

## Yttrande över remiss från Finansdepartementet angående Anslutning till Statens servicecenters tjänster för elektronisk beställnings- och fakturahantering (Fi2019/02671/SFÖ)

### Sammanfattning

Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) har ombetts inkomma med synpunkter på rubricerad remiss. SLU:s bedömning är att förslaget leder till högre kostnader och ökad administration för såväl myndigheten som för statsförvaltningen som helhet. Dessa effekter riskerar kvarstå även i ett längre tidsperspektiv.

Som myndighet har SLU ett ansvar för att verksamheten bedrivs effektivt och att myndigheten hushållar med statens medel. SLU avstyrker därför förslaget till förordningsförändring.

### Generella synpunkter

Den förordningsförändring som föreslås skulle innebära en skyldighet för föreslagna myndigheter att ansluta sig till Statens servicecenters (SSC) tjänster för elektronisk beställnings- och fakturahantering. En grundläggande invändning SLU har är att det i remissen, och i de underlag som remissen refererar till, saknas analys av vad en anslutning av myndigheter med mer komplex verksamhet får för följderna för de enskilda myndigheterna och för statsförvaltningen som helhet. Det innebär att skälen för förslaget, att en anslutning på sikt kan minska den statliga ekonomiadministrationen och ge ytterligare stora besparingar, saknar grund.

### *Ekonomiska konsekvenser*

En anslutning till SSC med nuvarande prismodell skulle medföra stora kostnadsökningar för SLU. De beräkningar SLU genomfört visar att myndighetens kostnader för elektronisk beställnings- och fakturahantering skulle mer än fördubblas jämfört med idag. Detta beror delvis på att myndigheten behöver behålla viss så kallad beställarkompetens men också på att stora delar av de

aktuella processerna, de som kräver kännedom om verksamhet och organisation, även fortsättningsvis skulle hanteras av myndigheten. De arbetsuppgifter som SSC skulle ta över är av enklare karaktär och redan i hög utsträckning standardiserade och automatiserade vid SLU och andra myndigheter, vilket innebär att kostnader för att utföra dessa arbetsuppgifter ligger på en låg nivå hos myndigheterna.

I remissen görs ett antagande om att förslaget på sikt skulle medföra stora besparingar för staten när beställnings- och fakturaflödena effektiviseras och automatiseras ytterligare. Någon analys av hur förutsättningarna för detta scenario ser ut beskrivs dock inte närmare i remissen. SLU:s bedömning är att med de tekniska möjligheter som finns idag kommer ytterligare automatisering kunna göras mer kostnadseffektivt internt vid de enskilda myndigheterna än vid SSC. Att etablera en ny verksamhetsort för att hantera ett antal större myndigheters leverantörsfakturer blir sannolikt en dyrare lösning för staten som helhet, med tanke på de kostnader som detta medför i form av lokaler, utrustning och bemanning.

#### *Effektivitets- och kvalitetsaspekter*

Förutom ökade kostnader innebär förslaget att fungerande processer skulle brytas isär och att ytterligare kontaktytor och mellanled skulle införas, vilket kommer leda till ökad administration och risk för dubbelarbete. Eftersom merkostnader vid myndigheterna enligt förslaget ska hanteras inom befintlig ram finns risk för att ytterligare ekonomiska administrativa uppgifter på sikt kan komma att behöva läggas ut på personalgrupper i kärnverksamheten, d v s forskande och undervisande personal. En sådan lösning skulle innebära att man ber kärnverksamhetens personal skaffa sig en ekonomisk kompetens som knappast någon av dem har i nuläget. Därmed finns en ökad risk för rena felaktigheter vilket får följdverkningar på kvaliteten i den ekonomiska uppföljningen samt skulle äventyra de krav på god redovisningssed som ställs på oss som myndighet. För att undvika detta kommer ekonomer vid myndigheten troligen ägna mer av sin tid till att rätta upp och korrigera de felaktigheter som uppstår, vilket förstås medför än högre kostnader.

SSC har i en rapport *En samordnad ekonomifunktion för statliga myndigheter* själva lyft att en anslutning av mer komplexa verksamheter behöver föregås av ytterligare utredningar och anpassningar. Av remissen går det inte att utläsa om några sådana utredningar genomförts, i vilket fall finns inget djupare resonemang kring konsekvenserna för de myndigheter som ska anslutas och hur SSC ska hantera de utmaningar som kommer uppstå i samband med anslutning av så stora volymer och komplexa verksamheter som universiteten innebär.

SLU har t ex i likhet med andra universitet en decentraliserad organisation, både geografiskt och när det gäller ansvar och befogenheter. Inom universitet bedrivs bland annat högspecialiserad och i många fall externfinansierad forskning inom en rad olika områden, och såväl fakturahanterings- som inköpsprocessen måste ha en flexibilitet som kan möta de varierande förutsättningar som finns inom SLU. En anslutning till SSC medför att myndigheten fråntas möjligheterna att arbeta med

ekonomiprocesserna i sin helhet och anpassa och integrera lösningar utifrån den egna organisationens verksamhet och behov.

SLU tolkar förslaget som att regionalpolitiska arbetsmarknadsåtgärder i detta fall väger tyngre än målsättningen att öka effektiviteten och minska administrationskostnaderna i statsförvaltningen. Då vissa av de arbetsuppgifter som SSC enligt förslaget ska ta över är dessutom av sådan art att de till stor del troligen kommer att kunna automatiseras i närtid, är det svårt att se nyttan med förslaget om en förordningsstyrd anslutning ens ur ett statligt helhetsperspektiv.

### Specifika synpunkter

Som ovan nämnts ser SLU begränsade möjligheter att ens på sikt kunna minska den ökade kostnads massa som en anslutning skulle medföra. SLU innehåller en mångfald av verksamheter, allt från forskning, utbildning och miljöanalys till drift av egna egendomar, arrendeverksamhet, centrumbildningar, djursjukvård mm. Verksamheterna är spridda på ett trettiotal orter runt om i landet. För att uppnå effektivitet i den hanteringen är det en fördel att ha personal med god verksamhetskännedom som snabbt kan härleda fakturor och beställningar till rätt verksamhet. SLU räknar därför med att i hög utsträckning behöva bibehålla befintlig personal för att hantera olika typer uppgifter som kräver verksamhetskännedom, för att handha kontakterna mot SSC och för att guida verksamheten rätt mellan SSC och SLU:s centrala ekonomiavdelning.

Nedan ges några exempel på hur arbetsuppgifter och verksamheter vid SLU skulle komma att påverkas av en anslutning till SSC.

#### *Elektronisk fakturahantering*

Ett exempel på arbetsuppgift som kommer att kvarstå vid myndigheten är fakturor som saknar fakturareferens. SSC hanterar endast fakturor med fullständiga uppgifter. Saknas fakturareferens kommer dessa sändas till en samlingsreferens hos myndigheten för hantering. Som forskningsintensivt universitet har SLU ett fakturaflöde som till 70 % består av sällanleverantörer (1-2 fakturor), vilket innebär svårigheter med att få in korrekta fakturareferenser på fakturorna. Den leverantörsprofil SLU har, d v s många mindre leverantörer och förhållandevis få leverantörer med stora volymer, medför således svårigheter att passa in i standardiserade flöden och att kunna få ut stordriftsfördelar av.

När väl fakturorna kommer ut i attestflödet finns andra aspekter som gör att möjligheterna att med rationaliseringar möta den kostnadsökning som anslutningen till SSC skulle innebära är mycket små. SLU har ett delegerat beställnings- och fakturaflöde, som innebär att fakturorna idag konteras av ekonomiadministratörer på verksamhetsorter över hela landet. Kontering innebär för deras del att såväl konto som kostnadsställe, projekt och verifikationstext sätts på fakturan. En anslutning till SSC:s tjänster innebär enligt remissen att det är SSC som sätter kontot på fakturan, däremot kommer verksamheten fortsatt hantera resterande del

av konteringen. Att sätta konto är en ytterst begränsad del av administratörernas tjänst idag och möjligheterna att hitta effektiviseringar i detta led är starkt begränsade. En konsekvens av detta kan, som nämns ovan, bli att mer administration på sikt läggs ut på forskande och utbildande personalgrupper för att hantera de ökade kostnaderna på myndigheten. En sådan utveckling är kontraproduktiv då det innebär mindre tid till det som är SLU:s kärnuppdrag, forskning, utbildning och miljöanalys.

### *Inbetalningar*

Även flödet kring inbetalning påverkas av det faktum att SLU som universitet har en mångfacetterad verksamhet. SLU har många inbetalningar som inte direkt kan härledas till en kundfaktura, t ex swishinbetalningar, konferensavgifter och kortbetalningar. Dessa typer av inbetalningar kommer även fortsättningsvis behöva hanteras av SLU då det kräver verksamhetskännedom för att uppnå effektivitet i dessa arbetsuppgifter.

### *E-handel*

E-handelsverksamheten på SLU är en del av den centrala inköpsenheten. Bakgrunden till detta är att hela inköpsprocessen hanteras av inköpsenheten, och omfattar hela inköpskedjan, från beställning till betalning. Detta innefattar bl. a upphandling, elektronisk beställning, spendanalys, uppföljning, stöd, utbildning och avtalsförvaltning. Dessa delar är sammankopplade på ett sådant sätt att det inte är möjligt att bryta ut ett enskilt moment utan att helheten påverkas. E-handelsverksamheten är således ingen isolerad process, utan en viktig del av SLU:s inköpskedja. Samarbetet mellan upphandlarna och e-handelssamordnarna är centralt i inköpsprocessen, och nödvändigt för att avtal och beställningsprocess ska bli anpassade för berörd verksamhet. Samarbetet består framförallt av en tidig dialog när förfrågningsunderlag tas fram, om hur e-beställningar ska ske, t ex om det krävs särskilda anpassningar av formulär mm. Efter avslutad upphandling överlämnas de färdiga avtalen för anslutning i e-handelssystemet. Detta är ett effektivt arbetssätt, då frågeställningar och problemlösning kan hanteras snabbt och enkelt inom samma enhet. Under avtalstiden har e-handelssamordnarna dialog med både leverantörer och beställare i verksamheten.

E-handeln har haft en väldigt positiv utveckling vid SLU, antalet beställningar i e-handelssystemet har stadigt ökat sedan det infördes 2014. Detta är ett resultat av det nära samarbetet mellan e-handelssamordnare och upphandlare, samt beställare i verksamheten, och e-handelsfunktionens arbete med utbildning och uppföljning av verksamhetens användning av e-handelssystemet. Mot denna bakgrund vore det olyckligt att bryta ut den elektroniska beställningshanteringen ur en väl fungerande inköpsprocess.

När det gäller e-handelsverksamheten kommer SSC enbart administrera de statliga ramavtalen, medan respektive myndighet fortsatt hanterar de myndighetsunika avtalen. Att införa en sådan uppdelning som en anslutning till SSC innebär framstår som onaturlig då ramavtal inom samma myndighet, i SLU:s fall med en

decentraliserad organisation, skulle hanteras på olika sätt. Detta skulle skapa en otydlighet, och en uppenbar risk att verksamheten väljer att göra inköp vid sidan av regelverket.

#### *Övrigt*

I remissen anförs att SSC kan bidra med att tillhandahålla leverantörportal och anslutning till PEPPOL. SLU har såväl leverantörportal som PEPPOL-id på plats sedan en längre tid tillbaka.

*Om förordningsändringen ändå tillstyrks anser SLU att universitetet inte ska omfattas av beslutet.*

Beslut om detta yttrande har på uppdrag av rektor fattats av universitetsdirektör Martin Melkersson efter föredragning av t.f. ekonomichef/redovisningschef Åsa Cervin Hedfors. I beredningen har reskontrachef Elin Kamara Jakobsson och inköpschef Henning Richardsson deltagit.

Martin Melkersson

Åsa Cervin Hedfors