



TOLL- OG AVGIFTS DIREKTORATET

Innkrevning- og regnskapsavdelingen

Saksbehandler

Tone Røed Tlf.: 22 86 05 85 Faks: 22 86 02 32

Vår dato

30.09.08

Deres dato

26.06.08

Vår referanse

2008/01717

Deres referanse

2007/1623-KDB

Arkivnummer

174

Fornyings- og administrasjonsdepartementet
Postboks 8004 Dep
0030 OSLO

FORSLAG OM INNFØRING AV OBLIGATORISK ELEKTRONISK FAKTURA I STATEN – HØRINGSUTTALELSE

Det vises til Fornyings- og administrasjonsdepartementets brev av 26.6.2008 (ref. 2007/1623-KDB) vedrørende forslag om innføring av obligatorisk elektronisk faktura i staten.

Toll- og avgiftsdirektoratet mener at forslaget om innføring av krav om obligatorisk elektronisk faktura samt en felles standard ved fakturering til staten er et godt forslag.

Dersom kommunene omfattes av pålegget om å motta elektronisk faktura får næringslivet en enhetlig løsning mot det offentlige. Tilgang til kompetanse på blant annet Agresso kan imidlertid bli kritisk dersom også kommunene skal omfattes av pålegget innen samme tidspunkt som staten. Det foreslås derfor at innfasingen spres i tid for staten og kommunene.

Innføring av elektronisk fakturering omfatter kun selve faktureringen. Funksjonalitet og rutiner for blant annet bestilling og forhåndskontering som skjer i forkant bør samtidig vurderes. Videre bør elektronisk fakturahåndtering blant annet knyttet til attestasjon og budsjett disponering vurderes.

Toll- og avgiftsdirektoratet mener at høringsbrevet og tilhørende rapport synes å ta for lett på spørsmålet om elektronisk fakturering til staten bør sammenfalle i tid med krav til at bedrifter skal kunne velge å motta elektronisk faktura på den fastsatte standarden fra staten. En naturlig konsekvens av pålegget om elektronisk faktura i staten, er at også staten må kunne sende fra seg elektronisk faktura på den fastsatte forvaltningsstandarden til næringslivet.

Nedenfor følger svar på problemstillingene listet i kulepunktene på s. 3 og 4 i høringsbrevet:

- Det er ønskelig med en felles standard for elektronisk faktura ved fakturering til staten. Det forventes at dette vil lette og effektivisere arbeidet med innføring av elektronisk faktura. NESUBL synes å være et fornuftig valg som standard.
- Dersom standarden gjelder hele offentlig sektor inkludert kommunene, forventes større gevinst enn om standarden kun gjelder staten.
- Forpliktende krav om fakturering på fastsatt standard bør legges på bedrifter av en viss størrelse, slik at effektivisering og innsparing i større grad kan hentes ut. Mindre bedrifter bør få tilbud om å ta i bruk en elektronisk løsning uten store kostnader som er enkel å implementere og bruke.

Det er foreslått i rapporten fra arbeidsgruppen at utenlandske bedrifter skal være unntatt fra påbudet. Toll- og avgiftsdirektoratet anser dette for å være viktig for å unngå at utenlandske bedrifter ekskluderes fra å levere til staten. Dette medfører imidlertid at det fortsatt må ligge til rette for en manuell løsning, i tillegg til en elektronisk løsning, ved mottak av faktura.

- Særlov synes å være et godt virkemiddel for å regulere elektronisk fakturering til staten. Lovens ikrafttredelse bør dog ikke skje før en elektronisk løsning uten store kostnader (for eksempel en offentlig fakturaportal jf. pkt. 11.2.4 i rapporten fra arbeidsgruppen) kan tilbys mindre bedrifter.
- Tidsfristene som er foreslått er for korte blant annet fordi bedrifter og statlige virksomheter er avhengig av at program- og tjenesteleverandørene kan tilby god funksjonalitet for elektronisk fakturering. Leverandørene på sin side vil være avhengig av at en felles offentlig standarden er *endelig* fastsatt slik at de kan levere et godt produkt. Vi foreslår at statlige virksomheter skal være i stand til å motta elektronisk faktura på et fastsatt standardformat innen 1.1.2012. Videre foreslår vi at alle bedrifter skal sende elektronisk faktura til staten på et fastsatt standardformat innen 1.1.2014. Se også andre årsaker til at tidsfristene er for korte i vedlegget til dette brev.
- Valg av støttevirkemidler synes fornuftig. Det er imidlertid viktig at program- og tjenesteleverandørene raskt informeres. For å unngå unødvendig ressursbruk i de statlige virksomhetene foreslås det at det stilles strenge krav til program- og tjenesteleverandørene om at de så langt det er mulig tester funksjonaliteten knyttet til standardformatet og elektronisk fakturering før de statlige virksomhetene tar i bruk elektronisk faktura i sitt økonomisystem.
- Vi har ikke forslag til alternative strategier men mener at et nytt trinn må føyes til i strategien. Direktoratet har merket seg at det ikke anbefales i rapporten fra arbeidsgruppen at gjennomføring av tiltak for å tilrettelegge for elektronisk fakturering til staten må koordineres i tid med tiltak for å innføre elektronisk faktura i offentlig innkreving. Dette med bakgrunn i at innkrevingsområdet representerer en betydelig større kompleksitet av systemer og løsninger enn innkjøpsområdet. Toll- og avgiftsdirektoratet mener at som et minimum bør elektronisk fakturering *fra* staten være et trinn i strategien. Staten må pålegge seg selv å kunne sende elektronisk faktura til bedriftene på den fastsatte standarden for eksempel to år etter fristen for mottak av elektronisk faktura i staten. Dette vil kunne skape en ”vinn – vinn” situasjon for det offentlige og næringslivet.
- En utfordring knyttet til ev. gjennomføring av den foreslåtte strategien, som er lite berørt i arbeidsgruppens rapport, er kompetanse. Det går fram at 92,5 % av statlige virksomheter benytter Agresso økonomisystem. Dersom alle statlige virksomheter skal være i stand til å motta elektronisk faktura fra samme dato, kan det bli en utfordring for de statlige virksomhetene å få tilgang til nødvendig kompetanse på Agresso. Det bør vurderes om mellomstore og mindre statlige virksomheter kan ha en senere frist enn store statlige virksomheter. På denne måten vil det trolig bli en mer vellykket overgang som følge av at det blir enklere å få tilgang til kompetanse. Videre vil dette kunne medføre enklere implementering for mindre og mellomstore virksomheter, ref. at ”barnesykdommer” i programvare- og tjenesteleverandørens faktureringsløsning allerede er løst i følge med idriftsettelse hos de største bedriftene.

Vedlagt følger en oversikt over de mer konkrete vurderinger og kommentarer som har kommet frem i vår etat.

Med hilsen

Esben Wølner
avdelingsdirektør

Tone Røed
seniorrådgiver

Kopi: Finansdepartementet

Vedlegg til høringsuttalelse - Oversikt over mottatte kommentarer til forslaget om innføring av obligatorisk elektronisk faktura i staten.

Opplistingen nedenfor refererer til problemstillingene på s. 3 i høringsdokumentet.

1. Valg av felles standard

Det bør legges opp til en felles standard for å unngå grensesnitt problematikk og behov for duplisering av funksjonalitet for å ivareta flere formater/standarder.

2. Hvem skal omfattes

Kravene bør gjelde hele den offentlige sektoren (inkludert kommunene). Antar at forankring i en egen særlov da vil være det mest hensiktsmessige.

Det bør vurderes en forsøksordning med noen pilotbrukere før ordningen blir obligatorisk.

3. Forpliktende krav på bedrifter

Forpliktende krav bør legges på bedrifter. Det forutsettes at skissert WEB-løsning (fakturaportal) for mindre bedrifter kommer på plass.

For ikke å ekskludere noen fra å levere til staten, bør de aller minste leverandørene få tilbud om hjelp (veiledning) til å komme i gang, selv med en gratis fakturaportal.

4. Bruk av virkemidler for å fastsette krav

En særlov bør være dekkende, men dersom kravene skal være obligatoriske må det innarbeides sanksjonsmuligheter i loven. Antar at dette vil få betydning for andre lover også som omhandler offentlige anskaffelser og offentlig innkreving.

5. Tidsfrister

Tidsfristen blir for korte i forslaget, fordi:

- En veldig stor andel av det statlige og kommunale markedet benytter Agresso økonomisystem, og det vil skape unødvendige mye belastning på forvaltningen og leverandøren hvis alle skal starte opp med ny funksjonalitet samtidig.
- Ett krav til at leverandørene skal kunne tilby elektronisk fakturering må meldes i god tid slik at ikke ett slik krav vil kunne medføre at enkelte leverandører blir utelukket fra konkurranse, dvs. brudd på LOA's grunnleggende prinsipper om likebehandling og konkurranse.
- Det er allerede inngått flerårige avtaler med en rekke leverandører uten at det ble stilt krav om at leverandøren skulle tilby elektronisk fakturering. Innføring av eventuelt ny særlov som stiller krav om elektronisk fakturering vil vel ikke gi grunnlag for å si opp eksisterende avtaler.

- Dersom det skal velges en strategi som omfatter krav til kommunale enheter og private leverandører krever det utarbeidelse av nye lover.
- Innføring av ny funksjonalitet for betaling av fakturaer vil påvirke andre rutiner tilknyttet innkjøp/anskaffelser. Eksempler på slike endringer er nærmere beskrevet under punktet om støttevirkemidler.
- Innføring av ny funksjonalitet krever opplæring av mange ansatte.

6. Utarbeidelse av støttevirkemidler

Det bør i tillegg utarbeides en veileder/sjekkliste for hvilke prosesser/rutiner virksomhetene må gjennomgå før de starter opp med elektronisk fakturabehandling.

Innføring av elektronisk fakturering omfatter kun selve betalingen. Det medfører at rutiner for bestilling, forhåndskontering, varemottak m.m. som skjer i forkant må vurderes. Behandlingsprosessen for elektroniske fakturaer vil ikke bli vesentlig forenklet dersom bestillingsgrunnlaget mht. til priser, antall og andre relevante vilkår ikke er elektronisk tilgjengelig. Videre bør elektronisk fakturahåndtering blant annet knyttet til attestasjon og budsjett disponering vurderes.

Hvordan skal det sikres at all obligatorisk underdokumentasjon blir arkivert og merket slik at bilagskvaliteten tilfredsstiller regelverkets krav? Forslag til rutiner for hele prosessen fra bestilling – varemottak – eventuell lagring og betaling må gjennomgås før elektronisk fakturering iverksettes.

Det krever opplæring av egne ansatte og leverandører i forhold til å oppgi korrekt identifisering av mottaker i virksomheten, initialer/ansattnummer eller lignende.

7. Alternative strategier

Staten bør pålegge bruk av elektronisk fakturering og bruk av felles standard. Innføringen bør omfatte både statlige virksomheter, kommunale virksomheter og private leverandører.

Det bør vurderes å legge opp til ett løp med gradvis innføring, hvor store aktører med mange transaksjoner/store beløp blir prioritert.

Det bør også fokuseres sterkere på koordinering av prosesser knyttet til elektronisk handel.

Ett klarere skille mellom prosessene for inngående leverandørfakturaer og utgående fakturaer fra offentlig virksomhet bør skisseres.

Innføring av elektronisk fakturering til kunder antas ikke å gi noen effektivisering av innkrevingsarbeidet knyttet til ressursbruk. Det må i så fall foretas forenklinger i beregningsgrunnlag/regelverk og i organisering av innkrevingsarbeidet.

8. utfordringer

Implementering av elektronisk fakturering vil medføre utfordringer i forhold til finansiering, opplæring, omlegging av rutiner m.m.

For virksomheter som ikke benytter omfattende ressurser til fakturabehandling er det viktig å være klar over at gevinstrealisering i form av frigitte ressurser ikke umiddelbart vil medføre noen innsparing i antall ansatte/lønnsutgifter.