

Oslo, 30. september 2008

Høringsuttalelse til forslag om innføring av elektronisk faktura i staten

Bakgrunn

I og med at Ibistic har solid erfaring med innføring av elektronisk fakturabehandling i Norge og Danmark, vil vi benytte anledningen til å gi vårt innspill til denne høringen.

Ibistic er en Virksomhet som utvikler og leverer tjenester knyttet til behandling av inngående fakturaer, primært selve arbeidsflytssystemet for behandling og godkjenning av fakturaer samt matching av fakturaer mot innkjøpsordre. Vi er opprinnelig norske og oppstod som HolteProsjekt Innkjøpspartner og ble døpt om til Ibistic i år 2000 og siden April 2006 i dansk eie.

Vi ønsker å tilby våre kunder en totaltjeneste, hvor de også kan overlate mottak av innkommende fakturaer til oss. Infrastrukturtjenester for fakturaoverføring er imidlertid ikke vårt kjerneområde. Det medfører at vi samarbeider med andre aktører, både for å kunne tilby gode og rimelige tjenester for skanning og datafangst for papirfakturaer, og for at våre kunder skal kunne motta elektroniske fakturaer direkte i vår arbeidsflyt-løsning. Isolert sett hverken tjener eller taper Ibistic på overgangen fra papirfakturaer til elektroniske fakturaer, i og med at det ikke er overførings- og mottakstjenestene vi baserer vår inntjening på. Imidlertid er det åpenbart i våre kunders interesse at papirbasert fakturering erstattes av elektronisk. Kundene vil hente ut gevinster som følge av at:

- Kostnadene til datafangst (skanning, tolkning og verifisering) for papirfakturaer bortfaller, og erstattes av en betydelig lavere kostnad til formidlingstjenester for elektroniske fakturaer.
- Feillesning og -registrering av fakturadata elimineres.
- Elektronisk fakturering åpner for automatisert mottak av mer detaljert informasjon (varelinjeinformasjon). Datafangst av slik informasjon fra papirfakturaer er kostbart, så kostbart at det velges bort av de aller fleste kunder, også av dem som kunne hatt god nytte av denne informasjonen i den videre behandlingen av fakturaen.

Ibistic har således en egeninteresse av å understøtte overgangen til elektronisk fakturering mellom virksomheter i Norge, siden dette vil øke etterspørselen etter elektroniske fakturabehandlingsløsninger generelt. I tillegg er det viktig for oss å ta del i og helst ligge i forkant av utviklingen, fordi vi etterstreber av å kunne tilby våre kunder markedets beste betingelser samtidig som de henter gevinster ved effektivisering.

I og med at vi har kunder i både offentlig og privat sektor, primært i Norge og Danmark, men også i Sverige, Finland, Baltikum, Storbritannia og Tyskland, har vi samlet relevant erfaring for å kunne gi innspill til høringsprosessen. Blant våre kunder finner vi Veterinærinstituttet, Veterinærhøgskolen, Schibsted, Veolia Miljø, Det danske Justitsministeriet med Kriminalforsorgen, Det danske Indenrigsministeriet, Beredskabsstyrelsen og Semler-gruppen.

Våre erfaringer med innføringen av elektronisk faktura i Danmark

Det Den danske stat gjorde riktig, var å etablere en standard for elektroniske fakturaer (OIOXML¹), å få etablert et nettverk for utveksling av disse fakturaene (VANS²-nettverket), og å sette en absolutt frist for innføringen og derigjennom skjære gjennom leverandørenes og systemleverandørenes innvendinger og særinteresser. I tillegg hadde de evaluert og anbefalt flere ulike systemer for mottak og behandling av fakturaer (Workflowsystemer), som de forskjellige myndigheter kunne anskaffe og benytte.

Av de feil som ble begått i Danmark, var for det første at det ble etablert "læs ind-centraler" for datafangst av papirfakturaer på mer enn rent midlertidig basis, hvilket muliggjør at leverandører fremdeles i dag kan sende papirfakturaer til det offentlige. Dette har medført at store deler av leverandørmarkedet har latt være å innføre løsninger for elektronisk utfakturering. Dersom disse leverandørene hadde vært tvunget til å sende elektroniske fakturaer til staten, ville de også vært i stand til og ønsket å sende elektroniske fakturaer til aktører i det private næringslivet. "Læs ind-centralerne" har således fungert som en effektiv sperre mot å hente ut den samlede samfunnsmessige gevinsten ved elektronisk fakturering.

Vi opplevde at effekten av det danskene gjorde i all hovedsak var svært positiv, effekten var ganske umiddelbar og forenklet hurtig effektiviteten i fakturabehandlingen for den delen av offentlig sektor som tok i bruk "workflowsystemer". Det de ikke hadde gjort, var å definere et generisk integrasjonsgrensesnitt mellom workflow-systemer og Navision Stat (NS), som er det økonomisystem som hele statlig sektor bruker i Danmark. Det grensesnitt de hadde, åpnet ikke for mottak av kontert fakturainformasjon. Dette medførte at det ble kostbart for staten å gjøre tilpasninger vha. "servicepacks" til NS.

Selv om staten hadde vurdert workflowsystemer, hadde de ikke gjennomarbeidet den siden av prosjektet på samme måte som de hadde ved å få orden på VANS-nettverket og OIO XML-standard. Også her burde de ha regulert grensesnittet og fått markedet til å definere og utvikle en integrasjonspakke som workflowleverandørene kunne forholde seg til. Det hadde de spart mye tid og penger på.

Konklusjonen vår er at gjennomføringen i Danmark i all hovedsak har vært en formidabel suksess, spesielt fordi det ble gjennomført, og det fikk en stor effekt hurtig, vår erfaring

¹ Offentlig Indkøb Online eXtended Markup Language

² Value Added Network Services

sommeren 2005, var at mellom 65 og 70 % av alle fakturaer var rene OIO XML-fakturaer.

Likevel mener vi at oppfølgingen i ettertid kunne ha vært bedre, i og med at privat sektor ikke har fulgt opp. De har heller ikke hatt vesentlig utvikling i andelen elektroniske fakturaer, det vil si at tilbudet med "Læs Ind"-byråene ikke har bidratt til å fremme overgangen til elektronisk fakturering, og de tilbud som har vært med "Web-fakturering" ikke har vært spesielt suksessrike.

Den norske Scenen?

Ibistic har tilpasset seg e2b-formatet og mottar i dag regelmessig fakturaer fra leverandører, men ønsker et nettverk etter modell av det danske VANS-nettverket. Vi savner en dynamikk i markedet hvor aktørene trekker i samme retning. I stedet merker vi at en del krefter drar i forskjellig retning, tydeligvis for å vinne hegemoniet

Det vil være fordelaktig om den norske stat ville gjøre en innsats for å få slutt på "maktkampen" og få til et fungerende marked. Uenigheten skaper bare større tregghet, og det er en dårlig strategi å overlate til markedskreftene å "løse oppgaven".

Et fakturaformat er antagelig ikke nok i seg selv. Det er viktig å få en infrastruktur for å formidle fakturaene, med tilstrekkelig sikkerhet og sporbarhet, slik at fakturaene finner veien til mottagerne ved hjelp av et GLN-nummer. Organisasjonsnummer er mindre egnet fordi det ofte vil treffe på et for grovt nivå.

Med et fungerende VANS-nettverk, vil aktørene slippe å forholde seg til forskjellige FTP-overføringer, filopplasting etc.

Om det kom en lovbestemmelse om at hele offentlig sektor skal omfattes om krav til elektronisk faktura, vil vi anta at det vil gi større effekt, bedre samfunnsøkonomi og bedre tilbakebetaling av leverandørenes investeringer.

Ny elektronisk standard

Selv om det ser ut til at de fleste standarder ser ut til å bygge på UBL i en eller annen versjon, så finner vi det godt å lese at den norske staten arbeider konstruktivt opp mot UBL 2.0/NESUBL som standard. Dette er et valg Ibistic også har tatt ved at vi, når vi utvikler vår nye versjon av Innkjøpssystemet, bygger vi det på UBL. Dette gjelder katalogformat og diverse meldinger.

Ibistic mottar i dag faktura i NESUBL modifisert for skanning. Dette har vi gjort siden februar 2007. Dette formatet brukes mellom oss og vår skanningsleverandør, Logica i Malmø. Vi har god dialog om den videre utvikling av meldinger i forhold til UBL-standarden.

Videre har vi innarbeidet i avtalene med våre underleverandører/partnere at Det fremtidige format skal være UBL for utveksling av fakturaer/dokumenter. Vi presser ikke på det formatet nå, men er "aktivt"avventende.

For øvrig har vi funnet det enkelt å tilpasse seg de standarder og formater som er aktuelle, og som fungerer som offisielle standarder.

Programvareleverandørene

I Norge er det jo en del flere leverandører av økonomisystemer til offentlig sektor enn i Danmark, men dog så få at det ikke skulle kreve mye av leverandørene å tilrettelegge for en rimelig og lønnsom implementering av standarden i sine systemer, slik at det enkelt kan ruller ut en oppgradering, om nødvendig.

Kommentarer til tidsplanen og gjennomføringen

Forslag til tidsplan kan virke fornuftig, sett i lys av hvilke forberedelser som skal til, selv om vi godt kunne ønske at det ble gjennomført tidligere, som et absolutt krav.

Med elektronisk faktura mener gruppen i denne sammenheng opplysninger i standardisert form som blir overført elektronisk fra fakturautsteder til fakturamottaker, og som kan viderebehandles automatisk i mottakerens systemer.

- I denne forbindelse vil det være nyttig å få en tydelig definisjon av hva "automatisk viderebehandling" innebærer i denne sammenheng og hvilke forventninger som knytter seg til begrepet, slik at programvare-/tjenesteleverandørene kan forholde seg til og evt. få en dialog om dette.

Med utgangspunkt i B2BConnects besvarelse, har Ibistic følgende kommentarer til spørsmålene:

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?

- Når det gjelder bruk av GLN- eller organisasjonsnummer som adresse, er det vår utvetydige erfaring at GLN-nummeret er det best egnede. Ikke bare det at det er internasjonalt, men det treffer også bedre hos fakturamottagerne. Organisasjonsnummer treffer en organisasjon, og i Norge er det en del ganske store organisasjoner som kun har ett organisasjonsnummer, og dermed vil organisasjonsnummer ikke treffe dets avdelinger eller andre lokasjoner. Dette håndterer GLN-nummeret elegant.
- Ellers mener vi at gjennomføringsevnen må veie tyngst. Det at det er et internasjonalt format bør være en selvfølge, det gir også størst verdi for alle aktørene. Leverandørene av infrastruktur og systemer er opptatt av volum, og det

bygges lettere om man kan forholde seg til en standard som når mange brukere. Dette er en forutsetning for å få gjennomføringskraft og få opp et kritisk volum så hurtig som mulig, og å få aktørene til å gjøre noe. De interesse motsetninger vi har påpekt innledningsvis i det norske markedet, tjener ikke saken.

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

- Udelt enig med B2BConnect.

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?

- Når staten krever at de skal ha elektroniske fakturaer ved lov, slik de gjorde i Danmark, vil det være unødvendig å gjennomføre anbudskonkurranser for å oppnå målet. Om man kutter ut skanning av fakturaer, så gjelder det samme prinsippet like fullt.
- Et lovpålegg for begge parter vil antagelig hjelpe privat sektor også, slik at "alle" vet at de kan forholde seg til elektroniske fakturaer.
- Vi vil anta at det er snakk om å få volum og effekt for alle parter. Når det blir tilstrekkelig volum finner aktørene enkle og rimelige løsninger. Det vil gjøre det lettere å nå ut til de mindre enhetene med elektroniske fakturaer. Ibistic anbefaler derfor at prosjektet går i tett dialog med bransjen for å finne de mest rasjonelle løsningene, og dermed har gode anbefalinger til brukere av forskjellige systemer med gode konseptbeskrivelser.
- Fakturaportal kan være en løsning for de minste bedrifter inntil de ser andre og bedre løsninger, gjerne tidsbegrenset.
- Vi finner det relevant også her å påpeke viktigheten av at staten påvirker aktørene i formidlingsmarkedet til å etablere et effektivt og enhetlig nettverk, VANS-nettverk.
- 3. parts løsninger kan være en hjelp for de mindre aktørene også for å komme hurtig i gang, både når det gjelder utfakturerings og mottak av fakturaer.

Er en særlov det mest egnede virkemiddel for å fastsette krav til næringslivet eller bør andre virkemidler vurderes (jfr. vedlegg 3 til arbeidsgruppens rapport)?

- Det er nok noe uenighet om hvor lønnsomheten ligger, leverandørene sparer på faktureringsprosessen, i første rekke porto, pakking og håndtering. Infrastrukturleverandørene/formidlingscentralene tjener på økt trafikk, som de ellers ikke ville ha fått. Fakturamottagerne tjener på forenklet fakturamottak og fakturabehandling

Slik Ibistic ser det, er det gevinst i alle ledd, men for at det skal bli tilstrekkelig gevinst, er det viktig at volumet vokser hurtig, og at tilretteleggingen er enkel og rimelig. Dette finnes det løsninger for i dag.

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? Hvorfor?

- B2BConnects svar virker rimelig. Vi tror at det å legge opp stramme nok rammer til at nødvendige endringer og tilpasninger blir gjennomført raskt og effektivt, er avgjørende.

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

- Ibistic støtter B2BConnects uttalelse med følgende kommentar:

Det er utviklet flere WEB-portaler som kan levere fakturaer inn til et fungerende nettverk. De må antagelig tilpasses NESUBL-formatet. Det er mer usikkert om disse støtter bransjeløsninger, så her er det et åpent spørsmål om det er aktuelt med WEB-portal med tilpassede bransjeløsninger. Finansieringen er et spørsmål om tempo og avkastning, og hvem som vil tjene på den. Om man tror at WEB-portaler har begrenset levetid, så vil offentlig finansiering og støtte muligens være mer aktuelt.

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

- Ibistic støtter B2BConnects innstilling med følgende kommentar:

Vi har tidligere nevnt viktigheten av at staten tar et helhetlig grep om alle deler av prosessen for å sikre at gjennomføringen blir enklest mulig og økonomisk oppnåelig. Vi tror at det bør være unødvendig med spesielle anbudsrunder her, men sikre rådgivende veiledning for gjennomføring og forsvarlige økonomiske rammer, som markedet må forholde seg til.

Hvilke utfordringer ev. gjennomføring av den foreslåtte strategien vil skape for:

- a) statlige virksomheter, inklusive helseforetakene
- b) næringslivet?

- Ibistic støtter B2BConnects merknader, og vil anbefale at et eventuelt pålegg om at statlige virksomheter skal ta i bruk elektroniske arbeidsflytsystemer følges av en

oversikt over tilgjengelige løsninger i markedet og helst med skille på hvilke som installeres lokalt og hvilke som er eksternt driftet, implementeringstid, prosjektkostnader, driftsmodell, forhold til fakturainngang etc. for å gi veiledende bistand til de som skal ta valget.

Arbeidsgruppens mandat omfattet ikke kommunesektoren. Av hensyn til helhetlig offentlig opptreden overfor næringslivet kunne det imidlertid være hensiktsmessig å gjøre tilsvarende krav som for staten gjeldende for kommunene. Vi ber om synspunkter om og ev. hvordan dette kunne gjennomføres.

- Ibistic har god erfaring fra gjennomføringen i dansk offentlig sektor som i all hovedsak har vært vellykket. Lovpålegget har fungert fint og utrullingene har fulgt samme tempo i kommunesektoren som i statlig sektor.
- Igjen er det hensyn å ta til de økonomisystemer som er aktuelle, slik at man har anbefalte implementeringsmodeller til kommunesektoren også.