

Avdelningen för verksamhetsstöd
Åsa Trankvill
asa.trankvill@socialstyrelsen.se

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Socialstyrelsens yttrande över förslaget om utökad anslutning till Statens servicecenters tjänster

Sammanfattning

Utifrån Socialstyrelsens uppdrag ser myndigheten risker med en anslutning till Statens Servicecenter (SSC). Förutom den kostnadsökning och, i vissa fall, kvalitetssänkning som konstaterats hos redan anslutna myndigheter, ser Socialstyrelsen en risk att myndigheten kan tvingas bryta mot gällande rätt. Det mest uppenbara gäller lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU).

Socialstyrelsen är en totalförsvarsmyndighet vilket innebär att säkerhetsskyddsavtal måste tecknas vid en anslutning till SSC och de personer som ska arbeta med Socialstyrelsens fakturor och löner ska säkerhetsprövas. Myndigheten hanterar också stora transfereringar som enligt plan ska hanteras genom automatiska utbetalningar kopplade till e-tjänster. Det är oklart hur detta kommer att fungera vid en anslutning till SSC.

Synpunkter på förslag till ändring av förordningen (2015:665) om statliga myndigheters användning av Statens servicecenters tjänster

Det saknas helt rättsliga överväganden kopplade till offentlig upphandling och köp mellan statliga myndigheter, i ljuset av domen från kammarrätten gällande denna fråga (mål nr 7355-16, Kammarrätten i Stockholm). Av domen i kammarrätten framgår att ett kontrakt i upphandlingsrättslig mening kan uppstå även mellan parter inom staten. Ett kontrakt enligt LOU är ett skriftligt avtal med ekonomiska villkor mellan en upphandlande myndighet och en leverantör avseende tillhandahållande av tjänster. Härvid måste göras en bedömning av om parterna är att betrakta som fristående i förhållande till varandra så att den ena parten är att betrakta som en upphandlande myndighet och den andra parten som leverantör. I denna del av bedömningen ska enligt kammarrätten hänsyn tas till om parterna tillhör olika departement, har olika budget, olika regleringsbrev och olika myndighetsinstruktioner.

Att som myndighet ”ansluta” sig till SSC innebär detsamma som att betala för att SSC utför en tjänst mot betalning, se sidorna 16-17 i remissen. Det noteras

också i remissen att en anslutning förutsätter att SSC tecknar en överenskommelse med den myndighet som ska ansluta sig, se sidan 16. I överenskommelsen torde finnas villkor, däribland ekonomiska villkor, för den så kallade anslutningen. SSC och Socialstyrelsen tillhör olika departement, har olika budget, olika regleringsbrev och olika myndighetsinstruktioner. Det finns därmed, enligt kammarrättens dom, skäl att betrakta parterna som fristående i förhållande till varandra, vilket i detta sammanhang innebär att den ena parten är att betrakta som leverantör och den andra parten som upphandlande myndighet.

Det är alltid den upphandlande myndigheten som ansvarar för att en anskaffning sker på ett lagenligt sätt. För det fall anskaffningen skett på ett felaktigt sätt är det den upphandlande myndigheten som drabbas av sanktionerna. Socialstyrelsen saknar överväganden i remissen som visar att myndigheterna vid anskaffning ("anslutning") av fakturahantering, lönehantering etc. inte bryter mot annan gällande rätt, LOU. Att genom förordning ge myndigheterna en obligatorisk skyldighet att ansluta sig fräntar inte myndigheterna från ansvar att följa LOU.

Det kan nämnas att Konkurrensverket i sitt yttrande över Statliga servicekontor – mer service på fler platser (SOU 2018:43) också framhållit att frågan om upphandlingsplikt föreligger mellan statliga myndigheter behöver belysas och utredas ytterligare innan Försäkringskassan ges i uppdrag att utföra vissa uppgifter avseende it-drift i staten. Konkurrensverket avråder därför från att införa någon sådan reglering innan en mer djupgående utredning har genomförts.

Riksrevisionen granskade effektivitet för myndigheter anslutna till SSC (Statens servicecenter – Har administrationen blivit effektivare? (RiR 2016:19)) och uttryckte tveksamhet till om det fanns någon effektiviseringsmöjlighet för myndigheter med fler än 500 anställda.

Synpunkter på 4.1 Myndigheters elektroniska beställnings- och fakturahantering ska samordnas

Socialstyrelsen har i samband med tidigare diskussioner med SSC gjort kostnadsberäkningar för en anslutning och dessa har verifierats av extern konsult. Resultatet visade på en ökad kostnad för myndigheten, vilket inte torde vara förenligt med effektivitet och hushållning med statens resurser. Socialstyrelsen har svårt att se att några stordriftsfördelar och besparingar för staten kommer att uppstå genom anslutning till SSC enligt den modell som tillämpas. Om inte kompensation för kostnadsökning utgår innebär det att kärnverksamhet trängs ut.

Förslaget tar ingen hänsyn till totalförsvarsmyndigheter och de krav som ställs på säkerhetsskyddsavtal och säkerhetsprövning av leverantörers personal.

Synpunkter på 4.2 Ytterligare anslutning till Statens servicecenters lönerelaterade tjänster

Myndigheten har tidigare fått ett erbjudande som innebar 3,2 mnkr i anslutningskostnad för lönehanteringen. Socialstyrelsen har svårt att se att några stordriftsfördelar och besparingar för staten kommer att uppstå genom anslutning till SSC

enligt den modell som tillämpas. Om kompensation för kostnadsökning uteblir kommer kärnverksamhet att trängas ut.

Förslaget tar ingen hänsyn till totalförsvarsmyndigheter och de krav som ställs på totalförsvarsmyndigheter avseende säkerhetsskyddsavtal och säkerhetsprövning av leverantörers personal.

Synpunkter på 6.1 Konsekvenser för de berörda myndigheterna

Eventuella kostnadskonsekvenser av en anslutning har inte kunnat bedömas i detta skede, men i tidigare kalkyler har en kraftig fördyring konstaterats och bekräftats av extern konsult. Om en anslutning fortfarande skulle medföra ökade kostnader förutsätter myndigheten att kompensation för detta utgår. I annat fall kommer det att medföra undanträngning av kärnverksamhet. Socialstyrelsen har innevarande år ca 150 finanskoder för att kunna redovisa uppdrag enligt särskilda regeringsbeslut. Sakanslagen utgör regelmässigt ungefär en tredjedel av myndighetens finansiering och det antal finanskoder som krävs för redovisning har legat i samma storleksordning under lång tid. I tidigare kostnadsförslag från SSC har antalet finanskoder medfört höga extraavgifter vilket gjort att en anslutning kraftigt skulle fördyra myndighetens ekonomiadministration.

Socialstyrelsen är en totalförsvarsmyndighet håller, i enlighet med instruktionen, beredskapslager av läkemedel, sjukvårdsutrustning m.m. Vid en anslutning till SSC krävs därmed säkerhetsskyddsavtal och säkerhetsprövning av den personal som ska hantera myndighetens fakturor. Vid tidigare diskussioner med SSC har det inte kunnat lämnas några garantier kring vilken personal som kan komma att hantera Socialstyrelsens uppgifter. Från och med 2018 har Socialstyrelsen fått i uppdrag att krigsplacera personal. Det innebär att säkerhetsskyddsavtal och säkerhetsklassning av personal som hanterar det personaladministrativa systemet kan krävas.

Socialstyrelsen hanterar stora transfereringar. Ca 4,7 mnkr fördelat på drygt 50 olika statsbidrag hanteras 2018 och genererar 6-7 000 utbetalningar årligen. Socialstyrelsen utvecklar nu e-tjänster för automatiska utbetalningar av statsbidrag med ansökningsförfarande eller utbetalning mot rekvisition. E-tjänsterna ska kopplas direkt mot Agresso och generera automatiska utbetalningar. De första e-tjänsterna har nu utvecklats och beräknas kunna kopplas till Agresso under 2019 därefter kommer ytterligare e-tjänster tas fram successivt och implementeras. Det är i dagsläget svårt att överblicka hur dessa skulle hanteras vid en anslutning till SSC.

Vad gäller e-beställningar har SSC en mer kraftfull applikation än Socialstyrelsen, som för närvarande har en e-beställningsmodul i Agresso. Det skulle kunna innebära en viss kvalitetsförbättring för Socialstyrelsen att ha denna tjänst via SSC.

Myndigheten hanterar idag uppgifter från ekonomisystemet i sitt verksamhetsplaneringssystem. Avrop med förnyad konkurrensutsättning pågår för ett nytt av-

tal för ett sådant system. Myndigheten har, för att hantera risker för oegentligheter, som krav att det nya systemet ska kunna hantera uppgifter från både ekonomisystemet och det löneadministrativa systemet. Dels för att kunna lägga in attestfunktioner mellan systemen avseende löneutbetalningar. Dels för automatisk avstämning mellan begärd semester i det löneadministrativa systemet och tid rapporterad som semester i ekonomisystemet. Det kräver direkt kommunikation med läsning och återläsning av uppgifter mellan ekonomisystem, personaladministrativt system och det system som är under anskaffning. Dessa kontroller görs idag manuellt och automatiseringen av kontrollerna är ett led i myndighetens effektiviseringsarbete och arbete med förbättringar inom den interna styrningen och kontrollen. Det är inte klarlagt om denna effektivisering kommer att kunna genomföras vid en anslutning till SSC.

Synpunkter på 6.2 Konsekvenser för sysselsättningen

Socialstyrelsen kommer att behöva ha kvar viss personal som idag hanterar fakturor, betalningar och löner för att kvalitetssäkra hanteringen och hantera eventuella fel samt för att säkerställa upprätthållandet av betryggande intern styrning och kontroll.

Beslut i detta ärende har fattats av avdelningschef Tomas Hedlund. I den slutliga handläggningen har enhetscheferna Maria Ek, Torgny Engdahl och Camilla Lundberg deltagit. Föredragande har varit Åsa Trankvill.

SOCIALSTYRELSEN

Tomas Hedlund

Åsa Trankvill