

Statens servicecenter

– Har administrationen blivit effektivare?

RIR 2016:19



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-412-4

RIR 2016:19

FOTO: IMAGE SOURCE

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2016

TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2016-09-02

DNR: 3.1.1.2015-0306

RIR 2016:19

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevisionen:

Statens servicecenter

– Har administrationen blivit effektivare?

Riksrevisionen har granskat Statens servicecenter. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Statens servicecenter, Finansdepartementet och Ekonomistyrningsverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till rapporten. Riksrevisionen vill tacka referenspersonerna Frank Ulbrich vid University of the Fraser Valley, BC, Canada och Anders Forsell vid Uppsala universitet samt seminariedeltagare vid Uppsala universitet och Riksrevisionen för synpunkter. Riksrevisionen står dock helt för de slutsatser som dras i rapporten.

Rapporten innehåller slutsatser som avser regeringen och Statens servicecenter. Utöver den tryckta versionen av rapporten omfattar detta beslut tre bilagor i elektronisk form vilka framgår av innehållsförteckningen.

Riksrevisor Margareta Åberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Ingvar Önnhage har varit föredragande. Revisor Nils Lundh har medverkat i den slutliga handläggningen.

Margareta Åberg

Ingvar Önnhage

För kännedom:

Regeringen, Finansdepartementet
Statens servicecenter, Ekonomistyrningsverket

STATENS SERVICECENTER – HAR ADMINISTRATIONEN BLIVIT EFFEKTIVARE?

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	8
1.1 Bakgrund och motiv	8
1.2 Syfte och utgångspunkter	9
1.3 Avgränsningar	10
1.4 Metod och disposition	10
2 Bildandet av Statens servicecenter	12
2.1 Många utredningar förberedde servicecentret	12
2.2 Både sänkta kostnader och ökad kvalitet skulle uppnås	13
2.3 Servicecentertanken bygger på standardiserade tjänster	14
2.4 Regeringen har höjt anslutningsmålet och skjutit upp självfinansieringen	16
3 Hur har det gått för Statens servicecenter?	18
3.1 SSC har uppnått anslutningsmålen men gått med underskott	18
3.2 En majoritet är nöjda men få myndigheter upplever effektivitetsvinster	23
3.3 Sammanfattande iakttagelser	28
4 Vilka förklaringar finns till resultaten Statens servicecenter uppnått?	29
4.1 Många hinder för storskalig drift	29
4.2 Storskalig drift begränsad med små myndigheter	32
4.3 Det har funnits få uppdrag i regleringsbrev och direktiv	33
4.4 Effektiviseringspotentialen har sjunkit	33
4.5 Sammanfattande iakttagelser	35
Referenslista	36

Elektroniska bilagor

Till rapporten finns tre elektroniska bilagor att ladda ned från Riksrevisionens webbplats www.riksrevisionen.se. Dessa kan begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Bilaga 1. Enkätformulär

Bilaga 2. Sammanställning av enkätsvar

Bilaga 3. Metodbilaga

STATENS SERVICECENTER – HAR ADMINISTRATIONEN BLIVIT EFFEKTIVARE?

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning

Bakgrund och syfte

Statens servicecenter (SSC) inledde sin verksamhet den 1 juni 2012 med syftet att sköta löne- och ekonomiadministration åt andra statliga myndigheter under regeringen. Genom att koncentrera transaktionsintensiva och repetitiva uppgifter, t.ex. löneutbetalningar och fakturahantering, skulle SSC effektivisera internadministrationen i staten med upp till 30 procent. Denna besparing förutsatte att statliga myndigheter med motsvarande 85 procent av de statligt anställda skulle hanteras av SSC.

Anslutningen till tjänsterna var inledningsvis frivillig för myndigheterna. Regeringen meddelade dock att den skulle vidta åtgärder för att öka takten om anslutningen inte tog fart, och 2015 beslutade regeringen att anslutningen till de lönerelaterade tjänsterna skulle vara obligatorisk.

Regeringen avsåg att efter en tid utvärdera effekterna av SSC. Någon utvärdering har ännu inte genomförts.

Syftet med denna granskning har varit att undersöka om SSC bidragit till att effektivisera den administrativa stödverksamhet som övertagits från anslutna myndigheter, och vilka förklaringar som finns till de resultat som SSC hittills har uppnått. Granskningen har även haft ambitionen att belysa hur myndigheter som inte är anslutna ser på sina förutsättningar att ansluta sig. Dessa synpunkter har analyserats med särskilt fokus på de förutsättningar SSC hade vid bildandet samt de åtgärder regeringen och SSC vidtagit under de första åren.

Det har inte funnits några lättillgängliga uppgifter om effektiviteten i de administrativa tjänsterna i de olika myndigheterna innan de anslöts till SSC vilka kan jämföras med effektiviteten inom ramen för SSC. Det empiriska materialet bygger i huvudsak på enkätsvar från 189 myndigheter samt fördjupade intervjuer med tio utvalda myndigheter. Detta underlag har kompletterats med dokumentstudier och intervjuer med företrädare för SSC och Regeringskansliet.

Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

SSC har nått anslutningsmålet men produktivitetsförbättringarna är oklara

SSC har nått målet om en anslutningsgrad på 25 procent av det totala antalet anställda i staten. Anslutningen till SSC gick dock inledningsvis mer långsamt än regeringen förutsåg och medförde lägre intäkter än förväntat hösten 2013. SSC införde då en hård prövning av sina utgifter bl.a. för vissa planerade utvecklingsinsatser avseende interna rutiner och stödsystem.

Riksrevisionen kan konstatera att regeringens styrning av myndigheters anslutning till SSC:s tjänster inledningsvis varit begränsad. Exempelvis har SSC:s verksamhetsmål för anslutning inte avsett myndigheternas storlek, vilket har betydelse för möjligheten att uppnå stordriftsfördelar. Regeringen har därtill gett få uppdrag till myndigheter att pröva frågan om anslutning och redovisa motiv för varför man avvaktar med anslutning.

Det är främst mindre myndigheter som har ansluts. SSC:s möjligheter att effektivisera sin verksamhet har därför varit sämre än planerat. Servicecenterutredningen hade nämligen bedömt att en successiv anslutning av 25 större myndigheter (motvarande 25 procent av antalet statligt anställda) skulle vara tillräcklig för att SSC skulle uppnå ekonomisk balans inom cirka fem år. SSC har uppnått vissa produktivetsvinster i löne- och ekonomiadministrationen för enskilda myndigheter vars personal gått över till SSC. Det är dock oklart om SSC:s produktivitet totalt sett har ökat.

SSC arbetar aktivt med att standardisera sina tjänster för att på så vis åstadkomma stordriftsfördelar och effektiviseringar. Inom de lönerelaterade tjänsterna innebär det att vissa deltjänster inte längre ingår i basutbudet utan erbjuds mot särskild avgift. De ekonomirelaterade tjänsterna är inte lika transaktionsintensiva som lönetjänsterna, vilket gör att det finns begränsningar för hur långt dessa kan standardiseras. Myndigheternas redovisning är dessutom i hög grad formad efter finansieringsform samt myndigheternas och regeringens behov av information, vilket förutsätter hög myndighetsanpassning av många deltjänster på det ekonomiadministrativa området. Enligt SSC har många myndigheter ett relativt stort arbete kvar för att nå den grad av standardisering som underlättar en anslutning till SSC. Det innebär enligt Riksrevisionen att SSC måste ställa tydliga krav på myndigheterna innan dessa ansluter sig för att kunna uppnå effektiviseringar. Sammantaget innebär det att SSC:s förutsättningar att effektivisera sin verksamhet är ojämna och bara delvis kan påverkas av SSC.

Brister i it-systemen försenar stordrift

Granskningen visar att SSC haft otillräckliga förutsättningar att starta och bedriva sin verksamhet effektivt. Servicecenterutredningen som föregick bildandet av SSC konstaterade att det fanns stora risker för att Ekonomistyrningsverkets (ESV:s) upphandlingar av ramavtal för ekonomi- och personaladministrativa system kunde dra ut på tiden. SSC har inte förrän nyligen skaffat ett eget system för lönetjänster. ESV:s upphandling av nytt ramavtal för system var klar i slutet av 2013 och SSC genomförde kompletterande förhandlingar med leverantören under hösten 2014 i samband med sitt avrop från ramavtalet. Förhandlingarna medförde betydande besparingar för staten, cirka 15 miljoner kronor enligt SSC jämfört med villkoren enligt ramavtalet. När den förhandlingen var klar valde leverantören av det bland myndigheterna dittills mest använda lönesystemet att säga upp avtalet för många

myndigheter så att avtalets giltighet förkortades ett år. SSC har förnyat avtalet med leverantören till 2018, men den korta kvarvarande avtalstiden har medfört att arbetet med överföring av myndigheter till det nya lönesystemet har blivit resurskrävande för både SSC och systemleverantören. Förlängningen av avtalet för det äldre lönesystemet har medfört att SSC har tvingats höja avgifterna, vilket har skapat ett missnöje bland myndigheterna.

För ekonomirelaterade tjänster innebär den nuvarande avtalsituationen att möjligheten för SSC att bedriva en effektiv verksamhet inte uppstår förrän en bit in på 2020-talet eftersom myndigheter kan behålla sina egna ekonomisystem till 2023. Tekniska problem att integrera myndigheternas ekonomisystem med SSC:s eget e-handelssystem påverkar effektiviteten i myndigheternas elektroniska beställning och betalning av varor och tjänster

Anslutna myndigheter anser inte att effektiviteten ökat

Den enkät som genomförts i granskningen visar att många myndigheter inte anser att anslutningen till SSC har ökat deras effektivitet och minskat deras administrationskostnader. Riksrevisionen har dock inte haft någon möjlighet att verifiera kostnadsutvecklingen genom avstämning mot myndigheternas kostnadsredovisning. Många myndigheter menar att övergången till SSC inte har inneburit någon effektivisering av den administrativa verksamheten. Många har haft svårt att uppnå interna besparingar, exempelvis genom att frigöra personal.

Myndigheterna är i varierande grad nöjda med kvaliteten i SSC:s tjänster. En majoritet av myndigheterna är nöjda med de löne- och ekonomirelaterade tjänsterna medan de är mindre nöjda med e-handelstjänsten. En mindre grupp är missnöjd med kvalitet och bemötande. Vissa myndigheter uppskattar att tjänsteköp har inneburit en trygghet, men få myndigheter instämmer i att andra kvalitativa nyttor har infriats. Riksrevisionen kan konstatera att vissa kundmyndigheter har lågt förtroende för kvaliteten i SSC:s tjänster. Detta leder till att myndigheterna lägger resurser på kontroller, vilket i sin tur försvårar besparingar. En förklaring till det bristande förtroendet är SSC:s problem inledningsvis med att leverera god kvalitet i sina tjänster och att den bilden lever kvar hos myndigheterna.

Många myndigheter har effektiviserat på egen hand

Ytterligare ett skäl till att anslutningen till SSC gått långsamt är att flera icke anslutna myndigheter har arbetat internt med att förbättra effektiviteten, och enligt en rapport från ESV är vissa av dessa myndigheters administration sannolikt mer effektiv än administrationen hos SSC. Riksrevisionens enkätundersökning visar att det främst är myndigheter med fler än 500 anställda som har genomfört effektiviseringar. Flera av dessa myndigheter bedömer att det inte skulle vara lönsamt att ansluta sig till SSC i nuläget.

1 Inledning

1.1 Bakgrund och motiv

Statens servicecenter (SSC) inledde sin verksamhet den 1 juni 2012 med syftet att sköta administrativa stödtjänster åt andra statliga myndigheter. Verksamheten omfattar för närvarande tre områden: ekonomirelaterade tjänster inklusive e-handel, lönerelaterade tjänster och konsulttjänster inom ekonomiområdet.

1.1.1 Regeringen ansåg att enklare administrativa uppgifter kunde effektiviseras

Regeringen angav att en koncentration av transaktionsintensiva och repetitiva uppgifter i de statliga myndigheternas administrativa stödverksamhet skulle kunna minska statens administrationskostnader och leda till en rad kvalitativa nyttor, t.ex. minskad sårbarhet i administrationen och bättre kompetensförsörjning. I tilläggsdirektiven till Servicecenterutredningen angav regeringen även att anslutningen till SSC:s tjänster skulle vara frivillig för myndigheterna och bygga på att myndigheterna skulle lockas av den effektivisering och trygghet som en anslutning skulle leda till.¹

I 2010 års förvaltningspolitiska proposition (prop. 2009/10:175) hade regeringen noterat att en stor del av de statsanställda var äldre och arbetade inom olika stödverksamheter, och regeringen menade att koncentration och ökad samverkan skulle underlätta den kommande generationsväxlingen. Likaså skulle den sårbarhet som präglar små enheter kunna åtgärdas genom ökad samverkan.

1.1.2 Anslutningsmålet har uppnåtts men ekonomiska balansmål har skjutits fram

Regeringens mål för myndigheters anslutning till SSC var att 25 procent av antalet anställda i staten skulle vara anslutna vid utgången av 2015. Med denna anslutningsgrad skulle SSC bli självfinansierat och täcka sina uppstartskostnader och driftskostnader.²

SSC har under de första verksamhetsåren nått regeringens mål för anslutning men man har haft problem med långsam anslutningstakt och stora underskott. Regeringen har flera gånger skjutit fram tidpunkten för när SSC:s ekonomi kan väntas vara i balans. Enligt SSC:s regleringsbrev för 2015 skulle SSC bedöma om det är

¹ Direktiv 2011:99, s. 11 och 14.

² SOU 2011:38, s 93.

möjligt att under 2017 nå ett balanserat resultat så att intäkterna täcker kostnaderna och nå ekonomisk balans 2030 så att den utnyttjade räntekontokrediten är återbetald.

Regeringen angav i beslutet om att inrätta SSC att den löpande skulle följa upp och efter en tid utvärdera effekterna av bildandet av myndigheten. Någon utvärdering är ännu inte genomförd. Den uppföljning regeringen redovisar i budgetpropositionerna bygger i huvudsak på uppgifter från SSC och det finns bara spridda uppgifter om hur myndigheter som inte är anslutna uppfattar möjligheterna att effektivisera sin stödverksamhet genom anslutning till SSC.

I den förvaltningspolitiska skrivelsen 2014 (skr. 2013/14:155) angav regeringen att den avsåg att skapa incitament för att fler myndigheter skulle ansluta sig. Denna inriktning ändrades senare samma år när regeringen i budgetpropositionen för 2015 (utg.omr. 2, avsnitt 4.4) meddelade att den ville påskynda arbetet med att effektivisera statens administrativa stödverksamhet och stärka styrningen av anslutningen av myndigheter till SSC genom att göra det obligatoriskt för myndigheterna att ansluta sig till de lönerelaterade tjänsterna.

1.2 Syfte och utgångspunkter

Syftet med denna granskning har varit att undersöka om SSC har bidragit till att effektivisera den administrativa stödverksamhet som övertagits från anslutna myndigheter och vilka förklaringar som finns till de resultat som SSC hittills har uppnått. Granskningen har även haft ambitionen att belysa hur myndigheter som inte är anslutna ser på sina förutsättningar att ansluta sig. Dessa synpunkter har analyserats med särskilt fokus på de förutsättningar SSC hade vid bildandet samt de åtgärder regeringen och SSC vidtagit under de första åren.

1.2.1 Revisionsfrågor

Granskningen har genomförts med utgångspunkt i följande revisionsfrågor:

1. Har Statens servicecenter bidragit till att effektivisera den administrativa stödverksamhet som övertagits från anslutna myndigheter?
2. Vilka förklaringar finns till de resultat som Statens servicecenter uppnått hittills?

1.2.2 Utgångspunkter

Regeringens insatser bedöms utifrån de krav som ställs i 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) att statens verksamhet ska eftersträva hög effektivitet och hushålla med statens medel. SSC:s insatser bedöms mot dels 3 § myndighetsförordningen (2007:515) om att myndighetsledningen ansvarar för att verksamheten bedrivs effektivt, dels 6 § i samma förordning om att myndigheter ska verka för att samarbeta med andra myndigheter och andra för att ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda och för staten som helhet.

Regeringens insatser har bedömts mot det beslut den fattade i november 2011 om att bilda SSC³ och beslut därefter som berör SSC:s verksamhet. Innehållet i beslutet framgår av senare kapitel.

Bedömningen av SSC:s insatser har gjorts mot bl.a. de uppgifter myndigheten har enligt sin instruktion, dvs. att SSC ska säkerställa en ändamålsenlig balans mellan kostnadseffektivitet, kvalitet och service.⁴ SSC ska därtill kontinuerligt samverka med de myndigheter som utnyttjar dess tjänster i syfte att utveckla tjänsternas utformning och innehåll avseende kvalitet och effektivitet.

Bedömningen av bildandet och regeringens styrning av SSC görs även utifrån den forskning som behandlat företeelsen servicecenter. Enligt en översiktsstudie av Paagman m.fl. (2015) är de vanligaste motiven till att inrätta servicecenter att minska kostnader, öka kvalitet och öka effektivisering. I den vetenskapliga litteraturen finns emellertid få exempel på att implementering av delade servicecenter leder till minskade eller ökade kostnader. Här krävs ingående analys där kostnader före och efter inrättandet mäts. Överlag är kunskapsläget svagt om realiserade kostnadsbesparingar i samband med att servicecenter inrättas.

1.3 Avgränsningar

Granskningen omfattar SSC:s arbete med följande tjänsteområden: lönerelaterade tjänster och ekonomirelaterade tjänster. SSC utreder därutöver för närvarande införandet av en myndighetsgemensam tjänst för e-arkivering. Granskningen berör inte det tjänsteområdet.

1.4 Metod och disposition

1.4.1 Dokumentstudier, intervjuer och enkät

För att besvara revisionsfrågorna har granskningen omfattat dokumentstudier, intervjuer samt en enkät till anslutna och icke anslutna myndigheter.

Riksrevisionen har kartlagt vad som beslutats om mål, inriktning och villkor för SSC:s verksamhet i offentliga utredningar, myndighetsrapporter, propositioner samt regleringsbrev och andra regeringsbeslut.

För att bedöma SSC:s verksamhet och insatser har vi tagit del av årsredovisningar, rapporter och skrivelser från SSC. Vidare har chefer inom SSC intervjuats vid flera tillfällen. Riksrevisionen har även inhämtat särskilda analyser från SSC om kostnader och intäkter i verksamheten.

³ Direktiv 2011:99.

⁴ Förordning (2012:208) med instruktion för Statens servicecenter.

För att kunna bedöma om SSC har bidragit till att effektivisera den administrativa stödverksamheten i staten skulle kostnader och kvalitet före och efter inrättandet av SSC behöva analyseras. Det finns dock inga lättillgängliga uppgifter om kostnader m.m. före inrättandet av SSC. I stället har vi skickat en enkät till myndigheterna för att låta myndigheterna själva bedöma denna fråga. En enkät skickades till 235 myndigheter⁵ med frågor om synpunkter på kostnader, kvalitet i tjänster, arbets- och ansvarsfördelning samt samverkan. Syftet var dels att fördjupa vår bedömning av huruvida SSC når fastställda mål, dels att få en uppfattning om hur olika myndigheter ser på SSC:s verksamhet. Totalt 189 myndigheter besvarade enkäten vilket motsvarar en svarsfrekvens på 80 procent. Enkätsvaren har fördjupats genom intervjuer med företrädare för ett mindre antal anslutna respektive icke anslutna myndigheter av olika storlek.

Vi har även intervjuat företrädare för Ekonomistyrningsverket för att inhämta synpunkter på utredningarna och etableringen av SSC. Vi har även intervjuat ansvariga för frågor om statlig förvaltning inom Regeringskansliet liksom ansvarig minister när regeringen fattade beslut om att inrätta SSC.

1.4.2 Kapitelindelning i huvudsak efter revisionsfrågorna

Rapportens disposition följer i huvudsak de revisionsfrågor vi använt för granskningen. Efter detta inledningskapitel följer att bakgrundskapitel som i korthet beskriver dels hur företeelsen servicecenter introducerades i statsförvaltningen, dels SSC:s villkor och verksamhet sedan 2012. I kapitel 3 redovisas de resultat SSC uppnått och myndigheters uppfattningar om verksamheten. I kapitel 4 redovisas de förklaringar Riksrevisionen funnit till den utveckling och de resultat som redovisats i föregående kapitel.

⁵ Uppgifterna hämtade i juli 2015 från SCB:s myndighetsregister med uppgifter om förvaltningsmyndigheter kompletterat med uppgifter från Ekonomistyrningsverket (2015). Vissa nämnder som är anknutna till Regeringskansliet har uteslutits liksom myndigheter som inte har något utfall på statsbudgeten och myndigheter med samma e-postadress som Kammarkollegiet.

2 Bildandet av Statens servicecenter

Definition av servicecenter

Servicecenter beskrivs i litteraturen som en organisatorisk enhet som tillhandahåller en tjänst till kunder inom organisationen för att uppnå stordrift och kvalitativa fördelar. Tjänsten som erbjuds via servicecentret ska sedan upphöra att produceras inom respektive organisatorisk enhet och i stället köpas in av servicecentret. Inom offentlig sektor kan ett gemensamt servicecenter enligt OECD (2010) definieras som en organisatorisk enhet som bistår med tjänster till myndigheter under flera departement. Tjänsterna inkluderar personal- och organisationstjänster, it, lokalservice, kommunikation, budgetering, redovisning, revision och upphandling.

2.1 Många utredningar förberedde servicecentret

Förutsättningarna för att effektivisera stödverksamheten inom statliga myndigheter utreddes under flera år innan Statens servicecenter (SSC) bildades. Ekonomistyrningsverket (ESV) har genomfört flera utredningar om servicecenter både på eget initiativ och på regeringens uppdrag. Redan 2003–2004 undersöktes myndigheternas administrativa kostnader, s.k. OH-kostnader. ESV (2005) ville med denna undersökning verka för att Regeringskansliet och övriga myndigheter skulle lägga större vikt vid frågor om administrativa kostnader.

Ett antal myndigheter, bl.a. Försvarsmakten och f.d. Rikspolisstyrelsen, såg en stor potential i att inrätta egna servicecenter. När Skatteverket och Försäkringskassan omvandlades till s.k. enmyndigheter⁶ inrättade båda myndigheterna egna centraliserade administrativa verksamhetsstöd för löne- och ekonomiadministration.

Några år senare redovisade ESV (2007) beräkningar som visade att det fanns potential för besparingar på åtminstone 25–35 procent för servicecenterlösningar men att detta var starkt beroende av hur dessa lösningar utformades och implementerades. År 2009 tillsattes E-delegationen med uppgift att utarbeta en strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning och för hur en koncentration av administrativa stödtjänster skulle kunna ske inom statsförvaltningen.⁷ E-delegationen (SOU 2009:86) bedömde att besparingspotentialen låg på ungefär samma nivå som den ESV tidigare hade redovisat.

År 2010 utsåg regeringen en särskild utredare som skulle förbereda bildandet av SSC. I uppdraget ingick att föreslå utformning, ta fram en lönsamhetskalkyl och presentera en genomförandeplan med förslag till instruktion, regleringsbrev m.m.⁸

⁶ Direktiv 2010:117, s. 2 och Statskontoret 2010.

⁷ Direktiv 2009:19.

⁸ Direktiv 2010:117 och direktiv 2011:99..

Servicecenterutredningen bedömde att en successiv anslutning av 25 större myndigheter (motsvarande 25 procent av antalet statligt anställda) skulle vara tillräcklig för att SSC skulle uppnå ekonomisk balans inom cirka fem år och kunna återbetala en räntekontokredit inom ytterligare cirka fem år.⁹

2.2 Både sänkta kostnader och ökad kvalitet skulle uppnås

SSC bildades den 1 juni 2012 med uppgiften att tillhandahålla främst transaktionsintensiva och repetitiva administrativa stödtjänster inom ekonomi- och personaladministration åt myndigheter under regeringen. En majoritet av remissinstanserna hade ställt sig positiv till att regeringen bildade ett myndighetsgemensamt servicecenter och tillstyrkte i huvudsak Servicecenterutredningens förslag. De invändningar som framfördes avsåg informationssäkerhet, sekretessbestämmelser, ansvaret för felaktiga betalningar samt processen för intern styrning och kontroll.¹⁰

2.2.1 Regeringen såg en stor effektiviseringspotential

Regeringen redovisade i budgetpropositionen för 2013 (utg.omr. 2, avsnitt 3.4) resultatet av Servicecenterutredningens arbete och sina motiv för att bilda SSC. Regeringen skrev att SSC kan uppnå stordriftsfördelar genom att konsolidera och standardisera statens administrativa verksamhet. Regeringen hänvisade till utredningens beräkning att staten årligen skulle kunna spara 295 miljoner kronor om 85 procent av de anställda i 133 myndigheter omfattades av de ekonomi- och löneadministrativa tjänsterna. Effektiviseringen bedömdes till 33 procent och ännu högre om anskaffning och förvaltning av systemstöd kunde genomföras av SSC i stället för av varje enskild myndighet. Regeringen nämnde e-handelssystemet som ett aktuellt exempel där kostnader kunde minska till följd av att drift och underhåll inklusive leverantörsanslutning kunde ske centralt i stället för vid respektive myndighet.

Regeringen bedömde i samma proposition att det mål som Servicecenterutredningen föreslagit var rimligt, dvs. att 25 procent av staten mätt i antal anställda skulle vara anslutna till SSC vid utgången av 2015. På längre sikt borde merparten av myndigheterna vara anslutna menade regeringen. Huvudprincipen var att det i första hand skulle vara frivilligt för myndigheterna att ansluta sig till SSC. Regeringen menade dock att om det skulle dröja med en bred anslutning av myndigheter på frivillig basis, samtidigt som servicecentrets verksamhet och lönsamhetskalkylerna för de anslutna myndigheterna visade tydliga effektivitetsvinster, skulle den skärpa kraven på myndigheterna. En utgångspunkt skulle då vara att myndigheter som inte ville ansluta sig skulle kunna visa att den aktuella verksamheten sköttes minst lika effektivt i egen regi eller på annat sätt. Regeringen gjorde även

⁹ SOU 2011:38, tabell 9.2 och 9.3.

¹⁰ Direktiv 2011:99, s. 3–5.

bedömningen att alla myndigheter inom ramen för sin reguljära verksamhetsplanering borde analysera och pröva en eventuell anslutning till SSC av hela eller delar av den administrativa stödverksamheten och ta fram en plan för när i tiden en anslutning skulle kunna ske.

Regeringen lyfte i budgetpropositionen 2013 (utg.omr. 2, avsnitt 3.4) också fram de kvalitativa fördelar som kunde uppstå till följd av koncentrationen av administrativa uppgifter till SSC, bl.a. att

- anslutna myndigheter får ett ökat fokus mot kärnverksamhet
- administrativt stöd blir en kärnverksamhet i SSC, vilket i sin tur kan främja effektivitet och kvalitet samt rekryteringen av kvalificerade medarbetare
- personberoendet vid de anslutna myndigheterna minskar
- SSC skapar en plattform som underlättar framtida koncentration av förvaltningsgemensamma stödtjänster, t.ex. e-arkiv.

Regeringen poängterade även att det kunde vara lämpligt att enskilt styra vissa myndigheter mot anslutning, exempelvis vid omstrukturering och nybildning eller vid kompetensförsörjningsproblem eller systembyte.

Regeringen övergav 2015 möjligheterna till frivillig anslutning till bastjänsterna inom löneområdet och beslutade i november samma år att 107 myndigheter ska ha anslutit sig till SSC:s lönerelaterade tjänster senast den 1 januari 2017.¹¹ Huvuddelen av dessa är redan anslutna och de flesta nytillkommande har redan påbörjat anslutningen. Regeringens utgångspunkt i budgetpropositionen för 2016 (utg.omr. 2, avsnitt 4.3.3) är att förordningen under 2017–2019 ska utvidgas till andra lämpliga myndigheter.

2.3 Servicecentertanken bygger på standardiserade tjänster

2.3.1 SSC bygger på befintliga verksamhetsstöd

SSC bygger på de delar av ekonomi- och lönesektionen inom Skatteverkets verksamhetsstöd som var lokaliserade till Gävle samt de delar av Försäkringskassans verksamhetsstöd som avser lön samt de ekonomi- och lönerelaterade funktionerna som var lokaliserade till Östersund. Skatteverket skötte via sitt verksamhetsstöd liknande tjänster åt Kronofogdemyndigheten och Lantmäteriet medan Försäkringskassan tillhandahöll stödtjänster åt Pensionsmyndigheten.¹²

Regeringen angav i budgetpropositionen för 2013 (utg.omr. 2, avsnitt 3.3.2) att Kammarkollegiets dåvarande avdelning för administrativ service i Stockholm inordnades i SSC i oktober 2012. Verksamheten riktade sig främst till mindre myndigheter. Motivet till att inordna den verksamheten var att hålla nere statens samlade

¹¹ Förordning(2015:665) om statliga myndigheters användning av Statens servicecenters tjänster.

¹² Direktiv 2010:117, s. 2.

it-kostnader och säkerställa att statens administrativa stödverksamhet utvecklas utifrån gemensamma mål. Verksamheten vid Kammarkollegiet bidrog även med expertis och strukturer inom det konsultativa området samt inom it och kundanslutning.

2.3.2 Standardiserade bastjänster dominerar

SSC:s verksamhet utgörs av löne- och ekonomirelaterade tjänster. Före 2015 bedrevs e-handelstjänster som en separat tjänst men den tjänsten är numera inkluderad i de ekonomirelaterade tjänsterna. Inom varje tjänsteområde finns ett antal del-tjänster som myndigheterna kan välja att ansluta sig till. Dessa är indelade i bas-, tilläggs- och specialtjänster enligt följande:

- Bastjänsterna är standardiserade.
- Tilläggstjänsterna är standardiserade och köps efter behov.
- Specialtjänsterna avser tjänster av tillfällig karaktär.

Bastjänsterna kan vara antingen löne- eller ekonomirelaterade där löneadministration, samt rese- och utläggsadministration ingår i de lönerelaterade tjänsterna. I de ekonomirelaterade bastjänsterna ingår bl.a. löpande bokföring, redovisning och färdigställande av bokslut samt leverantörsfakturahantering som erbjuds med eller utan förslagskontering och kontroller. I samtliga bastjänster ingår support från servicedesk.

Tilläggstjänsterna är tjänster som bara vissa myndigheter behöver, t.ex. administration av anställningsbeslut.

Specialtjänsterna är tjänster av mer tillfällig och unik karaktär, t.ex. utredningar och konsultativa tjänster. Dessa är inte möjliga att standardisera.

Bastjänsterna står för cirka 90 procent av SSC:s intäkter medan tilläggs- och specialtjänsterna står för övriga intäkter.¹³

För de löneadministrativa tjänsterna har SSC för närvarande avtal för tre systemstöd för lönetjänster: Primula (som är det nyaste) samt Palasso och Pol.¹⁴ De ekonomirelaterade tjänsterna hanteras i ekonomisystemet Agresso och e-handelssystemet Visma Proceedo.

¹³ E-post från SSC, 2016-01-14.

¹⁴ De flesta myndigheter använder systemstödet Palasso. Agresso används av många för tidredovisning. Pol används för lönetjänster åt Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

2.4 Regeringen har höjt anslutningsmålet och skjutit upp självfinansieringen

Regeringens verksamhetsmål 2012–2014 var att SSC skulle verka för att 25 procent av staten (mätt i antalet anställda) var anslutna till myndighetens tjänster vid utgången av 2015. Det ekonomiska mål som gällde den första tiden var att SSC ekonomi skulle vara i balans 2019. SSC:s kostnader för etablering, löpande verksamhet och investeringar finansieras med avgifter från anslutna myndigheter. För att finansiera de första årens samlade underskott beviljade regeringen en räntekontokredit som inledningsvis uppgick till 100 miljoner kronor samt en låneram för finansiering av investeringar.¹⁵ Det ekonomiska målet innebar att räntekontokrediterna skulle vara återbetalda 2019.

2.4.1 Verksamhetsmål och ekonomiska mål har reviderats

Regeringen har höjt målet för anslutning 2015 och 2016, och vid utgången av 2017 ska den nå minst 50 procent.

För 2016 formulerades ytterligare tre mål om att myndigheten också ska:

- bidra till att öka effektiviteten och minska administrationskostnaderna i statsförvaltningen
- med hög effektivitet och kvalitet ansluta de myndigheter som omfattas av förordningen (2015:665) om statliga myndigheters användning av SSC:s tjänster
- verka för att ingå överenskommelser med minst sex myndigheter om anslutning till de ekonomiadministrativa tjänsterna.

Regeringen har reviderat det ekonomiska målet ett antal gånger. Tidpunkten för ekonomisk balans sköts i regleringsbrevet för 2014 fram till 2022. I regleringsbrevet för 2015 sköts balanstillräkningen fram till 2030 och kompletterades med ett mål att myndigheten senast 2017 ska nå ett balanserat resultat på årlig basis.¹⁶ Den framskjutna balanstillräkningen innebär att dvs. räntekontokrediterna ska vara återbetalda 2030 och återbetalningen ska kunna påbörjas 2017 om SSC då har intäkter som täcker de löpande kostnaderna,

2.4.2 SSC:s kostnader ska täckas av avgifter

Avgiftsintäkterna ska täcka samtliga kostnader, inklusive tidigare kostnader för Servicecenterutredningen och underskott från Kammarkollegiets avdelning för administrativ service. Utredningens kostnader belastade SSC:s resultaträkning 2012 med cirka 31 miljoner kronor.¹⁷ Enligt budgetpropositionen för 2014 (utg.omr. 2

¹⁵ Regleringsbrev för Statens servicecenter, 2012-09-20.

¹⁶ Detsamma gäller för budgetåret 2016.

¹⁷ Servicecenterutredningen (2012a), avsnitt 7.

avsnitt 4.5.2) uppgick det underskott som hade uppstått inom Kammarkollegiets avdelning för administrativ service till cirka 6 miljoner kronor.

Avgiftsmodellen för de tre första åren fastställdes av Servicecenterutredningen.¹⁸ Modellen byggde på olika typer av avgifter – dels fasta och rörliga avgifter per myndighet, dels rörliga avgifter per transaktion eller timme. Avgifterna varierade också beroende på typ av tjänst inom tjänsteområdena. Därtill var avgiftsnivån för myndigheter högre de två första åren efter anslutning för att kompensera för kostnader i samband anslutning. SSC har sett över och förenklat avgiftsmodellen under 2015 med utgångspunkt i att de totala avgiftsintäkterna ska vara oförändrade. Avgifterna för enskilda myndigheter kan dock komma att öka eller minska jämfört med tidigare.¹⁹

Investeringar i anläggningstillgångar finansieras via lån i Riksgälden. Låneramen för 2013 var 40 miljoner kronor, för 2014 höjdes den till 90 miljoner kronor för att 2015 sänkas till 75 miljoner kronor. I början av 2016 ansökte SSC om höjd låneram för att finansiera dels kostnader till systemleverantörerna, dels egna kostnader när en myndighet ansluter sig. Dessa kostnader betalas av den anslutande myndigheten, men genom att kostnaderna utgör en immateriell tillgång hos SSC och skrivs av på fem år faktureras anslutna myndigheter under fem år.

¹⁸ Direktiv 2011:99, s. 14.

¹⁹ SSC beslutar om avgifternas storlek enligt 9 § förordning (2012:208) med instruktion för Statens servicecenter (intervjuer med SSC, 2015-11-27 och 2016-01-21).

3 Hur har det gått för Statens servicecenter?

I detta kapitel presenteras utfallet av reformen med Statens servicecenter (SSC) och därmed besvaras revisionsfrågan om Statens servicecenter har bidragit till att effektivisera den administrativa stödverksamhet som övertagits från anslutna myndigheter.

I avsnitt 3.1 presenteras SSC:s resultat gällande anslutning och ekonomi samt vilka produktivetsförbättringar som har uppnåtts. Utgångspunkten är regeringens mål för SSC om anslutning och resultat. Fokus på ekonomi i detta avsnitt motiveras även av att forskningen visat att det finns få exempel på att servicecenter lett till minskade kostnader. I avsnitt 3.2 presenteras myndigheternas synpunkter på hur anslutning till SSC har påverkat effektiviteten i vid mening med utgångspunkt i SSC:s uppdrag att säkerställa en ändamålsenlig balans mellan kostnadseffektivitet, kvalitet och service. Redovisningen bygger på myndigheternas enkätsvar om av hur kostnader och kvalitet har utvecklats till följd av övergången till SSC. I redovisningen ingår även synpunkter från icke anslutna myndigheter. För en detaljerad beskrivning av hur enkätundersökningen har genomförts och hur inkomna svar har tolkats hänvisas läsaren till Bilaga 3.²⁰

3.1 SSC har uppnått anslutningsmålen men gått med underskott

SSC uppnådde verksamhetsmålet de första åren, dvs. att myndigheter med 25 procent av de statligt anställda skulle vara anslutna 2015. Anslutningen har dock gått långsamt, vilket lett till stora underskott och kraftiga besparingar i utvecklingen av SSC:s egna stödsystem. För att höja sin produktivitet går SSC mot en ökad standardisering av tjänsterna.

3.1.1 Anslutningsmålen har nåtts men det har gått långsamt

Regeringen redovisade i budgetpropositionen för 2013 (utg.omr. 2, avsnitt 3.3.2) att anslutningsgraden vid SSC:s verksamhetsstart 2012 uppgick till 14,5 procent av de anställda i statsförvaltningen. Anslutningstakten 2013 och 2014 var långsammare än vad SSC planerade, framför allt för lönerelaterade tjänster. Därför justerade SSC successivt ned de planer man antog 2012. För 2016 var anslutningsplanerna på samma nivå som för 2013 räknat i antalet anslutna myndigheter.²¹

Som framgår av tabell 1 nedan uppnåddes de ursprungliga målen för anslutning 2015, och cirka 30 procent av antalet anställda i statliga myndigheter är nu anslutna

²⁰ www.riksrevisionen.se.

²¹ Statens servicecenter, årsredovisningar för 2012 och 2014.

till SSC. Anslutningsgraden beräknas utifrån andelen anställda i staten som är ansluten till *någon* av SSC:s tjänster.

Tabell 1 Anslutningsgrad till SSC:s tjänster (procent av antalet statligt anställda)

	2015	2014	2013	2012
Lönerelaterade tjänster	27	18	15	15
Ekonomirelaterade tjänster	19	12	15	12
E-handelstjänster	a)	18	12	14
Totalt	30	21	16	15

Källa: SSC, årsredovisningar 2012–2015.

a) Särredovisas inte i årsredovisningen.

Antalet anslutna myndigheter har ökat med cirka 50 procent sedan 2012, från 100 till 149. Totalt 19 myndigheter har anslutit sig till de lönerelaterade tjänsterna och 39 myndigheter till de ekonomirelaterade tjänsterna, framför allt till e-handelstjänsterna.²²

Av de 149 anslutna är de flesta mindre myndigheter; cirka 60 procent har upp till 150 anställda, 30 procent har 150–499 anställda, 5 procent har 500–2 000 anställda och 5 procent har fler än 2 000 anställda.²³ Knappt 60 procent av de anslutna myndigheterna var 2015 anslutna både till de ekonomi- och till de lönerelaterade tjänsterna.²⁴ Det är främst mindre myndigheter som är anslutna till båda tjänsteområdena.

Tabell 2 Antal anslutna myndigheter till SSC:s tjänster

	2015	2014	2013	2012
Lönerelaterade tjänster	106	98	93	87
Ekonomirelaterade tjänster	124	120	92	75
Totalt	149	143	119	100

Källa: SSC, årsredovisningar 2012–2015.

År 2015 prioriterade SSC anslutning till de lönerelaterade tjänsterna, men hösten samma år anslöt SSC inga nya myndigheter. I stället valde man att prioritera att

²² Statens servicecenter, 2013a och 2016a. Observera att myndigheter som anslutit sig de åren kan ha varit anslutna till en annan tjänst redan, varför antalet anslutningar per tjänst inte kan summeras.

²³ Statens servicecenter, 2016a, s. 40.

²⁴ Statens servicecenter, 2016a, tabell D.

överföra redan anslutna myndigheter från ett äldre lönesystem till det nya lönesystemet Primula, eftersom dessa byten måste vara avklarade för cirka 100 myndigheter vid utgången av 2018 när SSC:s avtal för det gamla lönesystemet löper ut.²⁵

3.1.2 Stora underskott har försvårat verksamhetsutvecklingen

Den inledningsvis långsamma anslutningen har medfört större underskott i verksamheten än vad som förväntades när SSC bildades vilket framgår av tabell 3. Servicecenterutredningen beräknade att SSC:s verksamhet skulle ge ett överskott fr.o.m. 2014.

Tabell 3 SSC:s resultat 2012-2015

	2012	2013	2014	2015
Servicecenterutredningen	-40	-17	4	15
Utfall enligt SSC:s årsredovisningar	-78	-59	-26	-18

Källa: Servicecenterutredningen, 2012a s 23 och SOU 2011:38, s 96 samt Statens servicecenter 2016a, s 7 och 2015a, s 6.

I början av 2013 befann sig SSC i ett ansträngt ekonomiskt läge på grund av lägre intäkter det första året än vad Servicecenterutredningen räknat med. För att vända utvecklingen tog SSC hösten 2013 fram en åtgärdsplan för besparingar och effektiviseringar.²⁶ Åtgärdsplanen innebar stopp för många utvecklingsinsatser, effektivisering av arbetsprocesser, anställningsstopp och hård kostnadskontroll.²⁷

För att nå anslutningsmålen och få ekonomin i balans ändrade SSC våren 2014 fokus mot att satsa på anslutning av stora myndigheter. Som en del av åtgärdsplanen tog myndigheten fram en marknadsstrategi samt en plan för hantering av kostnader. Fokuseringen mot anslutning innebar att SSC stoppade nästan alla projekt som gällde ärendehanteringssystem, it-säkerhet och liknande interna stödsystem samt önskemål från myndigheterna om investerings- och utvecklingsarbete.²⁸

De årliga underskotten har minskat successivt och SSC prognostiserar att hamna på nollresultat från 2017. Det ackumulerade underskottet t.o.m. 2015 uppgick till 189 miljoner kronor. SSC har beräknat att återbetalningen av räntekontokrediterna kan börja 2018 då krediterna enligt prognosen utnyttjats med 192 miljoner kronor.²⁹

²⁵ Statens servicecenter, 2016a., s. 19; Statens servicecenter, 2015a, s. 10.

²⁶ Statens servicecenter, 2013b, p 6.

²⁷ Statens servicecenter, 2013c.

²⁸ Intervju, 2015-05-08.

²⁹ Statens servicecenter, 2016a. s. 22.

3.1.3 SSC har ökat produktiviteten i delar av verksamheten

SSC har sedan inrättandet ökat produktiviteten i den direkta hanteringen av tjänsterna. Produktivitet avser producerad mängd delat med antal årsarbetskrafter. Enligt en konsultrapport beställd av SSC (2014b) ökade produktiviteten mellan 2012 och 2013 med 5 årsarbetskrafter, motsvarande 12 procent, i de löneadministrativa tjänster som myndigheten utförde åt Skatteverket, Kronofogden, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Ett färskare exempel är den löneadministrativa verksamhet som överfördes från Statens institutionsstyrelse (SIS) till SSC 2014. Den löneadministrativa personal som flyttades över till SSC hanterade 2015 samma antal lönespecifikationer som tidigare och därtill även de som tillkommit för nyanställda vid SIS och för anställda i en nyansluten mindre myndighet. För de ekonomiadministrativa tjänsterna ökade SSC:s totala arbetsproduktivitet i leverantörsfakturahanteringen med cirka 8 procent.³⁰

3.1.4 Produktiviteten i tjänsterna som helhet har inte förbättrats

Även om SSC har ökat produktiviteten för enskilda övertagna myndigheter kan myndigheten inte påvisa att produktiviteten i de lönerelaterade tjänsterna som helhet har förbättrats sedan 2013.³¹ Mellan 2013 och 2015 sjönk tvärtom produktiviteten i de lönerelaterade tjänsterna något.

Tabell 4 Produktivitet för lönerelaterade tjänster, antal hanterade lönespecifikationer per årsarbetare

	2015	2014	2013
Lönerelaterade tjänster	835	890	845

Källa: SSC, Årsredovisning 2015.

SSC skriver i sin årsredovisning för 2015 (2016a, s 31-32) att minskningen kan förklaras av att myndigheten 2015 omfördelade resurser och koncentrerade sig på överföringar av anslutna myndigheter till det nya lönesystemet. Dessutom påverkas nyckeltalet negativt av att små myndigheter har anslutit sig och att ny personal har anställts. För ekonomirelaterade tjänster som helhet går det inte att jämföra nyckeltal mellan åren på samma sätt som för lönerelaterade tjänster på grund av att SSC har ändrat beräkningsgrunden, men produktiviteten har ökat sett till att 2015 års volymökning av 50 000 leverantörsfakturor har kunnat hanteras av befintlig personal.

³⁰ Intervju, 2016-03-10.

³¹ SSC redovisade dock inga produktivitetmått för det första verksamhetsåret, vilket omfattade sju månader.

3.1.5 SSC strävar mot högre grad av standardisering

SSC har arbetat med att standardisera sina tjänster och processer för att kunna uppnå stordriftsfördelar och öka produktiviteten. Standardiseringsarbetet sker på olika sätt beroende på vilken tjänst som avses. För lönerelaterade tjänster har det bl.a. inneburit att SSC:s basutbud ska inkludera de delar som är möjliga att utföra på ett likartat sätt för flera eller samtliga myndigheter.³² Förändringar av tjänsterna har i vissa fall inneburit antingen att uppgifter som SSC tidigare utfört har lyfts tillbaka till myndigheterna eller att myndigheterna får köpa tjänsten mot särskild avgift.³³

SSC menar att det är svårare att standardisera de ekonomirelaterade tjänsterna. Exempelvis är löpande redovisning och bokslut inte lika transaktionsintensiva som leverantörsfakturahantering och betalningar vilket begränsar möjligheterna till standardisering. SSC menar dock att det finns möjlighet att harmonisera vissa förutsättningar för de ekonomirelaterade tjänsterna, åtminstone för kluster av myndigheter med liknande krav och behov.³⁴

Den ökade standardiseringen av tjänster har också inneburit att SSC förutsätter att myndigheter som ska anslutas har standardiserat verksamheten så att servicecenters rutiner kan tillämpas efter en kort övergångstid. Enligt SSC har dock många myndigheter ett relativt stort arbete kvar för att nå den grad av standardisering som underlättar en anslutning till SSC.³⁵

3.1.6 SSC:s kundundersökningar indikerar missnöje

Åren 2013–2015 genomförde SSC årliga kundundersökningar för att mäta hur myndigheterna uppfattade kvaliteten i tjänsterna. Mätningen för 2014 tyder på en försämring jämfört med föregående års resultat.³⁶ Företrädare för SSC anser dock att kritiken de möter från myndigheterna är allmän och oprecis.³⁷

I SSC:s årsredovisning för 2015 utvecklades kvalitetsundersökningen till ett s.k. nöjd kund-index (NKI). Undersökningen visade att användare vid myndigheter med fler än 2 000 anställda var mer nöjda än användare vid mindre myndigheter. Anslutna myndigheters kontaktpersoner var påtagligt mindre nöjda än övriga medarbetare vid myndigheterna vad gällde SSC:s förmåga att svara på frågor via service-desk.³⁸

³² Intervjuer, 2015-11-24 och 2016-01-21.

³³ Intervju, 2016-01-21.

³⁴ Intervju, 2015-11-27.

³⁵ Intervju, 2016-03-10.

³⁶ Statens servicecenter, 2013a och 2014a.

³⁷ Intervju, 2015-05-08.

³⁸ Statens servicecenter, 2016a, s 34-35.

3.2 En majoritet är nöjda men få myndigheter upplever effektivitetsvinster

Få anslutna anser enligt enkäten att deras kostnader för den anslutna verksamheten minskat, men en majoritet är ändå nöjd med kvaliteten i tjänsterna. Vissa myndigheter framför även en oro för att SSC:s ambition att öka standardiseringen av tjänsterna kan leda till att kostnader återgår till myndigheter. Icke anslutna myndigheters viktigaste krav är att SSC:s leveranssäkerhet måste vara hög.³⁹

Totalt 189 av 235 myndigheter svarade på enkäten, varav 124 vid tidpunkten för enkäten köpte en eller flera tjänster av SSC. Av dem som svarade på enkäten valdes 10 myndigheter ut för djupintervjuer. Av dessa köpte sju tjänster av SSC medan tre inte köpte några tjänster. Vid dessa tio myndigheter intervjuades dels företrädare för strategiska positioner, t.ex. ekonomi- och HR-chefer, dels företrädare som har erfarenhet som användare. Urvalet gjordes med hänsyn till myndighetsstorlek och myndighetens tjänsteköp.

Tabell 5 Underlag för enkät och intervjuer (antal myndigheter)

	Ansluten till någon eller flera tjänster	Inte ansluten till någon tjänst	Totalt	Svarsfrekvens av totalt 235 myndigheter
Enkätsvar	124	65	189	79 procent
Intervjuer	7	3	10	

Källa: Riksrevisionens enkät till 235 myndigheter om SSC.

I enkäten och intervjuerna har myndigheterna ombetts att svara på frågor om både hur man ser på nuläget för olika aspekter av tjänsterna och hur man ser på utvecklingen sedan anslutningen. Frågorna var uppdelade utifrån SSC:s tidigare indelning av sina tjänster, dvs. löneadministrativa tjänster, ekonomiadministrativa tjänster och e-handelstjänster.

I bedömningen av svaren från myndigheterna utgår vi från att myndigheterna anser att olika aspekter av SSC:s tjänster har en godtagbar nivå när de valt något av de positiva svarsalternativen, t.ex. ”mycket bra”, ”ganska bra” och ”instämmer”. Då kan antalet extra kontroller vid den anslutna myndigheten minimeras och ett gott förtroende för utförandet av tjänsten uppnås. För en mer detaljerad beskrivning av enkäten och intervjuerna samt vår tolkning av svaren, se bilaga 3.

³⁹ Se fotnot 12.

3.2.1 Få myndigheter anser att de fått lägre kostnader efter anslutningen

På direkta frågor om kostnadsutvecklingen efter anslutning är den generella bilden att myndigheternas löpande kostnader för administrativ stödverksamhet i huvudsak är oförändrade medan omställningskostnaderna har varit högre än förväntat. SSC:s avgifter för tjänsterna är också högre än förväntat.

Vanligare med ökade än minskade kostnader

De flesta myndigheter som svarat på frågan om hur kostnaden för lönerelaterade tjänster är efter anslutning till SSC uppger att kostnaderna är oförändrade. Om de förändrats är det vanligaste att de har ökat. Några av de orsaker till ökade kostnader som nämns är dyrare avtal med SSC, omställningskostnader och dubbel tidredovisning. Mönstret är i stort sett detsamma för ekonomirelaterade tjänster, med oförändrade kostnader som det vanligaste svaret. Myndigheterna uppger dock att dyrare avtal, konsult- och redovisningstjänster och övergång till nytt e-handelssystem har lett till kostnadsökningar.

I genomsnitt anger knappt 20 procent att tjänsteköpet har inneburit en viss eller betydande minskning av personalkostnaderna medan knappt 50 procent anger att personalkostnaden är oförändrad och knappt 25 procent att tjänsteköpet har inneburit en viss eller betydande kostnadsökning för personalen.

Ett vanligt skäl till att kostnadsminskningar för personal inte har kunnat realiseras är att dubbelarbete och kontroller kvarstår samt att SSC inte utför vissa arbetsuppgifter.⁴⁰ En myndighet nämnde t.ex. att köp av e-handelstjänsten inneburit att kundmyndigheten fått förstärka med personal för att det ofta förekommer frågor om avtalet och för att processen för enklare småinköp har försvårats.⁴¹

Förändringar i SSC:s avgiftsmodell har lett till högre kostnader för vissa myndigheter

Några myndighetsföreträdare påpekar att SSC:s standardisering av tjänsterna i praktiken innebär en ökad kostnad eftersom vissa tjänster som tidigare ingick i bas-tjänsterna nu blivit tilläggstjänster mot särskild avgift eller får utföras av egen personal.⁴² En annan synpunkt är att övergången från styckkostnader till timdebitering för ekonomiadministrativa tjänster innebär att det blivit dyrare. Samma myndighet menar att SSC uppskattar tidsåtgången för löpande redovisning till tre gånger högre

⁴⁰ Riksrevisionen har inom ramen för granskningen inte haft möjlighet att följa upp i vilken omfattning eventuella fel i tjänsterna förekommer och i vilken grad det faktiskt erfordrar de efterhandskontroller vissa anslutna myndigheter utför.

⁴¹ Intervju 2, 2016-01-27.

⁴² Intervju, 2011-10-29.

än myndigheten själv och att tidsåtgången är i nivå med som gäller för en myndighet med fem gånger fler anställda.⁴³ Några företrädare för myndigheter ifrågasätter dessutom timkostnaden för vissa av SSC:s tjänster och påpekar att den ligger långt över vad man kan avropa från befintliga ramavtal.⁴⁴

3.2.2 Myndigheterna är i varierande grad nöjda med kvaliteten i tjänsterna

Myndigheternas bild av kvaliteten i SSC:s tjänster är splittrad. Många myndigheter är i stort nöjda med olika aspekter av kvaliteten i tjänsteleveransen medan andra förhåller sig betydligt mer kritiska på vissa punkter. Generellt sett är myndigheterna minst nöjda med kvaliteten i e-handelsdelen av de ekonomirelaterade tjänsterna.

65 procent är nöjda med kvaliteten i de lönerelaterade tjänsterna

Cirka 65 procent av myndigheterna anger att kvaliteten i de löneadministrationerna är "ganska bra" eller "mycket bra". Cirka 20 procent anger att kvaliteten är "varken bra eller dålig" och 10 procent anger att kvaliteten är "ganska dålig". Kundservice och support får lägre betyg; cirka 50 procent av myndigheterna anser att service och support har "mycket bra" eller "ganska bra" kvalitet, 25 procent anger "varken bra eller dåligt" medan 25 procent anger "ganska dåligt" eller "mycket dåligt".

Tabell 6 Kvaliteten i löneadministrativa tjänster (antal svar)

	Mycket bra	Ganska bra	Varken bra eller dåligt	Ganska dåligt	Mycket dåligt	Vet ej	Totalt antal svar
Löneadministration	21	37	18	10		1	87
Rese- och utläggsadministration	15	30	11	9		22	87
Kundservice och support	13	31	22	13	7	1	87

Källa: Riksrevisionens enkätfråga 8.

Orsakerna till att en del myndigheter inte är helt nöjda med kvaliteten i de lönerelaterade tjänsterna varierar. Av fritextkommentarerna framgår att underlagen från SSC kräver kontroll och merarbete på grund av fel och att ansvarsfördelningen mellan SSC och myndigheten upplevs som oklar.

⁴³ Intervju 1, 2016-02-10.

⁴⁴ Intervju 1, 2016-02-10.

80 procent anser att kvaliteten i de ekonomiadministrativa tjänsterna är bra

För ekonomiadministrativa tjänster anger närmare 80 procent av myndigheterna att kvaliteten på redovisning och bokslut är ”ganska bra” eller ”mycket bra”. En mindre andel, 60 procent, anser att kvaliteten i kundservice och support är ”mycket bra” eller ”ganska bra”.

Tabell 7 Kvalitet i ekonomirelaterade tjänster (antal svar)

	Mycket bra	Ganska bra	Varken bra eller dåligt	Ganska dåligt	Mycket dåligt	Vet ej	Totalt antal svar
Redovisning	21	26	2	6		5	60
Bokslut	22	21	2	2		12	59
Kundservice och support	12	24	13	9	2	1	61

Källa: Riksrevisionens enkätfråga 19.

Bland orsakerna till lågt omdöme anger myndigheter felkonteringar och vissa svårigheter att få svar på frågor.

Myndigheterna är minst nöjda med kvaliteten i e-handelstjänsterna

Myndigheterna är minst nöjda med e-handelstjänsten, som är en del av de ekonomirelaterade tjänsterna, och de är minst nöjda med e-beställningstjänsten, som också är den minst utnyttjade tjänsten. Cirka 40 procent av myndigheterna anger att leverantörsfakturahanteringen är ”ganska bra” eller ”mycket bra”, cirka 30 procent anger att den fungerar ”varken bra eller dåligt” och cirka 25 procent att den fungerar ”ganska dåligt”.

Tabell 8 Kvalitet i e-handelstjänster (antal svar)

	Mycket bra	Ganska bra	Varken bra eller dåligt	Ganska dåligt	Mycket dåligt	Vet ej	Totalt antal svar
E-beställningstjänst inklusive leverantörsanslutning	3	12	15	14	7	15	66
Leverantörsfakturahantering	7	21	21	17		3	69
Kundservice och support	5	19	21	15	6	3	69

Källa: Riksrevisionens enkätfråga 30.

Huvudskälet till missnöjet är SSC:s hantering av leverantörsanslutningen i systemet. Återkommande i enkätkommentarerna är också att myndigheterna menar att de har en begränsad nytta av tjänsten, exempelvis på grund av att få leverantörer är inlagda i e-beställningstjänstens register. En myndighet nämner att de har begränsad nytta av systemet eftersom de till stor del använder sig av små lokala leverantörer som inte har tillgång till e-beställningsmöjligheter.⁴⁵

3.2.3 Leveranssäkerheten är viktigast för icke anslutna myndigheter

Enkätundersökningen skickades också till myndigheter som inte är anslutna till SSC och 65 icke anslutna myndigheter besvarade enkäten. Det som i genomsnitt bedöms som allra viktigast inför en eventuell anslutning är att leveranssäkerheten måste vara hög. Det är också viktigt för många att ansvarsfördelningen och omställningskostnaderna är rimliga samt att SSC kan möta myndighetens krav på informationssäkerhet och sekretess. Även kostnadsbesparingar och tidpunkt för anslutning är viktiga aspekter för flera myndigheter.

Vissa anser att anslutning förutsätter kompletterande system

I Riksrevisionens intervjuundersökning har det framkommit att vissa myndigheter har en verksamhetsmodell som gör att en anslutning till SSC kan försämra effektiviteten för myndighetens del. En myndighet uppger att den kommer att vara tvungen att behålla sina lokalt upphandlade system även om den ansluter sig till SSC:s lönerelaterade tjänst, eftersom SSC inte kan tillgodose myndighetens krav på koppling mellan tidredovisning och avgiftssättning till de egna kunderna. Samma myndighet menar också att den e-fakturahantering som SSC erbjuder inte tillåter att myndigheten skickar bilagor till sina fakturor. Lösningen skulle innebära att myndigheten bygger om sitt egna system eller skapar separata utskick med varje faktura.⁴⁶ Liknande problem återkommer hos en annan myndighet som får behålla dubbla system för att tillgodose sina behov av att kunna fakturera sina kunder utifrån arbetad tid.⁴⁷ Behovet av egna kompletterande system innebär att myndigheterna kan tvingas höja sina avgifter till de egna kunderna.

Myndigheter är oroliga för att den interna styrningen kan bli sämre till följd av anslutning

Några myndigheter har påpekat att de är beroende av att det redovisningsunderlag som tas fram löpande hinner processas vid månadsskiftet så att sammanställningar av sådant underlag kan användas i den interna styrningen. En av myndigheterna upprättar bokslut varje månad som ett led i sin interna styrning och kontroll, vilket

⁴⁵ Intervju, 2016-02-11.

⁴⁶ Intervju 3, 2016-01-21.

⁴⁷ Intervju 2, 2016-01-21.

den menar inte är möjligt om den ansluter sig till SSC.⁴⁸ Med nuvarande rutiner inom SSC måste vidare underlag från medarbetare skickas in tidigare till SSC än när löneadministration sker i egen regi. Följden blir att det kan uppstå problem för medarbetare som reser mycket och som får vänta på reseersättning när tiden för rapportering av reseutlägg kortas.⁴⁹

3.3 Sammanfattande iakttagelser

- Anslutningsmålen har nåtts men anslutningen gick inledningsvis långsammare än vad som förutsågs. Som en följd av detta gick SSC med underskott de första verksamhetsåren och den ansträngda ekonomin har tvingat SSC att skjuta på många förbättringsåtgärder.
- SSC har kunnat öka produktiviteten i kärnverksamheten men kan inte påvisa att produktiviteten i tjänsterna som helhet har förbättrats.
- Relativt få myndigheter anser att övergången till SSC har inneburit en effektivisering av den administrativa verksamheten.
- Myndigheterna är i varierande grad nöjda med kvaliteten på tjänsterna. Kvaliteten anses vara bäst i de ekonomirelaterade tjänsterna, medan de lönerelaterade tjänsterna får något lägre betyg. Kvaliteten och användbarheten i SSC:s e-handelstjänst får lägst betyg.

De myndigheter som i dag inte är anslutna ställer höga krav på kvaliteten i utförda tjänster. Bland dessa myndigheter finns en variation av speciella förutsättningar som enligt dem gör att köp av tjänst kan innebära effektivitetsförluster.

⁴⁸ Intervju, 2016-02-15.

⁴⁹ Intervju 2, 2016-01-21.

4 Vilka förklaringar finns till de resultat som Statens servicecenter uppnått?

I detta kapitel analyseras de orsaker som Riksrevisionen har funnit till den bild som redovisats i föregående kapitel. Kapitlet besvarar därmed revisionsfråga 2: Vilka förklaringar finns till de resultat som Statens servicecenter uppnått hittills?

4.1 Många hinder för storskalig drift

Av Riksrevisionens granskning framgår att Statens servicecenter (SSC) inte fullt ut har lyckats i arbetet med att utveckla rutiner och funktioner som ger förutsättningar för en storskalig och effektiv hantering av löne- och ekonomiadministration. SSC:s möjligheter att bidra till effektiviseringar och kostnadsbesparingar har i sin tur påverkats av de förutsättningar som gällde när SSC inrättades.

4.1.1 Utdragna systemanskaffningar och komplicerade systemlösningar

Servicecenterutredningen utgick från att SSC skulle behöva avropa eller upphandla långsiktiga produktionssystem för ekonomiadministrativa och lönerelaterade tjänster. Utredningen förutsåg dock att SSC under en övergångsperiod skulle driva sin verksamhet genom fjärranslutning till anslutna myndigheters system. Utredningen analyserade däremot inte närmare SSC:s förutsättningar att skaffa egna systemstöd och föra över myndigheter till dessa.

Stordrift av lönehantering har dröjt och dröjer några år till

Utredningen konstaterade att över 200 myndigheter var anslutna till de vanligaste systemen för löne- och ekonomiadministration men den gick inte igenom avtalsläget för dessa system och analyserade inte heller vilken resurs- och tidsinsats som skulle krävas både hos SSC och hos myndigheterna för att överföra dessa till SSC:s egna systemstöd. Utredningen bedömde i sin riskanalys (2012b) att risken var hög för att det arbete som Ekonomistyrningsverket (ESV) bedrev med att ta fram nya statliga ramavtal skulle dra ut på tiden.

ESV publicerade förfrågningsunderlag för statligt ramavtal för ekonomisystem i slutet av 2011 och motsvarande för personalsystem i slutet av 2012. (ESV 2011 och ESV 2013). Den senare publiceringen lockade få anbudsgivare och i början av 2013 publicerade ESV förfrågningsunderlaget på nytt efter vissa förändringar.⁵⁰ I förfrågningsunderlaget för personalsystem nämns att de befintliga ramavtalen tecknades 2003 och myndigheterna inte har kunnat avropa personalsystem sedan 2008 i enlighet med de standardvillkor som gäller för denna typ av avtal. Myndigheternas

⁵⁰ ESV, e-post 2016-08-12.

befintliga avropsavtal för personalsystem var således giltiga längst t.o.m. juni 2016 och kunde inte förlängas ytterligare.

ESV:s nya ramavtal för lönesystem tecknades i december 2013.⁵¹ När SSC därefter avropade en systemlösning ansåg SSC det nödvändigt att förhandla med leverantören för att systemlösningen skulle passa de specifika förutsättningarna som gäller för SSC:s verksamhet. SSC ansåg att dessa förutsättningar bara delvis hade kunnat tillgodoses i samband med ESV:s upphandling.⁵² SSC:s avropsförhandlingar med leverantören genomfördes under hösten 2014 och avsåg även avgifterna enligt ramavtalet som SSC ansåg var för höga bl.a. vad gällde avgifter för migrering av myndigheter och löpande avgifter. Förhandlingarna ledde enligt SSC till besparingar på cirka 15 miljoner kronor för migrering av myndigheter med mindre än 1 000 anställda. I början av 2015 hade SSC en systeminstallation med den egna myndighet som första kund.

Nytt avtal ger viss respit för anslutningsarbetet

I samband med att det nya ramavtalet var klart valde leverantören av det dittills dominerande personalsystemet Palasso oväntat, men avtalsenligt, att säga upp avropsavtalen för ett stort antal myndigheter till den 1 juni 2015, ett år tidigare än vad som gällde enligt det gamla ramavtalet. ESV hade redan innan uppsägningen gjordes framhållit att tiden var knapp för avrop från det nya ramavtalet innan det gamla skulle upphöra att gälla 2016.⁵³ Efter förhandlingar träffade SSC och leverantören en överenskommelse om att Palasso skulle kunna användas till utgången av 2018.⁵⁴ Tiden för SSC:s och ej anslutna myndigheters övergång till det nya lönesystemet förlängdes därmed med drygt två år i förhållande till vad som gällde enligt ESV:s ramavtal från 2003.⁵⁵ För SSC innebär det man före utgången av 2018 ska överföra både anslutna och nya myndigheter från Palasso till det nya lönesystemet Primula eftersom överföringen måste vara klar när avtalet med Palassos leverantör upphör.

SSC framhåller i årsredovisningen för 2015 att det finns en risk att regeringens anslutningsplaner för nya myndigheter inte kan hållas samtidigt som redan anslutna myndigheter ska överföras till Primula och har föreslagit (2015b) att tiden för anslutning förlängs från 2019 till 2021.

⁵¹ ESV, e-post 2016-08-15.

⁵² Intervju 2015-11-24.

⁵³ ESV:s webbplats, pressmeddelande 2014-05-26 *Nu kan myndigheterna avropa personalsystem* och pressmeddelande 2014-06-04 *CGI säger upp avropsavtal för löne- och personalsystem*.

⁵⁴ SSC:s webbplats, pressmeddelande 2014-11-26, *Statens servicecenter säkrar de statliga lönerna*.

⁵⁵ Många myndigheter som tidigare tecknat egna avropsavtal fick rätt att teckna hängavtal till SSC:s nya avtal (intervju, 2015-11-24).

Komplicerad systemlösning för ekonomirelaterade tjänster lång tid framåt

Effektiviteten inom det ekonomirelaterade området begränsas i nuläget av att det krävs två system för att klara hela processen från en myndighets beställning av en vara eller tjänst elektroniskt till SSC:s bokföring av en leverantörsfaktura. SSC har ett eget e-handelssystem där myndigheter beställer och fakturor hanteras inför betalning och bokföring, men den faktiska bokföringen av fakturor görs av SSC i myndigheternas egna ekonomisystem. Det har inneburit att man har fått utveckla en separat integrationsplattform mellan SSC:s e-handelssystem och myndigheternas ekonomisystem. Den komplicerade systemstrukturen har lett till fel och problem på många ställen i det elektroniska flödet för leverantörsfakturorna.⁵⁶ SSC menar att det vore önskvärt med en systemlösning där e-handel och fakturaflöden är bättre integrerade med ekonomiadministration än i dag. SSC samarbetar därför med ESV om att upphandla ramavtal för ekonomisystem och e-handelstjänster med ambitionen att de 120 myndigheter som är anslutna till SSC:s e-handelsystem ska migreras inom ett år efter att ramavtalet är klart. SSC:s nuvarande avtal för e-handel upphör senast 2020.

Även för den renodlade ekonomiadministrationen är förutsättningarna för en effektiv systemlösning ogynnsamma för en lång tid framåt. ESV:s upphandling av ett nytt ramavtal för ekonomisystem genomfördes 2012 och ett stort antal myndigheter har avropat från det nya ramavtalet. Den komplicerade systemlösningen med integrationsplattform hos SSC kommer att behövas så länge dessa myndigheter har egna ekonomisystem. Förlängningsoptioner i avtalen ger myndigheterna möjlighet att använda det avropade systemet t.o.m. 2023, men om systembytena dröjer så länge kan det leda till samma pressade situation för SSC vad gäller överföring av myndigheter till ett nytt system som nu är aktuell för de lönerelaterade tjänsterna.⁵⁷

4.1.2 Avtalsuppsägning och ny prismodell ledde till höjda kostnader

Systemkostnaderna för de löneadministrativa tjänsterna har ökat i samband med att SSC och leverantören av Palasso kom överens om att förlänga utnyttjandetiden till slutet av 2018.⁵⁸ Några myndigheter förhandlade själva med leverantören och avgifterna för dem som förhandlade på egen hand blev enligt SSC omkring 50–70 procent högre än med tidigare avtal.⁵⁹ SSC:s överenskommelse har inneburit lägre avgiftshöjningar fr.o.m. 2016, cirka 30 procent, för de myndigheter man förhandlade för. Till följd av det nya avtalet tvingades SSC höja avgifterna för anslutna myndigheter med en mindre höjning 2015 och en större höjning 2016.⁶⁰ Genom att SSC ändrade sin avgiftsmodell 2015 ändrades anslutna myndigheters avgifter även av

⁵⁶ Intervju, 2015-11-27.

⁵⁷ Intervju, 2015-11-27.

⁵⁸ Statens servicecenter, 2016b, s 8.

⁵⁹ Intervjuer, 2015-10-12 och 2015-11-24.

⁶⁰ Båda höjningarna var annonserade av SSC när Riksrevisionens enkät skickades ut.

det skälet, dock olika beroende på vilken systemleverantör de har och vilka deltjänster de är anslutna till. Ovanstående torde enligt Riksrevisionens bedömning vara en förklaring till en del av myndigheternas uppfattning att kostnaderna stigit efter anslutning till SSC.

4.2 Storskalig drift begränsad med små myndigheter

Anslutning till SSC:s tjänster har hittills varit frivillig för både de löne- och de ekonomirelaterade tjänsterna. Regeringens mål för anslutning 2015 har nåtts och nu är myndigheter med mer än 25 procent av de statligt anställda anslutna. Huvuddelen av de anslutna myndigheterna är dock små, vilket påverkar SSC:s möjligheter att bedriva storskalig verksamhet.

4.2.1 Högre styckkostnader för små myndigheter

Ett stort antal små myndigheter begränsar i viss mån SSC:s möjligheter att uppnå stordriftsfördelar. SSC redovisar i årsredovisningen för 2015 (2016a) att en större myndighet med fler anställda ofta är mer effektiv att hantera i lönetjänsterna än en mindre myndighet med få anställda. Detta beror på att många moment i lönehanteringen genomförs varje månad, oavsett myndighetens storlek. Styckkostnaden för dessa moment blir därför högre för små myndigheter än för större. Även inom de ekonomirelaterade tjänsterna finns inslag som minskar stordriftsfördelarna. I den löpande redovisningen och bokslut krävs oftast ingående verksamhetskunskap och förutsättningar för specialisering är därför relativt små.

Trots många små myndigheter har dock SSC uppnått en del stordriftsfördelar sedan man började överföra och ansluta myndigheter till sitt eget systemstöd för lönetjänster. Myndigheter får därigenom tillgång till ett nytt systemstöd utan att behöva avsätta resurser för själva avropet av stödet. Besparingarna uppvägs däremot av SSC:s anslutningsavgift och av att leverantörens anslutningsavgift är högre per anställd för små myndigheter. SSC har därför skjutit på anslutningen av cirka 65 mindre myndigheter i förhoppningen att myndigheten ska kunna omförhandla anslutningsavgifterna.⁶¹ SSC kan dock utföra andra deltjänster för flera myndigheter i ett sammanhang. Det gäller t.ex. leverans av uppgifter till statsredovisningen som görs samlat i systemet Hermes för alla kunder i stället för att varje myndighet gör det själv.⁶²

⁶¹ Intervju, 2015-11-24.

⁶² SSC. E-post 2016-08-15.

4.3 Det har funnits få uppdrag i regleringsbrev och direktiv

Regeringen uttalade i beslutet att bilda SSC att den skulle vidta åtgärder om anslutningen dröjde samtidigt som SSC:s verksamhet och myndigheternas lönsamhetskalkyler visade tydliga effektivitetsvinster. I den löpande styrningen av enskilda myndigheter och kommittéer har regeringen dock gett relativt få uppdrag om prövning av anslutning till SSC.

Finansdepartementet har redovisat (2016) att regeringen, i samband med att den förvaltningspolitiska skrivelsen lämnades, gav ett mindre antal myndigheter i uppdrag att redovisa vilka delar av den administrativa stödverksamheten som var lämpliga att överföra till SSC. I ett fall fick en myndighet i uppdrag att inleda arbete med anslutning. Tre av myndigheterna anslöt sig eller hade långt gångna planer för anslutning till lönetjänsterna 2015 medan två har anmält intresse för anslutning till SSC:s lönerelaterade tjänster 2019.

Därutöver fick länsstyrelserna 2013 i uppdrag av regeringen att ansluta sig till SSC:s e-handelstjänster. Genom detta uppdrag ställde regeringen kompletterande krav på länsstyrelserna utöver de som gäller för myndigheter med fler än 50 anställda enligt förordningen (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte avseende e-beställningar. Länsstyrelserna har ännu inte anslutit sig till SSC:s övriga tjänster men man har skrivit på en avsiktsförklaring om att ansluta sig till lönetjänsterna 2019.⁶³

I samband med att nya myndigheter har bildats har regeringen i några fall angett i kommittédirektiven att myndigheten ska eller bör ansluta sig till SSC:s tjänster.⁶⁴ Regeringen (2013) gav även ESV i uppdrag att stödja SSC genom att bl.a. ta fram och vidareutveckla ett metodstöd för enhetlig bedömning av förutsättningar för och konsekvenser av anslutning till SSC.

4.4 Effektiviseringspotentialen har sjunkit

Sedan SSC inrättades har effektiviseringen av internadministration fortsatt inom många myndigheter till följd av det rationaliseringskrav som ligger i beräkningen av anslagsmedel. Samtidigt har någon total effektivitetsökning inom SSC inte kunnat påvisas och få myndigheter anser att anslutning till SSC har inneburit minskade kostnader.

4.4.1 Myndigheter har effektiviserat på egen hand

ESV analyserade på regeringens uppdrag bl.a. hur egenregiverksamheten bedrevs vid ett urval myndigheter inom SSC:s tjänsteområden. ESV ansåg (ESV 2014) att

⁶³ Statens servicecenter, 2015b.

⁶⁴ Direktiv 2012:67; direktiv 2014:161.

det inte var lönsamt för flertalet myndigheter att köpa lönetjänster från SSC, eftersom myndigheterna nyligen hade ökat sin effektivitet och SSC ännu inte hade ett tillräckligt konkurrenskraftigt tjänsteutbud. ESV förutspådde att effektiviteten skulle öka när SSC kunde sköta lönetjänsterna med ett nytt eget system men att förutsättningarna för effektivitetshöjningar i ekonomitjänsterna var sämre på grund av dels att volymerna var låga, dels att SSC saknade ett eget ekonomisystem.

Enligt ESV:s analys var cirka 10 av 25 större myndigheter mer produktiva än den bästa myndigheten i den undersökning som Servicecenterutredningen hade genomfört något år tidigare. De sex bästa myndigheterna med löneadministration i egen regi hanterade mellan 120 och 240 procent fler lönespecifikationer per årsarbetskraft än SSC, trots att SSC mellan 2012 och 2013 hade ökat produktiviteten inom löneadministration från 650 löner per årsarbetskraft till 790 löner.

Det som mest bidragit till effektivisering inom myndigheterna var enligt ESV automatisering av myndigheternas rutiner för bl.a. e-fakturor, elektroniska bokföringsorder och attestflöden. Även inom löneadministration hade förändringar av rutiner lett till effektivisering. Den manuella rapporteringen av arbetad tid via blanketter och inmatning av löneadministratörer har ersatts av rapportering direkt vid källan så att varje medarbetare registrerar arbetad tid direkt i systemen. Den elektroniska och decentraliserade egenrapporteringen har inneburit en betydande effektivisering.⁶⁵

SSC var i en skrivelse kritisk till de beräkningar och slutsatser ESV redovisade. SSC ansåg bl.a. att ESV underskattat OH-kostnaderna och kostnaderna för myndigheternas systembyte.⁶⁶

4.4.2 Produktivitetsvinsterna har hittills inte nått myndigheterna

SSC har ökat sin arbetsproduktivitet de senaste åren även om det enligt myndigheten (2016a) är en utmaning att nå hög effektivitet med det stora antalet små myndigheter som är anslutna. Den ökade arbetsproduktiviteten har dock inte gett något utslag i effektiviteten så långt den går att mäta i form av driftsresultat och avgiftsnivåer. SSC gick med underskott de första åren och avgifterna har inte kunnat sänkas.⁶⁷ SSC har därför inte haft någon möjlighet att låta myndigheterna tillgodogöra sig de interna produktivitetsvinsterna. Dessa har i stället använts för att klara det omfattande arbetet med anslutning till det nya lönesystemet.

⁶⁵ Intervjuer, 2015-04-16 och 2016-02-15.

⁶⁶ Statens servicecenter, 2014 c.

⁶⁷ De sänkningar av avgiften som gjorts följer den plan som beslutades av Servicecenterutredningen.

4.5 Sammanfattande iakttagelser

- Förutsättningarna är ogynnsamma för effektiv verksamhet inom lönetjänster ytterligare några år och inom ekonomitjänster till en bit in på 2020-talet.
- SSC har för närvarande en ansträngd situation med att överföra anslutna myndigheter till det nya lönesystemet. Den oväntade avtalsuppsägningen har i viss mån bidragit till denna situation. Det finns en risk att även den framtida överföringen av myndigheter till ett nytt ekonomisystem kan komma att medföra en ansträngd situation.
- Regeringens styrning av anslutning till SSC:s tjänster har varit begränsad. Regeringen har gett få uppdrag till myndigheter om att pröva anslutning.
- En del av orsaken till att anslutningen till SSC går långsamt är att flera myndigheter har förbättrat sin effektivitet sedan SSC bildades.

Referenslista

Betänkande 2009/10: FiU38. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, prot. 2009/10:130, rskr. 2009/10:315.

Betänkande 2013/14: FiU37, *Regeringens förvaltningspolitik*, prot. 2013/14:119, 18 och 23 §§, rskr. 2013/14:300.

Direktiv 2009:19. *Delegation för e-förvaltning*.

Direktiv 2010:117. *Ett myndighetsgemensamt servicecenter för en effektivare statlig administration*

Direktiv 2011:99. *Tilläggsdirektiv till Utredningen Ett myndighetsgemensamt servicecenter för en effektivare statlig administration (Fi 2010:08)*.

Direktiv 2012:67. *Inrättande av en tillsynsmyndighet för hälso- och sjukvård och socialtjänst – Inspektionen för vård och omsorg*.

Direktiv 2014:161. *Inrättande av Upphandlingsmyndigheten*.

Ekonomistyrningsverket 2005. *Nyckeltal för OH-kostnader*, ESV rapport 2005:3.

Ekonomistyrningsverket 2007. *Gemensamma lösningar för effektivare administration*, ESV rapport 2007:33.

Ekonomistyrningsverket 2011. *Förfrågningsunderlag Statlig ramavtal avseende Ekonomisystem för myndigheter och servicecenter*, ESV dnr 45-823/2011.

Ekonomistyrningsverket 2013. *Förfrågningsunderlag Statlig ramavtal avseende Personalsystem*, ESV dnr 7.1-78/2013.

Ekonomistyrningsverket 2014. *Stöd för det fortsatta arbetet med Statens servicecenter*, ESV rapport 2014:46.

Ekonomistyrningsverket 2015. *Utfallet för statens budget 2014*, ESV rapport 2015:24, bilaga 2.

Finansdepartementet 2015. *Pm, Myndigheters användning av Statens servicecenter*, april 2015.

Finansdepartementet 2016. Svar 2016-03-24 på Riksrevisionens frågor.

OECD (2010). *Public Administration after "New Public Management"*, Value for Money in Government, OECD Publishing, Paris.

Paagman A m.fl. (2015). "An integrative literature review and empirical validation of motives for introducing shared services in government organizations", i *International Journal of Information Management*, 35(1), s. 110–123.

Proposition 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

Proposition 2012/13:1. *Budgetpropositionen för 2013.*

Proposition 2014/15:1. *Budgetpropositionen för 2015.*

Proposition 2015/16:1. *Budgetpropositionen för 2016.*

Regeringen 2013, *Uppdrag att stödja det fortsatta utvecklingsarbetet med Statens servicecenter*, regeringsbeslut, S2013/3452/SFÖ.

Regeringens skrivelse 2013/14:155. *Regeringens förvaltningspolitik.*

Regleringsbrev för Statens servicecenter 2012–2016.

Servicecenterutredningen 2012a. *Budgetunderlag, preliminära avgiftsnivåer och prismodell för Statens servicecenter*, rapport 2012-01-31 (rev 2012-02-03).

Servicecenterutredningen 2012b. *Slutrapport från Servicecenterutredningen*, 2012-06-29.

SOU 2009:86. *Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning*, betänkande av E-delegationen.

SOU 2011:38. *Ett myndighetsgemensamt servicecenter*, betänkande av Servicecenterutredningen.

Statens servicecenter 2013a. *Årsredovisning för 2012.*

Statens servicecenter 2013b. *Styrelseprotokoll 2013-04-08.*

Statens servicecenter 2013c. *Åtgärdsprogram för förbättrat resultat*, 2013-09-23.

Statens servicecenter 2014a. *Årsredovisning för 2013.*

Statens servicecenter, 2014b. *Besparingar vid bildandet av shared service centers med exempel från Skatteverket och Försäkringskassan*, konsultrapport 2014-04-11.

Statens servicecenter 2014c. *Skrivelse med anledning av Ekonomiverkets rapport "Stöd för det fortsatta arbetet..."*. dnr 10357-2014/1221.

Statens servicecenter 2015a. *Årsredovisning för 2014.*

Statens servicecenter 2015b. *Plan för anslutning av myndigheter till Statens servicecenters lönerelaterade bastjänster under åren 2017–2019*, dnr 10046-2015/1231.

Statens servicecenter 2016a. *Årsredovisning för 2015.*

Statens servicecenter, 2016b. *Underlag till Riksrevisionen*, 2016-03-10, dnr 10479-2015/1141.

Statskontoret 2010, *Om offentlig sektor, När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter*

Statens servicecenter inledde sin verksamhet 2012 för att sköta löne- och ekonomiadministration åt statliga myndigheter. Genom att koncentrera transaktionsintensiva och repetitiva uppgifter skulle servicecentret kunna effektivisera internadministrationen i staten med upp till 30 procent. Statens servicecenters verksamhet finansieras med avgifter från anslutna myndigheter.

Syftet med Riksrevisionens granskning har dels varit att undersöka om Statens servicecenter lett till en effektivisering av den administrativa stödverksamheten som övertagits från anslutna myndigheter, dels att undersöka vilka förklaringar som finns till Statens servicecenters resultat.

Granskningen visar att Statens servicecenter inte har haft ändamålsenliga it-system för att driva sin verksamhet effektivt. Det kommer att påverka lönetjänsterna ytterligare några år och ekonomitjänster en bit in på 2020-talet. Anslutningen till Statens servicecenter har varit lägre än väntat vilket inledningsvis berodde på att regeringens styrning av anslutningen var begränsad. Statens servicecenter har uppnått vissa interna produktivitetsförbättringar, men de har ännu inte kunnat tillgodogöras av de anslutna myndigheterna genom sänkta avgifter.

Anslutna myndigheter är generellt sett nöjda med tjänsterna men få uppger att interna besparingar uppnåtts. Av granskningen framgår också att många av de icke anslutna myndigheterna effektiviserat sin administration sedan servicecentret inrättades.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-412-4

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

WWW.RIKSREVISIONEN.SE