

Kommittédirektiv

En effektivare samordning av administrativa tjänster genom Statens servicecenter

Beslut vid regeringssammanträde den 7 juli 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska utvärdera hur centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter har påverkat statsförvaltningens effektivitet. Den särskilda utredaren ska även utreda vissa frågor om fortsatt utveckling av samordnade administrativa tjänster. Syftet är att ge underlag för en effektivare samordning av administrativa tjänster genom Statens servicecenter.

Utredaren ska bl.a.

- utvärdera hur centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter har påverkat effektiviteten i den statliga administrationen,
- utvärdera Statens servicecenters systematiska arbete med säkerhetsskydd och it- och informationssäkerhet,
- utreda förutsättningarna för en ökad anslutning till Statens servicecenter och ytterligare tjänster hos myndigheten som leder till ökad effektivitet, och
- utreda förutsättningarna för att kommuner och regioner ska kunna ansluta sig till Statens servicecenters administrativa tjänster.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 september 2023.

Uppdraget att utreda en effektivare samordning av administrativa tjänster genom Statens servicecenter

Kraven på effektivitet i statens verksamhet framgår av bl.a. budgetlagen (2011:203) och myndighetsförordningen (2007:515). För att öka effektiviteten och minska administrationskostnaderna i staten beslutade regeringen efter förslag i betänkandet Ett myndighetsgemensamt servicecenter (SOU 2011:38) att 2012 inrätta myndigheten Statens servicecenter.

Enligt förordningen (2012:208) med instruktion för Statens servicecenter har myndigheten till uppgift att efter överenskommelse med andra myndigheter under regeringen tillhandahålla tjänster som gäller administrativt stöd åt myndigheterna. Statens servicecenter ska i sin verksamhet säkerställa en ändamålsenlig balans mellan kostnadseffektivitet, kvalitet och service. Myndigheten ska även kontinuerligt samverka med de myndigheter som nyttjar tjänsterna i syfte att utveckla tjänsternas utformning och innehåll med avseende på kvalitet och effektivitet. I förordningen (2015:665) om statliga myndigheters användning av Statens servicecenters tjänster regleras därtill att ett antal myndigheter ska vara anslutna till Statens servicecenters lönerelaterade tjänster och e-handelstjänster.

Hur centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter har påverkat effektiviteten i den statliga administrationen behöver utvärderas. Riksrevisionen konstaterar i granskningen Administrationen i statliga myndigheter – en verksamhet i förändring (RiR 2021:3) att det finns indikationer på att de resurser som har frigjorts till följd av stordriftsfördelar och ökad kostnadseffektivitet genom Statens servicecenters tjänster inte har resulterat i en större andel kärnverksamhet inom staten som helhet. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att utvärdera hur införandet av Statens servicecenter har påverkat de administrativa kostnaderna inom staten och ta ställning till hur reformen bör drivas vidare.

I den skrivelse som lämnades till riksdagen med anledning av Riksrevisionens rapport (skr. 2020/21:218) aviserade regeringen att den avser att följa upp och utvärdera hur införandet av samordning av administrativa tjänster genom Statens servicecenter har påverkat effektiviteten i den statliga administrationen, i vilken utsträckning det har inneburit besparingar av administrativa kostnader inom staten samt hur förutsättningarna för myndigheter att effektivisera sin administration har påverkats.

Av skrivelsen framgår även att regeringen delar Riksrevisionens bild att det kan finnas en målkonflikt mellan å ena sidan myndigheternas behov av anpassningar när vissa administrativa funktioner förs över till Statens servicecenter och å andra sidan statens långsiktiga effektivitetsvinster. I skrivelsen framhåller regeringen behovet av att Statens servicecenter och anslutande myndigheter genomför ett grundligt analys- och förberedelsearbete inför anslutning till Statens servicecenters tjänster. Det kan t.ex. handla om att säkerställa att nödvändiga organisatoriska och verksamhetsmässiga förändringar genomförs i takt med en anslutning, så att de potentiella effektivitetsvinster som en anslutning till de administrativa stöd-tjänsterna möjliggör kan förverkligas och resurser för bl.a. administration kan användas för andra ändamål.

Omvärldsförändringar och ett försämrat säkerhetspolitiskt läge har medfört att behovet av arbete med säkerhetsskydd och informationssäkerhet hos statliga myndigheter har ökat. Detta gäller även Statens servicecenter och de myndigheter som använder Statens servicecenters tjänster. Myndigheternas ansvar för säkerhetsskydd, informationssäkerhet och beredskap regleras i bl.a. säkerhetsskyddslagen (2018:585), säkerhetsskyddsförordningen (2021:955) och förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Utredaren ska därför

- utvärdera hur centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter har påverkat effektiviteten i den statliga administrationen som helhet och de samlade administrativa kostnaderna,
- bedöma hur centraliseringen av administrativa tjänster har påverkat förutsättningar för myndigheter med olika storlek och verksamhet att effektivisera sin administration,
- utvärdera Statens servicecenters arbete med att utveckla och effektivisera sin verksamhet samt att tillhandahålla och stödja anslutna myndigheter med administrativa tjänster,
- utvärdera hur Statens servicecenter arbetar för att uppnå en ändamålsenlig balans mellan kostnadseffektivitet, kvalitet och service i sina tjänster,
- utvärdera Statens servicecenters systematiska arbete med säkerhetsskydd och it- och informationssäkerhet samt analysera effekterna av detta arbete för säkerheten i administrationen hos anslutna myndigheter och i statsförvaltningen som helhet,

- utvärdera det analys- och förberedelsearbete inför anslutning till Statens servicecenters tjänster som anslutande myndigheter och Statens servicecenter vidtagit och belysa eventuella målkonflikter mellan enskilda myndigheters anpassningar och effektivitetsvinster för staten som helhet, och
- föreslå en metod för uppföljning av effekterna av centralisering av administrativa tjänster till Statens servicecenter.

En ökad anslutning till Statens servicecenter och ytterligare tjänster hos myndigheten bör utredas

Regeringen beslutade i mars 2021 att ytterligare tio myndigheter senast under 2024 ska ha anslutit sig till Statens servicecenters tjänster för elektronisk beställnings- och fakturahantering (Fi2021/01405). Ett antal skrivelser har inkommit från myndigheter och en intresseorganisation med synpunkter på anslutningen till Statens servicecenters tjänster med anledning av ovan nämnda regeringsbeslut (Fi2021/02268, Fi2022/00485, Fi2022/01961, U2022/01603 och U2022/02301). I Statens servicecenters regleringsbrev för år 2022 anges vidare att myndigheten ska verka för att antalet myndigheter som är anslutna till Statens servicecenters lönetjänst respektive e-handelstjänst ska öka till att omfatta 60 respektive 40 procent av antalet anställda i staten 2025 (Fi2021/04004).

Riksrevisionen anger i granskningen Administrationen i statliga myndigheter – en verksamhet i förändring att regeringens tryck på myndigheter att ansluta sig till Statens servicecenter är svagt och att anslutningen går långsamt. Ett av skälen till den låga anslutningstakten är enligt Riksrevisionen målkonflikten mellan långsiktiga effektivitetsvinster för staten och anpassningar av verksamheten hos enskilda myndigheter som på kort sikt kan medföra problem. Det är enligt Riksrevisionen oklart hur stor effektiviseringspotential som kvarstår i reformen. I den skrivelse som lämnats till riksdagen med anledning av Riksrevisionens rapport har regeringen uppgett att den även fortsättningsvis kommer att följa upp och löpande styra Statens servicecenter mot en breddad tjänsteutveckling och en ökad anslutningsgrad genom självständiga beslut från andra myndigheter. Regeringen kommer även fortsatt att överväga att, där så bedöms lämpligt och effektivt, besluta om anslutningar till Statens servicecenters tjänster.

Med anledning av Riksrevisionens granskning och regeringens skrivelse har riksdagen tillkännagett för regeringen att den bör vidta åtgärder för att fler

myndigheter ska ansluta sig till Statens servicecenters verksamhet. Detta för att på så sätt främja en kostnadseffektiv administration i den statliga förvaltningen. I tillkännagivandet framför riksdagen även att de myndigheter som väljer egna lösningar ska lämna en redogörelse för orsakerna till detta och de faktiska kostnaderna för de egna lösningarna i jämförelse med vad de hade fått betala för de gemensamma lösningar som finns via Statens servicecenter (bet. 2021/22:FiU12 punkt 2, rskr. 2021/22:27).

Utredaren ska därför

- med utgångspunkt i utvärderingen av centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter analysera hur en ökad anslutning och användning av Statens servicecenters administrativa tjänster fortsatt kan bidra till effektivisering av statsförvaltningens administration,
- med utgångspunkt i den gjorda analysen föreslå åtgärder som kan främja en ökad anslutning av statliga myndigheter till Statens servicecenter, i första hand via frivilliga överenskommelser,
- ta ställning till om ytterligare tjänster genom centralisering till Statens servicecenter kan bidra till ökad effektivitet i den statliga administrationen och i så fall föreslå vilka,
- ta ställning till om en författningsreglerad skyldighet för myndigheterna att redovisa skäl för att inte ansluta sig till Statens servicecenter, i enlighet med riksdagens tillkännagivande (bet. 2021/22:FiU12 punkt 2, rskr. 2021/22:27), är ändamålsenlig för att få fler myndigheter att ansluta sig till Statens servicecenter, och om så bedöms vara fallet föreslå en enhetlig modell för detta, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Förutsättningarna för att kommuner och regioner ska kunna ansluta sig till Statens servicecenters administrativa tjänster behöver utredas

Den svenska folkstyrelsen förverkligas bl.a. genom kommunal självstyrelse. Kommuner och regioner, som har ett omfattande ansvar för välfärden, har frihet att inom ramen för befintlig lagstiftning själva utforma och organisera sin verksamhet och ansvarar för de olika verksamheternas resultat, kvalitet och innehåll. Det är således kommunerna och regionerna som bestämmer hur olika administrativa uppgifter ska skötas. För tjänster som omfattas av upphandlingsplikt ska bl.a. lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) tillämpas. Vidare är det kommunerna och regionerna som via

kommunalskatten finansierar merparten av kommunala verksamheter. En del av finansieringen kommer från statliga bidrag.

Enligt 1 kap. 2 § första stycket LOU gäller lagen för upphandling som genomförs av en upphandlande myndighet. Med upphandling avses de åtgärder som vidtas i syfte att anskaffa varor, tjänster och byggtreprenader genom tilldelning av kontrakt. Av 1 kap. 22 § LOU framgår att med upphandlande myndighet avses bl.a. en kommunal myndighet. Bestämmelserna i LOU genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG. Högsta förvaltningsdomstolen har slagit fast att anskaffningar mellan statliga myndigheter under regeringen inte omfattas av det upphandlingsrättsliga regelverket eftersom statliga myndigheter ingår i samma juridiska person (HFD 2021 ref. 35). Frågan om kommuners och regioners förutsättningar att ansluta sig till Statens servicecenter har dock varken behandlats i rättspraxis eller utretts.

Kommuner och regioner är åtskilda från staten och utgör från staten fristående offentliga aktörer. En situation där en statlig aktör kan anses sälja tjänster till kommuner och regioner på en öppen marknad i konkurrens med privata företag kan vara problematisk ur statsstödsynpunkt. EU:s statsstödsregler regleras i artiklarna 107–109 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Statsstödsreglerna innehåller gränser för medlemsstaternas möjligheter att med offentliga medel stödja en viss verksamhet. Detta oavsett om det är staten eller kommuner och regioner som ger stödet. Statsstöd får inte lämnas om det inte förhandsgodkänts av kommissionen eller utformats enligt särskilda undantagsregler. Syftet med reglerna är att medlemsstaterna inte ska snedvrída konkurrensen på EU:s inre marknad.

I riksdagens tillkännagivande med anledning av Riksrevisionens granskning och regeringens skrivelse uppmanas regeringen även att utreda förutsättningarna för att kommuner och regioner ska kunna ansluta sig till Statens servicecenter.

Utredaren ska därför

- analysera och bedöma förutsättningarna för att kommuner och regioner ska kunna ansluta sig till Statens servicecenters administrativa tjänster och de rättsliga förutsättningarna för detta avseende bl.a. konkurrensrätt, upphandlingsrätt och EU:s statsstödsregler,

- bedöma den potentiella omfattningen av volym för var och en av Statens servicecenters tjänster som en möjlig anslutning för kommuner och regioner skulle innebära,
- beskriva de fördelar och nackdelar, inklusive säkerhetsmässiga sådana, som finns för kommuner och regioner med att kunna använda sig av Statens servicecenters tjänster, och
- beräkna de finansiella effekterna för kommuner, regioner och staten.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska, utöver vad som följer av kommittéförordningen (1998:1474), särskilt beskriva de lämnade förslagens konsekvenser för den kommersiella marknaden för administrativa stödsystem och aktörerna på denna marknad.

Utredaren ska redovisa vilka konsekvenser förslagen får för kommuner och regioner. Om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta underlag från ett urval av anslutna myndigheter vid genomförandet av utvärderingen. Utredaren ska samråda med Ekonomistyrningsverket om eventuellt förslag till metod och ordning för löpande uppföljning av effekterna av centralisering av administrativa tjänster till Statens servicecenter och förslag på reglering av en skyldighet för statliga myndigheter som väljer att inte ansluta sig till Statens servicecenters administrativa tjänster att redovisa skäl och kostnadsberäkningar för detta. Gällande säkerhetsfrågor ska utredaren inhämta synpunkter från berörda tillsynsmyndigheter enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585).

Utredaren ska i uppdraget att analysera och bedöma förutsättningarna att möjliggöra för kommuner och regioner att kunna ansluta sig till Statens servicecenters administrativa tjänster samråda med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och ha en löpande dialog med ett urval av kommuner och regioner.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 september 2023.

(Finansdepartementet)