehållsförteckning

Sammanfattning	6
1 Inledning	8
1.1 Uppdraget	8
1.2 Rapportens disposition	8
2 Administrativa stödsystem i staten	9
2.1 Statliga ramavtal för administrativa system	10
3 Statens servicecenters systemsituation	13
3.1 Ramavtal och avtalslängd	13
3.2 Planering för kommande systembyten	14
3.3 Löneadministrativa tjänster	16
3.4 Ekonomirelaterade tjänster	17
4 Påverkan på verksamheten	19
4.1 Sämre förutsättningar att öka effektiviteten	19
4.2 Kostnadskonsekvenser	21
4.3 Påverkan på kundmyndigheterna	24
5 Marknadstrender och Statens servicecenters behovsbild	27
5.1 Marknadstrender	27
5.2 Statens servicecenters behovsbild ur ett säkerhetsperspektiv	28
5.3 Statens servicecenters behovsbild som tjänsteleverantör	29
6 Fortsatt arbete	30
6.1 Upphandlingsföremål	30
6.2 En långsiktig systemlösning	31
Bilaga 1 Systemförsörjning i staten över tid	32

Sammanfattning

Statens servicecenter har fått i uppdrag av regeringen att redogöra för gällande situation för stödsystem till de administrativa tjänsterna och hur denna påverkar myndighetens verksamhet.

Den nuvarande systemsituationen visar att Statens servicecenters system för löne- och ekonomiadministration m.m. i framtiden bör utformas utifrån verksamhetens behov och inte som i dag i mycket styras av längden på de ramavtal som finns för systemen. Det skulle bland annat bidra till att minska de orimligt stora kostnader som i dag vanligen uppstår för systembyte när ett ramavtal löper ut. För detta krävs en ny strategi för Statens servicecenters långsiktiga systemförsörjning. Så länge systemförsörjningen görs baserat på statliga ramavtal kommer systembyten att styras av ramavtalens giltighetstid snarare än verksamhetens behov och hur väl systemen stödjer tjänsteleveransen. Kostnader för systembyten kommer att återkomma ungefär vart tionde år och Statens servicecenter kommer över tid ha mycket små möjligheter att investera i större utvecklingsinsatser för att effektivisera tjänsterna.

För Statens servicecenter är personalsystem, ekonomisystem och e-handelssystem en del av kärnverksamheten och en förutsättning för att leverera effektiva och moderna administrativa tjänster. Systemen är anskaffade genom avrop från de statliga ramavtalen och avtalen löper ut inom den närmaste femårsperioden. Systembyten är resurskrävande och förenade med höga kostnader. Statens servicecenters beräkningar visar att kommande systembyten kostar myndigheten i storleksordningen 400 - 500 miljoner kronor under en dryg femårsperiod. Bildandet av Statens servicecenter har bidragit till att kostnaderna för kundmyndigheterna och för staten som helhet är väsentligt lägre än om varje myndighet ska genomföra systembyten på egen hand. Det är trots det inte rimligt att staten fortsätter att ha så höga kostnader för systembyten. Kostnaderna drabbar kundmyndigheterna och riskerar tränga ut deras kärnverksamhet.

Därutöver innebär systembytena att Statens servicecenter måste lägga tid och resurser på upphandling och implementering av nya system istället för att utveckla tjänsterna och öka effektivitet, kvalitet och service. Även kundmyndigheterna drabbas av produktionsbortfall eftersom de måste avsätta tid för att lära sig använda ett nya system med nya användargränssnitt.

Statens servicecenters långsiktiga systemförsörjning behöver bli mer kostnadseffektiv och verksamhetsanpassad. Det finns

marknadsmässiga och juridiska frågor som bör utredas och analyseras innan en långsiktig strategi kan tas fram. Statens servicecenter har för avsikt att göra en fördjupad analys av de marknadsmässiga och juridiska förutsättningarna för att utveckla en strategi med detta syfte. Strategin kommer att ha stor betydelse för staten som helhet, vilket kräver en utredning och analys som går längre och djupare än vad som annars hade varit fallet. Statens servicecenter återkommer till regeringen när utredningen är klar och redovisar förslag till långsiktig strategi samt hur denna påverkar myndigheten och staten som helhet.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Statens servicecenter har fått i uppdrag av regeringen att redogöra för gällande situation för stödsystem till de administrativa tjänsterna och hur denna påverkar myndighetens verksamhet. En redovisning ska lämnas senast den 15 mars 2017.

Genom att beskriva vår nuvarande systemsituation och hur den påverkar verksamheten vill vi visa att det krävs en ny strategi för myndighetens långsiktiga systemförsörjning. Vi kommer att visa att användandet av statliga ramavtal medför höga kostnader för systembyten och påfrestar verksamheten på ett sätt som gör det svårt att svara upp mot vårt uppdrag om ökad effektivitet och kvalitet.

Ekonomistyrningsverket (ESV) och Kammarkollegiet har fått information om uppdraget och de förslag till fortsatt utredning som vi redovisar i rapporten.

1.2 Rapportens disposition

Rapporten har disponerats på följande sätt.

I kapitel 2 ger vi en kortfattad bild av hur systemförsörjningen i staten har utvecklats över tid.

I kapitel 3 redovisar vi Statens servicecenters systemsituation.

I kapitel 4 redogör vi för hur verksamheten och kundmyndigheterna påverkas av systembyten.

Kapitel 5 innehåller en kortfattad beskrivning av marknadstrender och Statens servicecenters behovsbild.

I kapitel 6 beskriver vi det fortsatta arbetet.

2 Administrativa stödsystem i staten

Från att enbart ha avsett lönesystem och ekonomisystem innefattar idag begreppet administrativa system även system för e-handel och beslutsstödsystem (BI-system). I rapporten avgränsar vi redovisningen till personalsystem, ekonomisystem och e-handelssystem som är system till Statens servicecenters tjänsteleverans.

Staten har gradvis bytt strategi för anskaffning av administrativa stödsystem till statliga myndigheter. Från att utveckla och äga egna system gick staten i början på 1990-talet över till att teckna avtal med Arctic Software AB (senare Agresso AB) om att förse statliga myndigheter med ett modernt ekonomisystem. Genom samarbetsavtal behöll staten inledningsvis en aktiv roll och stark påverkan på hur systemen utvecklades för att passa statlig verksamhet och statliga krav. År 2000 avyttrades personalsystemet Palasso, efter ett anbudsförfarande, till WM-data Public Partner AB. När staten skulle ta nästa steg och genomföra ramavtalsupphandlingar i konkurrens blev resultatet att befintliga leverantörer förstärkte sin dominerande ställning. Den första upphandlingen av lönesystem resulterade i att den befintliga leverantören var en av två vinnande leverantörer. Kort efter upphandlingen köptes den andra ramavtalsleverantören upp och lönesystem i staten levererades i praktiken av en leverantör. Situationen såg nästan likadan ut tio år senare, när ramavtalsupphandling för ekonomisystem ägde rum. Då vann den befintliga leverantören och den nya leverantören valde, efter drygt ett år, att lämna ramavtalet. I bilaga 1 ger vi en mer detaljerad bild av hur systemförsörjningen har utvecklats i staten.

Ramavtalsupphandlingarna i början av 2000-talet ledde således inte till byte av leverantör. Senast staten genomförde systembyten i motsvarande omfattning som den står inför nu, var i början av 1990-talet. Den successiva övergången till nya system skedde då under en nästan tio år lång period. Den nuvarande avtalssituationen innebär att staten har ungefär halva tiden till förfogande att byta verksamhetskritiska system.

Övergången från att staten ägde egna system till att upphandla statliga ramavtal har inneburit att staten inte har haft en samordnad och aktiv roll när myndigheterna står inför att byta system. Den statliga inköpssamordningen görs vid upphandlingen. Avrop och införande av nya system genomförs och bekostas av myndigheterna var och en för sig. Det var först när Statens servicecenter bildades som regeringen skapade möjlighet till förnyad statlig samordning. Istället för att varje myndighet ska finansiera avrop och införande av nya system hanteras

systembyten på ett ställe. De myndigheter som är anslutna till Statens servicecenter behöver inte själva ha kompetens och resurser att genomföra systembyten och minskar därmed egna framtida investeringar i system. När systembyten planeras och genomförs på ett ställe tydliggörs statsförvaltningens samlade kostnadskonsekvenser och de effektivitetsförluster som uppstår när system ska bytas ut. Kostnaderna uppstår för staten oavsett hur man organiserar genomförandet, men blir särskilt tydliga och därmed i högre grad möjligt att påverka när det finns en statlig samordning hos Statens servicecenter. Samordningen ger alltså både bättre kunskap om problemen och kostnaderna och bättre möjligheter att åtgärda dem.

Det är svårt att upphandla nya system på en marknad där andra leverantörer i praktiken tidigare inte har haft tillgång till den statliga sektorn. Detta visas av ramavtalsupphandlingen av personalsystem och ekonomisystem 2012 och att ESV har valt att avbryta upphandlingen av ekonomisystem i början av 2017. Det har varit svårt att få tillräckligt många anbud och upphandlingarna har i samtliga fall överprövats. Ramavtalen har därför blivit försenade. Det finns flera möjliga orsaker till varför det är svårt att få konkurrerande anbud och flera leverantörer. Det kan vara så att det är få leverantörer som är beredda att modifiera sina standardsystem i den utsträckning som krävs utan att få en garanterad avkastning på investeringen. En ny leverantör riskerar att anbudet får en väldigt hög prislapp och därmed inte vinner upphandlingen. Så länge det är osäkert för leverantören om den vinner upphandlingen och säkrar den framtida affären, väljer man hellre att avstå från att lämna anbud. Ett annat scenario är att en leverantör vill komma in på den statliga marknaden genom att lämna ett lågt pris. Det kan senare leda till kapacitets- eller lönsamhetsproblem för leverantören. För ett servicecenter, som är beroende av en långsiktig affärsrelation med systemleverantörerna, är det mycket kostsamt om leverantören inte kan svara upp mot behovet av kapacitet som krävs när man hanterar många myndigheter.

2.1 Statliga ramavtal för administrativa system

Enligt förordningen (1998:796) om statlig inköpssamordning ska ramavtal finnas för varor och tjänster som myndigheterna upphandlar ofta, i stor omfattning eller som uppgår till stora värden. Det är ESV som har haft till uppgift att säkerställa att statsförvaltningen har tillgång till ändamålsenliga administrativa system. Från och med årsskiftet 1 januari 2018 övergår den uppgiften till Kammarkollegiet.

Ramavtal ska användas om upphandlingen syftar till att ge myndigheter rätt men inte skyldighet att köpa vissa tjänster (eller

varor). Så är fallet exempelvis med ESV:s ramavtal där avropsberättigade myndigheter inte är skyldiga att avropa. Myndigheterna är enligt förordningen om inköpssamordning skyldiga att använda befintliga ramavtal om inte en annan avtalsform är bättre. Ramavtalet är bindande och medför förpliktelser för leverantören till exempel avseende pris och krav på tjänsten. Som framgår av kapitel 5 är detta en faktor som gör att leverantörer i vissa fall avstår från att lägga anbud.

För ramavtal är längsta tillåtna avtalstid 4 år om det inte finns särskilda skäl¹. Det anses vidare att avropsavtal inte ska ha en längre löptid än ramavtalet, dvs. att det inte är tillåtet att exempelvis från ett ramavtal med fyra års löptid avropa ett femårigt avtal. ESV:s ramavtal har i vissa fall tillåtit åtta års löptid för avropsavtal. De ramavtal som har upphandlats av ESV har haft en längsta möjliga avtalsperiod mellan 8 och 13 år.

Ramavtal med flera leverantörer innebär ofta att det görs en förnyad konkurrensutsättning i samband med avrop. Genom att konkurrensutsätta leverantörerna vid avrop är tanken att myndigheterna ska få attraktivare priser.

När ramavtalets giltighetstid löper ut ska en ny upphandling genomföras och tjänsten ska konkurrensutsättas på nytt. En ny ramavtalsupphandling kan resultera i att en befintlig leverantör är en av de vinnande leverantörerna. Om den befintliga leverantören även vinner den förnyade konkurrensutsättningen vid avropet, krävs inte något systembyte. Däremot innebär ett nytt ramavtal alltid nya ekonomiska villkor.

Ramavtalet för personalsystem är ett avtal med en leverantör (Evry Sverige AB). Den tidigare systemleverantören (CGI) är inte längre ramavtalsleverantör och staten står ofrånkomligen inför ett systembyte.

Det saknas avropbara ramavtal inom ekonomi- och e-handelstjänster. ESV håller på och upphandlar ramavtal för ekonomisystem och e-inköp och Statens servicecenter samarbetar med ESV i upphandlingarna. Ramavtalen ska tecknas med flera leverantörer och vid avrop ska förnyad konkurrensutsättning göras. I januari fattade ESV beslut om att avbryta upphandlingen av ramavtal för ekonomisystem. Upphandlingen av e-inköp pågår. Sista anbudsdag för upphandlingen

¹ 7 kap. 2 § lag (2016:1145) om offentlig upphandling

var den 15 december 2016. Nu arbetar ESV med utvärdering av inkomna anbud. I och med att en upphandling är avbruten och en upphandling pågår går det inte att förutse om de nya ramavtalen kommer att tilldelas någon av de befintliga leverantörerna eller om det kommer helt nya leverantörer. I och med att ramavtalen kräver förnyad konkurrensutsättning utgår vi i vår planering från att det är nya system som ska implementeras efter genomförd upphandling och avrop. Skulle det visa sig att det är en befintlig leverantör som vinner avropet, krävs inte samma omfattande insatser för systembyte.

3 Statens servicecenters systemsituation

Statens servicecenter har till uppgift att erbjuda tjänster som genom standardisering i kombination med stora volymer ska leda till sänkta administrationskostnader för myndigheterna och för staten som helhet. En förutsättning för uppgiften är att Statens servicecenter har tillgång till väl fungerande systemlösningar för att kunna leverera kostnadseffektiva administrativa tjänster. De system som används i verksamheten idag har anskaffats genom avrop från de statliga ramavtalen för personalsystem, e-handelssystem och ekonomisystem. I samband med bildandet tog myndigheten även över kundmyndigheternas avtal för lönesystem.

Inom löneadministrativa och e-handelstjänster hanteras så gott som samtliga kundmyndigheter i en systemlösning hos Statens servicecenter. Inom ekonomiadministrativa tjänster driftsattes en motsvarande systemlösning först i början av 2016. Tidigare har tjänsterna utförts i kundmyndigheternas systemlösningar. Framför allt mindre myndigheter har visat stort intresse att ansluta sig och till utgången av 2017 förväntas ett sextiototal kundmyndigheter ha gått över till Statens servicecenters systemlösning.

3.1 Ramavtal och avtalslängd

ESV:s ramavtal tillåter olika långa löptider för avropsavtal, men den maximala avtalstiden ligger någonstans mellan 8 och 13 år. Systemlösningarna ska därmed konkurrensutsättas minst vart trettonde år.

I tabellen nedan redovisas avtalsperioderna för Statens servicecenters system samt hur många kundmyndigheter som hanteras i och är planerade att anslutas till respektive system.

System	Tjänst	Avtalsperiod (inkl. förlängnings option)	Behov av systembyte		Totalt
			Antal kundmyndigheter 2017-03-01	Tillkommande myndigheter	
Palasso/POL	Lön	2015 – 2020 ²	116		116
Primula	Lön	2014 – 2026	15	303	45
Övriga ⁴	Lön			63	63
Totalt					224
Agresso	Ekonomi	2015 – 2023	26	34	60
Visma Proceedo	E-handel	2012 – 2020	119	2	121

3.2 Planering för kommande systembyten

Systembyten måste planeras och organiseras så att tjänsteleveransen och kundmyndigheterna påverkas i så liten utsträckning som möjligt. En avtalsperiod på tretton år kan uppfattas som lång, men för ett servicecenter åtgår det mycket tid i början av avtalet att få systemet driftsatt fullt ut och mycket tid i slutet av avtalsperioden för att föra över myndigheterna till ett nytt system. Statens servicecenter räknar genomsnittligt med att det första året används till att sätta upp det nya systemet och driftsätta en eller ett par pilotmyndigheter, därefter tar det fyra till fem år att flytta alla kunder till det nya systemet. På motsvarande sätt tar det lika lång tid i slutet av avtalsperioden att flytta alla kunder från det befintliga systemet till ett nytt. För Statens servicecenter som hanterar många myndigheter i sina system betyder det således att det är bara cirka tre till fyra år i mitten av

² Avtalet med CGI Sverige AB har förlängts till och med 2020.

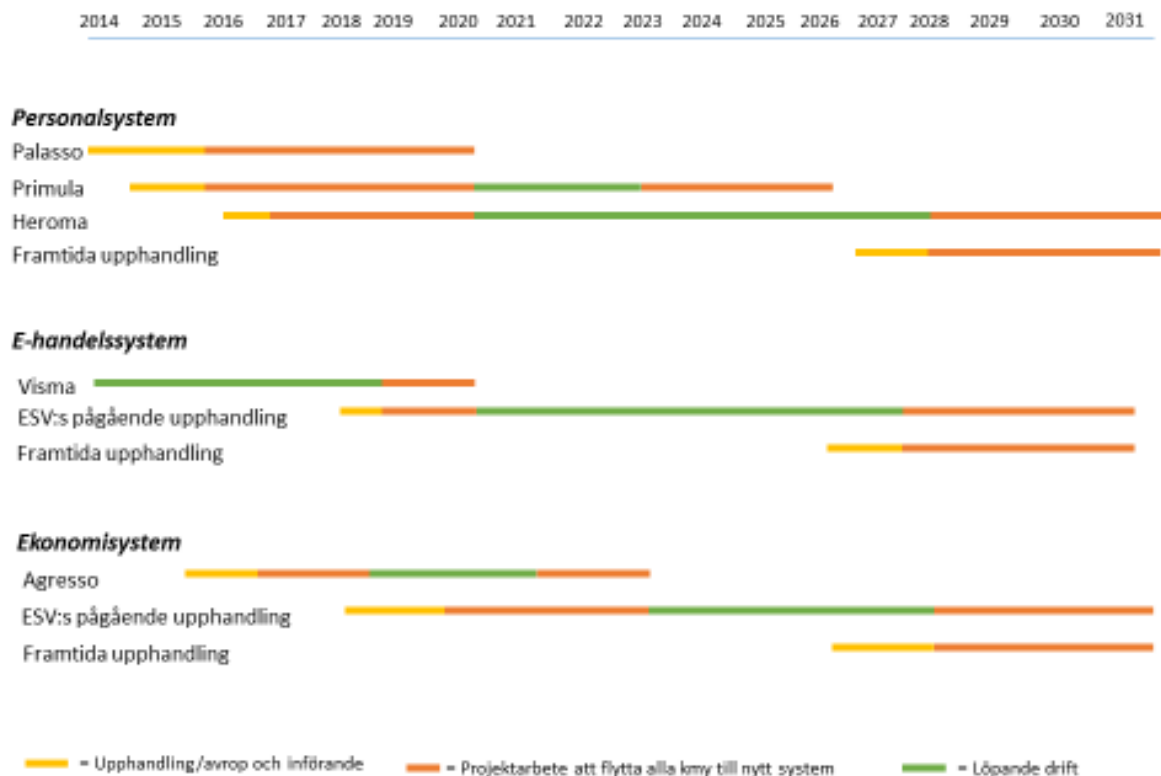
³ Myndigheter som ännu inte anslutits till Statens servicecenter, men som har Primula.

⁴ Myndigheter som eget avtal eller avtal med Statens servicecenter för Palasso (11 st) och myndigheter som andra systemlösningar och som finns med i planen för förordningsanslutning (52 st).

avtalsperioden som myndigheten har en stabil systemlösning för sin tjänsteleverans.

Systembytena kompliceras ytterligare av att anpassningar krävs mot kundunika interna system hos myndigheterna. Många myndigheter har system i kärnverksamheten som lämnar och hämtar information från Statens servicecenters lönesystem och ekonomisystem. Detta sker genom integrationer mellan systemen som behöver anpassas och testas innan ett systembyte kan genomföras.

Bilden illustrerar hur avtalens giltighetstider påverkar Statens servicecenters planering. Observera att personalsystemet Heroma är det system som Statens servicecenter har upphandlat genom en egen kompletterande upphandling (se avsnitt 3.3). Vidare redovisas ESV:s upphandling av ekonomisystem som pågående. Upphandlingen avbröts i januari 2017 och ESV ser för närvarande över om det finns behov av att revidera upphandlingsstrategin.



Anm.: Personalsystemet Heroma är upphandlat som ett tjänstekontrakt för hantering av ett begränsat antal myndigheter.

3.3 Löneadministrativa tjänster

Det är 179 myndigheter som måste byta till ett nytt system inom de närmaste tre åren. Det handlar om befintliga kunder i Palasso och POL, myndigheter som har avtal med Statens servicecenter för Palasso och myndigheter som ligger i planen för förordningsanslutning.

Statens servicecenters ursprungliga plan var att dessa myndigheter ska flyttas till Primula. En förutsättning för att kunna flytta så många kundmyndigheter under så kort period är att åtta projektteam arbetar parallellt med att flytta över eller ansluta myndigheter. Varje team kan hantera fyra projekt samtidigt och varje projekt tar i genomsnitt 6 månader. Det är en ambitiös men nödvändig plan för att kunna flytta över alla myndigheter i en ny systemlösning innan Palasso avvecklas vid utgången av 2020.

Sedan planen togs fram har det uppstått stor osäkerhet om leverantören kommer att ha kapacitet att klara tidplanen. Ramavtalet säger att leverantören ska ha kapacitet att genomföra minst fem uppdrag samtidigt, vilket innebär cirka tio överflyttningar per år beräknat på att ett projekt i genomsnitt tar 6 månader. För närvarande levererar inte Evry Sverige AB mer än ramavtalets lägsta nivå på grund av kvalitets- och kapacitetsproblem. Om Statens servicecenter inte kan avtala om och hålla en betydligt högre takt än vad ramavtalet säger, kommer hela systembytet att äventyras av flera uppenbara skäl. Bland annat kommer det nya systemet inte att kunna införas under avtalsperioden och rättigheterna att använda de gamla systemen kommer att ha gått ut.

Vi har idag ingen information om när takten i införandeprojekten kan öka. Vi planerar för att en ökning kan överenskommas vid halvårsskiftet 2017.

Det är nödvändigt att genomföra systembyten i högre takt än de begränsningar som finns i ramavtalet. Ett sätt att nå högre kapacitet är att avtala med ytterligare en leverantör som kan ersätta Palasso och POL-systemen. Det är bland annat av detta skäl som Statens servicecenter har genomfört en egen upphandling av ett personalsystem som ska komplettera Primula-systemet. Statens servicecenter har nyligen beslutat att tilldela kontraktet till CGI Sverige AB med systemet Heroma. Upphandlingen är genomförd som upphandling av ett tjänstekontrakt med en i förväg angiven volym och i huvudsak namngivna myndigheter. En komplikation är att den

upphandlade volymen inte motsvarar det behov som uppstår när Evry Sverige AB levererar på ramavtalets lägsta nivå.

3.4 Ekonomirelaterade tjänster

3.4.1 E-handelstjänster

Inom ekonomirelaterade tjänster är avtalsläget mest pressat för e-handelstjänster. Det kommer att vara 121 kundmyndigheter som hanteras i systemet vid utgången av 2017 och som ska flyttas över i ett nytt system innan avtalet löper ut 2020.

Enligt ESV ska de nya ramavtalen inom e-inköp vara avropbara i slutet av 2017. Det innebär att Statens servicecenter kan annonsera sitt avrop tidigast i slutet av året. Därefter åtgår tid för utvärdering och införande av den nya systemlösningen. Arbetet med att byta system för 121 kundmyndigheter kan troligen påbörjas tidigast 2019.

Det krävs ungefär samma planering för migrering⁵ av kundmyndigheter inom e-handel som för löneadministrativa tjänster för att lyckas med en så snabb överflyttning som den pressade tidplanen innebär. Förutsättningen är att åtta projektteam arbetar parallellt och att varje team kan hantera fyra projekt samtidigt samt att varje projekt tar genomsnittligt 6 månader. Det är vad som krävs för att hinna flytta över alla myndigheter i en ny systemlösning innan avtalet med Visma Commerce AB löper ut vid utgången av 2020.

De personella resurserna som krävs för denna migrering, finns inte på myndigheten idag, utan måste rekryteras med höga kostnadsökningar för Statens servicecenter och i förlängningen kundmyndigheterna.

Vidare är det osäkert om den framtida leverantören kommer att ha kapacitet att svara upp mot Statens servicecenters resursbehov. För att klara systembytet inom avtalsperioden krävs att 32 uppdrag genomförs samtidigt. Ramavtalet för e-inköp har samma begränsningar som ramavtalet för personalsystem. Det vill säga att leverantören inte är förpliktigad att ha kapacitet att genomföra mer än fem uppdrag samtidigt. Det finns en överhängande risk att avtalet med den befintliga leverantören måste förlängas och därmed risk för stora kostnadsökningar.

⁵ Migrering = flytta tjänsteutförandet från ett system till ett annat (nytt) system

3.4.2 Ekonomiadministrativa tjänster

Sedan ESV beslöt att avbryta upphandlingen av ekonomisystem är läget mycket osäkert avseende tidplanen och därmed förutsättningarna för Statens servicecenter att kunna flytta de kundmyndigheter som hanteras i vår systemlösning. Det finns inte så mycket erfarenhet i staten av att byta ekonomisystem och det är svårt att bedöma hur lång tid ett genomsnittligt migreringsprojekt tar. När vi ansluter helt nya kundmyndigheter till vår nuvarande systemlösning tar ett anslutningsprojekt i genomsnitt nio månader. Befintliga myndigheter tar betydligt kortare tid, men då innebär inte systemförändringen ändringar av ekonomimodell eller ändringar i integrationer. Det måste vi räkna med vid byte till ett helt nytt system. Av dessa skäl är det mer rimligt att ett team klarar tre samtidiga projekt och att ett genomsnittligt projekt tar nio månader. Utifrån dessa antagande tar det lite drygt två år för åtta samtidiga team att flytta 60 kundmyndigheter från Agresso till ett nytt system.

Statens servicecenter måste därmed påbörja sitt avrop senast i mitten av 2019 för att det ska finnas tillräcklig tid för införandearbete och utbildning av egen personal i ett nytt system. Vi måste räkna med att olika steg i införandearbetet tar längre tid när det handlar om ett nytt system, nya integrationer och nya arbetssätt.

Osäkerheten ligger dels i tidplanen, dels i den framtida leverantörens kapacitet. Enligt ESV är det 127 myndigheter som avropade det tidigare ramavtalet för ekonomisystem. Utöver Statens servicecenter med 60 kundmyndigheter är det alltså 126 andra myndigheter som har avtal som löper ut senast 2023. Den framtida leverantören kommer att behöva ha betydande leveranskapacitet för att ta emot ett så stort antal myndigheter på kort tid. Annars måste avtalet med den befintliga leverantören förlängas med risk för rejäla kostnadsökningar.

De personella resurserna för migreringsarbetet finns inte på Statens servicecenter idag. Det krävs rekrytering.

4 Påverkan på verksamheten

I föregående avsnitt har vi beskrivit den mycket stora utmaning Statens servicecenter har att hantera med systembyten under de närmaste åren. Systemsituationen påverkar verksamheten och kunderna i flera olika avseenden. Vi kommer särskilt att lyfta fram hur den påverkar möjligheterna att effektivisera tjänsterna och vilka kostnadskonsekvenser systemsituationen medför. Så länge systemsituationen präglar verksamheten på det sätt som den har gjort de senaste åren och som den kommer att göra de närmaste åren, kommer avgifterna att öka och det finns små möjligheter att öka effektiviteten. I förlängningen drabbar det våra kundmyndigheter och staten som helhet.

4.1 Sämre förutsättningar att öka effektiviteten

En förutsättning för att Statens servicecenter ska bli framgångsrikt är att vi kan erbjuda administrativa tjänster i väl fungerande systemlösningar över tid ur både ett verksamhets- och ett IT-perspektiv, eftersom det möjliggör en standardiserad och samordnad produktion. Det är i sin tur en förutsättning för ökad effektivitet och kvalitet samt att realisera de förväntade stordriftsfördelarna. Är dessa förutsättningar på plats finns en besparingspotential för staten med ett servicecenter.

4.1.1 Fokus på upphandling och systembyte istället för tjänsteutveckling

Statens servicecenter har varken personella eller finansiella resurser till att arbeta med upphandling och systembyte samtidigt med standardisering och utveckling av tjänsterna. De senaste åren har det varit nödvändigt att fokusera på avrop, upphandling och avtalsförhandling för att vara säkra på att vi har giltiga och tillräckliga systemavtal för vår tjänsteleverans.

Det har fått som följd att tjänsteutvecklingen har fått stå tillbaka och att arbetet med att standardisera och effektivisera tjänsterna inte har kommit så långt som både vi själva och kunderna hade önskat. Kostnaderna för upphandling och systembyte skulle kunna finansiera utveckling av tjänsterna, ökad automatisering, mer användarvänliga gränssnitt och ökad robotisering till större nytta för kunderna. På kort sikt är det en nödvändig och hanterlig insats, men på lite längre sikt är det inte tillfredsställande för kundmyndigheterna och innebär att det inte blir den ökade effektivitet och kvalitet som förväntat.

4.1.2 Nya system påverkar arbetsprocesserna

När man byter systemstöd ändras som regel arbetsprocessen, vilket påverkar effektiviteten i tjänsteleveransen. Det handlar inte bara om att personal ska utbildas i ett nytt system och vänja sig vid nya gränssnitt och delvis ändrade funktioner. Det innebär även att arbetsprocesserna behöver ses över och anpassas till det nya systemet. Moderna system kan sättas upp (konfigureras) utifrån ett valt arbetssätt, men bara till en viss gräns. Det finns tekniska uppsättningar som blir styrande för hur arbetsprocessen ser ut. Detta sammantaget gör att produktiviteten initialt går ner i samband med systembyten. Det framgår av de differentierade nyckeltal för lönerelaterade tjänster som Statens servicecenter redovisar i årsredovisningen för 2016. Det nyaste systemet, Primula, är det system som har det lägsta nyckeltalet medan systemen POL och Palasso har högre värden. Speciellt POL visar på god produktivitet som kopplas till hög automatiseringsgrad vad gäller att använda maskinella rutiner för att ta in löneinformation. Primula har ännu inte uppnått full effektivitet. Bedömningen är att effektiviteten kan förbättras i systemet till samma nivåer som de två andra systemen.

Lönesystem	Antal löner per årsarbetare
Palasso	847
POL	1 049
Primula	648

Statens servicecenter redovisar inte differentierade nyckeltal för ekonomirelaterade tjänster i och med att tjänsteleveransen utförs i ett och samma system. Däremot kan vi visa att produktiviteten har ökat väsentligt i leverantörsfakturahanteringen i takt med att personalens vana vid systemet har ökat samt att arbetsprocesserna har utvecklats och effektiviserats.

E-handelssystemet avropades 2012 och implementerades i stor omfattning under 2013 och 2014. Det var först i slutet av 2014 som arbetet med att öka produktiviteten kunde ta fart. Volymökningar har hanterats med samma personalstyrka och vid minskade volymer har personalstyrkan anpassats genom ökad effektivisering och omfördelning av arbetsuppgifter.

	2016	2015
Leverantörsfakturer per årsarbetare	34 318	27 974

Anm.: Principerna för beräkning av nyckeltalet förändrades inför 2015 och därför finns inte jämförelsesiffror för 2014.

4.2 Kostnadskonsekvenser

4.2.1 Höga kostnader för systembyten

Systembyten utgör en väsentlig kostnad för Statens servicecenter. De tenderar, trots seriösa försök att standardisera och automatisera arbetet, att bli väldigt personalintensiva projekt. Arbetet från upphandling till att alla kundmyndigheter är överflyttade till ett nytt system tar, som vi tidigare redovisat, lång tid och kräver olika kompetenser i olika skeden.

Ett systembyte kan delas in i tre huvudsakliga faser:

1. Upphandlingsfasen
2. Införandefasen
3. Projektfasen, inklusive avslutande överlämning till förvaltning

I upphandlingsfasen genomförs själva anskaffningen av systemlösningen, antingen genom avrop från ett statligt ramavtal eller genom egen upphandling. I den här fasen krävs medverkan av personer med kompetens avseende verksamheten, upphandling, juridik, och teknik. Vanligtvis bedrivs arbetet med en kombination av egna anställda och konsultstöd.

Införandefasen inkluderar bland annat att etablera systemet i en grunduppsättning, införa nya arbetsprocesser och driftsätta en eller ett par pilotmyndigheter. Det är i den här fasen som förberedelser görs för att kunna bedriva arbetet med att flytta över många kundmyndigheter till det nya systemet på ett så standardiserat och automatiserat sätt som möjligt.

Projektfasen handlar om det omfattande arbetet att flytta alla kundmyndigheter till det nya systemet. Hur höga kostnaderna blir är kopplat till hur många myndigheter som ska flyttas över. Projektfasen avslutas med ett överlämnade till förvaltning.

Nedanstående sammanställning är ungefärliga och genomsnittliga kostnader utifrån våra pågående och genomförda projekt för upphandling/avrop och byte av system. Vi har framför allt utgått från våra erfarenheter från projekten inom lönerelaterade tjänster, men även vägt in erfarenheter från avrop och införande av ekonomisystem och e-handelssystem. Leverantören har rätt att ta ut kostnader för införande av en ny systemlösning och kostnader för varje kundprojekt. Hur höga kostnader leverantören har rätt att fakturera skiljer sig mellan avtalen för personalsystem, ekonomisystem och e-handel. I sammanställningen har vi lagt in en genomsnittlig kostnad.

Tabellen redovisar inte driftskostnader, licenser eller andra löpande kostnader utan enbart kostnader relaterade till byte av system genom upphandling eller avrop.

Antalet projekt är beräknat utifrån antalet kundmyndigheter som hanteras i systemet vid avtalets utgång och som måste flyttas till ett nytt system. Inom lönerelaterade tjänster inkluderar det myndigheter som förväntas ansluta sig till Statens servicecenter i enlighet med förordningen (2015:665) om statliga myndigheters anslutning till Statens servicecenters tjänster.

Sammanställningen visar att systembyten är förenade med höga kostnader för staten. Om inte Statens servicecenter kan arbeta utifrån en mer kostnadseffektiv och verksamhetsanpassad strategi för systemförsörjning kommer kostnader i den här storleksordningen att uppstå var gång ramavtalens giltighetstid löper ut.

Fas	Engångs-kostnad (tkr)	Kostnad per projekt (tkr)	Antal projekt Löne-relaterade	Summa (tkr)	Antal projekt Ekonomi-relaterade	Summa (tkr)	Summa SSC (tkr)
Upphandling (SSC kostnader)	3 000		2	6 000	2	6 000	12 000
Införande (SSC kostnader)	2 000		2	4 000	2	4 000	8 000
Införande (Leverantörens kostnader)	3 000		2	6 000	2	6 000	12 000
Summa engångs-kostnader							32 000
Projektarbete (SSC kostnader)		700	179	125 300	181	126 700	252 000
Projektarbete (Leverantörens kostnader)		400	179	71 600	181	72 400	144 000
Summa Projekt-kostnader							396 000
TOTALT							428 000

4.2.2 Höga kostnader när befintliga avtal måste förlängas

Ramavtalen ger leverantören rätt att säga upp avropsavtalen med tolv månaders framförhållning (tidigast åtta år efter avropsavtalets undertecknande). Under våren 2014 ställdes Statens servicecenter inför en allvarlig och verksamhetskritisk situation, när leverantören sade upp avtalet om drift och support av Palasso. Statens servicecenter lyckades snabbt förhandla fram ett avtal om fortsatt drift och support för att säkerställa en stabil systemsituation till dess att en ordnad migrering till det nya systemet lönesystemet Primula är klar. Kostnaden för fortsatt drift och support av Palasso ökade med drygt 30 % från 2015 till 2016 och fortsätter att öka 2017 och 2018.

Kostnadsökningen kommer att vara cirka 80 % vid utgången av perioden.

Statens servicecenter kan inte bedöma i vilken utsträckning det inför upphandlingen av ett nytt ramavtal gjordes en riskanalys av leverantörens rätt att på detta sätt säga upp avropsavtalet och vilka konsekvenser det i så fall skulle kunna få för staten. Som ramavtalsansvarig myndighet är det ESV som skulle kunna redogöra för i vilken utsträckning de gjorde en sådan riskanalys.

Statens servicecenter och andra myndigheter ställdes inför faktum att avtalen sades upp. Det medförde en situation som inte kunnat förutses och i vilken det saknades förutsättningar att hinna genomföra ett avrop och driftsätta ett nytt system inom uppsägningstiden (tolv månader). Den uppkomna situationen blev mycket kostsam för staten.

I sammanhanget vill vi dock poängtera att den kostnad som det medfört för Statens servicecenter att teckna avtal om fortsatt drift och support trots allt är väsentligt lägre än den kostnad som uppstått om varje myndighet hade tecknat egna separata förlängningsavtal. Det är inte ens säkert att systemleverantören hade varit villig att teckna enskilda förlängningsavtal med varje myndighet.

Med tanke på att ramavtalet för e-handel inte är klart och att det finns hög grad av osäkerhet och sårbarhet i planeringen för byte av e-handelssystem, finns det stor risk för att avtalet med den befintliga leverantören kommer att behöva förlängas. Det kan betyda att staten åter igen drabbas av onödiga kostnadsökningar.

4.3 Påverkan på kundmyndigheterna

All påverkan på verksamheten som leder till sämre förutsättningar att effektivisera tjänsterna och höjda kostnader påverkar kundmyndigheterna. Varje år mäter Statens servicecenter kundnöjdheten och bland fritextsvaren ger kundmyndigheterna uttryck för synpunkter på systemen, önskemål om mer tjänsteutveckling och kritik mot avgiftshöjningarna.

4.3.1 Tjänsteutveckling

Kundmyndigheter som varit anslutna i flera år förväntar sig att Statens servicecenter utvecklar och effektiviserar tjänsterna. De första tre till fyra åren efter att Statens servicecenter bildades har kundmyndigheterna visat både förståelse för och tålamod med att vårt fokus har varit att bygga upp myndigheten och få stabilitet i leveransen när vi ansluter många nya myndigheter. Så såg det ut 2013

och 2014 inom e-handelstjänster och så har situationen varit inom löneadministrativa tjänster sedan 2015. Nu påpekar de som varit kunder länge att de förväntar sig att tjänsterna ska effektiviseras snabbare än vad Statens servicecenter har resurser till.

”Mer automatisering och digitalisering”

”Mer utvecklingsorienterat och [...] att vår verksamhet ska få ett riktigt bra och modernt stöd”

”Att genom effektiva processer hålla nere kostnaderna för ekonomi och löneadministration i staten”

”Om det skall bli en effektivare statsförvaltning ska de driva på för förenklingar och tekniska lösningar som gör att alla moment går snabbare och till en högre kvalitet än för närvarande”

(Citat hämtade från NKI 2016 ”Förslag på förbättringsområden”)

4.3.2 Höjda avgifter

Det har varit nödvändigt för Statens servicecenter att höja avgifterna både 2015 och 2016 på grund av att systemkostnaderna har ökat betydligt mer än vad som kan kompenseras genom kostnadssänkningar på andra områden. Under perioden 2014-2016 har kostnaderna för datatjänster ökat med cirka 35 %. Sådana ökningarna kan inte finansieras genom ökade volymer eller kostnadssänkningar, utan måste tas ut i form av avgiftshöjningar för att nå full kostnadstäckning.

Kostnaden för systembyten kommer att uppgå till 400 – 500 miljoner kronor under en period på drygt fem år. Statens servicecenter har ingen annan finansiering än att höja avgifterna för kundmyndigheterna.

Avgiftshöjningarna väcker stark kritik hos kundmyndigheterna och är kännbar för många myndigheter. Särskilt mindre myndigheter har svårt att klara höjda avgifter inom givna ramar.

Det bör dock understrykas att den kostnad som det medfört för Statens servicecenter att exempelvis teckna avtal om fortsatt drift och support för Palasso är väsentligt lägre än om myndigheterna gör det var och en för sig. Det samma gäller avgiften för ekonomitjänst med systemlösning som har inneburit högre kostnader än tidigare. Våra

beräkningar visar att kostnaden hos Statens servicecenter är i genomsnitt 50 % lägre än vad kostnaden hade varit om myndigheterna hade avropat systemstödet själva.

5 Marknadstrender och Statens servicecenters behovsbild

5.1 Marknadstrender

Statens funktionella behov inom det ekonomi- och personaladministrativa området skiljer sig inte i stort från andra organisationers behov även om krav kopplat till den statliga redovisningen och de statliga avtalen på löneområdet i viss mån är unika. Statens servicecenters tjänsteleverans bör därför även fortsatt baseras på kommersiellt förekommande standardsystem för ekonomi- och personaladministration.

För system inom det ekonomiadministrativa området utgörs marknaden av globala och inhemska leverantörer och inom det personaladministrativa området primärt av inhemska leverantörer med något enstaka undantag.

En tydlig marknadstrend för alla dessa typer av kommersiella standardsystem är att det sker en snabb förflyttning från en traditionell licensförsäljning och drift i egen regi eller outsourcing till en tjänstebaserad leverans (molntjänst av typ Software as a service, SAAS⁶).

Enligt Gartner är tillväxten för SAAS-lösningar under 2016 20,3% på årsbasis och marknadsvolymen uppgår globalt till 37,7 miljarder USD⁷. Utvecklingen drivs både av att nya leverantörer etablerat sig och av att traditionella leverantörer har börjat tillämpa SAAS som strategisk leveransform.

Denna förflyttning gör att mycket av leverantörernas investeringar och innovationskraft fokuseras på produkter och lösningar anpassade för en molnleverans, medan investeringar i produkter och lösningar för mer traditionell leverans minskar avsevärt. Båda leveransformerna bedöms dock komma att finnas tillgängliga under överskådlig tid.

En stor skillnad är att kunden ofta behöver acceptera leverantörernas standardvillkor då leverantören för att nå en effektivitet i sin leverans inte accepterar kundunika villkor. Detta kan vara svårt att förena med t.ex. myndighetens krav på kontroll och insyn i leveransen. Speciellt

⁶ Pensionsmyndigheten, Rapport Molntjänster i Staten, En ny generation av outsourcing

⁷ <http://www.gartner.com/newsroom/id/3188817>

om tjänsten hanterar information som omfattas av sekretess eller av krav på säkerhetsskydd. Särskilt svårt är det att utforma upphandlingar enligt lagen om offentlig upphandling (LOU) som tar hänsyn till denna förutsättning då det normalt är upphandlande part som definierar avtalsvillkoren.

Detta gör att myndigheter till viss del kan ha svårt att ta del av marknadens innovationskraft och investeringar i molnlösningar för administrativa stödsystem.

5.2 Statens servicecenters behovsbild ur ett säkerhetsperspektiv

Centralisering av administrativa tjänster inom staten till Statens servicecenters ger en stor aggregering av både information, processer och systemleveranser. Exempel på detta är att stora betaltvolymer hanteras via Statens servicecenters tjänsteleverans inom både det ekonomiadministrativa och det personaladministrativa området.

Både Statens servicecenters interna säkerhetsanalys och vissa sektorsansvariga myndigheter har uppmärksammat detta och identifierat behov av att stärka krisplaneringsförmågan och medverka till stärkt skydd av samhällsviktig verksamhet.

Som en konsekvens av detta beslutade nyligen Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att Statens servicecenter ska ingå som medlem i samverkansområdet Ekonomisk säkerhet (SOES) respektive samverkansområdet Teknisk infrastruktur (SOTI).

Dessa identifierade skyddsbehov gör att Statens servicecenter över tid behöver öka skyddsnivån i sina tjänsteleveranser. Det ställer större krav på val av leveransform och leverantörsavtal för administrativa stödsystem än vad existerande statliga ramavtal på området historiskt har tagit höjd för. Ett exempel på detta kan vara krav på tecknande av säkerhetsskyddsavtal.

Över tid bör val av strategi för it-leveransmodell för dessa administrativa stödsystem ta hänsyn till eventuella beslut om realisering av statligt moln för infrastruktur tjänster (IAAS)⁸.

⁸ Statens servicecenter, En gemensam statlig molntjänst för myndigheternas it-drift, dnr 10052-2016/1121

5.3 Statens servicecenters behovsbild som tjänsteleverantör

Som leverantör av administrativa tjänster till många myndigheter skiljer sig Statens servicecenters behovsbild från andra myndigheters såtillvida att systemlösningarna måste möjliggöra en effektivitet i leveransen till många parter. En sådan effektivitet måste finnas över hela livscykeln, vid anslutning och migrering av kundmyndigheter till tjänsten, vid löpande handläggning och systemadministration samt vid avveckling och migrering till ny systemlösning. Denna effektivitet måste också kombineras med de ökade krav på säkerhet som följer av att Statens servicecenters tjänsteleverans sker till stora delar av statsförvaltningen.

Även om behovet är mer eller mindre unikt inom staten finns liknande behov hos andra organisationer som väljer att centralisera sin verksamhet som ett shared service center eller hos organisationer som säljer administrativa tjänster till många parter.

6 Fortsatt arbete

Statens servicecenters långsiktiga systemförsörjning behöver bli mer kostnadseffektiv och verksamhetsanpassad. Statens servicecenter har för avsikt att göra en fördjupad analys av de marknadsmässiga och rättsliga förutsättningarna för att utveckla en strategi med detta syfte. Statens servicecenter återkommer till regeringen när utredningen är klar och redovisar förslag till långsiktig strategi samt hur denna påverkar myndigheten och staten som helhet.

Den nuvarande systemsituationen visar att det krävs en ny strategi för Statens servicecenters långsiktiga systemförsörjning. För Statens servicecenter är personalsystem, ekonomisystem och e-handelssystem en del av kärnverksamheten och en förutsättning för att leverera effektiva och moderna administrativa tjänster. Anskaffningen av system är en del av myndighetens strategiska inriktning och måste utgå från verksamhetens behov och målbild. Så länge anskaffningen görs baserat på statliga ramavtal kommer systembyten att styras av ramavtalens giltighetstid snarare än verksamhetens behov och hur väl systemen stödjer tjänsteleveransen.

Statens servicecenters beräkningar visar att systembyten kostar myndigheten och därmed staten i storleksordningen 400 - 500 miljoner kronor under en dryg femårsperiod. Det är inte rimligt att staten fortsätter att ha så höga kostnader för systembyten var gång ramavtalens giltighetstid löper ut. Det vill säga med ungefär åtta års mellanrum.

6.1 Upphandlingsföremål

Statens ramavtal för personalsystem och ekonomisystem har hittills gett möjlighet att välja att köpa system med drift i egen regi eller köp av tjänst i form av system med driftservicelösning. Ramavtalet för e-handel avser köp av molntjänst, dvs. systemleverantören erbjuder en standardiserad tjänst inklusive drift. I kapitel 5 har vi redovisat att marknadstrenden är att systemlösningarna i allt högre grad förflyttas från en traditionell licensförsäljning och drift i egen regi eller outsourcing till en tjänstebaserad leverans (molntjänst). En del i marknadstrenden är att leverantörerna fokuserar på produkter och lösningar anpassade för en molnleverans och kunden är tvungen att acceptera leverantörernas standardvillkor. Det finns också signaler att när leverantörerna successivt går över till leverans av en molntjänst, så är de inte beredda att förbinda sig till långa avtalsperioder utan möjlighet till villkorsjustering.

I den fortsatta utredningen kommer vi att göra en fördjupad analys av vilka möjligheter som finns att upphandla systemen på lång sikt och konkurrensutsätta delar i tjänsteleveransen utan att behöva byta själva systemet. En sådan ansats pekar delvis i en annan riktning än marknadstrenden, varför det är nödvändigt att få en djupare och bredare bild av hur upphandlingsföremålet i framtiden bör bestämmas.

6.2 En långsiktig systemlösning

Statens servicecenter har behov av en långsiktig och stabil systemlösning som stödjer tjänsteleveransen. I det ligger att systemlösningarna ska utvecklas och anpassas över tid. Vidare ska systemlösningarna möjliggöra en effektiv leverans till många parter s.k. servicebyråfunktionalitet. För att nå en sådan målbild är det nödvändigt att avtalstiden är tillräckligt lång för att leverantörerna ska vara intresserade av att investera i den utveckling som krävs.

Det är heller inte rationellt för ett servicecenter att systembyten styrs av avtalens giltighetstid snarare än verksamhetens behov. I tidigare kapitel har vi redovisat vilka konsekvenser systembyten får på verksamheten och vilka kostnader som är förknippade med systembyten. Det tar kraft och resurser från tjänsteleveransen och effektiviseringar.

Statens servicecenter har behov av att upphandla en långsiktig affärsrelation med systemleverantörer som kan erbjuda väl fungerande systemlösningar över tid. I ljuset av det vi redovisar i denna rapport uppnås inte den målsättningen genom avrop från statliga ramavtal.

Bilaga 1 Systemförsörjning i staten över tid

1 Systemförsörjning 1990 – 2000

I början av 1990-talet ansvarade dåvarande Riksrevisionsverket (RRV) för statens systemförsörjning både avseende lönesystem och ekonomisystem.

Staten hade utvecklat och ägde två lönesystem – SLÖR för civila myndigheter och F/SLÖR för myndigheter under försvarsdepartementet samt Polisväsendet. Det var framför allt systemet F/SLÖR som successivt utvecklades och moderniserades, vilket ledde till att även civila myndigheter gick över till systemet, som 1996 bytte namn till Palasso.

Staten ägde också sedan tidigare ett ekonomisystem – System S. RRV tilldelades medel för att utarbeta en detaljerad kravspecifikation för ett nytt ekonomisystem. Upphandlingen startade 1990 och avtal tecknades i augusti 1991 med Arctic Software AB för systemet Agresso. Systemet utvecklades och anpassades utifrån statliga krav baserat på det samarbetsavtal som var en del av upphandlingen. Samtidigt förberedde ett urval pilotmyndigheter övergång från System S (senare Cosmos) till Agresso. Från och med 1 juli 1993 var det möjligt för myndigheterna att begära offert och på frivillig basis byta system. Internprissättning inom staten tillämpades. Det tog dock cirka 8-9 år innan myndigheterna hade lämnat det äldre systemet Cosmos och gått över till Agresso. Cosmos lades slutligen ned i början av 2000-talet.

RRV ansvarade för statens systemförsörjning fram till 1 juli 1998, då Ekonomistyrningsverket (ESV) bildades och verksamheten gick över dit. RRV och senare ESV ansvarade för att både lönesystemet Palasso och ekonomisystemet Agresso fortsatte att utvecklas utifrån förändrade krav i de statliga regelverket och utifrån olika statliga verksamheters behov. System- och stödverksamheten stod inte bara för kravställning på systemets utveckling utan gav även stöd till myndigheternas implementering av systemet. För att underlätta en övergång för de små myndigheterna från ekonomisystemet Cosmos till Agresso skapade ESV 1998 en driftservicelösning som innebar att små myndigheter inte själva behöver hantera teknisk infrastruktur (en tidig molntjänst).

I början av 2000-talet blev det ett skifte i syn på statens roll kopplad till myndigheternas systemförsörjning. Lönesystemen Palasso och SLÖR såldes till WM Data Public Partner AB. Ekonomisystemet Agresso såldes till Unit 4 Agresso AB (numera Unit4 AB). Vid båda försäljningarna följde personalen med genom verksamhetsövergång och leverantörerna övertog kundavtalen med de enskilda myndigheterna.

Det är cirka 90 procent av de statliga myndigheterna som använder Agresso⁹.

Utvecklingen av administrativa stödsystem visar att de system som staten själv aktivt var med och utvecklade har, av förklarliga skäl, en dominerande ställning inom statsförvaltningen.

2 Ramavtalsupphandlingar från 2000-talet

2.1 Ramavtalsupphandling Lön-och PA-system 2002

Relativt snart efter försäljningen av lönesystemsverksamheten gick ESV ut i en första ramavtalsupphandling. Upphandlingen påbörjades 2002 och efter överprövning tecknades 2003 avtal med två leverantörer.

Ramavtalsleverantör	Lönesystem
WM Data Public Partner AB (senare Logica Sverige AB, CGI Sverige AB)	Palasso
Parere AB	Palett (Heroma)

När WM Data förvärvade Parere AB 2004 återstod bara en ramavtalsleverantör.

Allt fler myndigheter bytte system till Palasso, ett fåtal myndigheter valde Heroma. Palasso utvecklades under de följande åren som ett, till

⁹ Nationell bild av systemstöd inom ekonomi och personaladministration, Servicecenterutredningen (SOU 2011:38)

statlig verksamhet, specialanpassat system. All utveckling gjordes i nära samarbete med myndigheterna.

Det är cirka 65 procent¹⁰ av de statliga myndigheterna som använder Palasso.

2.2 Ramavtalsupphandling E-handelssystem 2009

Upphandlingen av e-handelstjänst påbörjades 2009 och efter en längre överprövning tecknades avtal 2011 med Logica Sverige AB (senare CGI Sverige AB) med systemet Raindance och Visma Commerce AB med systemet Visma Proceedo.

Ramavtal E-handelssystem	
Leverantörer	Visma Commere AB CGI Sverige AB
Ramavtal tecknades	2011
Längsta möjliga avtalstid	Åtta år efter leveransgodkännande

2.3 Ramavtalsupphandling Personalsystem och Ekonomisystem 2012

ESV genomförde nya upphandlingar av personalsystem och ekonomisystem 2012. Upphandlingen av personalsystem vanns av Evry HR Solutions AB (senare Every Sweden AB) med systemet Primula. ESV valde vid den här upphandlingen att tilldela avtal till en leverantör.

Ramavtal Personalsystem	
Leverantör	Evry Sweden AB
Ramavtal tecknades	December 2013
Längsta möjliga avtalstid	December 2026

¹⁰ Ibid.

Upphandlingen av ekonomisystem resulterade i att avtal tecknades med Unit4 AB med systemet Agresso och KMD Sverige HB. Ramavtalet trädde i kraft november 2012. I juni 2014 lämnade KMD Sverige HB ramavtalet på grund av verksamhetsförändringar.

Ramavtal Ekonomisystem	
Leverantör	Unit4 AB
Ramavtal tecknades	November 2012
Längsta möjliga avtalstid	December 2023