



Fornyings- og administrasjonsdepartementet
Postboks 8004 Dep
0030 Oslo

Att.: seniorrådgiver Katarina de Brisis

Deres ref.	Deres brev	Vår ref.	Dato
2007/1623-KDB	26.06.2008	2008/00464 FNH/tah 200800072 Spafo/gh	30.09.2008

Forslag om innføring av obligatorisk elektronisk faktura i staten – høring

FNH og Sparebankforeningen viser til Fornyings- og administrasjonsdepartementets høringsbrev 26. juni 2008 med forslag om innføring av obligatorisk faktura i staten. Vedlagt brevet fulgte rapporten ”AGFA – vurderinger og anbefalinger om elektronisk faktura i staten” (datert 25. mars 2008) fra en arbeidsgruppe som var nedsatt av departementet for å utrede muligheten for innføring av krav om elektronisk faktura til staten.

FNH og Sparebankforeningen kan i hovedsak slutte seg til arbeidsgruppens forslag til strategi og virkemiddelbruk. For nærmere utdyping av banknæringens syn og kommentarer viser vi til *vedlagte* notat av 25. september 2008 utarbeidet av Bankenes Standardiseringskontor (BSK).

BSK har i sitt notat besvart og kommentert de problemstillinger som departementet har fremhevet i høringsbrevet, med unntak av spørsmålet om en særlov er det mest egnede virkemiddel for å fastsette krav til næringslivet eller om andre virkemidler bør vurderes. FNH og Sparebankforeningen vil således kommentere dette spørsmålet nedenfor.

Problemstillingen om hjemmelsgrunnlag for et eventuelt pålegg om bruk av elektronisk faktura i staten er nærmere omtalt i vedlegg 3 i arbeidsgruppens rapport på grunnlag av en vurdering utført av FØYEN Advokatfirma DA (FØYEN).

Det mest prinsipielle i denne forbindelse er etter vår mening spørsmålet om det er *nødvendig* å ta i bruk formell lov som virkemiddel for å få selvstendige juridiske personer/virksomheter (fakturaautstedere) til å levere sine fakturaer til staten (fakturamottaker) i elektronisk form. FNH og Sparebankforeningen mener at bruk av formell lov for å tvinge leverandører å konvertere til elektronisk fakturering overfor staten vil være et unødvendig og uforholdsmessig inngripende virkemiddel. Det kan videre ikke være slik at når staten opptrer

som innkjøper skal staten stilles i en bedre rettsposisjon enn private innkjøpere innenfor samme marked. Etter vår vurdering vil en slik lovhjemlet påleggskompetanse lett kunne lede til en urimelig sammenblanding av statens rolle som myndighetsutøver og statens rolle som innkjøper. Fordi et elektronisk fakturasystem bør utformes og tilrettelegges slik at også statens motpart har fordel av det, bør det etter vår mening være unødvendig å lovpålegge plikt for private å ta dette i bruk.

Et alternativt virkemiddel for elektronisk fakturering vil være basert på avtale mellom fakturautsteder og fakturamottaker, kombinert med en åpen, brukervennlig og attraktiv infrastruktur. Det mest betryggende avtalegrunnlaget vil selvsagt bygge på enighet mellom partene, men som også FØYEN redegjør for i rapportvedlegget under pkt 4.2 og 4.4.3 vil det som regel i eksisterende avtaler allerede ligge mekanismer og vilkår som hjemler bruk av eller muliggjør konvertering til elektronisk fakturering.

Som det fremgår har vi større tro på frivillighet fra leverandørenes side kombinert med attraktive incitament fra staten som innkjøper og fakturamottaker. Etter vår erfaring etter mange år med banker som distributører av elektroniske fakturaer til nettbankene, vil leverandørene etter hvert finne det økonomisk og funksjonelt interessant og attraktivt å levere sine fakturaer til staten i elektronisk form dersom det legges til rette for en åpen og funksjonell infrastruktur.

Med vennlig hilsen

for Finansnæringens Hovedorganisasjon

for Sparebankforeningen i Norge

Tore A. Hauglie
fagdirektør

Gunnar Harstad
advokat

Vedlegg: Notat 25.09.08 med kommentarer fra Bankenes Standardiseringskontor (BSK) til rapporten "AGFA – vurderinger og anbefalinger om elektronisk faktura i staten"

BSK's kommentarer til Fornyings- og administrasjonsdepartementets høring om innføring av obligatorisk elektronisk faktura i staten

Dato: 25. september 2008

Det vises til FAD's høringsbrev med ref. 2007/1623-KDB datert 26.6.2008.

Dette dokumentet inneholder kommentarer fra BSK til rapporten "AGFA – vurderinger og anbefalinger om elektronisk faktura i staten".

Dokumentet er sendt som vedlegg til banknæringens felles høringsuttalelse fra Finansnæringens Hovedorganisasjon og Sparebankforeningen.

Generelle kommentarer:

BSK er meget positive til en løsning for standardisert elektronisk faktura til staten. Det som er beskrevet i rapporten er meget bra. Det er helt avgjørende at staten velger en standard og setter en tidsplan. Det er også en klar fordel at det valgte format er internasjonalt.

Som nevnt mener BSK at det som er beskrevet i rapporten er meget bra, men det er områder som må detaljeres ytterligere:

- Bankene har i de siste tiårene arbeidet tett med sine samarbeidspartnere og alle programvareleverandørene, og derigjennom skapt et av verdens mest effektive betalingssystem. Det er viktig at effektivisering av fakturautveksling ikke påvirker disse løsningene negativt. Det er derfor svært viktig at formatet har tilstrekkelig felter for å dekke både nasjonal og internasjonal betalingsformidling.
- Implementasjonsguide for bruk av formatet mangler. Det må utarbeides en meget konkret implementeringsguide slik at muligheten for virksomhetenes spesifikke defineringer unngås. BSK vil få påpeke at bankenes suksess innen betalingsformidling er betydelig påvirket av at bankene har satt ufravikelige regler om hvordan format skal benyttes og hva det skal inneholde.
- Føringer for hvem som skal ivareta rollen som formatforvalter. Denne forvalter må også fortløpende holde seg orientert om hva som skjer i andre land, og da spesielt i Norden og innen EU.
- Det er viktig at det avklares praktiske prinsipper for løsningen. Det tenkes her på hvordan tilpasningsprosessen for den enkelte etat skal gjennomføres, forretningsmodellen mellom etatene og deres meldingsaktører osv.

BSK har vanskelig for å se at det er behov for å skille mellom små og store fakturautstedere, og ser ikke poenget med en omsetningsgrense på 15 millioner.

Det valgte format må så langt som mulig være internasjonalt slik at også fakturaer fra utlandet kan mottas av staten, samt at norske fakturautstedere som tilpasser seg den norske stat også uten for store tilpasninger kan benytte formatet for fremsending av faktura til utlandet.

Det er viktig at statens løsning ikke favoriserer et konkret nettverk. Løsningen må skape åpenhet mellom aktørene i markedet, slik at bedriftene selv kan velge hvordan og gjennom hvem man sender sine elektroniske fakturaer. Vi ønsker å presisere at det er to hovedroller knyttet til fakturautveksling, dette er fakturautsteder og fakturamottaker. Alle andre roller er biroller (tekniske underleverandører). Statens rolle som generell regelsetter er utenfor dette bildet. Statens regler for sine virksomheter må ikke favorisere nåværende eller nye enkeltaktører slik at konkurransesituasjonen mellom underleverandører påvirkes.

Hvis eksisterende nettverk for distribusjon av elektronisk faktura skal være likestilte i Statens løsning, må det også implementeres en åpen løsning for adressering og formidling av denne adresseinformasjonen.

Bankene har etablert et felles nettverk som formidler elektroniske fakturaer mellom store og små aktører. Alle bedrifter i Norge har et avtaleforhold til en eller flere banker. Gjennom bankenes nettverk vil alle bedrifter kunne formidle fakturaer på en enkel måte. Bankene påser at kunder som benytter bankenes nettverk og er tildelt bankenes adresseringsmekanisme (eFakturaID) er reelle bedrifter. Dette gjøres gjennom etablerte sikkerhetsrutiner i bankene. Løsningen sørger

også for at fakturaer fra en fakturautsteder kommer frem til mottaker på den måten som mottakeren har avtalt med sin bank. Det er avtalt en konkret måte å utveksle fakturaer og kvitteringsmeldinger mellom bankene samt at det er spesifisert ansvarsovergang.

Det er uklart hvilke kostnader myndighetene skal dekke. I bankenes nettverk vil Staten bli en vanlig mottaker gjennom sin(e) valgte bankforbindelse(r). Staten behøver derfor ikke dekke implementeringen av utstyr for utstedelse av elektronisk faktura hos den enkelte utsteder.

Som vi har bemerket over er det viktig at det blir jobbet videre med detaljene for løsningen slik at effekten av implementeringen blir så stor som mulig. I den forbindelse er det viktig at staten knytter til seg ressurspersoner som har god kunnskap til eksisterende nettverk og som også har kunnskap til hva som skjer på den internasjonale arena. BSK stiller seg positive til å bidra i denne prosessen.

Svar på spørsmål 1:

Valg av en felles statlig standard for e-faktura – hvilke hensyn bør veie tyngst, og er det foreslåtte valget i tråd med høringsinstansenes ønsker mht egen utvikling og utviklingen internasjonalt?

BSK merker seg at det er brukt benevnelsen ”e-faktura” i spørsmålet og ønsker å presisere at vi oppfatter at det her menes elektronisk faktura, som definert i rapporten.

BSK har ingen innvendinger til bruk av NESUBL (basert på UBL2.0) som sådan, men ønsker å påpeke, som det også understrekes i rapporten, at dette er en standard som ikke er tatt i bruk i Norge. På kort sikt kan vi se en fare for at den positive utviklingen som i dag finnes i markedet, kan bremse opp. Suksess vil være avhengig av streng disiplin og tidsplan for innføringen av bruk av NESUBL.

Det er viktig at det blir valgt en standard og at denne er konkret både ifht filoppbygging og elementer.

Det må defineres generelle felt for adressering som kan benyttes av forskjellige adresseringsmekanismer. Bankenes behov på dette området er efakturaID, som krever et alfanumerisk felt på minimum 35 karakterer, der adressering må ligge både på utsteder og mottaker av fakturaen.

Det bør tilstrebes å etablere en løsning der XML-filen er mest mulig komplett. Verken staten eller næringslivet kan være tjent med en løsning der deler av informasjonen ligger i XML-filen, og øvrig informasjon kan forventes å ligge i en vedlagt bildefil. Det bør være nok for mottaker å forholde seg til XML-filen for å få en komplett faktura.

Det bør være et klart skille mellom fakturatillegg (bransjespesifikke tillegg) og fakturavedlegg. Fakturatillegg bør kunne inkluderes i XML-filen. Framtidig løsning bør imidlertid ta hensyn og tilrettelegge for fakturavedlegg. Dette kan være underliggende arbeidsordre, kopi av timeliste, et cetera. Dette er informasjon som ikke kan forventes å foreligge på strukturert form hos fakturautsteder, og denne informasjonen må kunne vedlegges fakturaen uten vesentlig merarbeid.

Svar på spørsmål 2:

Skal den valgte standarden kun gjelde for staten eller skal den gjelde for hele offentlig sektor (inkl kommunene)? Hva er en hensiktsmessig forankring av en slik standard i så fall?

Så snart staten har valgt en standard, så er det naturlig at denne omfatter så mange som mulig. Dette vil være et incitament for programvareleverandørene snarest mulig å implementere den statlige standard i sine løsninger.

Kommunene bør ha samme krav til elektronisk fakturering som Staten.

Svar på spørsmål 3:

Er det tilstrekkelig å pålegge staten å legge til rette for mottak av elektronisk faktura for å oppnå beregnede gevinster eller må et mer forpliktende krav legges på bedrifter også?

BSK mener at den foreslåtte fremgangsmåten, med en to-steps strategi (strategi 5, kap. 8.3) vil være den eneste måte å sikre oppnåelse av visjonen og målet med tiltaket. Ved å legge opp til en trinnvis tilnærming, gir staten aktørene både tid til å tilpasse seg, og et incitament til at alle aktører i markedet jobber for å iverksette dette. BSK mener derfor at det er riktig at det er satt en dato for når de skal motta alle fakturaer elektronisk. Den konkrete planen vil klart øke adopsjonen og gi en samfunnsmessig gevinst.

Svar på spørsmål 4:

Er en særlov det mest egnede virkemiddelet for å fastsette krav til næringslivet eller bør andre virkemidler vurderes?

Ingen kommentar fra BSK på dette punkt.

Svar på spørsmål 5:

Er de tidsfrister som gruppen opererer med i sitt forslag fornuftige/realistiske i forhold til å gjennomføre strategien ? Om ikke, hvilken tidshorisont bør gjelde for de ulike tiltakene?

Staten har foreslått 5 ulike tilnærminger, der den femte tilnærmingen er en kombinasjon av nummer 3 (Staten skal kunne motta elektronisk faktura) og 4 (Staten krever at fakturautsteder sender faktura elektronisk til Staten). Vi er enig i at strategi 5 er en god tilnærming. Dette er riktignok en pull-strategi og ikke en push-strategi, ettersom det er staten som krever å kunne motta elektroniske fakturaer.

Når det gjelder tidsfrister, er vi enige i to-trinnsraketten. Den konkrete tidsplanen vil være avhengig av når et eventuelt lovverk blir godkjent i Stortinget og infrastrukturen er avklart. Med det menes lovverk, rammeavtaler, implementasjonsguide, osv knyttet til standarden. Første trinn i tiltaket (= staten tilbyr å motta) bør ligge ca 1 år etter at de ovennevnte ting er avklart. Det synes videre fornuftig at andre trinn i tiltaket (= alle må sende elektronisk faktura til staten) bør ligge ca 2 år etter trinn 1.

En suksessfull implementering av strategien forutsetter at det gis færrest mulig unntaksmuligheter for virksomheter til å kunne ta imot elektronisk faktura. Tilsvarende gjelder

at programvareleverandører til staten må pålegges å legge til rette for mottaket i virksomhetene. For at formidlere av de elektroniske fakturaer skal kunne være i stand til å formidle, er de også avhengige av kjennskap til detaljer i formatet og hvordan de skal brukes. Med andre ord må det etableres en konkret implementasjonsguide av formatet som snarest må stilles til disposisjon slik at alle aktører kan tilrettelegge for statens krav.

Svar på spørsmål 6:

Er valg av støttevirkemidler (kravspek, rammeavt., fakturaportal mv) fornuftig og dekkende? Finnes det alternative virkemidler som vil kunne bidra til en bedre gjennomføring av den foreslåtte strategi?

De støttevirkemidlene som er nevnt er fornuftige, men synes ikke helt tilstrekkelige. Bankene og deres samarbeidspartnere har gjennom flere år vært en drivkraft i effektiviseringen av betalingsformidlingen i Norge.

Erfaringene fra disse prosessene viser at de viktigste suksessfaktorene for innføring av en ny tjeneste er:

1. Det etableres en fungerende infrastruktur som er på plass fra dag én.
2. Det utvikles en detaljert implementeringsguide av formatet, inkludert en beskrivelse av hvilke elementer som benyttes til hvilke informasjonselementer i fakturaen.
3. En konkret formatbeskrivelse er avgjørende for at alle programvareleverandørene både kan tilrettelegge sine systemer og at dette gjøres på en konsistent måte.
4. Det er også viktig i denne sammenheng å avklare hvem som skal ivareta rollen som formatforvalter.

Staten må avklare rammebetingelser knyttet til forretningsmodell, rammeavtaler og lovmessige forhold. Staten bør ikke lage regler som favoriserer nåværende eller nye enkeltaktører slik at konkurransen mellom underleverandører påvirkes.

Det er videre viktig at det avklares hvordan gjennomføringen praktisk skal skje i staten, hvem skal ta initiativ, hvem bestemmer hva ifht sentralt og lokalt osv.

Det er også viktig at de enkelte virksomheter tilføres tilstrekkelig ressurser slik at nødvendig oppgradering/innkjøp av fakturahåndteringssystemer kan gjennomføres i god tid før den første faktiske elektroniske fakturaen skal mottas. Opplæring i virksomhetene må det likeså tas høyde for.

Svar på spørsmål 7:

Hvilke alternative strategier kan ev. finnes for å oppnå målsettinger beskrevet i arbeidsgruppens mandat og i rapportens kap. 2?

Mandatet bør utvides til også å omfatte staten som utsteder av elektroniske fakturaer til næringslivet. BSK mener også at retningslinjene bør gjelde for kommuner. Med en slik utvidelse vil effektiviseringspotensialet for offentlig sektor og statens understøttelse til et leveringsdyktig og effektivt næringsliv bli betydelig større.

Svar på spørsmål 8:

Hvilke utfordringer av gjennomføring av den forslåtte strategien vil skape for:

- **Statlig virksomhet**
- **Næringslivet**

BSK ser ingen praktiske utfordringer som ikke lar seg løse gitt at det for virksomhetene stilles nødvendige ressurser tilgjengelig. Det vil være nødvendig å bruke tid/ressurser på oppgradering av systemer og programmer samt rutineendringer og opplæring. Likeså må muligens enkeltvirksomheter endre sine standard innkjøpsbetingelser for å ta inn at mottak av elektronisk faktura er et krav. Det vil også kreve ressurser fra virksomheter å kommunisere med deres leverandører om hvilke kanaler som er åpnet for fremsending til den enkelte virksomhet. Mye av dette kan antagelig gjøres med støtte fra sentrale enheter.

NESUBL er en ny og uprøvd standard i Norge. Dette i seg selv er en utfordring. Den som blir utpekt som formatforvalter må pålegges å utarbeide mappingregler mellom de vesentligste fakturaformater som er i bruk og det nye formatet. Dette vil være en betydelig bidrag til fakturautstedere når de skal tilpasse seg. Tilsvarende vil det være til stor hjelp for de som skal bistå utstedere med eventuell formatkonvertering.

Næringslivet vil gjennom nytt format måtte tilpasse seg dette. Den kostnad dette medfører antas i sum å bli oppveiet av at statens standard vil gjelde for mange mottakere som gjør det mer attraktivt for utsteder.

En statlig standard antas også å påvirke programvareleverandører til å implementere NESUBL i sine programmer ment for fakturautstedere. Dette vil også gjøre at mindre fakturautstedere på en rimeligere måte vil få tilgang på nødvendig programvare. Antall utstedere av elektronisk faktura vil øke raskere. Dette antas i sin tur å gjøre det mer attraktivt for mottakere å ta imot elektroniske fakturaer. I sum gir dette betydelig samfunnsmessige rasjonaliseringsgevinster.

Næringslivet benytter i dag underleverandører og medhjelpere i sin fakturaproduksjon. Det er viktig at eksisterende samarbeid og etablerte rutiner så langt som mulig kan videreføres.

Generelt lider i dag markedet av at standarder er mangelfulle, og at enkelt operatører definerer sine egne standarder som de håper andre vil tilpasse seg. En statlig standard vil avhjelpe dette, da BSK har tro på at flere enn staten vil benytte standarden. Imidlertid forutsetter det at den statlige standarden er konkretisert slik at tilpasningen blir enhetlig.