

PM 2017:202 RI (Dnr 110-1150/2017)

Elektroniska fakturor vid offentlig upphandling

Remiss från Finansdepartementet

Remisstid den 5 oktober 2017

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Karin Wanngård anför följande.

Ärendet

I departementspromemorian föreslås en ny lag om elektroniska fakturor vid offentlig upphandling. Lagen genomför Europadepartementets och rådets direktiv 2014/55/EU av den 16 april 2014 om elektronisk fakturering vid offentlig upphandling.

Regleringen i direktivet innebär att det blir obligatoriskt för upphandlande myndigheter och enheter att acceptera elektroniska fakturor i de format som överensstämmer med den europeiska standarden för elektronisk fakturering, om inte någon annan standard för elektronisk fakturering har avtalats. I departementspromemorian föreslås även att en bestämmelse införs som innebär att de fakturor som en leverantör utfärdar till en upphandlande myndighet eller enhet ska vara elektroniska och överensstämma med den europeiska standarden för elektronisk fakturering, om inte någon annan standard för elektronisk fakturering har avtalats.

Finansdepartementet har remitterat Elektroniska fakturor vid offentlig upphandling till staden för yttrande.

Remissen finns att läsa i sin helhet på [regeringens hemsida](#).

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och Stockholms Stadshus AB, som i sin tur remitterat vidare till samtliga dotterbolag. Micasa fastigheter i Stockholm AB, Skolfastigheter i Stockholm AB (SISAB), Bostadsförmedlingen i Stockholm AB, Stockholms Stadsteater AB, S:t Erik Livförsäkring AB, S:t Erik Försäkrings AB, Stockholm Business Region AB, S:t Erik Markutveckling AB, AB Stokab, Stockholms Hamn AB och Stockholm Globe Arena Fastigheter AB har valt att inte svara på remissen. AB Svenska Bostäder tillstyrker utredningens förslag i sin helhet.

Stadsledningskontoret ställer sig positivt till departementspromemorians förslag.

Stockholms Stadshus AB anser att både avsikten och de förmodade effekterna av förslaget är logiska och konsekventa, både utifrån ett digitaliseringsperspektiv och

utifrån målet att minska miljöpåverkan och är således positiva till förslagen som redovisas i promemorian.

Mina synpunkter

Stockholm ska vara en stad med ett väl utbyggt utbud av digitala tjänster. En övergång till elektroniska fakturor får anses vara ett viktigt led i denna utveckling, då drygt 60 procent av stadens fakturor kommer in i pappersform och skannas in i systemet. Det är svårt att försvara ur ett miljöperspektiv likväl som ur ett effektivitetsperspektiv. På sikt kommer detta även att leda till ekonomiska besparingar.

Jag instämmer i Stockholms Stadshus AB:s synpunkt att det är viktigt att förändringen inte sker alltför snabbt utan möjlighet till omställning. Detta då det kan komma att leda till att vissa, särskilt mindre, företag exkluderas från offentlig upphandling, vilket kan motverka konkurrensen i upphandlingar och leda till högre priser. Det är därför positivt att Ekonomistyrningsverket (ESV) ges i uppdrag att tillhandahålla stöd i form av bland annat informations- och utbildningsinsatser till såväl upphandlande myndigheter och enheter som till leverantörer till den offentliga sektorn.

I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontorets synpunkter.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Stockholm den 21 september 2017

KARIN WANNGÅRD

Bilaga

Remissen, sammanfattning.

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

I departementspromemorian föreslås att ny lag om elektroniska fakturor vid offentlig upphandling ska införas. Överväganden och förslag behandlas i departementspromemorian. Promemorians centrala förslag som har påverkan för Stockholms stad sammanfattas nedan.

Krav på elektroniska fakturor

Samtliga fakturor som en leverantör utfärdar till en upphandlande myndighet eller enhet ska vara elektroniska och överensstämma med den europeiska standarden för sådana fakturor, om inte någon annan standard för elektronisk fakturering har avtalats. Upphandlande myndigheter och enheter ska vara skyldiga att ta emot och behandla elektroniska fakturor som överensstämmer med den europeiska standarden.

Undantag

Vidare föreslås att lag om elektroniska fakturor vid offentlig upphandling inte ska tillämpas i de fall användandet av elektronisk faktura skulle innebära risk för röjande av uppgifter som omfattas av sekretess eller risk för skada för säkerhetskänslig verksamhet.

Vite

Den myndighet som regeringen bestämmer ges rätt att vid vite förelägga en leverantör som skickar pappersfakturor eller elektroniska fakturor som inte överensstämmer med den europeiska standarden för fakturering att skicka elektroniska fakturor i enlighet med den europeiska standarden för elektronisk fakturering, om inte annat har avtalats. I departementspromemorian föreslås att ESV blir den myndighet som vid vite kan förelägga en leverantör att skicka elektroniska fakturor i enlighet med den nya standarden.

Stöd till upphandlande myndigheter och enheter samt till leverantörer

Enligt departementspromemorian bör ESV ges i uppdrag att tillhandahålla stöd i form av bl. a. informations- och utbildningsinsatser till såväl upphandlande myndigheter och enheter som till leverantörer till den offentliga sektorn, när det gäller elektronisk fakturering.

Ikraftträdande

Ikraftträdandet av EU direktivet ska vara införlivat i nationell lagstiftning senast 27 november 2018. Dock avgör tidpunkten för offentliggörandet av den nya standarden av elektronisk faktura om senare ikraftträdande. I lagförslaget anges att reglerna ska träda ikraft den dag som regeringen bestämmer.

Konsekvenser

I departementspromemorian beskrivs att det finns stor samhällsekonomisk nytta av en övergång till elektronisk fakturering vid offentlig upphandling. De samhällsekonomiska besparingarna uppskattas till närmare 1,4 miljarder kronor fram till år 2023.

Den största effekten bedöms uppstå hos de offentliga fakturamottagarna. För statliga myndigheter, kommuner och landsting samt andra upphandlande myndigheter och enheter beräknas de administrativa kostnaderna minska med 1,3 miljarder kronor fram till år 2023. Regleringen bedöms medföra ökade kostnader om sammanlagt ca 500 mnkr fram till år 2023.

Mot bakgrund av de tidsbesparingar som elektronisk fakturering innebär för leverantörerna förväntas regleringen även innebära en minskning av företagens administrativa kostnader.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och Stockholms Stadshus AB, som i sin tur remitterat vidare till samtliga dotterbolag. Micasa fastigheter i Stockholm AB, Skolfastigheter i Stockholm AB (SISAB), Bostadsförmedlingen i Stockholm AB, Stockholms Stadsteater AB, S:t Erik Livförsäkring AB, S:t Erik Försäkrings AB, Stockholm Business Region AB, S:t Erik Markutveckling AB, AB Stokab, Stockholms Hamn AB och Stockholm Globe Arena Fastigheter AB har valt att inte svara på remissen. AB Svenska Bostäder tillstyrker utredningens förslag i sin helhet.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 6 september 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret ställer sig positiv till departementspromemorians förslag. Förslaget innebär på sikt effektiviseringar inom administrationen och därmed kostnadsbesparingar för både staden och stadens leverantörer.

Stockholms stad har upphandlat och inför nytt koncerngemensamt ekonomisystem för Stockholms stads förvaltningar och bolag. Införandet innebär förutsättningar till gemensamma lösningar för elektronisk fakturering och mottagande av elektroniska fakturor. I systemlösningen finns även elektroniskt stöd för processen beställningar, mottagande av elektronisk faktura samt matchning och automatbetalning.

De tekniska grundförutsättningarna finns alltså på plats. För att få effekt behövs ett fortsatt och kontinuerligt arbete med tekniskt anslutningsarbete av leverantörer, information och utbildning av upphandlare, beställare och fakturamottagare i hela organisationen. I dagsläget görs teknisk anslutning av elektronisk faktura genom överenskommelser och noggranna anslutningsprocesser med respektive upphandlad leverantörer innan elektroniska fakturor släpps in i ekonomisystemet. Lagförslaget om elektroniska fakturor vid offentlig upphandling innebär att sådan anslutningsprocess inte är aktuell, utan fakturor skickas av leverantörer utan föregående överenskommelse och tester.

Förslagets krav på elektroniska fakturor

Stockholms stad tar idag emot elektroniska fakturor i Svefakturaformat. Förändringen till nya formatet kommer troligen inte att innebära stora förändringar och förberedelser till nytt format kommer att ske. Staden tar förutom Svefakturor emot en stor mängd pappersfakturor som skannas, drygt 1 miljon fakturor per år. Ca 60 % är pappersfakturor som skannas och därefter hanteras i ett elektroniskt flöde. Skanning av pappersfakturor för vidare behandling i elektronisk form är dock inte att betrakta som en elektronisk faktura enligt departementspromemorian. Även om Stockholms stad kommer att kunna ta emot elektroniska

fakturer enligt den nya standarden är övergången till ny standard beroende av att leverantörerna får information om den nya standarden och hur de tar till sig information och övergår till elektronisk fakturering. Det är angeläget att leverantören har kvalitetssäkrat och nog testat den elektroniska fakturan innan den översänds. En beförd konsekvens är att antal ofullständiga eller felaktiga fakturer kan komma att öka. Omhändertagandet av sådana fakturer behöver hanteras innan fakturorna släpps in i stadens ekonomisystem.

Redan i dag ankommer elektroniska fakturer som inte uppfyller överenskommen standard. Riktlinjer eller överenskommelse med leverantörer behövs om hur fakturer som anländer till upphandlande myndighet ska hanteras om den inte uppfyller Europeisk standard eller saknar uppgifter som gör att fakturamottagaren inte kan identifieras. Enligt departementsförslaget förutsätts upphandlande myndighet ta kontakt med leverantören för att påtala brister. Hanteringen av ofullständiga fakturer bör kunna ske elektroniskt och automatiserat för att bidra till effektiviseringen. Stadsledningskontoret föreslår att ESV får i uppdrag att komma med anvisningar om hur felaktiga fakturer kan hanteras mer automatiserat.

Vidare vill stadsledningskontoret påpeka att oavsett vilken standard som avtalas krävs att leverantören och den upphandlande myndigheten kommer överens om hur fakturan ska översändas. Lämpligt tillfälle att fastställa standard för fakturan är i samband med genomförandet av upphandlingen. Ställs inte krav om fakturastandard vid upphandling är den upphandlade myndigheten ändå skyldig att ta emot och behandla elektroniska fakturer som överensstämmer med den europeiska standarden. Leverantören blir enligt förslaget skyldig att skicka elektroniska fakturer oavsett upphandlingsform, kravet gäller alltså även vid direktupphandling.

Enligt förslaget är leverantörer skyldiga att skicka elektroniska fakturer till andra upphandlande myndigheter och enheter. Stockholms stad är en upphandlande myndighet, men också en leverantör. Stadsledningskontoret finner det något oklart om lagförslaget innebär att Stockholms stad är skyldig att skicka elektroniska fakturer till andra upphandlande myndigheter. För statliga myndigheter framgår det att statliga myndigheter ska hantera både inkommande och utgående fakturer elektroniskt. Stadsledningskontoret skulle gärna se ett förtydligande kring vad som gäller för kommunal upphandlande myndighet, när den agerar leverantör.

Förslaget kring undantag av elektronisk fakturering

Undantaget, att inte tillämpa användandet av elektronisk faktura om det skulle innebära risk för röjande av uppgifter som omfattas av sekretess eller risk för skada för säkerhetskänslig verksamhet, är bra.

Staden upphandlar vård- och omsorgsboenden, hemtjänst, persontransporter och andra sociala tjänster och verksamheter där personuppgifter kan vara aktuella och där undantaget från elektronisk fakturaanvändning därför är viktigt. I vissa fall kan det vara svårt för leverantören att bedöma om undantaget är tillämpligt eller inte. Här behöver staden tydligt ange i upphandlingen eller i efterföljande avtal hur faktureringen ska ske, så att uppgifter som omfattas av sekretess inte riskerar att röjas.

Förslaget till stöd till upphandlande myndigheter och enheter samt till leverantörer

Departementspromemorians förslag att ESV ges i uppdrag att tillhandahålla stöd i form av bl. a. informations- och utbildningsinsatser till såväl upphandlande myndigheter och enheter som till leverantörer till den offentliga sektorn är bra. Förändringen kräver omfattande information till både upphandlande myndigheter och leverantörer till de upphandlande myndigheterna. Vidare föreslås att ESV ges rätt att meddela föreskrifter beträffande strukturerade elektroniska format och övriga former för det elektroniska översändandet av fakturer. Det är positivt att ESV ges i uppdrag att fastställa föreskrifter om standarder. Eftersträvansvärt är att ha så få standarder som möjligt. Stadsledningskontoret föreslår att ESV även ger riktlinjer kring infrastrukturen för översändandet av elektroniska fakturer.

För att övergå till den nya standarden av elektronisk faktura krävs uppgraderingar av de

systemstöd som marknaden erbjuder. Stadsledningskontoret förslår att ESV:s informationsinsatser även riktas till systemleverantörer av ekonomisystem, faktureringsystem samt andra leverantörer av tekniska lösningar.

Även om ESV tillhandahåller standard/standarder finns specifik information såsom referensperson (den som ska ta emot fakturan), GLN-kod (lokaliseringsnummer), inköpsordernummer eller annan beställarreferens som leverantören behöver ange på fakturan för att fakturan ska kunna hanteras automatiserat. Stockholms stad har en mycket decentraliserad inköpsorganisation där upphandling och avrop sker långt ute i organisationen. Det är därför väsentligt att fakturan skickas till rätt mottagare genom att leverantören anger beställarreferenser på fakturan. Dessa uppgifter kommer att behöva lämnas av den person i organisationen som upphandlar eller avropar varor och tjänster. Att informera beställare kring detta innebär en stor informationsinsats.

Förslaget kring vite

I departementspromemorian föreslås att ESV blir den myndighet som vid vite kan förelägga en leverantör att skicka elektroniska fakturor i enlighet med den nya standarden.

Stadsledningskontoret anser att det är ett bra förslag.

Förslagets konsekvensanalys

För statliga myndigheter, kommuner och landsting samt andra upphandlande myndigheter och enheter beräknas de administrativa kostnaderna minska med 1,3 miljarder kronor fram till 2023. Regleringen bedöms medföra ökade kostnader om sammanlagt ca 500 mnkr fram till 2023.

För Stockholms stad kommer regleringen att innebära kostnader för övergång till den nya europeiska standarden av elektroniska fakturor, främst för den mängd pappersfakturor som idag skannas.

Stockholms stads kostnad för regleringen är inte känd, men på sikt innebär regleringen besparingar för såväl Stockholms stad som stadens leverantörer.

Stadsledningskontoret vill påpeka att för att få ut största möjliga effekt av elektroniska fakturor behöver elektroniska fakturor kopplas ihop i en beställningsprocess där beställning sker elektroniskt och översänds elektroniskt till leverantören. Via befintligt ekonomisystemet har stadens förvaltningar infört inköpsprocesser och rutiner i elektronisk miljö, så kallad e-handel. Syftet med e-handel är att ge ökad avtalstrohet, kostnadsbesparingar, en effektivare och kvalitetssäkrad inköpsprocess, samt förbättrade möjligheter för uppföljning och analys. Inköpsmodulen i stadens ekonomisystem underlättar för stadens nämnder att genomföra inköpen på rätt sätt. Detta innebär att hela processen från rekvisition till betalning kan ske elektroniskt.

Stockholms Stadshus AB

Stockholms Stadshus AB:s yttrande daterat den 6 september 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Underremiss

AB Familjebostäders remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Familjebostäder ställer sig positivt till förslaget i sin helhet. Familjebostäders uppläggning och anslutning av leverantörer med elektronisk fakturering hanteras av serviceförvaltningen inom Stockholms stad. En ny gemensamt teknisk standard som gör det möjligt att ta emot elektroniska fakturor måste därför säkerställas av serviceförvaltningen och Stockholms stad.

Förslaget innebär risk att försvåra för mindre företag som inte själva klarar av e-fakturor. Leverantörsportal som nämns är ett bra alternativ som kan nyttjas av både stora och små

företag. Olika leverantörsportaler för olika upphandlande myndigheter kommer dock att leda till ökad administration och ökad tidsåtgång för de leverantörer som ska in för första gången i en kunds leverantörsportal.

AB Stockholms shems remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Bolaget tillstyrker promemorians föreslagna lagändringar. Bestämmelsen om att fakturor som leverantörer utfärdar till upphandlande myndigheter ska vara i elektronisk form anser bolaget väl avvägt mot kravet på myndigheter att motta dessa.

Stockholm Vatten och Avfall AB:s remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Stockholm Vatten och Avfall ser inga hinder för en ny lag om elektroniska fakturor i enlighet med förslaget i rubricerad remiss. Bolaget ser positivt på förändringen och den effektivisering av administrationen det bedöms innebära.

Stockholm Stads Parkerings AB:s remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Bolaget ställer sig generellt positiv till digitalisering och att fler leverantörer bör ha möjlighet att ta emot och skicka elektroniska fakturor.

Stockholm Parkering erfar att många företag fortfarande inte har ekonomisystem som stödjer möjligheten att ta emot eller skicka elektroniska fakturor. Om förändring sker för snabbt utan möjlighet till omställning kommer färre företag ha möjlighet att lämna anbud vid upphandling.

Koncernledningens synpunkter

Koncernledningen anser att både avsikten och de förmodade effekterna av förslaget är logiska och konsekventa, både utifrån ett digitaliseringsperspektiv och utifrån målet att minska miljöpåverkan. Koncernledningen är således positiv till förslagen som redovisas i promemorian.

För närvarande hanteras anslutning av leverantörer med elektronisk fakturering av staden centralt. Det är därför nödvändigt att staden kan säkerställa att praktisk hantering kommer ske i enlighet med lagförslaget. Samtliga bolag använder stadens koncerngemensamma ekonomisystem, där nödvändiga åtgärder behöver genomföras.

Koncernledningen vill dock betona att den standard som sätts för att skicka elektroniska fakturor kan medföra svårigheter för de företag som idag inte har erforderliga system för att ta emot eller skicka elektroniska fakturor. Om förändringen sker alltför snabbt utan möjlighet till omställning kommer detta leda till att vissa företag exkluderas från offentlig upphandling, vilket kan motverka konkurrensen i upphandlingar och leda till högre priser.