Yttrande över departementspromemorian Elektroniska fakturor vid offentlig upphandling (Ds 2017:31)

5

LS 2017-0980

Landstingsrådsberedningen

SKRIVELSE
2017-09-13

LS 2017-0980

Landstingsstyrelsen

Yttrande över departementspromemorian Elektroniska fakturor vid offentlig upphandling (Ds 2017:31)

Föredragande landstingsråd: Irene Svenonius

Ärendebeskrivning

Finansdepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att yttra sig över departementspromemorian Elektroniska fakturor vid offentlig upphandling (Ds 2017:31).

Förslag till beslut

Landstingsrådsberedningen föreslår landstingsstyrelsen besluta

att avge yttrande till Finansdepartementet över departementspromemorian Elektroniska fakturor vid offentlig upphandling (DS 2017:31)

att omedelbart justera beslutet.

Landstingsrådsberedningens motivering

Landstingsstyrelsen instämmer i landstingsdirektörens tjänsteutlåtande och förslag till yttrande.

För alla skattefinansierade verksamheter måste målet vara att utföra alla sina åtaganden på ett så effektivt sätt som möjligt för att ge så mycket som möjligt tillbaka till skattebetalarna.

Landstingsstyrelsen har därför bland annat beslutat om ett omfattande effektiviseringsuppdrag till landstingsdirektören. I det uppdraget, och även i Stockholms läns landstings budget för 2018, lyfts det fram att tekniska lösningar och digitalisering är viktiga verktyg för att nå smarta och tidsbesparande förbättringar och effektivare administration.

Förslaget i departementspromemorian om att alla fakturor inom offentlig upphandling ska vara elektroniska ligger alltså väl i linje med den ambition som Stockholms läns landsting har.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 21 augusti 2017
Förslag till yttrande
Sammanfattning av departementspromemorian Elektroniska fakturor vid offentlig upphandling (Ds 2017:31)

Irene Svenonius

Gustaf Drougge

2017-08-21
LS 2017-0980

Landstingsstyrelsen
Landstingsstyrelsens förvaltning
SLL Ekonomisk data
Christer Börjesson

Landstingsstyrelsen

Yttrande över departementspromemorian Elektroniska fakturor vid offentlig upphandling (Ds 2017:31)

Ärendebeskrivning
Finansdepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att yttra sig över departementspromemorian Elektroniska fakturor vid offentlig upphandling (Ds 2017:31).

Beslutsunderlag
Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 21 augusti 2017
Förslag till yttrande
Sammanfattning av departementspromemorian Elektroniska fakturor vid offentlig upphandling (Ds 2017:31)

Förslag till beslut
Landstingsstyrelsen föreslås besluta

att avge yttrande till Finansdepartementet över departementspromemorian Elektroniska fakturor vid offentlig upphandling (DS 2017:31)

att omedelbart justera beslutet.

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning
I promemorian föreslås en ny lag om elektroniska fakturor vid offentlig upphandling. Lagen genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/55/EU från den 16 april 2014 om elektronisk fakturering vid offentlig upphandling. Förenklat innebär den föreslagna lagen att:

- Nytt europeiskt standardformat för elektroniska fakturor ska tas fram.

- Det blir obligatoriskt för upphandlande myndigheter och enheter (däribland landsting) att kunna ta emot fakturor i detta nya standardformat.

- Krav kommer att ställas på leverantörer att skicka fakturor till upphandlande myndighet eller enhet i standardformatet om inte annan standard avtalats.

- Den myndighet som regeringen bestämmer får vid vite förelägga leverantör att utfärda elektroniska fakturor som överensstämmer med den nya europiska standarden (däremot nämns inte hur kommuner och landsting ska hantera frågan).

- Lagen ska inte tillämpas i de fall ett användande av elektronisk faktura skulle innebära risk för röjande av sekretessuppgifter eller risk för skada i övrigt för säkerhetskänslig verksamhet.

Senast i november 2018 måste medlemsstaterna i EU anta, offentliggöra och tillämpa de lagar och förordningar som är nödvändiga för att följa Europaparlamentets direktiv 2014/55/EU.

Bakgrund
Europeiska kommissionen har satt upp målet att elektronisk fakturering ska bli den dominerande faktureringsmetoden inom EU senast 2020. E-faktureringsdirektivet som lagförslaget i promemorian baseras på ses som ett medel att nå målet om en papperslös offentlig förvaltning. Elektronisk fakturering tillämpas för närvarande i alltför låg omfattning i Europa, men till exempel Danmark, Finland, Sverige och Österrike har i olika avseenden gjort elektroniska fakturor obligatoriska vid offentlig upphandling i hela eller delar av den offentliga sektorn. Dessa initiativ är ofta baserade på nationella standarder som inte fullt ut är kompatibla med varandra.

I Sverige har Ekonomistyrningsverket (ESV) uppdraget att driva frågan om elektroniska fakturor och inköpsprocesser för de statliga myndigheternas räkning.

Inom Stockholms läns landsting kan samtliga större fakturamottagare ta emot och skicka elektroniska fakturor. Av totala antalet inkommande fakturor är cirka 25 procent elektroniska. Av de landstingsinterna fakturorna är cirka 70 procent elektroniska. Arbetet med att ansluta såväl leverantörer som SLL-verksamheter till system för att kunna hantera elektroniska fakturor pågår kontinuerligt. Senast att kunna motta

elektroniska fakturor är Nya Karolinska Solna, SLL IT och AB Storstockholms lokaltrafik. Före 2017 har prismodeller gjort det olönsamt för landstinget att ansluta leverantörer med fåtal fakturor per år (=det stora flertalet), detta är nu ändrat.

Överväganden
En utökad digitalisering genom fler elektroniska fakturor är positivt och bidrar både till att EU och Stockholms läns landsting uppnår sina digitaliseringsmål. Förvaltningen delar promemorians bedömning att införandet av en europeisk standard minskar komplexiteten och underlättar i gränsöverskridande upphandlingar.

Vilket format som ska användas för de elektroniska fakturorna har stor betydelse för vilka ändringar som behöver göras och därmed konsekvenserna för landstinget. Det är därför viktigt att ta hänsyn till redan befintliga standarder vid utarbetande av ett nytt europeiskt standardformat. Inom ramen för Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och ESV har ett arbete med SFTI Svefaktura standard gjorts samt en europeisk infrastruktur (PEPPOL). Landstinget har deltagit i SFTI-arbetet och Södersjukhuset har börjat ta emot fakturor enligt PEPPOL. Inget talar för att landstinget kommer att få problem om PEPPOL blir den standard som kommer att gälla i EU.

Stockholms läns landsting påverkas i begränsad omfattning om det blir obligatoriskt att kunna ta emot elektroniska fakturor. En övervägande del av landstingets bolag/förvaltningar uppfyller redan idag detta. Resterande kan troligen lösas utan stora kostnader. Det pågående konsolideringsarbetet av landstingets IT-system kan ytterligare underlätta detta arbete.
I många av dagens upphandlingar ställer landstinget redan vissa krav på att leverantörer ska kunna skicka fakturor elektroniskt men formuleringen kan stärkas och säkerställas i avtalen. Landstinget har också upphandlat en tjänst, så kallad fakturaportal, som möjliggör för leverantörer med begränsad teknik och resurser att skicka elektroniska fakturor. Detta fungerar redan idag.
Det är värt att notera att EU-direktivet bara säger att myndigheter ska kunna ta emot elektroniska fakturor men ingenting om att leverantörer ska tvingas skicka. I detta fall innebär förslaget till ny lag strängare krav än EU-direktivet.

Förvaltningen delar promemorians bedömning att den nya lagen inte ska tillämpas i de fall användande av elektronisk faktura skulle innebära en risk för röjande av uppgifter som omfattas av sekretess.

Förvaltningen anser att det kommer bli svårt att uppnå den nivå på besparingar som uppges i promemorian. I kapitel 8 presenteras olika uträkningar som visar mycket offentlig sektor i Sverige kan spara med övergång från pappersfaktura till elektronisk sådan. Förvaltningen har redan sett att antalet fakturor av olika skäl radikalt ökar med digitalisering:

- Bland annat står i anvisningar för SFTI-standarden ”För enklaste matchning utställa faktura per order eller delleverans inom order. Samlingsfaktura ska undvikas och får användas enbart efter överenskommelse”. Detta innebär till exempel att Karolinska universitetssjukhusets läkemedelsfakturor ökar från cirka 4000 per år till ca 55 000 per år.

- Ett annat exempel är att det som tidigare fakturerades via en så kallad samlingsfaktura på papper med underlag, nu med teknikens hjälp istället splittras i kanske 500 fakturor för att underlätta inläsning och fördelning till olika attestanter. Detta innebär att pappersfakturan som kostade landstinget 3 kronor i skanningavgift istället kostar 500 kronor eftersom det finns aktörer i den elektroniska kedjan som tar transaktionsavgifter.

De 500 fakturorna ska attesteras och avvikelser ska hanteras.
Även elektroniska fakturor behöver ibland hanteras manuellt. En effektivisering kommer att ske men att stora personalgrupper skulle frigöras har förvaltningen svårt att se. Ett större antal fakturor innebär också att godkännare/attestanter önskar en högre grad av automatkontroller, förkonteringar, automatattest och automatbetalning. Detta är eftersträvansvärt men samtidigt en risk. Bedömningen är att ökad digitalisering leder till ökat antal fakturor och att detta är en riskfaktor, men landstinget kommer även fortsättningsvis att arbeta med att automatisera fakturaflödet på olika sätt. Risken för ökat antal fakturor innebär att samtliga avtal som på något sätt är relaterade till antal fakturor och transaktionskostnader måste ses över.

Sammanfattningsvis innebär detta ändå att förvaltningen bedömer att landstinget med rimlig insats kommer att kunna uppfylla kraven när det blir aktuellt. Den största invändningen mot innehållet i promemorian gäller förenklade och ej verifierade resonemang vid beräkningar av de förväntade besparingarna. Det hindrar dock inte att själva sakfrågan kommer att gynna landstingets och EU:s digitaliseringsmål med bland annat bättre kvalitet som resultat.

Ekonomiska konsekvenser
Stockholms läns landsting kommer att löpande de närmaste åren fortsatt arbeta för ökad digitalisering av bland annat fakturor. Detta sker inom fastlagda ekonomiska ramar.

De ekonomiska konsekvenserna av en eventuell framtida ny lag är svåra att beräkna. Vilket format som ska användas har stor betydelse för vilka ändringar som behöver göras och om nya avtal med tjänsteleverantörer kan behöva ändras. De av landstingets mindre bolag som inte använder samma affärssystem som övriga förvaltningar/bolag kan komma att behöva vidta åtgärder som kan leda till ökade kostnader.

Malin Frenning
Landstingsdirektör

Henrik Gaunitz
Ekonomidirektör

Beslutsexpediering:
Akt
Finansdepartementet
SLL Styrning och ekonomi

Godkänd av Malin Frenning, 2017-09-15

Stockholms läns landsting

Landstingsstyrelsen

Finansdepartementet

Yttrande över departementspromemorian Elektroniska fakturor vid offentlig upphandling (Ds 2017:31)

Sammanfattning

Stockholms läns landsting tillstyrker promemorians förslag. En utökad digitalisering genom fler elektroniska fakturor är positivt och bidrar både till att EU och landstinget uppnår sina digitaliseringsmål. Stockholms läns landsting ställer sig dock tveksamt till om förslaget kan förväntas medföra besparingar i den utsträckning som anges i promemorian.
Stockholms läns landsting tycker också det är viktigt att ta hänsyn till redan befintliga standarder vid utarbetande av ett nytt europeiskt standardformat.

Synpunkter

Stockholms läns landsting anser att det kommer bli svårt att uppnå den nivå på besparingar som uppges i promemorian. I kapitel 8 presenteras olika uträkningar som visar hur mycket offentlig sektor i Sverige kan spara med övergång från pappersfaktura till elektronisk sådan.

Stockholms läns landstings erfarenhet är att antalet fakturor av olika skäl radikalt ökar med digitalisering:

- Bland annat står i anvisningar för SFTI-standarden ”För enklaste matchning utställa faktura per order eller delleverans inom order. Samlingsfaktura ska undvikas och får användas enbart efter överenskommelse”. Detta innebär till exempel att Karolinska universitetssjukhusets läkemedelsfakturor ökar från cirka 4000 per år till ca 55 000 per år.

- Ett annat exempel är att det som tidigare fakturerades via en så kallad samlingsfaktura på papper med underlag, nu med teknikens

hjälp istället splittras i kanske 500 fakturor för att underlätta inläsning och fördelning till olika attestanter. Detta innebär att pappersfakturan som kostade landstinget 3 kronor i skanningsavgift istället kostar 500 kronor eftersom det finns aktörer i den elektroniska kedjan som tar transaktionsavgifter.

De 500 fakturorna ska attesteras och avvikelser ska hanteras.
Även elektroniska fakturor behöver ibland hanteras manuellt. En effektivisering kommer att ske men att stora personalgrupper skulle frigöras har Stockholms läns landsting svårt att se. Ett större antal fakturor innebär också att godkännare/attestanter önskar en högre grad av automatkontroller, förkonteringar, automatattest och automatbetalning. Detta är eftersträvansvärt men samtidigt en risk.

Stockholms läns landsting delar promemorians konstaterande att införandet av en europeisk standard minskar komplexiteten och underlättar i gränsöverskridande upphandlingar.
Vilket format som ska användas för de elektroniska fakturorna har stor betydelse för vilka ändringar som behöver göras och därmed konsekvenserna för landstinget. Det är därför viktigt att ta hänsyn till redan befintliga standarder vid utarbetande av ett nytt europeiskt standardformat.

1 Sammanfattning

I promemorian föreslås en ny lag om elektroniska fakturor vid offentlig upphandling. Lagen genomför Europaparlamentets 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 nya europeiska standard som kommer att tas fram enligt direktivet. I promemorian 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. Vidare föreslås att den myndighet som regeringen bestämmer vid vite får förelägga en leverantör att de fakturor som leverantören utfärdar, och som omfattas av bestämmelserna i den föreslagna lagen, ska överensstämma med den europeiska standarden för elektronisk fakturering.

Bestämmelserna i lagen ska inte tillämpas i de fall ett användande av elektronisk faktura skulle innebära risk för röjande av uppgifter som omfattas av sekretess eller risk för skada i övrigt för säkerhetskänslig verksamhet.

I promemorian föreslås vidare följdändringar i mervärdesskattelagen (1994:200), förordningen (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte och förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den dag som regeringen bestämmer.