

E-handel, e-fakturering och e-upphandling



Sveriges
Kommuner
och Regioner

Förord

Införandet och utvecklingen av elektronisk handel (e-handel), elektronisk fakturering (e-fakturering) och elektronisk upphandling (e-upphandling) fortsätter hos kommuner och regioner. I syfte att kartlägga denna process genomför SKR återkommande enkätundersökningar. Aktuell rapport baseras på en enkätundersökning som genomfördes under april till juni 2022. Dessförinnan har enkätundersökningar genomförts 2019, 2017, 2013 och 2007.

För frågor om enkätundersökningen eller SKR:s arbete med att främja införandet och utvecklingen av e-handel och e-fakturering samt e-upphandling hänvisas till Robin Anderson Boström, robin.anderson.bostrom@skr.se och Maria Larsson, maria.larsson@skr.se. Mer information om arbetet finns även på www.sfti.se.

Stockholm, november 2022

Sara Catoni

Avdelningen för juridik

Innehåll

Bakgrund till enkäten.....	5
Bakgrund	5
Definitioner, avgränsningar m.m.	6
Svarsfrekvens.....	6
E-fakturering i kommuner och regioner.....	7
E-fakturering i kommuner och regioner.....	7
Tillhandahållande av fakturaportal	9
E-handel i kommuner och regioner	11
Kommuner och regioner som infört e-handel.....	11
Orsaker till varför inte e-handel införts	13
Antalet elektroniska ordrar	15
Antalet anslutna leverantörer	16
Områden där e-handel införts	18
Svårigheter vid införande av e-handel	20
Effekter av e-handel	24
Nationell standard för indelning av varor och tjänster	28
Användningen av inköpsanalyssystem	29
E-upphandling i kommuner och regioner.....	30
Hantering av ESPD-formuläret.....	30
Krav på egenförsäkran (ESPD-svar).....	32
Tillgång till myndighetsuppgifter för leverantörskontroll	33
Avslutande synpunkter	36

Bakgrund till enkäten

Bakgrund

Införandet och utvecklingen av elektronisk handel (e-handel), elektronisk fakturering (e-fakturering) och elektronisk upphandling (e-upphandling) fortsätter hos kommuner och regioner. I syfte att kartlägga denna process genomför SKR återkommande enkätundersökningar. Aktuell rapport baseras på en enkätundersökning som genomfördes under april till juni 2022. Dessförinnan har enkätundersökningar genomförts 2019, 2017, 2013 och 2007.

Kartläggningen ger ingångsvärden för SKR:s arbete med att främja förutsättningarna för ovan nämnda processer. Detta arbete sker till stora delar inom samverkan Single Face To Industry (SFTI) tillsammans med Myndigheten för digital förvaltning (DIGG), Upphandlingsmyndigheten och Kammarkollegiet. SFTI rekommenderar standarder för e-handelsmeddelanden, genomför utbildningar och ger rådgivning.

DIGG kartlägger också införandet och utvecklingen av e-handel och e-fakturering. Deras enkät går ut till såväl statliga myndigheter som kommuner och regioner men omfattar inte e-upphandling. Resultaten från deras enkätundersökningar publiceras på deras webbplats, www.digg.se.

Införandet av e-fakturering fick ökad aktualitet i samband med ikraftträdandet av den nya lagen (2018:1277) om elektroniska fakturor till följd av offentlig upphandling. Lagen innebär att från den 1 april 2019 ska alla upphandlande myndigheter kunna ta emot elektroniska fakturor och deras leverantörer kunna skicka elektroniska fakturor. DIGG har därefter utfärdat en tillhörande föreskrift innebärande att alla upphandlande myndigheter även ska vara registrerade i Peppol¹ för att kunna ta emot e-fakturor.

För e-handel finns, för kommuner och regioner, inget lagkrav för införande. Införande sker istället baserat på egna ställningstaganden i syfte att skapa en effektiv beställnings- och faktureringsprocess.

För e-upphandling finns det, sen den 1 januari 2017, lagkrav om införande vid upphandlingar över EU:s så kallade tröskelvärdena (direktivstyrda

¹ Peppol är ett nätverk för utväxling av elektroniska fakturor och andra e-handelsmeddelanden.

upphandlingar).² För upphandlingar under tröskelvärdena (de nationella reglerna) finns inget motsvarande krav.

Definitioner, avgränsningar m.m.

Syftet med enkätundersökningen är att kartlägga införandet av e-handel, e-fakturering och e-upphandling hos kommuner och regioner. Detta är första gången som e-upphandling ingår i enkätundersökningen.

När begreppet e-handel används avses kommuner och regioners elektroniska inköp från sina leverantörer dvs. om order skickas elektroniskt till leverantörer baserat på en elektronisk prislista/katalog eller att man beställer på en webbplats (punch-out eller liknande där webbplatsen är anpassad så att upphandlat sortiment och priser syns) samt tar emot e-fakturor.

När begreppet e-fakturering används avses fakturor som utfärdas, översänds och tas emot i ett strukturerat elektroniskt format som gör det möjligt att behandla den automatiskt och elektroniskt. Det innebär att exempelvis fakturor i PDF-format inte ingår i denna definition. Dessa fakturor definieras inte heller som e-faktura enligt lagen om elektroniska fakturor till följd av offentlig upphandling.

När begreppet e-upphandling används avses processen att genomföra en upphandling av varor och tjänster elektroniskt.

Enkätundersökningen omfattar bara mottagande av leverantörsfakturor och inte utgående fakturor från kommuner och regioner till företag eller medborgare.

För de frågor i enkätundersökningen som avser verksamhetsstatistik så hänför sig svaren till verksamhetsåret 2021. För resterande frågor så hänför sig svaren till tidpunkten för besvarande av enkätundersökningen, alltså någon gång mellan april till juni 2022.

Svarsfrekvens

Inbjudan att delta i enkätundersökningen sändes till alla 290 kommuner och 20 regioner.³ Svar erhöles från 237 kommuner samt 20 regioner, dvs. en svarsfrekvens på 82 % för kommuner och 100 % för regioner. Av de som besvarade enkäten har en del respondenter besvarat alla frågorna, medan andra bara besvarat vissa frågor.

² Se bland annat lag (2016:1145) om offentlig upphandling 12 kap. 1 §.

³ Gotland är även en region men har i detta sammanhang räknats bland kommunerna.

E-fakturering i kommuner och regioner

I enkätundersökningen ställdes tre frågor om e-fakturering till kommuner och regioner. Frågorna handlade om antalet leverantörsfakturor och e-fakturor samt om man tillhandahåller faktura- eller leverantörsportal till sina leverantörer.

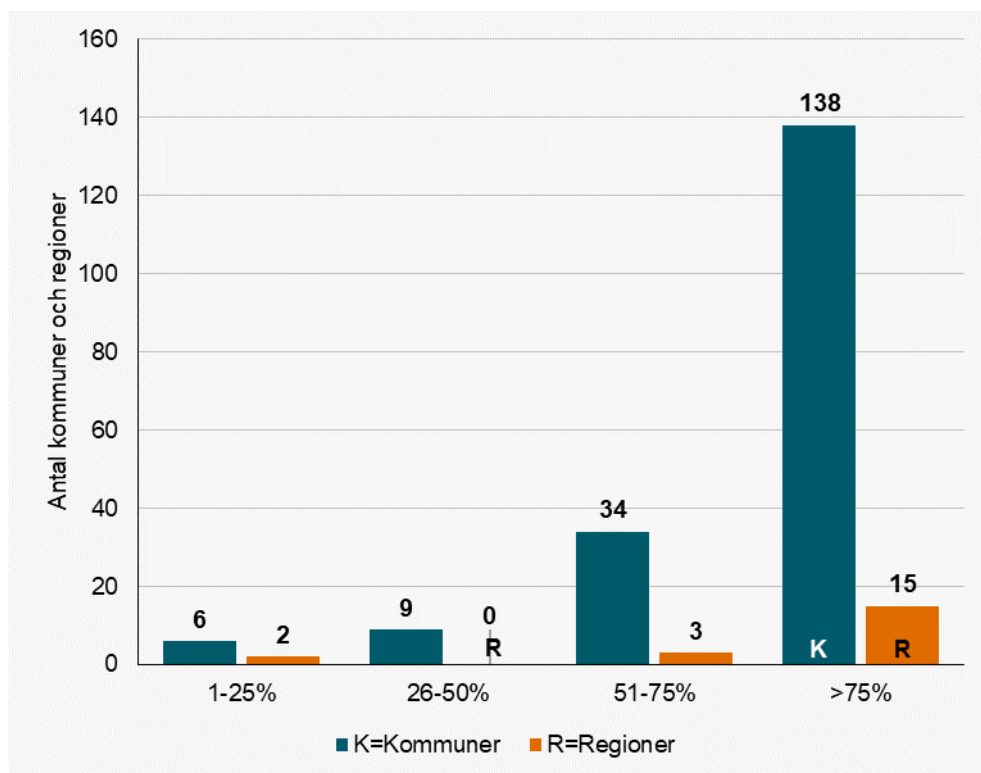
E-fakturering i kommuner och regioner

Det var 188 kommuner och 20 regioner som besvarade frågan om hur många av deras leverantörsfakturor som de tagit emot under 2021 som var e-fakturor. Det ställdes även en fråga om hur många leverantörsfakturor de tagit emot totalt under 2021.

I diagrammet på nästa sida redovisas fördelningen av andelen e-fakturor för kommuner respektive regioner under 2021.

Bland kommunerna fanns det flera som enbart angav hur många leverantörsfakturor de tagit emot totalt under 2021 men inte antalet e-fakturor.

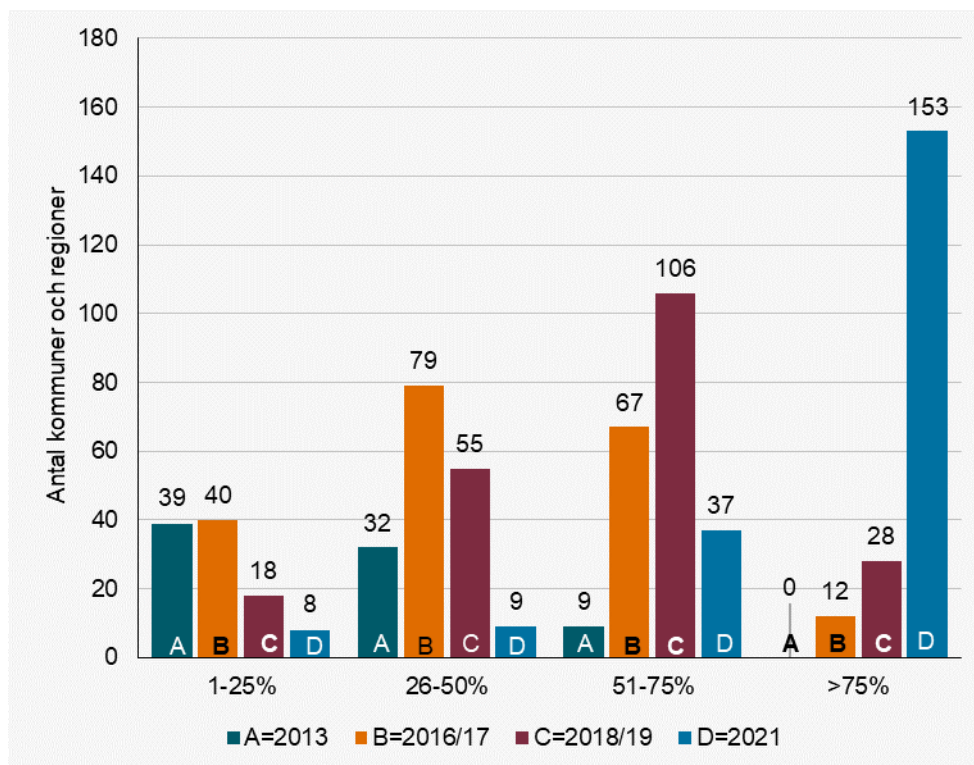
Diagram 1: Fördelningen av andelen e-fakturor i kommuner och regioner 2021



Av diagrammet framgår att det vanligaste är att man har mer än 75 % e-fakturor både bland kommuner och regioner. Av de 138 kommuner som finns i stapeln mer än 75 % i diagrammet var det 51 som hade över 90 % e-fakturor och bland de 15 regioner som finns i stapeln mer än 75% var det 12 som hade mer än 80 % e-fakturor.

En jämförelse med tidigare års enkätundersökningar visar på en kraftig ökning av andel e-fakturor hos både kommuner och regioner. För kommuner var den genomsnittliga andelen e-fakturor 79 % och för regioner 74 %. Vid den förra enkätundersökningen var genomsnittet 56 % för både kommuner och regioner.

Diagram 2: Fördelningen av andelen e-fakturer jämförelse med tidigare år vid kommuner och regioner



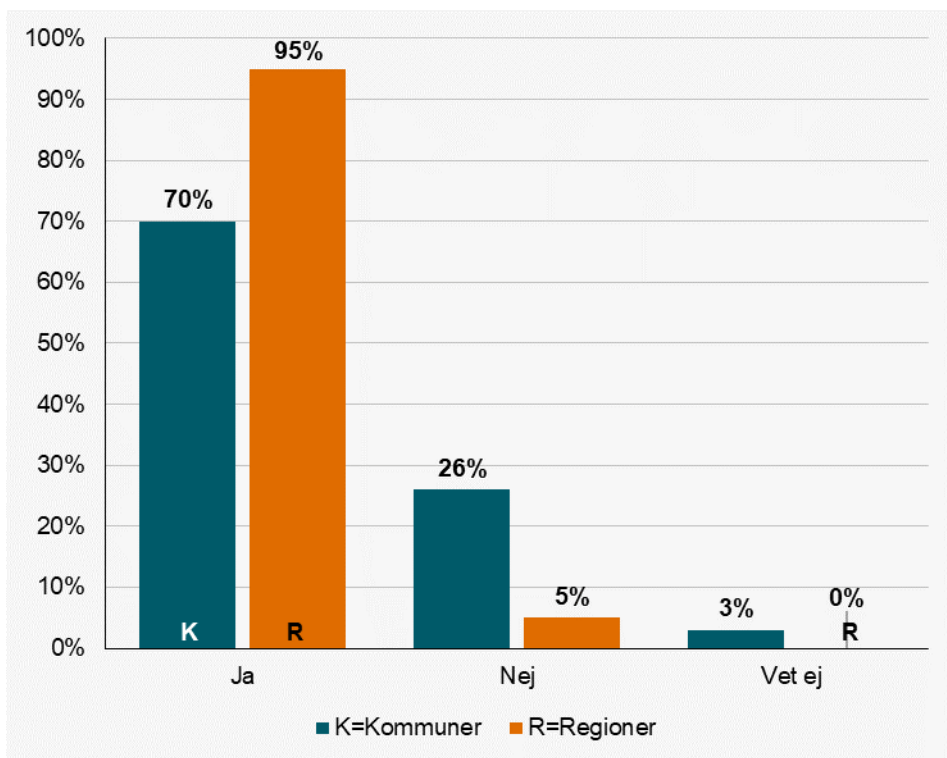
Detta års enkätundersökning baseras på siffror från 2021, vilket är efter det att lagen om elektroniska fakturer till följd av offentlig upphandling trädde i kraft den 1 april 2019.

Tillhandahållande av fakturaportal

I enkäten ställdes frågan om kommuner och regioner tillhandahåller en faktura- eller leverantörsportal till sina leverantörer.

En faktura- eller leverantörsportal är ett webbgränssnitt som köparen kan tillhandahålla sina leverantörer för att de ska kunna skicka e-faktura. Skillnaden mellan en leverantörsportal och en fakturaportal är att i en leverantörsportal kan även andra e-handelsmeddelanden än fakturer hanteras.

Diagram 3: Tillhandahåller er kommun/region en faktura- eller leverantörsportal?



Av de 237 kommuner och 20 regioner som besvarade frågan svarade 70 % av kommunerna och 95 % regionerna ja, att de tillhandahåller faktura- eller leverantörsportal till sina leverantörer. 26 % av kommunerna och 5 % av regionerna svarade nej. Svartalernativet, vet ej, angavs av 3 % av kommunerna.

E-handel i kommuner och regioner

I enkätundersökningen ställdes frågan om e-handel införts. Det ställdes även frågor till de som ännu inte infört e-handel varför man inte gjort detta samt om deras planer på införandet av e-handel.

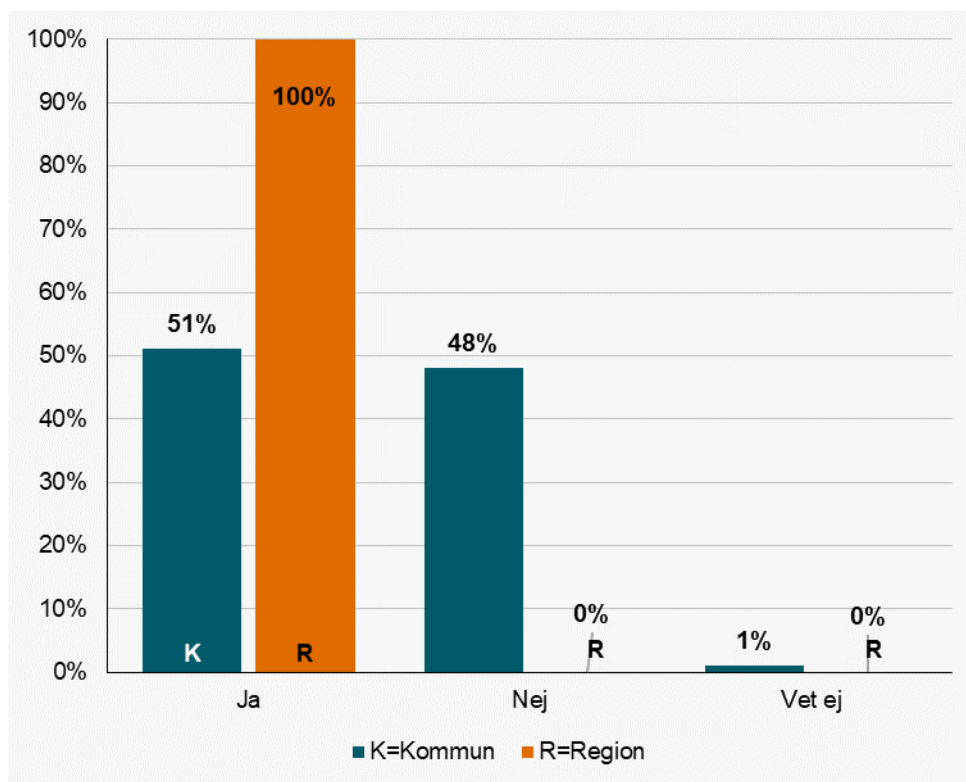
Vidare ställdes även frågor om hur långt man kommit i införandet av e-handel såsom, fråga om antalet elektroniska order och matchning mot order/abonnemang. Frågor ställdes även om hur många leverantörer som anslutits till e-handel och inom vilka områden. Det frågades också om vilka svårigheter som man upplevt i samband med införandet av e-handel samt vilka effekter man sett av införandet.

Avsnittet avslutades med frågor om man anser att det finns behov av en nationell standard för indelning av varor och tjänster i olika inköpskategorier samt användning av inköpsanalyssystem för att följa upp inköp.

Kommuner och regioner som infört e-handel

Av de 236 kommuner och 20 regioner som besvarade frågan om de infört e-handel så svarade 121 kommuner dvs. 51 % att det gjort detta samt alla 20 regioner.

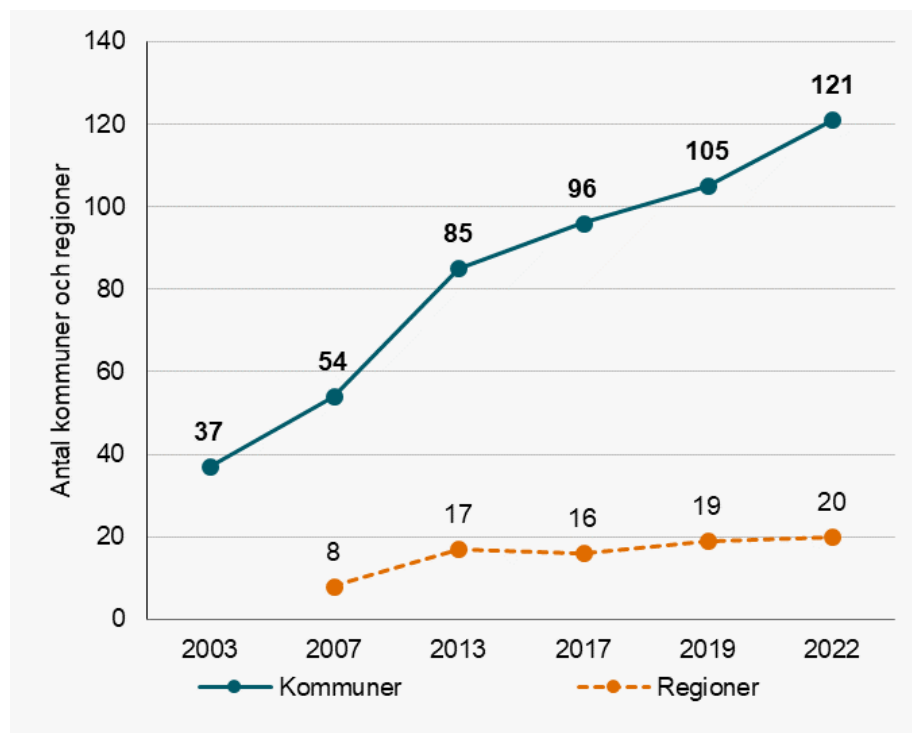
Diagram 4: Har er kommun/region infört e-handel?



Det var 112 kommuner som besvarade frågan om planer fanns på att införa e-handel inom de närmaste två åren. Av dessa svarade 35 kommuner att de hade det vilket motsvarar 31 %, 51 kommuner svarade att inget beslut fanns, men att de kan tänka sig att införa e-handel de närmaste åren vilket motsvarar 46 %. 26 kommuner svarade nej, att det inte fanns några planer för närvarande att införa e-handel, vilket motsvarar 23 %.

En jämförelse med tidigare års enkätundersökningar från 2019, 2017, 2013, 2007 och 2003 visar att det skett en successiv ökning av e-handel i kommuner.

Diagram 5: Antalet kommuner och regioner med e-handel



När det gäller regionerna har alla regioner nu infört e-handel. Siffran 16 från 2017 i diagrammet nedan över antalet regioner med e-handel beror på att enbart 17 av de 20 landstingen/regionerna besvarade frågan. Det gjordes ingen enkätundersökning 2003 vad avser landstingen.

Orsaker till varför inte e-handel införts

En fråga ställdes varför e-handel inte införts i kommun respektive region. Resultatet baseras på kommunernas svar då alla regioner infört e-handel.

Flera fasta svarsalternativ kunde ges, men tydligast är att de flesta anser att de inte har resurser att införa e-handel. Av de 108 kommuner som svarade på denna frågan var det 84 kommuner svarade detta skäl, dvs. 78 %. Vid förra enkätundersökningen 2019 var det 89, då motsvarande 68 %.

32 kommuner svarade att de inte har rätt kompetens för införandet, dvs. 30 % av de som svarade. Vid förra enkätundersökningen var det 25 kommuner, då motsvarande 19 %.

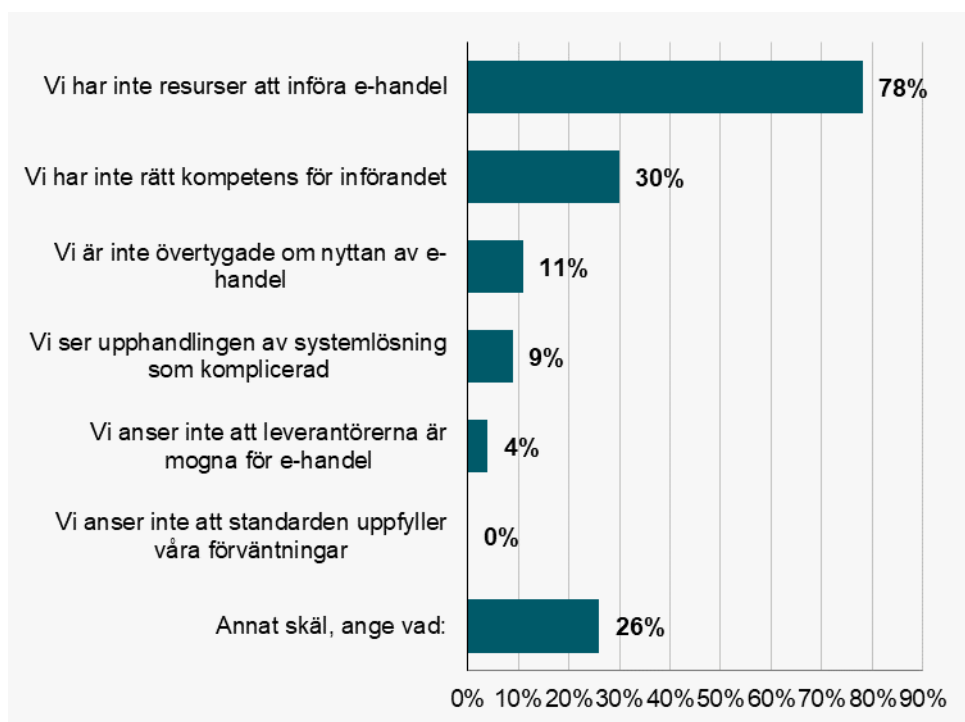
12 kommuner, av de som svarade att de inte är övertygande om nyttan av e-handel, dvs. 11 %. Vid förra enkätundersökningen var det 20 kommuner, då motsvarande 15 %.

10 kommuner svarade att de ser upphandlingen av systemlösning som komplicerad, dvs. 9 %. Vid förra enkätundersökningen svarade 9 kommuner då motsvarande 7 %.

4 kommuner svarade att de anser att leverantörerna inte är mogna för e-handel, dvs 4 %. Vid förra enkätundersökningen var det 5 kommuner, även då motsvarande 4 %.

Ingen kommun svarade det fasta svarsalternativet att de anser att standarden inte uppfyller deras förväntningar.

Diagram 6: Varför har er kommun inte infört e-handel?



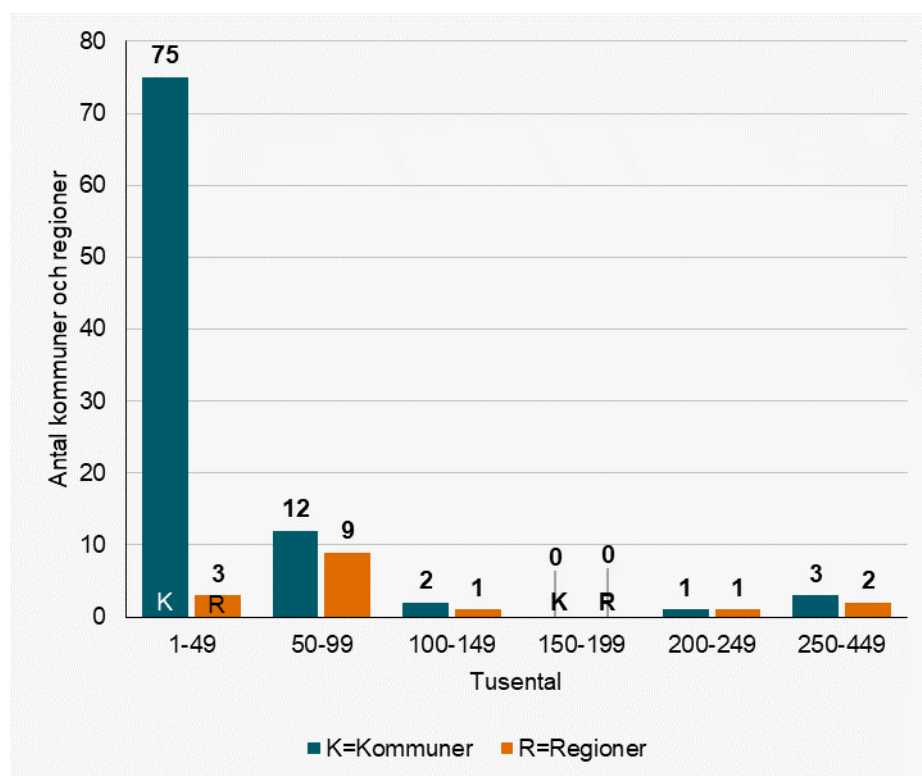
När det gäller andra skäl till varför kommunen inte infört e-handel, där svar gavs i fritext är flertalet svar relaterade till att man inte är färdiga med förstudier eller att det saknas politisk prioritet för frågan.

Antalet elektroniska ordrar

I enkätundersökningen ställdes frågan om hur många elektroniska ordrar/beställningar kommun/region skapat i sitt e-handelssystem under 2021.

Det var 93 kommuner och 16 regioner som angav antalet elektroniska ordrar/beställningar som de skapat under 2021. Antalet redovisas i diagrammet nedan. I diagrammet kan man utläsa att flest kommuner befinner sig i intervallet 1-49 999, 75 kommuner medan flest regioner befinner sig i intervallet 50 000-99 000, 9 regioner.

Diagram 7: Antalet elektroniska ordrar/beställningar kommun/region vid kommuner och regioner under 2021

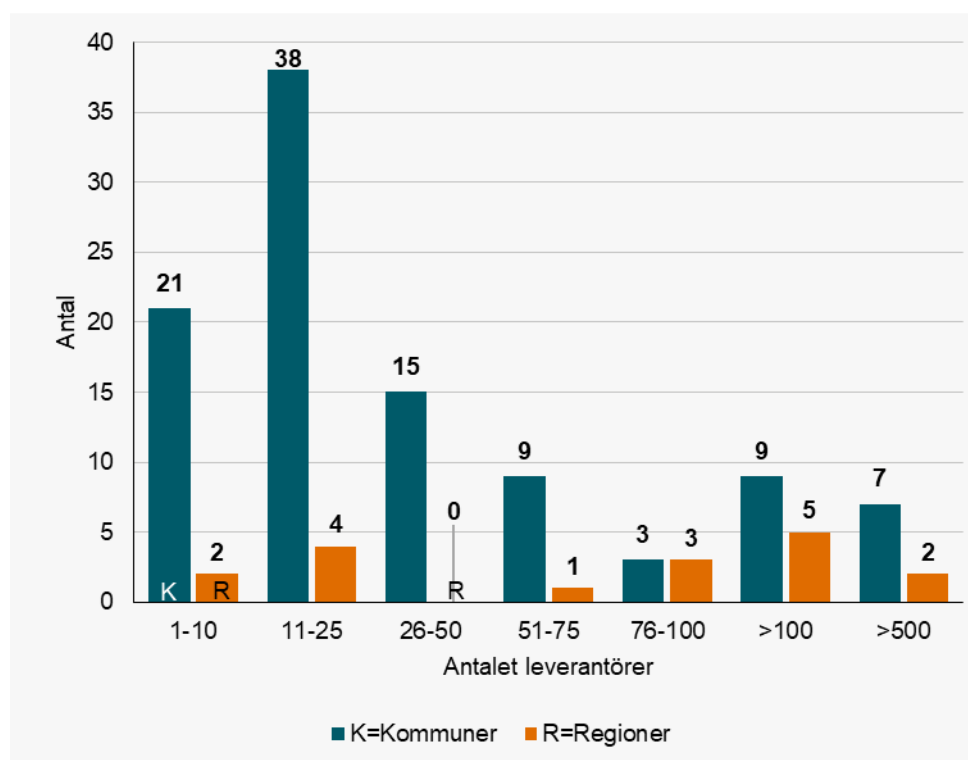


Frågan ställdes även om hur många av de leverantörsfakturer som kommunen/regionen tagit emot under 2021 som matchats mot en order eller ett abonnemang i e-handelssystemet. Men på grund av brister i svarsunderlaget kan resultatet inte redovisas.

Antalet anslutna leverantörer

Det var 102 kommuner och 17 regioner som besvarade frågan om hur många leverantörer som de anslutit till e-handel vilket visas i diagrammet nedan.

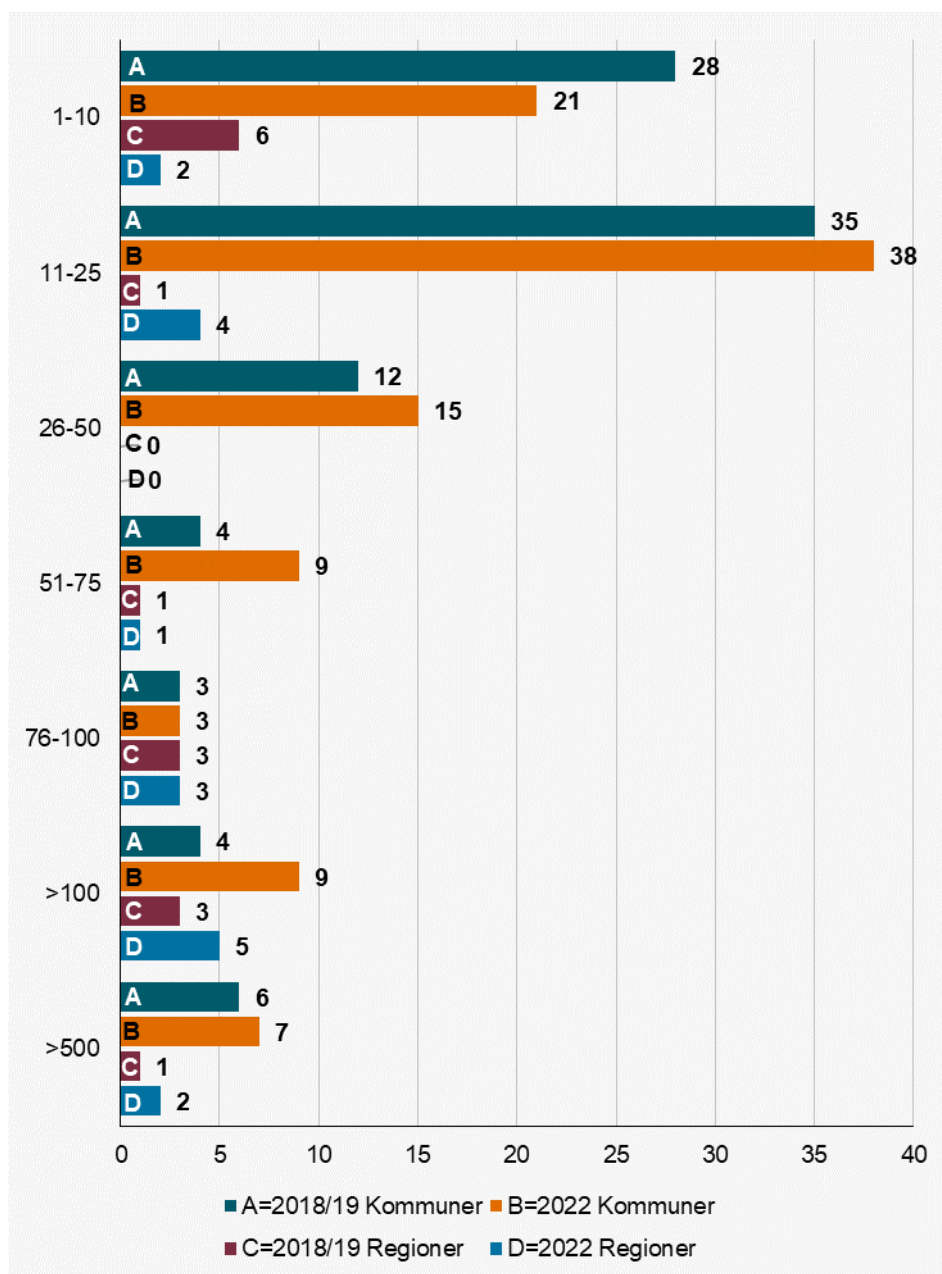
Diagram 10: Antalet anslutna leverantörer till e-handel



Det är en stor spridning vad gäller antalet anslutna leverantörer både bland kommuner och regioner. De som anslutit flest leverantörer vid kommuner angav att de anslutit ca 4000 leverantörer och vid regionerna ca 1000 leverantörer.

Jämför man med tidigare år kan man konstatera att det fortfarande är relativt få leverantörer som anslutits till e-handel.

Diagram 11: Antalet anslutna leverantörer till e-handel jämförelse med tidigare år vid kommuner och regioner



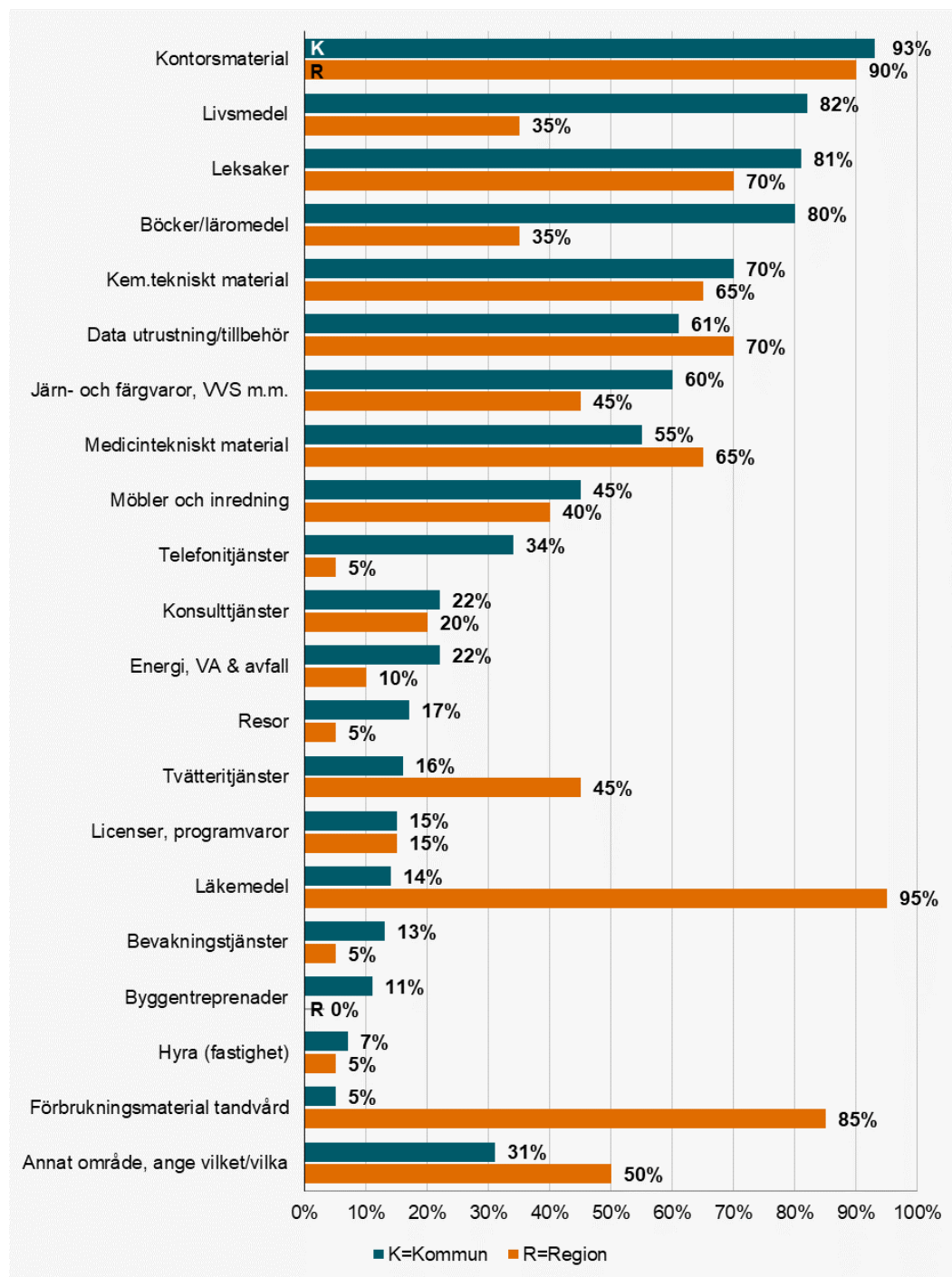
Områden där e-handel införts

Frågan inom vilka områden e-handel införts besvarades av 119 kommuner och alla 20 regioner. Flera fasta svarsalternativ kunde anges.

Det område som flest kommuner svarade att de infört e-handel inom var kontorsmaterial. 111 kommuner dvs. 93 % av de som svarade, svarade detta område. För regioner var det flest som svarade att de infört e-handel inom läkemedel. 19 regioner dvs. 95 % av de som svarade, svarade detta område. Andra vanliga områden vilka kommuner infört e-handel inom var livsmedel, leksaker samt böcker/läromedel och bland regionerna kontorsmaterial, förbrukningsmaterial tandvård, leksaker samt datautrustning/tillbehör.

Bland de områden som fick lägst antal svar att man infört e-handel inom var för kommuner förbrukningsmaterial tandvård, 6 kommuner, dvs. 5 % av de som svarade, svarade detta område och bland regioner var det byggtreprenader vilket ingen region svarade att de infört e-handel inom. Andra ovanliga områden för både kommuner och regioner var hyra (fastighet) och bevakningstjänster.

Diagram 12: Inom vilka områden har e-handel införts vid kommuner och regioner 2022



När det gäller svarsalternativet annat område, ange vilket/vilka, gavs svar i fritext. Flera angav där bl.a. blommor, förbrukningsmaterial sjukvård, arbetskläder, idrottsutrustning, catering och terminalglasögon som områden där e-handel införts.

Svårigheter vid införande av e-handel

Frågan ställdes även om vilka faktorer som utgjorde svårigheter i samband med införandet av e-handel för kommuner och regioner. Flera fasta svarsalternativ kunde anges.

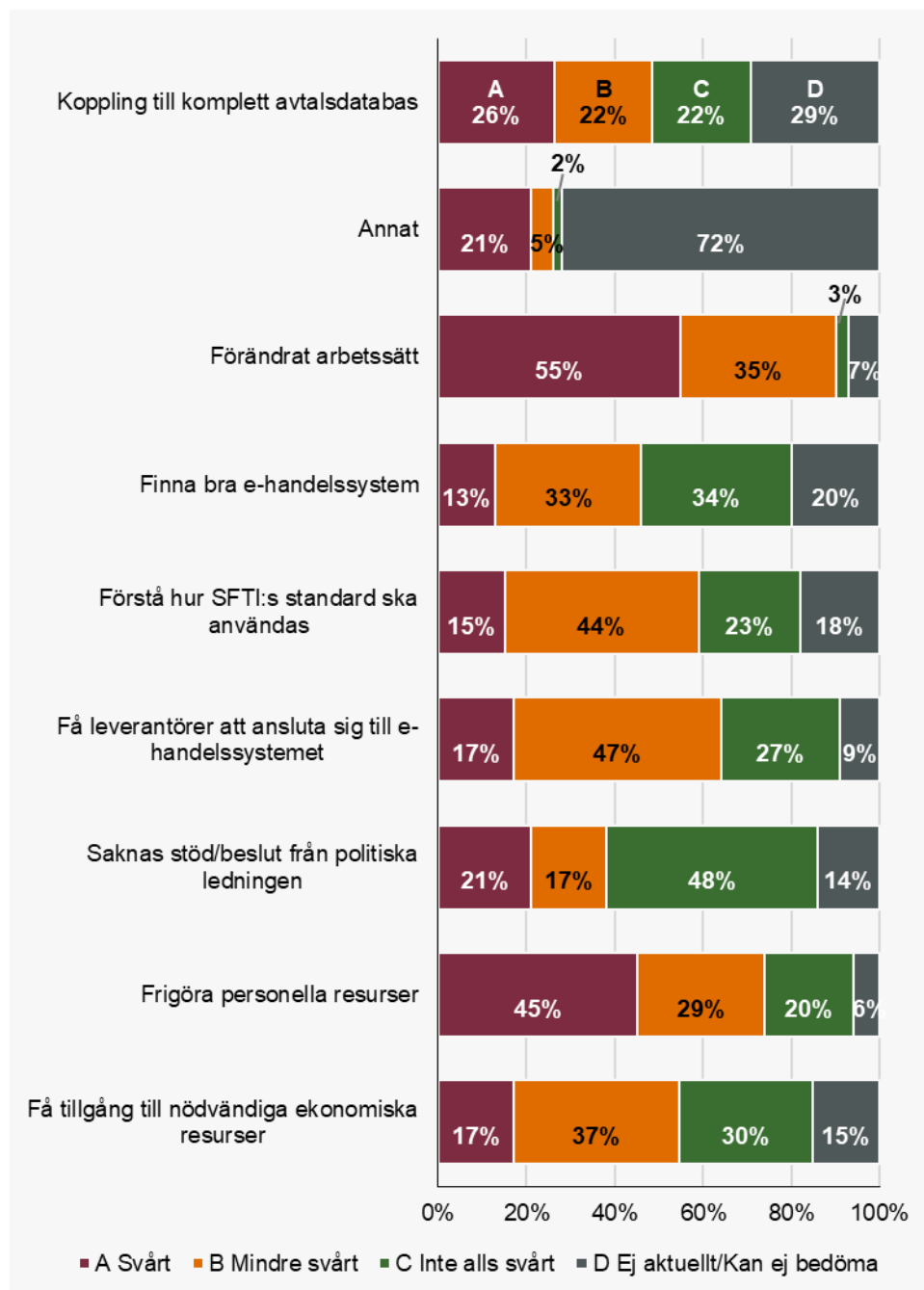
Kommuners bedömning av faktorer som utgör svårigheter i samband med införande av e-handel

Flest kommuner angav att det var svårt med förändring av arbetssätt i organisationen. 55 % av kommunerna svarade att detta var svårt och 35 % mindre svårt. Detta fasta svarsalternativ var nytt i årets enkätundersökning.

Att frigöra personella resurser ansåg 45 % var svårt och 29 % mindre svårt. Vid förra enkätundersökningen ansåg 45 % att detta var svårt och 32 % mindre svårt.

Att få koppling till komplett avtalsdatabas ansåg 26 % av kommunerna var svårt och 22 % mindre svårt. Vid förra enkätundersökningen ansåg 24 % att detta var svårt och 26 % att detta var mindre svårt.

Diagram 13: Kommuners bedömda svårigheter vid införandet av e-handel



När det gäller svarsalternativet, annat, vilken angavs i fritext uppgavs bl.a. svårigheter med systembegränsningar t.ex. vid tjänstebeställningar, att få

projektet prioriterat, beslut om att resurser ska tillsättas för fortsatt utveckling och olika format gällande e-handeln och e-fakturor. En kommentar lämnades att i en liten kommun är det ett fåtal medarbetare som ska genomföra många olika projekt.

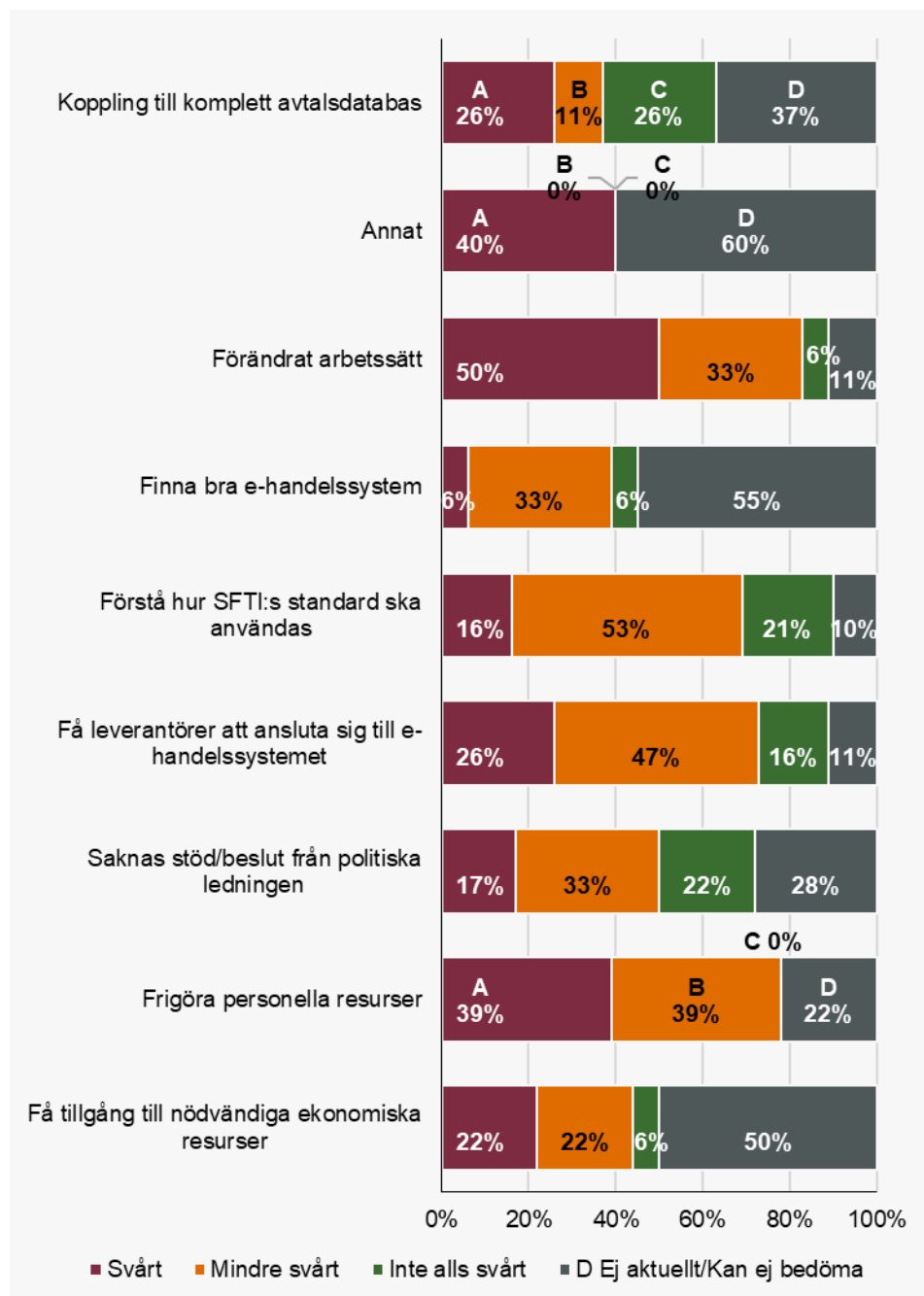
Regionernas bedömning av faktorer som utgör svårigheter i samband med införande av e-handel

När det gällde vad regionerna bedömer som svårigheter i samband med införande av e-handel är svaren i stort sett lika kommunernas. Flest regioner svarade att det var svårt med förändring av arbetssätt i organisationen. 50 % av regionerna svarade att detta var svårt och 33 % mindre svårt.

Att frigöra personella ansåg 39 % av regionerna var svårt och 39 % mindre svårt. Vid förra enkätundersökningen ansåg 61 % att detta var svårt och 22 % mindre svårt.

Att få koppling till komplett avtalsdatabas ansåg 26 % av regionerna var svårt och 11 % mindre svårt. Vid förra enkätundersökningen ansåg 35 % att detta var svårt och 41 % mindre svårt.

Diagram 14: Regioners bedöma svårigheter vid införandet av e-handel



Några av de kommentarer som angavs i fritext under svarsalternativet annat, var att det saknas beslut från politisk ledning och därmed känns det som att man

inte får de resurser man behöver för att utöka e-handeln i snabbare takt samt att det saknas en intern inköpsorganisation som kan driva projektet.

Effekter av e-handel

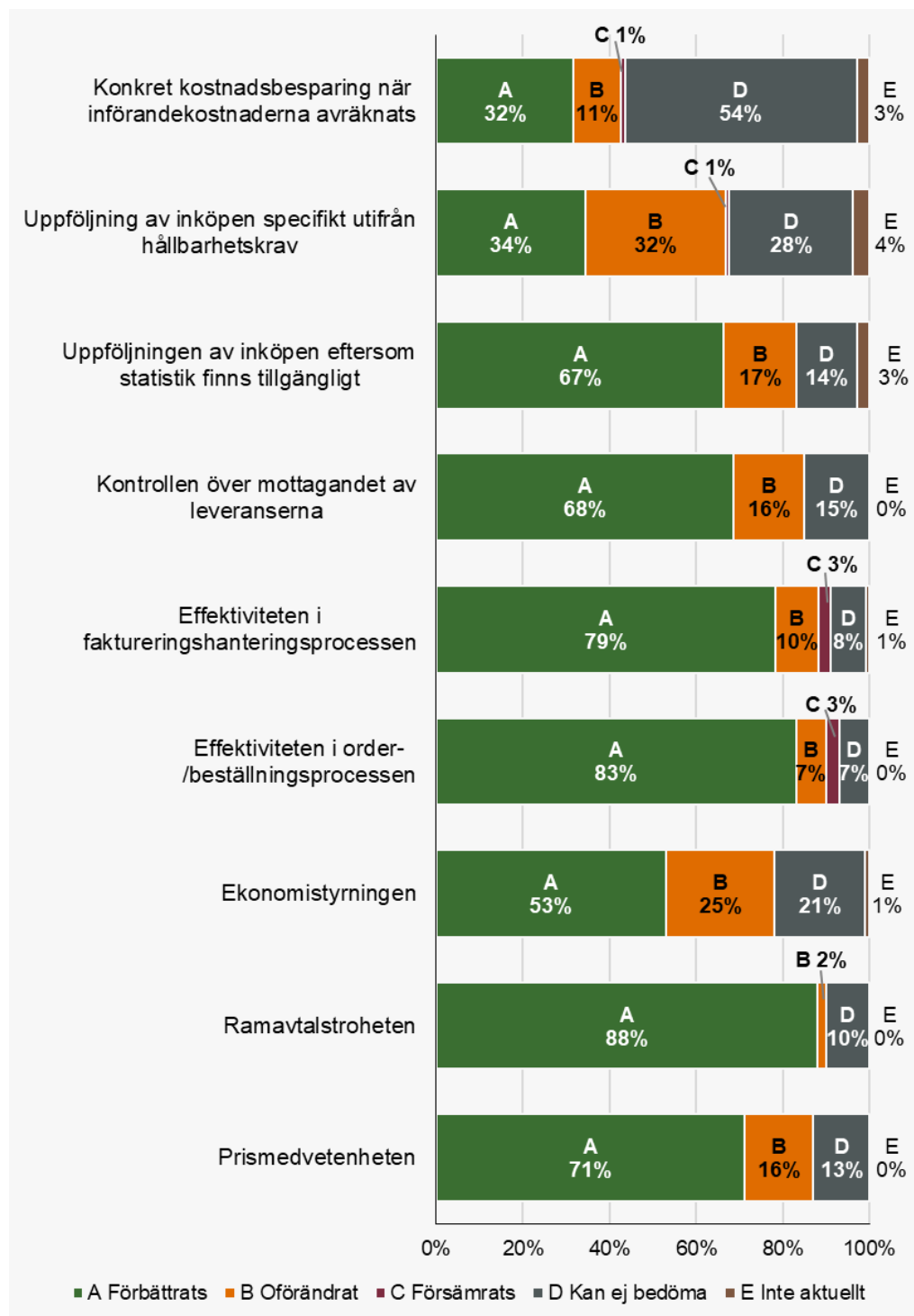
I enkätundersökningen ställdes frågan vilka effekter som kommunen eller regionen bedömer att de sett av e-handel. De fasta svarsalternativen var; prismedvetenhet, ramavtalstrohet, ekonomistyrning, effektivitet i order-/beställningsprocessen, effektivitet i faktureringsprocessen, kontrollen över mottagandet av leveranserna, uppföljning av inköpen eftersom statistik finns tillgänglig, uppföljning av inköpen specifikt utifrån hållbarhetskrav, konkreta kostnadsbesparingar när införandekostnaderna avräknas samt annat, fritext. Flera svarsalternativ kunde väljas.

Effekter av e-handel, kommuner

De fasta svarsalternativ vilka flest kommuner angav som effekt av införandet av e-handel var "ramavtalstroheten" hela 88 % angav att den förbättrats, tätt följt av "effektivitet i order-/beställningsprocessen" som 83 % angett att den förbättrats, "effektiviteten i faktureringshanteringsprocessen" angav 79 % att den förbättrats samt "prismedvetenheten" som 71 % angett att den förbättrats.

Även vid förra enkätundersökningen var procenttalen höga för effekterna ovan vilka nu blivit ännu högre, "ramavtalstroheten" (84 %), "effektivitet i order-/beställningsprocessen" och "effektiviteten i faktureringshanteringsprocessen" (76 %) sedan förra enkäten var "prismedvetenheten" den enda effekt som fick något lägre procent (73 %).

Diagram 15: Kommuners bedömda effekt av e-handel

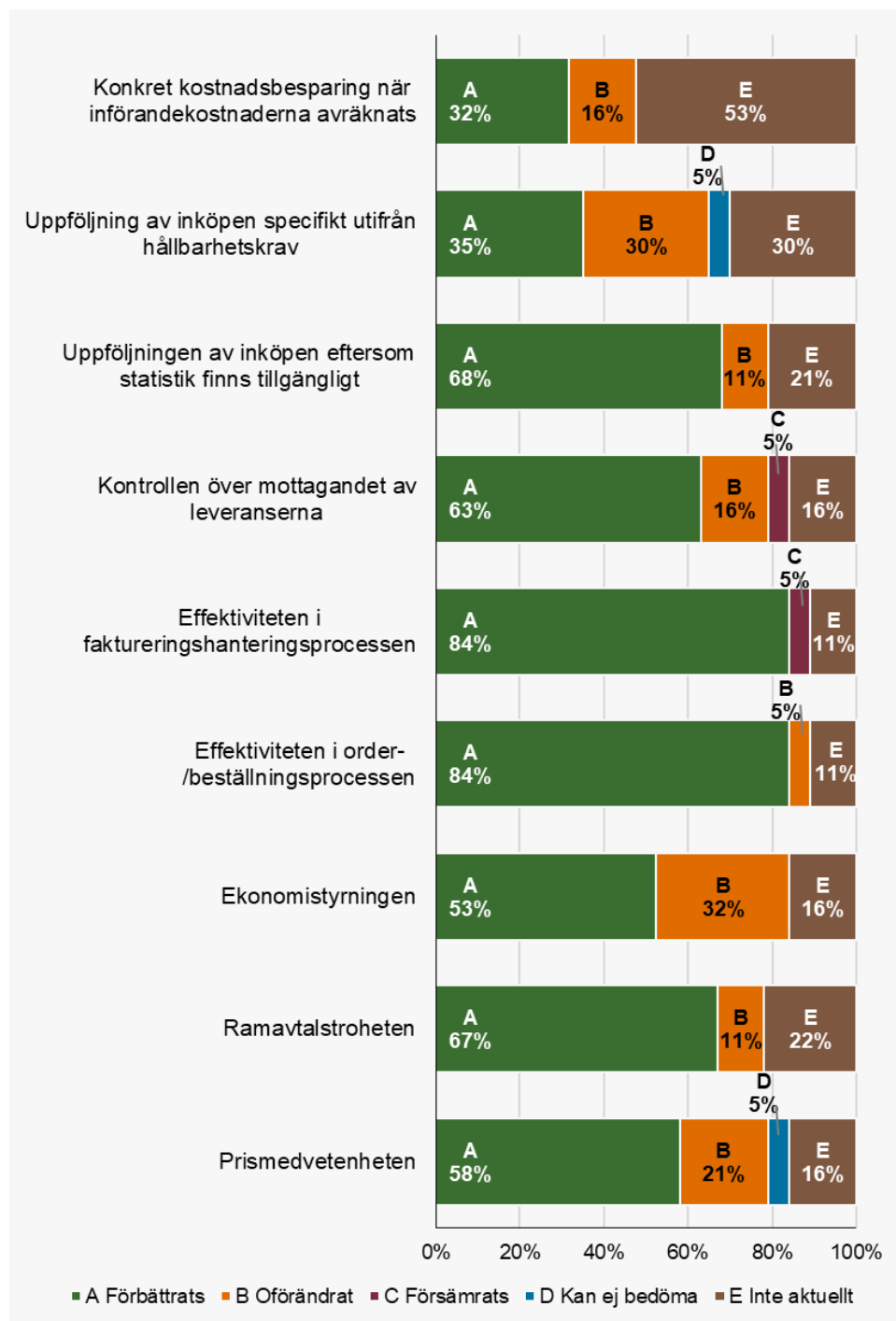


Effekter av e-handel, regioner

De fasta svarsalternativ som flest regioner angav var ”effektivitet i order-/beställningsprocessen” och ”effektiviteten i faktureringshanteringsprocessen” vilka båda fick 84 %, efter detta svarsalternativ kom ”uppföljning av inköpen eftersom statistik finns tillgänglig” som fick 68 % och sedan kom ”ramavtalstroheten” vilken bedömdes av 67 % av regionerna att den förbättrats av e-handel och att ”kontrollen över mottagandet av leveranser” angavs av 63 %.

Dessa effekter fick även högsta procenttalen vid förra enkätundersökningen.

Diagram 16: Regioners bedömda effekt av e-handel



Nationell standard för indelning av varor och tjänster

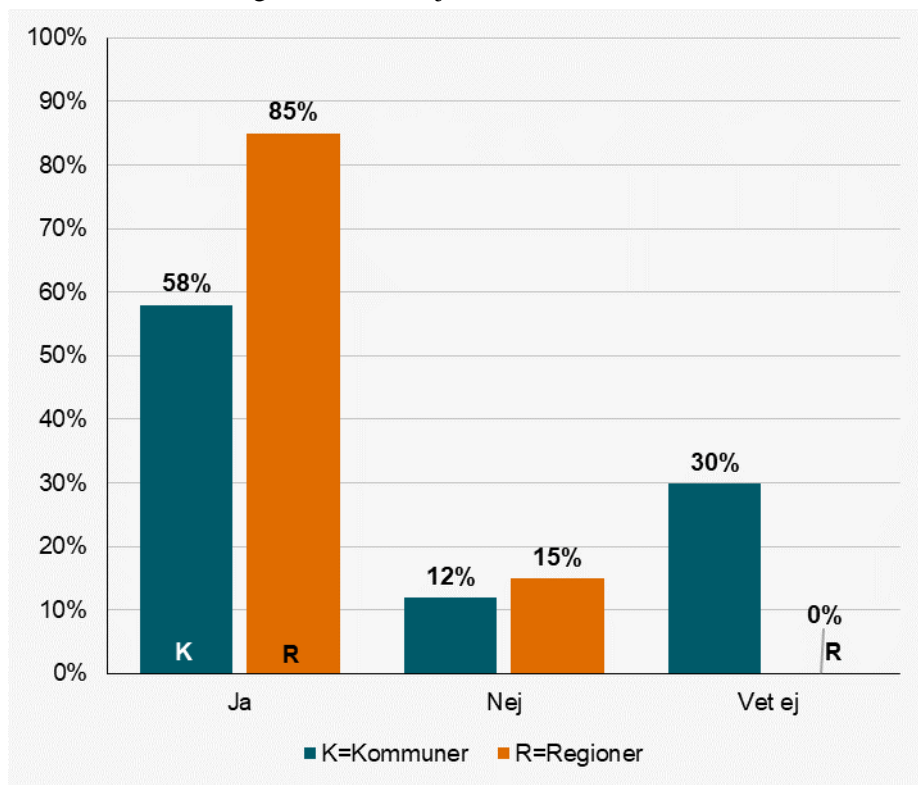
För offentliga organisationer finns i nuläget ingen nationell standard för vilka produkter och tjänster som ska kategoriseras till vilket område. Om upphandlande organisationer ska kunna jämföra kostnader på affärsområden behöver de dela in sina inköp på samma sätt i olika områden, läs mer i Upphandlingsmyndighetens rapport 2022:1, avsnitt 8.1.4.

I enkätundersökningen ställdes frågan till kommunen eller regionen om de anser att det finns behov av en nationell standard för indelning av varor och tjänster i olika inköpskategorier.

Frågan besvarades av 232 kommuner och alla 20 regioner. Av kommunerna svarade flest 58 %, ja att de ser ett behov och 12 %, nej och 30 % vet ej.

Av regionerna svarade flest 85 %, ja att de ser ett behov och 15 %, nej och ingen vet ej.

Diagram 17: Kommuner och regioners bedömning av behov av en nationell standard för indelning av varor och tjänster



Användningen av inköpsanalyssystem

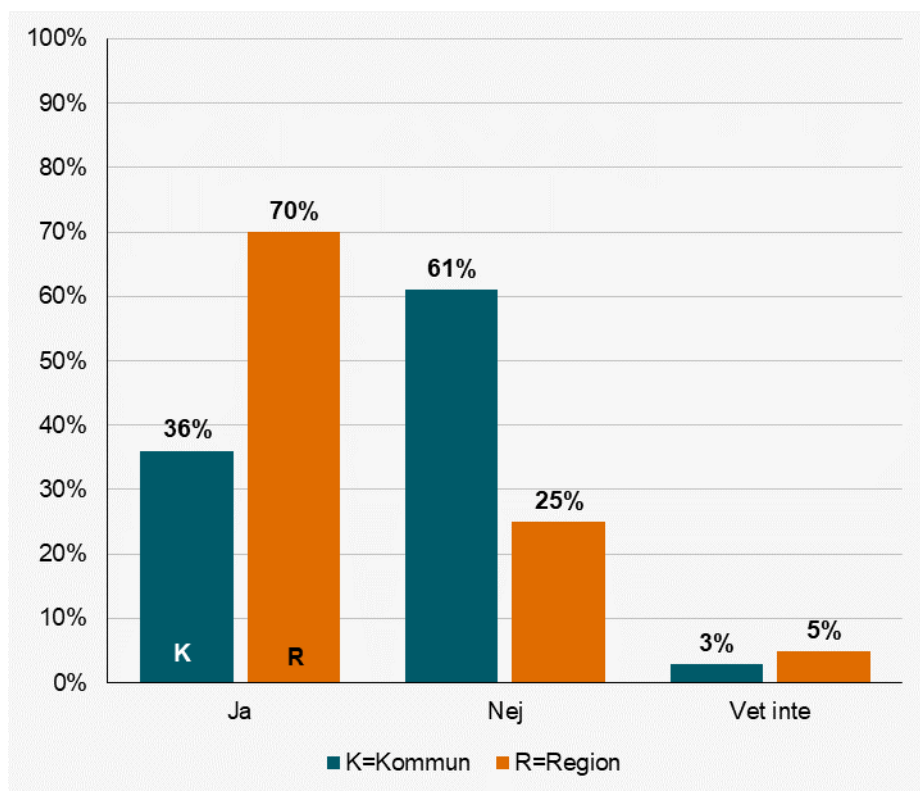
I enkätundersökningen ställdes frågan till kommunen eller regionen om de använder sig av inköpsanalyssystem för att följa upp sina inköp.

Frågan besvarades av 231 kommuner och alla 20 regioner. Av kommunerna svarade flest 61 % nej, att de inte använder detta och 36 % ja, och 3 %, svarade vet ej.

Av de regioner svarade flest 70 % ja, att de använder detta, 25 %, nej och 5 % svarade vet ej.

Av svaren går det att utläsa att det är vanligare bland regionerna att man använder sig av inköpsanalyssystem idag än bland kommunerna.

Diagram 18: Kommuner och regioners användning av inköpsanalyssystem



Under kommentarerna till frågan uppgav ett flertal att man håller på och tittar på system eller är under upphandling samt att man har egenutvecklade rapporter för att följa sina inköp.

E-upphandling i kommuner och regioner

Enkätens tre frågor om e-upphandling har inte ställts i tidigare enkätundersökningar. Det finns därför inga resultat att jämföra med. De första två frågorna rör ESPD-systemet (European Single Procurement Document) och den tredje tillgången till myndighetsuppgifter för leverantörskontroll vid offentlig upphandling.

Hantering av ESPD-formuläret

Om en leverantör använder sig av en egenförsäkran (ESPD-svar) så är en upphandlande myndighet skyldig att acceptera den som ett preliminärt bevis för att leverantören ska få delta i upphandlingen.⁴ En egenförsäkran behöver matchas mot ett ESPD-formulär som upprättas av den upphandlande myndigheten.

I enkäten ställdes en fråga om de upphandlande myndigheterna enbart upprättar ESPD-formulär på begäran av en leverantör eller om de gör det på eget initiativ och i så fall om de gör anpassningar av formuläret för den aktuella upphandlingen.

Kommuner

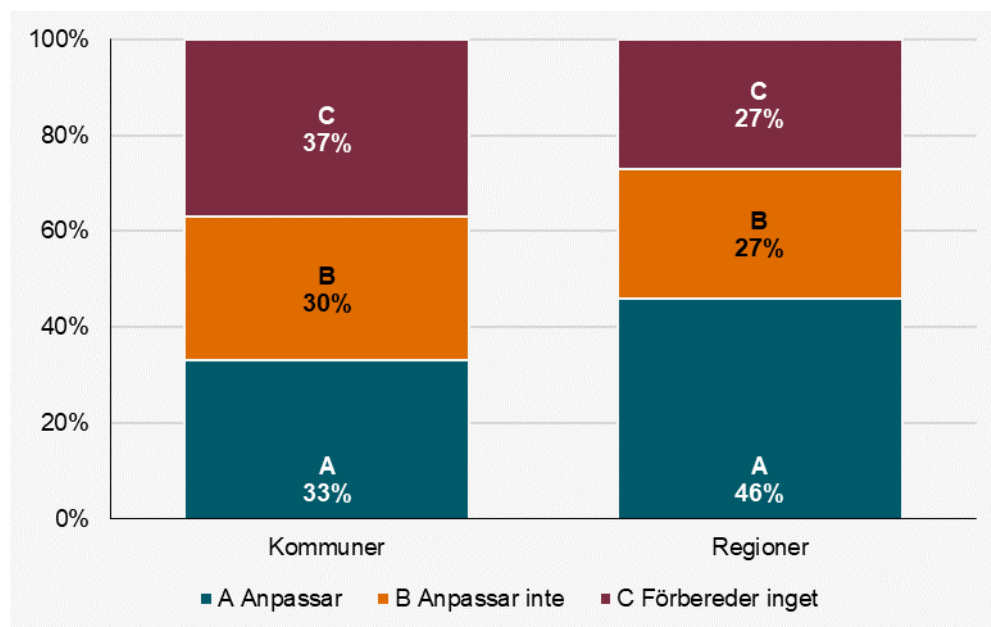
Av de 213 kommuner som besvarade frågan var fördelningen mellan de tre alternativen jämn. Flest kommuner, 37 %, svarade att de inte förbereder något ESPD-formulär på eget initiativ.

Regioner

Av de 15 regioner som besvarade frågan svarade flest, 46 %, att de gör anpassningar av formuläret för den aktuella upphandlingen. Resterande svar var helt jämt fördelade mellan de två andra alternativen.

⁴ Detta gäller enbart vid upphandlingar som omfattas av ESPD-systemet, förenklat vid upphandlingar över EU:s tröskelvärden.

Diagram 19: Hantering av ESPD-formuläret vid kommuner och regioner



Kommentarer kring hantering av ESPD-formuläret

ESPD-systemet inrättades av EU i syfte att underlätta för små- och medelstora företag.⁵ För den som följt införandet av ESPD-systemet i Sverige är det dock uppenbart att det mottagits på ett helt annat sätt. Jämfört med de i Sverige existerande systemstöden för leverantörsprövning upplevs ESPD-systemet som krångligt, byråkratiskt och språkligt främmande. I respondenternas fritextsvar har detta kommit till uttryck på bland annat följande sätt ”ESPD är för avancerat för oss som liten kommun och för många av våra leverantörer”, ”...har aldrig förstått vitsen med ESPD, det underlättar inte för någon, iaf inte för små UM och små leverantörer” och ”Ingen nytta alls med ESPD med svenska upphandlingssystemets funktionalitet”. Troligtvis är det dessa brister hos ESPD-systemet som gör att det är de mer resursstarka regionerna som oftare upprättar ESPD-formulär på eget initiativ och dessutom anpassar ESPD-formuläret inför varje upphandling. De har helt enkelt mer resurser att avsätta för att navigera ESPD-systemets komplexitet.

⁵ Beaktandesats 84 direktiv 2014/24/EU.

Krav på egenförsäkran (ESPD-svar)

Som utgångspunkt är det frivilligt för leverantörer att ge in en egenförsäkran (ESPD-svar). Denna fråga undersöker om upphandlande myndigheter, när de använder sig av ESPD-systemet, väljer att ställa upp ett krav som gör ingivandet av en egenförsäkran (ESPD-svar) obligatoriskt för leverantörerna.

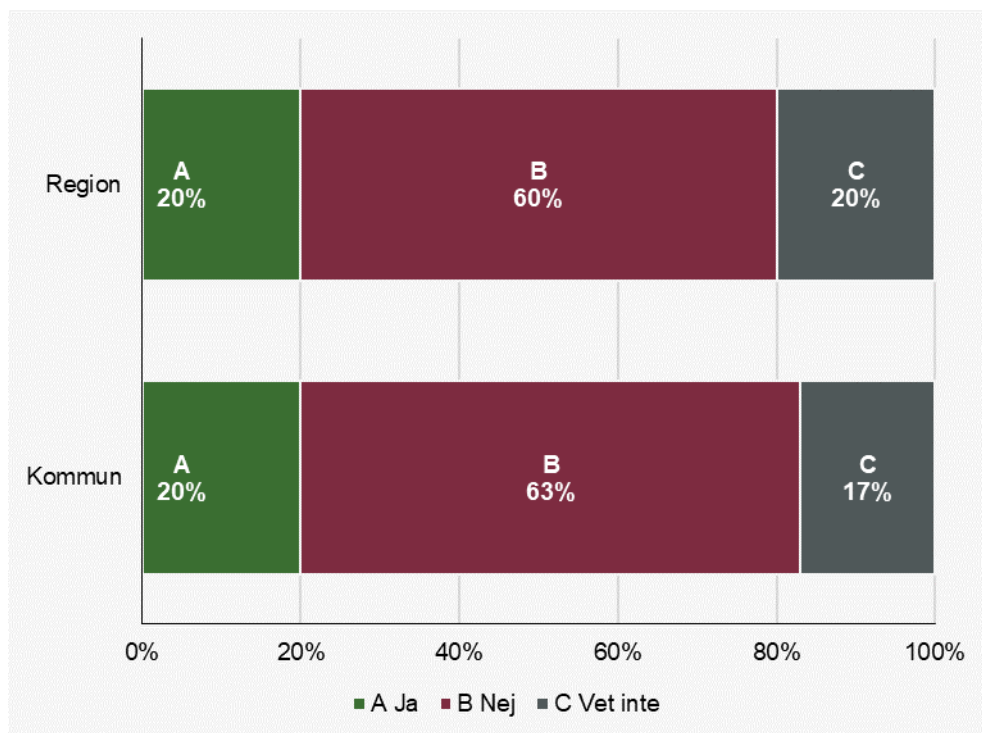
Kommuner

Av de 125 kommuner som besvarade frågan svarade flest, 63 %, att de behåller ingivandet av en egenförsäkran (ESPD-svar) som en frivillig möjlighet.

Regioner

Av de 10 regioner som besvarade frågan svarade flest, 60 %, att de behåller ingivandet av en egenförsäkran (ESPD-svar) som en frivillig möjlighet.

Diagram 20: Krav på obligatorisk egenförsäkran (ESPD-svar)



Kommentarer kring krav på egenförsäkran (ESPD-svar)

Likt föregående fråga så är ESPD-systemets komplexitet troligtvis anledningen till fördelningen mellan de olika alternativen. Ett krav på obligatoriskt ingivande av en egenförsäkran (ESPD-svar) förbinder nämligen även den upphandlade myndigheten att använda ESPD-systemet. Troligtvis är det detta som de upphandlande myndigheterna vill undvika. I respondenternas fritextsvar har detta kommit till uttryck på bland annat följande sätt ”Vi försöker signalera genom frivilligheten att inte använda ESPD då det för svensk del är fruktansvärt mycket omständigare för anbudsgivarna än att bara svara på kvalificeringskraven. I Sverige har vi betydligt enklare och mer pragmatiska lösningar redan så ESPD är inte vettigt för oss”.

Tillgång till myndighetsuppgifter för leverantörskontroll

I Sverige genomförs årligen drygt 18 000 annonserade upphandlingar. Av dessa är cirka hälften så kallade direktivstyrda upphandlingar.⁶ Vid denna typ av upphandlingar har det sen den 1 januari 2017, i samband med att den nya lagen om offentlig upphandling (LOU) trädde i kraft, varit obligatoriskt för upphandlande myndigheter att genom kontroll av offentliga bevis säkerhetsställa att en leverantör inte begått vissa listade brott och att den fullgjort sina skyldigheter avseende betalning av skatter eller socialförsäkringsavgifter innan tilldelning av ett offentligt kontrakt.

Trots att denna kontrollskyldighet nu funnits i över fem år står Sveriges offentliga organisationer fortfarande utan en ändamålsenlig lösning för att genomföra själva kontrollen. De lösningar som finns är inte heltäckande, saknar stabilitet över tid, är inte ändamålsenligt digitalt utformade, innefattar manuell-pappershantering och kostar i vissa fall pengar. Det är mot denna bakgrund som aktuell fråga har ställts.

Kommuner

Av de 222 kommuner som besvarade frågan svarade flest, 41 %, att de skulle vilja göra mer djupgående och/eller mer frekventa leverantörskontroller men att

⁶ [Upphandlingsmyndighetens statistik om annonserade upphandlingar i Sverige 2021.](https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statistik/upphandlingsstatistik/statistik-om-annonserade-upphandlingar-i-sverige-2021/nara-18-500-upphandlingar-annonserades-2021/)

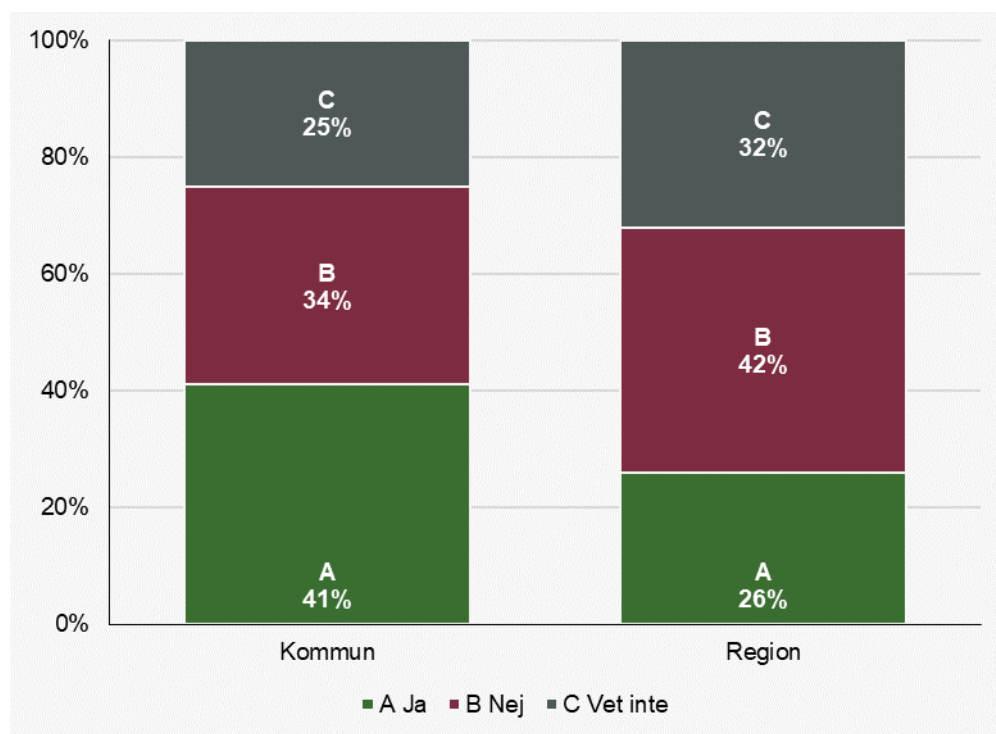
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statistik/upphandlingsstatistik/statistik-om-annonserade-upphandlingar-i-sverige-2021/nara-18-500-upphandlingar-annonserades-2021/>

de hindras av bristande tillgång till relevanta myndighetsuppgifter (från t.ex. Polisen, Skatteverket, Kronofogden och Bolagsverket).

Regioner

Av de 19 regioner som besvarade frågan svarade flest, 42 %, Nej på frågan om de skulle vilja göra mer djupgående och/eller mer frekventa leverantörskontroller men att de hindras av bristande tillgång till relevanta myndighetsuppgifter (från t.ex. Polisen, Skatteverket, Kronofogden och Bolagsverket).

Diagram 21: Vilja till utökade leverantörskontroller



Kommentarer kring tillgång till myndighetsuppgifter för leverantörskontroll

Att det finns systematiska brister avseende de nuvarande möjligheterna till leverantörskontroll i Sverige återspeglas tydligt i respondenternas fritextsvar. Upphandlande myndigheter uppger att de har svårt att uppfylla sina lagstadgade skyldigheter än mindre sin egna högre ställda ambitioner. I respondenternas fritextsvar har detta kommit till uttryck på bland annat följande

sätt ”Svårt/omöjligt att kontrollera t.ex. 13 kap 1§ i LOU”, ”Det bör bli enklare att se om en leverantör återkommande är sen med att betala skatt/avgifter även om de saknar skatteskuld (som ett led i att hitta svarta löner m.m.)”, ”Viktigt för att kunna säkerställa leverantörerna genom att kolla upp föremål för uteslutningsgrunder. Andra EU-länder har denna möjlighet” och ”Saknas ett enkelt sätt att följa sina leverantörer under avtalstiden, mycket manuellt arbete för att kunna göra den typen av uppföljning”.

Flera av fritextsvaren framhävde att om en ny lösning för leverantörskontroll utvecklas så bör åtkomsten till relevanta myndighetsuppgifter ske genom ett helt digitalt gränssnitt med centraliserad åtkomst och med möjlighet till automatiska kontroller. I respondenternas fritextsvar har detta kommit till uttryck på bland annat följande sätt ”Att inte ha tillgång till uppgifter från andra myndigheter/offentliga aktörer vid leverantöreskontroll är ett stort problem. Att dessa dessutom inte finns samlade för att få en helhetsbild av leverantören är problematiskt”, ”Att skatteskulder och liknande omfattas av sekretess är underligt och försvårar vår skyldighet att kontrollera. Bättre gränssnitt för att automatisera kontroller även av underleverantörer mot myndigheters databaser, helst direktintegration i upphandlingssystem” och ”Utifrån hur omvärlden förändras t ex med införande av sanktioner bör det finnas system som upphandlande myndigheter kan använda för att på ett enkelt och säkert sätt kunna kontrollera både leverantörer och underleverantörer”.

Den redovisade skillnaden mellan kommuner och regioner kan troligtvis förklaras med att de mer resursstarka regionerna är bättre rustade att navigera de fragmenterade och resurskrävande lösningarna för leverantörskontroll som i dagsläget kan användas av upphandlande myndigheter.

Ett i sammanhanget välkommet besked är att efter denna enkät avslutats så tillsatte regeringen en utredning som bland annat ska ”föreslå ett effektivt och tillförlitligt system för leverantörskontroll i samband med offentlig upphandling...”.⁷

⁷ Dir 2022:50 - Effektiv och tillförlitlig kontroll av leverantörer vid tilldelning av offentlig kontrakt s. 1.

Avslutande synpunkter

E-fakturering har fortsatt att öka sedan den senaste enkätundersökningen gjordes. Aktuell enkätundersökning visar att för kommuner är den genomsnittliga andelen e-fakturer 79 % och för regioner 74 %, vid förra enkätundersökningen var genomsnittet 56 % för både kommuner och regioner.

Den förra enkätundersökningen baserades på svar från verksamhetsåret 2018, vilket var innan lagen (2018:1277) om elektroniska fakturer till följd av offentlig upphandling trädde ikraft den 1 april. Aktuell enkätundersökning baseras på svar från verksamhetsåret 2021 vilket är efter det att lagen trädde ikraft. En jämförelse av resultaten från de två enkätundersökningarna visar tydligt att lagens ikraftträdande haft ett stort genomslag på andelen e-fakturer bland kommuner och regioner.

Även e-handel har ökat sedan den senaste enkätundersökningen och idag har alla regioner och 121 kommuner, 51 % infört e-handel. På frågan om planer fanns att införa e-handel de närmaste två åren svarade 31 % av kommunerna att det fanns det och 46 % att inget beslut fanns, men att de kan tänka sig att göra detta. Vid förra enkätundersökningen angav alla utom en region att de inte infört e-handel, 95 % och 105 kommuner, 44 % angav att de infört e-handel. Den tydligaste orsaken till varför kommuner inte infört e-handel är brist på resurser.

När det gäller svårigheter vid införande av e-handel angav flest både kommuner och regioner skälen att det var svårt med ”förändring av arbetssätt i organisationen” och ”frigöra personella resurser”. De effekter av e-handel som både kommuner och regioner samtagat angav mest var ”effektivitet i order-/beställningsprocessen” och ”effektiviteten i faktureringshanteringsprocessen”.

Enkätens tre frågor om e-upphandling har inte ställts i tidigare enkätundersökningar. Det finns därför inga resultat att jämföra med. Överlag upplevde regioner mindre problem än kommuner kopplat till de områden som enkätundersökningens frågor berörde. Den redovisade skillnaden mellan kommuner och regioner kan troligtvis förklaras med att de mer resursstarka regionerna är bättre rustade att navigera de erfarna bristerna i berörda lösningar.

E-handel, e-fakturering och e-upphandling

Syftet med enkätundersökningen är att kartlägga införandet av e-handel, e-fakturering och e-upphandling hos kommuner och regioner. Detta är första gången som e-upphandling ingår i enkätundersökningen. Aktuell rapport baseras på en enkätundersökning som genomfördes under april till juni 2022. Dessförinnan har enkätundersökningar genomförts 2019, 2017, 2013 och 2007.

Svarsfrekvensen för kommuner var 82 % och för regioner 100 %.

Resultatet av årets enkätundersökning visade att e-fakturering och e-handel har fortsatt att öka sedan den senaste enkätundersökningen gjordes.

Upplysningar om innehållet

Robin Anderson Boström, robin.anderson.bostrom@skr.se

Maria Larsson, maria.larsson@skr.se

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2022

ISBN: 978-91-8047-072-8

Text: Robin Anderson Boström och Maria Larsson