



Elektronisk upphandling

En analys av fördelar, nyttor, utmaningar och hinder

Av Anne Engström, Esmail Salehi-Sangari och Åsa Wallström
på uppdrag av Konkurrensverket

UPPDRAGSFORSKNINGSRAPPORT 2015:8



KONKURRENSVERKET
Swedish Competition Authority

Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2015:8
Anne Engström, Esmail Salehi-Sangari och Åsa
Wallström
ISSN-nr 1652-8069
Foto: Matton Images

Förord

I Konkurrensverkets uppdrag ingår att främja forskning på konkurrens- och upphandlingsområdet.

Konkurrensverket har gett Anne Engström vid Luleå tekniska universitet i uppdrag att, inom ramen för Konkurrensverkets uppdragsforskning, kartlägga nyttor och kostnader av införandet av elektronisk upphandling för såväl upphandlande myndigheter som leverantörer. Medförfattare är Åsa Wallström (Luleå tekniska universitet) och Esmail Salehi-Sangari (KTH).

Författarnas enkät bland kommuner, landsting och statliga myndigheter visar att närmare 85 procent av upphandlande myndigheter redan använder någon form av elektronisk kommunikation vid genomförandet av annonserade upphandlingar. Av dessa upplever en majoritet att e-upphandling medfört besparingar. Såväl de upphandlande myndigheterna som deras leverantörer ser positivt på den framtida utvecklingen av offentlig e-upphandling och tror att utvecklingen går mot en förenklad och helt elektronisk upphandlingsprocess.

Till projektet har knutits en referensgrupp bestående av Kerstin Wiss Holmdahl vid SKL, Helena Rom vid Skatteverket, Louise Haag Wirsén vid Försäkringskassan, Carl-Johan Fredriksson och Siv Walden, båda verksamma vid SLL samt Magnus Matts, Jonathan Lukkarinen och Lana Engberg från Upphandlingsmyndigheten. Från Konkurrensverket har Joakim Wallenklint deltagit.

Författarna ansvarar själva för alla slutsatser och bedömningar i rapporten.

Stockholm, november 2015

Dan Sjöblom
Generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	5
Summary	7
1 Elektronisk upphandling	9
1.1 Bakgrund	9
1.2 Syfte	10
1.3 Avgränsningar	10
2 Metod och genomförande	11
2.1 Intervjuer med experter och upphandlande myndigheter.....	11
2.2 Enkät till upphandlande myndigheter	12
2.2.1 Utformning av enkäten.....	12
2.2.2 Svarsfrekvens.....	12
2.2.3 Bortfall.....	13
2.3 Intervjuer med leverantörer	14
3 Elektronisk upphandling i offentliga myndigheter	15
3.1 Experter och upphandlande myndigheter – resultat från intervjuer.....	15
3.1.1 E-upphandling och e-upphandlingslösningar	16
3.1.2 Kostnader, upplevda nyttor och hinder.....	16
3.1.3 Framtida trender.....	17
3.2 De upphandlande myndigheternas perspektiv - resultat från enkäten.....	17
3.2.1 Beskrivning av de upphandlande myndigheterna.....	18
3.2.2 E-upphandlingens omfattning och lösningar	19
3.2.3 Upplevda fördelar och nyttor	27
3.2.4 Upplevda utmaningar och hinder	30
3.2.5 Transaktionskostnader	31
3.2.6 Stöd för att underlätta e-upphandling	34
3.3 Leverantörernas perspektiv – resultat från djupintervjuer	36
3.3.1 E-upphandling.....	37
3.3.2 Upplevda fördelar och nyttor	38
3.3.3 Upplevda utmaningar och hinder	38
3.3.4 Framtida trender.....	40
4 Slutsatser	41
5 Referenser	43

Sammanfattning

EU:s nya upphandlingsdirektiv som antogs i februari 2014 ställer krav på elektronisk kommunikation vid upphandling. Genom direktiven införs obligatoriska bestämmelser om elektronisk upphandling (e-upphandling) där huvudregeln är att kommunikation och informationsutbyte ska ske med hjälp av elektroniska medel för kommunikation. E-upphandling lyfts även som en prioriterad fråga i regeringens e-förvaltningsstrategi.

En majoritet (89 procent) av de upphandlande myndigheterna (UM) bedömer att det inte kommer att innebära några svårigheter att leva upp till obligatoriet. Nära 85 procent av de upphandlande myndigheterna använder redan elektronisk kommunikation vid genomförandet av annonserade upphandlingar och uppfyller därmed direktivets obligatorium.

Av de upphandlande myndigheter som introducerat någon form av elektronisk upphandling använder 80 procent en plattformslösning. Resterande 20 procent har en dokumentbaserad e-upphandlingslösning. De flesta upphandlande myndigheter uppger att alla typer av varor och tjänster kan upphandlas elektroniskt.

Vilka moment i e-upphandlingsprocessen som idag hanteras elektroniskt varierar och många upphandlande myndigheter använder inte e-upphandlingslösningen fullt ut. De upphandlande myndigheter som har längre erfarenhet av användning av e-upphandlingsplattformar tenderar att hantera fler moment elektroniskt och de tenderar också att uppleva fler fördelar/ nyttor med e-upphandling. Generellt upplevs däremot inga större utmaningar eller hinder med införandet och användningen av e-upphandling.

Mycket få upphandlande myndigheter utvärderar e-upphandlingsprocessen och de ekonomiska konsekvenserna från införandet av e-upphandling systematiskt. Av de upphandlande myndigheter som infört e-upphandling upplever en majoritet (70 procent) att e-upphandling medfört besparingar. Generellt bedöms besparingar vid övergång till e-upphandling vara högre för upphandlande myndigheter som har infört en plattformslösning jämfört med de som har en dokumentbaserad lösning. De upphandlande myndigheterna bedömer att övergången till e-upphandling framförallt har medfört följande förändringar: effektiviteten och transparensen i upphandlingsprocessen har ökat, risken för ofullständiga anbud har minskat och den totala tidsåtgången per upphandling har minskat.

Det stöd som upphandlande myndigheter tycker är viktigast är att de erbjuds en kostnadsfri nationell databas där alla förekommande upphandlingar finns samlade, stöd och experthjälp i e-upphandlingsfrågor, utformning av mallar för exempelvis förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller samt kostnadsfria utbildningar i e-upphandling.

Såväl upphandlande myndigheter som deras leverantörer ser positivt på den framtida utvecklingen av offentlig e-upphandling och tror att utvecklingen går mot en förenklad och helt elektronisk upphandlingsprocess.

Summary

The new EU procurement directives, adopted in February 2014, require adoption of electronic communication in procurement process by all members. The directives introduced the electronic procurement (e-procurement) practice as mandatory rules. However, the general rule emphasizes that communication and information exchange should take place using electronic means of communication. In addition, e-procurement is a priority in the government's e-strategy design.

A majority of the contracting authorities (CAs) (89 percent) are predicting that the practice will not pose any difficulties to meet the requirements that are proposed. Close to 85 percent of the contracting authorities are already utilizing electronic communications in their announced procurements and, thus, complying with the compulsory directives. Out of the contracting authorities that use some form of electronic procurement, 80 percent are using a platform solution. The remaining 20 percent have a document-based e-procurement solution. Most of the contracting authorities state that all types of goods and services can be procured electronically. Utilization of different levels/stages of the e-procurement process that are currently adopted varies and many contracting authorities do not use their e-procurement solution fully. However, contracting authorities with extensive experience in the use of e-procurement platforms tend to utilize more advanced levels/stages of the electronic procurement process, thus, they receive more advantages from e-procurement practice. Generally, however, experienced contracting authorities have not reported any major challenges or obstacles in the implementation and use of e-procurement practice.

The majority of contracting authorities usually do not evaluate the consequences of implementation of the e-procurement process, nor do they evaluate the economic impact its introduction has on their organization. Of those contracting authorities that introduced e-procurement, a majority (70 percent) indicate that the introduction resulted in direct savings. In general, it is indicated that emerged savings from the adoption of e-procurement is higher for contracting authorities utilizing a platform solution compared to those with a document-based solution. CAs believe that the transition to e-procurement has resulted in the following changes; increase of efficiency and transparency of the procurement processes, decrease in risk of incomplete tenders, and reduction of total time spent per contract.

The most important support that contracting authorities think should be available to them are; availability of a free, national database in which all existing contracts are collected, access to receive assistance and expertise in the practice of e-procurement, availability of designed templates for specifications and evaluation models, and access to free training for learning of e-procurement.

Both contracting authorities and their suppliers welcome the future development of public e-procurement and believe that the trend is towards a simplified and fully electronic procurement process.

1 Elektronisk upphandling

I denna del av rapporten kommer vi att ge en bakgrund till studien samt definiera syfte och avgränsningar.

1.1 Bakgrund

Av regeringens e-förvaltningsstrategi (Regeringskansliet, 2014) följer att övergången till elektronisk upphandling (e-upphandling) är en prioriterad fråga. De nya upphandlingsdirektiven som antogs i februari 2014 ställer krav på elektronisk kommunikation. Genom direktiven införs obligatoriska bestämmelser om e-upphandling där huvudregeln är att all kommunikation och allt informationsutbyte ska ske med hjälp av elektroniska medel för kommunikation. Direktiven innehåller dock inget krav på att den upphandlande myndigheten ska använda sig av e-upphandling som en mer avancerad e-tjänst, dvs. att de ska använda sig av en s.k. upphandlingsplattform eller upphandlingssystem (Kammarkollegiet, 2014). Att enbart vidta åtgärder för att uppfylla direktivkraven innebär således inte att man uppfyller regeringens ambitioner beträffande införande av e-upphandling.

Vid införande av direktiven finns flera valmöjligheter både för lagstiftaren, men även, i den mån lagstiftaren inte ställer mer långtgående krav än de som följer av direktiven, för de myndigheter som har att vidta åtgärder med anledning av kraven i direktiven. Ett alternativ är att införa kraven enligt direktiven för upphandlingar över tröskelvärdena, ett annat alternativ är att införa kraven enligt direktiven för samtliga upphandlingar som omfattas av svensk upphandlingslagstiftning, ett tredje alternativ är att gå längre i kraven på elektronisk kommunikation och tillämpa en mer omfattande e-tjänst, såsom en upphandlingsplattform.

Av den rapport som upphandlingsstödet vid Konkurrensverket genomförde under hösten 2014 i syfte att följa upphandlande myndigheters (UM) övergång till e-upphandling framgår att 89 procent av kommunerna, 100 procent av landstingen samt 68 procent av de statliga myndigheterna har infört någon form av e-upphandling, vilket är en ökning jämfört med de undersökningar som genomförts 2010 och 2012 (Kammarkollegiet, 2013). Sett över samtliga myndigheter visar rapporten från 2014 att 81 procent har infört e-upphandling, 7 procent planerar att införa e-upphandling inom två år medan 12 procent inte har några planer på införande. En överväldigande andel (90 procent) av de upphandlande myndigheter som infört e-upphandling var vid detta tillfälle anslutna till någon upphandlingsplattform. Av de totalt 32 upphandlande myndigheter som hade infört dokumentbaserad e-upphandling svarade 9 att de planerade att ansluta sig till en mer avancerad e-tjänst.

De undersökningar om lönsamhet som tidigare har gjorts ger indikationer på fördelar med införande av e-upphandling, men de kan inte fullt ut användas som

stöd vid argumentationer om fördelarna med att t.ex. gå längre än direktivkraven. Här kan särskilt nämnas att dåvarande Nutek (numera Tillväxtverket) lät genomföra en kartläggning år 2009 av hur elektroniska upphandlingssystem kan minska företagens administrativa kostnader vid upphandling. Kartläggningen utgick från en tidigare undersökning där arbetet med att ta fram ett anbud var uppdelat i sex olika moment och tidsvinsten för varje moment uppskattades när den upphandlande myndigheten hade infört ett elektroniskt upphandlingssystem. Resultatet blev att en medelstor upphandling uppskattades kunna genomföras 26 procent effektivare, en större upphandling uppskattningsvis 20 procent effektivare och en mindre upphandling uppskattningsvis 30 procent effektivare. I samma studie tillfrågades också ett antal upphandlande myndigheter som infört e-upphandling om hur stor besparing man uppskattade att detta medfört (dock utan uppdelning på olika upphandlingsmoment). Besparingen uppskattades ligga inom spannet 10 till 15 procent. Detta stämmer väl med uppgifter från EU-kommissionen (2012) som rapporterade besparingar på mellan 5 och 20 procent.

1.2 Syfte

Utifrån ovanstående bakgrund är syftet med denna studie att:

- identifiera och utvärdera hinder, kostnader respektive nyttor som upphandlande myndigheter upplever vid införande av olika lösningar för e-upphandling.
- identifiera kostnader respektive nyttor som leverantörer till upphandlande myndigheter upplever när dessa infört olika lösningar för e-upphandling.

1.3 Avgränsningar

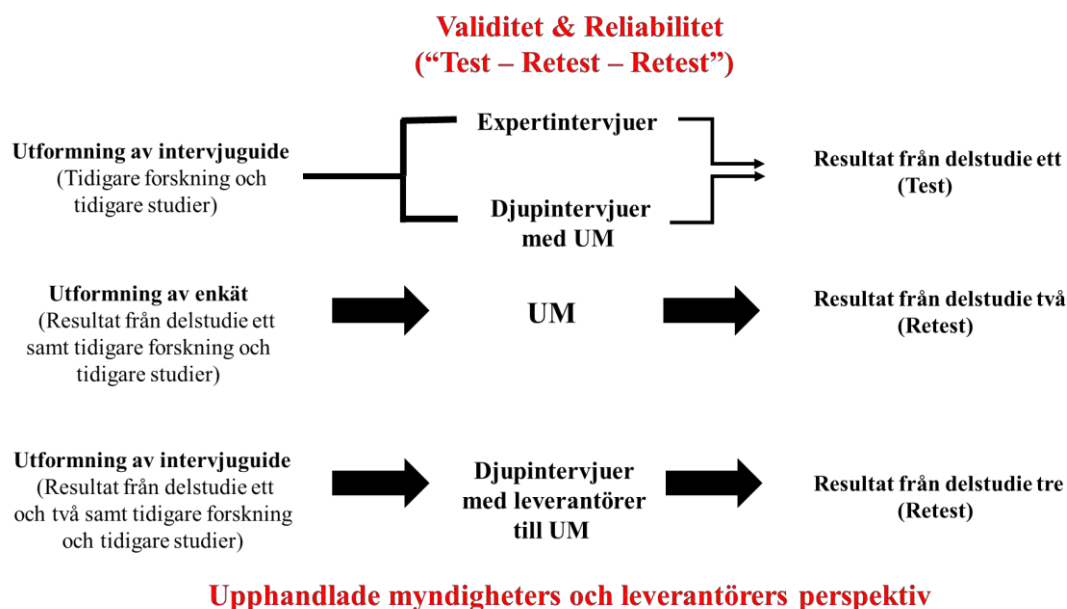
I uppdraget ingick att utreda vilka transaktionskostnader¹ som följer av olika lösningar för införande av e-upphandling. Att utvärdera de faktiska ekonomiska konsekvenserna från införandet av e-upphandling är svårt (SOU 2011:73). De upphandlande myndigheterna har därför fått uppskatta de besparingar som införandet av e-upphandling har medfört i organisationen.

¹ Upphandling är förknippad med kostnader som transaktionen ger upphov till. I en rapport från Konkurrensverket (2009) definieras transaktionskostnader som "utgifter, tidsåtgång, besvär, trassel och annan "friktion" för att genomföra en affär". Begreppet har inte en självklar definition och innefattar kostnader som kan vara svåra att mäta (SOU 2011:73).

2 Metod och genomförande

I undersökningen har data samlats in i flera steg för att förbättra validitet och reliabilitet (se figur 2.1). Data har samlats in genom såväl intervjuer som enkäter och täcker in erfarenheter av e-upphandling utifrån upphandlande myndigheters perspektiv men även från leverantörernas perspektiv. I ett första steg genomfördes expertintervjuer samt djupintervjuer med de upphandlande myndigheterna. Resultaten från dessa intervjuer låg sedan till grund för utformning av en enkät till de upphandlande myndigheterna. Enkäten skickades till kommuner och landsting/regioner samt statliga myndigheter. Avslutningsvis genomfördes djupintervjuer med leverantörer till upphandlande myndigheter.

Figur 2.1 Schematisk bild av studiens metodval



2.1 Intervjuer med experter och upphandlande myndigheter

Studien inleddes med att expertintervjuer genomfördes med tre respondenter med stor kunskap och erfarenhet av offentlig upphandling. Målet med dessa intervjuer var att få en översikt över de olika nivåer på systemlösningar som erbjuds för e-upphandling samt att samla in erfarenheter från införande och användning av e-upphandling hos upphandlande myndigheter.

Efter detta genomfördes djupintervjuer med inköpsansvariga vid sju upphandlande myndigheter för att identifiera kostnader samt upplevda hinder och nyttor relaterade till införandet av e-upphandling. Ett bedömningsurval användes för att identifiera upphandlande myndigheter av varierande storlek och med geografisk spridning. Inköpsansvariga vid ett landsting, tre kommuner och tre statliga myndigheter intervjuades.

2.2 Enkät till upphandlande myndigheter

I dialog med Konkurrensverket och baserat på resultaten från expertintervjuerna samt djupintervjuerna med de upphandlande myndigheterna utformades en enkät med syfte att undersöka införandet av e-upphandling hos upphandlande myndigheter. För att öka validiteten och reliabiliteten testades sedan enkäten av inköpsansvariga på de upphandlande myndigheterna och mindre justeringar gjordes innan datainsamlingen påbörjades.

2.2.1 Utformning av enkäten

Enkäten utformades som en webbenkät där följdfrågor till viss del styrdes av hur respondenten besvarade tidigare frågor. Enkäten täckte in sex olika delområden. Den första delen inkluderade frågor om myndigheten och deras upphandling. Del två fokuserade på frågor om användningen av e-upphandling. Del tre handlade om upplevda fördelar och nyttor i samband med införandet och användningen av e-upphandling och del fyra berörde upplevda utmaningar och hinder. Transaktionskostnader var i fokus i den femte delen och den sista delen fokuserade på upplevt behov av stöd för att kunna leva upp till obligatoriet.

Tidigt i enkäten fick de svarande ange om den upphandlande myndigheten representerade...

...en inköpscentral

...en upphandlande myndighet som genomför alla eller vissa av sina upphandlingar

...en upphandlande myndighet som ENBART nyttjar en inköpscentral eller annan form av inköpssamverkan för sina upphandlingar (dvs. er organisation gör inte några egna upphandlingar).

De som tillhörde den sista kategorin dirigerades direkt till slutet av enkäten.

2.2.2 Svarsfrekvens

Webbenkäten skickades elektroniskt till den officiella e-postadressen hos samtliga upphandlande myndigheter². I e-posten fanns en länk till enkäten och en uppmaning att vidareända enkäten till upphandlings- eller inköpsansvarig. I e-posten uppmanades den upphandlande myndigheten att besvara enkäten oavsett om organisationen själv genomför upphandlingar, nyttjar en inköpscentral eller ingår i annan form av inköpssamverkan. Efter bortfall av några statliga myndigheter som inte besvarade enkäten på grund av att de inte genomför upphandlingar samt några kommuner som helt samordnat sin upphandling, kvarstod 523 upphand-

² Enligt SCB:s Myndighetsregister, 233 statliga förvaltningsmyndigheter, 22 landsting/regioner samt 290 kommuner. Utav dessa saknade 13 e-postadress och ytterligare 9 föll bort p.g.a. att de ej genomför upphandlingar så totalt genomfördes 523 utskick.

lande myndigheter i urvalsramen. Två påminnelser skickades ut. Svarsfrekvensen totalt samt för respektive typ av organisation presenteras i tabell 2.1.

Tabell 2.1 Svansfrekvens för enkäten om e-upphandling

Typ av organisation	Antal utskick	Antal svar	Svansfrekvens
Statlig myndighet	226 st	157 st	69 %
Landsting/Region	22 st	11 st	50 %
Kommun	288 st	154 st	53 %
Total	523 st	322 st	62 %

Som framgår av tabell 2.2 representerar de flesta (89 procent) av de 322 inkomna svaren en upphandlande myndighet som själv genomför alla eller vissa av sina upphandlingar medan endast 3 procent avser svar från inköpscentraler och 7 procent av svaren är från upphandlande myndigheter som för närvarande inte gör några egna upphandlingar.

Tabell 2.2 Frekvens, typ av organisation

Organisationen representerar...	Antal svar	Andel (%)
...en inköpscentral	10	3
...en upphandlande myndighet som genomför alla eller vissa av sina upphandlingar	289	90
...en upphandlande myndighet som ENBART nyttjar en inköpscentral eller annan form av inköpssamverkan för sina upphandlingar	23	7
Total	322	100

Av de 23 organisationerna som hanterar all upphandling via en inköpscentral eller annan form av inköpssamverkan uppger 18 att någon del av dessa upphandlingar sker elektroniskt.

2.2.3 Bortfall

Svansfrekvensen för enkäten uppgår till 62 procent, vilket är jämförbart med tidigare studier (Kammarkollegiet, 2013). Någon bortfallsanalys har inte gjorts, men några upphandlande myndigheter har meddelat via e-post och telefon att de inte kommer att besvara enkäten då de genomför sina upphandlingar antingen via inköpscentral eller annat inköpssamarbete.

2.3 Intervjuer med leverantörer

För att få en bättre bild av införandet av e-upphandling hos de upphandlande myndigheterna inkluderades även leverantörernas perspektiv. Avslutningsvis genomfördes därför djupintervjuer med 15 leverantörer av olika storlek och från olika branscher för att identifiera de kostnader och nyttor som de upplevt när upphandlande myndigheter infört olika lösningar för e-upphandling. Resultaten från denna del av studien kan inte generaliseras till en total population. Ett bedömningsurval användes för att täcka in leverantörer från olika branscher, olika storlek samt med geografisk spridning. De leverantörer som intervjuats är verksamma inom bygg/entreprenad, transport, ekonomi, bemanning, parti- och detaljhandel, resetjänster, IKT samt omsorgstjänster.

3 Elektronisk upphandling i offentliga myndigheter

I denna del av rapporten kommer resultat avseende införandet och användningen av e-upphandling i offentliga myndigheter att presenteras. Avsnittet är indelat i tre delar. Den första delen innehåller resultaten från intervjuer med experter och upphandlande myndigheter. I det andra avsnittet presenteras resultaten från enkätundersökningen med de upphandlande myndigheterna och i det tredje och sista avsnittet presenteras resultaten från djupintervjuer med leverantörer till upphandlande myndigheter. I studien har vi delat in e-upphandlingslösningar i två olika kategorier. De upphandlande myndigheterna kan använda en e-upphandlingsplattform/system eller en dokumentbaserad e-upphandling (dvs. endast delvis elektroniskt förfarande där anbudsgivarna exempelvis kan ladda ner förfrågningsunderlag från myndighetens webbplats och/eller kan skicka in sina anbud via e-post).

3.1 Experter och upphandlande myndigheter – resultat från intervjuer

De experter inom e-upphandling som vi talat med ger en bild av att e-upphandling är en självklarhet för de flesta upphandlande myndigheter idag och att de i allmänhet är positivt inställda till att använda elektroniska lösningar för sin upphandling. Experterna uttrycker att utvecklingen går mot att allt fler upphandlande myndigheter använder plattformslösningar även om en del, framförallt små kommuner och statliga myndigheter, i regel inte har hunnit lika långt och kan behöva stöd för övergång till e-upphandling. Vidare anser de att de e-upphandlingssystem/plattformar som finns på marknaden fungerar väl. Numer är det sällan tekniken som ställer till problem när e-upphandling ska införas. Utmaningarna har istället att göra med förändringsarbete eftersom saker ska göras på ett nytt och annorlunda sätt både hos den upphandlande myndigheten och, inte minst, hos dess leverantörer.

Från systemleverantörernas sida pekar man på vikten av att upphandlande myndigheter har ledningens stöd för en framgångsrik implementering och effektiv användning av e-upphandlingslösningar. Upphandlande myndigheter där beslut om införande av e-upphandling fattas på en hög nivå, med engagerad ledning, har mycket lättare att implementera och följa upp arbetet. Utan engagerad ledning riskerar införandet av e-upphandling däremot att reduceras till att bara handla om ett tekniskt genomförande för att följa regelverk snarare än ett förändringsarbete där upphandlande myndigheter drar nytta av de fördelar som kan uppnås vid e-upphandling.

3.1.1 E-upphandling och e-upphandlingslösningar

Flera av de representanter för de upphandlande myndigheterna som vi intervjuat beskriver att införandet av plattformslösningen/systemet för e-upphandling varit en utmaning. Man upplevde att det varit en tröskel dels att lära sig systemet, dels att få alla att jobba i det nya systemet. Övergången till e-upphandling har påverkat den upphandlande myndighetens arbete med upphandlingar bland annat genom att:

- tiden för att genomföra upphandlingar har minskat väsentligt
- kostnaderna har minskat
- upphandlingsarbetet har likriktats, vilket vissa upplever som positivt medan andra menar att systemet upplevs stelt. En av respondenterna uttryckte att *"systemet styr hur vi ska göra vår affär"*.

3.1.2 Kostnader, upplevda nyttor och hinder

De experter samt representanter för de upphandlande myndigheterna som vi har intervjuat beskriver att det är näst intill omöjligt att beräkna vilka transaktionskostnader som uppstår för myndigheter och leverantörer i samband med e-upphandling. På frågan om de, som upphandlande myndighet, har gjort någon utvärdering av implementeringen av e-upphandling svarade samtliga nekande. Orsak till bristen på utvärdering uppges främst vara tidsbrist men också att det är svårt att mäta effekterna av införandet. En av respondenterna framhöll att utvärdering och uppföljning är ett utvecklingsområde.

Experterna lyfter fram ett flertal fördelar och utmaningar som kan relateras till e-upphandling. När det gäller *nyttor/fördelar* uppges framförallt användning av plattformslösningar/system medföra:

- ökad transparens av upphandlingsprocessen
- förbättrad dokumenthantering där all dokumentation finns samlad elektroniskt
- tidsbesparingar genom ett standardiserat arbetssätt som gör att vissa moment går mycket snabbare
- förenklad spridning av information mellan de som är involverade i en upphandling
- förbättrad kvalitet av utvärderingar som kan ske i systemet istället för manuellt. Även om utvärderingskriterierna inte är annorlunda i en e-upphandling så har metoden att utvärdera utvecklats över tiden.

Några av respondenterna uttryckte även en förhoppning om att antalet överprövningsärenden kommer att minska då upphandlingar sker via plattform/system.

Nedan följer en sammanställning över ett antal hinder/utmaningar som upphandlande myndigheter har att hantera i samband med övergång till e-upphandling och som kom fram under intervjuerna. Övergång till e-upphandling medför bland annat *hinder/utmaningar* för upphandlande myndigheter såsom att:

- kunna se införandet av e-upphandling som ett förändringsarbete snarare än enbart som en teknisk lösning. Detta kräver ledningens engagemang, styrning och fokus på att e-upphandlingslösningen ska rullas ut i hela organisationen.
- hantera skillnader i IT-vana hos medarbetarna. Dessa skillnader gör att förutsättningarna att ta till sig nya arbetsätt är olika och det kan därför finnas ett initialt motstånd mot att t.ex. lära sig att arbeta i en plattformslösning.
- hålla organisationens förväntningar på vad en plattform/ett system för e-upphandling kan åstadkomma på en realistisk nivå. *”Systemet gör inte hela jobbet åt oss”* som en av respondenterna uttryckte det.
- få även små leverantörer att lämna anbud. I samband med att e-upphandling införts hos UM har ett visst motstånd upplevts initialt hos små leverantörer/entreprenörer.

För att möta åtminstone en del av nämnda utmaningar föreslår experter och representanter för upphandlande myndigheter:

- Kontinuerliga utbildningar för upphandlare.
- Informera leverantörerna om e-upphandlingsprocessen.
- Tillsätta projektgrupper för implementering av e-upphandling.

3.1.3 Framtida trender

De experter och representanter för de upphandlande myndigheterna som vi intervjuat ser positivt på framtiden för e-upphandling. De tror att vi inom 5–10 år kommer att se en fullt utbyggd elektronisk process för upphandling och inköp inklusive e-fakturerings. Det kommer att vara naturligt att all upphandling sker via plattformar och lösningarna blir mer lättanvända med e-signatur. Leverantörerna förväntas bli mer mogna och små entreprenörer kommer att lämna anbud elektroniskt i allt större utsträckning.

3.2 De upphandlande myndigheternas perspektiv - resultat från enkäten

I detta avsnitt redovisas resultaten från den enkät som skickades till de upphandlande myndigheterna. Avsnitt 3.2.1 ger en generell beskrivning av de upphandlande myndigheterna utifrån storlek, typ av myndighet, typ av upphandling samt antal upphandlingar. De efterföljande avsnitten (3.2.2–3.2.6) fokuserar specifikt på e-upphandling.

3.2.1 Beskrivning av de upphandlande myndigheterna

Mer än hälften av de upphandlande myndigheterna (55 procent) har färre än 1 000 anställda (uttryckt i årsarbetskraft) och mer än en tredjedel (38 procent) har färre än 500 anställda. Som framgår av tabell 3.1 har ca 70 procent av de statliga myndigheterna som besvarat enkäten färre än 500 årsanställda medan 92 procent av kommunerna har 500 eller fler årsanställda. En uppdelning av svaren utifrån årsarbetskraft över respektive under 500 anställda visar att 88 procent av de organisationer som har färre än 500 årsanställda är statliga myndigheter och att 76 procent av de som har 500 eller fler årsanställda utgörs av kommuner och landsting/regioner.

Tabell 3.1 Upphandlande myndigheter (UM), andel svar fördelat på typ av organisation och storlek

	UM:s storlek mätt i årsarbetskrafter 2014										Totalt
	Årsarbets- kraft	0- 49	50- 99	100- 199	200- 499	500- 999	1 000- 1 999	2 000- 2 999	3 000- 3 999	4 000- 4 999	
Statlig myndighet	31 20 %	20 13 %	26 17 %	32 20 %	22 14 %	12 8 %	2 1 %	1 1 %	1 1 %	10 6 %	157 100 %
Landsting/ Region	-	-	-	1 9 %	-	-	-	-	3 27 %	7 64 %	11 100 %
Kommun	1 1 %	1 1 %	-	9 6 %	33 21 %	47 31 %	23 15 %	10 6 %	9 6 %	21 14 %	154 100 %
Totalt	32 10 %	21 7 %	26 8 %	42 13 %	55 17 %	59 18 %	25 8 %	11 3 %	13 4 %	38 12 %	322 100 %

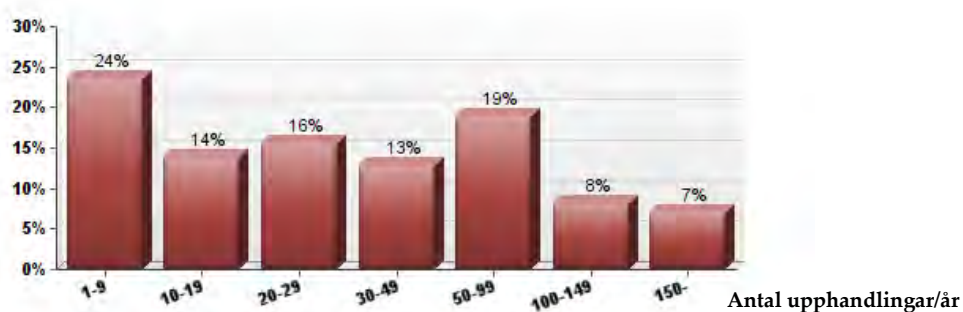
Av de 320 som besvarat frågan om vilken typ av upphandling som genomförs svarade samtliga att de upphandlar enligt LOU medan var fjärde upphandlande myndighet hanterar upphandlingar enligt LUF och endast 5 upphandlande myndigheter (2 procent) upphandlar enligt LUF (tabell 3.2)

Tabell 3.2 Andel upphandling enligt LOU, LUF och LUF

Upphandling sker enligt...	Antal svar	Andel (%)
LOU (lagen om offentlig upphandling)	320	100
LUF (lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster)	79	25
LUF (lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet)	5	2

Figur 3.1 visar hur många annonserade upphandlingar (exklusive direktupphandlingar men inklusive förnyad konkurrensutsättning) som de upphandlande myndigheterna genomför årligen. En fjärdedel av de upphandlande myndigheterna genomför endast 1–9 annonserade upphandlingar/år.

Figur 3.1 Antal annonserade upphandlingar



En jämförelse utifrån typ av upphandlande myndighet (tabell 3.3) ger vid handen att 41 procent av de statliga myndigheterna genomför färre än 10 upphandlingar årligen medan hälften av kommuner och landsting genomför fler än 50 upphandlingar per år.

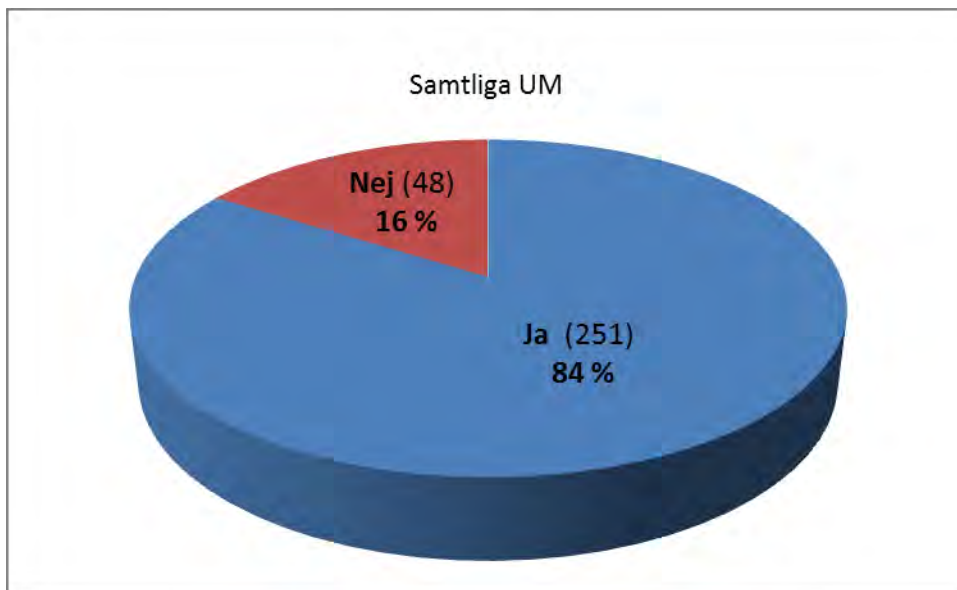
Tabell 3.3 Antal upphandling per år fördelat på typ av UM

Antal upphandlingar per år	Statliga myndigheter		Kommuner & landsting		Samtliga	
	Antal svar (n=145)	Andel (%)	Antal svar (n=151)	Andel (%)	Antal svar (n=296)	Andel (%)
1-9	60	41	10	7	70	24
10-19	23	16	18	12	41	14
20-29	22	15	24	16	46	16
30-49	15	10	23	15	38	13
50-99	13	9	43	28	56	19
100-149	6	4	18	12	24	8
150-	6	4	15	10	21	7
Total	145	100 %	151	100 %	296	100 %

3.2.2 E-upphandlingens omfattning och lösningar

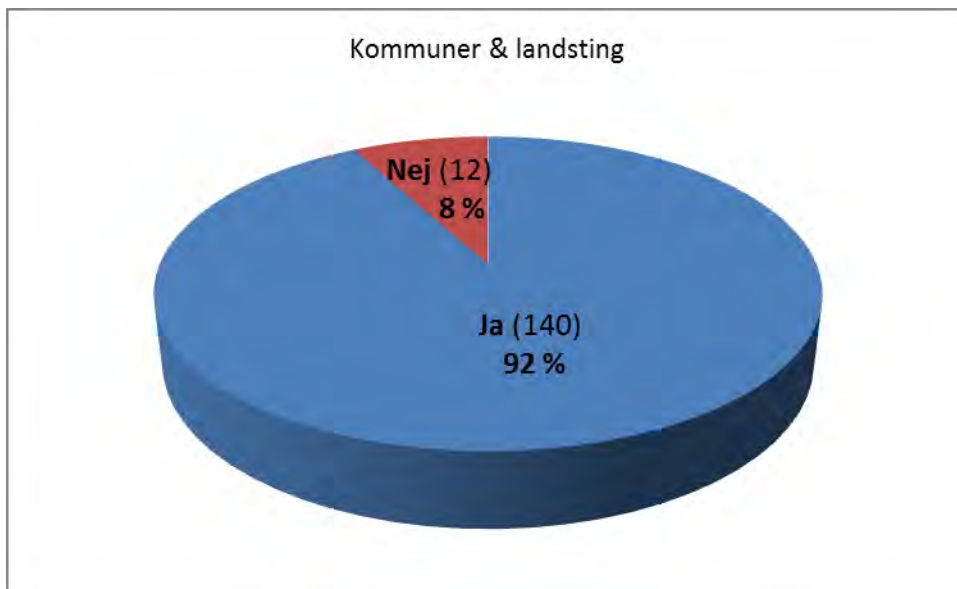
Resultatet av enkätundersökningen visar att 84 procent av de upphandlande myndigheterna (251 av 299) använder elektronisk kommunikation vid genomförandet av annonserade upphandlingar (figur 3.2) och uppfyller därmed obligatoriet redan idag.

Figur 3.2 Andel upphandlande myndigheter som använder elektronisk kommunikation vid annonserade upphandlingar

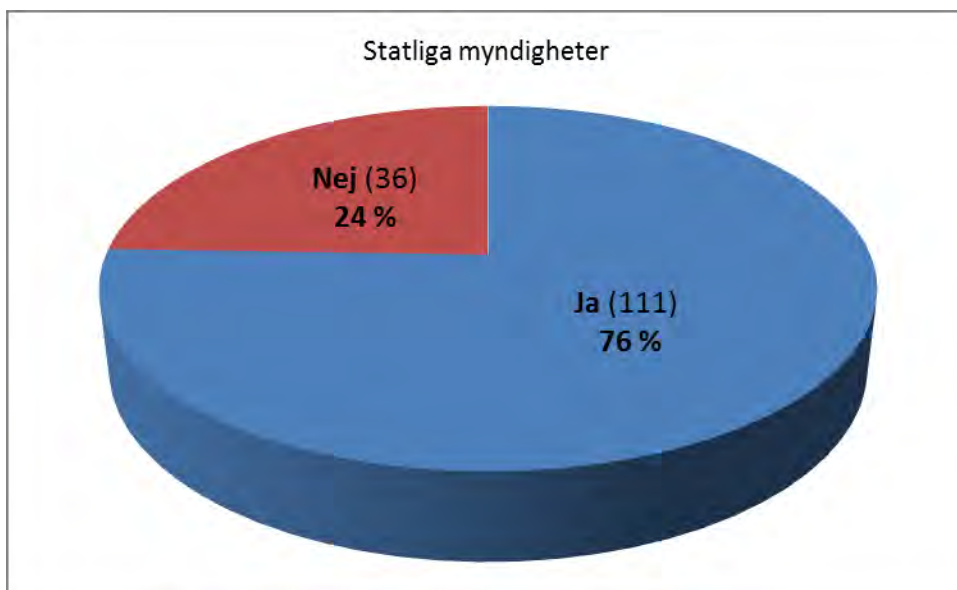


Även här visar en jämförelse utifrån typ av upphandlande myndighet en skillnad mellan statliga myndigheter och kommuner/landsting. Medan 9 av 10 kommuner och landsting redan använder någon form av e-upphandling (figur 3.3) har nästan var fjärde statlig myndighet ännu inte börjat med e-upphandling (figur 3.4).

Figur 3.3 Andel kommuner och landsting som använder elektronisk kommunikation vid annonserade upphandlingar

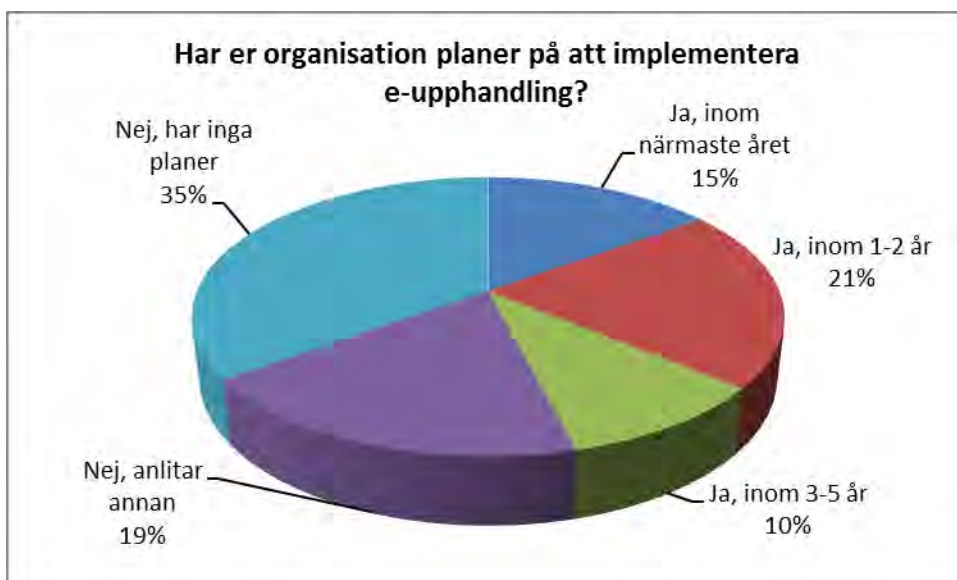


Figur 3.4 Andel statliga myndigheter som använder elektronisk kommunikation vid annonserade upphandlingar



Av de 48 upphandlande myndigheter som inte använder elektronisk kommunikation vid genomförande av annonserade upphandlingar planerar 22 (46 procent) att implementera en e-upphandlingslösning åtminstone inom de närmaste fem åren (se figur 3.5) medan 17 (35 procent) uppger att de inte planerar att införa någon e-upphandlingslösning.

Figur 3.5 Planer på att implementera e-upphandling



Av de 17 upphandlande myndigheter som inte planerar att införa e-upphandling är 15 statliga myndigheter och 2 kommuner. Av dessa har 14 organisationer färre än 100 anställda och de genomför få (1–9) upphandlingar per år. Anledningen till att man inte planerar att införa e-upphandling uppges också vara att myndigheterna är

små och har mycket få upphandlingar. Däremot uppger 10 (59 procent) av dessa att de inte ser några svårigheter med att leva upp till obligatoriet.

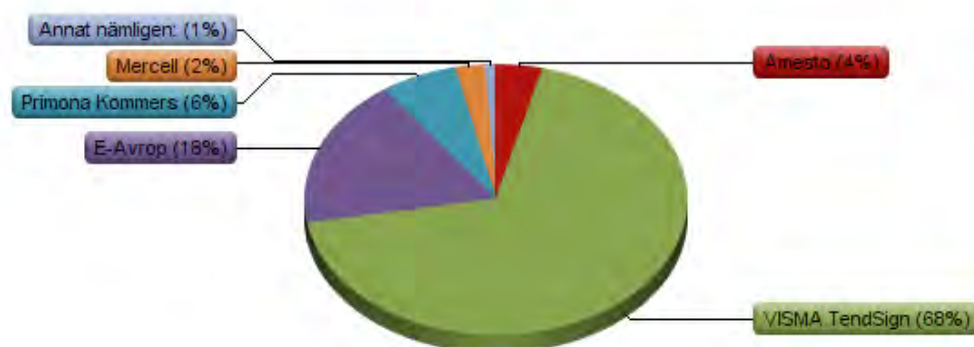
De upphandlande myndigheter som svarat att de genomför egna upphandlingar och att de använder elektronisk kommunikation vid annonserade upphandlingar fick även ange vilken typ av e-upphandlingslösning som huvudsakligen används i organisationen. De två svarsalternativen var "Upphandlingsplattform/system" respektive "Dokumentbaserad e-upphandling (dvs. endast delvis elektroniskt förfarande där anbudsgivarna exempelvis kan ladda ner förfrågningsunderlag från myndighetens webbplats och/eller kan skicka in sina anbud via mail)". Resultaten visar att 80 procent (200 UM) upphandlar via plattform/system medan resterande 20 procent har en dokumentbaserad e-upphandlingslösning. En jämförelse utifrån typ av upphandlande myndighet (tabell 3.4) visar att en större andel av kommuner och landsting (84 procent) använder upphandlingsplattform/system än statliga myndigheter (75 procent). Var fjärde statlig myndighet som har implementerat e-upphandling använder sig av en dokumentbaserad lösning.

Tabell 3.4 Frekvens, typ av e-upphandlingslösning

Typ av e-upphandlingslösning	Statliga myndigheter		Kommuner/landsting		Samtliga UM	
	Antal svar	Andel (%)	Antal svar	Andel (%)	Antal svar	Andel (%)
Upphandlingsplattform/system	83	75	117	84	200	80
Dokumentbaserad e-upphandling	27	25	23	16	50	20
Total	110	100 %	140	100 %	250	100 %

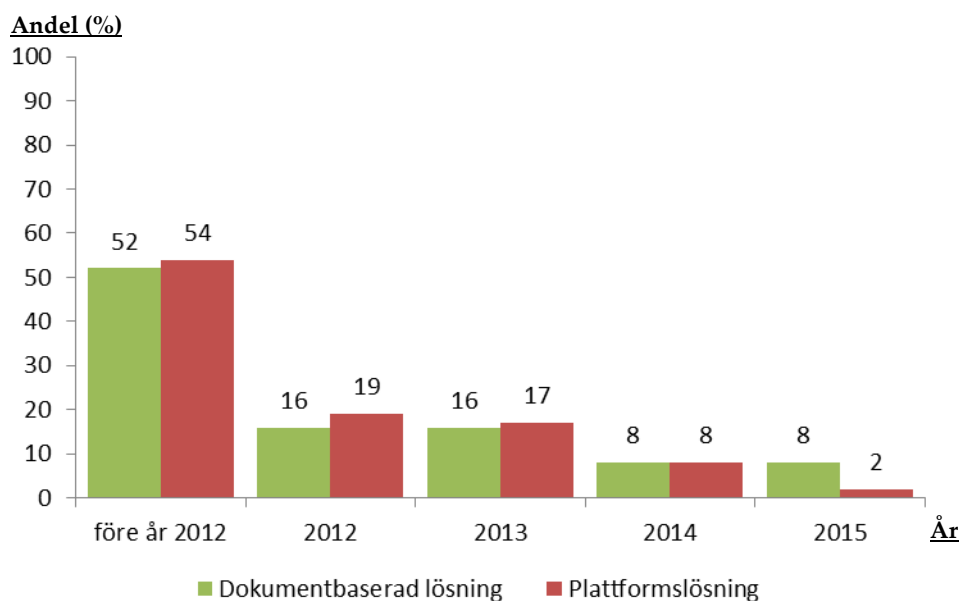
De upphandlande myndigheterna som angett att de använder sig av en upphandlingsplattform fick även frågan vilken plattform/vilket system som används. Som framgår av cirkeldiagrammet (figur 3.6) använder sig 68 procent av de upphandlande myndigheterna (137 st) av Visma TendSign.

Figur 3.6 Vilken upphandlingsplattform/system används?



Mer än hälften av de upphandlande myndigheterna som idag använder någon form av e-upphandling implementerade lösningen före 2012 (se figur 3.7). Av de 50 upphandlande myndigheter som svarat att de idag använder sig av en dokumentbaserad e-upphandling implementerade 52 procent den lösningen före år 2012 och 54 procent av de 200 upphandlande myndigheter som implementerat plattformslösning gjorde detta före år 2012.

Figur 3.7 År för implementering av e-upphandlingslösning



Undersökningen visar att mer än 90 procent av upphandlingar som inte är direktupphandlingar sker via någon elektronisk lösning. Som framgår av tabell 3.5 hanteras 39 procent av de statliga myndigheternas och 56 procent av kommuner/landstings direktupphandlingar elektroniskt idag. Skillnaden mellan de olika typerna av upphandlande myndigheter gäller främst andel av direktupphandlingarna som sker via e-upphandling.

Tabell 3.5 Typ av upphandlingar som hanteras elektroniskt

Typer av upphandling som hanteras elektroniskt	Statliga myndigheter		Kommuner/landsting		Samtliga	
	Antal svar	Andel (%)	Antal svar	Andel (%)	Antal svar	Andel (%)
Direktupphandling	43	39	79	56	122	49
Upphandlingar under tröskelvärden men över gränsen för direktupphandling	105	95	135	96	240	96
Upphandlingar över tröskelvärden	100	90	133	95	233	93

Bland de upphandlande myndigheterna som har infört någon form av e-upphandling varierar det hur många och vilka moment i upphandlingsprocessen som hanteras elektroniskt. Tabell 3.6 visar en sammanställning av upphandlingsmoment samt hur stor andel av de upphandlande myndigheterna som hanterar respektive moment elektroniskt vid annonserade upphandlingar. I tabell 3.7 visas resultaten fördelade på de två typerna av e-upphandlingslösningar.

Tabell 3.6 Moment som hanteras elektroniskt vid annonserade upphandlingar

Moment som sker elektroniskt vid annonserad upphandling	Antal svar (n=248)	Andel (%)
Utformning/mallar	170	69
Publicering av annons	246	99
Utlämning/presentation av förfrågningsunderlag	241	97
Anbudsinfordran	221	89
Frågor & svar	238	96
Begäran om komplettering	214	86
Öppning av anbud	207	83
Utvärdering av anbud	150	60
Tilldelningsbeslut	218	88
Generering av kontrakt	129	52
Uppföljning & statistik	59	24
Avtalsdatabas som hanterar ramavtal	168	68
e-Auktioner	21	8

Tabell 3.7 Moment som hanteras elektroniskt vid annonserade upphandlingar fördelat på typ av lösning

Moment som sker elektroniskt vid annonserad upphandling	E-upphandlingslösning: Plattform/system		Dokumentbaserad	
	Antal svar (n=198)	Andel (%)	Antal svar (n=50)	Andel (%)
Utformning/mallar	151	76	19	38
Publicering av annons	197	99	49	98
Utlämning/presentation av förfrågningsunderlag	194	98	47	94
Anbudsinfordran	190	96	31	62
Frågor & svar	192	97	46	92
Begäran om komplettering	178	90	36	72
Öppning av anbud	184	93	23	46
Utvärdering av anbud	136	69	14	28
Tilldelningsbeslut	181	91	37	74
Generering av kontrakt	115	58	14	28
Uppföljning & statistik	55	28	4	8
Avtalsdatabas som hanterar ramavtal	142	72	25	50
e-Auktioner	20	10	1	2

En jämförelse utifrån när de upphandlande myndigheterna har implementerat plattform/system för e-upphandling pekar på att det finns skillnader i vilka moment som hanteras elektroniskt och i vilken utsträckning. Tabell 3.8 visar bland annat att en större andel av de upphandlande myndigheterna som implementerat en plattform före 2013 hanterar moment såsom utformning/mallar, utvärdering av anbud och generera kontrakt elektroniskt än andelen upphandlande myndigheter som implementerat en plattform under senaste åren (2013–2015).

Tabell 3.8 Moment som hanteras elektroniskt vid annonserade upphandlingar fördelat på tid för implementering

Plattform/system implementerades:	2012 eller tidigare		2013-2015	
Moment som sker elektroniskt vid annonserad upphandling	Antal svar (n=145)	Andel (%)	Antal svar (n=53)	Andel (%)
Utformning/mallar	116	80	35	66
Publicering av annons	144	99	53	100
Utlämning/presentation av förfrågningsunderlag	142	98	52	98
Anbudsinfordran	139	96	51	96
Frågor & svar	142	98	50	94
Begäran om komplettering	133	92	45	85
Öppning av anbud	135	93	49	92
Utvärdering av anbud	105	72	31	58
Tilldelningsbeslut	135	93	46	87
Generering av kontrakt	94	65	21	40
Uppföljning & statistik	44	30	11	21
Avtalsdatabas som hanterar ramavtal	111	77	31	58
e-Auktioner	17	12	3	6

Tabellerna 3.9–3.10 visar hur stor andel av de upphandlande myndigheternas totala antal upphandlingar under respektive över tröskelvärde (exklusive direktupphandlingar men inklusive förnyad konkurrensutsättning) som genomfördes som e-upphandlingar under 2014.

Tabell 3.9 Andel e-upphandling under tröskelvärde, 2014

Andel av totala upphandlingar <u>under</u> tröskelvärde som genomfördes som e-upphandling	Antal svar	Andel (%)
1–24 %	42	17
25–49 %	23	10
50–74 %	29	12
75–100 %	148	61
Totalt	242	100

Tabell 3.10 Andel e-upphandling över tröskelvärde, 2014

Andel av totala upphandlingar över tröskelvärde som genom- fördes som e-upphandling	Antal svar	Andel (%)
1-24 %	32	13
25-49 %	23	10
50-74 %	14	6
75-100 %	170	71
Totalt	239	100

På frågan om det finns kategorier av varor och tjänster som inte upphandlas genom annonserad e-upphandling (exklusive direktupphandling) idag uppger 78 procent av de som har infört e-upphandling att så inte är fallet. De 55 (22 procent) som svarat att det finns varor som inte e-upphandlas uppger att det främst handlar om vissa typer av entreprenader och konsulttjänster.

3.2.3 Upplevda fördelar och nyttor

I enkäten bad vi respondenterna att ta ställning till i vilken utsträckning de instämmer med 23 olika listade fördelar/nyttor med e-upphandling och markera svaren på en sjugradig skala där 1 motsvarar alternativet "instämmer inte alls" och 7 står för "instämmer helt". Siffran 4 motsvarar därmed en neutral mittpunkt. Respondenterna hade även möjlighet att lägga till övriga fördelar/nyttor som de upphandlande myndigheterna upplever med e-upphandling.

Frågan besvarades av 251 upphandlande myndigheter (111 statliga myndigheter och 140 kommuner/landsting). Resultatet visar att e-upphandling framförallt upplevs innebära fördelar/nyttor såsom att:

- den upphandlande myndigheten slipper hantering av pappersanbud (*medelvärde 6.0*)
- den upphandlande myndigheten får en samlad dokumentation (*medelvärde 5.9*)
- samma information går ut till alla anbudsgivare (*medelvärde 5.8*)
- kommunikation med anbudsgivare förenklas (*medelvärde 5.7*)
- en säker anbudsöppning enligt lagkraven i LOU och LUF förenklas (*medelvärde 5.7*).

Jämförelse av svaren utifrån typ av upphandlande myndighet och typ av e-upphandlingslösning presenteras i tabell 3.11 respektive tabell 3.12. Generellt visar resultaten att storlek och typ av upphandlande myndighet inte medför någon nämnvärd skillnad i rangordningen av fördelarna/nyttorna även om kommuner/landsting i allmänhet instämmer i högre utsträckning och därmed upplever större

fördelar. Detta kan förklaras av ett större antal upphandlingar och därmed en mer omfattande användning av systemen.

Tabell 3.11 Upplevda fördelar/nyttor, jämförelse upphandlande myndigheter

	Statliga myndigheter (111 svar)	Kommuner / landsting (140 svar)	Samtliga (251 svar)
E-upphandling ger fördelar/nyttor såsom...	<i>Medelvärde</i>	<i>Medelvärde</i>	<i>Medelvärde</i>
...att man slipper hantering av pappersanbud	5,8	6,1	6,0
...samlad dokumentation	5,7	6,0	5,9
...att samma information går ut till alla anbudsgivare	5,7	5,9	5,8
...förenklad kommunikation med anbudsgivare	5,6	5,8	5,7
...förenklar en säker anbudsöppning enligt lagkraven i LOU och LUF	5,4	5,9	5,7
...ett standardiserat arbetssätt	5,4	5,6	5,5
...ökad kvalitetet i upphandlingsprocessen	5,2	5,6	5,4
...en effektiviserad upphandlingsprocess	5,2	5,5	5,4
...att tilldelningsbeslut och olika sammanställningar kan tas fram direkt från systemet	5,3	5,5	5,4
...ökad transparens i upphandlingsprocessen	5,2	5,4	5,3
...tidsbesparingar	5,1	5,4	5,2
...ökad andel kompletta anbud	5,0	5,3	5,2
...att elektroniska förfrågningsunderlag ofta blir bättre strukturerade och mer enhetliga	4,7	5,2	5,0
...större möjlighet att parallellt hantera flera upphandlingsärenden	4,6	4,9	4,8
...förenklat arbete med samordnade upphandlingar	4,5	5,0	4,7
...förenklad spridning av intern information	4,4	4,9	4,7
...förbättrad utvärdering av anbud	4,5	4,8	4,7
...möjlighet att testa och simulera utvärderingsmodeller innan förfrågningsunderlag fastställs	4,4	4,8	4,6
...minskade totala kostnader för upphandling	4,5	4,7	4,6
...miljövinster	4,5	4,6	4,6
...automatisk utvärdering av anbud	4,2	4,5	4,4
...tydligare utformning av kravspecifikationer	4,1	4,5	4,4
...färre överklaganden	3,6	3,3	3,4

Jämförelsen baserat på typ av e-upphandlingslösning visar däremot på förhållandevis stora skillnader i upplevda fördelar/nyttor (se tabell 3.12).

Tabell 3.12 Upplevda fördelar/nyttor, jämförelse e-upphandlingslösning

E-upphandling ger fördelar/nyttor såsom...	Dokument- baserad (50 svar) Medelvärde	Plattform/ system (200 svar) Medelvärde	Samtliga (250 svar) Medelvärde
...att man slipper hantering av pappersanbud	5,2	6,2	6,0
...samlad dokumentation	5,4	6,0	5,9
...att samma information går ut till alla anbudsgivare	5,4	5,9	5,8
...förenklad kommunikation med anbudsgivare	5,6	5,8	5,7
...förenklar en säker anbudsöppning enligt lagkraven i LOU och LUF	4,9	5,9	5,7
...ökad kvaliteten i upphandlingsprocessen	4,8	5,6	5,5
...ett standardiserat arbetssätt	4,8	5,7	5,4
...en effektiviserad upphandlingsprocess	4,9	5,5	5,4
...att tilldelningsbeslut och olika sammanställningar kan tas fram direkt från systemet	4,7	5,6	5,4
...ökad transparens i upphandlingsprocessen	4,7	5,4	5,3
...tidsbesparingar	5,0	5,3	5,2
...ökad andel kompletta anbud	4,8	5,3	5,2
...att elektroniska förfrågningsunderlag ofta blir bättre strukturerade och mer enhetliga	4,3	5,2	5,0
...större möjlighet att parallellt hantera flera upphandlingsärenden	4,1	5,0	4,8
...möjlighet att testa och simulera utvärderingsmodeller innan förfrågningsunderlag fastställs	3,9	4,8	4,6
...förenklad spridning av intern information	4,5	4,7	4,7
...förbättrad utvärdering av anbud	4,1	4,8	4,7
...förenklat arbete med samordnade upphandlingar	4,6	4,8	4,7
...minskade totala kostnader för upphandling	4,2	4,7	4,6
...miljövinster	4,6	4,6	4,6
...automatisk utvärdering av anbud	3,8	4,5	4,4
...tydligare utformning av kravspecifikationer	4,0	4,5	4,4
...färre överklaganden	3,3	3,5	3,4

En djupare analys av svaren visar även att det tycks råda en stor enighet i upplevelsen av fördelarna att man slipper hantering av pappersanbud (drygt 75 procent har markerat svarsalternativ "6" eller "7") och att samma information går ut till alla anbudsgivare (72 procent svarade "6" eller "7"). Däremot verkar det vara en större osäkerhet i frågan om införandet av e-upphandling leder till färre överklaganden. Endast 4 procent av respondenterna instämmer helt med detta påstående, 17 procent anger att de inte alls instämmer medan drygt 43 procent har markerat det neutrala svarsalternativet "4".

3.2.4 Upplevda utmaningar och hinder

Respondenterna ombads även att ta ställning till i vilken utsträckning de instämmer med 13 olika listade utmaningar och hinder med e-upphandling. Även här markerades svaren på en sjugradig skala (1="instämmer inte alls"; 7="instämmer helt"). Resultaten visar att de upphandlande myndigheterna generellt inte upplever några större utmaningar eller hinder med e-upphandling. Bara tre utmaningar (bristande kunskaper om e-upphandling inom organisationen, behov av extra utbildnings-insatser bland personalen samt höga kostnader för anskaffning av e-upphandlingsplattform/system) når ett medelvärde som överstiger skalans mittpunkt 4, och då endast marginellt (4,2; 4,1 respektive 4,1).

En jämförelse av upplevda utmaningar och hinder utifrån typ av upphandlande myndighet och typ av e-upphandlingslösning visar endast mycket små skillnader mellan de statliga myndigheterna och kommuner/landsting. Däremot pekar resultaten på att utmaningar och hinder upplevs "*starkare*" hos de upphandlande myndigheter som har en dokumentbaserad lösning jämfört med de som upphandlar via e-upphandlingsplattform (tabell 3.13).

Ett annat hinder för e-upphandling som nämnts i enkätsvaren är kopplat till sekretess. När de upphandlande myndigheterna bedömt att det av sekretessskäl inte är möjligt att ta emot anbud via extern plattform för upphandling och då sekretessfrågan upplevs oklar utgör detta ett hinder för att få e-upphandlingen att fungera.

Tabell 3.13 Upplevda utmaningar och hinder, jämförelse e-upphandlingslösning

E-upphandling ger utmaningar och hinder såsom...	Dokument-baserad (50 svar) Medelvärde	Plattform/system (200 svar) Medelvärde	Samtliga (250 svar) Medelvärde
...bristande kunskaper om e-upphandling inom organisationen	4,6	4,1	4,2
...behov av extra utbildningsinsatser bland personalen	4,3	4,1	4,1
...höga kostnader för anskaffning av e-upphandlingsplattform/system	4,5	4,1	4,1
...höga kostnader för implementering av e-upphandlingsplattform/system	4,4	3,9	4,0
...bristande kunskaper om e-upphandling hos leverantörer	3,7	3,9	3,9
...anställdas motstånd till förändringar	3,8	3,4	3,5
...svårigheter att använda kvalitetskriterier vid utvärdering	3,4	3,4	3,4
...att vissa leverantörer inte kan lämna anbud elektroniskt	3,4	3,1	3,1
...brist på support från systemleverantörer	3,1	2,8	2,9
...ökad tidsåtgång för upphandling	3,2	2,6	2,7
...att priset får för stor vikt vid utvärdering	2,9	2,4	2,5
...minskad säkerhet	2,6	2,0	2,1
...förhindrar en säker anbudsöppning enligt lagkraven i LOU och LUF	2,3	1,8	1,9

3.2.5 Transaktionskostnader

De kostnader som följer av olika lösningar för införande av e-upphandling är svåra att analysera eftersom få upphandlande myndigheter utvärderar införandet av e-upphandling (tabell 3.14). Resultaten visar att endast 9 procent av de upphandlande myndigheterna som använder plattformslösning och 4 procent av de som upphandlar via dokumentbaserad lösning utvärderar de ekonomiska konsekvenserna från införandet av e-upphandling systematiskt.

Tabell 3.14 Utvärdering efter införandet av e-upphandling

<i>(Plattform/system, 200 svar)</i> <i>(Dokumentbaserad lösning, 50 svar)</i>	Ja		Nej		Planeras	
	Doku- ment	Platt- form	Doku- ment	Platt- form	Doku- ment	Platt- form
Ekonomiska konsekvenser från införandet av e-upphandling utvärderas systematiskt	4 %	9 %	80 %	72 %	16 %	19 %
E-upphandlingsprocessen utvärderas systematiskt	12 %	20 %	70 %	63 %	18 %	17 %

En jämförelse utifrån storlek på upphandlande myndighet visar att endast 10 procent av de upphandlande myndigheterna som har 500 eller fler årsanställda och 5 procent av de som har färre än 500 årsanställda utvärderar de ekonomiska konsekvenserna från införandet av e-upphandling systematiskt. Motsvarande jämförelse visar att e-upphandlingsprocessen utvärderas systematiskt av 21 procent av upphandlande myndigheter med 500 eller fler årsanställda respektive 12 procent av upphandlande myndigheter med färre än 500 årsanställda.

70 procent (139) av de 200 upphandlande myndigheter som upphandlar via plattform/system respektive 62 procent (31) av de 50 upphandlande myndigheter som använder en dokumentbaserad lösning uppger att övergången till e-upphandling har medfört besparingar i organisationen. Respondenterna ombads även att uppskatta omfattningen av dessa besparingar (se tabell 3.15). En närmare analys visar att det inte är någon nämnvärd skillnad i uppskattningen av besparingarna mellan de olika typerna av upphandlande myndigheter. Uppskattade besparingar skiljer sig däremot baserat på typ av e-upphandlingslösning. Generellt bedöms besparingarna vara högre för upphandlande myndigheter som har plattformslösning jämfört med de som upphandlar via dokumentbaserad lösning.

Tabell 3.15 Uppskattade besparingar vid övergång till e-upphandling

Uppskattad besparing (andel av total upphandlingskostnad)	Dokument- baserad (31 svar)	Plattform/ system (138 svar)	Samtliga
	Andel (%)	Andel (%)	Andel (%)
1–4 %	39	18	22
5–9 %	29	28	28
10–19 %	16	29	27
20–29 %	13	16	15
30–39 %	3	7	6
40 % eller mer	0	2	2
Totalt	100	100	100

De som svarat att övergången till e-upphandling inte medfört besparingar ombads motivera sina svar. En analys av dessa svar pekar på att framförallt de upphandlande myndigheterna med färre än 500 anställda och med få upphandlingar har svårt att "räkna hem" investeringskostnaderna för ett e-upphandlingssystem. Vidare indikerar svaren att den eventuella tidsbesparing som övergången till e-upphandling medför läggs på kvalitetshöjande åtgärder. Flera respondenter kommenterar också att trots att de inte ser direkta besparingar så har övergången medfört bättre kvalitet, "mer ordning och reda" och att vissa arbetsmoment har blivit snabbare och effektivare.

För att försöka få en tydligare bild av vilka konsekvenser införandet av e-upphandling via plattform/system respektive dokumentbaserad lösning medfört ombads respondenterna bedöma hur övergången till e-upphandling har förändrat den upphandlande myndighetens upphandlingsverksamhet. Resultatet av de totalt 251 upphandlande myndigheter som besvarat frågan (111 statliga myndigheter, 129 kommuner och 11 landsting/regioner) presenteras i tabell 3.16.

Tabell 3.16 Förändringar på grund av övergång till e-upphandling

Hur har övergången till e-upphandling förändrat...	Minskat antal svar	Oförändrat antal svar	Ökat antal svar
...antalet tecknade ramavtal/år	0	184	67
...antalet upphandlingar/år	2	172	77
...kontrollen över inköp	3	130	118
...genomsnittligt värde/upphandling	4	220	27
...antal inkommande anbud	4	196	51
...effektiviteten i upphandlingsprocessen	9	48	194
...transparens i upphandlingsprocessen	13	89	149
...andelen direktupphandling av total upphandling	17	183	51
...antal överklagande av upphandling	25	211	15
...antalet personer som involveras i upphandlingen	27	192	32
...kostnader för upphandling	106	132	13
...tidsåtgång för utvärdering av anbud	128	116	7
...total tidsåtgång per upphandling	144	91	16
...risken för ofullständiga anbud	165	81	5

Generellt visar resultaten att övergången till e-upphandling framförallt medfört att:

- effektiviteten i upphandlingsprocessen har ökat (194 svar ~ 77 procent)
- risken för ofullständiga anbud har minskat (165 svar ~ 66 procent)
- transparens i upphandlingsprocessen har ökat (149 svar ~ 59 procent)
- total tidsåtgång per upphandling har minskat (144 svar ~ 57 procent)
- tidsåtgång för utvärdering av anbud har minskat (128 svar ~ 51 procent)
- kontrollen över inköpen har ökat (118 svar ~ 47 procent)
- kostnader för upphandling har minskat (106 svar ~ 42 procent)

3.2.6 Stöd för att underlätta e-upphandling

Som framgår av cirkeldiagrammet i figur 3.8 uppger en klar majoritet av de upphandlande myndigheterna (89 procent) att de inte upplever några svårigheter att leva upp till obligatoriet (dvs. de nya upphandlingsdirektiven som antogs i februari 2014 och som ställer krav på elektronisk kommunikation hos myndigheter).

Figur 3.8 Andel upphandlande myndigheter som upplever svårigheter att leva upp till obligatoriet



En analys av svaren för respektive typ av upphandlande myndighet visar att 86 procent av statliga myndigheter (134 av 156 UM) och 91 procent av kommuner/landsting (148 av 162 UM) uppger att de inte ser några svårigheter att leva upp till obligatoriet. Den andelen är, inte helt oväntat, lägre för de upphandlande myndigheter som ännu inte infört e-upphandling. Av de 48 upphandlande myndigheter som uppgett att de ännu inte upphandlar elektroniskt anger 33 (motsvarande 69 procent) att de inte har problem att klara obligatoriet. Resterande 15 upphandlande myndigheter upplever följaktligen svårigheter att leva upp till de nya upphandlingsdirektiven. De som svarat att de upplever svårigheter att leva upp till obligatoriet ombads i enkäten att motivera sina svar. De nämnda problemen kan huvudsakligen sammanfattas dels i resursbrist (både personella och ekonomiska), dels i farhågan att obligatoriet kan fungera exkluderande för små leverantörer.

I enkäten ställdes även frågan: "Hur viktiga anser du att följande stöd från SKL eller centrala förvaltningsmyndigheter såsom exempelvis ESV, Konkurrensverket, Kammarkollegiet (Statens inköpscentral), Statens servicecentral skulle vara för att underlätta er organisations e-upphandling?". Respondenterna besvarade frågan genom att markera svaren på en skala mellan 1 och 7 (1= "Inte alls viktigt"; 7= "Mycket viktigt"). Frågan ställdes dels till upphandlande myndigheter som idag använder någon form av e-upphandlingslösning (250 svar) och dels till upphandlande myndigheter som planerar att införa en sådan inom fem år (22 svar). De tre stödinsatser som rankas viktigast, dvs. visar högsta medelvärden, är 1) kostnadsfri nationell annonsdatabas, 2) stöd/expert hjälp samt 3) utformning av mallar för t.ex. förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller. Däremot bedöms inte stöd i form av tjänst som genomför e-upphandlingar åt upphandlande myndigheter som speciellt viktigt. Andelen som markerat svarsalternativ "1" (inte alls viktigt) eller "2" uppgår till 40 procent för upphandlande myndigheter som infört e-upphand-

ling respektive 23 procent för de som planerar att införa e-upphandling. Resultaten sammanfattas i tabell 3.17.

Tabell 3.17 Vikten av stöd för att underlätta e-upphandling, uppdelat på upphandlande myndigheter som infört respektive planerar att införa e-upphandling

Hur viktigt är följande stöd från SKL eller centrala förvaltningsmyndigheter vara för att underlätta e-upphandling?	UM infört e-upphandling (250 svar)		UM planerar att införa e-upphandling inom 5 år (22 svar)	
	Medelvärde	Andel svar "6" och "7"	Medelvärde	Andel svar "6" och "7"
Kostnadsfri nationell annonsdatabas där alla förekommande upphandlingar finns samlade	5,7	64 %	6,3	64 %
Stöd/expert hjälp i e-upphandlingsfrågor	5,2	51 %	5,7	68 %
Utformning av mallar för t.ex. förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller	5,1	50 %	5,7	77 %
Kostnadsfria utbildningar avseende offentlig e-upphandling	5,1	51 %	5,6	64 %
Gemensam nationell e-upphandlingsplattform/system där åtkomst och användning är kostnadsfri för både upphandlande myndighet och anbudsgivare	5,0	48 %	5,7	68 %
Skapande av forum eller nätverk för regelbundna diskussioner kring offentlig e-upphandling	4,8	36 %	5,0	36 %
Samordning av gemensamma e-upphandlingar med andra offentliga verksamheter	4,5	32 %	4,6	45 %
Tjänst som genomför e-upphandlingar åt upphandlande myndigheter	3,5	20 %	4,2	36 %

Vid en jämförelse mellan statliga myndigheter (111 svar) och kommuner/landsting (139 svar) som redan infört e-upphandling framkommer skillnader när det gäller stöd i form av expert hjälp och kostnadsfri utbildning. Medelvärdet för stöd/expert hjälp och kostnadsfri utbildning uppgår till 4,9 för kommuner/landsting medan motsvarande medelvärde för de statliga myndigheterna är högre: 5,5 respektive 5,4.

3.3 Leverantörernas perspektiv – resultat från djupintervjuer

Leverantörernas perspektiv utgörs i denna studie av den bild som framträtt ur analysen av djupintervjuer som genomförts med respondenter från 15 företag som deltagit i offentlig upphandling. Förutom att leverantörerna representerar olika branscher skiljer de sig åt vad gäller storlek och lokalisering. Antalet upphand-

lingar som leverantörerna deltar i varierar från några få till några tusen upphandlingar per år.

3.3.1 E-upphandling

Resultaten pekar på att leverantörer huvudsakligen ser positivt på de senaste årens ökade e-upphandling, framförallt den som sker via plattformslösningar. Flertalet av de leverantörer som har erfarenhet av att lämna anbud via olika plattformslösningar upplever att skillnaderna mellan olika system är små och att de i regel är användarvänliga.

Man upplever dock att implementeringen av e-upphandling går långsamt i framförallt små kommuner och myndigheter och att skillnader i kompetens är stor mellan de upphandlande myndigheterna.

Även om införandet av e-upphandling har medfört kortare anbudstider, tydligare process och minskad pappershantering så upplever leverantörerna att *upphandlingsprocessen* fortfarande är komplex och att den har blivit mer opersonlig, mekanisk och mer fokuserad på pris.

När det gäller *kravspecifikationer* så framträder ingen entydig bild från intervjuerna. Medan somliga leverantörer ser att införandet av e-upphandling inte alls har påverkat kravspecifikationen, vittnar andra om upphandlande myndigheter som ställer högre krav efter införandet av e-upphandling. Resultaten indikerar att även om flera leverantörer upplever att e-upphandling leder till tydligare kravspecifikationer så ser man otydlighet i upphandlande myndigheters bedömning av kriterierna för val av leverantör. En leverantör uttryckte att: *"Vi vet vad de vill ha men vet inte fullt ut hur de bedömer de olika kriterierna"*. Leverantörerna ser att de flesta upphandlande myndigheter har en ambition att få in andra kriterier än pris i utvärderingen av anbuden, som exempelvis kvalitet, men priset är fortfarande ett mycket tongivande valkriterium i många upphandlingar.

Införandet av e-upphandling hos offentliga myndigheter tycks inte ha förändrat leverantörernas behov av personal. Däremot anger fler av leverantörerna att deras försäljningsprocess har förändrats och är i stort sett obefintlig när det gäller offentlig upphandling. Anbudslämnandet via e-upphandling innebär mindre kontakt med kunder och en av leverantörerna hävdade att den personliga kundkontakten har försvunnit helt i och med införandet av e-upphandling.

Leverantörer som vill delta i en offentlig upphandling har sällan något annat alternativ än att lämna anbud via den upphandlingslösning som den upphandlande myndigheten använder. Leverantörerna upplever inte att de har behov av stöd eller hjälp från upphandlande myndigheter för att kunna hantera e-upphandling utan man pekar istället på att det finns bra hjälpfunktioner i

plattformslösningarna som tillsammans med system-leverantörernas support är fullt tillräckligt stöd.

3.3.2 Upplevda fördelar och nyttor

Resultat från intervjuerna indikerar att leverantörerna ser följande *fördelar och nyttor* med offentlig e-upphandling:

- Ökad transparens eftersom alla får samma information via upphandlingsplattformen/systemet.
- Snabbare och effektivare process med bland annat bättre struktur och minskat pappersarbete.
- Förenklat anbuds-förfarande bland annat eftersom handlingar, frågor och svar samlas i systemet. Det upplevs enkelt att komma åt information och att det underlättar att dokument kan skickas digitalt.
- Upphandlingen blir mer rättvis. Fusk förebyggs eftersom man i e-upphandling inte kan öppna anbuden förrän tiden för upphandlingen har gått ut.
- Förbättrad intern samordning hos leverantören. E-upphandling minskar risken att exempelvis två kontor lämna anbud på samma förfrågningsunderlag.
- Förenklar processen att lämna in anbud då strukturen blir tydlig och systemet meddelar om något saknas, det vill säga systemet hjälper till att säkerställa att anbuden blir kompletta och att inget förbises.
- Upplever att systemleverantörerna erbjuder bra service om det är några problem i samband med inlämnande av anbuden.

3.3.3 Upplevda utmaningar och hinder

Från leverantörernas perspektiv upplevs följande *utmaningar och hinder* med offentlig e-upphandling:

- De flesta leverantörer upplever inte några större problem med e-upphandling via plattform. Däremot är det en utmaning att personalen behöver vara insatt i de olika systemen som används på marknaden, vilket innebär att utbildningsinsatser krävs.
- Leverantörernas bild är att upphandlande myndigheter generellt lägger för stor vikt vid priskriteriet och man befarrar att än större fokus kommer att läggas på pris när hela upphandlingsprocessen sker elektroniskt, en av leverantörerna

uttryckte att: *"Dåliga förfrågningsunderlag och dåliga anbudslämnare leder till prisfokus."*

- Införandet av e-upphandling tillsammans med bestämmelserna i LOU har, enligt flera leverantörer, förändrat relationerna till de upphandlande myndigheterna. Anbudslämnandet via e-upphandling innebär mindre kontakt med kunder och en av leverantörerna menar att den personliga kundkontakten har försvunnit helt i och med LOU. Leverantörernas säljaktiviteter riktat mot upphandlande myndigheter är närmast obefintliga idag och leverantörerna upplever att de inte får chansen att *"visa upp sig"* lika bra som tidigare. Detta har medfört att upphandling blivit en mer mekanisk process där leverantörerna i vissa fall inte får träffa den myndighet som ska ta köpbeslutet, än mindre de som slutligen ska använda leverantörens varor och tjänster. Flera av de intervjuade tjänsteleverantörerna pekar på att avsaknaden av personlig kundkontakt bidrar till att priset oftast blir det avgörande kriteriet för val av leverantör. En av leverantörerna beskrev missnöjet över ett starkt prisfokus även på tjänsteleveranser: *"Vi överväger ibland att sluta lämna anbud eftersom det bara är lägsta pris som gäller. Vem som helst borde förstå att det inte håller att utföra specialisttjänster till underpriset 300 kr/tim. De som vinner kommer att kompensera genom att öka antalet timmar"*.
- Avsaknaden av en personlig relation till köparen ställer högre krav på att leverantören verkligen kan beskriva sitt erbjudande i detalj i anbudet.
- Flera av de leverantörer som vi har intervjuat efterlyser bättre branschkunskap hos de som formulerar upphandlande myndigheters förfrågningsunderlag. Otillräcklig branschkunskap hos upphandlande myndigheter har i vissa fall medfört att egendomliga och/eller orimliga så kallade ska-krav ställts i förfrågningsunderlagen. Detta gäller inte bara e-upphandling men upplevs som särskilt viktigt när upphandlingen sker elektroniskt eftersom den upphandlande myndigheten och leverantörer i regel inte har någon kontakt och dialog i samband med att förfrågningsunderlag tas fram.
- Flertalet leverantörer påpekar att de ser ett ökat problem med okunskaper hos de som tar fram förfrågningsunderlag i samband med införandet av e-upphandling. Detta på grund av att inköpsfunktionen centraliseras och de som tar fram underlaget inte är samma personer som de som ska använda varorna eller tjänsterna som köps in. De lyfter fram att bristande branschförståelse och förståelse för vad som köps in hos de som sköter om upphandlingen gör att felaktiga kriterier används för att utvärdera och välja leverantörer.
- I de fall upphandlande myndigheter använder en dokumentbaserad lösning upplevs en osäkerhet om anbudshandlingar kommit fram.
- Några leverantörer påpekade att man saknade möjligheten att skriva under elektroniskt, via e-signatur.

Slutligen bör det dock noteras att analysen av intervjuvaren ger vid handen att inte alla leverantörer upplevt att de har utmaningar som de har att hantera i samband med offentlig e-upphandling.

3.3.4 Framtida trender

Från leverantörernas sida förväntar man sig att myndigheternas e-upphandling kommer att öka under de närmaste 5–10 åren. Det finns en förhoppning att utvecklingen går mot en förenklad och helt elektronisk upphandlingsprocess samt att pris kommer att få mindre betydelse som utvärderingskriterium i framtiden. Flera av leverantörerna menar dock att fokus på andra kriterier än pris visserligen kan leda till ett ökat antal överklaganden under en tid men att det borde vara ett övergående problem vartefter praxis utvecklas.

Leverantörerna förutser även att utvecklingen går mot att ett ekosystem växer fram inom e-upphandling där alltfler tjänster kopplade till e-upphandling kommer att kunna erbjudas.

4 Slutsatser

I detta avsnitt kommer det samlade resultaten från expertintervjuer, intervjuer med de upphandlande myndigheterna, enkätundersökning med de upphandlande myndigheterna och intervjuer med leverantörer till upphandlande myndigheter att presenteras.

Studien visar att Sverige har goda förutsättningar att kunna uppnå obligatoriet. 84 procent av de upphandlande myndigheterna som besvarat undersökningen använder redan elektronisk kommunikation vid genomförandet av annonserade upphandlingar och uppfyller därmed obligatoriet. En klar majoritet (89 procent) av de upphandlande myndigheterna upplever inga svårigheter att leva upp till obligatoriet. De flesta kommuner och landsting (92 procent) använder redan någon form av e-upphandling, medan 24 procent av de statliga myndigheterna ännu inte introducerat detta. 80 procent av de upphandlande myndigheterna som introducerat någon form av e-upphandling använder sig av en plattformslösning/system. Resterande 20 procent har en dokumentbaserad e-upphandlingslösning. De flesta upphandlande myndigheter uppger att alla typer av varor och tjänster kan upphandlas elektroniskt. Av de upphandlande myndigheterna som infört e-upphandling uppger endast 22 procent att det finns varor och tjänster som inte upphandlas elektroniskt idag. Det gäller framförallt entreprenad och konsulttjänster.

Bland de upphandlande myndigheterna som har infört någon form av e-upphandling varierar antalet moment som hanteras elektroniskt. Många upphandlande myndigheter använder inte e-upphandlingslösningarna fullt ut ännu. Resultaten visar dock att de som har använt systemen under längre tid tenderar att hantera fler moment elektroniskt och de tenderar också att uppleva fler fördelar/nyttor med e-upphandling. De främsta upplevda fördelarna/nyttor med e-upphandling är att den upphandlande myndigheten slipper hantera papper, får en samlad dokumentation, att samma information går ut till alla anbudsgivare, att kommunikationen med anbudsgivare förenklas och att en säker anbudsöppning enligt lagkraven förenklas. Resultaten visar att upphandlande myndigheter inte upplever några större utmaningar eller hinder med införandet och användningen av e-upphandling.

Mycket få upphandlande myndigheter utvärderar e-upphandlingsprocessen systematiskt och än färre utvärderar ekonomiska konsekvenser från införandet av e-upphandling. Det är dock hela 70 procent som upplever att e-upphandling medfört besparingar. Generellt bedöms besparingar vid övergång till e-upphandling vara högre för upphandlande myndigheter som har infört en plattformslösning jämfört med de som har en dokumentbaserad lösning. De upphandlande myndigheterna bedömer att övergången till e-upphandling framförallt har medfört följande förändringar: effektiviteten och transparensen i

upphandlingsprocessen har ökat, risken för ofullständiga anbud har minskat och den totala tidsåtgången per upphandling har minskat.

Det stöd som upphandlande myndigheter tycker är viktigast är att de erbjuds en kostnadsfri nationell databas där alla förekommande upphandlingar finns samlade, stöd och experthjälp i e-upphandlingsfrågor, utformning av mallar för exempelvis förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller samt kostnadsfria utbildningar i e-upphandling.

Även om svaren avseende leverantörernas perspektiv inte är generaliserbara till hela populationen visar resultaten från intervjuerna att leverantörer till upphandlande myndigheter är positiva till e-upphandling. De upplever att införandet av e-upphandling har medfört ett flertal fördelar såsom kortare anbudstider, tydligare process och minskad pappershantering. Införandet av e-upphandling upplevs dock samtidigt ha medfört att upphandlingsprocessen blivit mer centraliserad, opersonlig, mekanisk och mer fokuserad på pris.

Såväl upphandlande myndigheter som deras leverantörer ser positivt på den framtida utvecklingen av offentlig e-upphandling och tror att utvecklingen går mot en förenklad och helt elektronisk upphandlingsprocess.

5 Referenser

EU Kommissionen, 2012. COM (2012) 179, En strategi för e-upphandling.

Kammarkollegiet, Upphandlingsstödet, 2013. Rapport: Uppföljning 2012 av upphandlande myndigheters användning av e-upphandling.

Kammarkollegiet, Upphandlingsstödet, 2014. Kammarkollegiets rapportering av uppdraget angående förstudie avseende elektronisk upphandling.

Konkurrensverket, 2009. Uppdragsforskningsrapport 2009:4 Effektivare offentlig upphandling – problem och åtgärder ur ett rättsekonomiskt perspektiv.

Konkurrensverket, 2014. Rapport, Uppdrag angående förstudie avseende elektronisk upphandling, S2013/8859/RU.

NUTEK, 2009. R 2009:4 Offentliga upphandlingar och elektroniska upphandlingssystem. En kartläggning av hur elektroniska upphandlingssystem kan minska företagens administrativa kostnader vid upphandlingar.

Regeringskansliet, 2014. Färdplan för den offentliga upphandlingen.

SOU 2011:73 Upphandlingsregelverkets samhällsekonomiska effektivitet.



Adress 103 85 Stockholm

Telefon 08-700 16 00

Fax 08-24 55 43

konkurrensverket@kkv.se

www.konkurrensverket.se