



Statens
servicecenter

Rapport

Digital kvittohantering

Förstudie eSam



Datum: 2018-09-25
Diarienummer: 2018-00581-1.8
Rapportnummer: R:010
ISBN: 978-91-88631-15-2
Version: 01.00

Statens servicecenter
FE 15
801 71 Gävle

Telefon: 0771-456 000
E-post: registrator@statenssc.se
www.statenssc.se

eSam styrgrupp

Digital kvittohantering – förstudie

Statens servicecenter fick hösten 2017 i uppdrag av eSams styrgrupp att genomföra en förstudie om digital kvittohantering. Förstudien har genomförts i samarbete med Skatteverket och Ekonomistyrningsverket och syftet har varit att kartlägga förutsättningarna för statliga myndigheter att gå över till digital kvittohantering. Arbetsförmedlingen och Riksarkivet har ingått i arbetsgruppen.

Föreliggande rapport är ett koncentrat av en längre rapport som arbetsgruppen har levererat. Det är Statens servicecenter som ansvarar för att överlämna den sammanfattande rapporten från förstudie Digital kvittohantering till eSam.

Statens servicecenter överlämnar härmed *Rapport från förstudie Digital kvittohantering*.

I detta ärende har generaldirektör Thomas Pålsson beslutat efter föredragning av avdelningschef Gunilla Bruun. I den slutliga handläggningen har också chefsjurist Gustaf Johnssén deltagit.

Thomas Pålsson

Gunilla Bruun

Innehållsförteckning

Sammanfattning	6
1 Begrepp.....	8
2 Nuläge	10
3 Fördelar med digital kvittohantering	12
4 Kvittohantering i tre olika flöden.....	13
4.1 Kvitton som inte är kopplade till utlägg för myndigheten.....	13
4.2 Kvitton som är kopplade till utlägg för myndigheten.....	13
4.3 Fakturor med manuella underlag och kvitton	13
5 Regelverk	15
6 Förslag	16
6.1 Papperskvitton som inte avser utlägg för myndighetens räkning tas bort	16
6.2 Myndigheterna ökar sina ansträngningar att använda elektroniska beställningar och elektroniska fakturor.....	17
6.3 Fortsatt myndighetssamverkan med att införa digital kvittohantering .	18

Sammanfattning

Förstudien har bedrivits i samverkan mellan Skatteverket, Ekonomistyrningsverket och Statens servicecenter. Arbetsförmedlingen och Riksarkivet har ingått i arbetsgruppen.

Syftet med förstudien har varit att kartlägga förutsättningarna för att minska mängden papperskvitton och den manuella hanteringen, antingen genom att ta bort källan till behovet av den manuella hanteringen alternativt ersätta med en digital hantering. Idag hanterar myndigheterna stora volymer manuella kvitton och andra manuella fakturaunderlag. Om dessa kan ersättas med digitala flöden skapas resurs- och tidsvinster med högre kostnadseffektivitet som följd.

Kartläggningen visar att kvitton och manuella underlag förekommer i tre flöden:

1. Kvitton som inte är kopplade till utlägg för myndigheten
2. Kvitton som är kopplade till utlägg för myndigheten
3. Fakturor med manuella underlag och kvitton

Arbetsgruppen har kommit fram till att det finns konkreta åtgärder som myndigheterna omgående kan vidta för att minska den manuella hanteringen. Den bedömer att den snabbaste förändringen kan uppnås för kvitton som inte är kopplade till utlägg för myndighetens räkning och föreslår att statliga myndigheter inte ska acceptera papperskvitton i detta flöde. Statens servicecenter delar arbetsgruppens bedömning och föreslår att det startas ett myndighetsgemensamt projekt med ett sådant uppdrag. Statens servicecenter är berett att driva och samordna genomförandet av en sådan förändring.

En annan åtgärd arbetsgruppen föreslår är att myndigheterna ytterligare ska öka sina ansträngningar för att använda elektroniska beställningar och elektroniska fakturor för att reducera förekomsten av kvitton och manuella underlag. Ekonomistyrningsverket har haft i uppdrag att följa upp hur myndigheterna arbetar med elektronisk handel (e-handel). Resultatet från den senaste uppföljningen, visar att det finns en fortsatt outnyttjad potential för e-handel i staten.

Det krävs fortsatt utredning och analys för att ta fram konkreta förslag på hur den digitala hanteringen av kvitton som avser utlägg för myndighetens räkning och fakturor med manuella underlag ska se ut. Arbetsgruppen bedömer att en avgörande fråga i det fortsatta arbetet är att komma fram till vilken infrastruktur och vilken standard som ska tillämpas för att skapa breda och kostnadseffektiva digitala

lösningar. Det vore önskvärt om det i framtiden finns en öppen standard som är kostnadsfri att använda. Vidare anser arbetsgruppen att det fortsatta arbetet bör involvera representanter från offentlig sektor, branschorganisationer och leverantörer för att ta fram formella krav och gemensamma standarder som leder till enhetliga gränssnitt för informationsutbytet mellan köpare och säljare.

Ekonomistyrningsverket har tidigare haft regeringens uppdrag att driva ett liknande arbete inom e-handel. Statens servicecenter föreslår att en arbetsgrupp tillsätts med uppdrag att ta fram förslag på hur det fortsatta arbetet ska bedrivas i samverkan med andra aktörer. Mot bakgrund av det uppdrag och de instruktionsenliga uppgifter som Myndigheten för digital förvaltning har, föreslår Statens servicecenter att det fortsatta arbetet leds och samordnas av den.

1 Begrepp

Under arbetets gång har arbetsgruppen använt begreppen ”digitala kvitton” och ”elektroniska kvitton”. Nedan framgår hur begreppen används i denna rapport. Det finns andra, mer precisa definitioner, syftet här är endast att underlätta för läsaren att förstå hur de används i det här sammanhanget.

Digitala kvitton

Med digitala kvitton avses ett kassakvitto som kan läsas och hanteras maskinellt genom någon form av standard och enhetligt gränssnitt. Däremot anses inte bildformat, t.ex. pdf-fil, vara ett digitalt kvitto. Framför allt därför att ett bildformat är en spegling av papperskvittot och om papperskvittot saknar nödvändig information kommer bildformatet också att göra det.

Ett digitalt kvitto ska innehålla all nödvändig bokföringsinformation och utgör original i redovisningen.

Digital hantering

Digital hantering innebär att kvitton och andra manuella underlag hanteras digitalt i hela flödet. Kvittot kan läsas maskinellt och innehåller all nödvändig information och utgör underlag för redovisning och arkivering.

En helt digital hantering ger även bättre möjligheter att använda systemkontroller för att säkerställa att ett och samma kvitto inte redovisas flera gånger.

Elektroniska kvitton

Med elektroniska kvitton avses ett kassakvitto eller annat manuellt underlag som inte skrivs ut i pappersform utan som tas fram och skickas i elektronisk form. Det kan vara i form av pdf-filer eller att kvitton fotograferas eller skannas in.

Ett elektroniskt kvitto kan vara ett original och utgöra underlag i redovisningen beroende på om det innehåller all nödvändig räkenskapsinformation.

Elektronisk hantering

Kvitton hanteras elektroniskt och utskrift av papperskvitton förekommer inte. Dock förekommer vissa manuella moment t.ex. att

den anställda skannar in ett kvitto eller bifogar ett elektroniskt kvitto. Hanteringen förutsätter dock inte att det elektroniska kvittot kan läsas maskinellt d.v.s. bildformat accepteras.

2 Nuläge

För närvarande finns det ingen gemensam standard gällande digital kvittohantering för offentlig sektor. Initiativ har tidigare lyfts inom exempelvis SFTI (Single Face To Industry), men än så länge finns ingen gemensam lösning.

Tillväxtverket har i en rapport 2016¹ konstaterat att det främst är kundens krav på vad som är gynnsamt för varan eller tjänsten som är avgörande för valet av fakturerings- eller kvittosystem. I rapportens slutsatser framhålls att incitamenten för företagen att övergå till digital fakturering och kvittohantering bedöms vara svaga.

Under förstudiearbetets gång har arbetsgruppen varit i kontakt med rådet för kassa- och betalsystem som arbetar med att ta fram en standard för digitala kvitton; Swedish Digital Receipt Standard (SDRS). Under våren 2018 har rådet fokuserat på att ta fram standarden. I det fortsatta arbetet ingår bland annat att ta fram modeller för hur informationsflödena ska se ut och fungera t.ex. hur identifiering eller autentisering av avsändare och mottagare ska gå till. Vad vi förstår är SDRS inte tänkt att vara öppen och kostnadsfri.

Det finns ett antal aktörer på marknaden som säljer tjänster för elektronisk kvittohantering. Funktionaliteten innebär generellt att användaren tar en bild av kvittot via en applikation på mobiltelefonen, alternativt får kvittot elektroniskt via mejl. Sådana applikationer används vanligtvis inte av myndigheter, eftersom lösningarna inte alltid tillgodoser de krav som lagar och förordningar ställer på myndigheternas redovisning, arkivering och interna kontroll.

Marknaden erbjuder även förmån- och kompensationsportaler som en alternativ lösning för kvittohantering som inte är kopplade till utlägg för myndighetens räkning. Funktionaliteten innebär generellt att medarbetaren själv begär ersättning via förmånsportalen genom att ladda upp kvittot (en elektronisk kopia), manuellt registrerar svar på frågor om innehållet på kvittot samt kontrollerar att uppgifterna stämmer. Portaler av det här slaget innebär en viss effektivisering av hanteringen, men medför även en initial investering för myndigheten samt har vissa begränsningar i effektiviseringspotential för de riktigt stora volymerna.

¹ Rapport "Åtgärder för en ökad användning i företagen av elektroniska fakturor och kvitton" (Å2016-000911)

Myndigheternas vanligaste hantering av kvitton idag framgår av avsnitt 4.

3 Fördelar med digital kvittohantering

Hantering av papperskvitton och manuella underlag är tidskrävande och har en negativ miljöpåverkan. Statliga myndigheter hanterar varje år en stor mängd kvitton som ska granskas, bokföras och arkiveras.

Fördelarna med digitala kvitton är många:

- Färre pappersutskrifter minskar miljöpåverkan
- Tidsbesparing med ett enklare arbetsflöde när den anställda och chefer inte behöver hantera pappersutskrifter
- Förbättrad intern kontroll genom fler systemkontroller och minskad risk för fel på grund av manuell hantering
- Kvitton försvinner inte i hanteringen
- Minskade volymer för arkivering

Dessutom får mottagaren det lättare att spara och hitta kvitton. Den utökade tillgången till digitala brevlådor underlättar användningen. Digitala kvitton är godkända som underlag i redovisningen vilket minskar tiden för komplettering av uppgifter och manuell hantering av kvitton och manuella underlag.

4 Kvittohantering i tre olika flöden

Arbetsgruppens kartläggning visar att myndigheternas hantering av kvitton och andra manuella underlag kan beskrivas i tre olika flöden.

4.1 Kvitton som inte är kopplade till utlägg för myndigheten

Anställda på statliga myndigheter har som regel tillgång till olika personalförmåner. En sådan förmån är att anställda får ersättning för t.ex. friskvård, läkemedel och sjukvård. Den anställde gör utlægget i egenskap av privatperson. Att den anställde kan begära ersättning för utlæggen utgör en personalförmån och är inte kopplat till att den anställde agerat för arbetsgivarens räkning.

Den anställde begär ersättning för sitt utlägg vanligtvis genom att redovisa utlægget i lönesystemet och får ersättningen utbetald på kommande löneutbetalning.

4.2 Kvitton som är kopplade till utlägg för myndigheten

I andra sammanhang gör den anställde utlägg i sin tjänsteutövning och får kvitton som avser utlägg för myndighetens räkning. Det kan gälla utlägg för exempelvis intern representation (fikabröd, mat), litteratur och resor.

Det är oftast ingen skillnad hur den anställde begär ersättning för utlægget jämfört med kvitton som inte är kopplade till utlägg för myndigheten. Även i det här fallet görs utläggsredovisningen i lönesystemet och ersättningen betalas ut vid kommande löneutbetalning.

4.3 Fakturor med manuella underlag och kvitton

Det tredje flödet avser fakturor till myndigheten som måste kompletteras med manuella underlag eller kvitton. När en faktura eller ett kvitto från leverantören inte innehåller tillräcklig information, t.ex. om vad som köpts, aktuell moms etc. måste det underlaget kompletteras.

Kompletteringar i form av kvitton eller andra manuella underlag behövs som regel i följande fall:

- a) fakturor från betalkort med förmedlare av betaltjänst

- b) fakturor från betalkort som är inköpskort (exempelvis bensinkort)
- c) fakturor från myndighetskort (exempelvis vid tillfälliga utlandsprojekt)
- d) fakturor gällande representation
- e) andra inköp som görs mot faktura

I detta flöde avses betalkort där myndigheten är betalningsansvarig. (Utlägg gjorda med betalkort där den anställda är betalningsansvarig hanteras genom att den anställda lämnar in kvitto och får ersättning, se 4.2).

5 Regelverk

De lagar, förordningar och föreskrifter som vi har bedömt vara centrala för kvittohantering är:

- Förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring
- Arkivlagen (1990:782)
- Arkivförordningen (1991:446)
- Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS2015:2) om gallring och utlån av räkenskapsinformation m.m.
- Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS2006:5) om gallring av handlingar tillkomna inom löne- och personaladministrativ verksamhet
- Förordningen (2002:831) om myndigheters rätt till kompensation för ingående mervärdesskatt

Ett kvitto är en verifikation av en ekonomisk händelse. Den är därmed räkenskapsinformation som ska bevaras i enlighet med arkivlagstiftningen.

Det som är avgörande för vilka lagar och regler som gäller för hanteringen av kvitton och manuella underlag är när det anses ha inträffat en ekonomisk händelse hos myndigheten och när handlingen anses inkommen till myndigheten. Detta får bedömas utifrån den anställdes roll i den affärstransaktion som genererat kvittot, alltså om den anställda agerat i affärstransaktionen för egen räkning eller för myndighetens räkning. Frågan om vad som är allmän handling hos en myndighet avgörs av den enskilda myndigheten, eller i sista hand i domstol.

I den här rapporten har vi utgått från att så snart den anställda har agerat för myndighetens räkning ska kvittohanteringen svara upp mot alla regler som ställer krav på myndigheternas räkenskapsinformation, momsredovisning och arkivering. Det innebär – lite förenklat – att framtida lösningar för digital kvittohantering är mer komplexa för kvitton som är kopplade till utlägg för myndigheten och fakturor med manuella underlag och kvitton. Det är enklare att hitta lösningar för hanteringen av kvitton som inte är kopplade till utlägg för myndigheten.

6 Förslag

Utifrån målsättningen att öka digitaliseringen, göra besparingar för staten, minska administrationen och bidra till minskad miljöpåverkan lämnar arbetsgruppen tre konkreta förslag till åtgärder och fortsatt arbete.

6.1 Papperskvitton som inte avser utlägg för myndighetens räkning tas bort

När det gäller utlägg för friskvård, läkemedel och sjukvård är det något som det anställde gör i egenskap av privatperson. Att den anställde kan begära ersättning för utläggen utgör en personalförmån och är inte kopplat till att den anställde agerat för arbetsgivarens räkning.

Den ekonomiska händelsen hos myndigheten inträffar inte förrän den anställde begär ersättning för sitt utlägg. Om myndigheterna ställer krav på att de anställda ska skanna in sina kvitton i samband med utläggsredovisningen, slipper myndigheten hantera stora volymer papperskvitton. Även om den anställde får ett papperskvitto i samband med sitt utlägg, är det inskannade kvittot den handling som kommit in till myndigheten.

Arbetsgruppens förslag innebär att ansvaret för att kvitton skannas eller skickas in elektroniskt läggs på den anställde.

Förslaget kommer att kunna väcka ett visst motstånd hos de anställda initialt, men vår bedömning är att flertalet anställda redan idag har tillgång till utrustning för att skanna dokument och det bör även vara möjligt för anställda att använda arbetsgivarens utrustning. Det blir också vanligare och vanligare att kvitton skickas elektroniskt till mottagaren. Hindren till att sluta acceptera papperskvitton bör vara övergående.

Vidare föreslår arbetsgruppen att genomförandet bör bedrivas på ett samordnat sätt mellan de myndigheter som är beredda att gå vidare med förslaget. Tidpunkten för en förändring bör planeras med god framförhållning och tid för att ta fram vägledningar och göra eventuella systemanpassningar. Statens servicecenter är berett att vara drivande och samordnande i en sådan myndighetssamverkan.

6.2 Myndigheterna ökar sina ansträngningar att använda elektroniska beställningar och elektroniska fakturor

Om myndighetens inköp i större utsträckning görs i form av elektroniska beställningar utifrån de upphandlade avtalen skulle mängden papperskvitton och manuella underlag kunna reduceras till förmån för en ökad mängd elektroniska fakturor. Det betyder kort och gott att källan till att kvitton skapas tas bort, genom att kanalisera inköpen mot myndighetens upphandlade avtal.

Myndigheter ska redan idag göra sina beställningar elektroniskt². Både Ekonomistyrningsverket och Statens servicecenter har i sina olika roller aktivt arbetat för att öka användningen av elektronisk handel (e-handel) i staten. Ekonomistyrningsverket har haft i uppdrag att följa upp hur myndigheterna arbetar med e-handel. Resultatet från den senaste uppföljningen, visar att det finns en fortsatt outnyttjad potential för e-handel i staten.

Det har under många år pågått arbete med att öka myndigheternas användning av e-handel, men vi kan i förstudien konstatera att myndigheterna skulle behöva lägga ännu större vikt vid och ha ännu tydligare styrning av inköp på upphandlade avtal än vad som generellt förekommer idag. Det bör samtidigt poängteras att även med ökad styrning försvinner naturligtvis inte alla inköp som görs utanför e-handelssystemet, men ambitionen måste vara att den volymen ska vara väldigt liten.

Förslaget ligger samtidigt i linje med andra direktiv som är aktuella på området, där till exempel den kommande lagen om obligatorisk e-faktura till offentlig sektor³ är ett viktigt led i att minska den manuella pappershanteringen i samband med inköp inom offentlig sektor. Från och med datumet för lagens ikraftträdande är det inte längre tillåtet för leverantörer att skicka pappersfakturor till följd av offentliga inköp. Denna övergång till elektronisk hantering beräknas ge effektiviseringsvinster på 1,4 miljarder över en sjuårsperiod⁴. Lagen bedöms ge positiva effekter även på övriga delar inom elektronisk

² Myndigheter med fler än 50 anställda ska göra sina utgående beställningar av varor och tjänster elektroniskt. Se Förordning (2003:770) om myndigheters elektroniska informationsutbyte.

³ Lag (2018:1277) om elektroniska fakturor till följd av offentlig upphandling träder i kraft den första april 2019.

⁴ <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2018/03/prop.-201718153/>

handel på sikt, så som ett ökat antal elektroniska beställningar och en ökad kontroll över inköpen inom offentliga organisationer. Detta kan i sin tur förväntas leda till fler köp på myndighetens upphandlade avtal.

I den här delen lägger arbetsgruppen inga förslag på aktiviteter i form av genomförandeprojekt eller nya arbetsgrupper eftersom det redan finns krav på myndigheterna att tillämpa e-handel. Det är dock på sin plats att poängtera att tidskrävande hantering av kvitton och manuella underlag kan reduceras genom att ta bort källan till det manuella underlaget och att ökad användning av elektroniska beställningar och elektroniska fakturor är ett led i det arbetet.

6.3 Fortsatt myndighetssamverkan med att införa digital kvittohantering

Det finns redan idag olika lösningar för att hantera kvitton elektroniskt och det pågår flera utvecklingsinitiativ för att ta fram bredare digitala lösningar. Kvitton som uppstår till följd av utlägg som görs för myndighetens räkning och fakturor som behöver kompletteras med kvitton eller manuella underlag utgör alla ekonomiska händelser hos myndigheten. Det innebär att regelverkens krav på bokföring, momsredovisning, arkivering och intern kontroll måste tillgodoses. Nuvarande lösningar möter inte alla krav utan behöver utvecklas.

Framtida digitala lösningar ska vara hållbara och kostnadseffektiva och ha som utgångspunkt att det inte framställs något papperskvitto överhuvudtaget. För att nå en sådan målsättning är det nödvändigt att komma fram till vilken infrastruktur och vilken standard som ska tillämpas när kvitton ställs ut och skickas. Det fortsatta arbetet bör involvera representanter från offentlig sektor, branschorganisationer och leverantörer för att ta fram formella krav och gemensamma standarder som leder till enhetliga gränssnitt för informationsutbytet mellan köpare och säljare.

Statens servicecenter föreslår att en arbetsgrupp tillsätts med uppdrag att ta fram förslag på hur det fortsatta arbetet ska bedrivas i samverkan med andra aktörer. Mot bakgrund av det uppdrag och de instruktionsenliga uppgifter som Myndigheten för digital förvaltning har, föreslår vi att det fortsatta arbetet leds och samordnas av den.