
Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

Høring - Utkast til forskrift om elektronisk faktura i offentlige anskaffelser

Vi viser til brev 30. august 2018 angående høring av nevnte sak, med høringsfrist 1. november 2018.

Direktoratet for økonomistyrings (DFØ) rolle og oppgaver er avgrenset til statlig forvaltning. Vi gjør derfor oppmerksom på at vi i dette høringssvaret ikke har tatt standpunkt til om de foreslåtte kravene også bør omfatte andre offentlige oppdragsgivere.

I digitaliseringsrundskrivet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) er det allerede stilt krav til statlige virksomheter at de ved nye avtaler om anskaffelse av varer og tjenester skal kreve at leverandører sender faktura i EHF-formatet. Forslaget til ny forskrift innebærer derfor ikke større endringer for disse virksomhetene på dette punktet, utover å tydeliggjøre hvilke kontrakter kravet gjelder for. DFØ er positiv til at kravet tas inn i en forskrift med hjemmel i lov om offentlige anskaffelser.

DFØs kommentarer og synspunkter på departementets spørsmål

I høringsbrevet ber departementet høringsinstansene ta stilling til følgende tre spørsmål:

- 1) *Skal alle offentlige oppdragsgivere pålegges å stille krav om elektronisk fakturering i alle kontrakter som inngås etter anskaffelsesloven, dvs. alle anskaffelser over NOK 100.000?*

Som nevnt innledningsvis er DFØ positiv til at statlige virksomheter blir omfattet av et slikt pålegg i en ny forskrift med hjemmel i lov om offentlige anskaffelser. Vi savner likevel en presisering der det klargjøres hvorvidt forskriften erstatter kravet i digitaliseringsrundskrivet, jf. krav om elektronisk faktura fra leverandører i *alle* nye avtaler som inngås.

DFØ anbefaler at det stilles krav om elektronisk faktura uavhengig av beløp.

- 2) *Skal alle offentlige oppdragsgivere pålegges å rapportere andel faktura de mottar som elektronisk faktura i standardformatet?*

DFØ har ikke merknader til at et slikt krav innføres for statlige virksomheter. Vi mener likevel at innføring av nye rapporteringskrav som krever ressurser hos virksomhetene bør være godt begrunnet.

- 3) *Skal offentlige oppdragsgivere som håndterer faktura med sensitivt innhold pålegges også å håndtere denne type faktura elektronisk i standardformatet?*



Det fremgår av høringsnotatet at KMD vurderer å gi Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) i oppdrag å legge til rette for at det finnes tilfredsstillende markedsbaserte tekniske sikringsløsninger som ivaretar behovet for sikring av fakturaer med sensitivt innhold. Vi oppfatter at et viktig grunnlag for å gjøre kravet om elektronisk faktura gjeldende også for fakturaer med sensitivt innhold, er at slike markedsbaserte sikringsløsninger er tilgjengelig for leverandører til offentlige oppdragsgivere. I den forbindelse bør det tas hensyn til kostnadene ved bruk av de aktuelle sikringsløsningene, jf. at formålet med den foreslåtte nye forskriften blant annet er å fremme effektiv fakturahåndtering i offentlige anskaffelser.

DFØ er positiv til at statlige oppdragsgivere som håndterer fakturaer med sensitivt innhold, også blir pålagt å behandle disse elektronisk i standardformatet. Vi vil imidlertid anbefale at tidspunktet for ikrafttredelse av et slikt krav blir vurdert nærmere, og i sammenheng med tilgjengelige sikringsløsninger (jf. omtale over).

Det fremgår av § 8 i forskriftsutkastet at forskriften foreslås å tre i kraft 1. januar 2019, mens det av § 7 fremgår at Difi etter søknad kan gi dispensasjon fra kravet om å kreve elektronisk faktura (også) der disse har et sensitivt innhold (jf. forskriftsutkastet § 6). Etter vår vurdering bør en søke å unngå en situasjon der en stor andel av de aktuelle virksomhetene må søke om dispensasjon på grunn av at det eventuelt ikke er tilgjengelig tilfredsstillende og effektive sikringsløsninger i markedet. Vi viser også til kommentar nedenfor til formuleringen av § 6.

I tillegg ber KMD på side 8 i høringsnotatet om høringsinstansenes syn på forslaget om en mulig kontroll- og tilsynsfunksjon hos Difi. Det fremgår av notatet at en slik tilsynsfunksjon ennå ikke er utredet og konsekvensvurdert. Notatet sier også lite både om behovet og om mulige opplegg og innhold i en slik funksjon. Vi finner det derfor vanskelig å ta stilling til forslaget. Vi anbefaler at spørsmålet blir utredet før en eventuelt tar inn omtale av funksjonen i forskriften.

DFØs øvrige kommentarer

a) Departementet foreslår at forskriften unntatt § 5 første og annet ledd skal tre i kraft fra 1. januar 2019. EU har derimot satt fristen for innføring av EHF versjon 3.0 til 18. april 2019. Vi mener at departementets fremskyndede frist er noe uhensiktsmessig. For brukerne vil det blant annet kunne medføre behov for ekstra bemanning på helligdagene rundt jul og nyttårsskiftet. I tillegg er vi kjent med at flere leverandører heller ikke gjennomfører systemtilpasninger mot årsslutt. Det bør også tas hensyn til at eventuelle formatendringer kan komme rett før lansering i EU.

b) På side 8 i høringsnotatet fremgår i tilknytning til § 7 *Kontroll og tilsyn* blant annet følgende:

«For statlige virksomheter bør Difi samordne og koordinere kontrollvirksomheten med Direktoratet for økonomistyring – DFØ – som har ansvar for en stor del av inngående elektronisk fakturaer til staten, og kan tenkes å få en utvidet funksjon på området elektronisk faktura generelt.»

Vi vil for ordens skyld presisere at DFØ som forvalter av økonomiregelverket for staten, *ikke* har en kontroll- og tilsynsfunksjon overfor de statlige virksomhetene. Det er derfor uklart hva departementet definerer som DFØs rolle i dette arbeidet, og hvilke oppgaver som eventuelt ligger til en utvidet funksjon. Vi støtter forslaget om at en eventuell tilsynsfunksjon og tilhørende rapporteringsplikt blir utredet nærmere.

I tillegg ønsker vi å korrigere opplysningen om at DFØ har *ansvar* for en stor del av inngående elektroniske fakturaer til staten. Det korrekte er at DFØ *håndterer* disse.

c) § 3 inneholder en definisjon av elektronisk faktura. Vi savner en omtale i høringsnotatet der den foreslåtte definisjonen sammenholdes med definisjonen etter Norsk bokføringsstandard (NBS) 4, punkt 3.1: «En elektronisk faktura er et salgsdokument hvor innholdet overføres elektronisk fra selger til kjøper, og kan importeres i kjøpers regnskapssystem og behandles maskinelt.»

Det vil være en fordel med større likhet i definisjoner mellom privat og offentlig virksomhet, og at bakgrunnen for ev. avvik blir tydelig formidlet. På side 5 vises det til en definisjon av elektronisk faktura der kilden oppgis å være DFØ. For ordens skyld vil vi gjøre oppmerksom på at denne definisjonen ikke er utformet av DFØ.

d) Vi har merket oss at det i § 4 i forskriftsutkastet er lagt opp til å regulere hvilke konkrete formater som er godkjente standardformater, samtidig som det henvises til Referansekatalogen på Difis nettsider. Vi har to kommentarer til dette:

Vi antar at det foreslåtte opplegget innebærer at de aktuelle standardene også (fortsatt) blir regulert i forskrift om IT-standarder i offentlig forvaltning (jf. § 10 i forskrift 5.4.2013 nr. 959). Etter DFØs vurdering bør en primært unngå en eventuell slik «dobbelregulering» av samme krav i to forskrifter. Det har tidligere vært eksempel på avvik i kravene mellom ulike regelverk på det aktuelle området (nedfelt hhv. i digitaliseringsrundskrivet, forskrift om IT-standarder i offentlig forvaltning og bestemmelser om økonomistyring i staten), blant annet på grunn av at regelverkene ikke har blitt oppdatert på samme tidspunkt. Gjentak av krav – i stedet for f.eks. henvisninger – øker risikoen for at det oppstår slike midlertidige avvik mellom regelverkene.

Videre anbefaler vi å vurdere nærmere om det er tilstrekkelig at en oversikt over de godkjente standardformatene fremgår av Difis nettsider, i stedet for at de både skal fremgå av forskriften og med en henvisning til difi.no. Det vil gjøre det enklere å endre og oppdatere oversikten over gjeldende standardformater for elektronisk faktura.

e) I punkt 2.2 *Problemstillinger* i høringsnotatet, uttales følgende:

«Videre ønsker Departementet å gjøre det tydelig hva offentlige oppdragsgivere som opplever at leverandører ikke etterlever kravet om elektronisk fakturering kan foreta seg overfor leverandørene (...).»

Av forskriftens § 5 andre ledd fremgår det at oppdragsgiver kan holde tilbake betaling dersom leverandøren ikke etterkommer krav om bruk av elektronisk faktura «stilt i medhold av første ledd». Vi oppfatter dette slik at grunnlaget for eventuelt å holde tilbake betaling ikke er forskriften om elektronisk faktura i offentlige anskaffelser, men krav som oppdragsgiverne selv må innarbeide i konkurransegrunnlag og i avtaler med leverandørene. Hvis vi har oppfattet dette korrekt, vil ikke den nye forskriften innebære noen realitetsendringer fra dagens situasjon.

På dette området mener vi at det vil være et behov for både tydelighet og god veiledning av virksomhetene, slik at de ikke kommer opp i situasjoner hvor de holder tilbake betaling uten å ha et juridisk holdbart grunnlag for det.

En del virksomheter vil sannsynligvis misforstå § 5 andre ledd slik at forskriften gir et slikt grunnlag *i seg selv*. Det er i så fall svært uheldig. Vi anbefaler derfor at KMD vurderer formuleringen av paragrafen nærmere. Omtalen i høringsnotatet av dette temaet er for øvrig ganske kortfattet. Det fremgår for eksempel

ikke om forholdet til andre lover, herunder forsinkelsesrenteloven, er vurdert og hvilken relevans de eventuelt har for spørsmålet om å kunne holde tilbake betaling.

f) Slik § 6 om faktura eller fakturagrunnlag med sensitivt innhold er formulert, er det nærliggende å lese det slik at virksomhetene som er omfattet av forskriften, selv har myndighet til å vurdere om det er grunnlag for å fravike kravet om elektronisk faktura. Det fremgår imidlertid av § 7 at Difi etter søknad kan gi dispensasjon fra kravet. § 6 er også tung rent språklig, med én lang setning og med dobbelt unntak («kan ... fravikes, med mindre ...»). Departementet bør se nærmere på formuleringen av § 6, og i den forbindelse også vurdere om omtalen av dispensasjonsadgangen bør flyttes fra § 7 til § 6 (jf. at den ikke passer godt inn i en paragraf som etter overskriften omhandler kontroll og tilsyn). Vi viser for øvrig til omtalen over i forbindelse med det tredje høringsspørsmålet.

g) Vi antar at det er en skrivefeil i § 8 *Ikrafttredelse*, og at det ikke er § 5 det er ment å vise til, jf. at resten av forskriften gir lite mening uten kravet i § 5 første ledd om at oppdragsgiver i sine kontrakter skal stille krav om bruk av elektronisk faktura.

Vennlig hilsen

Heidi Rindal Jakobsen
økonomisjef

Herdis Øye
seniorrådgiver

Brevet er elektronisk godkjent og sendes uten underskrift