

Rapport, Uppdrag angående förstudie avseende elektronisk upphandling, S2013/8859/RU (delvis)

1 Bakgrund

Konkurrensverket (KKV) övertog i och med övergången av upphandlingsstödet från Kammarkollegiet den 28 februari 2014 ett särskilt regeringsuppdrag gällande förstudie avseende elektronisk upphandling (e-upphandling).

I samband med övergången lämnade Kammarkollegiet den lägesbeskrivning¹ som anges i uppdraget. Denna innehåller en redogörelse för vad kraven på upphandling med elektroniska medel (e-medel) i de nya EU-direktiven om upphandling² innebär, samt en beskrivning av status för användning av e-upphandling vid genomförandet av offentliga upphandlingar bland upphandlande myndigheter och enheter (UM) i Sverige. Beskrivningen baserades på en enkätundersökning³ som Kammarkollegiet genomförde 2012 för att mäta användningen av e-upphandling.

Lägesbeskrivningen kompletteras nu i och med denna rapport innehållande en nulägesbeskrivning av användningen av e-upphandling i Sverige. Denna baseras på resultatet från en nyligen⁴ av KKV genomförd enkätundersökning, samt en redogörelse för hinder och svårigheter som föreligger i samband med att fullt ut kunna realisera "obligatoriet om upphandling med elektroniska medel" (i fortsättningen benämnt "obligatoriet") såsom det beskrivs i EU-direktiven och förarbetena till implementering i svensk lag⁵. Förslag ges också på vissa åtgärder som kan överbygga dessa hinder och problem.

¹ Dnr 1.1-5250-13, Kammarkollegiet (bifogad i bilaga)

² 2014/24/EU

³ Rapport: Uppföljning av upphandlande myndigheters användning av e-upphandling

⁴ 2014-10-13 – 2014-11-09

⁵ SOU 2014:51 & Ds 2014:25

2 Avgränsning

- Eftersom den tidigare lämnade lägesbeskrivningen¹ innehåller en grundlig redogörelse för vad kraven på upphandling med e-medel i de nya EU-direktiven innebär upprepas inte denna här
- Det fullständiga resultatet av den enkätundersökning som ligger till grund för beskrivning av nuläge för användning av e-upphandling bland UM i Sverige kommer att redovisas senare i egen rapport utanför detta regeringsuppdrag

3 Slutsats

Den nyligen genomförda enkätundersökningen bland UM i Sverige visar att Sverige har mycket goda förutsättningar att kunna uppfylla obligatoriet eftersom 81 procent av UM redan har infört e-upphandling. Av dessa genomför flertalet (90 procent) av UM e-upphandling med hjälp av en mera avancerad e-tjänst (elektronisk upphandlingsplattform eller elektroniskt upphandlingssystem). Av detta kan man alltså dra slutsatsen att Sverige genom att erbjuda vissa begränsade stödinsatser kan uppnå obligatoriet. Den höga svarsfrekvensen bland UM (81 procent) visar också klart att frågan om obligatoriet är viktig och aktuell för de flesta UM. Det bör påpekas i sammanhanget att svarsfrekvensen i de undersökningar som genomfördes 2010 och 2012 också var mycket lägre (63 procent 2010 och 50 procent 2012).

KKV anser att de stödåtgärder som kan komma ifråga för att fullt ut uppfylla obligatoriet, dvs. att samtliga UM genomför sina offentliga upphandlingar genom e-upphandling, bör inriktas på de UM som i undersökningen anger att de har svårigheter som förhindrar att de kan uppfylla obligatoriet. Dessa svårigheter beror till största delen på att dessa UM pga. sin storlek genomför få upphandlingar och därför inte anser sig vara i behov av e-upphandling. Dessa UM kan heller inte se hur de ekonomiskt ska kunna försvara de kostnader som uppkommer i samband med implementering av e-upphandling i verksamheten eftersom de bedömer det som svårt att kunna räkna hem investeringarna genom de fördelar som e-upphandling ger för större UM. Vidare finns hos dessa UM tveksamheter ifråga om säkerhet vid genomförande av e-upphandling enbart genom elektronisk kommunikation (e-kommunikation), varför man föredrar att fortsätta ta in anbud på papper.

KKV gör bedömningen att dessa UM kan antingen uppfylla obligatoriet genom att ta emot anbud via e-post på ett strukturerat sätt eller ansluta sig till ett inköpsamarbete tillsammans med andra UM eller genom att låta en upphandlingscentral handha deras upphandlingar. Detta eftersom volymen av upphandlingar som genomförs i sådana samarbeten direkt skapar behovet av att genomföra upphandlingar genom e-upphandling, förmodligen då också med

hjälp av en mera avancerad e-tjänst. Undersökningen visar att denna möjlighet används av fler och fler mindre UM.

4 Enkätundersökningen

4.1 Genomförande

Undersökningen genomfördes bland UM – Statliga, Kommunala och Landsting/Regioner. En interaktiv enkät sändes elektroniskt till den officiella e-postadressen (registrator) vid varje UM. I e-posten som sändes ut med länk till enkäten fanns också en uppmaning till mottagaren att vidareända enkäten till den tjänsteman eller avdelning som ansvarade för inköp och upphandling i aktuell organisation.

Till skillnad från vid undersökningen 2012 sändes enkäten denna gång till samtliga UM⁶. Efter bortsortering av de statliga myndigheter som pga. att de är mycket små och/eller helt saknar personal och därför inte genomför upphandlingar bestod utskicket av totalt 526 enkäter.

4.2 Enkätens uppbyggnad

Enkäten innehöll inbyggd logik som styrde följdfrågor beroende på hur respondenten besvarat tidigare frågor. Respondenten fick i en av de inledande frågorna ange vilken typ av UM man representerar. Detta genom att välja mellan följande tre alternativ:

- En inköpscentral
- En upphandlande myndighet som genomför alla eller vissa av sina egna upphandlingar
- En upphandlande myndighet som ENBART nyttjar en inköpscentral eller annan form av inköpssamverkan för sina upphandlingar

Respondenter i den sistnämnda kategorin behövde inte besvara övriga frågor rörande e-upphandling eftersom den inköpscentral eller UM som agerar ombud för respondenten redan erhållit en egen enkät. I de fall en UM intog flera "roller" och i dessa genomför upphandlingar på olika sätt uppmanades respondenten att begära ytterligare enkät att besvara för dessa förhållanden. Detta alltså för att mera precist kunna mäta uppfyllelsegraden av obligatoriet. Denna möjlighet utnyttjades enbart av ett fåtal respondenter.

⁶ Enligt SCB:s Myndighetsregister, 250 st statliga myndigheter + 21 st landsting/regioner + 290 st kommuner = 561 st UM

4.3 Svarsfrekvens

Svarsfrekvensen totalt och för respektive typ av organisation, tillsammans med svarsfrekvensen från de undersökningar som genomfördes 2010 och 2012, finns listade i tabell 1.

Typ av organisation	Antal utskick	Antal svar	Svarsfrekvens 2012	Svarsfrekvens 2010
Statlig myndighet	215 st.	177 st. 82 %	60 %	72 %
Landsting/ Region	21 st.	18 st. 86 %	48 %	67 %
Kommun	290 st.	232 st. 80 %	43 %	58 %
Summa	526 st.	427 st. 81 %	50 %	63 %

Tabell 1. Svaresfrekvens för enkäten om e-upphandling

Den höga svarsfrekvensen oberoende av organisation ger vid handen att frågan om e-upphandling och obligatoriet därom känns angelägen för alla UM.

Någon djupare analys av vilka UM som inte besvarat enkäten har inte gjorts. Det kan konstateras att i flertalet fall har UM som genomför sina upphandlingar i inköpsarbeten inte besvarat enkäten, dvs. dessa respondenter finns redan representerade i undersökningen om den UM som ansvarar för samordnad upphandling eller inköpscentral har besvarat enkäten.

4.3.1 Bortfall i undersökningen

Någon regelrätt bortfallsanalys har inte kunnat göras. Men det har visat sig att en förhållandevis stor del av de UM som inte besvarat enkäten utgörs av sådana UM som genomför upphandling genom annan UM, varför det kan antas att svarsfrekvensen egentligen är högre än 81 procent eftersom de UM som ansvarar för genomförande av upphandlingarna för dessa icke svarande UM finns bland de 81 procent som besvarat enkäten.

4.4 Resultat

4.4.1 Upphandling genom ombud

Av de 427 UM som besvarat enkäten har 7 procent (28 st.) uppgivit att de genomför sina upphandlingar genom inköpscentral eller inköpsarbete och uppfyller därmed obligatoriet. Av de återstående 97 procenten (399 st.) genomför

89 procent (379 st) egna upphandlingar, medan 5 procent (20 st.) är någon form av inköpscentral.

4.4.2 Infört e-upphandling

Redan idag genomför 81 procent (322 av 399 st.) av UM upphandlingar genom e-upphandling och uppfyller således obligatoriet.

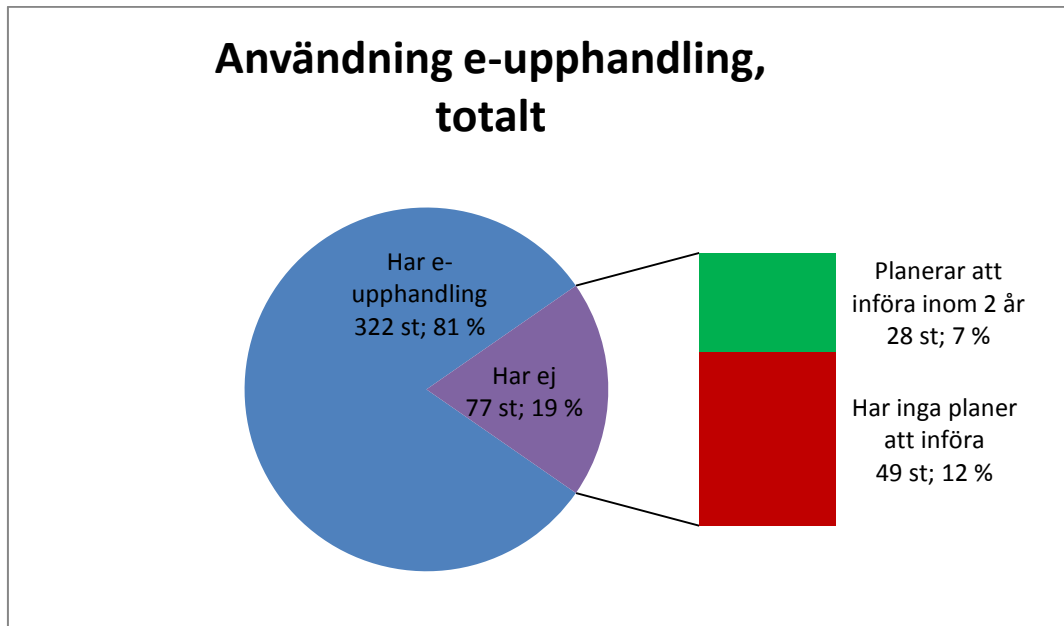
I nedanstående tabell visas fördelningen totalt och uppdelat på typ av organisation, samt resultatet av undersökningarna 2010 och 2012. Dock ska i sammanhanget påpekas att undersökningarna 2010 och 2012 inte helt har genomförts på liknande sätt som årets undersökning, varför jämförelser får göras med detta i åtanke.

Typ av organisation	Har infört e-upph.	Infört 2012	Infört 2010
Statlig myndighet	113 st. 68 %	40 %	28 %
Landsting/ Region	17 st. 100 %	50 %	50 %
Kommun	192 st. 89 %	73 %	56 %
Summa	322 st. 81 %		

Tabell 2. Frekvens, användning av e-upphandling

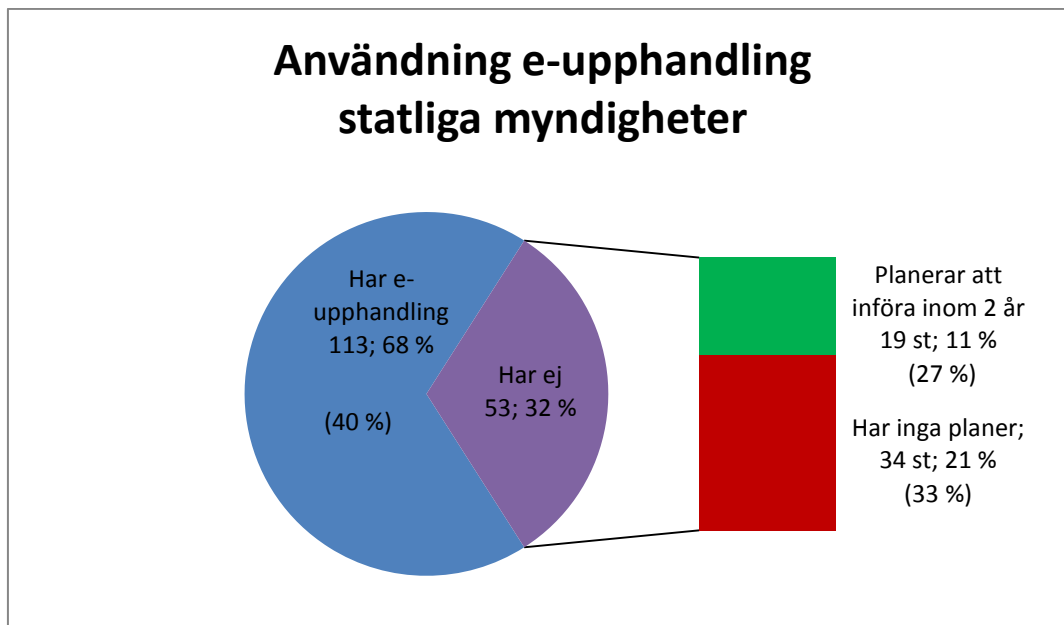
Tabellen ger vid handen att samtliga landsting/regioner som besvarat enkäten redan idag genomför upphandling genom e-upphandling, vilket också är fallet för de flesta av kommunerna som besvarat enkäten. Mot bakgrund av dessa fakta och det faktum att även många av de statliga myndigheterna redan idag genomför upphandling genom e-upphandling finns i Sverige mycket goda förutsättningar att kunna realisera obligatoriet.

I figur 1-3 visas resultatet av undersökningen grafiskt i form av cirkeldiagram. Först totalt för alla UM som besvarat enkäten, sedan separat för statliga myndigheter och kommuner. Eftersom samtliga landsting/regioner som besvarat enkäten redan idag genomför upphandling som e-upphandling finns ingen figur för dessa.

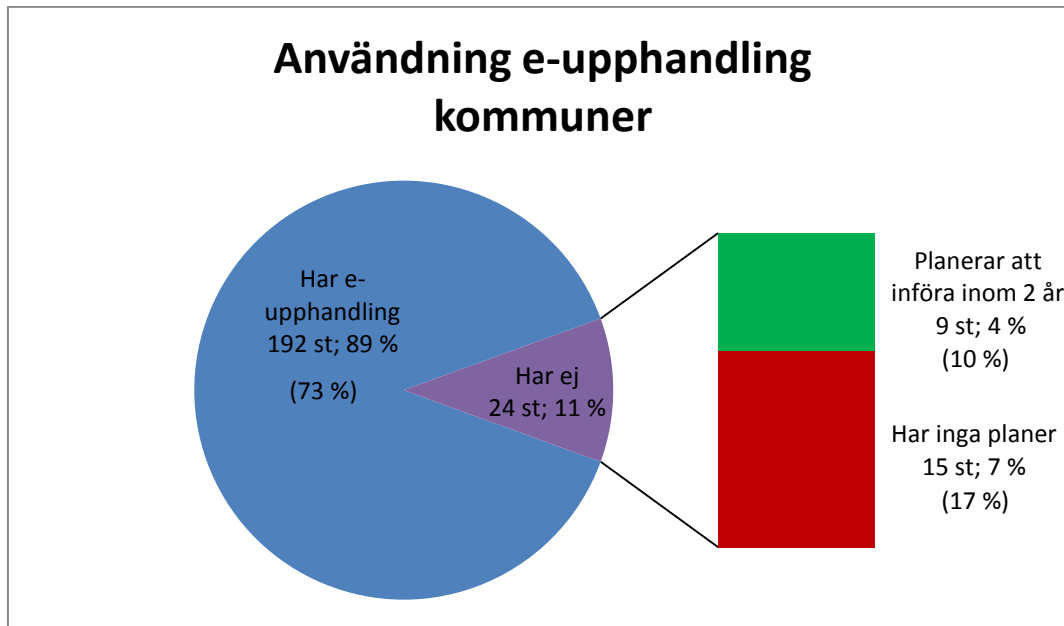


Figur 1. Användning av e-upphandling (baserat på 399 st. UM)

Av de 7 procent (28 st.) UM som planerar att införa e-upphandling inom 2 år tänker 64 procent (18 st.) börja genomföra e-upphandling med hjälp av en mera avancerad e-tjänst.



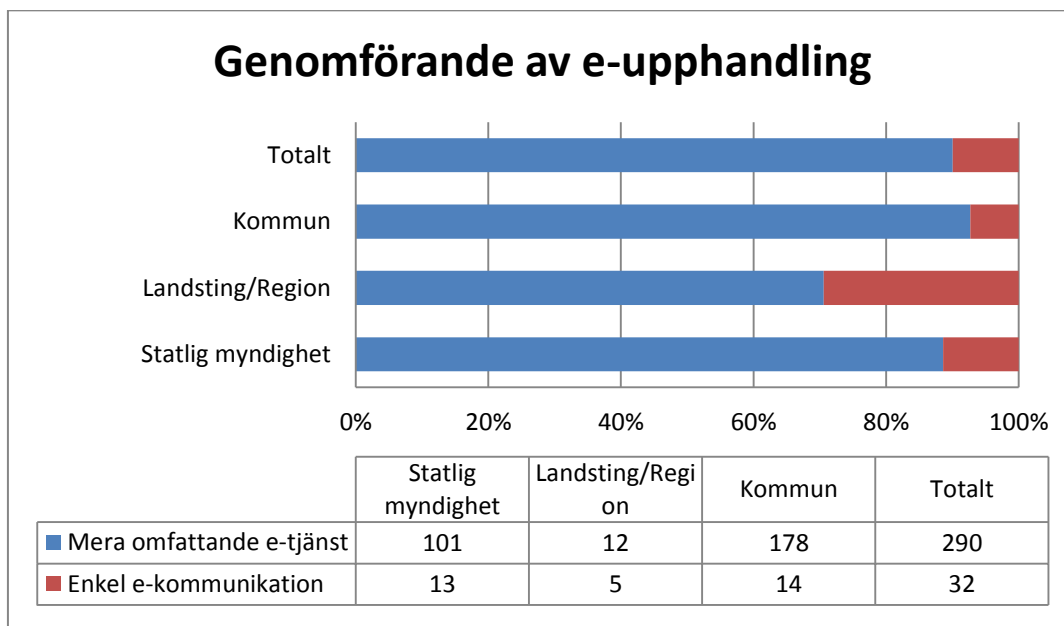
Figur 2. Användning av e-upphandling bland statliga myndigheter, resultat från undersökningen 2012 inom parentes (baserad på 166 st. UM)



Figur 3. Användning av e-upphandling bland kommuner, resultat från undersökningen 2012 inom parentes (baserad på 216 st. UM)

4.4.3 E-upphandling med hjälp av en mera omfattande e-tjänst

I figur 4 visas fördelningen grafiskt i form av procent staplar över om UM genomför e-upphandling med hjälp av en mera omfattande e-tjänst eller inte, dvs. enbart annonserar upphandlingar elektroniskt och mottar anbud i form digitala dokument (t.ex. PDF-filer) som sänds med e-post (e-kommunikation).



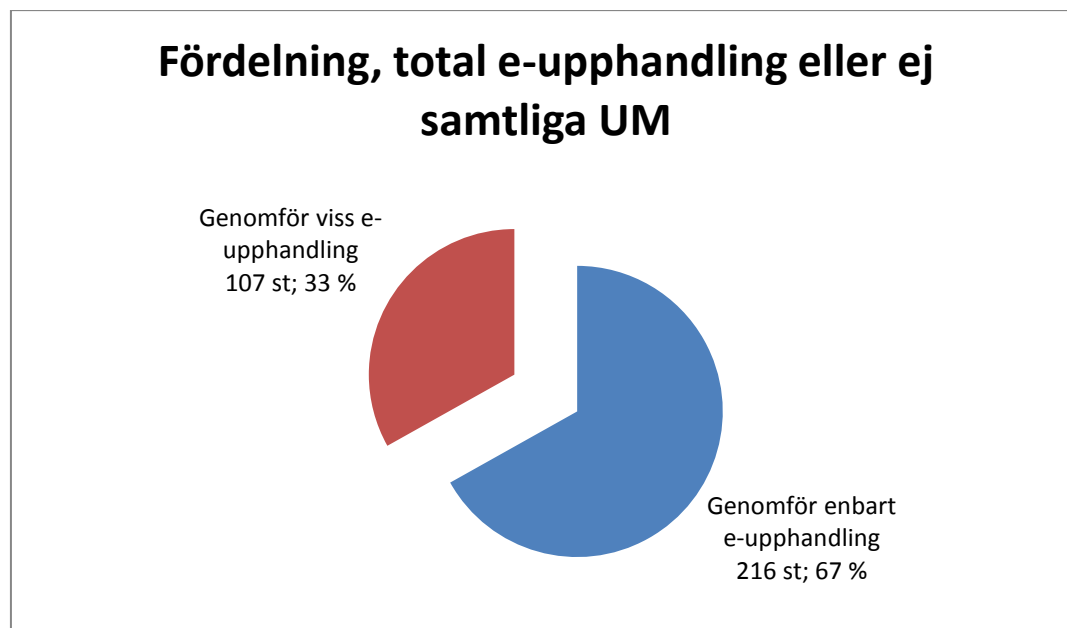
Figur 4. Fördelning, genomförande av e-upphandling med hjälp av en mera omfattande e-tjänst, alternativt genomförande av e-upphandling genom enkel e-kommunikation, t.ex. e-post och bifogade dokument (baserat på de 322 st. UM som anger att de infört e-upphandling)

Av de 32 UM som idag inte upphandlar med hjälp av en mera avancerad e-tjänst uppger 9 att de planerar att börja genomföra e-upphandling med hjälp av en sådan e-tjänst.

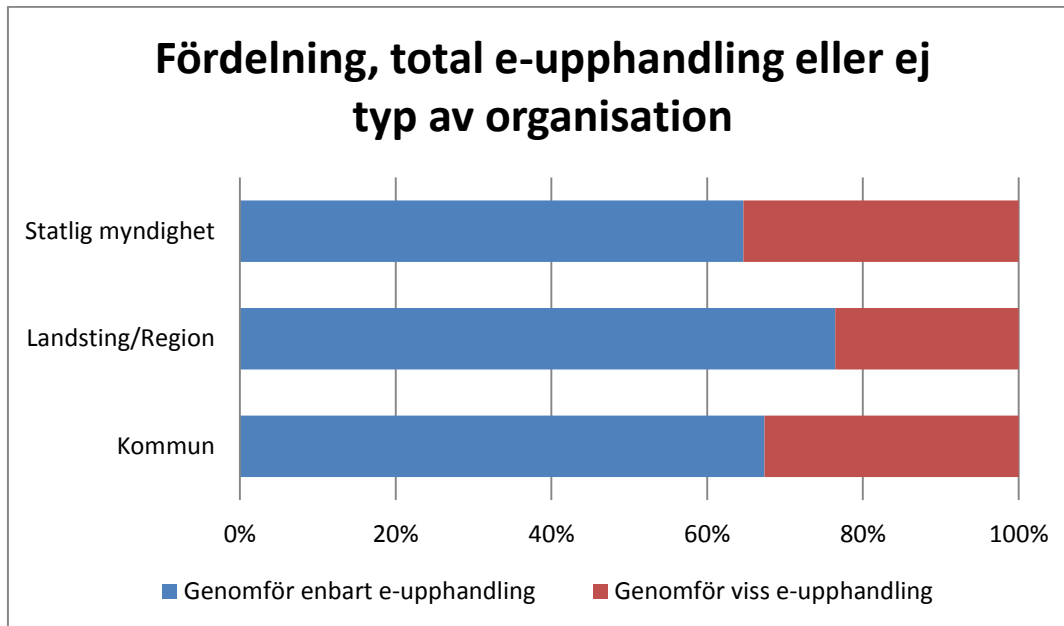
Av resultatet framgår klart att de flesta UM föredrar att genomföra sina e-upphandlingar med hjälp av en mera avancerad e-tjänst eftersom detta är både säkrare och ger stöd under hela upphandlingsprocessen.

4.4.4 Genomförs samtliga upphandlingar genom e-upphandling?

I figur 5 och 6 visas fördelningen grafiskt i form av cirkeldiagram och procent staplar, mellan UM som genomför samtliga sina upphandlingar genom e-upphandling och de UM som endast genomför vissa av sina upphandlingar genom e-upphandling. Först för samtliga UM som har besvarat enkäten, sedan uppdelat efter typ av organisation.



Figur 5. Fördelning mellan UM som genomför samtliga sina upphandlingar genom e-upphandling och UM som enbart genomför vissa upphandlingar genom e-upphandling (baserat på de 322 st. UM som anger att de infört e-upphandling)



Figur 6. Fördelning mellan UM som genomför samtliga sina upphandlingar genom e-upphandling och UM som enbart genomför vissa upphandlingar genom e-upphandling, uppdelat på typ av organisation (baserat på de 322 st. UM som anger att de infört e-upphandling)

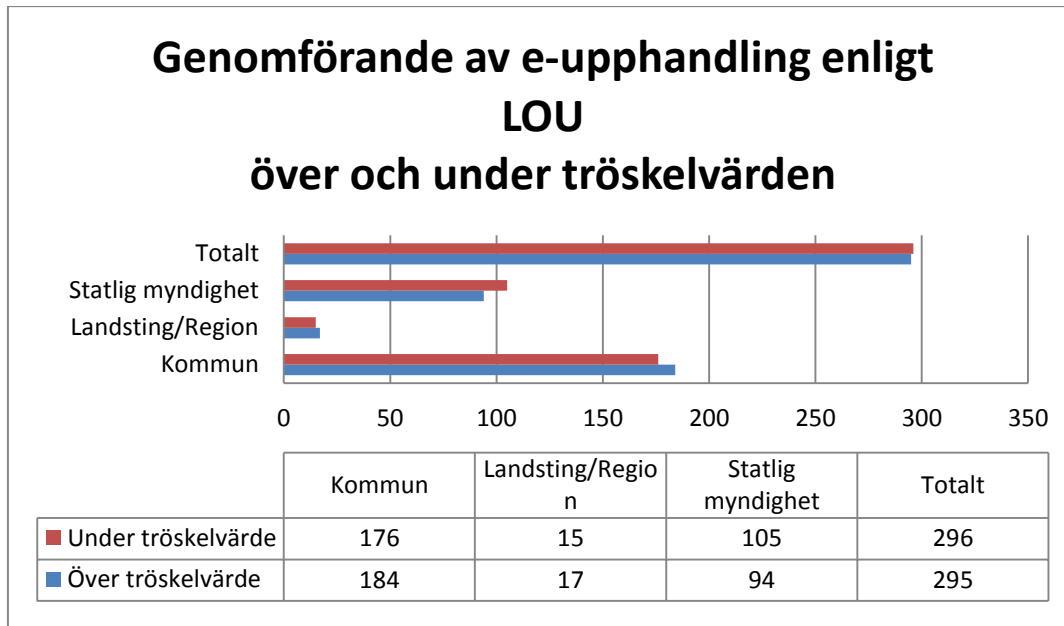
Som skäl till varför man idag inte genomför samtliga upphandlingar genom e-upphandling anförs att man inte genomför e-upphandling i de fall då det är mera praktiskt och går snabbare för vissa typer av upphandlingar. Svaren visar att UM idag väljer att genomföra upphandling utan e-upphandling i samband med upphandling av entreprenader, vid direktupphandling och vid upphandlingar där det pga. kraven på sekretess känns säkrare att begära anbud på papper. Samtidigt visar undersökningen att 51 procent (163 st.) UM även genomför sina direktupphandlingar genom e-upphandling.

I samband med inköp genom avrop på ramavtal väljer en del UM idag att inte genomföra dessa upphandlingar elektroniskt. Vissa UM, oftast de som inte genomför e-upphandling genom en mera avancerad e-tjänst föredrar att möjliggöra för anbudsgivare att ladda ner förfrågningsunderlag (FFU) från webbplats, medan anbud begärs in på papper. Dessa UM uppfyller idag inte obligatoriet, dvs. om det inte juridiskt kan fastslås att dessa upphandlingar faller under vad som i upphandlingsdirektiven räknas som undantag⁷ från att omfattas av obligatoriet, dvs. att det rör sig om speciella upphandlingar som vid insändning och granskning av anbud kräver speciell tekniskt avancerad kontorsutrustning, eller innefattar modeller och ritningar som är mycket svåra att digitalisera och sända in med elektroniska medel.

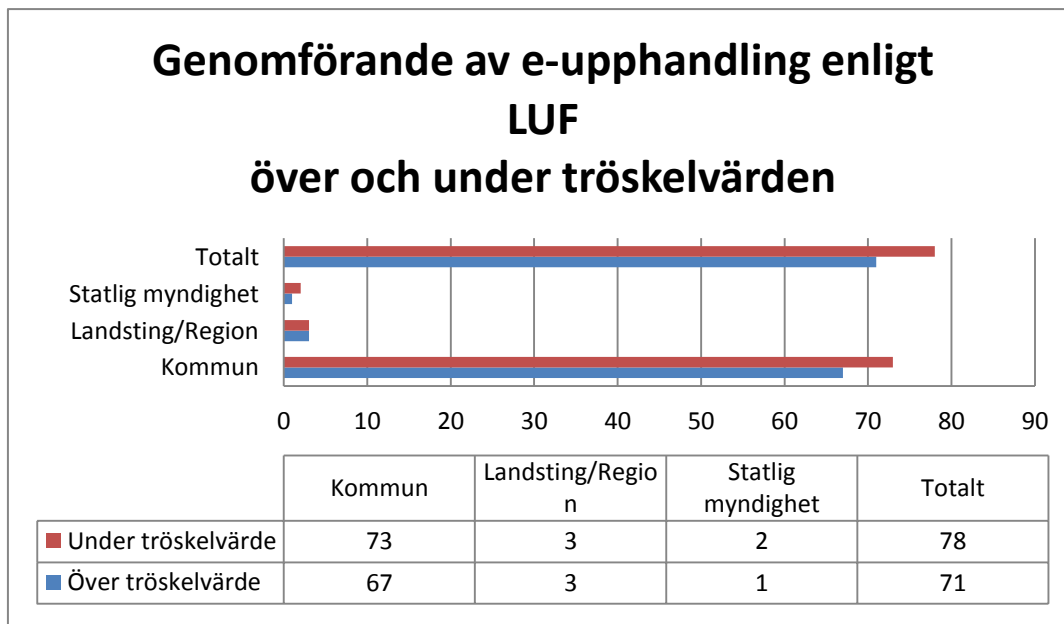
⁷ Art. 22, 2014/24/EU

4.4.5 E-upphandling över, respektive under tröskelvärdena

Av figurerna 7 och 8 framgår resultatet av frågan om fördelning för genomförande av e-upphandling enligt LOU och LUF över, respektive under tröskelvärdena.



Figur 7. Fördelning för genomförande av e-upphandling enligt LOU (baserat på de 322 st. UM som anger att de infört e-upphandling)



Figur 8. Fördelning för genomförande av e-upphandling enligt LUF (baserat på de 322 st. UM som anger att de infört e-upphandling)

Figur 7 och 8 visar att skillnaden på antalet e-upphandlingar som genomförs över respektive under tröskelvärdena är marginell.

4.5 Skäl till att inte införa e-upphandling

Bland de 12 procent (49 st.) UM som i nuläget inte har några planer på att införa e-upphandling anför att det i de flesta fall rör sig om mycket små myndigheter som genomför få eller inga upphandlingar. Vissa av dessa anger också att de vid inköp alltid avropar varor på de statliga ramavtalen, eller om det handlar om inköp för mindre summor genomför direktupphandling genom inköp över disk. I några av fallen uppger UM att de inte har ekonomi för att anskaffa de verktyg som krävs för att kunna genomföra upphandling genom e-upphandling och eller omöjliga kan ro hem en sådan investering ens på lång sikt.

4.6 Åtgärder för att kunna leva upp till kraven i obligatoriet

Eftersom andelen UM (49 av 399 st, dvs. 12 procent) som idag inte uppfyller kraven och inte har planer på att införa e-upphandling är tämligen liten skulle dessa UM med små insatser kunna ta emot anbud via e-post på ett strukturerat sätt eller ingå någon form av inköpssamarbete och låta en annan UM eller upphandlingscentral genomföra deras upphandlingar. Eftersom UM eller upphandlingscentral som får ansvaret för att genomföra upphandlingarna med största säkerhet redan genomför upphandling genom e-upphandling kan dessa UM vid en sådan direkt räknas in bland de UM som uppfyller obligatoriet.

KKV anser i sammanhanget att det bör utredas vilka möjligheter som finns att erhålla stöd ur EU:s strukturfonder för genomförandet av centrala stödåtgärder⁸ för att underlätta att fullt ut kunna realisera obligatoriet. På frågan vad UM anser att en bra stödåtgärd från centralt håll kan vara anges att ett projekt för utveckling av en centralt tillhandahållen kostnadsfri e-tjänst som möjliggör att mindre UM kan genomföra upphandling genom e-upphandling vore att föredra, alternativt att en statlig myndighet (t.ex. Statens servicecentral) erbjuder tjänster där man hjälper mindre UM att genomföra e-upphandlingar. Med anledning av detta gör KKV bedömningen att det bör utredas möjligheterna för att kunna realisera dessa båda förslag.

En annan åtgärd som enligt många enkätsvar skulle underlätta vore möjligheten att kunna avropa e-upphandlingssystem på statliga ramavtal. Ifråga om detta anser KKV att det är tveksamt om sådana ramavtal skulle vara till någon större nytta, eftersom priserna för e-upphandlingssystem idag är låga.

⁸ Meddelanden från EU-Kommissionen, KOM (2012) 179. och KOM (2013) 453.

4.7 Övriga problem och svårigheter i samband med e-upphandling

En del av de tillfrågade UM anger att man för vissa typer av upphandlingar föredrar att annonsera och tillgängliggöra FFU elektroniskt, medan man tar in anbud på papper via vanlig postgång. Skälen till detta uppges vara av praktisk natur för de UM som har en decentraliserad upphandlingsorganisation som medger att tjänstemän själva kan genomföra vissa upphandlingar utan att gå via den centrala upphandlingsfunktionen, samt beroende av de brister som föreligger vid e-upphandling som förhindrar en säker anbudsöppning enligt lagkraven i LOU och LUF. I samband med att dessa problem nämns anges också att information, utbildning och möjligheten att få stöd i upphandlingsfrågor kan bidra till att dessa problem minskar. Andra åtgärder som nämns ifråga om att lösa problem som beror på brister i de e-upphandlingslösningar som erbjuds på marknaden är ett forum eller nätverk för regelbundna diskussioner med alla leverantörer samtidigt där användare oavsett system kan enas om vilken funktionalitet som är viktig för alla UM oavsett val av faktiskt systemlösning.

Annat som anges av UM är utvecklandet av centralt tillhandahållna mallar för t.ex. FFU och utvärderingsmodeller som kan läsas in i alla på marknaden förekommande lösningar för e-upphandling oavsett leverantör.

Vissa UM tycker också att det vore av värde att ha en nationell annonsdatabas där alla förekommande upphandlingar finns på ett och samma ställe och kan nås utan att behöva betala för åtkomst till informationen, samt en gemensam nationell upphandlingsplattform där åtkomst och användning är kostnadsfri för både UM och anbudsgivare. KKV anser därför att det är av vikt att låta utreda frågan för att hitta en lösning.