



Returadresse:
Postboks 6499 Etterstad, N-0606 OSLO

Vår dato
19. oktober 2018

Din dato
30. august 2018

Saksbehandler
Henning Stokke

800 80 000
skatteetaten.no

Din referanse
Sidsel Tønnessen

Telefon
800 80 000

Org. nr:
996250318

Vår referanse
2018/1057551

Postadresse
Postboks 9200, Grønland
0134 OSLO

Til Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Høringsuttalelse - utkast til forskrift om elektronisk faktura i offentlige anskaffelser

Viser til høringsbrev av 30. august 2018 hvor det bes om en høringsuttalelse til Kommunal- og moderniseringsdepartementets (KMD) høringsnotat "Utkast til forskrift om krav til elektronisk faktura i offentlige anskaffelser".

Innledning

Det skisserte forskriftsforslaget vil etter Skattedirektoratets vurdering være et skritt på veien mot å kunne forbedre skatte- og avgiftsprosessen for den enkelte virksomhet, og kontroll av denne. Skattedirektoratet er positiv til tiltak som øker datakvaliteten knyttet til virksomheters økonomiske disposisjoner, og har tro på at en økt bruk av elektronisk salgsdokument er en mekanisme som stimulerer til den frivillige etterlevelsen. Forslaget er imidlertid ikke tilstrekkelig til å forbedre prosessen for Skatteetaten uten ytterligere endringer av regelverket.

Nedenfor har Skattedirektoratet inntatt noen generelle kommentarer til høringsnotatet samt svart på de særskilte spørsmålene KMD ønsker besvart.

Generelle kommentarer

Punkt 1 – Innledning

Innledningsvis mener vi det burde ha vært gitt en kort beskrivelse av hva som er nytt i forhold til gjeldende bestemmelser. Dette går ikke klart frem av dokumentet. Staten er også i dag forpliktet til både å kunne motta og kreve elektronisk faktura. Kommunesektoren er forpliktet til å kunne motta elektronisk faktura også i dag. Vi oppfatter at det nye da må være at kommunesektoren er forpliktet til å kreve dette.



Punkt 3 – Departementets vurdering og forslag

Vi har en merknad til departementets vurdering og forslag knyttet til formålsparagrafen (§ 1) hvor forholdet til blant annet skatteunndragelser omtales (se de to første avsnittene på side 4 i høringsnotatet).

Statlige oppdragsgivere har gjennom digitaliseringsrundskrivet allerede en forpliktelse til å kreve elektronisk faktura i standardformat tilknyttet alle kontrakter. Kommunesektoren har i dag kun plikt til å kunne ta imot EHF faktura og kreditnota. Forslaget innebærer nå at alle offentlige oppdragsgivere plikter å kreve elektroniske salgsdokument ved sine anskaffelser.

Ut fra omtalen av utkast til formålsbestemmelse i § 1 kan det synes som om det legges til grunn at skattemyndighetene gjennom dette vil få tilstrekkelig informasjon om salgstransaksjonene til å kontrollere at salgsdokumentene ikke er fiktive og at rapportering av merverdiavgift er korrekt. Dette er etter vår oppfatning ikke riktig. Virksomhetenes fakturering vil ikke være tilstrekkelig for å vise de regnskapsmessige konsekvenser dette faktisk får i den enkelte virksomhet. Det vil uansett kreve en særskilt utredning og hjemmel for skattemyndighetene å få automatisk tilgang til slik informasjon. Vi anbefaler derfor at andre setning i forskriftsforslaget § 1 tas ut.

Særskilte spørsmål fra KMD

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) ønsker å gå noe lenger enn minimumskravene i Direktiv 2014/55/EU. Det stilles derfor følgende spørsmål som det ønskes at høringsinstansene skal ta stilling til:

- 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?*
- 2. Skal alle offentlige oppdragsgivere pålegges å rapportere andel faktura de mottar som elektronisk faktura i standardformatet?*
- 3. Skal offentlige oppdragsgivere som håndterer faktura med sensitivt innhold pålegges også å håndtere denne type faktura elektronisk i standardformatet?*
- 4. Forslag om en mulig kontroll- og tilsynsfunksjon hos Difi*

Skattedirektoratets kommentarer

- 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?*

Skattedirektoratet støtter forslag om at alle offentlige oppdragsgivere pålegges å stille krav om elektronisk fakturering i alle kontrakter som inngås etter anskaffelsesloven, dvs alle anskaffelser over NOK 100.000. Nedenfor er det angitt en del argumenter til støtte for en slik løsning:



Enkel tilgjengelighet og rimelige løsninger for alle aktører

Som det står i høringsnotatet så er dette allerede praksis i store deler av statlig sektor. Teknologien og tilretteleggingen har vært til stede i flere år, og både oppdragsgivere og leverandører har nå enkel tilgang til løsninger for å kunne utstede EHF fakturaer. Driftskostnadene for aktørene ved å *ikke* benytte seg av de tekniske løsningene som skal til for å kunne sende og motta fakturaer elektronisk er nå høyere enn å benytte manuelle løsninger. Tidligere argumenter om at dette ville pålegge aktørene dyre investeringskostnader antar vi derfor ikke lenger til stede.

Krav til effektivitet og økt kvalitet til offentlig sektor

De siste års utvikling i samfunnet har vist at det er nødvendig med innsparinger i offentlig sektor. En overgang til elektronisk faktura i formatet EHF er et bidrag til denne innsparingen. En overgang til elektroniske fakturaer gir også et godt grunnlag for ytterligere effektivisering gjennom bruk av nye teknologiske løsninger som kommer i tillegg til bruk av elektronisk fakturateknologi. Innføring av elektronisk faktura er ofte et viktig steg på veien til å innføre e-handelsløsninger som automatiserer fakturaprosessen ytterligere. Eksempelvis gir e-handelsløsninger muligheter for å kunne matche inngående fakturaer mot forhåndsdefinerte data i økonomisystemene og gjennom dette sikre korrekt kontering, raskere behandlingsprosess, reduserte personalkostnader og et mer korrekte regnskap. Dette er med på å understøtte kravene i statens økonomireglement om en mest mulig effektiv bruk av statens midler.

I tillegg må det også nevnes at elektroniske fakturaer er nødvendig for å kunne ta i bruk robotteknologi, RPA og kunstig intelligens – noe som igjen vil forsterke effektiviseringen ytterligere sammen med økt kvalitet.

Bedre muligheter for internkontroll og etterlevelse av reglement

Innføring av elektronisk fakturering vil også kunne sørge for at regnskapene tilrettelegges for bedre internkontroll. Ved papirfaktura og scanning av disse er det fortsatt slik at mye data ikke fanges opp ved innlesning og overføring til økonomisystemene. Dette begrenser mulighetene for å kunne kjøre kontroller og analyser av fakturadata. Gjennom elektronisk fakturering (og e-handel) kan det legges på felt for obligatoriske data som da i etterkant kan benyttes til en rekke ulike kontroller for korrekt regnskapsføring, avgiftskoder, leverandører, bank osv. For offentlig sektor vil dette være spesielt fordelaktig i sitt arbeid med gode systemer for etterlevelse av økonomireglement og forskrifter, som f.eks overholdelse av reglement tilknyttet fullmakter og budsjettmyndighet, tilgangskontroller etc.

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

I dag er rapporteringen frivillig. Vi antar at det offentlige ikke vil bli påført noen betydelige kostnader ved å bli pålagt en obligatorisk rapportering. I offentlige virksomheters økonomisystemer er det enkle rapporteringsløsninger for uttak av rapporter som viser andel av bilagstyper både for antall transaksjoner og beløp. For å få et komplett bilde av fordelingen på bilagstyper bør det også stilles krav på rapportering av bilag som ikke er på EHF-format.

Det er imidlertid viktig at statistikk for andel elektroniske fakturaer blir publisert og gitt enkel tilgjengelighet for offentligheten. Denne type statistikk er ofte også en motivasjon for privat sektor til å kunne bli minst like bra på resultater for moderniserings- og effektiviseringstiltak.



Basert på det overnevnte støtter derfor Skattedirektoratethøringsnotatets anbefaling om at offentlige oppdragsgivere pålegges å rapportere andel faktura de mottar som elektronisk faktura i standardformat. Det bør også rapporteres på fakturaer som ikke mottas i EHF. Difi er en naturlig virksomhet for å få en kontroll- og tilsynsfunksjon, men dette bør utredes før iverksetting, spesielt også med tanke på uavhengighet.

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

Forskriften § 6 Faktura eller fakturagrunnlag med sensitivt innhold lyder slik:

Dersom opplysninger i faktura eller fakturagrunnlag inneholder taushetsbelagte personopplysninger eller opplysninger som omfattes av taushetsplikt etter annen lovgivning, og det vil være fare for avsløring av slike opplysninger, kan krav om elektronisk faktura fravikes, med mindre det finnes tilfredsstillende tekniske sikringsløsninger som ivaretar konfidensialitet.

Skattedirektoratet mener at hensyn til personlovgivningen (GDPR) må tillegges sterk vekt på dette området. Vi deler høringsnotatets anbefaling om å åpne for at krav om elektronisk faktura kan fravikes dersom det er fare for avsløring av sensitive opplysninger.

Det vises til at KMD vurderer å gi Difi oppdrag til å legge til rette for at det finnes tilfredsstillende markedsbaserte tekniske sikringsløsninger som ivaretar behovet for sikring av faktura med sensitivt innhold. Generelt mener Skattedirektoratet at denne type sikringstiltak skal prioriteres. Offentlig virksomhet har et helt spesielt ansvar for å sikre at sensitive opplysninger ikke kommer på avveie. I dette utredningsarbeidet må også rutiner og prosesser for identifisering og godkjenning/autorisering av tilgangsroller være en viktig del. Skattedirektoratet deler høringsnotatets vurdering om at det er naturlig at Difi får dette oppdraget spesielt med tanke på deres muligheter for gjenbruk av nedlagt arbeid med tilrettelegging for sikker formidling av betalingsmeldinger mellom virksomheter og deres bankforbindelser.

Når det gjelder selve dispensasjonshjemmelen slik den er foreslått er Skattedirektoratet usikker på hva som menes med "fakturagrunnlag". En faktura (salgsdokument) fra bokføringspliktige må oppfylle krav til salgsdokumentets innhold etter bokføringsregelverket. Hvis primærdokumentet (faktura) ikke har nødvendige opplysninger, men det henvises til et vedlegg, vil også vedlegget være en del av fakturaen.

Forskriften § 7 Kontroll og tilsyn annet ledd lyder slik:

Direktoratet for forvaltning og IKT kan etter søknad gi dispensasjon fra kravet om å kreve elektronisk faktura på godkjent standardformat dersom faktura eller fakturagrunnlag har sensitivt innhold som angitt i § 6.

Annet ledd av bestemmelsen gjelder en dispensasjonsadgang, og innebærer at det må søkes om dispensasjon fra kravet til elektronisk faktura dersom faktura eller fakturagrunnlag har sensitivt innhold som angitt i § 6.



Skattedirektoratet mener derfor at § 6 og § 7 annet ledd bør skilles ut i en egen bestemmelse om Dispensasjon, f.eks. slik:

Direktoratet for forvaltning og IKT kan ved enkeltvedtak gi dispensasjon fra kravet i § 5 første ledd om elektronisk faktura dersom fakturaen inneholder sensitiv informasjon. Med sensitivt innhold menes taushetsbelagte personopplysninger eller andre opplysninger som omfattes av taushetsplikt i lov eller forskrift.

4. Forslag om en mulig kontroll- og tilsynsfunksjon hos DIFI

Det vises det til at en tilsynsfunksjon enda ikke utredet og konsekvensvurdert. Skattedirektoratet støtter høringsnotatets anbefaling om at iverksettelse av en tilsynsfunksjon ikke kan settes i gang før det er gjennomført en nærmere utredning og konsekvensvurdering.

KMD ønsker imidlertid høringsinstansenes syn på forslaget om en mulig kontroll- og tilsynsfunksjon bør legges til Direktoratet for IKT og forvaltning – Difi. Difi er ansvarlig for det offentlige registeret for mottakere av elektroniske faktura (ELMA), og har med det allerede direkte tilgang til informasjon om antall registrerte mottakere av EHF fakturaer og andre dokumenttyper som transporteres i PEPPOL eDelivery –nettverket. Skattedirektoratet antar derfor at DIFI vil kunne ha gode forutsetninger for å kunne føre denne tilsynskontrollen. Vi støtter imidlertid Difi sitt syn på at en tilsynsmyndighet bør være fristilt Difi sin generelle rådgiver/pådriverfunksjon. Denne type kontrollvirksomhet kan komme i konflikt med behovet for uavhengighet til andre typer funksjoner. Denne vurderingen gjelder i enda større grad spørsmålet om Difi skal samordne og koordinere kontrollvirksomheten med Direktoratet for økonomistyring (DFØ). DFØ konkurrerer på markedet for leveranse av lønns- og regnskapstjenester til statlige organer. En eventuell tilsyns- og kontrollrolle på dette området for DFØ kan derfor synes å være uheldig i forhold til deres rolle som leverandør av lønns- og regnskapstjenester.