



FORNYINGS- OG
ADMINISTRASJONSDEPARTEMENTET

Rapport fra arbeidsgruppe for elektronisk faktura

AGFA - vurderinger og anbefalinger om elektronisk faktura i staten

Versjon 1.0
25. mars 2008





FORNYINGS- OG
ADMINISTRASJONSDEPARTEMENTET

Rapport fra arbeidsgruppe for elektronisk faktura

AGFA - vurderinger og anbefalinger om elektronisk faktura i staten

Versjon 1.0
25. mars 2008

INNHALDSFORTEGNELSE

Rapport fra arbeidsgruppen for elektronisk faktura.....	
1. Sammendrag og anbefalinger.....	5
2. Mandat og presiseringer.....	8
2.1. Mandat	8
2.2. Presiseringer av mandatet	9
2.3. Premisser og avgrensninger	10
3. Arbeidsgruppen, sammensetting og arbeidsform.....	11
3.1. Sammensetting av arbeidsgruppen.....	11
3.2. Arbeidsform	12
4. Elektronisk faktura.....	13
4.1. Hva er en faktura?.....	13
4.2. Definisjon av elektronisk faktura og begrepet elektronisk faktura	13
4.3. Andre definisjoner.....	13
4.4. Faktura som ledd i innkjøpsprosessen	14
4.5. Rettslige krav i forbindelse med elektronisk fakturahåndtering	15
4.5.1. Generelle lover og forskrifter.....	15
4.6. Krav og forslag til standarder for elektronisk faktura.....	15
4.7. Krav til innholdet i en faktura	16
4.7.1 Minimumskrav til innhold	16
4.7.2 Tilleggsopplysninger.....	16
5. Modeller for utveksling av elektronisk faktura.....	17
5.1. Referansemodell for elektronisk faktura.....	17
5.2. Grunnmodellene for elektronisk utveksling av faktura.....	18
5.2.1. System-til-system meldingsutveksling	18
5.2.2. Meldingsformidlingssentral – samtrafikkentraler	18
5.2.3. Webfaktura.....	19
5.2.4. Skanning	20
5.2.5. Markedsplasser.....	21
6. Elektronisk faktura i Norden.....	22
6.1. Sverige	22
6.2. Danmark.....	24
6.3. Finland	25
6.4. Island.....	26
I tillegg kommer forvaltningsinterne transaksjoner.	26
7. Elektronisk faktura i Norge.....	27
7.1. Volumer for elektronisk faktura.....	27
7.2. BBS' anslag for potensielt volum, elektronisk faktura i Norge.....	27
7.2.1. Elektroniske fakturaer b2b som utveksles i dag.....	28
7.2.2. eFaktura.....	28
7.3. Eksempler på tjenester fra en meldingssentral – Posten Norge.	28
7.4. Bankenes meldingsformidlingssentraler	28
7.5. Generell samtrafikkavtale for ehandelsmeldinger	29
7.6. Staten som mottaker av elektronisk faktura	30
7.6.1. Statlige helseforetak	30
7.6.2. Statens vegvesen	31
7.6.3. Universitetet i Bergen	31
7.6.4. Andre typer avtaler, primært staten som utsteder av faktura til privatpersoner.....	31
7.6.5. Kommuners og fylkeskommuners bruk av elektronisk faktura	32
7.7. Offentlige fellestjenester - Altinn og SSØ	32
7.7.1. Altinn - beskrivelse av hovedfunksjoner, brukere, tjenestespekter, utviklingsperspektiver og noen nøkkeltall for volum	32

7.7.2. SSØ - beskrivelse og mulige relevante tjenester.....	34
7.8. Vurdering av strukturen i det norske markedet for meldingsformidling	34
8. Visjon – strategiske valg – løsningsmodeller	35
8.1. Visjon og strategiske valg	35
8.2. Kriterier for valg av strategi.....	36
8.3. Aktuelle strategiske alternativer.....	36
8.4 Valg mellom alternativene	37
8.5 Forslag til strategi	39
9. Juridiske virkemidler.....	40
9.1. Begrunnelsen for et pålegg på bedriftene	40
9.2. Hvordan bør et pålegg realiseres?.....	41
9.3. Instruksjonsadgangen.....	42
9.4. Særlov om elektronisk faktura	43
9.4.1. Pålegg overfor statlige foretak	43
9.4.2. Pålegg overfor kommuner og fylkeskommuner.....	43
9.5. Andre aktuelle lovendringer	44
10. Standarder for elektronisk faktura.....	44
10.1. Historikk og dagens situasjon	44
10.2. E2B-formatet.....	45
10.3. NES-prosjektet og formatet NESUBL.....	46
10.3.1. NESUBL har sitt utspring i Europa	46
10.3.2. NESUBL internasjonalt	46
10.4. Eksempler på andre standarder	47
10.4.1. NESUBL formatet i relasjon til e2b formatet	47
10.5. Status og sannsynlig utvikling i Sverige og Danmark	47
10.6. Pålegg om én standard	49
10.7. NESUBL foreslås som obligatorisk forvaltningsstandard.....	49
11. Teknisk og merkantil infrastruktur	50
11.1. Hvordan skal den enkelte statlige virksomhet innfri påbudet om å motta elektronisk faktura?.....	50
11.2. Statlige virkemidler for offentlige og private virksomheter	50
11.2.1. Revisjon av Funksjonell kravspesifikasjon for statlige økonomisystem	51
11.2.2. Felles kravspesifikasjoner for mottaks- og meldingsformidlingstjenester.	51
11.2.2. Standard tjenesteavtaler (SLA).....	51
11.2.3. Rammeavtaler	52
11.2.4. Offentlig fakturaportal	52
11.2.5. Bearbeiding av programvare- og tjenesteleverandører	52
12. Gjennomføring	53
12.1 Pålegg for statsforvaltningen og helseforetakene	53
12.1. Særlov om elektronisk faktura	53
12.2. Innføring av NESUBL som forvaltningsstandard.....	53
12.3. Etablere og legge til rette for teknisk-merkantil infrastruktur	54
12.4. Generelle informasjons- og oppfølgingstiltak	54
12.5. Forum for elektronisk faktura (FEF).....	55
13. Økonomisk administrative konsekvenser	56
13.1. Hovedpunkter i den samfunnsøkonomiske analysen.....	56
13.2. Administrative konsekvenser	56
13.2.1. Særlov	57
13.2.2. Forvaltningsstandard	57
13.2.3. Revisjon av ”Funksjonell kravspesifikasjon for statlige økonomisystem”	57
13.2.4. Bearbeide tjenesteleverandører, informasjonstiltak, etablere og drive Forum for elektronisk Faktura (FEF).....	57

13.2.5. Utarbeide rammeavtaler	57
13.2.6. Felles kravspesifikasjoner med tekniske krav til tjenester	57
13.2.7. Utarbeide standard tjenesteavtaler (SLA)	58
13.2.8. Etablere en webportal for leverandører som skal sende elektronisk faktura til staten.....	58
Vedlegg 1	59
Vedlegg 2	63
Vedlegg 3	65
Vedlegg 4	79

1. Sammendrag og anbefalinger

Arbeidsgruppen har i henhold til sitt mandat vurdert om en i Norge bør innføre krav til elektronisk faktura ved fakturering til staten. Med elektronisk faktura menes et sett med opplysninger som er overført, og kan behandles, elektronisk.

Gruppen anbefaler at det innføres et krav om elektronisk faktura til staten. Staten, dvs. statsforvaltningen og helseforetakene, pålegges fra 2010 å kunne motta elektronisk faktura fra sine leverandører. Fra 2012 avløses dette interne statlige påbudet om *å kunne ta i mot* elektronisk faktura av et påbud som vil gjøre det obligatorisk for leverandører til statsforvaltningen og helseforetakene *å utstede og sende* elektronisk faktura til disse. Leverandørene må da dekke kostnaden forbundet med eventuell konvertering til statens standardformat for elektronisk faktura.

Et slikt påbud vil også omfatte statlige foretak, særlovselskaper mv. som leverer varer eller tjenester til staten eller helseforetakene.

Gruppen har ikke hatt mandat til å utrede kommunesektorens stilling i forbindelse med innføring av e-faktura, men uttaler likevel at man ved innføring av et pålegg om utstedelse av elektronisk faktura til staten også bør vurdere om kommunal sektor skal omfattes av påbudet.

I sine vurderinger av innføring av elektronisk faktura har arbeidsgruppen lagt til grunn et bredt samfunnsøkonomisk perspektiv. En samfunnsøkonomisk analyse utarbeidet på oppdrag fra arbeidsgruppen viser en nåverdi av overgangen til elektronisk faktura utstedelse og utveksling ligger på ca 1,1 mrd kr. i et 10-årig perspektiv. Innføringen av elektronisk faktura som et infrastrukturtiltak vil være viktig for fornying og effektivisering i offentlig sektor. Utbyggingen av denne infrastrukturen vil også styrke norsk næringslivs konkurranse- og innovasjonsevne. Også for bedriftene viser analysen en positiv nåverdi for et slikt tiltak. Denne er beregnet til om lag 178 mill. kr. , også med 10-årig periode lagt til grunn. Videre viser analysen at det vil kunne oppnås betydelige ikke-verdsatte nyttevirksomheter, både i staten og i næringslivet.

Innkrevingsutvalget¹ foreslår å pålegge store offentlige innkrevingsaktører å sende elektronisk faktura til bedrifter. Arbeidsgruppen mener at kravene til standard som legges inn i et slikt pålegg, bør samordnes med foreslått standard for elektronisk faktura til staten. Gruppen bemerker i den anledning at de virkemidler som gruppen foreslår for å realisere påbudet om *å ta imot* elektronisk faktura i staten kan innrettes slik at de også kan benyttes, der det er hensiktsmessig, for å realisere utsendelse av elektronisk faktura til bedrifter.

Gruppen anbefaler imidlertid ikke at gjennomføring av tiltak for å tilrettelegge for elektronisk faktura til staten må koordineres i tid med tiltak for å innføre elektronisk faktura i offentlig innkreving, da innkrevingsområdet representerer en betydelig større kompleksitet av systemer og løsninger enn innkjøpsområdet.

1.1 Hjemmel for elektronisk fakturering – forslag om særlov

Det er ikke juridiske hindre for å ta i bruk elektronisk faktura så lenge fakturautsteder og fakturamottaker inngår avtale om det. Intern statlig regulering kan gjennomføres ved endringer i eksisterende regelverk og/eller instruksjoner, mens krav fremsatt overfor private aktører må forankres i lov.

Arbeidsgruppen viser imidlertid til at utbredelsen av elektronisk faktura mellom virksomheter til nå har skjedd meget langsomt, og ønsker derfor å foreslå et lovpåbud. I Danmark har dette vist seg å være et effektivt virkemiddel for å sikre rask utbredelse av elektronisk faktura.

Arbeidsgruppen har med bistand fra Advokatkontoret Føyen gjennomgått mulige hjemler for pålegg om elektronisk faktura. Det er mulig å forankre et påbud i eksisterende lovgivning, men

¹ "Offentlig innkreving" (NOU 2007:10, kapittel 5)

arbeidsgruppen vil etter en samlet vurdering anbefale en særlov om elektronisk fakturering til staten. Målgruppen for loven foreslås å være leverandører av varer og tjenester til statsforvaltningen og helseforetakene. Utenlandske bedrifter foreslås unntatt fra påbudet.

Strukturen i det norske næringslivet tilsier at loven bør åpne for alternative løsninger for mindre bedrifter, slik at de ikke blir pålagt uforholdsmessige kostnader. På grunnlag av erfaringer i Danmark vil arbeidsgruppen foreslå at slike løsninger² kan benyttes av leverandører til staten med årlig omsetning mindre enn 15 mill. NOK. Dette vil gjelde, etter det arbeidsgruppen får opplyst fra SSB, ca 3,8 % av norske bedrifter med omsetning.

Som en forberedelse forut for ikrafttredelse av loven, bør krav om elektronisk faktura tas inn i det statlige økonomireglementet og innlemmes i kravspesifikasjonen for statlige økonomisystemer. Det er naturlig at Finansdepartementet tar ansvar for gjennomføringen av dette arbeidet.

Når det gjelder ansvaret for å få frem et lovforslag og siden forvalte en slik særlov, har gruppen ikke kommet frem til en konkret anbefaling. Valget av ansvarlig departement kan gjøres på grunnlag av samlet vurdering av eventuelle høringsuttalelser til gruppens forslag.

Et pålegg om å ta i mot og håndtere elektronisk faktura i statlige helseforetak anbefales gjennomført gjennom et vedtak i foretaksmøtet, etterfulgt av en skriftlig instruks til regionale helseforetak. Det er Helse- og omsorgsdepartementet som eventuelt vil gi en slik instruks. Gruppens mandat omfatter ikke forhold i kommunal sektor. Gruppen mener likevel at, av hensyn til næringslivet og de byrder som et offentlig pålegg vil innebære for bedriftene, bør man i forbindelse med lovarbeidet vurdere hvorvidt kommunesektoren skal omfattes av den foreslåtte tiltakspakke.

1.2 Standarder – forslag om å fastsette en forvaltningsstandard, NESUBL

Arbeidsgruppen har drøftet både ønskeligheten av å fastsette én standard med bindende virkning, og hvilken standard som eventuelt skulle anbefales eller kreves brukt.

Fra næringslivets organisasjoner har arbeidsgruppen fått klare råd om å velge én standard, gi lang overgangsperiode/tilpasningstid og fortrinnsvis sørge for at forvaltningsstandarden også er i bruk eller kan komme til å brukes i privat sektor. Fra offentlige virksomheter, bl.a. helsesektoren, mottok arbeidsgruppen signaler om at det haster med å peke på én standard, for å sikre en koordinert og effektiv utvikling av e-handel i det offentlige.

Arbeidsgruppen foreslår at den åpne standarden NESUBL² legges til grunn som obligatorisk forvaltningsstandard for elektronisk faktura i staten. NESUBL er basert på den åpne xml-teknologien som er i bruk i både offentlig og privat sektor i Norge. NESUBL er utarbeidet bl.a. med forvaltningsstandardene i Sverige og Danmark som grunnlag, og er den standarden som peker seg ut i det internasjonale standardiseringsarbeidet på området e-handel.

NESUBL er ikke tatt i bruk i Norge ennå. EDIFACT-standard³ benyttes av noen større aktører, og en xml-basert standard, e2b, som ble tatt frem av næringslivet i september 2007 begynner så vidt å bli tatt i bruk av næringslivsaktører.

I perioden frem til påbudet om å utstede og sende elektronisk faktura trer i kraft overfor bedriftene bør staten dekke kostnadene med konvertering av e2b, og eventuelle andre meldingsformater som er i bruk, til NESUBL. Økonomiske konsekvenser av dette må vurderes nærmere.

Gruppen ser det som naturlig at FAD tar det overordnede ansvaret for gjennomføring av en felles forvaltningsstandard for elektronisk faktura, i samarbeid med lovansvarlig departement.

² Se anbefalinger om løsning for teknisk og merkantil infrastruktur

² Northern European Subset of Universal Business Language

³ Electronic Data Interchange for Administration, Commerce, and Transport

1.3 Løsning for teknisk og merkantil infrastruktur – forslag om kravspesifikasjoner, standardavtaler og infrastruktur for leverandører.

For at innføring av elektronisk faktura skal kunne skje på en effektiv måte, anbefaler arbeidsgruppen at statlige virksomheter og offentlig sektor for øvrig støttes med kravspesifikasjoner for mottakstjenester og standardavtaler for tjenestekjøp. Slike kravspesifikasjoner bør være obligatoriske å bruke for alle statlige virksomheter, og kan være et tilbud for kommunene. Når det gjelder standardavtaler for elektronisk faktura, bør denne betraktes som et veiledende utgangspunkt, med muligheter for modifikasjoner og tilføyelser.

Gruppen mener at kravspesifikasjoner for mottakstjenester og standard SLA bør utarbeides av DIFI og SSØ i samarbeid.

Arbeidsgruppen har drøftet mulige, felles obligatoriske rammeavtaler om mottakstjenester for statsforvaltningen og helseforetakene. Gruppen kom til at slike avtaler kan ha en negativ innvirkning på utviklingen av markedet for elektronisk fakturautveksling i Norge. Samtidig mener gruppen at flere større statlige virksomheter har ressurser til å inngå selvstendige avtaler, og at muligheten for slike selvstendige avtaler gir økt fleksibilitet.

Derfor står de mulige gevinstene ved obligatoriske rammeavtaler ikke i forhold til mulige ulemper. Gruppen anbefaler imidlertid at DIFI, i samarbeid med SSØ, inngår en felles, *frivillig* rammeavtale for statlige og kommunale virksomheter som har gitt fullmakt til å slutte seg til en slik avtale. Avtalen bør være utformet slik at konkurranse i markedet for aktuelle tjenester ikke forringes (dette kan f.eks. innebære at flere leverandører bør kunne tas inn på rammeavtalen).

SSØ kan gjennomføre felles avrop på rammeavtalen på vegne av nåværende og fremtidige kunder. Dette innebærer at små og mellomstore statlige virksomheter som velger å bruke SSØs tjenester får et tilbud om enkel innføring av elektronisk fakturamottak.

I forbindelse med innføring av obligatorisk elektronisk faktura til staten vil det være nødvendig med ulike informasjons-, opplærings- og påvirkningstiltak, bl.a. påvirkning og informasjon overfor leverandører av økonomi- og regnskapssystemer (ERP-leverandører). Gruppen anbefaler at det på statlig initiativ etableres et forum for elektronisk faktura, der både offentlige virksomheter, bedrifter og IKT-leverandører av aktuelle systemer deltar. Forumet kan f.eks. ha som en del av sitt mandat å fremme NESUBL-standarden, slik at den blir integrert i programvare for elektronisk faktura som tilbys i Norge.

Arbeidsgruppen anbefaler også at det etableres en offentlig webportal for leverandører som ikke har egne systemer for å sende (og motta) elektronisk faktura. Tiltaket er ment å bistå særlig de små bedriftene, jfr. forslag om omsetningsgrense på 15 mill. NOK, med å innfri kravet om elektronisk faktura til staten. En slik portal antas også å bidra til at kostnader med skanning av papirfaktura bortfaller for statsforvaltningen og helseforetakene. Det er etter arbeidsgruppens oppfatning ikke hensiktsmessig å tilby skanning av papirfaktura til de minste bedriftene, ettersom denne gruppen da vil ha få insentiver til å ta i bruk ny teknologi. Det vil sannsynligvis være nødvendig å utlyse fakturaportalen som et offentlig tjenestekjøp og inngå en langsiktig driftsavtale med en privat leverandør. DIFI foreslås som ansvarlig for å utarbeide en kravspesifikasjon, utlyse og inngå en driftsavtale om en slik offentlig fakturaportal.

Arbeidsgruppen har vurdert forutsetningen om å bruke Altinn som infrastruktur for en slik portal. Gruppen konkluderer her med at realisering av portaltjenesten bør skje i samarbeid mellom den ansvarlige etat (DIFI) og Brønnøysundregistrene som har ansvaret for å forvalte Altinn-løsningen. Tjenesten bør uansett gjøres tilgjengelig via Altinn, som er den etablerte elektroniske kanalen mellom bedrifter og offentlige etater.

Driftskostnader for portalen foreslås dekket av staten i inntil to år etter at påbudet om elektronisk faktura er innført overfor bedriftene. Det må avklares nærmere hvilke departementer som bør bidra

til slik finansiering. Deretter kan driften finansieres av et kostnadsbasert transaksjonsgebyr som betales av bedriftene.

DIFI bør også ta ansvaret for nærmere avklaring av slike infrastrukturelementer som unike identifikatorer for alle aktører som utveksler elektronisk faktura, samt annen form for koding som er nødvendig for effektiv utveksling av elektroniske meldinger. Slike elementer bør utformes og forvaltes på en slik måte at det offentlige beholder kontroll/innflytelse over håndteringen.

2. Mandat og presiseringer

Utredningen av et mulig pålegg om bruk av elektronisk faktura i staten ble initiert av Finansdepartementet (FIN) og Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) i felleskap. Departementene ble enige om å nedsette en arbeidsgruppe i februar 2007. Mandatet for arbeidsgruppen ble drøftet og avklart våren 2007. I arbeidet med mandatdrøftingene deltok også Nærings- og handelsdepartementet (NHD).

Arbeidsgruppen ble formelt nedsatt av FAD i april 2007.

2.1. Mandat

Bakgrunn

Det sendes hvert år et meget stort antall fakturaer fra privat sektor til statlige virksomheter, og fra staten til privatpersoner. En overgang til bruk av elektronisk faktura kan gi vesentlige besparelser for alle berørte parter. For at samfunnet skal kunne hente ut en slik gevinst, må det etableres en kritisk masse av virksomheter som bruker e-faktura. Det er også nødvendig å ta i bruk felles standarder.

I våre naboland er det stilt, eller vi bli stilt, krav om at all fakturering til staten skal skje elektronisk. Danmark innførte dette som et krav i hele offentlig sektor fra februar 2005, mens statlig forvaltning i Sverige innfører ordningen fra 1. juli 2008. Erfaringer fra Danmark og Sverige viser at obligatorisk bruk av e-faktura gir næringslivet en viktig stimulans til å ta løsningen i bruk også i andre sammenhenger. Samlet samfunnsøkonomisk gevinst anslås til DKK 1,5 mrd årlig, hhv. SEK 4 mrd over fem år.

Både den danske og den svenske løsningen er basert på tre komponenter: et juridisk krav om at all fakturering til offentlige/statlige virksomheter *skal* skje elektronisk, en fastsatt standard for slike fakturaer, og en infrastrukturell løsning hvor det er inngått avtaler med private leverandører som legger til rette for fakturautveksling med offentlige virksomheter. (IRS: Thomas har presisert her, men vi la til grunn at det ikke skulle mekkes med denne teksten)

Erfaringene fra Danmark og Sverige vil ventelig ha stor overføringsverdi til andre land. På denne bakgrunn er det ønskelig å utrede spørsmålet om innføring av elektronisk kommunikasjon ved fakturering til statlig forvaltning i Norge.

Oppnevning av arbeidsgruppe

For å utrede dette spørsmålet settes det ned en interdepartemental arbeidsgruppe ledet av FAD ved IT-politisk avdeling. Seniorrådgiver Thorvald Wettestad er arbeidsgruppens leder. For øvrig består gruppen av en representant for NHD (underdirektør Kari Bjørke) og to representanter for FIN (seniorrådgiver Astri Tverstøl og spesialrådgiver Torgeir Jonvik). Arbeidsgruppens medlemmer henter bistand fra eget departement etter behov, og gruppen kan om nødvendig innhente faglig og ressursmessig bistand fra relevante fagmiljøer. Sekretariatsfunksjonen ivaretas av FAD.

Utgifter i forbindelse med gruppens ordinære virksomhet dekkes av FAD på vanlige vilkår. Utgifter i forbindelse med studiebesøk dekkes av den enkelte virksomhet.

Problemstillinger

Arbeidsgruppen skal vurdere om en i Norge bør innføre krav til elektronisk kommunikasjon ved fakturering til staten. Gruppen skal gjøre rede for på hvilken måte dette kan skje, og beskrive fordeler og ulemper med ulike løsninger. Det er viktig at gruppen også ser på det innovasjonsmessige aspektet ved efaktura. Det skal tas utgangspunkt i den modell som er valgt i Danmark og Sverige, men gruppen har anledning til å foreslå andre løsninger dersom dette anses hensiktsmessig.

Utredningen skal blant annet omfatte følgende forhold:

1. *Hjemmel for obligatorisk fakturering*

Arbeidsgruppen skal kunne vurdere om obligatorisk bruk av e-faktura til staten kan hjemles i dagens lovverk. Dersom det ikke finnes slik hjemmel i dag, skal gruppen vurdere fordeler og ulemper ved alternative reguleringer, og foreslå en løsning.

2. *Standarder*

Arbeidsgruppen skal gi en oversikt over de viktigste standardene for utveksling av e-fakturameldinger. Det skal gis et begrunnet forslag om hvilke standard som bør velges.

3. *Løsning for merkantil og elektronisk infrastruktur*

Arbeidsgruppen skal vurdere alternativer og komme med forslag til utforming og etablering av en merkantil og elektronisk infrastruktur for e-faktura til staten. Gruppen bør beskrive flere modeller, herunder bruk av Altinns eksisterende infrastruktur. Det skal i nødvendig grad tas hensyn til allerede eksisterende løsninger, eksempelvis inngåtte rammeavtaler mellom staten og utvalgte banker om elektronisk betalingsformidling.

Arbeidsgruppen skal foreslå en tidsplan for gjennomføringen og skal for hvert alternativ som beskrives gjøre rede for:

- Samfunnsøkonomisk kostnad og nytte, herunder virkninger for næringslivet.
- Budsjettmessige og administrative konsekvenser for berørte statlige virksomheter og for staten under ett.
- Gjennomføringsrisiko.

Tidsfrister m.v.

Arbeidsgruppen skal starte sitt arbeid primo mai 2007, og skal innen utgangen av november 2007 legge fram sin tilrådning for FAD.⁴ Utredningen vil eventuelt danne utgangspunkt for en videre oppfølging av saken i forhold til Regjeringen.

2.2. Presiseringer av mandatet

Arbeidsgruppen fortolker mandatpunktene slik at den primære målsettingen for utredningen er å avklare hvorvidt det er tilrådelig, ønskelig og mulig å innføre et pålegg om bruk av elektronisk faktura ved fakturering *til* staten samt hvordan de krav som følger av dette, nemlig at statlige virksomheter må være i stand til å motta elektronisk faktura, skal utformes og gjennomføres.

For en definisjon av elektronisk faktura som gruppen legger til grunn se kap. 4. Gruppen begrenser seg til å utrede leverandørers bruk av elektronisk faktura og statlige virksomheters muligheter for å motta disse elektronisk. Utredningen om mulig påbud omfatter dermed ikke privatpersoner som sender faktura til staten. Gruppen uttaler seg likevel om offentlig sektor i sin helhet som mottaker av elektronisk faktura, for å sette krav til staten i en sammenheng som er konsistent for leverandørbransjen.

⁴ Denne tidsfristen ble senere justert til utgangen av 2007.

Gruppen var innforstått med at Innkrevingsutvalget utredet hjemler og muligheter for å innføre elektronisk faktura i forbindelse med offentlig innkreving, altså elektronisk faktura *fra staten*. Denne utredningen legger opp til å koordinere forslag om standarder og krav til infrastruktur med Innkrevingsutvalgets forslag⁵ så langt dette er praktisk mulig. Der dette er relevant, bør det stilles de samme krav til teknologiske og merkantile løsninger, uavhengig om leverandørene skal sende eller motta elektronisk faktura.

Nærings- og handelsdepartementet mente at et ensidig krav om elektronisk faktura til staten ville få motstand i næringslivet. Krav om at staten også skulle sende elektronisk faktura kunne oppfattes som en naturlig motytelse. Arbeidsgruppen viser i den forbindelse til Innkrevingsutvalgets innstilling, den arbeidsdeling som det er lagt opp til og ikke minst ambisjonene om samordning av krav til teknisk-merkantil infrastruktur.

2.3. Premisser og avgrensninger

Arbeidsgruppen har funnet det nødvendig å klargjøre og prioritere enkelte deler av mandatet, og særlig det som gjelder motivasjon for et statlig initiativ og hva man ønsker å oppnå.

På et overordnet nivå er initiativet et ledd i innsatsen for fornying og effektivisering av offentlig sektor på den ene side, og behovet for å styrke norsk næringslivs konkurransevne på den andre.

Mer spesifikt er målene å:

- effektivisere den offentlige økonomiforvaltningen og offentlige innkjøp
- øke takten i utviklingen mot elektroniske systemer for salg og innkjøp både i offentlig og privat virksomhet på en måte som gir gevinst i begge sektorer
- om mulig motvirke lite effektive teknologiske løsninger for mottak av elektronisk faktura (som f.eks. skanning av papirfaktura)
- komme på linje med andre land i Norden og bidra til utviklingen av nasjonal infrastruktur for elektronisk handel
- bidra til å øke næringslivets effektivitet og konkurransedyktighet gjennom krav til leverandørene og offentlig innsats for leverandørutvikling.

Standardisering og felles administrative løsninger har de siste årene stått forholdsvis svakt i statlig forvaltning. Stortingsmeldingen ”Eit informasjonssamfunn for alle”, tok imidlertid til orde for å styrke koordineringen i statlig (og kommunal) sektor, blant annet ved å etablere en referansekatalog for forvaltningsstandarder.⁶ Referansekatalogen skal gi offentlige virksomheter, leverandører og andre interesserte en oversikt over tilrådte og obligatoriske forvaltningsstandarder.⁷

Mandatet tilsier at krav til leverandører som ikke er registrert i Norge, kan inkluderes i vurderingen om pålegg. Arbeidsgruppen har vurdert muligheten av å inkludere utenlandske virksomheter, men anbefaler ikke å inkludere disse i et eventuelt pålegg om elektronisk faktura. Forholdet mellom norske og utenlandske bedrifter i lys av EØS og konkurranselovgivning drøftes også i kapittel 9 med tilhørende vedlegg.

Mandatet viser til utviklingen i Sverige og Danmark, men problematiserer ikke at de to land følger forskjellige strategier for innføring av e-faktura. Arbeidsgruppen oppfatter det slik at

⁵ ”Offentlig innkreving” (NOU 2007:10, kapittel 5)

⁶ St. meld. nr. 17 (2206- 2007), s. 124.

⁷ Referansekatalogen som virkemiddel for å oppnå tverrsektoriell standardisering er viktig, ref arbeidsgruppens forslag til standardformat. Skal en slik katalog ønsket innflytelse, må den også omfatte områder som reguleres av andre departementer enn FAD. Også her er stortingsmeldingen om IKT og tiltak knyttet til felles IKT-komponenter i offentlig sektor, relevant for gruppens drøfting av virkemidler.

erfaringsgrunnlaget ikke peker ut én klar strategi og mener derfor at Norge står friere enn deler av mandatteksten tilsier når det gjelder valg av strategi.

Hvilke statlige virksomheter det er aktuelt å påby leverandører å sende elektronisk faktura til, er inngående drøftet i arbeidsgruppen. Avgrensning av hva som kan ansees som statlige virksomheter må ta utgangspunkt i staten som juridisk person, dvs. statsforvaltningen. Gruppen ser det også som hensiktsmessig at sykehussektoren innlemmes i målgruppe ”staten”, fordi denne sektoren representerer et viktig område i statlig tjenesteyting og den har store innkjøps- og fakturavolumer.

Gruppen har ikke hatt mandat å vurdere tiltak rettet mot resten av offentlig sektor, dvs. kommuner og fylkeskommuner, heller ikke hel- eller halvoffentlige foretak. Gruppen nevner likevel disse virksomheter i omtalen av foreslåtte tiltak, ut fra helhetsvurderinger, og særlig av hensyn til virkninger de foreslåtte tiltak vil ha for næringslivet.

Når det gjelder hvilke typer fakturaer som skal omfattes av et eventuelt påbud om å sende og motta elektronisk, anbefaler gruppen at alle faktura som gjelder mva-pliktige varer og tjenester blir omfattet. Dette gir en del unntak, for eksempel vil faktura som gjelder husleie, undervisnings- og finansielle tjenester falle utenfor påbudet. Avgjørende for arbeidsgruppen har vært at den foreslåtte avgrensingen vil være lett å formidle til leverandørene: disse må uansett vurdere om varen eller tjenesten er mva-pliktig eller ikke i forbindelse med utstedelse av faktura. Virksomhetene slipper dermed det merarbeid det vil medføre å forholde seg til flere ulike kategorier. Med denne definisjonen vil fakturering mellom offentlige virksomheter i hovedsak være unntatt et mulig påbud. Dette er en konsekvens mer enn en hensikt sett fra arbeidsgruppens side.⁸ Dersom man vil regulere forholdet mellom statlige forvaltningsorganer på området elektronisk faktura senere, kan dette enkelt oppnås gjennom pålegg/instruks.

Det kan være hensiktsmessig å unnta faktura som gjelder småbeløp fra kravet om elektronisk sending og mottak. I Sverige er en slik nedre beløpsgrense innført. Arbeidsgruppen mener at den infrastruktur som leverandørene tilbys og/eller kan bruke bør være så gunstig å benytte at unntak ikke skal være nødvendig. Gruppen antar uansett at behovet for unntak i regelen vil gjelde små virksomheter og faktura for ad hoc innkjøp. Virksomheter som har elektroniske systemer for å utstede og sende faktura, bør neppe behøve å benytte seg av eventuelle unntaksbestemmelser.

3. Arbeidsgruppen, sammensetting og arbeidsform

3.1. Sammensetting av arbeidsgruppen

Arbeidsgruppen hadde følgende sammensetning:

- Katarina de Brisis (FAD), leder (overtok etter Thorvald Wettestad juni 2007)
- Astri Tverstøl (FIN)
- Kari Bjørke (NHD), Thomas Myhr f.o.m. januar 2008
- Torgeir Jonvik (FIN)
- Knut Øyvind Granli (DIFI)
- Ingunn Rasmussen Sørli, Pharos AS, sekretær (overtok etter André Hoddevik)

⁸ Stortinget vedtok 6. Desember 2007 en endring i merverdiavgiftslovens §11.3 (jf. Ot.prp. nr 1 (2007-2008)). Dette innebærer i korte trekk at virksomheter som er en del av staten som juridisk person ikke vil være mva-pliktige for leveranser av støttetjenester til andre statlige virksomheter, så lenge de ikke leverer tjenester utenfor staten. Lovendringene trådte i kraft fra 1. januar 2008.

Arne Martin Torgersen (FAD) har bistått arbeidsgruppen i utredningen av økonomisk-administrative konsekvenser høsten 2007. Senter for Statlig Økonomistyring ved Jan Olav Sæther, Espen Frøyland og Viktoria Elkina bisto arbeidsgruppen fra desember 2007 med utarbeidelsen av en samfunnsøkonomisk analyse av krav om elektronisk faktura. En kvalitetssikret analyse forelå i begynnelsen av mars 2008. Analysen er lagt ved i sin helhet i vedlegg 4.

3.2. Arbeidsform

Arbeidsgruppen har totalt avholdt 13 møter. Eksterne aktører og berørte parter har deltatt på flere av disse møtene og bidratt med innlegg og presentasjoner, se nedenfor. Enkelte har også bidratt med beskrivelser, vurderinger og kommentarer under arbeidets gang.

Arbeidsgruppen har også fått bistand fra Føyen Advokatkontor DA, ved Jostein Ramse, mht juridisk grunnlag for mulig regulering i forbindelse med innføring av elektronisk faktura. Advokat Jostein Ramse har deltatt på to av arbeidsgruppens møter, advokatfullmektig Kirill Miazine på et møte.

NorStella har på bestilling fra FAD bidratt til kartlegging av elektronisk faktura i Norge. Organisasjonen har også, sammen med Ehandelssekretariatet og Edisys AS, bidratt til kapittelet om standarder.

Arbeidsgruppen har avholdt presentasjons- og drøftingsmøter med flere virksomheter og organisasjoner:

- Bedriftsforbundet
- HSH
- NHO
- NARF (Norges autoriserte regnskapsføres forbund)
- AS EDB
- Bankenes Betalingsentral, BBS
- Orkla ASA v/prosjektet Orkla efaktura (Jon-Ivar Paulsen)

I tillegg er det opprettet kontakt og innhentet informasjon fra:

- Posten
- Ergo Group AS
- Millum AS
- Statistisk sentralbyrå
- En rekke offentlige virksomheter er kontaktet for å få fram anslag for volumer av faktura og elektronisk faktura

Gruppen har gjennomført to studieturer:

- København, Post og Telestyrelsen, juni 2007
- Stockholm, Ekonomistyringsverket, september 2007

I tillegg til det underlagsmaterialet arbeidsgruppen fikk tilgang til i forbindelse med disse studieturene, har sekretariatet også hentet inn underlag fra andre land, primært Island og Finland.

Mot slutten av utredningsarbeidet har gruppens leder presentert gruppens anbefalinger for KS – kommunenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon.

4. Elektronisk faktura

De definisjoner som presenteres her, baserer seg på forslag til Norsk Standard, prNS 4175, Elektronisk fakturering, høringsversjon.

4.1. Hva er en faktura?

En faktura er et entydig og omforent salgsdokument som presenterer selgerens/leverandørens krav og dokumenterer kundens rettigheter til å motta produkter og tjenester. En faktura kan også være en kreditnota som gir mottaker et tilgodehavende.

4.2. Definisjon av elektronisk faktura og begrepet elektronisk faktura

Elektronisk faktura er en faktura i en omforent strukturert form som transporteres elektronisk fra fakturautsteder til fakturamottaker og som kan viderebehandles maskinelt hos fakturamottaker. Det er ikke tilstrekkelig at fakturaen er ”elektronisk» eller maskintilgjengelig. I tillegg må data være strukturert på en slik måte at dokumentet kan «flyte» mellom ulike systemer.⁹

Det vil si at en bildefil (i for eksempel pdf-format eller annet bildeformat) som er laget på grunnlag av en papirfaktura, ikke normalt vil tilfredsstillere definisjonen av elektronisk faktura. Dette har den praktiske konsekvens at en populær og omseggripende teknologisk løsning for elektronisk faktura som skanning, ikke er egnet til å oppnå de mål som arbeidsgruppen legger vekt på ved elektronisk faktura.

Ofte kombineres skanning av fakturaen til et bilde med optisk lesing, såkalt OCR-lesing. All eller deler av fakturainformasjon kan OCR-leses. I disse tilfelle vil det være et diskusjonsspørsmål når en skannet og OCR-lest faktura er en fullgod elektronisk faktura. De ulike modellene for elektronisk faktura drøftes inngående i kapittel 5.

At fakturainformasjon kan sendes elektronisk fra utsteders system til mottakers system direkte, er langt på vei avgjørende for å oppnå effektivitetsgevinster, se også kapittel 13. Gevinstene tas ut på følgende områder:

- Forenkling av selve fakturahåndteringen
- Redusert tidsbruk i forbindelse med feilhåndtering
- Reduserte muligheter for uregelmessigheter
- Enklere oversikt og kontroll
- På sikt også større grad av automatisering av innkjøpsprosesser.

Mandatet benytter den utbredte benevnelsen eFaktura om elektronisk faktura. Arbeidsgruppen finner det ikke ønskelig å bruke dette, fordi dette begrepet også brukes om et produkt som tilbys i markedet, av BBS og bankene. Dette produktet inkluderer en betalingstransaksjon i tillegg til ulike former for fakturahåndtering. Definisjon av elektronisk faktura i denne utredningen inkluderer ikke betalingsmodulen. Arbeidsgruppen benytter derfor benevnelsen ”elektronisk faktura”. Dette er i tråd med begrepsbruken i Innkrevingsutvalget.

4.3. Andre definisjoner

Definisjon av leverandør

Arbeidsgruppen bruker begrepet *leverandør* i tråd med Norsk Standard: generelt om person eller organisasjon som har eierskap til et produkt, og som overdrar eller gjør produktet tilgjengelig i handel. I rollen som leverandør til staten vil disse møte eventuelle krav til hvordan faktura utstedes

⁹ Norsk Standard prNS 4175, høringsutgave september 2007

og sendes, se også fakturautsteder nedenfor. I noen tilfeller vil fakturautsteder være den samme som leverandør, mens det i andre tilfeller vil være to ulike virksomheter, se nedenfor.

Definisjon av løsningsleverandør

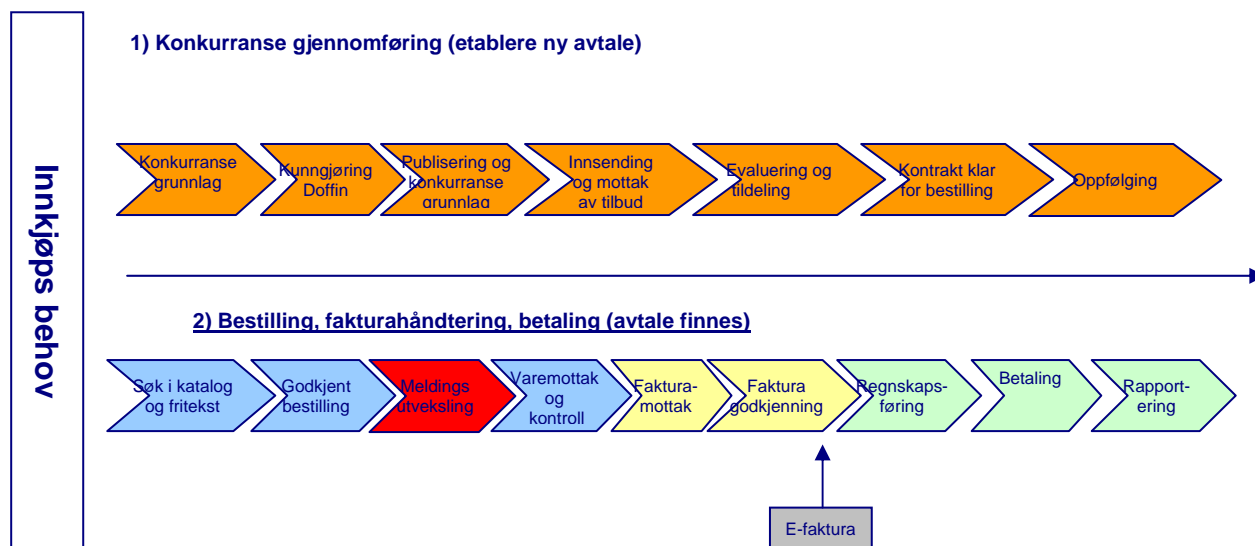
Begrepet *løsningsleverandør* beskriver den som leverer tjenester og infrastruktur for å håndtere elektronisk faktura. En løsningsleverandør kan være programvareprodusenter, meldingssentralformidler mv. Kapittel 5 omhandler de teknologiske løsninger som kan leveres.

Definisjon av fakturautsteder

En *fakturautsteder* er en person eller organisasjon som utsteder faktura, for derved å kreve betaling for en vare eller tjeneste som er overlatt til en kunde. Den tjenesten kan være outsourcet, enten som del av tjenestekjøp for regnskapstjenester eller som i forbindelse med salg av en fordring. Fakturautsteder er dermed ikke det sammen som leverandør.

4.4. Faktura som ledd i innkjøpsprosessen

Fakturahåndtering er en del av innkjøpsprosessen. Denne delen av prosessen kan avgrenses i forkant mot bestilling og/eller varemottak, og i etterkant mot regnskapsføring og betaling.



En eventuell innføring av elektronisk faktura, med tilhørende vurderinger av kost-nytte, kan skje med et smalt eller bredt fokus:

- spesifikt i forhold til fakturahåndteringen, jevnfør de lysegule pilene i figuren ovenfor
- et ledd i en mer eller mindre fullstendig helelektroniske innkjøpsprosessen, jevnfør de lysegule og lyseblå pilene

Arbeidsgruppens vurderinger er i hovedsak knyttet til utveksling av elektronisk faktura og til en viss grad håndtering av fakturaopplysninger i interne systemer. En altomfattende utredning av innføring av elektroniske innkjøpsprosesser ligger utenfor gruppens mandat. Samtidig var det for gruppen viktig å betrakte helheten elektronisk faktura inngår i, bl.a. for å kunne vurdere de antatte gevinster knyttet til mer effektive offentlige innkjøp som innføring av elektronisk faktura vil bane veien for. Satsing på elektronisk faktura må sees i sammenheng med mer overordnede strategier for elektronisk handel i offentlige innkjøp. Der vil gruppen peke på arbeidet som gjennomføres av DIFI, tidligere Ehandelssekretariatet.

Denne avgrensingen av utredningens nedslagsfelt er i tråd med utgangspunktet både i Danmark og Sverige. I Sverige er det imidlertid i tillegg lagt stor vekt på å legge til rette for elektroniske prosesser internt i de offentlige virksomhetene til og med rapportering, jf kulepunkt 3 ovenfor. Slike hensyn er likevel vurdert kvalitativt i forbindelse med den samfunnsøkonomiske analysen fra SSØ (jf vedlegg 4).

4.5. Rettslige krav i forbindelse med elektronisk fakturahåndtering

Juridisk sett er kravene i forbindelse med elektronisk faktura enkle. De krav som gjelder for behandling av tradisjonell papirfaktura gjelder også for elektronisk faktura, se også kapittel 9. I praksis er det en rekke hensyn som må tas i overgangen fra papirfaktura til elektronisk faktura. Nedenfor gis det en oversikt over gjeldende regelverk.

4.5.1. Generelle lover og forskrifter

Viktige norske lover og forskrifter som regulerer eller kan regulere bruken av elektronisk faktura i private virksomheter er:

- Bokføringsloven (2004-11-19) nr 73 med forskrift (2004-12-01) nr 1558.
- Lov om merverdiavgift (1969-06-19) nr 66.
- Lov om elektronisk signatur (2001-06-15) nr 81.¹⁰

For offentlig sektor er følgende regelverk relevant:

- Regelverket for økonomistyring i staten:
Regnskapsloven og bokføringsloven gjelder ikke for statlige virksomheter (unntatt statlige aksjeselskaper). Økonomiregelverket for staten består av «Reglement for økonomistyring i staten» og «Bestemmelser om økonomistyring i staten» (desember 2003 med endringer av desember 2005). I tillegg til reglement og bestemmelser kommer rundskriv fra Finansdepartementet, som utdyper kravene til økonomistyring i staten. Generelt ligger kravene til økonomisystem, regnskapssystem osv nært opp til bokføringsloven med tilhørende forskrift.
- Forskrift om kommunale budsjetter og regnskaper (1990-03-01) nr 715.
- Europeiske direktiver og standarder: «Fakturadirektivet» (Rådskdirektiv 2001/115/EC) er avledet av samordning av avgiftsreglene i EU, som tilhører skattelovgivningen. Skattelovgivning er unntatt fra EØS-avtalen, og fakturadirektivet gjelder derfor ikke i Norge.

4.6. Krav og forslag til standarder for elektronisk faktura

En arbeidsgruppe som ble opprettet i regi av Norsk Standard har utarbeidet et forslag til en rekke krav og anbefalinger til både overføring av, og innholdet i, elektronisk faktura. Kravene ble sammenfattet i høringsversjonen til Norsk Standard, prNS 4175 . Dokumentet har vært på høring sommeren 2007. Enkelte utdrag fra dokumentet er lagt ved i vedlegg 1.

Standarden omtaler både prosessuelle og andre krav relatert til utveksling av elektronisk faktura. Standarden slår bl.a. fast at utvekslingsrutinene i samhandlingsavtalen mellom parter bør fremgå i dokumentasjon knyttet til regnskapssystemet.

¹⁰ Det er ikke krav om at elektroniske fakturaer skal tilknyttes elektronisk signatur. Eventuelle krav om elektronisk signatur skal f eks ikke kunne fremmes slik at konkurransen mellom virksomheter forrykkes. Ved bruk av avansert elektronisk signatur i offentlig sektor vises det også til *Kravspesifikasjon for PKI i offentlig sektor*.

4.7. Krav til innholdet i en faktura

Disse kravene til innhold er hentet fra prNS 4175 og forkortet. De gjelder minimumskrav til innhold og eksempler på tilleggsopplysninger, dvs. innhold som ikke er krav i.h.t. gjeldende regelverk.

4.7.1 Minimumskrav til innhold

Et minimumskrav til innhold er gitt i forskrift om bokføring, § 5-1-1, med ytterligere forklaringer i forskriften § 5-1-2 til § 5-1-5. Enhver faktura skal inneholde på en klar og entydig måte:

- fakturanummer,
- utstedelsesdato,
- angivelse av partene,
- ytelsens art og omfang,
- tidspunkt og sted for levering av ytelsen,
- vederlag og betalingsforfall,
- eventuell merverdiavgift og andre avgifter knyttet til transaksjonen som kreves spesifisert i henhold til lov eller forskrift.

I tillegg er det et krav at det skal angis om det dreier seg om en kreditnota. Krav og anbefalinger knyttet til innhold i kreditnota er ikke tatt med her. Internasjonale overenskomster kan også tilsi krav om særlig innhold, for eksempel EBAN-nummeret som benyttes av bankene.

4.7.2 Tilleggsopplysninger

På en faktura finner man gjerne også opplysninger som ikke stammer fra lovpålagte krav. Dette kan for eksempel være:

- Opplysninger som tillater automatisk kontroll mot ordre, ordrebekreftelse og varemottak (for eksempel ordrenummer, ordrens varelinjenummer og ordrens varenummer)
- Kunde- eller kravidentifikasjon (f.eks. KID)
- Henvisning til fraktdokumenter, konteringsinformasjon, telefonnummer, epostadresse, henvisning til referanser (f.eks. «Deres ref./Vår ref.») osv.

Når man skal gå fra en situasjon der elektronisk faktura er innført i enkelte bransjer til å gjelde alle leverandører, som alle kan hevde å ha særlige behov, er det i praksis umulig å ta høyde for ønsker om tilleggsopplysninger som kun tilfredsstillende få. Den svenske standarden, Svefaktura, tar konsekvensen av dette, og har definert en minimumsstandard basert på krav som følger av regelverket.

4.7.3 Oversikt over krav knyttet til innføring av elektronisk faktura, hentet fra prNS 4175

	Krav («skal»)
Innhold	Minimum etter forskrift: fakturanummer, utstedelsesdato, angivelse av partene, ytelsens art og omfang, tidspunkt og sted for levering av ytelsen, vederlag, betalingsforfall, merverdiavgift og andre offentlige avgifter. Eventuelt «kreditnota».
Overføring	Avtale om format og konvertering. Sikring mot endring.
Mottak	Sikkerhetskopiering.

	Krav («skal»)
Sikkerhet	Sikring mot bruk av ugyldig kode. Sikring mot endring eller sletting. Støttesystem for presentasjon. Sikring mot endring av støttesystem. Mulig å lese fakturaen i hele oppbevaringsperioden.
Sporbarhet	Toveis kontrollspor mellom dokumentasjon, spesifikasjon og pliktig regnskapsrapportering.
Oppbevaring	Sikring mot ødeleggelse, tap og endring.

5. Modeller for utveksling av elektronisk faktura

I dag skjer utstedelse, oversendelse og mottak av faktura hovedsaklig på to måter:

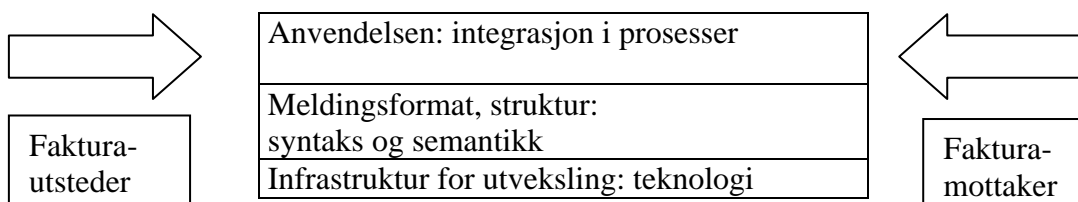
1. Den tradisjonelle måten: fakturautsteder skriver ut og sender en papirfaktura med post eller på annen måte. Fakturamottaker mottar papirfaktura, registrerer den og taster oftest inn informasjonen fra fakturaen inn i et økonomisystem.
2. Den elektroniske måten: fakturautsteder sender fakturainformasjonen på et elektronisk format, direkte eller via en 3. part. Den mottas elektronisk av mottaker, og informasjonen fra fakturaen kan gå inn i mottakernes systemer, så som selvstendige fakturahåndteringssystemer eller økonomisystemer der fakturahåndteringsmoduler er integrert.

I praksis kan fakturainformasjonen fremkomme, oversendes og mottas på en rekke måter. Ofte kombineres manuelle og elektroniske elementer i arbeidsprosessene. De elektroniske elementene kan baseres på ulike teknologier og tjenester.

I den beskrivelsen som følger, skilles det i utgangspunktet ikke på om oppgavene utføres i virksomhetene eller er satt bort til tjenesteleverandører, men enkelte av modellene for utveksling av elektronisk faktura er slik at de i regelen håndteres internt i virksomhetene, mens andre normalt tilsier at tjenesten kjøpes inn.

5.1. Referansemødel for elektronisk faktura

For å kunne realisere elektronisk utveksling av faktura er det nødvendig å fastsette en rekke spilleregler og prosedyrer, på flere nivåer. Referansemødel, som gjengis nedenfor beskriver tre slike nivåer. Alle må ivaretas for at utstedelse, oversending og mottak skjer som forutsatt.



I det mellomste laget inngår:

- Syntaks (meldingsformat), med utgangspunkt i etablerte industrielle og/eller formelle standarder (som f.eks. EDIFACT eller XML)
- Semantikk – dvs. meldingsstruktur, definert i nasjonale og /eller internasjonale standarder og standardprofiler, f.eks. e2b eller NESUBL

Utfordringer knyttet til dette mellomste laget omhandles hovedsaklig i kapittel 10 om standarder. Det øverste laget, anvendelsene, dreier seg om hvordan henholdsvis utsteding og mottak av faktura integreres i virksomhetenes arbeidsprosesser, for eksempel innkjøpsprosessen. En skisse av denne prosessen ble beskrevet i forrige kapittel. Sett fra fakturautsteders side henger ordremottak, fakturautsendelse og bokføring tett sammen, mens fakturahåndteringen, på mottakers side, kan oppfattes som avgrenset eller hele arbeidsprosessen frem til betaling. (Arbeidsgruppen konsentrerer seg om mottak og godkjenning av faktura, jevnfør gjennomgangen i forrige kapittel.)

5.2. Grunnmodellene for elektronisk utveksling av faktura

I det følgende presenteres de vanlige modeller som avsendere og mottakere kan velge mellom for oversendelse og mottak av elektronisk faktura.

5.2.1. System-til-system meldingsutveksling

Fakturainformasjon foreligger elektronisk på en form som gjør at den kan utstedes og oversendes elektronisk. Fakturaen foreligger ved oversendelse i form av et sett strukturerte data.

Et slikt sett med data kan lastes direkte inn i mottakers systemer, oftest et økonomisystem og benyttes i den videre arbeidsflyten ved fakturabehandling. (Den videre arbeidsprosessen kan være manuell eller elektronisk.) En slik modell forutsetter at sender og mottaker har definert innhold og format fullstendig og entydig. En utfordring ved en slik modell er at det finnes flere formater og standarder. System-til-system-modellen har mye å vinne på at man slipper å konvertere fra et format til et annet. System-til-system, i den betydning at fakturainformasjon går direkte fra en avsenders system til en mottakers system, gir den fordel at de to partene, oftest med stor transaksjonsmengde seg i mellom, kan enes om et bestemt format.

Dersom system-til-system utveksling skjer via en meldingssentral, og eventuelt med basis i samtrafikkavtaler, må man realistisk sett forholde seg til flere formater (og konvertering av disse). Det er likevel en stor fordel dersom antall formater holdes på et lavt nivå.

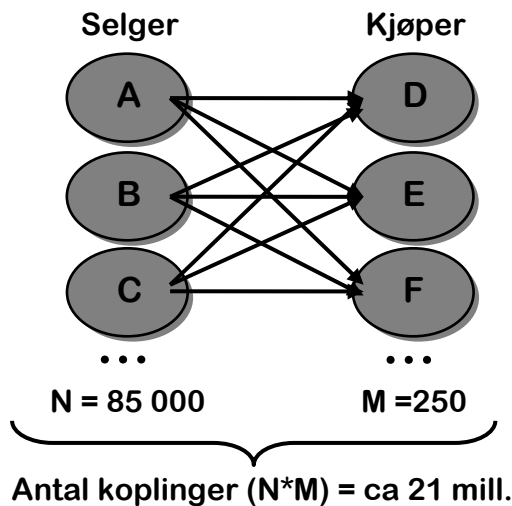
System-til-system meldingsutveksling krever betydelige investeringer, både i programvare, kompetanse, avtaleadministrasjon mv. Selv om besparelsen per faktura er betydelig, må en likevel behandle et stort antall fakturaer for at investeringen skal kunne forsvares. Terskelen er relativt høy for å komme i gang. Dette favoriserer ressurssterke virksomheter.

5.2.2. Meldingsformidlingsentral – samtrafikksentraler

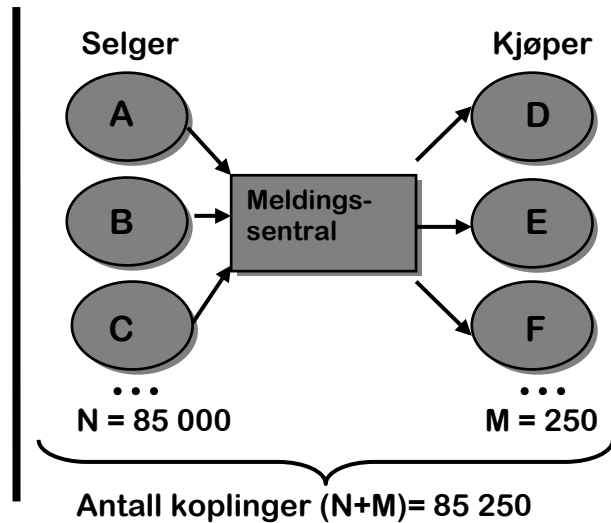
En fakturasentral mottar og videregir elektroniske fakturameldinger og kan også tilby konvertering mellom ulike formater. Dette er en stor fordel for både fakturautstedere og fakturamottakere og begge kun trenger å forholde seg til én part, meldingssentralen.

Ved bruk av meldingssentraler kan krav til tilpasninger av respektive systemer forenkles. Dersom f. eks. en utsteder har endret sitt format, er det tilstrekkelig å endre grensesnittet i forhold til meldingssentralen - og ikke til alle som mottar faktura. (Slik det er for den bilaterale system-til-system-løsningen som ble skissert ovenfor.)

Bilateralt



3. part



Å bruke en meldingssentral som tredjepart reduserer først og fremst antallet koplinger mellom fakturautsteder og -mottaker som må etableres. Figuren ovenfor, som er basert på ESVs forstudie i Sverige, illustrerer dette poenget meget tydelig. Anslagene tar utgangspunkt i situasjonen i Sverige, og at mottakere (i statsforvaltningen) skal motta fra alle sine eksisterende leverandører. Som redegjort for vil slik samtrafikk også føre med seg et behov for formatkonvertering. Formatkonvertering gir to utfordringer:

- kostnadene ved å utstede/motta en faktura øker
- innhold, altså deler av datasettet som oversendes kan gå tapt.

Informasjonstapet har to hovedårsaker:

- Den utstedte faktura inneholder mer informasjon, altså flere datafelt, enn det er rom for i det formatet fakturaen mottas
- Datadefinisjoner kan variere, selv om de tilsynelatende beskriver det samme

Utfordringen med hensyn til arbeidsprosesser er de samme som er beskrevet ovenfor: meldingssentralen er en system-til-system-løsning der en 3.part (eller flere 3. parter i samarbeid) fungerer som nav for enklere mange-til-mange utveksling.

Meldingssentralene har også det fortrinn at de kan tilby mange ulike tjenester. I tillegg til skanning og webfaktura, se nedenfor, tilbyr de også konvertering av oversendte filer på spesielle formater som stammer fra gamle systemer hos leverandørene.

5.2.3. Webfaktura

Webfaktura er et internettbasert faktureringsystem. Når en faktura skal utstedes, må bruker logge seg på og via et webgrensesnitt og hente fram skjema samt aktuelle grunnlagsdata om betalingsmottaker. Øvrige opplysninger må fylles inn manuelt. Det blir så generert en fakturakladd. Denne kan lagres, hentes frem og endres. Den ferdige fakturaen blir generert på et på forhånd spesifisert format. De vanligste variantene av formater er:

- papirutskrift
- fil som vedlegg til e-post (som pdf eller lignende format)
- elektronisk, strukturert melding (xml-basert).

Samtidig kan det genereres regnskapsunderlag til utsteders regnskapssystem.

For fakturautsteder vil webfaktura være likt med andre selvstendige fakturasystem som ikke er integrert i økonomisystem eller ordre- og lagersystem. Fordelen er at bedriften slipper å investere i eget system og sørge for drift og vedlikehold av dette. En webleser er alt som er nødvendig. Noe manuelt arbeid må påregnes for å generere en webfaktura.

Webfaktura tilbys både av regnskapsbyråer og spesialiserte tjenestetilbydere. De sistnevnte tilbudene er dog ofte knyttet til ett eller flere regnskapssystemer. Vision Partner¹¹ og Logiva¹² er eksempler på slike. Det er blitt forholdsvis vanlig at økonomi- og regnskapssystemer tilbyr en modul for webfaktura.

Flere banker, blant andre DnBNor, har webfaktura som en tjeneste for sine nettbankkunder. Denne tjenesten inkluderer betalingsmodul. Det tilbys også tjenester som fakturahotell mv.

Det hender at store innkjøpere tilbyr webfaktura til sine leverandører. Webfaktura er et av flere virkemidler for virksomheter som ønsker at alle mottatte fakturaer er elektroniske. Orkla tilbyr for eksempel Postens webfakturatjeneste. Sandvik AS tilbyr sine leverandører verktøy for å generere elektronisk faktura.¹³

Det er mulig å tilby en slik løsning på vegne av statlige virksomheter som ønsker å motta elektronisk faktura. En slik statlig webportal, som eventuelt også kan brukes av alle offentlige virksomheter, er derfor et mulig virkemiddel for å lette overgangen til elektronisk faktura. Det er også en av flere løsninger som tilbys i statlig regi i Danmark - og er en løsning som også er rimelig i bruk. Leverandørutviklingsaspektet er dog begrenset, siden deler av informasjonen tastes inn manuelt. Det er mulig å bøte på dette ved at utsteder installerer programvare som trekker ønskede data ut av aktuelle virksomhetsystemer. Distribusjon av slik programvare inngår i de innførings- og driftsstrategier som tilbys av danske myndigheter.

5.2.4. Skanning

Skanning av faktura er basert på at en mottar papirbaserte fakturaer som skannes til bildefiler (pdf eller lignende). Bildefilene kan så tolkes ved at en OCR-leser trekker ut enkelte dataelementer (f eks fakturanummer, beløp, forfallsdato, leverandør) og omformer innholdet slik at det kan behandles maskinelt. Hvis OCR-leseren ikke klarer å finne eller omforme de ønskede dataelementer, må disse dataelementene registreres manuelt. Bildefilen fungerer da som kilde for å supplere med de ønskede data.

En annen variant er at faktura mottas som en bildefil, for eksempel som vedlegg til e-post. Dette kan betraktes som mottak av en "ferdig skannet" fil. Men, det videre arbeid med filen for at den skal kunne behandles i mottakers system, blir det samme, med de samme ulemper som ble beskrevet ovenfor.

Skanning kan dermed gi tilnærmet de samme resultatene som system-til-system meldingsutveksling. I praksis vil det gjerne oppstå en god del avvik ved OCR-tolkning med påfølgende behov for manuell oppfølging og kontroll. Dette er tids- og kostnadskrevende, og kommer i tillegg til kostnadene knyttet til selve skanningen. Videre kan det være begrensninger på hvor mange dataelementer som kan omfattes av OCR-tolkning, av hensyn til ytelse og effektivitet.

¹¹ www.visionpartner.no

¹² www.logiva.dk

¹³ www.webinvoice.sandvik.com

Det finnes også selvstendige fakturahåndteringssystemer som ivaretar en større eller mindre del av hele fakturahåndteringen. Disse brukes ikke kun i forbindelse med skanning, men skanning ser ut til å være mest utbredt i forbindelse med slike systemer. Fakturahåndteringssystemer støtter generelt automatisering og effektivisering av hele fakturahåndteringen fra mottak via registrering og godkjenning til klargjøring for betaling. Contempus Invoice¹⁴ og BasWare Invoice Processing¹⁵ er eksempler på slike systemer. Skanning og tolkning er en oppgave som ofte blir utført av spesialiserte systemer. Disse kan inkluderes eller integreres mot fakturahåndteringssystemer. Eyes & Hands INVOICES¹⁶ er et eksempel på et system som er mye brukt for skanning og OCR-tolking.

Skanning av faktura er aktuell som en overgangsløsning, særlig for å få en rask overgang til intern håndtering av elektronisk faktura. Leverandører får med skanning et lavterskeltilbud – men dette innebærer at man fortsetter med papirfaktura inntil videre. På sikt vil spørsmålet om hvem som skal betale for den kostnadskrevene skanningen melde seg. I Danmark har dette blitt en betydelig utfordring for staten, i det mange leverandører som benytter skanning ikke har incentiver til å gå over til ekte elektronisk faktura. Skanning kan likevel være aktuelt for behandling av utenlandske leverandører som leverer til statlige virksomheter.

5.2.5. Markedsplasser

Elektroniske markedsplasser tilrettelegger for mange-til-mange relasjoner mellom leverandører og kjøpere. De tilbyr ofte en hel rekke ulike tjenester. Som modell ligger de slik sett nær opp til meldingsformidlingssentraler som også tilbyr et spekter av 3. partstjenester, og som fungerer som et nav mellom den som kjøper og den som selger. Konseptuelt representerer markedsplassene mer helhetlige tjenester ved at de bistår en virksomhet i hele eller større deler av innkjøpsprosessen.

Fakturatjenester kan inngå i tjenestespekteret til en markeds plass, men hører verken med til de tjenestene som blir hyppigst etterspurt eller hyppigst tilbudt.

Den offentlige markedsplassen, Ehandel.no, er en blant flere som blant annet tilbyr en formidlingstjeneste for handelsmeldinger. Slike meldinger kan være ordre, ordrebekreftelse og faktura. Markedsplassens særtrekk er at den inneholder produktinformasjon, eventuelt også priser og betingelser. Søkemotor er en typisk funksjonalitet i den forbindelse. For øvrig er tjenestespekteret bredt og kan variere betydelig fra markeds plass til markeds plass.

En viktig kategorisering av markedsplasser er om de er vertikale eller horisontale. De vertikale er markedsplasser som rettes mot én bransje. På slike markedsplasser er det ofte tette bånd mellom leverandør og kjøper av varer og tjenester. Man vet hvem om hvor den annen part er. De andre kalles horisontale, har et bredere nedslagsfelt og kopler aktører som ikke kjenner hverandre.

Eksempel på funksjonalitet på en horisontal markeds plass, er Millum AS.

Systemet er todelt og består av en ehandelsplattform (Millum Commerce), som er hovedsystemet samt lokale moduler hos kundene. Alle meldinger passerer gjennom plattformen. En melding er for eksempel en elektronisk ordre, ordrebekreftelse, pakkseddel, faktura, varekatalog, kontrollmelding osv.

Ute har kundene sine innkjøpssystemer som inneholder varekataloger og hvor de registrerer sine ordre. Dette er internettbaserte systemer basert på Millums egenutviklede programvare. Her kan de motta ordrebekreftelser og pakksedler, og også sine fakturaer, når denne modulen er aktivert. Alt sendes via ehandelsplattformen Millum Commerce.

¹⁴ www.contempus.no

¹⁵ www.basware.com/no

¹⁶ www.readsoft.co.uk/international/international_files/business_solutions/Business_Solution_Invoices.pdf

Fakturaer som kommer inn relaterer seg ikke nødvendigvis til ordre som finnes i systemet. På vegne av Asko AS mottar Millum f. eks. kundefakturaer som er helt ukjente for plattformen. Markedsplassen kan derfor operere som en ren fakturasentral og videresende elektroniske fakturaer fra en hvilken som helst leverandør til en hvilken som helst mottaker. For å kunne videresende fakturaer, må selvfølgelig alle fakturamottakere være registrert i Millums systemer.

6. Elektronisk faktura i Norden

I dette kapittelet beskriver arbeidsgruppen situasjonen i:

- Sverige
- Danmark
- Finland
- Island

Hovedvekten legges, i tråd med mandatet, på veivalg, erfaringer og virkemidler.

6.1. Sverige

Ekonomistyringsverket (ESV) er den sentrale aktøren for arbeidet med elektronisk faktura i Sverige. Først utarbeidet ESV en forstudie etter oppdrag for den forrige regjering og dernest fikk de oppdraget med å gjennomføre reformen, først av den forrige regjeringen og dernest av den nåværende regjering. Oppdraget til ESV varer til 1. juli 2008. Da trer også beslutningen om overgangen til elektronisk faktura i kraft. Denne beslutningen tilsier at elektronisk fakturamottak er obligatorisk for alle statlige virksomheter i Sverige.¹⁷

Elektronisk faktura ”i staten” er innfallsvinkelen: om man skulle regulere utsteder eller mottakersiden, ble det i utgangspunktet ikke tatt stilling til. Heller ikke om dette i så fall skulle være gratis eller ikke. De anslåtte økonomiske gevinstene var motivasjonen for å sette i gang med elektronisk faktura, men frivillighet og gradvis overgang vant på bekostning av obligatorisk innføring på kort sikt.

Det blir pålagt mottak av elektronisk faktura i statlige virksomheter:

- fra leverandører
- fra andre statlige myndigheter (det vil si fakturautveksling mellom statlige virksomheter)
- fra enkeltpersoner.

Videre er det fattet vedtak om å fremme en standard, Svefaktura, for elektronisk faktura i staten.

Kalkylene i ESV viste at det ikke var store forskjeller mellom nullalternativet og det frivillige alternativet. Å gjøre ordningen obligatorisk for leverandørene, ville gitt betydelig større uttelling for staten.

Det valgte fokus, mottak i det offentlige, tilsa vekt på fakturahåndtering, fra mottak og videre behandling i den offentlige virksomheten. Særlig utfordrende sett fra mottakernes side var:

- Forholdet til offentlige arkivregler (som ble inkludert i prosjektet)
- Mottaksordningen måtte tilpasses både små og store virksomheter: det er viktig for de små at man unngår store investeringer før gevinstene kommer, de ble derfor tilbudt infrastruktur priset på transaksjonsbasis (leverandører som sender færre enn 100 fakturaer per år til sammen står for 42% av det totale volumet)
- Å få statlige myndigheter til å slå seg sammen om ordninger for elektroniske innkjøp.

¹⁷ Avgrensningen for hvilke virksomheter som omfattes er sammenfallende med den som er foreslått for Norge, se ovenfor.

Standarden Svefaktura

Standarden er fastsatt gjennom en forskrift fra Verva. Standarden skulle være slik at den gjorde massespredning mulig. Den skulle være billig, tydelig definert og gjøre det enkelt for avsenderen. Fakturaen skulle kunne overføres bilateralt mellom parter eller via 3. parter. Standardiseringsarbeidet i Sverige blir også omtalt i kapittel 10.

Virkemidler

ESV har gjennomført en rekke aktiviteter for å støtte innføringen av elektronisk faktura. Det er gjennomført en offentlig anskaffelsesprosess som endte med at det i løpet av 2006 ble undertegnet to rammeavtaler med to ulike selskap om infrastrukturtenester. Disse to selskapene fusjonerte like etter, og dette skaper en viss bekymring for hvordan man skal få bredde i tilbudet ved neste utlysning.

Driften av rammeavtalene finansieres gjennom avgifter til ESV ved avrop.

ESV har også utarbeidet en rekke tiltak for å støtte innføringen av elektroniske fakturaer ("stødpaket") med vekt på veiledninger som er utarbeidet for formålet. ESV har gjennomført syv lanseringsmøter med nesten 500 personer fra ca 200 myndigheter.

Status

Omtrent 40 % av de 201 virksomheter som svarte på en undersøkelse i 2006 hadde startet prosessen med elektronisk fakturahåndtering. Halvparten av disse hadde hele sin fakturaflyt elektronisk. Ytterligere 13 % av dem som svarte hadde satt i gang prosjekter.

Det er skuffende for ESV at så mange som 88 virksomheter ventet med all aktivitet til høsten 2007 eller våren 2008 (49 virksomheter). Med tanke på at innføringsprosessen er ressurskrevende, kan det lett bety at man ikke rekker å innføre elektronisk faktura innen 1. juli 2008. Det kan bli kø hos leverandørene dersom mange melder seg i siste liten og man risikerer at målet om at alle statlige myndigheter skal ha innført elektronisk faktura innen denne data ikke nås.

Finansiering av ordningen

Frem til nå har finansieringen av ESVs aktiviteter primært skjedd ved å ta en prosentandel av de inngåtte rammeavtalene. Noe under halvparten av ESVs virksomhet finansieres på denne måten. Det finansierer ikke arbeidet med standarden, leverandørutvikling mv. Dette arbeidet oppfattes å være vel i gang, men er svært ressurskrevende. Det foreslås 3 millioner SEK per år fra 2008 (og i en periode, i alle fall frem til 2010). Kostnadene begrunnes med at det offentlige vil høste det største gevinsten ved overgang til elektronisk faktura.

Det foreslås også å støtte innføringsprosessen for små offentlige myndigheter, særlig å gi disse et løft i retning av elektroniske innkjøpsprosesser.

Effektivitetsmåling og uttak av gevinster

Forprosjektrapporten opererer med en del tommelfingeranslag for innsparinger, i stort på linje med anslag i Danmark og Norge (og ellers). Det er imidlertid ikke gjort konkrete studier for å måle en slik gevinst, f eks ved å sette opp kriterier og måle nåsituasjonen. Det er heller ikke laget noe opplegg for målinger i etterkant, men det er mulig at det blir gjennomført slik etter hvert.

Erfaringer og tiltak arbeidsgruppen særlig merket seg:

- Løsningen er gjort obligatorisk fra 1. juli 2008.
- Omfattende ”innføringspakke”
- Tilbakeholdenheten når det gjaldt inndraging av økonomiske gevinster (motsatt av Danmark)
- Stor tro på den skrittvisе tilnærming og at det offentlige bør starte med seg selv
- Innføring av en standard, men godtar likevel ”alle” formater, dvs. finansierer konvertering av dem til den offentlige standarden.
- Rammeavtaletradisjon, som Norge ikke har i samme grad.
- Sitter igjen med én enkelt leverandør etter fusjon.

6.2. Danmark

Bakgrunn

Dokumentasjon av mulige innsparinger var hovedpremisen for tiltakene i Danmark. Nyordningen ble innført gjennom en rask lovgivningsprosess. Den var fremsynt, fordi den åpnet for suksessive revisjoner og la til rette for ”digitale innkjøp”. Fordi Danmark både regulerte offentlig sektor og leverandørene fra samme dato, ved å pålegge overgang til elektronisk faktura, måtte man også ha virkemidler for begge målgrupper.

Forutsetninger for å lykkes med gjennomføringen overfor næringslivet:

- Videreutvikling av standarder er viktig og ferdig utarbeidede profiler hjalp å komme raskt i gang. Det blir ansett som viktig å fortsette dette arbeidet i overskuelig fremtid, for å få til innføring av ”ekte” elektronisk faktura og redusere bruken av de suboptimale løsninger som det offentlige tilbyr, gratis til småbedrifter.
- Pragmatisk tilnærming til valg av merkantil infrastruktur. Stramme tidsrammer tillot ikke annet, men helst ville man sett at det var tid til å vurdere alternativer.
- ”Vegg-til-vegg”-strategi for å dekke alle typer bedrifter. Offentlig finansierte tjenester som skanning har dog blitt en sovepute. Bedriftene har ikke motivasjon for omlegging. Derfor bør tilbud som starter som gratis gå over til å koste noe, men fortsatt være billig, etter et på forhånd angitt tidsrom.

Forutsetninger for å lykkes/ta ut gevinst i offentlig sektor:

- Sterke incentiver som kutt i bevilgninger før iverksettelse. Innsparingen og kuttet var sjablongmessig fastsatt, det vil si at budsjetter ble kuttet uten at man godtgjorde forholdet mellom kutt og reell innsparing.
- Skanning og bruk av webportal avstedkommer store kostnader på forvaltningens hånd. Kostnadene store for begge typer mottak, men skanning er særlig kostnadskrevende.
- Bemanningsreduksjoner som følge av effektivisering tas ut gjennom naturlig avgang.
- Vanskelig dersom hele gevinsten tas ut i reduksjoner av arbeidsstokken. Arbeidstakerne ble lovet (noe) mer tid til andre oppgaver.
- Beslutningen og påfølgende iverksettelse kom som som et ”big bang”, uten overgangsordninger eller utsettelsesmuligheter. I praksis var man litt lempelig i starten.

Generelle erfaringer:

- Innføringen skapte et stort informasjonsbehov overfor både bedrifter og offentlige virksomheter. Kostnadene til dette har vært betydelige, men ble ikke kvantifisert.
- Elektronisk faktura er egentlig bare et skritt på vei mot heldigitale innkjøp. Når dette innføres vil elektronisk faktura være overflødig. Planene for praktisk gjennomføring av elektronisk faktura til forvaltningen må derfor avstemmes med andre ehandelsmeldinger

som leverandørene har bruk for, f eks ordre. Viktig med fokus på næringslivets forretningsprosesser.

- La ikke det offentliges behov være enerådende. Å fastsette én standard som ikke tok hensyn til de standarder som allerede var i bruk blant leverandørene, var uheldig for å få med de som var langt fremme. Pålegget om en ny standard, med så kort frist, betydde store omleggingskostnader for dem som allerede hadde investeringer i elektronisk meldingsformidling.
- Unik identifisering av fakturautstedere og mottakere må avklares og etableres tidlig. EAN-nummer er en praktisk og rask mulighet, men man må være nøye med retningslinjer for bruk av nummerserien. Arbeidet utføres i den enkelte etat. Disse bør ikke få tildelt nummerserier som kan brukes etter eget hode. Man må ha systemer for kontroll og det må være mulig å sette krav til hvordan tildeling av nummer skjer.
- Utvikling av profiler tar tid. Det tok ca 1 år å utvikle OIOUBL-profiler som dekker det offentliges behov. OIOUBL ble en del av loven – og kan ikke fravikes. Nå stilles spørsmålet om det var heldig å sette formatspesifikasjonene inn i selve loven.
- ERP-leverandørene må støttes for å få nødvendig fart i integrasjonsarbeidet.
- Ulempen med gratis skanning må oppveies med nye, bedre og billigere infrastruktur som åpne, webbaserte løsninger for elektronisk faktura. De 30% som fortsatt benytter seg av skanningstilbudet skal fristes til ”overgang”.
- Dagens løsninger, basert på avtaler med tjenestetilbydere i markedet har blitt dyre for det offentlige.

Erfaringer og tiltak arbeidsgruppen særlig festet seg ved:

- Ikke tilby (gratis) skanning, det blir lett en sovepute.
- Avtaler med tjenestetilbydere i markedet kan virke sementerende.
- Ta hensyn til eksisterende eller planlagte løsninger hos leverandørene.
- Danmark har klare tradisjoner for sentralisering og for pålegg ovenfra.
- 95% av statlige virksomheter benytter ett, sentralt økonomisystem.

6.3. Finland

Generelt er utviklingen for elektronisk faktura drevet av privat sektor, primært bankene som i 2003 lanserte standarden/formatet Finvoice.

Offentlig policy er å bruke de private tilbudene. Det har dog vært et påtrykk fra den finske stat for at de private aktørene skal harmonisere de to lanserte formatene, eInvoice fra 1999 og Finvoice fra 2003. Dette påtrykket har ikke resultert i tilnærming mellom de to formatene. Bankene holder seg til Finvoice, mens tjenestetilbydere generelt tilbyr både eInvoice og Finvoice.

Programvareleverandørene forholder seg til en rekke formater, i tillegg til de to dominerende. Man lener seg for øvrig på meldingsformidlingsentraler for å konvertere mellom formater.

Det sendes 220 millioner b2b elektroniske fakturaer per år alt overveiende i EDIFACT-format.¹⁸ Utviklingen i sentralforvaltningen med hensyn til å motta elektronisk faktura er at det mottas årlig 2,7 millioner fakturaer (b2g,g2g) hvorav 20% er elektronisk og 80 % per post. Det er en stor del av papirfakturaene som skannes eller blir konvertert på andre måter, slik at sentralforvaltningen kun behandler 20 % av alle fakturaer som papir.

Erfaringer og virkemidler for elektronisk faktura

Siden Finland har valgt en strategi uten offentlig inngripen i form av regulering eller annet, blir rådslagning og koordinering sentrale virkemidler. **eInvoice Forum** ble etablert i 2003, samme år

¹⁸ 2005-tall

som Finvoice ble lansert. Forumet skal fremme innføring av elektronisk faktura generelt, gjennom informasjonsspredning, drøftinger og forslag til løsninger. Forumet har en styringsgruppe som er satt sammen av representanter fra banker, programvareleverandører og brukere, herunder i det offentlige. Forumet har tre arbeidsgrupper:

- Arbeidsgruppe for programvareleverandører
- Teknisk gruppe
- Brukergruppe for å fremme brukerkrav og behov.

eInvoice Company Catalogue/ bedriftskatalog

Dette er et åpent register som inneholder 12000 adresser til offentlige og private virksomheter som kan sende og/eller motta elektronisk faktura. Det er gratis å bruke for enkeltpersoner og inneholder all informasjon som er nødvendig for å sende en faktura.

Erfaringer og tiltak arbeidsgruppen særlig har festet seg ved:

- Privat og offentlig sektor bruker den samme løsningen i markedet.
- Henstillinger til aktørene om å samordne seg med hensyn til formater har ikke vært effektivt. Dette har ført til voksende samtrafikkutfordringer.

6.4. Island

Fjarsysla Rikisins er et offentlig organ under Finansdepartementet som står for utvikling og drift av diverse systemer, også elektronisk faktura. Det er en statlig organisasjon, som fører statsregnskapet, men som også har lønn og regnskap for statlige virksomheter og kommuner.

Fjarsysla Rikisins mottar/innkrever/betaler:

- 600.000 – 1.000.000 fakturaer per år
- ca 2,5-3 millioner utstedte krav
- 2 millioner betalinger (fakturaer og lønn).

I tillegg kommer forvaltningsinterne transaksjoner.

Fokus er offentlige innkjøp, der elektronisk faktura er ett av flere prosjekter. Finansdepartementet har lansert en strategi for elektronisk faktura basert på EUs Manchester-deklarasjon. Målene er at alle offentlige virksomheter skal kunne gjøre innkjøp elektronisk ogat minst 50% av innkjøpene skal være elektroniske innen 2010.

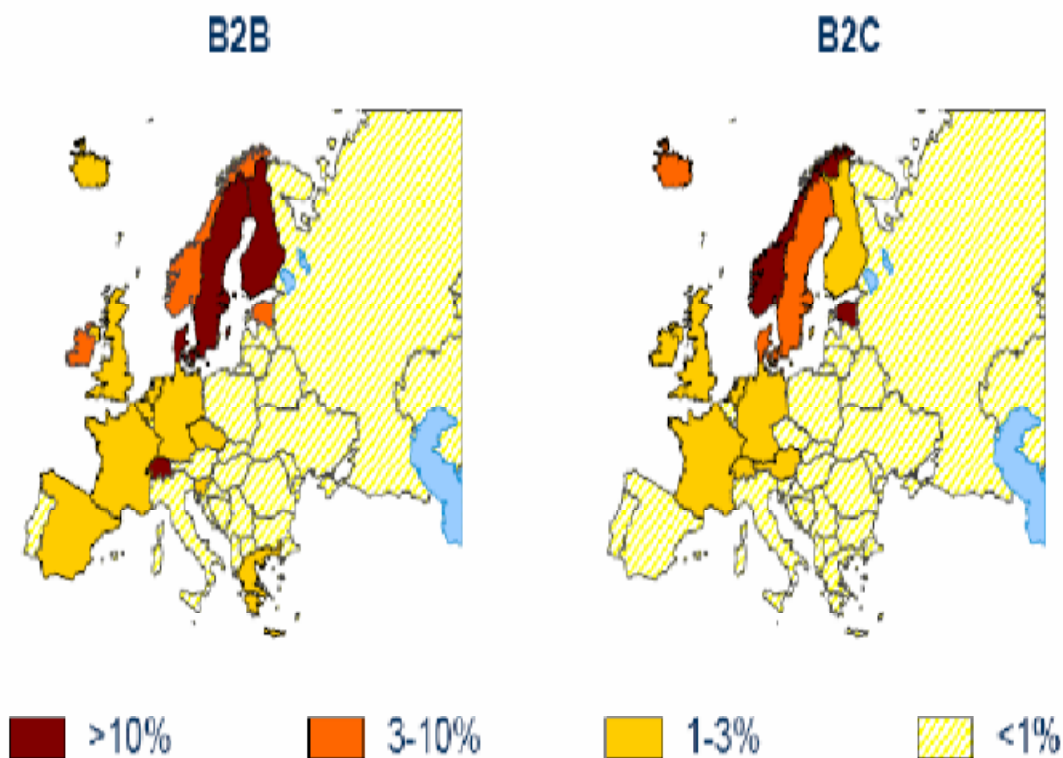
Strategien legger opp til at ved utgangen av 2008 skal alle offentlige virksomheter kunne motta og sende faktura i en elektronisk form. Det betyr at både innkjøp og innkreving er inkludert. Det legges til grunn at dersom man sparer et minutt per elektronisk melding betyr det en total innsparing på ca 12 millioner Euro.

Erfaringer og tiltak arbeidsgruppen særlig festet seg ved:

- Klar sentralisering av arbeidet med systemer knyttet til offentlige innkjøp.
- Satser på åpne standarder, UBL/NES.
- Flere kanaler for faktura, restskatt f eks som en faktura i nettbanken.
- Først tilbud om å sende elektronisk faktura til det offentlige, deretter påbud.
- Stor vekt på arbeidsflyten etter mottak, altså fakturahåndteringen.
- Det offentlige tar mål av seg å sende elektronisk faktura, også alle de ”små” fakturaer som alle må forholde seg til.

7. Elektronisk faktura i Norge

Figuren nedenfor viser at Norge ligger i langt fremme når det gjelder elektronisk faktura til personmarkedet, men at det er potensial for forbedring som må utnyttes dersom vi skal ligge i fronten også i B2B-segmentet.¹⁹



7.1. Volumer for elektronisk faktura

Med utgangspunkt i opplysninger fra SSØ og DnBNOR er antallet fakturaer til staten i Norge årlig anslått til å ligge mellom 2,1 til 5, 2 millioner. Sett i forhold til tall for Sverige, 11 millioner fakturaer, og i forhold til folketall og offentlige innkjøp (ca 120 milliarder per år) tilsier dette et omfang rundt ca 5 millioner fakturaer.

7.2. BBS' anslag for potensielt volum, elektronisk faktura i Norge

BBSs beregninger tilsier 400 millioner fakturaer per år.

Andelen fakturaer i de ulike grupper er:

¹⁹ Fra presentasjonen til Bruno Kock, Billentis, konferansen eBilling and eInvoice, European Summit, 2007, fremlagt av BSS i møte med arbeidsgruppen.

Personmarkedet, b2c: 160 millioner
Bedriftsmarkedet, b2b: 240 millioner (herunder b2g)
Totalt antall fakturaer: 400 millioner

Dersom man hadde fått en fullstendig overgang til elektronisk faktura i Norge, regner BBS med en mulig innsparing på 4, 4 milliarder kroner, 1,9 på utstedersiden og 2, 5 på mottakersiden.

7.2.1. Elektroniske fakturaer b2b som utveksles i dag

Konkrete aktuelle tall fra BBS per 1. september 2007 er på ca 64.000 elektroniske fakturaer. Antall avtaler med bedrifter som har startet med elektronisk faktura er ca 100.

Antall ERP-leverandører som BBS samarbeider med er ca 70. Bankene tilbyr elektroniske fakturahåndteringssystemer kombinert med betalingsløsninger i samarbeid med ERP-leverandørene.

7.2.2. eFaktura

Bankenes tilbud om eFaktura er et lukket system som hovedsaklig blir tatt i bruk av utstedere av massefaktura til privatpersoner. Her må det opprettes en avtale mellom mottaker av fakturaen og den leverandør som sender faktura. Systemet er integrert med nettbankløsninger fra de ulike banker og tilbyr mulighet for direkte betaling av mottatt faktura. Tilbudet er mest egnet til å effektivisere offentlig innkreving fra privatpersoner og har liten relevans for arbeidet med elektronisk faktura til staten.

7.3. Eksempler på tjenester fra en meldingssentral – Posten Norge.

Posten Norge tilbyr følgende tjenester for elektronisk faktura:

- formidling av både elektroniske og papirbaserte fakturaer fra leverandør til mottaker
- papirbaserte fakturaer skannes og tolkes før de sendes elektronisk.

Posten tilbyr også et kontroll og anvisningssystem for behandling av inngående fakturaer. Posten tilbyr også mottak av elektroniske fakturaer direkte gjennom system-til-system meldingsformidling via meldingssentralen. For utstedelse og sending av faktura tilbyr Posten en tjeneste som ivaretar fakturautskrift og arkiv. Posten har inngått allianser som bidrar til at også betalingstjenester mv kan tilbys.

7.4. Bankenes meldingsformidlingsentraler

Det finnes i hovedsak to meldingsformidlingsentraler som benyttes av bankene i Norge for å ta i bruk elektronisk faktura.

BBS er meldingssentral for:

- Nordea
- Sparebank 1 Alliansen (24)
- Fokus/Danske Bank
- Terragruppen (79)
- SEB
- Ni alliansefrie banker

EDB ASA er meldingssentral for:

- DnBNor
- Handelsbanken

Tall for utviklingen hos EDB ASA viser at virksomhetene etterspør elektronisk faktura i stadig større grad. I 2007 var det innmeldt ca 15.000 avtaler gjennom DnB NOR og EDBs felles løsning for eFaktura Total (eFaktura Total er en bankbasert løsning for alle banker og deres bedriftskunder hvor det kreves avtale med bank) om mottak av elektronisk faktura og tilsvarende for utstedelse. (Det tar dog ofte tid fra avtalen er inngått til de første elektroniske fakturaene blir sendt.)

Av disse av var det ca 800 avtaler om mottak av elektronisk faktura og 600 for utstedelse av det som arbeidsgruppen har kalt "helelektronisk" faktura. Det var en stor prosentvis økning fra fjoråret. Innen rammen av disse avtalene ble det sendt og mottatt 15 millioner fakturaer i 2007. Meldingssentralen konverterer mellom en rekke kjente formater.

Potensialet for innsparinger ved elektronisk faktura er stort. Både utstedere og mottakere opplever fortsatt ofte at den annen part ikke er klar til å motta faktura elektronisk. Innen enkelte bransjer – spesielt innen dagligvarebransjen – legges det betydelig press på leverandører for å sende sine fakturaer elektronisk. For sine utstedere av elektronisk faktura, skriver EDB papirfakturaer: basis er elektroniske fakturaer som mottaker ikke ennå er i stand til å håndtere. Det har blitt mer og mer vanlig å belaste mottaker for de ekstrakostnader papirfakturaer medfører.

I tillegg printer og distribuerer EDB ca 31 millioner papirfakturaer utenom de elektroniske kanaler – et antall som er synkende ved at de overføres til elektroniske løsninger.

EDB tilbyr også meldingsformidling uten betalingsmodul.

Teknisk samtrafikkavtale er inngått mellom de to konstellasjonene slik at de i prinsippet kan nå hverandres kunder. På grunn av avtalemessige forhold må bankene også inngå en avtale seg i mellom for at fakturaformidling og betaling kan gjennomføres. Dette kommer i tillegg til at kundene må melde seg på hos en av de aktuelle bankene og inngå avtaler med denne.

7.5. Generell samtrafikkavtale for ehandelsmeldinger

Våren 2007 ble det inngått en samtrafikkavtale for ehandelsmeldinger tilrettelagt og forvaltet av Norstella. Avtaleparter er BasWare, Client Computing, EDB, ErgoGroup, Itella, Integrasjonssystemer, Logiq, Posten, og Visma. Deltakerne i samtrafikkgruppen må oppfylle et minimum av de tekniske og operative krav som beskrives i Samtrafikkavtalen.

De ni formidlerne av ehandelsmeldinger, som har inngått en samtrafikkavtale med hverandre representerer, i henhold til informasjon fra Norstella, 80% av markedet. Samtrafikkgruppen håndterer ca 34 mill. ehandelsmeldinger i segmentet b2b per år.²⁰ Dette markedet øker, anslagsvis med 20-30% årlig. Norstella gjør oppmerksom på at alle ehandelsmeldinger b2b er tatt med. Det vil si at meldinger som ikke gjelder elektronisk faktura, også er tatt med. Den enkelte aktør i samtrafikksamarbeidet skiller ikke mellom typer meldinger og er heller ikke omforrent med hensyn til hvordan ehandelsmelding defineres. Det er imidlertid klart at hovedtyngden av meldingene gjelder elektronisk faktura. Formatene er både EDIFACT og XML: e2b-formatet i ulike varianter, basert på XML, øker mest.

Det volumet av ehandelsmeldinger som angis ovenfor, er summen av de transaksjoner de ni aktørene utfører hver for seg. Arbeidsgruppen har oppfattet det slik at samtrafikkavtalen ennå ikke er operativ. Årsaken til dette er at de ulike aktørenes forretningsmodeller er mer forskjellig enn man hadde klart for seg ved avtaleinngåelse.

²⁰ Tall innhentet i 2007.

I vurderingen av det norske markedet for elektronisk faktura vil denne (eller liknende samtrafikkavtaler) ha stor vekt. Når usikkerheten knyttet til faktisk volum for slik samtrafikk er så stor, blir vurdering av markedsutviklingen tilsvarende vanskelig.

7.6. Staten som mottaker av elektronisk faktura

SSØ gjennomførte i november 2007 en kartlegging av organiseringen av fakturabehandlingen i statlige virksomheter (SSØ 2008). Formålet med kartleggingen var blant annet å få økt kunnskap om:

- antallet inngående fakturaer i statlige virksomheter
- omfang av elektronisk og manuell behandling i forbindelse med fakturahåndtering.

Følgende hovedtall fra denne undersøkelsen kan trekkes frem:

- antallet inngående fakturaer i statlige virksomheter²¹ er om lag 3,2 millioner årlig
- 63 prosent av virksomhetene benytter et elektronisk fakturabehandlingssystem
- av de som benytter elektroniske fakturabehandlingssystemer, svarer ti prosent at det vil skje en overgang til elektronisk faktura (skanning ikke iberegnet) i 2008
- 78 prosent av virksomhetene svarte at de har planer om overgang til elektronisk faktura (skanning ikke iberegnet) .

SSØ håndterer ca 25% av det totale volumet av dette, og SSØ sammen med DSS dekker omlag 30%. For statlige virksomheter med under 100 ansatte, er andelen som bruker SSØ eller DSS, på mellom 90 og 100 prosent (høyest for de mellom 20 og 49 ansatte).

De fem største enhetene/sektorene regnet etter fakturavolum – SSØ/DSS, forsvaret, politiet, NAV og universitets-/høgskolesektoren – står for om lag tre firedeler av samlet fakturavolum i staten. Dette danner et godt utgangspunkt for å få til utbredelse av elektroniske fakturaløsninger forholdsvis raskt.

Antall leverandører i leverandørregisteret varierer (ikke overraskende) kraftig fra virksomhet til virksomhet, med 31 og 43 500 som ytterpunktene. Samlet er det registrert 830 000 leverandører. Det er ut fra dataene ikke mulig å korrigere for flertellinger av samme leverandør.

92,5% av statlige virksomheter benytter Agresso økonomisystem (regnskap). Også Oracle, Formula og SAP er i bruk hos enkeltvirksomheter.

Når det gjelder fakturavolum i statlige helseforetak opplyser Sør-Øst RHF at de mottar ca 1.000.000 faktura årlig. Ifølge anslag fra Sør-Øst RHF er det totale volumet i sykehussektoren det dobbelte - altså to millioner faktura årlig. Tall fra SSØ-undersøkelsen og dette anslaget stemmer således med anslaget drøftet i kap. 7.1, der det stipuleres et totalvolum på ca 5 mill. faktura årlig til staten.

Det finnes flere statlige virksomheter som har innført elektronisk faktura. Nedenfor beskrives et par eksempler.

7.6.1. Statlige helseforetak

I det statlige helseforetakene mottar i underkant av 2 millioner fakturaer per år. Helse Sør-Øst står for ca halvparten av dette volumet. Fakturaene behandles både manuelt, de skannes og et mindre volum sendes elektronisk fra et elektronisk innkjøps- og fakturasystem direkte til økonomisystemet. Det er store forskjeller i hvordan fakturamottaket skjer, også innen samme foretak. En oversikt fra

²¹ Begrenset til staten som juridisk person

Helse Vest nedenfor viser dette. Samlet fakturavolum er noe over 300.000 (inkludert administrative funksjoner som ikke fremgår av oversikten).

	Stavanger	Bergen	Fonna	Førde
Manuell	30 000		16 000	
Skanning	47 000		96 000	29 000
Integrert, øk		80 000		700

7.6.2. Statens vegvesen

Statens vegvesen mottar ca 170.000 fakturaer per år. Det totale antall leverandører i registeret er 46.000. Internt utredningsarbeid har konkludert med at det er få leverandører som kan levere elektronisk faktura. Den største leverandøren Mesta skiller seg ut med 32 000 fakturaer. Utover dette vil etaten kunne motta ca 12 000 fakturaer fra andre leverandører via meldingsformidler. Til sammen vil dette utgjøre 44 000 elektroniske faktura per år.

Statens vegvesen har valgt en blandingsmodell for elektronisk faktura og sørget først for system-til-system meldingsutveksling med sin største leverandør.

Prisstrukturen for å bruke meldingssentral oppfattes som et hinder for overgangen til elektronisk faktura, det regnes kroner 5 per transaksjon. I tillegg kommer oppkopling og tilpasning, som er en engangsutgift.

7.6.3. Universitetet i Bergen

UiB mottar 85.000 faktura per år, inkludert dem fra randsoner virksomheter. Av UiBs 60.000 faktura er 50.000 leverandørfaktura. Disse mottas elektronisk fra noen få leverandører og da leverandører som har meldt at de har løsning for dette. Modellen som benyttes i dag er en-til-en løsning basert på e2b-formatet, men man har mulighet til å tilpasse seg leverandørens formater, så lenge dette er et XML-format. (Man mottar ikke EDIFACT.) Økonomisystemet er Oracle Financials.

Foreløpig har universitetet ikke inngått avtale om tjenestekjøp hos meldingsformidler, men ser at dette er nødvendig for å kunne oppnå større volum på antall elektroniske faktura.

7.6.4. Andre typer avtaler, primært staten som utsteder av faktura til privatpersoner

Gjennom avtaler med enkelte deler av banksystemet tilbyr staten elektronisk faktura til privatpersoner. Rammeavtalen mellom staten og bankene (Nordea, DnB NOR og SpareBank 1 Alliansen) åpner for elektronisk faktura fra staten til privatpersoner. Det er bankenes eFaktura som brukes som løsning her. Denne løsningen tilbys av fem statlige virksomheter:

- Husbanken
- Lånekassen
- Statens pensjonskasse
- Tollregion Oslo og Akershus
- Patentstyret

7.6.5. Kommuners og fylkeskommuners bruk av elektronisk faktura

Det har vært antatt at kommuner ligger foran staten når det gjelder bruken av elektronisk faktura. Mange kommuner som tilbyr innbyggerne, dvs. privatpersoner å betale for tjenester med elektronisk faktura. Dette gjelder betaling til staten fra privatpersoner og er ikke direkte relevant for arbeidsgruppens utredning. Det store flertall elektroniske leverandørfakturaer antas å være skannede fakturaer. Det vil si at de mottas på papir og skannes av kommuner og fylkeskommuner.

Med utgangspunkt i 2006-tall fra Kostra²², er det utarbeidet en oversikt over kommuners og fylkeskommuners bruk av elektronisk faktura og fakturahåndtering. Generelt er det slik at de større kommunene ligger foran de små kommunene når det gjelder innføring av elektronisk faktura. Andelen fakturaer som er elektroniske ligger dermed sannsynligvis høyere enn en prosentandel basert på antallet kommuner/fylkeskommuner skulle tilsi.

	Kommuner	Fylkeskommuner
Tilbyr privatpersoner betaling med elektronisk faktura	27%	33%
Har elektronisk fakturahåndtering (inngående faktura)	51%	X
Har økonomisystem integrert med elektronisk innkjøpssystem	19%	22%
Har mer enn 25% av elektroniske innkjøp (dvs at mer enn 25% av hele innkjøpsprosessen er elektronisk: inkluderer utlysning mv)	20%	X

7.7. Offentlige fellestjenester - Altinn og SSØ

7.7.1. Altinn - beskrivelse av hovedfunksjoner, brukere, tjenestespekter, utviklingsperspektiver og noen nøkkeltall for volum

Kjernen i Altinn er en formidlingssentral for strukturert informasjon. Denne tar i mot meldinger, som selvangivelser, og videreformidler til aktuell etat samtidig som kopi oppbevares i avsenders mappe. Denne formidlingstjenesten nås typisk av næringslivets fagsystemer eller gjennom etatens egen portal. Slike tjenester nås også gjennom www.altinn.no. I de to siste tilfellene vil brukeren også oppleve å fylle ut aktive og 'intelligente' skjema på skjermen.

Denne funksjonen brukes etter hvert også til dialog mellom bruker og etat; etatens svar legges da i avsenders mappe i det som kalles Altinns arkiv samtidig som denne kan varsles med sms.

Altinn har også en rekke autentiseringsmekanismer, der fødselsnummer sammen med PIN-kode tilsendt med selvangivelse er mest brukte ved privatpersoners innlevering til Skatteetaten. Regnskapsførere og andre profesjonelle bruker gjerne fødselsnummer sammen med engangskode mottatt som sms eller smartkort med eID.

Altinn brukes absolutt mest av skatteetaten, for bl.a. alle elektroniske innleveringer av selvangivelser, omsetningsoppgaver, flyttemeldinger.

²²KOSTRA- KOMMUNE-STAT-RAPPORTERING, et felles sett med indikatorer som kommunene rapporterer til staten på. Disse tallene er også publisert i dokumentet Nøkkeltall om informasjonssamfunnet 2006 fra SSB.

Analyser viser at skatteetaten sender ut mer enn syv million fakturaer årlig i forbindelse med innkreving av merverdiavgift. Brønnøysundregistrene sender ut en kvart million, og enkelte andre etater har også betydelige volumer. For etatene vil en overgang til elektronisk kommunikasjon her representere et betydelig innsparingspotensial. Også for bedrifter som allerede har tilrettelagt for elektronisk samhandling med forvaltningen vil dette kunne gi betydelige innsparinger rimelig raskt. I denne forbindelse kan det være relevant å se videre på samspill mellom formidlingsfunksjonen i Altinn og bankenes tjenester for elektronisk faktura for å forbedre gevinstuttaket.

Det er grunn til å tro at pengerelaterte tjenester etter hvert betjenes gjennom bedrifters og personers nettbank. For mye innbetalt skatt er allerede i mange år sendt direkte til skattebetalers konto. Det bør kunne antas at denne i nær fremtid har skatteoppgjør som vedlegg og at banken vil tilby dialog om skattesaker i nettbanken.

Hovedtyngden av piloter mv. som har vært gjennomført i Altinn-regi, har fokusert på innkreving til staten, men er likevel delvis relevante for mottak av elektronisk faktura i staten. Bankenes eFaktura ble ikke vurdert som egnet i forhold til innkreving, blant annet fordi avtalestrukturen som skal til for å få samtrafikk og samspill er arbeidskrevende.

Skattedirektoratet planlegger nå å benytte Altinn som informasjonskanal til brukeren om restskatt. Brukeren kan få formidlet en KID for forhåndsbetaling av restskatt, for å unngå renter. Det er foreløpig ennå ikke fattet noen endelig beslutning om iverksetting av slik tjeneste i Altinn. I så fall vil tjenesten bli operativ tidligst i 2009.

I forbindelse med vurdering av eFaktura har Skattedirektoratet diskutert muligheten av avtalefangst utenfor nettbank, men da stiller bankene et absolutt krav om bruk av tjenesten BankAxess for autentisering av bruker. Dette avstedkommer to problemer igjen – brukeren må besitte en BankID (elektronisk ID fra bankene) og det må betales et transaksjonsgebyr til bankene. Det siste kan løses ved at staten/SKD avtaler en annen type betalingsmodell, men det første tvinger frem en monopolløsning for eID, noe det offentlige trolig er ikke tjent med på lengre sikt. Standard gebyrmodell for BankAxess ved bruk av denne betalingen på nett er 3% av beløpet.

Det finnes også en e2b-løsning i Altinn når det gjelder innbetaling av forskuddsskatt og arbeidsgiveravgift samt mva. Løsningen er utviklet ifm. utvidelsen av innrapporteringstjenesten på disse ordningene til å omfatte KID, beløp og forfall, slik at den næringsdrivende kan betale kravet umiddelbart eller med en kort frist. Utbredelsen av system-til-system- løsningen lider under manglende grensesnitt mot elektronisk faktura i fagsystemer hos ERP-leverandørene.

Skattedirektoratet kan ta imot elektroniske faktura i sine fagsystemer (prosjektet ELFA²³ har arbeidet med dette), men opplever at bankene henger etter når det gjelder å ordne samtrafikken av elektronisk faktura. Det er uavklart om dette blir bedret gjennom alliansene for samtrafikk, se nedenfor. Skattedirektoratet har ca 3,7 mill. faktura (inkludert innkreving) om året som utveksles og det er lønnsomt for etaten å gjøre dette selv fremfor å utkontraktere til en meldingssentral i markedet.

Altinn mottar ca 6 millioner elektroniske meldinger per år, herav er ca 1,3 millioner er selvangivelser. Det er ikke vurdert hvorvidt Altinn skal kunne benyttes som en infrastruktur for innsendelse av elektronisk faktura til staten, men teknologisk og med hensyn til administrativt apparat, er dette noe som må vurderes videre i forbindelse med en innføringsstrategi. Blant annet har Altinn alle norske leverandører som brukere, og er satt opp for store transaksjonsbelastninger.

²³ ELFA – ELEktronisk FAKtura, et internt prosjekt i Skatteetaten med målsetting om å innføre elektronisk faktura ifm innkreving av skatter og avgifter fra næringsdrivende og privatpersoner. Kilde: prosjektleder Vibeke Fraenkl, Skattedirektoratet.

Det som blant annet kan være problematisk ut fra kapasitetsbetraktninger er konvertering fra ett format til et annet. En eventuell beslutning om ett eller få formater, vil redusere denne utfordringen.

I Altinn II er det muligheter for å bygge ut funksjonalitet for elektronisk faktura, men det er uklart hvor realistisk en prioritering av at en slik utbygging vil være.²⁴

7.7.2. SSØ - beskrivelse og mulige relevante tjenester

Senter for statlig økonomistyring (SSØ) er et direktorat underlagt Finansdepartementet. SSØ har som oppgave å være statens ekspertorgan for virksomhets- og økonomistyring, herunder å bidra til effektiv ressursbruk i staten gjennom kompetansetiltak, rådgivning og utvikling av metoder og verktøy.

SSØ skal også gi statlige virksomheter tilgang til oppdaterte systemløsninger og økonomitjenester. I denne sammenheng tilbys regnskapstjenester til virksomheter som er underlagt det statlige økonomireglementet.

SSØ tok i mot og skannet snaut 472.000 fakturaer i 2007. Ved årsskiftet 2007/2008 benyttet 134 av SSØs 138 regnskapskunder løsningen. Alle kunder forventes å ta i bruk tilbudet om skanning i løpet av første halvår 2008. Over halvparten av virksomhetene som er regnskapskunder har færre enn 100 årsverk.

Alle SSØs regnskapskunder har til sammen 34 500 ansatte - eller om lag 26 % av de ca 133 000 ansatte i staten.

I SSØs løsning skannes og tolkes alle fakturaer i en skanningsentral, knyttet til SSØs regionkontor på Hamar. Kundene får enten en egen elektronisk postboks hos SSØ eller oversender selv alle innkomne fakturaer. Fakturaene skannes og tolkes automatisk. SSØ gjennomgår de tolkede data for å kvalitetssikre betalingsinformasjonen.

7.8. Vurdering av strukturen i det norske markedet for meldingsformidling.

Arbeidsgruppen vurderer det slik at det norske markedet har to viktige kjennetegn som til dels skiller det fra markedene i Sverige og Danmark. Bankenes samarbeid i BBS innebærer en velfungerende og sterk organisering av betalingsløsninger. Bankene har i den senere tid satsset tungt på prosessene som foregår forut for selv betalingstransaksjonen, som fakturering. Dessuten satses også bankene på egne samtrafikkonstellasjoner. Tilbudet om elektronisk faktura pakkes inn i større eller mindre sett med tjenester – og disse tilbys ikke kun de store kundene, men også små kunder.

Det har også vokst frem samtrafikkstrukturer som ikke er koplet til bankene. Å ha relativt sterke og til dels samarbeidende aktører har den fordel at en stor bredde av behov kan dekkes. Samtidig ligger faren der for et marked dominert av få aktører. Det største problemet er likevel manglende felles infrastruktur i form av samtrafikk på tvers mellom bankene og de øvrige meldingsformidlingsentralene.

Det har skjedd en modning av det norske markedet med hensyn til å kunne tilby strukturer og tjenester som langt på vei kan dekke det tilbudet som må være på plass for å innføre elektronisk faktura i stor skala. Samtidig viser ikke markedet sikre tegn til hvilke typer tilbud som vil vinne frem. Staten bør derfor være forsiktig med hva slags inngripen en sentralisert statlig satsing vil innebære. Samtidig kan staten også bruke sin påvirkningskraft for å motvirke mulige innelåsingstendenser og for å styrke konkurransen i dette markedet.

²⁴ Kilde: Harald Thomassen, Brønnøysundregistrene

8. Visjon – strategiske valg – løsningsmodeller

8.1. Visjon og strategiske valg

Både i Danmark og i Sverige, som er de landene som mandatet for gruppen viser til, er effektivisering av statlige innkjøpsprosesser lagt til grunn for strategier og tiltak for elektronisk faktura.

Det finnes imidlertid også grunner til at innføring av elektronisk faktura i staten bør betraktes i et helhetlig, samfunnsøkonomisk perspektiv. Statens rolle som tilrettelegger av infrastruktur er sentralt her. Gruppens fortolkning av mandatet og presisering av premisser for arbeidet gjort i kapittel 2 anlegger dette perspektivet, samtidig som elektronisk faktura sees i sammenheng med elektroniske innkjøp som hovedanvendelsesområde.

Aktører med stor markedsrett kan påvirke enkeltbedrifters valg av handelsløsninger ved å stille ulike former for krav til hvordan de vil motta faktura. Staten er en slik aktør, i kraft av å være storinnkjøper. I tillegg kan staten bruke sin makt som lovgiver eller i form av å gi rammebetingelser, for eksempel som et ledd i næringspolitikk eller finanspolitikk. Et viktig strategisk valg vil derfor være om det skal pålegges obligatoriske krav, hvem skal disse pålegges og hvordan.

I denne rapporten fremmes et forslag for offentlig politikk for elektronisk faktura som både vil påvirke omfang og takt i utviklingen. Hypotesen er at flere fakturaer vil bli sendt elektronisk raskere enn det en ren markedsutvikling vil tilsi - og dette vil bidra til effektivisering av statens innkjøpsprosesser og økonomihåndtering, samtidig som det vil også gi effektiviseringsgevinster for næringslivet og bidra til økt konkurranseevne.

Et viktig strategisk spørsmål vil være om staten skal tilby utstedere av elektroniske faktura bistand for å oppfylle ønsker og/eller obligatoriske krav fra staten - eller om man ikke skal gjøre det. Dette kan eventuelt løses ved å etablere offentlig utviklede og eide løsninger eller ved å kjøpe eller subsidiere tjenester i et marked.

Hvem som bærer kostnader og arbeidet ved konvertering av faktura til elektronisk format, vil også være et viktig strategisk spørsmål ved valg av virkemidler.

Visjonen for innføring av elektronisk faktura i staten og, for den saks skyld, i kommunene, bør derfor ta utgangspunkt i at foreslåtte tiltak gir samfunnsøkonomisk gevinst samtidig som den enkelte virksomhet oppnår effektiviseringsgevinster. De viktigste interessenter i dette feltet er statlige (og kommunale) virksomheter, leverandører til staten og IKT-bransjen, vidt forstått, dvs. både leverandører av programvare som benyttes i forbindelse med elektroniske innkjøp, fakturering og regnskap, og leverandører av tjenester, innen for eksempel meldingsformidling, skanning og webtjenester.

Gruppen foreslår at følgende visjon skal ligge til grunn for offentlig strategi for innføring av elektronisk faktura i staten:

Bruk av elektronisk faktura skal bidra til effektiv ressursbruk i staten knyttet til innkjøp og økonomihåndtering, den skal støtte opp under et leveringsdyktig og effektivt næringsliv, og den skal bidra til økt innovasjon i norsk IKT-bransje.

Operasjonalisering av denne visjonen kan gjøres gjennom en rekke strategiske målsettinger som definerer nærmere målgruppen for tiltak, virkemidler, hva slags tiltak samt fristen for når de skal tre i kraft.

8.2. Kriterier for valg av strategi

For å kunne vurdere ulike modeller for gjennomføring av tiltak som sikrer oppnåelse av de strategiske målsettinger, er det nødvendig å fastsette et sett av kriterier (nøkkel suksessfaktorer) som kan karakterisere en tiltaksmodells evne til å nå oppsatte mål.

Det er av flere aktører i bransjen²⁵ slått fast at elektronisk faktura er et mottakerdrevet fenomen, fordi det er mottakere og ikke utstedere av faktura som får størst gevinst ved overgang til elektronisk utveksling. Dette faktum tilsier at et viktig kriterium for valg av strategi vil være fokus på mottaker og dens evne og forutsetninger for å ta ut gevinster ved innføring av elektronisk faktura, samtidig som kostnadene minimeres for fakturautstedere.

Det finnes ulike måter å realisere elektronisk faktura på, og avhengig av dette kan gevinstpotensialet i staten, og hos fakturautstedere, variere. Størrelsen på gevinstpotensialet vil derfor være et viktig kriterium for valg av strategi. Gevinstpotensialet for staten og for bedriftene bør i utgangspunktet veies likt. En eventuell overvekt av gevinster for staten kan veies opp med økonomiske incentiver for bedrifter. Samtidig bør samlet gevinst i et samfunnsøkonomisk perspektiv være den utslagsgivende faktor for valg av handlingsalternativ.

Gevinster kan imidlertid være kortsiktige og langsiktige, videre vil graden av mulighet til å ta ut gevinster raskt (på kort sikt) være avhengig av måten man realiserer elektronisk faktura på. Muligheten til å ta ut gevinster på kort sikt (2-3 år) vil være et viktig valgkriterium, fordi synliggjøring av gevinster er et kraftig motivasjonsvirkemiddel for alle involverte aktører. Samtidig må denne satsingen også sees i et mer langsiktig perspektiv.

I den nåværende økonomiske konjunkturen i Norge vil det, ut fra makroøkonomiske betraktninger, være vanskelig å gjennomføre tiltak som utløser økt offentlig forbruk. Budsjettvirkning for staten vil derfor være et vesentlig kriterium for valg av strategi. Dette kan imidlertid nyanseres fra et "0-virkningsperspektiv" til en nødvendig investering som i hovedsak kan tas innenfor gjeldende budsjetttrammer, ev. som en begrenset satsing. Det kan også tenkes en situasjon der man tar utgangspunkt i "negativ" budsjettvirkning, dvs. at realisering av tiltakene skal kunne gi umiddelbar besparelse som fører til redusert budsjettbehov.

Statens motivasjon for å iverksette tiltak for å innføre elektronisk faktura omfatter ikke effektivisering av egen ressursbruk alene. Utvikling av leverandørbransjen, der staten opptrer som et lokomotiv og veiviser, er en viktig faktor i arbeidet. Betydningen av dette øker ved at det i næringslivet kan observeres trender der store selskaper stiller elektronisk fakturering som et krav til sine underleverandører. Derfor må den strategien som velges kunne vise til de mulige innovasjonseffekter som bedrifter kan oppnå ved å gå over til elektronisk fakturering.

8.3. Aktuelle strategiske alternativer

En løsningsmodell i denne utredningen bygger på mandatets tre hovedpunkter, nemlig regulering, forholdet til standarder og teknisk-merkantil infrastruktur som er nødvendig for realisering.

Mandatet peker på strategivalg som ligger i spennet mellom den måten den danske og den svenske stat har løst problemstillingen på. Det kan imidlertid finnes andre modeller, eller kombinasjoner av

²⁵ Bl. a. NorStella

modeller utenom disse to. 0-alternativet er en av dem, dvs. at staten ikke foretar seg noe og at innføring av elektronisk faktura vokser frem i kraft av utviklingen i markedet.

En annen modell er at staten kun fastsetter en obligatorisk standard for elektronisk faktura, og overlater utviklingen til de enkelte aktørene og markedet for øvrig. En skritt-for-skritt modell innebærer at staten tilrettelegger for elektronisk fakturaflyt internt uten å kreve bestemte standarder – noe som i praksis kan bety overgang til skanning av papirfaktura i stor skala. Det er en utvikling arbeidsgruppen ser at offentlig sektor er i full gang i på nåværende tidspunkt.

En radikal modell, som også omfatter prosessene etter at faktura er mottatt, og moderniserer disse prosessene, er også mulig. Eksempelvis kan man i en slik modell utelate fakturering som prosess, ved at kjøps- og betalingstransaksjon gjennomføres via felles innkjøps- og avregningsportaler som både kjøper og leverandør benytter. Dette er imidlertid en modell som krever betydelige omstillinger over lengre tid.

Arbeidsgruppen har festet seg ved og drøftet følgende alternativer, som hver bygger på det foregående (opptrappingsalternativer):

1. Staten foretar seg ingenting – ”0-alternativet”; bruk av elektronisk faktura vokser frem organisk, etter hvert
2. Staten fastsetter en obligatorisk forvaltningsstandard for utsendelse og mottak av elektronisk faktura (men ikke pålegger noen å faktisk utstede eller motta slike fakturaer); standarden kommer til anvendelse når elektronisk faktura tas i bruk
3. Staten pålegger seg selv (instruerer egne virksomheter) om å motta elektronisk faktura. Sentrale virkemidler etableres for å legge til rette for det, særlig for mindre virksomheter. Staten bekoster den nødvendige konverteringen til fastsatt forvaltningsstandard av faktura innsendt på annet format.
4. Staten pålegger bedrifter (utstedere av faktura) elektronisk innsendelse til staten, i henhold til den vedtatte forvaltningsstandard. Dersom bedriftene vil sende på et annet format (eks. EDIFACT eller papir), vil de måtte dekke kostnadene ved konverteringen selv. Å gjennomføre dette vil kreve støttetiltak overfor mindre bedrifter, dog av en slik art at suboptimale løsninger, som skanning, kan unngås.
5. Alternativ 4 gjennomføres med en tidsforskyvning (f.eks. noen år senere) i forhold til alternativ 3.

8.4 Valg mellom alternativene

Ut fra den oversikten arbeidsgruppen har klart å skaffe seg når det gjelder situasjonen i det norske markedet, ligger Norge bak de andre nordiske land når det gjelder omfanget av bruken av elektronisk faktura, og helt i startgropen når det gjelder bruk av elektronisk faktura i offentlige innkjøp. Disse fakta taler mot valget av et 0-alternativ, dersom den politiske ambisjonen er å ikke være en sinke i nordisk sammenheng. Samtidig er et utgangspunkt der mye ennå ikke har skjedd et utmerket tidspunkt for å sette inn tiltak, da disse vil komme på en ”upløyd mark” og derved ikke gå mot etablerte mønstre og løsninger i markedet.

0-alternativet ville være å foretrekke dersom man kunne observere et modent marked, med klare og tydelige utviklingstendenser, herunder noenlunde avklart teknologibruk. Eventuelle statlige tiltak vil da kunne virke forstyrrende for en naturlig utvikling. Det er imidlertid en kjensgjerning, at selv om markedet jobbet effektivt og tilbød gode og kostnadseffektive løsninger, så ville dette ikke nødvendigvis utløse den store investeringsviljen i statlige virksomheter, da disse styres av en rekke andre rammevilkår i tillegg, og investeringer i elektronisk faktura lett kan bli nedprioritert i forhold til andre tiltak.

Ett mulig statlig tiltak som ikke vil virke forstyrrende, men kan bidra til teknologiavklaringer, vil kunne være fastsettelse av en forvaltningsstandard for elektronisk faktura med tilhørende krav om bruk av denne standarden dersom løsninger / tjenester innen elektronisk faktura skulle tilbys av aktuelle tjenestetilbydere. Denne type tilnærming løser ikke problemet med statlig investeringsvilje, men den vil i hvert fall tydeliggjøre statens posisjon når det gjelder teknologivalg (åpen vs. lukket og proprietær) og derigjennom påvirke løsningsmarkedet i ønsket retning. En slik modell vil ikke kunne gi andre gevinster, da den overlater til bedriftene å eventuelt anskaffe / ta i bruk foreskrevne løsninger for å kunne sende elektronisk faktura, og heller ikke statlige virksomheter vil ha noen incentiver for å satse på slike løsninger.

Det er likevel mange grunner for å ikke utforme løsningsmodellen med utgangspunkt i et påbud for private virksomheter. En mer forsiktig tilnærming vil kunne gi mindre motstand, og dermed ha større sjanser for å lykkes over tid. Samtidig er det viktig å få gjennomført en overgang til elektronisk fakturabehandling i staten innen rimelig kort tid, pga at et "mulighetsvindu" åpner seg nå som det norske markedet står i startgropen for bred innføring av e-faktura, og fakturameldinger basert på åpne standarder som XML så vidt er tatt i bruk.

Følgende momenter kan telle for en tilnærming der staten "regulerer seg selv":

- Regulering internt i staten er enklere å gjennomføre og mindre kontroversielt enn lovregulering rettet mot privat næringsliv
- En modell som innebærer at virksomhetene betaler alle kostnader (med unntak av det fellesstatlige informasjonsarbeidet) og høster alle gevinster, vil være enklere å gjennomføre enn en modell som vil kreve et satsingsforslag med betydelig budsjettvirkning. En innføring av e-faktura som krever investeringer på sentralt nivå, og der gevinstene høstes lokalt kan være vanskelig å få gjennomslag for i budsjettprosessen. Her vil det bli krevd symmetri. Dersom det gis sentrale bevilgninger, vil gevinstene trekkes inn ved generelle kutt. Dette kan enkelte virksomheter tape på, og virkningen vil kunne ramme usystematisk fordi noen vil ha lettere for å realisere gevinster enn andre.

En vellykket innføring av elektronisk fakturabehandling i staten vil kreve at økonomisystemene må være klargjort for elektronisk fakturaflyt. Dette har vært et problem i Danmark, hvor en til nå har konsentrert seg om å få fakturaen i elektronisk form *inn* til virksomheten.

I forbindelse med innføringen av elektronisk fakturabehandling i staten må det legges til rette for at virksomhetene tar i bruk elektronisk fakturaflyt og at de anskaffer / oppgraderer sine ERP-systemer på en slik måte at fakturainformasjon kan overføres direkte og behandles automatisk.

Motargumentet til en tilnærming med statlig selvregulering alene er at en slik modell ikke legger tilstrekkelig press på bedriftene til faktisk å ta i bruk de tilrettelagte løsningene. Uten at dette skjer, vil gevinster hos statlige fakturamottakere ikke kunne tas ut. Det er foreløpig for tidlig å trekke noen konklusjoner om dette vil være tilfellet i Sverige, i og med at den svenske ordningen ikke trer i kraft før 1. juli 2008, og det foreligger foreløpig få konkrete tall å støtte seg til når det gjelder hvorvidt den svenske stat faktisk kan hente ut de forespeilte gevinster.

I Danmark har en tatt utgangspunkt i "negativ budsjettvirkning" av reformen, dvs. gevinsten er inndratt i forkant, ved budsjettkutt. En slik metode kan virke hard og unødvendig stivbent, men den gir konkrete resultater på rimelig kort tid. Etter det man erfarer, har protester og motstand i den danske leverandørindustrien stilnet og modellen synes å virke i praksis, men de forholdsvis omfattende "sikkerhetsventiler" i form av overgangsordninger med skanning av papirfaktura har blitt et problem for staten. Skanning av faktura er kostbart, videre gir behandling av innskannede faktura ikke de samme kvalitative gevinster og prosessforbedringer som mer automatisert behandling kan gi.

En kan fort anføre at regulering av næringslivet på denne måten ikke er vanlig i norsk rettspraksis, og at den konsensusorienterte samfunnskontrakten i Norge vil kreve omfattende prosesser i forkant av en slik ev. regulering, noe som kan føre til en situasjon der ”det beste blir det godes fiende”.

Det er derfor formålstjenlig å vurdere begge disse modellene i et tids- og modningsperspektiv, med tanke på å begynne med et lavest mulig terskel, for så å øke presset når modenheten for å ta i bruk aktuelle teknologier og –løsninger øker.

En tostegs fremgangsmåte – en modell som kombinerer et pålegg for statlige virksomheter først og deretter setter krav til leverandørbedrifter om elektronisk faktura, vil trolig være den som oppfyller visjonen og intensjonene/ premissene bak den på en mest hensiktsmessig måte. En tostegs modell gir bedriftene nødvendig tid for å forberede seg på krav som vil komme dersom dette varsles allerede i starten. Staten får en kraftig incentiv til å investere i løsninger for elektronisk faktura, og derved berede grunnen for høsting av effektiviseringsgevinster i innkjøpsprosesser og økonomihåndtering. Gevinstene vil imidlertid ikke kunne tas ut før volumet på fakturaer som faktisk mottas i elektronisk form kommer i en kritisk masse. Dette vil ikke kunne oppnåes uten at leverandørbedrifter får en kraftig stimulans til å sende fakturaer elektronisk.

En slik stimulans ville være å innføre en frist for når staten ikke lenger vil godta å ta i mot faktura i papirformat eller i annet elektronisk format enn den fastsatte statlige standarden, og selv finansiere konverteringen til denne. Overdragelse av kostnadsbyrden på bedriftene vil sannsynligvis resultere i at de bedrifter som på dette tidspunkt ennå ikke har investert i nødvendige løsninger gjør det. Ulike typer hjelpetiltak kan settes inn mot de helt små bedrifter, for å gjøre overgangen lettere (jfr. drøfting i kap. 11).

Uten krav til bedriftene om å forlate papirfaktura vil staten ikke kunne hente gevinster ved overgang til elektroniske løsninger fullt ut. Videre vil målsettingen om leverandørutvikling og innovasjonsstimulering ikke bli nådd. Kravet kan varsles samtidig med innføring av elektronisk mottak i staten, men tidspunktet for ikrafttredelse kan ligge lenger frem i tid, slik at bedriftene får tid til å forberede overgangen. Informasjon, veiledning og kunngjøring av ev. støttetiltak bør følge med et slikt varsel.

Denne fremgangsmåten vil også være i samsvar med de signaler næringslivets organisasjoner har gitt så langt – nemlig at det finnes vilje til omstilling, så fremt staten tilrettelegger for den og gir tilstrekkelig med tid.

En modell med radikal omstilling av innkjøpsprosesser vil i et slikt tidsperspektiv ikke være det første valget, da en så omfattende ombygging av måten en gjennomfører offentlige innkjøp på vil kreve langsiktig satsing på flere fronter – tilrettelegging av teknologi, utvikling av kompetanse, endring eller justering av aktuelt regelverk osv. En slik modell kan imidlertid være aktuell på lengre sikt. Omstilling av innkjøpsprosesser har vært en satsing fra FAD og Ehandelssekretariatet (nå en del av DIFI) i flere år. Siden 2002 har det vært arbeidet med å tilrettelegge aktuell teknologi og verktøy for hele offentlig sektor. Dette arbeide vil på sikt bane vei for en betydelig effektivisering av hele innkjøpsprosessen, der elektronisk fakturering er en integrert del.

8.5 Forslag til strategi

Ut fra drøftingen av de ulike modellene i kap. 8.4, er arbeidsgruppen kommet frem til at alternativ 5, med en tostegs strategi som først innfører et internt påbud i staten og deretter et pålegg på leverandørene, vil best oppfylle de viktige strategiske kriteriene for et løsningsalternativ som kan sette visjonen ut i livet.

Den foreslåtte strategien kan operasjonaliseres på følgende måte:

- Innen 1. juli 2010 skal alle statlige virksomheter²⁶ være i stand til å motta elektronisk faktura på et fastsatt standardformat.
- Innen 1. juli 2012 skal alle løsninger for skanning av papirfaktura være faset ut fra statlige etater.
- Innen 1. juli 2012 skal alle bedrifter sende elektronisk faktura til staten på et fastsatt standardformat.
- Elektronisk faktura som håndteres i statlige etater skal basere seg på én, felles, obligatorisk standard.

Konkret utforming av tiltak og virkemidler for å oppnå disse målsettingene drøftes nedenfor i hhv. kap. 9 når det gjelder regulering, kap. 10 når det gjelder standarder og kap. 11 når det gjelder teknisk og merkantil infrastruktur. anbefalinger for valg av virkemidler følger av disse drøftingene. Innføringsstrategier for de anbefalte virkemidlene omtales i kap. 12.

9. Juridiske virkemidler

9.1. Begrunnelsen for et pålegg på bedriftene

Begrunnelsen for et pålegg er at man når ambisiøse mål for utbredelse av elektronisk faktura umiddelbart, i prinsippet med en gang pålegget trer i kraft. At stort volum blir oppnådd raskt, vil påvirke transaksjonspriser mv i positiv retning, og er også nøkkelen til at dem som har innført elektronisk faktura får uttelling for sin investering.

Alternativet kunne for eksempel være at staten anbefaler faktura format, tar i bruk sin kundemakt mv. Alt tyder på at man da får en langsom overgang til elektronisk faktura (ref Finland). Sett fra den enkelte virksomhets side, vil en slik treghet først og fremst bety at en potensiell innsparing kommer senere enn den ellers ville ha kommet. I dette perspektivet er det vanskelig å hevde at pålegg er nødvendig, selv om det er ønskelig.

Dersom man ser på elektronisk faktura som infrastruktur, blir perspektivet og vurderingene andre. Det blir ikke kun snakk om et relativt tap for enkeltvirksomheter. Alle som ikke deltar er med på å redusere verdien av investeringen for dem som har eller vil innføre elektronisk faktura. Når man vet at alle vil måtte komme til å delta, er man også til en viss grad sikret at investeringen blir lønnsom.

Det vil dog alltid være vanskelig å si *når* det er optimalt å gå inn med sterke virkemidler som formatstandarder og regulering. Det er likevel en rekke momenter som taler for at det kan være et godt tidspunkt nå:

1. Generasjonsskiftet fra EDIFACT til XML er gjennomført, i den forstand at vi ikke kjenner noen som nå implementerer EDIFACT. (Likevel er mange elektroniske meldinger, kanskje et flertall, fortsatt basert på EDIFACT.)
2. Ingen stiller spørsmålsteget ved at XML-basert teknologi vil dominere fremover.
3. Terskelen for å komme i gang med elektronisk faktura er lavere med XML enn med EDIFACT. Dette betyr at mange virksomheter vil se mer positivt på muligheten til å gå i gang med elektronisk faktura. Å eliminere usikkerhet, også ”om hva staten vil gjøre”, senker terskelen.
4. Å fastsette en standard er motiverende for dem som ikke har startet, for andre, som er godt i gang, kan det være mer negativt. Her er det viktig at omstillingskostnadene for etablerte aktører blir så lave som mulig.

²⁶ Statsforvaltningen og statlige helseforetak (sykehus)

9.2. Hvordan bør et pålegg realiseres?

Det er i utgangspunktet viktig å slå fast at det ikke er juridiske hindringer for å ta i bruk elektronisk faktura, så lenge fakturautsteder og fakturamottaker er enige om det. Det kan dog foreligge enkelte begrensninger som følge av reglene om offentlige anskaffelser og forholdet til eksisterende avtaler, men i praksis får neppe disse noe å si, ref Føyens betenkning, i vedlegg 3.

Statlig myndighetsutøvelse kan skje gjennom en rekke ulike virkemidler, f eks ved:

- å utforme regelverk
- å knytte betingelser til lovhjemlede konsesjoner
- gjennom bevilgninger
- å inngå avtaler
- å fatte vedtak i enkeltsaker.

I tillegg kommer de økonomiske virkemidler staten rår over som kunde og ved å kunne pålegge avgifter mv. Gjennom dialog og informasjon kan staten påvirke offentlig sektor som helhet, og også private selskaper (gjennom å oppfordre til selvregulering og samfunnsansvar).

Betenkningen fra Føyen drøfter, i henhold til sitt mandat, kun juridiske virkemidler, og argumenterer for et pålegg gjennom særlov og forskrifter, alternativt å benytte statens instruksjonsmyndighet.

Pålegg kan være rettet mot fakturamottaker og/eller fakturautsteder. Fakturamottaker kan for eksempel, gjennom statens instruksjonsmyndighet sørge for at alle avtaler som inngås har bestemmelser om elektronisk faktura. Man oppnår dermed målet om at fakturautsteder vil være forpliktet til å sende elektronisk faktura. Pålegg overfor fakturautsteder kan imidlertid være nødvendig i allerede etablerte kontraktsforhold for å tvinge fakturautstederen til å benytte elektronisk faktura. En praktisk tillempling i forhold til fakturautsteder kan være å fastslå at fakturamottaker skal ha rett til å holde tilbake betalingen inntil elektronisk faktura mottas (slik det er gjort i dansk regulering).

Dersom pålegget om elektronisk faktura skal gis i form av lov, kan dette skje ved en særskilt lov eller ved endring av dagens lover. Eksisterende lover, som lov om offentlig anskaffelser og bokføringsloven, er imidlertid kun delvis egnet til å forankre et pålegg i. Formålet for disse lovene er et annet enn forhold knyttet til elektronisk faktura. Anbefalingen er derfor at pålegget gis i form av en særskilt lov, slik man har gjort i Danmark.

En påleggsmyndighet, slik den er skissert ovenfor, kan etter omstendighetene komme i konflikt med eksisterende regelverk som dermed kan eller vil kunne fungere som formelle eller som reelle beskrankninger:

- EU/EØS-reglene setter visse grenser for statens myndighet
- Menneskerettigheter og andre internasjonale forpliktelser er også førende her.

Stortinget har vedtatt at disse skal ha forrang i forhold til nasjonalt regelverk. I vår sammenheng er primært EU/EØS-reglene om ikke-diskriminering på grunn av nasjonalitet som kan utgjøre en slik begrensning. Det betyr at gjennom endring av dagens lovgivning eller ved en særskilt lov, så kan man ikke stille utenlandske leverandører svakere enn norske.

For å pålegge leverandørene å gå over til elektronisk faktura i allerede etablerte kontraktsforhold, kan loven enten inneholde en forpliktelse for fakturautsteder til å gå over til elektronisk faktura, eller gi fakturamottaker rett til å si opp avtalen dersom fakturautsteder nekter å gå over til

elektronisk faktura. Som nevnt foran kan det også være et alternativ å gi kunden mulighet til å holde betaling tilbake inntil det utstedes en elektronisk faktura.

For å unngå at pålegget kommer i konflikt med forbudet i Grunnlovens § 97 mot å gi lover tilbakevirkende kraft, må man vise varsomhet hvis man endrer eksisterende kontraktsforpliktelser, ref også Føyens betenkning. Men det er likevel slik at endringer kan godtas dersom ulempene de fører med seg er ubetydelige. Det vil være et tolknings spørsmål for hver enkel kontrakt hvorvidt dette er tilfelle eller ei.

9.3. Instruksjonsadgangen

Overfor statlige forvaltningsmyndigheter ligger det til rette for å benytte adgangen til instruksjon. Den er et sentralt virkemiddel, fordi man ved å bruke denne kan foreberede og delvis komme i gang med elektronisk fakturering.

Økonomiregelverket kan framstå som best egnet ved ”egenregulering”, og nye bestemmelser om elektronisk faktura i den bør gjøres obligatorisk for virksomheter som omfattes av regelverket²⁷, men med virkning fra et tidspunkt fram i tid, fra en nærmere angitt dato.

I tillegg til dette kan man vurdere å ta inn bestemmelser om elektronisk faktura i alle statlige kontrakter om kjøp av varer eller tjenester. Dette krever et omfattende informasjons- og påvirkningsarbeid, som imidlertid kan bli forenklet gjennom økonomiske insentiver for statlige virksomheter til å ta i bruk elektronisk faktura, som følger.

Utgangspunktet er at elektronisk fakturabehandling er lønnsom for både avsender og mottaker. SSØs tilbud til sine kunder kan passes inn i denne sammenhengen. I Sverige har en valgt å skjevdele kostnadene basert på volum, slik at små virksomheter betaler en relativt sett billigere pris for tjenestene enn store virksomheter. Dette er innebygd i prisstrukturen til tjenesteleverandøren. Det vil særlig være to måter virksomhetene kan påvirke egne kostnader på:

- Prisstrukturen bør være slik at håndtering av papirfaktura er kostbart. Dette vil motivere virksomhetene til å jobbe mot leverandører for å få dem til å levere på elektronisk format.
- Gevinstene kan først hentes ut når virksomhetene har en fullelektronisk behandling av fakturaen internt, dvs. at økonomisystemene de bruker er lagt opp til å håndtere en elektronisk arbeidsflyt.

Utgiftene til ”innføringspakken”, altså informasjonsmateriell, kampanje, veiledere m.v. kan innebære behov for en bevilgning til formålet.

Kravet om elektronisk faktura kan også inkluderes i offentlige anskaffelser, for eksempel gjennom særlige bestemmelser i anbudsgrunnlaget. F. eks. kan alle nye anbudsutlysninger etter en gitt dato inneholde en passus som gir anledning til å kreve elektronisk faktura.

Helseforetakene er selvstendige juridiske personer, men drives ikke på de samme forretningsmessige vilkår som andre statlige foretak²⁸. Arbeidsgruppen vil argumentere for at helseforetakene i denne sammenheng bør behandles analogt med staten som juridisk person, og inngå i målgruppen som kan gis instruks om å legge til rette for mottak av elektronisk faktura. Dersom helseforetakene også inkluderes i tillegg til statsforvaltningen, vil samlet fakturavolum som disse håndterer øke til vel 5 millioner fakturaer per år. Dette vil være tilstrekkelig til å ha en betydelig signaleffekt, og øke muligheten for gjennomslag i privat sektor.

Et pålegg om å ta i mot og håndtere elektronisk faktura i statlige helseforetak kan gjennomføres gjennom et vedtak i foretaksmøtet, etterfulgt av en skriftlig instruks til regionale helseforetak. En

²⁷ Statsforvaltningen, dvs. staten som juridisk person.

²⁸ Et helseforetak kan ikke slås konkurs, og eier hefter ubegrenset for foretakets forpliktelser, jf. helseforetakslovens §§ 5 og 7.

slik instruks kan inneholde frister for gjennomføring og rapporteringskrav. Det er Helse- og omsorgsdepartementet som kan gi en slik instruks. Denne fremgangsmåten har departementet benyttet tidligere, bl.a. ved fastsettelse av standarder for elektroniske helsemeldinger.

9.4. Særlov om elektronisk faktura

Arbeidsgruppen ser forslaget om en særlov for å pålegge bedrifter å utstede og sende elektronisk faktura som best egnet til å realisere strategiens del med påbud mot næringslivet.

Både innovasjonseffekten og statens effektiviseringsgevinst øker i takt med fakturavolumet. Staten som juridisk person mottar årlig om lag 3,1 mill. fakturaer i året. Dette er et betydelig volum, men neppe nok til å sikre kritisk masse og dermed rask utbredelse av elektronisk fakturering i samfunnet som helhet. Derfor er et pålegg gjennom lov et nødvendig virkemiddel for å sikre den samfunnsøkonomiske gevinsten ved elektronisk faktura.

Lovens virkeområde bør omfatte bedrifter som er fakturautstedere til statsforvaltningen og til helseforetakene (sykehus). Med henvisning til drøftinger ovenfor, anbefaler gruppen at utenlandske bedrifter som leverer til norske statlige virksomheter unntas fra loven.

Ved utformingen av loven bør også kommunesektoren som mottaker av faktura vurderes.

Arbeidsgruppen har ikke hatt mandat til å utrede forhold knyttet til bruk av elektronisk faktura i kommunene, og går derfor ikke i dybden i denne problemstillingen her.

For å sikre at leverandørbedrifter får god nok tid til å forberede seg på å møte lovens krav, bør loven bli sanksjonert i god tid før den trer i kraft. En hensiktsmessig måte å løse dette på vil være at sanksjonering av loven skjer samtidig med at pålegg for statlige fakturamottakere innføres.

9.4.1. Pålegg overfor statlige foretak

For at en instruks skal kunne få virkninger for statseide foretak, må gjennomføringen skje gjennom generalforsamling eller foretaksmøte og dette vil være svært ressurskrevende. Det er ikke vanlig å bruke generalforsamling og foretaksmøte, som er de høyeste organene i selskapene, til å regulere spørsmål av slik driftsmessig karakter.

Når staten har valgt å organisere en virksomhet som en selvstendig juridisk person med en markedsorientert organisasjonsmodell, ligger det i dette at en aktivt har ønsket at virksomheten skal baseres på forretningsmessige prinsipper, herunder at virksomheten skal kunne gå konkurs. Statens innflytelse er begrenset til representasjon i virksomhetens styrende organer i kraft av eierrollen. Bruk av generalforsamlingen, foretaksmøtet eller liknende til å instruere styret om å ta i bruk elektronisk faktura vil innebære en detaljstyring som kommer i konflikt med den ansvarsdeling en har ønsket å etablere gjennom organiseringen av virksomheten og eventuelle ønsker om at virksomheten skal baseres på forretningsmessige prinsipper.

Arbeidsgruppen ser derfor at det kan settes spørsmålstejn ved instruksjon av statlige foretak i forbindelse med elektronisk faktura, fordi det på en uheldig måte kan gripe inn i deres virksomhet. På grunnlag av dette mener arbeidsgruppen at det ikke vil være hensiktsmessig å lovregulere hvordan slike forretningsdrivende virksomheter organiserer sine interne administrative forhold. Derfor anbefaler gruppen at næringslivet ikke skal pålegges å sende elektroniske fakturaer til statlige hel- eller deleide forretningsdrivende virksomheter.

Helseforetak danner et unntak her, jfr. betraktninger i 9.3.

9.4.2. Pålegg overfor kommuner og fylkeskommuner

Kommuner, så vel som fylkeskommuner og foretak eid av disse, er selvstendige rettssubjekter. Arbeidsgruppen hadde verken mandat eller sammensetting som tilsa at man kunne gå inn i en konkret drøfting av kommuner og fylkeskommuner i denne sammenheng.

9.5. Andre aktuelle lovendringer

Arbeidsgruppen anser påbud om elektronisk faktura vel i varetatt av den foreslåtte særlov med forskrifter. Men, det kan likevel være aktuelt å endre andre lover, for eksempel for å ta ut gevinster med elektronisk faktura og likevel tilfredsstille bokføringsloven mv. Formålet med bokføringsloven er å ”etablere grunnlag for å produsere årsregnskapet og annen historisk regnskapsrapportering som følger av lov eller forskrift (pliktig regnskapsrapportering), spesifikasjoner av pliktig regnskapsrapporteringen og andre regnskapsopplysninger som kan kreves med hjemmel i lov eller forskrift, samt å muliggjøre kontroll av og innsyn i løpende transaksjoner og grunnlaget for pliktig regnskapsrapportering”, jf. Ot.prp. nr. 46 (2003-2004). En stor utfordring er det blant annet å modernisere/endre kravene til hva som utgjør et fakturadokument. Eventuelle lovendringer ville da ha som formål å fjerne formkrav som kan være til hinder for elektronisk kommunikasjon, for eksempel i sammenheng med fakturering.

10. Standarder for elektronisk faktura

Standarder for elektronisk faktura er relevante for de mellomste lagene i referansemodellen, se kapittel 5.

En standard for elektronisk faktura bør dekke:

- Syntaks (meldingsformat), med utgangspunkt i etablerte industrielle og/eller formelle standarder (som f.eks. EDIFACT eller XML)
- Semantikk – dvs. meldingsstruktur, definert i nasjonale og /eller internasjonale standarder og standardprofiler, f.eks. e2b eller NESUBL.

Standarder fastsettes i stor grad gjennom internasjonalt arbeid der resultatet av nasjonalt standardiseringsarbeid brukes som innspill, og der det kan være flere internasjonale fora som arbeider med standarder på samme fagområde.

10.1. Historikk og dagens situasjon

De første løsninger for B2B²⁹ elektronisk faktura ble introdusert i Norge tidlig på 1990-tallet. Karakteristiske trekk ved disse løsningene var at de:

- ble etablert innenfor bransjer (for eksempel dagligvare og elektro) og følgelig fokuserte på den enkelte bransjes behov
- var basert på bransjens fortolkning av EDIFACT³⁰

I kjølvannet av bankenes vellykkede etablering av elektronisk faktura B2C³¹ via nettbank, ble det forsøkt etablert tilsvarende løsninger i regi av bankene mot slutten av 1990-tallet. Disse initiativene resulterte ikke i operative løsninger.

I 2002 ble det i regi av selskapene Gjensidige, Manpower med flere, tatt et initiativ knyttet til elektronisk faktura. De etablerte e2b Forum som hadde som hovedmål å ”utvikle en standard XML-faktura for B2B elektronisk handel basert på ulike aktørers behov, med utgangspunkt i:

- funksjonalitet på avgiversiden
- funksjonalitet på mottakersiden”

²⁹ Business-to-business (bedrift til bedrift)

³⁰ EDIFACT (UN/EDIFACT) - United Nations/Electronic Data Interchange For Administration, Commerce, and Transport

³¹ Business-to-consumer (bedrift til forbruker/privat person)

Målsettingene var videre å:

- Utarbeide standard samhandlingsmodeller for fakturafunksjonen
- definere informasjonsinnhold på grunnlag av beskrevet funksjonalitet
- Vurdere rolle og funksjon til ulike tredjeparter (markedsplasser, portaler o.a.)
- Knytte an til tilsvarende arbeid nasjonalt og internasjonalt

Norsk EDIpro (nå NorStella) mente at det på denne tiden ikke var markedsmessig grunnlag for å gå videre med dette, dels fordi sentrale aktører så at deres eksisterende investeringer i løsninger for elektronisk faktura ville få redusert verdi og at det ville bli nødvendig med nye løsninger.

De private aktørene valgte imidlertid å videreføre arbeidet i e2b Forum gjennom å etablere "et praktisk rettet forum som skal være en pådriver for økt utbredelse av elektronisk faktura mellom bedrifter. Dette skal oppnås gjennom konkrete aktiviteter i forumet, og markedsføring av forumet og dets arbeid mot andre aktører og grupperinger i markedet".

10.2. E2B-formatet

E2b Forum arbeidet frem en første versjon av en elektronisk faktura basert på e2b-formatet i årene frem til 2005. NorStella sluttet seg til Forumet, blant annet for å få dette arbeidet internasjonalt forankret. Senere har blant andre Orkla, Oslo kommune, Statoil og Ehandelsekretariatet sluttet seg til. e2b-formatet ble Norges innspill til det internasjonale arbeidet som ble startet høsten 2005. Den sist oppdaterte basisversjonen av formatet er datert 21.12.07. Denne kan hentes fra e2B Forumets nettsider på adressen www.e2b.no.

Målene med e2b formatet er å:

- etablere en felles standard for elektronisk fakturering i det norske markedet
- definere et format som er generelt – og enkelt kan tilpasses til
 - bransjespesifikke behov
 - nasjonale og internasjonale krav
 - ulike krav til signering og kryptering

Forutsetningene var at standarden skulle kunne brukes av alle, og at den måtte:

- være kostnadseffektivt å ta i bruk også av små og mellomstore bedrifter
- kunne overføres både direkte mellom utsteder og mottaker og via en formidler
- være uavhengig av tekniske løsninger og infrastruktur mht format

Det foreligger ingen samlet oversikt for bruken av e2b faktura formatet, men formatet ser ut til å ha stor oppslutning. Per dato er e2b fakturaformat tatt i bruk eller er planlagt tatt i bruk i følgende bransjer:

- Kostnadsfakturaer på tvers av bransjer (materiell, telefoni, bemanning)
- Dagligvare
- Entreprenør
- Kort (kredittkort)
- Reiseliv
- Frakt
- Booking
- Elektronikk
- Byggevare
- Forsikring

Det er også flere offentlige virksomheter som benytter e2b-formatet, f eks Oslo kommune, Vegdirektoratet, Universitetet i Bergen, en del sykehus osv. Den oversikt arbeidsgruppen har fått

gjennom sin begrensede kartlegging tilsier at formatet har hatt godt gjennomslag blant de relativt få som har kommet i gang med elektronisk faktura.

10.3. NES³²-prosjektet og formatet NESUBL

10.3.1. NESUBL har sitt utspring i Europa

NES-prosjektet ble initiert høsten 2005. Prosjektet er et samarbeid mellom offentlige etater i Danmark, Sverige, Norge, Finland, Island og England. Målet er å tilrettelegge for praktisk bruk av elektronisk samhandling i tilknytning til offentlig innkjøp basert på etablerte internasjonale standarder. Elektronisk faktura er en sentral del av dette arbeidet.

Fra Norsk side deltar Ehandelssekretariatet (nå en del av DIFI), NorStella og e2b Forum. Det operative arbeidet i NES dreier seg om å anvende Universal Business Language³³ (UBL), versjon 2, til å lage en standardisert elektronisk faktura melding. Gjennom NES-arbeidet er det etablert:

- en rekke profiler og scenarier, basert på en felles anvendelse av UBL for innkjøp, både innen et enkelt land og på tvers av landegrensene
- et felles ekstrakt ("subset") av UBL sine XML skjema som reflekterer behovene hos deltakere i prosjektet
- beskrivelse av forretningsregler og anbefalinger for bruk av de forskjellige UBL-dokumentene
- formelle regler for verifikasjon av gjennomføringen av forretningsprosesser
- generelle retningslinjer for bruk av UBL.

Leveransene fra NES-prosjektet er kjent som NESUBL.

Disse spesifikasjonene skal sørge for semantisk interoperabilitet av ulike typer handelsmeldinger. For at forretningsdokumenter skal kunne utveksles uten særlige tilpasninger og bilaterale avtaler mellom partene i en forretningsprosess, er slik semantisk interoperabilitet avgjørende.

10.3.2. NESUBL internasjonalt

I 2005 ble det inngått en avtale om fornyet samarbeid mellom CEFACT³⁴ og OASIS, og i 2006 ble det undertegnet en avtale om harmonisering av UBL og arbeidet i CEFACT. I løpet av 2006 og 2007 er det etablert konkrete handlingsplaner og aktiviteter med sikte på å realisere denne harmoniseringen, se også vedlegg 2, Standarder.

I praksis innebærer dette at CEFACT og UBL i dag i stor grad samarbeider om utvikling av neste generasjon meldingsformater. Dette betyr igjen at formatet NESUBL står sterkt, eller i alle fall har en god plattform og et betydelig potensial for å slå igjennom. Innsatsen for harmoniseringen mellom CEFACT og UBL er også oppmuntret og finansiert gjennom det europeiske NESUBL³⁵-prosjektet (se nedenfor). Grunnen til dette engasjementet er at ulike xml-formater som brukes i de deltakende europeiske land, alle utvikles eller kan utvikles i retning av NESUBL.

³² NES – Northern European Subset

³³ UBL er en standard fastsatt av industrikonsortiet OASIS (Organization for the Advancement of Structured Information Standards), se www.oasis-open.org

³⁴ CEFACT - United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business

³⁵ NESUBL – Northern European Subset of Universal Business Language

10.4. Eksempler på andre standarder

OAGIS³⁶

Meldingsformatet OAGIS, som kontrolleres av OAGI³⁷ (www.oagi.org) benyttes som standard meldingsformat av blant andre Atento AS. Atento eies av Posten Norge, Telenor og DNB Nor). OAGIS omfatter elektronisk faktura, men denne meldingen er ikke i bruk i det norske markedet.

OAGI har et nært samarbeid med UN/CEFACT, noe som innebærer at fremtidige versjoner av OAGIS i større og større grad harmoniseres med tilsvarende standarder publisert av UN/CEFACT.

xCBL³⁸

Formatet xCBL (www.xcbl.org) benyttes som standard meldingsformat av blant andre IBX AS. IBX er operatør av den offentlige markedsplassen Ehandel.no. Standarden xCBL omfatter elektronisk faktura, men er ikke tatt i bruk i Norge. xCBL oppfattes i hovedsak som et lite fremtidsrettet alternativ.

10.4.1. NESUBL formatet i relasjon til e2b formatet

Det kan være verdt å merke seg at drivkraften for NESUBL-standarden i europeiske land kommer fra offentlig sektor. I Norge har imidlertid også næringslivet også vært engasjert og tidlig ute med det xml-baserte formatet e2b. NorStella og e2b eForum har frontet næringslivets arbeid med e2b.

Det offentlige Ehandelssekretariatet (nå: DIFI) sluttet seg til e2b Forum med det motiv at e2b-formatet skulle sikre norske interesser, påvirke av NESUBL-samarbeidet i Europa og på sikt bidra til harmonisering med dette. En slik utvikling oppfattet sekretariatet som en garanti for at e2b-formatet ble koplet til det internasjonale standardiseringsarbeidet - og ikke kun forble en nasjonal standard. Et eksempel på en slik harmonisering mellom NESUBL og e2b-standarden er at e2b Basisprofil for elektronisk faktura har nærmet seg NESUBL Basisprofil for elektronisk faktura. Målet er at e2b Basisprofil skal være et ekstrakt av NESUBL Basis Faktura.

Den store utbredelsen av elektronisk faktura i Danmark har fått stor oppmerksomhet i Europa. Dette har blant annet ført til at det er etablert en arbeidsgruppe i mai 2007 (BII - Business Interoperability Interfaces for public procurement in Europe) i regi av EUs standardiseringsorgan CEN³⁹, finansiert av EU-kommisjonen. Målet har vært å utvikle NESUBL til en fullverdig europeisk løsning, blant annet ved å:

- få med flere land i utviklingen av elektroniske handelsmeldinger. Per i dag deltar både Frankrike, Spania, Italia og Ungarn i tillegg til de som ble nevnt ovenfor
- utvide NESUBL til også å omfatte prosesser for innkjøpsavtaler (typisk anbudsprosesser).
- Forankre NESUBL i europeiske standardiseringsorganisasjonene

Arbeidsgruppen skal ferdigstille dette arbeidet medio 2009. DIFI og NorStella har gått sammen om å finansiere deltakelsen og bidragene fra norsk side, og deltar også aktivt i arbeidet.

10.5. Status og sannsynlig utvikling i Sverige og Danmark

I Danmark og Sverige og flere andre land, har det offentlige fastsatt ett format, basert på én standard for elektronisk faktura.

³⁶ OAGIS - Open Applications Group Integration Specification

³⁷ OAGI - Open Applications Group

³⁸ xCBL - XML Common Business Library

³⁹ CEN - Comité Européen de Normalisation

Danmark

I februar 2005 innførte man i Danmark en egen lov som påla leverandører til det offentlige å bruke elektronisk faktura i henhold til standarden *OIOXML Elektronisk regning*⁴⁰.

OIOXML er, med få unntak, en implementering den internasjonale standarden UBL, i en tidlig versjon, nemlig UBL versjon 0.7. Danmark er som vi skal se, med i det europeiske arbeidet for en standard basert på NESUBL.

Kravet om bruk av en felles standard, fastsatt av det offentlige ved lov, ble først møtt av en viss motstand. Motstanden avtok, kanskje først og fremst fordi kostnadene var begrenset. Småbedrifter fikk tilgang til gratis (konverterings)tjenester. I tillegg kom generelle tiltak som at:

- privat næringsliv er trukket mer aktivt inn i det senere standardiseringsarbeidet
- markedet har innsett at kravet fungerte positivt også for leverandørene

Mindre virksomheter kan sende sin papirfaktura til skanning og konvertering til en meldingssentral. Derifra blir den sendt videre til den offentlige mottakeren. Denne tjenesten har hatt stor suksess, men denne suksessen er tveegget. Fremdeles er ca 20 % av fakturavolumet basert på skannede fakturaer og dette er et kostbart tilbud for det offentlige.

Etter innføringen av OIOXML fortsatte IT- og Telestyrelsen sitt standardiseringsarbeid:

1. Man intensiverte innsatsen for å påvirke utviklingen av UBL som internasjonal standard, dvs. sikre at Danske behov ble ivarettatt på en betryggende måte
2. Man initierte et systematisk arbeid for å utvide bruken av elektroniske meldinger i hele innkjøpsprosessen
3. Man initierte et systematisk arbeid for å etablere en moderne infrastruktur for transport av elektroniske meldinger i det danske markedet

Resultatet av de to første aktivitetene var at man i november 2006 publiserte OIOUBL ().⁴¹

OIOUBL er en felles standard for ehandelsdokumenter som dekker hele innkjøpsprosessen fra varekatalog til faktura. OIOUBL er et ekstrakt av UBL versjon 2.

Per september 2007 arbeides det med å lage nye forskrifter som skal gjøre OIOUBL til obligatorisk standard for innkjøp i offentlig forvaltning fra april 2008.

Sverige

Gjennom organisasjonen ”Single Face To Industry” (SFTI)⁴² ble det på slutten av 1990-tallet utviklet en rekke spesifikasjoner for hvordan man kunne benytte den internasjonale standarden EDIFACT for kommunikasjon med det offentlige.⁴³ Disse spesifikasjonene blir fremdeles promovert og støttet av offentlig forvaltning i Sverige.

Ettersom implementeringen av SFTIs EDIFACT-løsninger ble oppfattet som omfattende og kostbare å etablere startet man i utviklingen av det som i dag er kjent som Svefaktura.⁴⁴ Denne standarden for enkel elektronisk faktura ble ferdigstilt i juni 2004. Svefaktura er å betrakte som en implementeringsvariant av UBL (på samme måte som OIOXML i Danmark). Bruk av Svefaktura er

⁴⁰ OIOXML – Offentlig Information Online XML

⁴¹ <http://oio.dk/dataudveksling/ehandel/oioubl>

⁴² <http://ehandel.skl.se>

⁴³ <http://ehandel.skl.se/sfti/makeshift/teknlank.htm>

⁴⁴ <http://www.svefaktura.se>

vedtatt som obligatorisk for statlige myndigheter fra 1. juli 2008.⁴⁵ I motsetning til i Danmark har man imidlertid valgt ikke å gjøre Svefaktura obligatorisk for leverandører som skal sende faktura til det offentlige.

10.4. Pålegg om én standard

Den finske stat har i en rekommandasjon gitt i 2003 åpnet for at elektronisk faktura som sendes til statlige organer kan sendes på to formater, eInvoice og Finvoice. Statens antydning ved utstedelsen av rekommandasjonen et visst håp om at markedet vil finne det formålstjenlig å smelte sammen disse formatene. Erfaringer formidlet fra Finland tyder imidlertid på at dette ikke har skjedd: kompleksiteten og behovet for samtrafikk mellom ulike typer aktører som støtter ulike typer formater, har snarere økt enn avtatt.

Erfaringer fra Danmark peker på at fastsettelse av én, klar standard gjennom lov kan ha en god og samlende virkning på markedet, og være særlig effektivt overfor ERP-leverandørene. Ulempen er blant annet at bedrifter som ikke er i stand til å tilfredsstille dette kravet, og ikke finner noe egnet lavterskeltilbud for å sende elektronisk faktura, muligens vil velge å fortsatt sende papirfaktura. Videre kan kravet om en standard gjøre det vanskelig å få med bedrifter som er langt fremme på elektronisk faktura, men som har satset på "feil" standard. Disse vil få økte kostnader for å skifte standard eller økte kostnader fordi de blir avhengig av formatkonvertering.

Den svenske modellen åpner for at alle typer formater kan håndteres, og at staten betaler for aktuelle konverteringer til én, felles statlig standard. En slik løsning krever at staten raskt klarer å hente ut gevinster som kan kompensere for disse kostnadene. Det er foreløpig for tidlig å si noe om erfaringer her, da det svenske påbudet ikke trer i kraft før 1.7.2008.

Arbeidsgruppen anbefaler, med vekt på erfaringer fra Danmark, Sverige og Finland, at det fastsettes én standard.

10.5. NESUBL foreslås som obligatorisk forvaltningsstandard

Med utgangspunkt i gjennomgang og drøfting av standarder i kapittelet ovenfor, mener arbeidsgruppen å ha grunnlag for ikke bare å peke på en standard, men pålegge bruken av en bestemt standard. NESUBL er en åpen standard, godt forankret i internasjonalt standardiseringsarbeid. Formatet er ikke i bruk i Norge, men de xml-baserte formater som brukes, er i større eller mindre grad overlappende med NESUBL. Norske offentlige og private aktører arbeider for at en internasjonalt forankret standard skal få fotfeste i Norge, uten at de eksisterende formater må avvikles. Samtidig sikrer disse, gjennom internasjonal deltakelse, at norske aktørers behov blir ivaretatt av den internasjonale standarden.

Ut fra en helhetsvurdering av hva som skal til for å nå målene for utbredelse av elektronisk faktura på kortere og lang sikt, foreslår arbeidsgruppen å gjøre NESUBL til obligatorisk forvaltningsstandard. De statlige forvaltningsmyndigheter vil dermed kreve å motta elektronisk faktura på dette formatet. Leverandører som vil sende sine fakturaer på annet format, vil således måtte konvertere sine meldinger til dette formatet.

Ut fra de opplysninger gruppen har fått via bl.a. e2b forumet, bør konvertering fra e2b til NESUBL ikke by på større tekniske problemer.

Gruppen legger til grunn at NESUBL-faktura er en stabil standard når pålegget for statlige virksomheter trer i kraft.

⁴⁵ <http://www.regeringen.se/sb/d/7932/a/73928;jsessionid=aWhX4kLwVzpe>

11. Teknisk og merkantil infrastruktur

Vurderingene i dette kapittelet tar utgangspunkt i de alternativ arbeidsgruppen drøftet i kapittel 8, og anbefalingen av alternativ 5. Alternativ 5 innebærer en trinnvis gjennomføring av alternativ 3 og 4, først alternativ 3 og dernest alternativ 4. Det vil si at obligatorisk mottak av elektronisk faktura for statlige myndigheter kommer først. Dernest vil det bli stilt krav til dem som er leverandører til statlige virksomheter om å sende elektronisk faktura til staten.

11.1. Hvordan skal den enkelte statlige virksomhet innfri påbudet om å motta elektronisk faktura?

Offentlige virksomheter har følgende valg når de skal innføre elektronisk faktura:

- etablere løsninger for mottak i egen organisasjon ved å kjøpe produkter og tjenester, eventuelt kombinert med egeninnsats
- benytte seg av eventuelle sentrale offentlige tilbud
- anskaffe tjenester for mottak av elektronisk faktura i markedet.

Disse mulighetene er ikke gjensidig utelukkende. Offentlige virksomheter som har innført elektronisk faktura velger for eksempel ofte en kombinasjon av oppgaveløsning i egen regi og tjenestekjøp i markedet.

Arbeidsgruppen konstaterer at det er den enkelte statlige virksomhet som har ansvar for å velge den eller de løsninger som passer best. Som kunde stiller de statlige virksomhetene dog sterkere dersom staten sentralt tar i bruk virkemidler som effektiviserer omleggingen til elektronisk faktura og utjevner forskjeller, blant annet de mellom store og små virksomheter.

Staten har også mulighet for å tilby egeninitierte løsninger til alle eller utvalgte målgrupper, se nedenfor.

11.2. Statlige virkemidler for offentlige og private virksomheter

Arbeidsgruppen har drøftet en rekke virkemidler i forbindelse med forslaget om å innføre elektronisk faktura. Med utgangspunkt i visjonen legger den et bredt samfunnsøkonomisk perspektiv til grunn, også for drøftingen av virkemidler. De foreslåtte virkemidlene skal forenkle gjennomføringen av reformen for både statlige virksomheter (inkludert de statlige helseforetakene) og leverandørene: Det er sentralt å sikre samspillet mellom privat og offentlig sektor for å lykkes. .

Arbeidsgruppen tar utgangspunkt i påbudene om å kunne motta (og for leverandørene å sende) elektronisk faktura vil være utfordrende, for offentlige så vel som for private virksomheter. Særlig hos leverandørene vil påbudet vekke ulike reaksjoner: Allerede i dag presser enkelte store leverandører på for å sende elektroniske faktura til det offentlige. Det må være riktig å si at næringslivet i utgangspunktet gikk i bresjen for å få innført elektronisk faktura. For enkelte, ofte små virksomheter, kan påbudet dog bli oppfattet som "enda et krav" i en ellers presset hverdag. Arbeidsgruppen har derfor særskilt drøftet virkemidler overfor denne siste gruppen. Dette store spennet i forutsetninger ble også sterkt understreket fra representantene fra næringsorganisasjonene og av NARF.

Dersom kommuner og fylkeskommuner velger å satse på mottak av elektronisk faktura, kan det være hensiktsmessig at hele offentlig sektor skal kunne dra nytte av disse virkemidlene, inkludert leverandører til kommuner og fylkeskommuner. Arbeidsgruppen har i henhold til sitt mandat ikke gått inn på utfordringene knyttet til kommuners og fylkeskommuners deltakelse og heller ikke vurdert konsekvensene av at foreslåtte virkemidler eventuelt blir utvidet til å gjelde kommuner og fylkeskommuner.

I det følgende foreslås seks kategorier av virkemidler. (I tillegg kommer generell veiledning, informasjon og etablering av møteplasser i forbindelse med innføringen, se kapittel 12. I kapittel 12 angis også ansvarlig myndighet, tidsplaner mv):

1. Revisjon av ”Funksjonell kravspesifikasjon for statlige økonomisystem” slik at de krav som stilles i denne understøtter omleggingen til elektronisk faktura og påvirker tjenesteleverandørenes produkter og tjenester, se også påvirkning av tjenesteleverandører i punkt 6 nedenfor.
2. Utarbeiding av felles standard kravspesifikasjoner for aktuelle mottaks- og meldingsformidlingstjenester.
3. Utarbeiding av standard tjenesteavtaler (SLA) med krav til ytelse, ansvarsbestemmelser mv.
4. Etablering av rammeavtaler for mottaks- og meldingsformidlingstjenester.
5. Etablering av en fakturaportal for leverandører som skal sende elektronisk faktura til staten (særlig SMB).
6. Påvirkning av programvareleverandører og tjenesteleverandører med tanke på bred understøttelse av felles offentlig standard, NESUBL.

11.2.1. Revisjon av Funksjonell kravspesifikasjon for statlige økonomisystem

Dagens kravspesifikasjon er planlagt revidert. Årsaken er blant annet at den ikke lenger avspeiler de teknologiske mulighetene som nå er aktuelle. Arbeidsgruppen foreslår at man i arbeidet med denne revisjonen inkluderer krav som vil lette overgangen til elektronisk faktura. Krav om overgang til fastsatt forvaltningsstandard samt utvidelse av økonomisystemet med moduler for elektronisk faktura eller fakturainformasjon, er helt sentrale. Krav om å kommunisere med andre systemer som muliggjør elektronisk faktura (for eksempel separate innkjøps- og fakturasystemer) fremstår også som viktig.

Fordi en kravspesifikasjon gjør rede for kjøperens krav til systemet, fungerer den også som veiledning og krav til markedet. For å utnytte tiden fram mot pålegg til å motta elektronisk faktura og/ eller gjøre overgangstida kortest mulig, er det derfor helt sentralt å få tjenesteleverandørene raskt med på laget, og ikke bare fra det tidspunkt kravene vil være ufravikelige.

1.2.2 Felles kravspesifikasjoner for mottaks- og meldingsformidlingstjenester.

Til hjelp for statlige virksomheter som ønsker å gå ut i markedet og anskaffe aktuelle mottaks- og / eller meldingsformidlingstjenester i forbindelse med gjennomføring av pålegget om mottak av elektronisk faktura bør det utarbeides standard statlige kravspesifikasjoner i felles regi. Dette vil spare ressurser i de enkelte virksomhetene med å gjennomføre kravspesifikasjonsprosesser, og det vil heve kvaliteten på anskaffelsene, ved at flere kompetente organisasjoner kan trekkes i slikt kravspesifikasjonsarbeid og bidra derved til et kvalitetssikret grunnlag for utlysning av aktuelle anskaffelser. Gruppen anbefaler også at kravspesifikasjonene bør være obligatoriske, for å unngå at enkelte statlige mottakere etablerer særegne løsninger, som kan være vanskelig å få til å samspille med systemer hos andre aktuelle samhandlingspartnere.

11.2.2. Standard tjenesteavtaler (SLA)

For de statlige virksomheter som velger å selv gjennomføre tiltak for å legge til rette for elektronisk mottak av faktura kan tilbudet om standard SLA være nyttig hjelpemiddel. Arbeidsgruppen går ut i fra at særlig større offentlige virksomheter vil gjennomføre anskaffelse av aktuelle produkter og tjenester selv. Også disse virksomhetene kan ha behov for bistand i forbindelse med sine tjenestekjøp. Målet er økt effektivitet i anskaffelsesprosessen og tilstrekkelig samordning av de statlige systemene, gjennom de felles krav som stilles til tjenesteleverandørene. En slik standard SLA kan være veiledende utgangspunkt for egne tilpasninger.

En standard tjenesteavtale vil inneholde forslag til å regulere merkantile og juridiske forhold og bør være godt samordnet med / forankret i de felles kravspesifikasjoner.

11.2.3. Rammeavtaler

Arbeidsgruppen har nøye drøftet rammeavtaler som virkemiddel ut i fra sin vurdering av det norske markedet. Det kjennetegnes dels av tunge, etablerte aktører (meldingssentraler, banker) og dels av mindre firma som etablerer seg på nye teknologiske plattformer. I tillegg inngås nye allianser som det er vanskelig å vurdere betydningen av. De aktørene arbeidsgruppen har vært i kontakt med understreker at det er vanskelig å vurdere hvem eller hvilke som vil fremstå som vinnere om noen år.

Også av hensyn til fleksibiliteten til statlige virksomheter med tanke på å legge til rette for mottak av elektronisk faktura, bør bruk av rammeavtaler være et tilbud, og ikke et krav.

I en slik situasjon bør de rammeavtalene som tilbys være frivillige. Da får de mindre radikal effekt på utviklingen i markedet. I Sverige og Danmark har man henholdsvis erfart en sementering av markeder og teknologi som følge av rammeavtaler eller ordninger med tilsvarende effekt. Ulempen med frivillighet er at staten ikke tar ut hele den mulige gevinsten. Når rammeavtaler likevel anbefales som et frivillig virkemiddel er det for å sikre at særlig mindre offentlige virksomheter får gode produkter og tjenester relativt raskt – og kan bruke knappe ressurser på implementering og gevinstrealisering. Rammeavtalene bør muligens deles opp i moduler – slik at virksomhetene får en viss valgfrihet.

11.2.4. Offentlig fakturaportal

Ut fra arbeidsgruppens mål om å bidra til leverandørutvikling og i minst mulig grad utsette næringslivet for det som for noen vil være en tilleggsbelastning, er det ønskelig at staten sentralt etablerer et lavterskeltilbud som bidrar til at leverandørene får sendt sine fakturaer elektronisk uten tilleggskostnader. I startfasen, dvs. når påbudet for statlige virksomheter trer i kraft, vil et slikt tilbud innebære skanning, men når påbudet på leverandører trer i kraft, vil skanning ikke lenger være et tilbud, men en relativt høyt priset tjeneste i markedet. For å gi incentiver til bedrifter med lav omsetning til å gå bort fra papirfaktura, kan staten tilby en elektronisk webportal, der faktura enkelt kan mates inn og der det kan produseres det fastlagde formatet for innsendelse til statlige virksomheter. En slik portal kan være et kostnadsfritt tilbud de første to årene etter at påbudet på bedriftene har trådt i kraft. Dette vil forsterke incentivene ytterligere. Deretter kan tjenesten prises på kostnadsbasis. Arbeidsgruppen har lagt til grunn at de bedrifter som skal få lov til å benytte dette tilbudet bør ha en omsetning på under 15 mill. NOK. Dette på bakgrunn av den danske grensen for omsetning, som gruppen mener også er anvendelig i Norge, da en må anta at næringsstrukturen i disse to landene ikke er svært forskjellig. I praksis vil dette trolig berøre ca 12400 leverandører til staten, av ca 40000 totalt.

Arbeidsgruppen har i henhold til sitt mandat vurdert Altinn som ramme for et tilbud om en webportal for elektronisk faktura, se kapittel 12.

11.2.5. Bearbeiding av programvare- og tjenesteleverandører

Leverandører av all programvare som har betydning for mottak av elektronisk faktura og som kravspesifikasjonen for statlige økonomisystemer får konsekvenser for, er målgruppe for informasjon og drøftinger, for eksempel:

- leverandører av økonomi- og regnskapssystemer
- leverandører av innkjøps- og fakturasystemer
- leverandører av moduler som muliggjør et eller flere trinn for elektronisk fakturahåndtering, for eksempel når informasjonen fra skannede fakturaer skal inn i fakturasystemene

- portaler for elektronisk handel med tilbud om elektronisk faktura/grensesnitt mot økonomisystemer

Dagens leverandører til staten er en særlig aktuell målgruppe, men det er viktig å gå bredt ut og inkludere leverandører som primært forholder seg til private virksomheter. Selv om arbeidsgruppens mandat kun gjelder mottak av elektronisk faktura i statlige virksomheter, har arbeidsgruppen i sin presisering av mandatet pekt på nødvendigheten av å se innsats for teknisk infrastruktur i sammenheng med Innkrevingsutvalgets arbeid. Det betyr at det også bør tas høyde for å samordne løsningene for mottak og utsendelse av elektronisk faktura, og at leverandørene kan bruke det samme systemet for å sende faktura til det offentlige som det som brukes for å sende faktura til private virksomheter.

12. Gjennomføring

Gjennomføringen er tett knyttet til de hovedvirkemidler som arbeidsgruppen har foreslått å ta i bruk, ref kapitlene 9,10 og 11. Det er også foreslått særlige informasjons- og oppfølgingstiltak.

12.1 Pålegg for statsforvaltningen og helseforetakene

Pålegg om å legge til rette for elektronisk fakturamottak i statsforvaltningen og helseforetakene innføres gjennom hhv. endringer i økonomireglementet og vedtak i foretakstyrene. Disse endringer / vedtak bør gjennomføres i løpet av 2009, slik at de kan tre i kraft fra 2010.

Ansvar: Finansdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet.

12.1. Særlov om elektronisk faktura

Arbeidsgruppen foreslår, med utgangspunkt i sin anbefaling av alternativ 5 i kap. 8 og den juridiske gjennomgangen, en særlov som regulerer elektronisk faktura til staten, inkludert helseforetakene. Loven gir pålegg til alle bedrifter som leverer varer og tjenester til statlig forvaltning og/eller statlige helseforetak om å utstede og sende en elektronisk faktura ved krav om betaling fra disse.

Særloven skal ha en henvisning til at den til enhver tid gjeldende forvaltningsstandard på området skal følges. Denne standarden skal være basert på NESUBL.

Ansvarlig departement for en slik lov må avklares nærmere, gjerne med utgangspunkt i innspill etter en høringsrunde av forslag fremsatt i denne rapporten. Gruppen har ikke klart å komme til enighet om hvilket departement som er mest egnet til å utarbeide og forvalte en slik lov.

Loven bør sanksjoneres samtidig med at pålegg om mottak av elektronisk faktura gjennomføres i statsforvaltningen og helseforetakene. Lovens ikrafttredelse bør dog skje 2 år senere fra det, altså i 2012.

12.2. Innføring av NESUBL som forvaltningsstandard

Standarden bør kunne vises til forskriftene til særlov om elektronisk faktura.

I tillegg bør NESUBL inngå som en del av den offentlige referansekatalogen for obligatoriske og anbefalte forvaltningsstandarder. Således bør NESUBL (ev. en offentlig profil av denne) legges frem for Standardiseringsrådet og underlegges den behandling som alle forvaltningsstandarder som skal gjelde for offentlige virksomheter i Norge skal gjennomgå.

Ansvarlig for statlig referanse katalog er DIFI (parallelt til Vervas funksjon i den svenske modellen).

Standarden bør fastsettes så raskt som mulig, for å gi markedet og de offentlige aktørene en tidlig signal om hvilken retning staten vil gå i på dette feltet. Gruppen vurderer det som realistisk, og anbefaler at standarden fastsettes allerede i 2009.

Den generelle aksept for forslaget om NESUBL som forvaltningsstandard, kan muligens oppnås lettere dersom de leverandører som utsteder faktura på e2b-formatet, eventuelt også andre xml-formater får en lengre overgangsordning. I praksis vil det si at de ikke behøver å betale for konvertering til NESUBL for en nærmere angitt periode. Dette tiltakets budsjettkonsekvenser og betydning for innføringsstrategien må vurderes mer inngående når innføringsstrategiene skal konkretiseres.

12.3. Etablere og legge til rette for teknisk-merkantil infrastruktur

Arbeidsgruppen pekte i kapittel 11 anbefalte og nødvendige tiltak knyttet til:

1. Bearbeiding av programvareleverandører, herunder også leverandører av fakturaflytssystemer, m.h.p. å implementere statlig standard og krav til elektronisk faktura. Det er naturlig å legge hovedansvaret for leverandørbearbeidingen til den etat som har ansvaret for kravspesifikasjoner for økonomi- og regnskapssystemer. Dette innebærer at SSØ får hovedansvaret, i tett samarbeid med DIFI.
2. Kravspesifikasjoner for innkjøp av mottakstjenester, inklusive meldingsformidling. Kravspesifikasjoner skal være obligatoriske når anskaffelse av slike tjenester skal gjennomføres i staten, og sterkt anbefalte for kommunene. Hovedansvaret: DIFI, i tett samarbeid med SSØ
3. Standardavtaler – SLA (tjenesteleverandører, teknologi og tjenester) mv. Avtalene skal være et frivillig tilbud som kan danne et utgangspunkt for avtaler om kjøp av tjenester fra markedet. Hovedansvaret hos DIFI, tett samarbeid med SSØ.
4. Frivillig rammeavtale for mottakstjenester, inklusive meldingsformidling og fakturaflytssystemer, for statlige forvaltningsorganer og helseforetakene. Kommuner kan omfattes, dersom de gir fullmakt til å inngå avtale på deres vegne. Hovedansvar: DIFI i samarbeid med SSØ.
5. Offentlig webfaktura portal, frivillig å bruke for bedriftene. Sentralt finansiert i en startperiode. Arbeidsgruppen mener at den mest aktuelle løsningen er å etablere denne løsningen ved et tjenestekjøp i markedet (etter forutgående utlysning mv). Etableringen bør skje i samarbeid med Altinn / Brønnøysundregistrene. Bedriftene bør kunne nå fakturaportalen gjennom Altinn. Hovedansvaret: DIFI, herunder finansiering av etableringen. Finansiering av driften i de 2 første årene må avklares mellom aktuelle departementer.

Tiltak 1 til 5 bør iverksettes så snart som mulig etter at et pålegg for statsforvaltningen og helseforetakene er avklart. Tiltakene bør være implementert senest når påbudet trer i kraft. Tiltak 6 bør være implementert senest når påbudet for bedriftene trer i kraft.

12.4. Generelle informasjons- og oppfølgingstiltak

Til de fleste av oppgavene ovenfor hører det et sett med virkemidler knyttet til informasjon og bevisstgjøring blant en rekke aktører, og særlig leverandører og statlige virksomheter.

Ansvar for innholdet i denne informasjonen bør den som har ansvar for det enkelte tiltak ha. Det er imidlertid også ønskelig at det etableres noen felles tiltak på området.

Eksempel på slike tiltak er utarbeidelse av en overordnet informasjonsstrategi, infopakke til nøkkelaktører, og fora for de aktører som vil bli berørt/er interessert. Informasjonen kan formidles via særskilte websider, gjennom etablerte informasjonskanaler og andre metoder. Aktuelle møteplasser kan være informasjonsmøter, synlighet på konferanser mv.

Ansvar: FAD/FIN/NHD

12.5. Forum for elektronisk faktura (FEF)

Arbeidsgruppen foreslår at det så raskt som mulig etter eventuelle vedtak om innføring av elektronisk faktura, blir tatt initiativ til Forum for elektronisk faktura. Dette kan gjerne ha en offentlig sektor gren og en næringslivsgren, men bør også operere som et samlet forum. Dette forumet skal primært gi råd og være en støtte i arbeidet med gjennomføringen, se ovenfor, inkludert de utredningspunkter som gjenstår.

Arbeidsgruppen understreker dog betydningen av at forumet får en bred sammensetting, men at det operative arbeid eventuelt deles i faggrupper.

FEF skal være et rådgivningsorgan for de departementer som har operativt ansvar for gjennomføringen. Hvordan tjenesteleverandørpåvirkningen skal legges opp og hvordan man totalt sett skal tilnærme seg henholdsvis leverandører som utstedere og statlige virksomheter som mottakere bør være et hovedtema. Når det gjelder leverandørpåvirkning, kan det være relevant å innlede et offentlig privat samarbeid for å påvirke tjenesteleverandører i markedet. Selv om ERP-leverandører er en nøkkelfaktor, bør man ha et bredt perspektiv på hva som kan bidra til en vellykket innføring av elektronisk faktura.

Det er naturlig å se FEF som et midlertidig organ i forhold til innføringsprosessen og gjennomføringen, dvs. organet kan gis et tidsbegrenset mandat.

Også enkelte informasjonstiltak bør kunne forankres i FEF.

Hovedansvaret for gjennomføring: DIFI, i samarbeid med aktuelle aktører i næringslivet, for eksempel NorStella.

13. Økonomisk administrative konsekvenser

I dette kapitlet gjengis hovedpunktene i den samfunnsøkonomiske analysen som er utarbeidet av SSØ. Analysen er gjengitt i sin helhet i vedlegg 4. Derne oppsummeres de viktigste administrative konsekvensen av arbeidsgruppens forslag.

13.1. Hovedpunkter i den samfunnsøkonomiske analysen

De viktigste resultatene fra den samfunnsøkonomiske analysen er at:

- Mandatets og arbeidsgruppens forutsetning om at innføring av elektronisk faktura vil gi samfunnsøkonomiske gevinster underbygges
- Besparelsene kommer som følge av
 - redusert tidsbruk
 - lavere kostnader i forbindelse med utsending og mottak av faktura, inkludert porto.
- Leverandørene vil få en del investeringskostnader.
- Netto nåverdi for tiltaksalternativet beregnes til 1,1 mrd NOK (10 års analyseperiode).
- Vurderingen av samfunnsøkonomisk lønnsomhet vil holde, selv om det skulle vise seg at de mest usikre forutsetningene skulle slå uheldig ut.
- Beregning av netto nåverdi for bedriftene for samme analyseperiode gir 178 mill. NOK.
- De ikke-verdsatte virkninger av tiltaksalternativet for både staten og bedriftene er oppsummert som følger:

Oppsummering av ikke-verdsatte virkninger. Sammenlignet med dagens situasjon.¹⁾

Nyttevirkninger	Størrelse
Raskere oppdatert regnskap og bedre sikkerhet	++
Understøtter løsninger for elektronisk handel	++
Synergier og samordningsfordeler	++
Økt bruk av elektronisk faktura i næringslivet	+++

¹⁾{----} til {++++} indikerer en rangering av effektene, der {++++} betyr at dette tiltaket har størst positiv effekt, mens {----} betyr at dette tiltaket har størst negativ effekt. "0" betyr at tiltaket har null virkning (tolkning: minus betyr reduksjon i nytte og/eller økning i kostnader).

Analysen peker på at i gevinstrealiseringsarbeidet er det særlig to avgjørende forhold:

- Identifisering av gevinstene (nyttevirkningene) av funksjoner levert gjennom elektronisk faktura. Viktige nyttevirkningene er beskrevet i kapittel 5 i analysen.
- Etablering av en hensiktsmessig organisering for å følge opp gevinstrealiseringsarbeidet.

I lys av risikomomentene som blir påpekt i analysens kapittel 8, er det særlig viktig at man får et stort volum på antallet e-fakturaer. Om man lykkes i dette kan bl.a. ha sammenheng med i hvilken grad brukervirksomhetene tas med på råd i en tidlig fase, valg av prismodell mv.

13.2. Administrative konsekvenser

De administrative konsekvenser i det følgende oppsummerer de sentrale virkemidlene knyttet til:

- særlov,
- forvaltningsstandard,

- teknisk-merkantil infrastruktur, inklusive kravspesifikasjoner, standard tjenesteavtaler, rammeavtaler, og fakturaportal.

13.2.1. Særlov

Hovedpunktene i arbeidet med en særlov om elektronisk faktura er behandlet ovenfor. Ansvaret foreslås avklart etter høringsrunden på gruppens forslag.

Av administrative konsekvenser ut over det som følger av å ivareta lovforvalter-ansvaret, peker opprettelsen og oppfølgingen av et særskilt lovutvalg seg ut.

13.2.2. Forvaltningsstandard

Det skal henvises til den til en hver tid gjeldene forvaltningsstand i særloven. I tillegg skal NESUBL innlemmes i den offentlige referanse katalogen for obligatoriske og anbefalte forvaltningsstandard. NESUBL (eventuell en mer spesifikk offentlig profil av denne) må som en konsekvens av dette legges frem for Standardiseringsrådet i staten. Dette er vanlig prosedyre for fastsettelse av forvaltningsstandarder for offentlige virksomheter nasjonalt.

Det er også muligens behov for å forankre forvaltningsstandarden i forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen, gjennom at Referanse katalogen vil bli innlemmet i forskriftens tekst.

Arbeidet gjennomføres innenfor DIFIs ordinære budsjett rammer.

13.2.3. Revisjon av ”Funksjonell kravspesifikasjon for statlige økonomisystem”

Finansdepartementet har allerede tatt et initiativ overfor SSØ for å revidere denne kravspesifikasjonen. Initiativet er tatt uavhengig av forslaget fra arbeidsgruppen om å innføre elektronisk faktura, men passer godt inn med tidsplanen for gjennomføring av elektronisk faktura.

Når det gjelder budsjettkonsekvenser vurderer arbeidsgruppen det slik at det ikke vil medføre tilleggskostnader å ta inn krav som vil forenkle prosessen for å innføre elektronisk faktura. Det er mulig at kravene knyttet til elektronisk faktura tilsier at kravspesifikasjonen revideres hyppigere. Denne vurderingen baserer seg på endringstakten i den teknologiske utviklingen mer generelt, ikke til krav relatert til elektronisk faktura spesielt.

13.2.4. Bearbeide tjenesteleverandører, informasjonstiltak, etablere og drive Forum for elektronisk Faktura (FEF).

Denne type tiltak vil trolig kreve særskilt finansiering. Gruppen estimerer behovet til kr. 0,7 mill. pr. år, med start i 2009. Kostnadene vil trolig påløpe frem til 2012. Finansiering av tiltaket må avklares i de berørte departementene. Det kan også være aktuelt med et kontingent fra aktuelle deltakere i FEF.

13.2.5. Utarbeide rammeavtaler

Arbeidsgruppens anbefaling av rammeavtaler, som det skal være frivillig å bruke, kan når ordningen kommer i gang, finansieres med en prosentandel av innkjøpenes verdi. Dette vil være i tråd med praksis i Sverige. Det bør beregnes kostnader i forbindelse med forberedende arbeid med rammeavtalene med en gang reformen er vedtatt.

Kostnader i forbindelse med avtaleutlysning og inngåelse bør finansieres over DIFIs budsjett. Anslag: ca 0,7 mill. NOK.

13.2.6. Felles kravspesifikasjoner med tekniske krav til tjenester

For å sikre en enhetlig tilnærming i offentlige virksomheter knyttet til implementering av pålegget om elektronisk faktura, har arbeidsgruppen kommet til at det er ønskelig å utarbeide

kravspesifikasjoner for å sikre at de tekniske kravene blir ivaretatt. Slike krav kan gjelde formater, sikkerhet, tegnsetting, koding mv.

Arbeidet med kravspesifikasjonene bør kunne gjennomføres innenfor gjeldende budsjetttrammer til hhv. DIFI og SSØ. Arbeidet kan gis prioritet gjennom tildelingsbrev for 2009.

Det legges opp til at disse kravspesifikasjonene skal kunne benyttes uten vederlag.

13.2.7. Utarbeide standard tjenesteavtaler (SLA)

Av samme hensyn som de som framkommer ovenfor, bør det også tilbys standard avtaler for tjenester. Krav i slike tjenesteavtaler kan f. eks være krav til systemets opptid, feilhåndtering, bekreftelser om mottak, osv.

Arbeidet med slike avtaler bør kunne gjennomføres innenfor gjeldende budsjetttrammer til hhv. DIFI og SSØ. Arbeidet kan gis prioritet gjennom tildelingsbrev for 2009.

Det legges opp til at disse avtalene skal kunne benyttes uten vederlag.

13.2.8. Etablere en webportal for leverandører som skal sende elektronisk faktura til staten

Budsjettvirkninger av dette tiltaket avhenger av måten en slik portal eventuelt blir realisert på. Den samfunnsøkonomiske analysen tar utgangspunkt i en investering på 5 mill. kroner til slik infrastruktur. Realisering vil skje gjennom en avtale om utvikling og drift, inngått med en aktør i markedet. Prismodellen som anvendes, og særlig graden av subsidiering av småbedrifter vil avgjøre budsjettvirkningene av dette tiltaket. Budsjettvirkninger og kostnadsmodell må utredes nærmere, i likhet med hvordan disse skal inndeckes, dvs. over hvilke departementers budsjett. Gruppen har lagt til grunn at andelen av bedrifter i Norge som er leverandører til staten og har omsetning under 15 mill. NOK årlig ligger på ca 3,8% av alle bedrifter med omsetning. Videre stipulerer gruppen 2 år med gratis tilbud, dvs. driftskostnader dekket av staten. Det er imidlertid vanskelig å beregne driftskostnaden for portalen, før det reelle bruksomfanget mhp antall transaksjoner kan klarlegges.

Vedlegg 1

Krav og anbefalinger knyttet til utstedelse, overføring, mottak mv., av elektronisk faktura hentet fra høringsversjon av prNS 4175.

Krav og anbefalinger knyttet til sikkerhet

Felles for alle elektroniske fakturaer er at de kan overføres og oppbevares elektronisk og behandles maskinelt. Det er ikke nødvendig å skrive ut og oppbevare fakturaen i papirformat hvis den elektroniske fakturaen er tilstrekkelig beskyttet mot endringer og lesbar i hele oppbevaringsperioden.

Det finns tre typer maskinlesbare faktura:

1. elektronisk faktura som inneholder regnskapsdata i et format/kontekst som maskinen kan lese «umiddelbart», uten tolking (for eksempel XML- og EDIFACT-format);
2. maskinleselig faktura som et resultat av skanning («bilde» i for eksempel tiff-format); man må som regel ha manuell støtte ved maskinell lesing («tolking») av regnskapsdataene i fakturaen;
3. andre maskinleselige formater som kan inneholde fakturainformasjon (for eksempel pdf-, tekstbehandlingsformat); dette er formater hvor det ikke fins standard programvare som kan lese fakturadataene maskinelt.

Systemer som kan behandle elektroniske fakturaer, vil normalt ha funksjonalitet for elektronisk attestasjon og godkjenning/anvisning av elektroniske fakturaer. Det betyr at kontrollen skjer mot bildet av fakturaen på skjerm og/eller mot regnskapsdataene som systemet har lest fra fakturaen. EU-direktivet 2001/115/EC angir at dersom en faktura sendes elektronisk, skal den aksepteres av medlemsstatene dersom autentisiteten til fakturaens avsender og fakturaens integritet kan garanteres ved bruk av avansert elektronisk signatur, EDI eller annen metode som er akseptert av medlemsstatene. Direktivet angir også at fakturaens autentisitet, integritet og lesbarhet må garanteres under hele oppbevaringsperioden. Det er ikke angitt at autentisitet og integritet skal sikres ved bruk av avansert signatur.

Det imidlertid ikke tilstrekkelig å sikre fakturaens integritet ved bare å sikre mot endring av fakturaen. Det må også sikres at presentasjonen av fakturaens innhold på skjerm og papir alltid er i samsvarer med de regnskapsdataene som maskinelt kan leses av fakturaen og at dette ikke endrer seg over tid. Vi vil i det følgende kalle den programvaren som trengs til presentasjon og maskinell lesing av fakturaen for «støttesystemet».

Det stilles følgende krav til sikker fakturahåndtering:

1. Det skal sikres mot bruk av ugyldig kode i fakturaen.
2. Det skal sikres mot endring eller sletting av fakturaen.
3. Det skal etableres et sikkert støttesystem for presentasjon av fakturaen på skjerm og papir og maskinell lesing av fakturadataene.
4. Det skal sikres mot uautorisert endring av støttesystemet.
5. Det skal sikres at fakturaen kan leses i hele oppbevaringsperioden.

Krav og anbefalinger knyttet til sporbarhet av elektronisk faktura

I bokføringsloven § 4 og § 10 stilles det krav til sporbarhet og dokumentasjon av bokførte opplysninger:

Bokføringsloven § 4 punkt 7 – «Sporbarhet: Det skal foreligge toveis kontrollspor mellom dokumentasjon, spesifikasjoner og pliktig regnskapsrapportering.»

- Bokføringsloven § 10 – «Bokførte opplysninger skal være dokumentert. Dokumentasjonen skal utstedes med korrekt og fullstendig innhold og vise de bokførte opplysningenes berettigelse. Dokumentasjonen skal ikke endres etter utstedelse. Dersom dokumentasjonen består av flere dokumenter, skal det være referanse fra primærdokumentet til øvrige dokumenter. Bokførte opplysninger skal lett kunne følges fra dokumentasjon via spesifikasjoner fram til pliktig regnskapsrapportering. Det skal likeledes på en lett kontrollerbar måte være mulig med utgangspunkt i pliktig regnskapsrapportering å kunne finne tilbake til dokumentasjonen for de enkelte bokførte opplysningene. Dokumentasjonen skal være systematisert på en måte som gjør det mulig å kontrollere at den er fullstendig.»

Elektroniske fakturaer vil være grunnlaget for bokførte inntekter eller kostnader i en virksomhet. Dette betyr at det stilles krav til at det skal være en referanse fra regnskapsrapporteringen som gjør det mulig å spore inntekten eller kostnaden tilbake til den elektroniske fakturaen. Samtidig stilles det krav om at den elektroniske fakturaen også skal kunne spores til regnskapsrapporteringen av inntekter eller kostnader.

Referansen mellom dokumentasjonen og regnskapsrapporteringen vil som oftest være det bilagsnummeret som den elektroniske fakturaen har. Dersom det er en leverandør som utsteder den elektroniske fakturaen vil bilagsnummeret være generert i faktureringssystemet, og inntekten vil framkomme med dette unike bilagsnummeret i regnskapsrapporteringen. Dersom det er kunde som mottar en elektronisk faktura vil bilaget bli tildelt et identifikasjonsnummer når det leses inn kundens systemer. Dette identifikasjonsnummeret må enten være et bilagsnummer som kan følges inn i regnskapsrapporteringen, eller kunne knyttes til et unikt bilagsnummer som kan følges inn i regnskapsrapporteringen. Kontrollsporet må være fullstendig i begge retninger, både fra dokumentasjonen til regnskapsrapporteringen og motsatt.

For å bekrefte at en elektronisk faktura er grunnlag for en reell inntekt må det være mulig å spore transaksjonen tilbake til ordre og levering i leverandørens systemer. Det skal også være et kontrollspor til oversendelsen til kunden. For å underbygge gyldigheten av en elektronisk faktura som er grunnlag for en kostnad skal det tilsvarende være mulig å spore transaksjonen til ordre og vare-/tjenestemottak i kundens systemer. Det skal også være et kontrollspor tilbake til selve mottaket av den elektroniske fakturaen, enten direkte fra leverandøren eller via en tredjepart.

I tillegg til at kontrollsporet må være ivaretatt, er det viktig å sørge for at det er mulig å gjenskape den elektroniske fakturaen. Dette fordrer at man har tilgang til riktig programvare, som gjør det mulig å lese innholdet i fakturaen.

Krav og anbefalinger knyttet til oppbevaring av elektronisk faktura

Både bokføringsloven (§ 13) og økonomiregelverket for staten (B⁴⁶ 4.4.7.6) angir at oppbevaringspliktig regnskapsmateriale i hele oppbevaringsperioden skal: oppbevares ordnet og være betryggende sikret mot ødeleggelse, tap og endring; kunne framlegges i en form som muliggjør etterkontroll; være tilgjengelig i lesbar form⁴⁷ og kunne skrives ut på papir.

At regnskapsmateriale oppbevares ordnet, betyr at det er ordnet slik at det er lett å finne fram til de enkelte bilagene, inklusive underbilag. I alle tilfeller skal man med utgangspunkt i data fra regnskap eller pliktig rapportering kunne finne de bilagene som dokumenterer regnskapet/rapporteringen. Det betyr at regnskapsmaterialet skal være ordnet slik at man lett kan finne det bilaget som inneholder de(n) dataverdien(e) revisjonssporet ender i. Hvis dette er bilagsnummer, bør bilagene være sortert etter bilagsnummer. Hvis bilagene har for eksempel XML- eller EDIFACT-format, vil bilagene kunne plukkes ut med utgangspunkt i verdien i alle felter i bilaget, og den fysiske sorteringen av elektroniske bilag er av underordnet interesse.

⁴⁶ B = Bestemmelser om økonomistyring i staten

⁴⁷ Regelverk for staten: ..oppbevares på et medium som opprettholder lesekravlitene i hele oppbevaringsperioden

Bilaget sikres mot ødeleggelse, tap og endring under hele oppbevaringsperioden ved fysisk sikring av oppbevaringsmediene. Det kan også bli aktuelt (1) å oppbevare maskinutstyr og programvare for å kunne lese innholdet i bilagene, (2) eventuelt konvertere bilagene til nye format eller (3) skrive fakturaene ut på papir under oppbevaringsperioden. Regelverket for staten (B 4.3.6) angir at når bilaget er attestert og godkjent skal man kunne vise om bilaget er blitt endret etter dette.

Vi velger å kalle den del av fakturaen som kan presenteres på skjerm eller på papir i lesbar form for et «bilde» av fakturaen. Det er ikke påkrevd at bildet skal oppbevares som en egen «fil». Det forutsettes imidlertid at mottaker på grunnlag av fakturaen kan presentere bildet på papir i løpet av oppbevaringsperioden.

Bildet må i det minste bestå av data som er påkrevd i et salgsdokument, jf. § 5-1-1 i bokføringsforskriften og med tilstrekkelig informasjon til at det er mulig å kontrollere at fakturaen er korrekt. Når det gjelder angivelse av vederlag og avgifter, må dette være så godt presisert at det er mulig å kontrollere at avgifter og brutto eller netto beløp er korrekt.

Vedlegg 2

Standarder for elektroniske fakturameldinger – status og sannsynlige utvikling for standardiseringsarbeidet internasjonalt.

I internasjonal sammenheng var EDIFACT lenge ansett som tilnærmet enerådende, i alle fall i det Europeiske markedet. Ettersom XML-teknologien fikk økende fokus på slutten av 1990-tallet ble det imidlertid etablert en rekke initiativ for å utvikle XML-baserte meldingsformater. Faktura er en transaksjon som inngår i de fleste XML-baserte meldingsstandarder.

Blant de mest sentrale XML-baserte meldingsstandardene med relevans for det norske markedet er UN/CEFACT, NESUBL, OAGIS og xCBL (se nærmere beskrivelse i de påfølgende avsnitt).

UN/CEFACT⁴⁸

FNs ”standardiseringsorgan”, UN/CEFACT, startet sitt arbeid med standardisering av elektronisk faktura allerede i 1989. Den gangen basert på EDIFACT som meldingsformat. På bakgrunn av en økende utbredelse av XML på slutten av 1990-tallet, tok man initiativ til etableringen av ebXML. ebXML-prosjektet ble gjennomført i samarbeid med OASIS⁴⁹ i den hensikt ”å skape et åpent globalt elektronisk marked hvor enhver virksomhet, uavhengig av størrelse kan finne hverandre elektronisk og gjennomføre sine forretninger ved å utveksle XML meldinger ved hjelp av standard programvare”. Gjennom ebXML-prosjektet, som ble avsluttet i 2000, ble det etablert et omfattende rammeverk for elektronisk samhandling basert på XML. Rammeverket omfatter en metodikk for etablering av et semantisk rammeverk (inklusive meldingsformater) og en teknisk infrastruktur. Det ble imidlertid ikke etablert konkrete meldingsformater.

Videreføring og videreutvikling av rammeverket ble delt mellom CEFACT, som fikk ansvar for det semantiske rammeverket, og OASIS som fikk ansvar for den tekniske infrastrukturen. Det semantiske rammeverket i ebXML foreskriver en prosessorientert tilnærming til utvikling av meldingsstandarder, hvor utgangspunktet er en analyse av de forretningsprosesser som skjer mellom to handelspartnere og deres behov for informasjonsutveksling.

Det tok flere år før CEFACT publiserte sin første XML-baserte efaktura. ”Cross Industry Invoice” (CII) ble først publisert av CEFACT våren 2007. Det er imidlertid anerkjent at CII ikke tilfredsstillt forretningsmessige krav, og følgelig blir ikke dette meldingsformatet anbefalt for praktisk bruk. CEFACT arbeider for tiden med neste generasjon av CII som et ledd i sin harmonisering med UBL (se neste avsnitt).

UBL⁵⁰

På tross av avtalen mellom CEFACT og OASIS om at videreføringen av det semantiske rammeverket i ebXML skulle skje i regi av CEFACT, etablerte man arbeidsgruppen UBL (Universal Business Language) allerede i 2002. Motivet var et markedsbehov for et dokumentorientert meldingsformat som kunne tas raskt i bruk og av hensyn til tidsaspektet inntok man en mer pragmatisk holdning til de grundige UN/CEFACT prosessene.

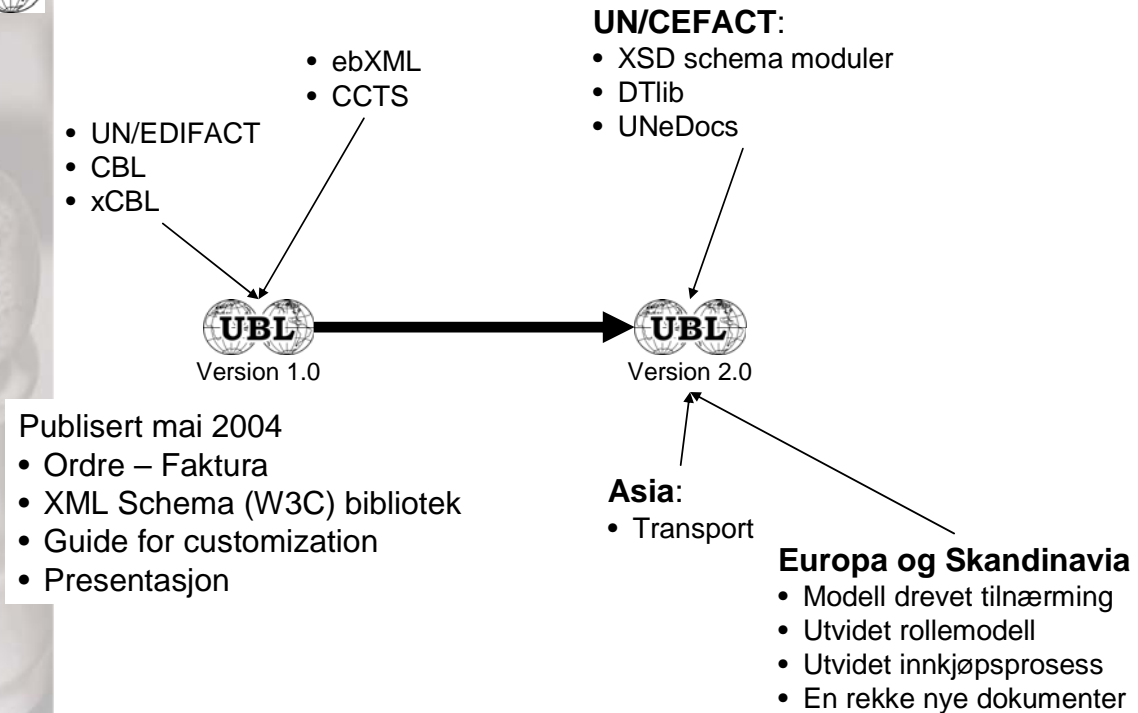
⁴⁸ UN/CEFACT - United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business

⁴⁹ OASIS - Organization for the Advancement of Structured Information Standards

⁵⁰ UBL – Universal Business Language



OASIS UBL



EdiSys

© EdiSys AS, 2006

www.edisys.no

UBL versjon 1, som støttet grunnleggende forretningsfunksjoner for ordre, leveranse og fakturering, ble publisert i mai 2004.

Samarbeid mellom UN/CEFACT og OASIS (UBL) samt andre standardiseringsorganer

I og med etableringen av UBL innenfor OASIS, var det i en periode et noe anstrengt forhold mellom CEFACT og OASIS. UBL ble i stor grad oppfattet som en direkte konkurrent til aktivitetene i CEFACT. Dette har imidlertid endret seg i løpet av de siste årene. I 2005 ble det inngått en avtale om fornyet samarbeid mellom CEFACT og OASIS, og i 2006 ble det undertegnet en konkret avtale om harmonisering av UBL og tilsvarende arbeid i CEFACT. I løpet av 2006/2007 er det etablert konkrete handlingsplaner og igangsatt aktiviteter med sikte på å realisere denne harmoniseringen. I praksis innebærer dette at CEFACT og UBL i dag i stor grad samarbeider om utvikling av neste generasjon meldingsformater.

Harmoniseringen mellom CEFACT og UBL er i stor grad drevet frem, og finansiert, gjennom NESUBL⁵¹-prosjektet.

⁵¹ NESUBL – Northern European Subset of Universal Business Language

Vedlegg 3

Notat

Til Arbeidsgruppe for elektronisk faktura - AGFA

Fra FØYEN Advokatfirma DA v/Jostein Ramse og Kirill Miazine

Dato 27.11.2007

Vedr. **HJEMMELSGRUNNLAG M.V. VED ET EVT. PÅLEGG OM
BRUK AV ELEKTRONISK FAKTURERING I STATEN**

1. Bakgrunn

Arbeidsgruppe for elektronisk faktura (AGFA) har i mandat av mars 2007 fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet fått i oppgave å vurdere problemstillinger omkring innføring av et obligatorisk krav om bruk av elektroniske fakturaer når staten faktureres. Arbeidsgruppen har engasjert FØYEN Advokatfirma DA (FØYEN) til å vurdere det juridiske grunnlaget for et slikt evt. krav, i tillegg til å se på andre tilgrensende juridiske konsekvenser av innføring av et krav om obligatorisk elektronisk faktura.

I forbindelse med FØYENs vurdering vises det også til e-post av 23.10.2007 kl. 13.23 fra Katarina de Brisis hvor FØYENs oppdrag presiseres ytterligere i forhold til mandatet arbeidsgruppen har fått fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet. I samsvar med dette har FØYEN lagt vekt på å gi en helt overordnet vurdering, samtidig som vurderingen bør gi tilstrekkelig veiledning vedrørende de spørsmål som arbeidsgruppen har hatt behov for å få vurdert.

I samsvar med mandatet, nevnte e-post og diskusjoner for øvrig, tar FØYENs vurdering bare for seg fakturering fra virksomheter til staten. Vurderingen omfatter således ikke fakturaer fra staten.

2. Innledning

Som en del av arbeidsgruppens mandat har Fornyings- og administrasjonsdepartementet angitt følgende:

”Arbeidsgruppen skal kunne vurdere om obligatorisk bruk av e-faktura til staten kan hjemles i dagens lovverk. Dersom det ikke finnes slik hjemmel i dag skal gruppen vurdere fordeler og ulemper ved alternative reguleringer, og foreslå en løsning”.

FØYEN vil derfor i sin vurdering se på hvorvidt det i dag stilles krav til fakturaer som ikke kan oppfylles av en elektronisk faktura og hvorvidt det i dag foreligger tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for å fastsette et obligatorisk krav om bruk av elektronisk faktura, evt. hvilket juridisk grunnlag som må etableres for å kunne fastsette et krav om elektronisk faktura.

I mandatet fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet henvises det spesielt til den danske og den svenske løsningen som er basert på følgende tre komponenter:

1. Et juridisk krav om at all fakturering til offentlig/statlig virksomheter skal skje elektronisk.
2. En fastsatt standard for slike fakturaer.
3. En infrastrukturløsning hvor det er inngått avtaler med private leverandører som legger til rette for fakturautveksling med offentlige virksomheter.

Som del av vurderingen av det juridiske grunnlaget for et obligatorisk krav om elektronisk faktura, har FØYEN vurdert hvorvidt det, isolert sett eller i forbindelse med en eventuell etablering av en juridisk hjemmel for et krav, må etableres tilsvarende løsninger som den danske eller den svenske for at det skal kunne fastsettes et obligatorisk krav om elektronisk faktura.

I den etterfølgende foretar FØYEN først en vurdering av hvilke begrensninger/muligheter som ligger i dagens juridiske rammebetingelser med hensyn til å ta i bruk elektronisk fakturering. FØYEN vurderer så hva som evt. kan gjøres ved endringer i rammebetingelsene, f.eks. bruk av instruksjonsmyndighet eller endring av regelverk, for å sikre at elektronisk faktura tas i bruk.

3. Konklusjoner

Det foreligger i dagens regelverk ingen rettslige hindringer for at elektronisk faktura tas i bruk når staten faktureres.

En plikt til å innføre elektronisk faktura ved fakturering til staten, kan etableres ved pålegg i medhold den generelle instruksjonsmyndigheten. Da vil de enhetene som er underlagt instruksjonsmyndighet ha en plikt til å etablere elektronisk faktura og vil videreføre denne plikten i avtalene med leverandørene. Det vil imidlertid gjelde begrensninger, spesielt i forhold til lov om offentlige anskaffelser, som muligens gjør det mest hensiktsmessig at pålegget gis i en særskilt lov. Dersom pålegget også skal gjelde i forhold til eksisterende avtaleforhold (f.eks. rammeavtaler som kan løpe over flere år) eller dersom det er ønskelig at leverandørene skal få en selvstendig plikt til å sende faktura elektronisk, så vil trolig også være mest hensiktsmessig at pålegget gis i form av en lov.

Dersom pålegget skal omfatte selvstendige juridiske personer, herunder kommuner, fylkeskommuner, statsforetak, helseforetak m.v. må pålegget gis i form av en lov.

Samtidig bør staten sentralt sørge for at det etableres en infrastruktur for elektronisk fakturering som gjør at flest mulig leverandører får mulighet til å benytte infrastrukturen. Formålet er å sikre at konkurransen i markedet ikke blir skadelidende ved innføring av et krav om elektronisk faktura. Dette vil trolig også være nødvendig dersom et pålegg også skal gjelde eksisterende avtaleforhold.

Verken loven eller infrastrukturen må føre til diskriminering av utenlandske virksomheter.

4. Dagens gjeldende juridiske rammeverk

4.1 Innledning

Fakturaer til staten vil i hovedsak være knyttet opp til innkjøp som gjøres med grunnlag i en avtale. Dette kan være avtaler som regulerer en bestemt anskaffelse eller rammeavtaler som gjelder for mange anskaffelser over flere år. I vurderingen av et obligatorisk krav om elektronisk fakturering, og vurderingen av hvilke tiltak som evt. må iverksettes for å få gjennomført et slikt obligatorisk krav, er det hensiktsmessig å ta utgangspunkt i en vurdering av i hvilken utstrekning det offentlige i dag står fritt med hensyn til gjennom avtaler å kreve bruk av elektronisk faktura.

4.2 Utgangspunktet – Full avtalefrihet

Utgangspunktet i norsk rett er avtalefrihet. Et utslag av dette prinsippet er at partene selv kan avtale hvordan deres mellomværende skal reguleres, herunder spørsmål om fakturering. Dette betyr igjen at partene, innenfor gjeldende rettslige rammer, også kan avtale at det skal benyttes elektronisk fakturering. Det kan enten være at begge ser seg tjent med slik løsning, eller at en av partene setter som vilkår for kontraktsinngåelse at fakturering skal skje elektronisk.

Adgang til å sette vilkår i forbindelse med selve avtaleinngåelsen følger direkte av prinsippet om avtalefrihet. Så lenge slike vilkår ikke er urimelige (jf. avtl. § 36), vil partene være bundet av disse vilkår. Det er tilnærmet umulig å tenke seg avtl. § 36 brukt i forhold til en avtalebestemmelse om elektronisk fakturering. Partene vil således være bundet til å foreta elektronisk fakturering dersom det er angitt i den avtalen de har inngått.

Tilsvarende, dersom det i en avtale ikke er angitt at fakturering skal skje elektronisk, kan vanskelig noen av partene kreve en slik omlegging i et bindende avtaleforhold uten at det er enighet om dette. Det angitte gjelder i alle fall så lenge et ønske om elektronisk faktura fra en part også krever administrative omlegginger og utgifter hos den andre parten. En part kan således i utgangspunktet ikke kreve elektronisk faktura i et løpende avtaleforhold uten den andre partens samtykke hvis det ikke er nedfelt i avtalen.

Et unntak fra det som er angitt i foregående avsnitt vil gjelde for det tilfelle at det legges til rette for en konverteringstjeneste som etableres og bekostes av vedkommende part som ønsker elektroniske fakturaer. For f.eks. leverandøren vil da den eneste forskjellen være at leverandøren sender sin faktura i sitt vanlige format til konverteringstjenesten som så, på grunnlag av en avtale med den offentlige virksomheten, konverterer fakturaen til ønsket elektronisk format. Dersom en offentlig virksomhet innfører elektronisk faktura på denne måten, så kan det vanskelig kalles en endring som forutsetter den andre partens samtykke.

Selv om partene i et avtaleforhold i utgangspunktet må være enige om en endring, forekommer det nokså ofte at den opprinnelige kontrakten gir den ene parten en rett til å kreve visse typer endringer, f.eks. kan kunden være gitt en rett til å pålegge utvidelse av omfanget av arbeidene, mens leverandøren kan være gitt en rett til å justere prisene. Slike bestemmelser vil ikke gi noen av partene en rett til å kreve overgang til elektronisk faktura i eksisterende avtaleforhold utover det som er angitt ovenfor, dvs. uten at den som krever det tilrettelegger det praktiske og dekker kostnaden.

Det forekommer også at avtalen bestemmer at leverandøren skal sende faktura til den adressen som angis av kunden (f.eks. staten). Dette vil bare være en direkte hjemmel til å kunne kreve at leverandøren sender fakturaen til en leverandør som konverterer fakturaen til et elektronisk format på oppdrag fra staten, jf. ovenfor. Heller ikke denne type av bestemmelser gir imidlertid staten noen rett til å velge et annet format på fakturaen enn den opprinnelig avtale, som da forutsetningsvis er papirfaktura..

Ut fra det som er angitt ovenfor, vil avtalefriheten isolert sett gjøre det mulig for staten og andre kunder å kreve elektronisk fakturering i forbindelse med en anskaffelse. Dersom elektronisk fakturering også skal gjelde etablerte løpende avtaleforhold hvor slik fakturering ikke er avtalt, er minimumsforutsetningen, såfremt en leverandør ikke aksepterer noe annet, at kunden tilrettelegger og selv dekker kostnaden ved innføring av elektronisk faktura.

I tillegg til de grenser som reglene om avtaleinngåelse i seg selv setter, jf. ovenfor, kan det foreligge særskilte krav i lovgivningen m.m. som setter ytterligere grenser for hva som kan avtales om elektronisk fakturering. De mest relevante regler i forhold til krav om elektronisk faktura vil kunne være:

- Rettslige krav til selve faktura, hvor kravene kan være utformet slik at en elektronisk faktura ikke kan oppfylle disse,
- Regelverket om offentlige anskaffelser,
- Konkurranserettslige regler.

Hver av disse forhold behandles i de etterfølgende punkter.

4.3 Krav til faktura

4.3.1 Innledning

I henhold til det som er angitt i foregående pkt, står partene i et avtaleforhold i utgangspunktet fritt til å avtale bruk av elektronisk faktura seg i mellom. Spørsmålet blir så om det i dagens regelverk foreligger krav til fakturering som gjør at fakturaer ikke kan sendes elektronisk.

4.3.2 Innholdskrav

Faktura er et salgsdokument utstedt fra selgeren (realdebitor) til kjøperen (kreditor).

I lovgivningen er det stilt krav til hva en faktura skal inneholde. Disse kravene fremgår av bokføringsforskriftens § 5-1 flg. (jf. forskriftens § 5-1-1).

”Dokumentasjon av salg av varer og tjenester skal minst inneholde:

1. Nummer og dato for utstedelse av dokumentasjonen,
2. angivelse av partene,
3. ytelsens art og omfang,
4. tidspunkt og sted for levering av ytelsen,
5. vederlag og betalingsforfall, og
6. eventuell merverdiavgift og andre avgifter knyttet til transaksjonen som kreves spesifisert i lov eller forskrift. Merverdiavgift skal angis i norske kroner.”

Faktura tjener som dokumentasjon av bokførte opplysninger og skal kunne ”vise de bokførte opplysningenes berettigelse”, jf. bokføringslovens § 10 første ledd hvor det heter:

”Bokførte opplysninger skal være dokumentert. Dokumentasjonen skal utstedes med et korrekt og fullstendig innhold og vise de bokførte opplysningenes berettigelse. Dokumentasjonen skal ikke endres etter utstedelse. Dersom dokumentasjonen består av flere dokumenter, skal det være referanse fra primærdokumentet til øvrige dokumenter.”

Det er leverandøren som utsteder faktura ved salg av varer og tjenester, uansett om kunden er det offentlige eller en annen privat aktør. Derfor vil de innholdskrav som fremgår av bokføringsforskriften også gjelde ved fakturering til staten og kommunene, selv om verken staten eller kommunene er omfattet av bokføringsforskriften.

Teknologien tilrettelegger i dag for at elektronisk faktura skal kunne oppfylle disse kravene til hva en faktura skal inneholde. Innholdskravene er derfor ikke til hinder for å avtale elektronisk fakturering.

4.3.3 ”Funksjonalitetskrav” til faktura

Tradisjonelt har faktura vært utstedt på papir. I norsk rett er det imidlertid ikke noen konkrete krav om at faktura må være utstedt på papir. En faktura kan derfor utstedes elektronisk dersom den elektroniske fakturaen ellers tilfredsstillende generelle krav til faktura og faktureringsrutiner som følger av norsk rett, jf. ovenfor.

Selv om det således ikke gjelder et krav om at en faktura må være utstedt på papir, gjelder det imidlertid et såkalt funksjonelt formkrav som går ut på at faktura

”skal ikke endres etter utstedelse”,

jf. bokføringslovens § 10 første ledd som er gjengitt ovenfor. Dette kravet omtales ofte også som krav om originalitet. Kravet er et utslag av et av de grunnleggende bokføringsprinsipper – prinsippet om sikring som fremkommer av § 4 i bokføringsloven:

”Regnskapsmaterialet skal på en forsvarlig måte sikres mot urettmessig endring, sletting eller tap”

FØYEN har vurdert om elektronisk faktura oppfyller det nevnte originalitetskravet. Svaret vil være avhengig av om virksomheten som mottar en elektronisk faktura har rutiner/systemer som sørger for at en elektronisk faktura ”på en forsvarlig måte sikres mot urettmessig endring, sletting eller tap”.

Til forskjell fra et papirdokument, vil et elektronisk dokument alltid kunne endres av dokumentets innehaver og et absolutt krav om at dokumentet ikke skal kunne endres ville således medføre at elektroniske dokumenter ikke kunne oppfylle kravet om originalitet. Det finnes riktignok flere metoder for å sjekke om et elektronisk dokument er blitt endret etter utstedelse, f.eks. ved at det utstedte dokumentet får en elektronisk signatur ved utstedelse eller at en tiltrodd tredjepart oppbevarer en kopi av dokumentet. Disse metoder sikrer imidlertid ikke mot endringer – men er selvfølgelig relevante i forhold til kriteriene i den ovenfor siterte § 4 i bokføringsloven.

I forarbeidene til bokføringsloven (Ot.prp.nr.46 (2003-2004)) drøftes kravet om originalitet. I NOU 2002:20 foreslo utvalget et krav om at dokumentasjon av bokførte opplysninger ikke skal endres etter utstedelse. I tillegg ble det foreslått at dokumentasjonen av bokførte opplysninger skulle foreligge på et ikke direkte redigerbart format. Departementet videreførte kravet om at dokumentasjon av bokførte opplysninger ikke skal endres etter utstedelse (som er et krav om ikke å utføre en spesifikk handling), men videreførte ikke kravet om at dokumentasjonen skulle foreligge ”i et ikke direkte redigerbart format”. Utvalgets forslag om krav om ”ikke direkte redigerbart format” ble sløffet på bakgrunn av at det ikke er klart hvilke formater som kan anses for å være ”ikke direkte redigerbare”.

Tilsvarende krav om at faktura skal være sikret mot urettmessig endring, sletting eller tap gjelder også for staten og kommuner og fylkeskommuner. Kravene fremkommer av § 10 femte ledd i forskrift om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner) og pkt. 4.2 bokstav i Bestemmelser om økonomistyring i staten.

Så lenge virksomheten som mottar en elektronisk faktura påser at fakturaen på en forsvarlig måte ut fra dagens teknologi sikres mot at det foretas endringer, og at det etableres rutiner/systemer i sikrer sporbarhet i forhold til endringer som likevel skulle komme til å bli gjort, så vil kravene til originalitet imøtekommes. Heller ikke disse kravene i dagens regelverk hindrer derfor at partene bruker elektronisk faktura.

4. 4 Regelverket om offentlige anskaffelser

4.4.1 Innledning

Når det er statlige, kommunale og fylkeskommunale organer/etater, eller andre offentligrettslige organer slik disse er definert i regelverket om offentlige anskaffelser, som er kunden, vil inngåelse av nye kontraktsforhold være underlagt regelverket for offentlige anskaffelser. Helseforetak er et eksempel på slike andre offentligrettslige organer.

De organer som er angitt i foregående avsnitt må holde seg innenfor de begrensningene i avtalefriheten som oppstilles i dette regelverket. FØYEN har vurdert om det i dette regelverket er fastsatt bestemmelser som gjør at disse organer i forbindelse med en anskaffelse er forhindret fra å sette som vilkår at fakturering skal skje elektronisk og evt. hvilke begrensninger som evt. gjelder dersom det i utgangspunktet kan fastsettes et slikt vilkår i forbindelse med en anskaffelse/avtaleinngåelse.

Regelverket om offentlige anskaffelser skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre best mulig ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling. Likebehandlingsprinsippet og konkurranseprinsippet står svært sentralt, jf. loven om offentlige anskaffelser § 5:

”Oppdragsgiver skal opptre i samsvar med god forretningsskikk, sikre høy forretningsetisk standard i den interne saksbehandling og sikre at det ikke finner sted forskjellsbehandling mellom leverandører.

[...]

Oppdragsgiver skal ikke:

- a. diskriminere mellom leverandører på grunnlag av nasjonalitet,
- b. bruke standarder og tekniske spesifikasjoner som et virkemiddel for å hindre konkurranse [...]

Disse prinsippene gjelder for alle offentlige anskaffelser, også anskaffelser som ligger under terskelverdiene.

Ved gjennomføringen av offentlige anskaffelser kan det fastsettes særlige vilkår som leverandørene må oppfylle for å bli tildelt den endelige kontrakten, dette følger av prinsippet om avtalefrihet nevnt ovenfor og også av forskrift om offentlige anskaffelser § 3-11 annet ledd:

”Oppdragsgiver kan fastsette særlige vilkår for gjennomføringen av en kontrakt, forutsatt at disse er forenlige med EØS-avtalen og er angitt i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget.”

Et slikt vilkår kan være at faktura skal sendes elektronisk, evt. kombinert med et krav om et gitt format. Men de vilkår som oppstilles må ligge innenfor de rammene som regelverket oppstiller for øvrig. Det er særlig kravet til ikke-diskriminering og likebehandling som her vil være relevant.

Avhengig av den anskaffelsesform som velges, så vil adgangen til forhandlinger kunne være begrenset. Dersom elektronisk fakturering skal kreves, må kravet derfor normalt tas med allerede i anbudsgrunnlaget.

4.4.2 Ikke-diskriminering og likebehandling

Oppdragsgiveren skal ved offentlige anskaffelser ikke diskriminere leverandørene på grunnlag av nasjonalitet. Dette følger av § 5 femte ledd i loven om offentlige anskaffelser:

”Oppdragsgiver skal ikke [...] diskriminere mellom leverandører på grunnlag av nasjonalitet”

Det betyr at det i utgangspunktet må stilles samme krav til leverandører fra andre land i EU/EØS som til norske leverandører og det må ikke fastsettes krav som i realiteten vil ekskludere utenlandske leverandører fra å bli tildelt kontrakten. Slike krav kan aksepteres i den utstrekning det foreligger saklige eller objektive grunner for det, f.eks. aksepteres det et krav om språk for å bli ansatt i en skole, selv om et språkkrav reelt vil ramme utenlandske aktører hardere enn innenlandske. Et krav om at kunnskapene i det nasjonale språket måtte være ervervet i landet vil derimot bli rammet av forbudet.

Dersom man krever at alle leverandører, også de utenlandske, må sende fakturaer elektronisk i et spesielt format som f.eks. kun gjelder i Norge og som dessuten krever omfattende utvikling for å kunne brukes, kan det potensielt anses som diskriminering på grunnlag av nasjonalitet, fordi det i praksis vil kunne medføre at utenlandske leverandører vil være avskåret ut fra en faktisk eller kommersiell betraktning fra å levere tilbud pga. store vanskeligheter med å oppfylle kravene til elektronisk fakturering.

Dersom man, for å bøte på dette og andre forhold som gjør det vanskelig for utenlandske leverandører, unntar utenlandske leverandører fra et evt. krav om elektronisk fakturering i forbindelse med en offentlig anskaffelse, kan dette stride mot forbudet mot forskjellsbehandling i § 5 første ledd i loven om offentlige anskaffelser:

”Oppdragsgiver skal [...] at det ikke finner sted forskjellsbehandling mellom leverandører”

Alle disse problemstillingene, altså både evt. spørsmål om diskriminering og forskjellsbehandling, unngår man i utgangspunktet dersom man etablerer en løsning tilsvarende den som ble valgt i Danmark med såkalte ”les inn”-byråer, som konverterer faktura fra papir- og andre formater til det formatet som det offentlige skal benytte. Med en slik løsning oppnås det at det offentlige alltid får fakturaer elektronisk i ett angitt format, mens leverandørene har et valg mellom å sende en elektronisk faktura direkte til det offentlige eller å sende en faktura i et annet format til et ”les inn”-byrå, som konverterer den innkomne faktura og sender denne videre elektronisk i standard format.

Ordningen med ”les inn”-byråer i Danmark er utformet slik at det ikke skilles direkte mellom utenlandske og nasjonale leverandører, men vilkårene for bruk av byråene vil være forskjellige for forskjellige typer av leverandører. Avgrensningen i forhold til de som må betale for bruk av byråene, innebærer at tjenesten er gratis for utenlandske leverandører, for privatpersoner og små foretak nasjonalt. De store foretakene i Danmark kan også bruke ”les inn”-byråene, men da mot å betale et vederlag.

Dersom oppdragsgivere i Norge i dag i forbindelse med offentlige anskaffelser benytter samme differensierte vilkår for bruk som i Danmark, så kan dette utgjøre en ulovlig forskjellsbehandling etter lovverket om offentlig anskaffelser. Dersom det er behov for å etablere slike forskjeller må dette trolig gjøres ved en endring av nåværende lovgivning eller ved en ny lov etter modell fra Danmark. Alternativt kan man velge den svenske modellen som ikke har etablert den forskjellsbehandlingen som man har gjort i Danmark.

Etter § 5 annet ledd i loven om offentlige anskaffelser skal en anskaffelse så langt det er mulig være basert på konkurranse. Dersom det oppstilles et krav om elektronisk faktura og/eller et gitt format, kan dette medføre redusert konkurranse, fordi antallet leverandører som kan møte kravet reduseres. Dette kan hindre innføring av elektronisk faktura etter reglene om offentlig anskaffelse. Både den svenske og den danske modellen fjerner også denne type usikkerhet.

På bakgrunn av den vurdering som hver enkelt oppdragsgiver etter dette må gjøre i forhold til reglene om offentlige anskaffelser, kan det fremme innføringen av elektronisk faktura dersom det innføres ordninger som i f.eks. Sverige og Danmark. Dersom forskjellige kategorier av leverandører skal behandles forskjellig, må det i tillegg gis en lov om dette.

4.4.3 Særlig vedr. allerede inngåtte kontrakter

Som nevnt ovenfor, er det adgang til å foreta endringer i etablerte avtaleforhold. Dette kan skje uten et direkte avtalemessig grunnlag eller på bakgrunn av mer eller mindre detaljerte mekanismer for endringshåndtering.

I utgangspunktet kan partene med utgangspunkt i avtalefrihet avtale både store og små endringer i sitt mellomværende. Dersom det foretas endringer i en etablert avtale og kunden er underlagt regelverket for offentlige anskaffelser, kan dette få en utilsiktet konsekvens at regelverket for offentlige anskaffelser kommer til anvendelse ved en endring i kontrakten enten fordi endringen i seg selv er såpass omfattende at den anses som en ny anskaffelse (dette gjelder særlig der typen eller omfanget av ytelsen endres) eller fordi en justert avtale skal anses som en helt ny avtale. Det vises f.eks. til avgjørelsen 2004/14 fra Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) der en vesentlig prisendring var tilstrekkelig til avtalen var ansett som en ny anskaffelse.

I EF-domstolens avgjørelse i sak C-337/98 (Matra), premiss 46, berørte man spørsmålet om hvor langt det vil være adgang til å reforhandle en inngått avtale, før dette anses som inngåelse av en ny avtale. Reforhandlinger som har rimelig kommersiell og funksjonsmessig sammenheng med den først inngåtte avtale, må i utgangspunktet godtas. Dette må stilles på linje med f.eks. utøvelse av endrings- og tilleggsarbeider ("Change order") i entrepris- og tilvirkningsforhold. Dette stiller seg EØS-rettslig og i forhold til direktivene annerledes når det er tale om å reforhandle "essential terms of the contract".

Endring av faktureringsrutiner vil etter FØYENs vurdering ikke medføre at den endrede avtalen skal anses som en helt ny avtale. Her må det presiseres at dette gjelder endringer i rutiner for fakturering for leverandørens tjenester. Dersom leverandørens tjeneste nettopp går ut på å bistå kunden med håndtering av fakturaer, vil overgang eller utvidelse fra papirfaktura til elektronisk faktura trolig anses som en såpass vesentlig endring, som medfører at avtalen anses som en ny anskaffelse av den nye tjenesten.

Reglene om offentlig anskaffelser er derfor etter FØYENs mening i seg selv ikke til hinder for at partene i en avtale endrer denne slik at elektronisk fakturering implementeres i avtaleforholdet. Det vises imidlertid til de begrensninger reglene omkring avtaleslutning setter med hensyn til et krav fra en part om elektronisk faktura. Hvis man tilrettelegger for en praktisk løsning, f.eks. tilsvarende den danske eller svenske løsningen, vil imidlertid også dette gjøre det enklere å innføre elektronisk fakturering i eksisterende avtaleforhold.

4.5 Konkurranserettslige begrensninger

Konkurransereglene setter også visse grenser for aktørers handlefrihet. Konkurranspolitikken bygger på at konkurranse i markedet fører til effektiv ressursbruk og man er på vakt overfor tiltak som på en eller annen måte hindrer eller begrenser konkurransen mellom aktørene i markedet.

Det er særlig følgende konkurransebegrensende tiltak som kan være aktuelle:

- Konkurransbegrensende samarbeid, jf. konkurranselovens § 10
- Misbruk av markedsrett, jf. konkurranselovens § 11.

Konkurranseloven omfatter alle aktører, så vel private som offentlige, dog slik at forutsetningen er at aktøren utøver ervervsvirksomhet, jf. § 1. De begrensninger som konkurranseloven setter, må det derfor evt. tas hensyn til i forbindelse med hvem som skal omfattes av et evt. pålegg om bruk av elektronisk faktura og på hvilken måte.

Konkurranselovens § 10 forbyr

”enhver avtale mellom foretak, enhver beslutning truffet av sammenslutninger av foretak og enhver form for samordnet opptreden som har til formål eller virkning å hindre, innskrenke eller vri konkurransen”

Det er imidlertid særlig bestemmelsene i konkurranselovens § 11 som kan være relevant når statlige aktører inngår avtaler:

”Et eller flere foretaks utilbørlige utnyttelse av sin dominerende stilling er forbudt.”

I den utstrekning innføringen av elektronisk faktura ikke medfører de nevnte virkningene på konkurransen, anses spørsmålet om forholdet til konkurranserettslige regler å være av mer teoretisk interesse.

5 Pålegg om bruk av elektronisk faktura

5.1 Innledning

Ovenfor er det belyst at det i utgangspunktet ikke foreligger rettslige hindringer for å ta i bruk elektronisk faktura. Dersom fakturautsteder og fakturamottaker er enige, kan de avtale at fakturering skal gjøres elektronisk og de kan også avtale formatet og metoden som skal benyttes ved elektronisk fakturering. Det kan imidlertid foreligge begrensninger som følge av reglene om offentlige anskaffelser og forholdet til eksisterende avtaler. Disse problemene, og spesielt forholdet til reglene om offentlig anskaffelse, kan til en viss grad løses ved bruk av pålegg, såfremt forholdet til EØS-reglene ivaretas.

Et evt. pålegg om bruk av elektronisk faktura kan skje på flere måter. Statlig myndighetsutøvelse skjer normalt gjennom å utforme regelverk (lover og forskrifter), ved å knytte betingelser til lov hjemlede konsesjoner, gjennom bevilgninger, ved å inngå avtaler samt ved å fatte vedtak i enkeltsaker. En beslektet form for myndighetsutøvelse er bruk av økonomiske virkemidler som kjøp av tjenester og avgiftspålegg. Staten vil også kunne øve innflytelse gjennom en dialog med både offentlige og private selskaper, blant annet når det gjelder forventninger knyttet til næringslivets selvregulering og samfunnsansvar.

I forhold til innføring av elektronisk faktura er det særlig adgang til å gi pålegg gjennom lover og forskrifter, samt statens instruksjonsmyndighet som er aktuelle.

Et evt. pålegg kan være rettet mot kunden eller mot leverandøren. Pålegg rettet mot leverandøren vil ikke være nødvendig for avtaler inngått etter at et evt. pålegg om bruk av elektronisk fakturering er gitt i forhold til kunden. Man oppnår formålet ved at kunden da vil være forpliktet til å ta dette med i sine avtaler. Pålegg overfor leverandøren kan imidlertid være nødvendig for å tvinge leverandøren i allerede etablerte kontraktsforhold til å sende elektronisk faktura til kunden. Et alternativ til pålegg overfor leverandøren er å bestemme at kunden skal ha rett til å holde betaling tilbake inntil elektronisk faktura mottas, tilsvarende hva man valgte å gjøre i Danmark.

5. 2 Pålegg gjennom lover og forskrifter

5. 2. 1 Innledning

Pålegg overfor selvstendige rettssubjekter utenfor forvaltningen må, som følge av legalitetsprinsippet, gis i lovs form. Således må evt. pålegg overfor kommunene og fylkeskommunene, offentlig eide foretak (som f.eks. helseforetak) og også pålegg rettet mot leverandørene, gis som en lov, evt. i en forskrift som har hjemmel i en lov.

5. 2. 2 Hvem pålegget kan omfatte

En lov og en forskrift gitt i medhold av en lov vil være bindende for alle, herunder kommuner, fylkeskommuner, statsforetak, helseforetak m.v. Loven eller forskriftene kan rette seg enten mot alle, eller mot utvalgte grupper. Ved eventuell utvelgelse må imidlertid de generelle forfatnings- og forvaltningsrettslige prinsipper overholdes.

5. 2. 3 Pålegg i lov

Dersom pålegget om elektronisk faktura skal gis i form av lov, vil det måtte skje ved en særskilt lov eller ved endring av dagens lover. Formålene bak dagens relevante lover, f.eks. lov om offentlig anskaffelse og bokføringsloven, tilsier imidlertid at det er lite hensiktsmessig å gi pålegg om elektronisk faktura ved endringer av disse lovene. Det er derfor trolig at det er mest hensiktsmessig at pålegget gis i form av en særskilt lov slik man har gjort i Danmark. Når det gjelder forholdet til bokføringsloven vises det spesielt til pkt. 5.2.4 nedenfor.

Ved utøvelse av påleggsmyndighet som skissert ovenfor kan det likevel oppstå tilfeller av konflikt med eksisterende rettslige normer, som da vil fungere enten som formelle eller som reelle skranker for påleggsadgangen.

EU/EØS-reglene setter visse grenser for statens myndighet. Et annet viktig område er menneskerettigheter. På begge områdene har Stortinget vedtatt lovgivning som innebærer at internasjonale forpliktelser får forrang for nasjonal lovgivning. EØS-reglene skal sikre et felles marked i EØS-området og sikre norske bedrifter de samme konkurransevilkår på det europeiske markedet som sine europeiske konkurrenter og vice versa.

I forhold til EU/EØS-reglene vil det først og fremst være reglene om ikke-diskriminering på grunn av nasjonalitet som vil utgjøre en begrensning. Det betyr at gjennom endring av dagens lovgivning eller ved en særskilt lov, så kan man skille mellom forskjellige kategorier av leverandører, så lenge man ikke stiller utenlandske leverandører svakere enn norske. Dette betyr at f.eks. den danske løsningen fullt ut kan etableres gjennom en særskilt lov.

For å pålegge leverandørene å gå over til elektronisk faktura i allerede etablerte kontraktsforhold, kan loven inneholde en forpliktelse for leverandøren til å gå over til elektronisk faktura eller gi kunden en rett til å si opp avtalen. Som nevnt foran kan det også være et alternativ å gi kunden mulighet til å holde betalingen tilbake inntil det utstedes elektronisk faktura.

Dersom en lov gis et slikt innhold som angitt i foregående avsnitt, vil det måtte vurderes om loven vil være i strid med forbudet mot å gi lover tilbakevirkende kraft, jf. Grunnloven § 97.

I vurderingen av Grunnloven § 97 må det sondres mellom rettsvirkninger av selve avtaleinngåelsen, og konsekvenser av avtalen. På den ene siden kan ikke en ny lov endre virkningene av en avtaleinngåelse som er gjennomført etter de tidligere regler. På den annen side er utgangspunktet at en ny lov godt kan få virkning for innholdet i en allerede inngått avtale og lovgiveren kan gi bestemmelser som medfører nye plikter (og rettigheter) i et avtaleforhold, eller bortfall av rettigheter. Dette er slått fast i rettspraksis, jf. f.eks. Røstad-saken i Rt-1988-276. Dette medfører at det kan gis en lov som pålegger leverandørene å gå over til å bruke elektronisk faktura eller som knytter konsekvenser til leverandørens nektelse av å sende fakturaer elektronisk.

5. 2. 4 Begrensninger av et evt. pålegg i forskrifter

Eventuelle forskrifter må være hjemlet i lov og kan ikke gå ut over hva som følger av denne hjemmelsloven, verken hva gjelder personkretsen som pålegget kan omfatte eller hvilke krav som kan stilles overfor denne personkretsen.

Gjennom forskrift kan man heller ikke endre rammevilkårene som følger av lov om offentlig anskaffelser.

Bokføringsloven gir i § 10 tredje ledd departementet adgang til å fastsette krav til fakturaens format i forskrift. Pålegget om elektronisk faktura kan dermed i prinsippet gis ved en endring i bokføringsforskriften, f.eks. i dennes kap. 8 som inneholder tilleggsbestemmelser og særlige regler for enkelte næringer og bransjer.

I prinsippet kan man tenke seg at det fastsettes krav om elektronisk faktura i forskriftene slik at man sikrer at staten mottar elektroniske fakturaer. Bokføringsloven er imidlertid en generell lov med et spesifikt formål. Dersom man i bokføringsforskriften velger å stille opp forskjellige krav til faktura avhengig av hvem som er fakturautsteder og hvem som er fakturamottaker, vil man trolig gå ut over den hjemmelen som loven gir mht. hva som kan reguleres i bokføringsforskriften. Formålet med bokføringsloven er å ”etablere grunnlag for å produsere årsregnskapet og annen historisk regnskapsrapportering som følger av lov eller forskrift (pliktig regnskapsrapportering), spesifikasjoner av pliktig regnskapsrapporteringen og andre regnskapsopplysninger som kan kreves med hjemmel i lov eller forskrift, samt å muliggjøre kontroll av og innsyn i løpende transaksjoner og grunnlaget for pliktig regnskapsrapportering”, jf. Ot.prp. nr. 46 (2003-2004).

I prinsippet kunne man tenke seg en endring i selve bokføringsloven, men ut fra de samme henvisninger til formålet mv bak loven så er det trolig lite hensiktsmessig.

5. 3 Pålegg gjennom statens instruksjonstilgang

5. 3. 1 Innledning

Pålegg innad i forvaltningen kan gjennomføres ved statens instruksjonsadgang.

5. 3. 2 Begrensninger i instruksjonstilgangen

En instruks vil bare være bindende for de organene som er direkte underlagt regjeringen, men ikke overfor selvstendige rettssubjekter som kommunale og fylkeskommunale myndigheter samt offentlig eide foretak (som f.eks. helseforetak).

Et pålegg overfor staten som juridisk person kunne gjennomføres ved en endring i Reglementet for økonomistyring i staten eller Bestemmelser om økonomistyring i staten, men slike pålegg vil ikke være bindende for verken kommuner, fylkeskommuner eller leverandører.

Instruksjonsadgangen kan benyttes dersom det først og fremst er aktuelt å pålegge statlige organer å behandle fakturaer elektronisk. Det samme gjelder dersom man ser det som tilstrekkelig at dette følges opp av statlige organer ved at det settes krav fra staten i forbindelse med offentlige anskaffelser. Med hensyn til det siste må man imidlertid igjen huske på at bruk av instruksjonsadgangen ikke endrer det forhold at staten må holde seg innenfor dagens rammer i tilknytning til regelverket om offentlige anskaffelser. Dette følger av at staten må respektere gjeldende lover og regler ved utøvelse av sin instruksjonsmyndighet og det kan ikke gis instruksjoner som går ut over hva som er tillatt etter regelverket for øvrig.

5. 3. 3 Særlig vedr. styring av offentlige eide foretak

Indirekte vil en instruks kunne få virkninger for offentlig eide foretak, men gjennomføringen må i så fall skje gjennom generalforsamling eller foretaksmøte og dette vil være svært ressurskrevende. Dessuten er det ikke vanlig å bruke generalforsamling og foretaksmøte, som er de høyeste organene i selskapene, til å regulere spørsmål av mer driftsmessig karakter. Slike spørsmål ligger under styrets tilsynsansvar med den daglige ledelse.

Siden styret er valgt av generalforsamlingen, foretaksmøtet e.l., bindes styret av vedtak i disse organer. Bruk av denne eierstyringen til å fastsette pålegg om elektronisk faktura kan imidlertid komme i konflikt med den ansvarsfordeling man har ønsket å etablere gjennom organiseringen av virksomheten og eventuelle ønsker om at virksomheten skal baseres på forretningsmessige prinsipper.

Samfunnsøkonomisk analyse av krav om elektronisk faktura

Seksjon for analyse og evaluering, Senter for statlig
økonomistyring

Versjon 1.7, 28. februar 2008

Innholdsfortegnelse

1	Sammendrag.....	1
2	Innledning	2
2.1	Bakgrunn.....	2
2.2	Sammenhengen mellom elektronisk faktura og elektronisk fakturabehandling.....	2
2.3	Om den samfunnsøkonomiske analysen	2
2.4	Disposisjon.....	3
3	Problem- og målbeskrivelse.....	4
3.1	Basisalternativ	4
3.1.1	Dagens situasjon	4
3.1.2	Sannsynlig utvikling fremover.....	4
3.2	Mål med tiltak på området	5
4	Spesifisering av modellen for elektronisk faktura	6
5	Spesifisering av virkninger for modellen.....	7
5.1	Kort om metode	7
5.2	Hvilke grupper som blir berørt.....	7
5.3	Forutsetninger for beregning av verdsatte virkninger.....	7
5.3.1	Antall fakturaer og fordeling mellom løsninger for fakturahåndtering	7
5.3.2	Forutsetninger for innspart arbeidstid ved inngående faktura	8
5.3.3	Forutsetning for gjennomsnittlig årslønn.....	9
5.4	Nyttevirksomheter	9
5.4.1	Verdsatte nyttevirksomheter.....	9
5.4.1.1	Redusert tidsforbruk ved mottak av elektronisk faktura.....	9
5.4.1.2	Reduserte driftskostnader for utsteder til porto, papir og konvoluttering.....	9
5.4.1.3	Reduksjon i driftskostnader ved forsendelse	9
5.4.2	Ikke-verdsatte nyttevirksomheter	10
5.4.2.1	Raskere oppdatert regnskap og bedre sikkerhet.....	10
5.4.2.2	Understøtter løsninger for elektronisk handel.....	10
5.4.2.3	Synergier og samordningsfordeler	11
5.4.2.4	Økt bruk av elektronisk faktura i næringslivet.....	11
5.5	Kostnadsvirkninger	11
5.5.1.1	Investeringskostnader	11
6	Sammenstilling av nytte- og kostnadsvirkninger.....	13
6.1	Forutsetninger for nåverdiberegningen.....	13
6.1.1	Prosjektets levetid	13
6.1.2	Skattekostnad	13
6.1.3	Kalkulasjonsrente.....	13
6.2	Netto nåverdi.....	13
6.3	Sammenstilling av ikke-verdsatte virkninger	14
7	Virkninger for næringslivet.....	15
8	Vurdering av risiko	16
8.1	Kort beskrivelse av usikre forhold	16
8.2	Monte-Carlo-analyse.....	17
9	Sentrale forutsetninger for gevinstrealisering	18
10	Referanser	19

Sammendrag

En samfunnsøkonomisk analyse av at det innføres krav om elektronisk faktura til statlige virksomheter og regionale helseforetak viser at det kan bli betydelige besparelser som følge av reduksjon i tidsbruk hos mottaker av fakturaer, lavere kostnader ved bruk av faktura og reduserte portokostnader. I analysen har vi lagt til grunn et fakturamottak på om lag 5,2 mill. i statlige virksomheter og regionale helseforetak. Tiltaket vil imidlertid gi betydelige investeringskostnader for leverandører av fakturaer. Netto nåverdi av tiltaket er om lag 1,1 mrd. kroner gitt en analyseperiode på 10 år. Ser vi på næringslivet spesielt, vil også tiltaket være lønnsomt. Tiltaket vil i tillegg gi en del nyttevirksomheter som ikke er verdsatt.

Usikkerheten rundt anslaget for netto nåverdi er betydelig. Men en Monte-Carlo analyse viser at tiltaket vil være lønnsomt selv om forutsetningene skulle slå ugunstig ut. En lengre levetid enn 10 år som vi har lagt til grunn, ville ha økt netto nåverdi av tiltaket betydelig.

I analysen ser vi ikke på gevinster av at statlige virksomheter innfører ”et system for elektronisk fakturabehandling (EFB)”, men forsøker å isolere virkninger av elektronisk mottak av faktura i staten og i regionale helseforetak. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet av EFB er behandlet i SSØ (2005).

Innledning

Bakgrunn

Utredningen av et mulig pålegg om bruk av elektronisk faktura til staten ble initiert av Finansdepartementet (FIN) og Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) i felleskap. Departementene ble enige om å nedsette en arbeidsgruppe i februar 2007, heretter kalt AGFA. SSØ ble av AGFA i desember 2007 bedt om å lage en samfunnsøkonomisk analyse.

Kort om elektronisk faktura og elektronisk fakturabehandling

Den primære målsettingen for analysen er å utrede økonomiske og administrative konsekvenser for innføring av krav om elektronisk faktura til statlige etater. AGFA er kommet med forslag til en modell (se kapittel 4) for innføring av et slikt krav, og vi begrenser oss til analyse av denne modellen.

Fakturaprosessen kan foregå manuelt eller elektronisk. Ved tradisjonell papirbehandling mottas fakturaen i postmottaket, for så å registreres i virksomhetenes økonomisystem. Det er generelt to former for elektronisk fakturabehandling:

- Papirfaktura med skanning, der et eget program på siden av virksomhetens økonomisystem oversender og legger opp til håndtering av elektronisk faktura.
- Elektronisk faktura, der faktura sendes, tas i mot og håndteres elektronisk.

Vi analyserer ikke virkninger av at staten implementerer systemer for elektronisk fakturabehandling (EFB). I vår analyse kan vi si at vi har lagt til grunn at statlige virksomheter har investert i systemer som innebærer at fakturaer kan behandles elektronisk internt. Mottak av elektroniske fakturaer i staten og i helseforetak gir liten mening hvis de ikke har mulighet til å behandle fakturaene elektronisk. Som det fremgår av avsnitt 5.3.1 har vi lagt til grunn at uten AGFAs foreslåtte tiltak vil statlige virksomheter og helseforetak fortsette med papirfaktura med skanning. De store tidsbesparelsene ved elektronisk fakturahåndtering i forhold til manuell fakturahåndtering kan man også oppnå ved at papirfakturaer skannes, se drøfting i avsnitt 5.3.2.

Gevinster og kostnader av at statlige virksomheter går fra tradisjonell papirbehandling til papirfaktura med skanning ble analysert i SSØ (2005). Denne analysen viste at staten kan få en nettogevinst på 444 mill. kroner (2005-kroner) ved et fakturavolum på rundt 500 000.

Om den samfunnsøkonomiske analysen⁵²

Kravet til gjennomføring av samfunnsøkonomiske analyser er forankret i Utredningsinstruksen.⁵³ Samfunnsøkonomisk analyse er en måte å systematisere informasjon om nytte- og kostnadsvirkninger samt eventuelle usikkerhets- og fordelingsvirkninger, av offentlige

⁵² For en nærmere beskrivelse av det metodiske grunnlaget, se Finansdepartementet (2005). Se også SSØ (2006a), som gir en enkel sjekklister for en samfunnsøkonomisk analyse i syv trinn.

⁵³ Utredningsinstruksen retter seg mot departementer og underliggende virksomheters arbeid med utredninger, forskrifter, reformer og tiltak, samt meldinger og proposisjoner til Stortinget. Ifølge pkt. 2.3.1. skal en analyse av de økonomiske og administrative konsekvensene alltid inngå i saken. Dette innebærer at det i nødvendig utstrekning skal inngå grundige og realistiske samfunnsøkonomiske analyser.

tiltak. Hensikten er å klarlegge og synliggjøre alle relevante virkninger av et tiltak, for alle grupper som vil kunne bli berørt, *før* tiltaket iverksettes.⁵⁴

Innenfor tidsrammen av denne analysen har det ikke vært mulig å gjøre noen fullstendig tallfesting og verdsetting av virkninger, usikkerhet eller fordelingsvirkninger. Vi håper likevel at arbeidet som er gjort, kan gi et verdifullt bidrag til vurderingen av og beslutningen om elektronisk faktura i staten.

Analysen er gjort av Viktoria Elkina, Espen Frøyland, Erik Heen og John-Olav Sæter i SSØ. Frode Wassås, også i SSØ, har gitt god bistand i datafangst. Medlemmene i AGFA har kommet med mange gode kommentarer til tidligere utkast.

Disposisjon

Innholdet i denne analysen følger de syv trinnene i en samfunnsøkonomisk analyse, se illustrasjon nedenfor. Dokumentet er bygd opp med ett kapittel for hvert av trinnene 1-7. Trinn 7 gevinstrealisering omtales kort og overordnet, da faktisk plan for realisering av gevinster er avhengig av hvilken modell som velges.

Figur 1.1 Trinnene i en samfunnsøkonomisk analyse



⁵⁴ Nyttvirkninger vurderes ut fra hva befolkningen er villig til å betale for å oppnå dem. Kostnadene måles opp mot ressursenes verdiskaping i beste alternative anvendelse. Dersom summen er positiv er tiltaket samfunnsøkonomisk lønnsomt. Dersom to alternative tiltak begge er lønnsomme, bør man velge det tiltaket hvor differansen mellom nytte- og kostnadsvirkninger er størst. For å komme til en samlet anbefaling må man imidlertid også vurdere hvilken risiko som ligger i tiltakene samt eventuelle fordelingsmessige virkninger. Dette kan medføre at man velger et tiltak som har lavere lønnsomhet enn et annet, dersom det har en mer ønsket risiko- og/eller fordelingsprofil.

Problem- og målbeskrivelse

Basisalternativ

Vi vil kort gjennomgå dagens situasjon og sannsynlig utvikling uten offentlige tiltak på området – det såkalte basisalternativet. Dette vil være sammenligningsgrunnlag ved vurdering av modellen for elektronisk faktura - hovedalternativet. For en grundigere drøfting av dagens situasjon, vises det til AGFAs rapport, se FAD (2008).

Dagens situasjon

Det offentlige mottar årlig et stort antall fakturaer som skal behandles av ansatte og regnskapsføres i økonomisystemene og betales. SSØ gjennomførte i november 2007 en kartlegging av organiseringen av fakturabehandlingen i statlige virksomheter, se SSØ (2008). Formålet med kartleggingen var å få økt kunnskap om antall inngående fakturaer i statlige virksomheter og om omfang av elektronisk og manuell behandling for blant annet attestasjon. Noen hovedtall fra undersøkelsen:

- samlet antall inngående fakturaer i statlige virksomheter er årlig om lag 3,2 mill.
- 82 prosent av fakturaene behandles elektronisk (inklusive skanning)
- 63 prosent av virksomhetene benytter et elektronisk fakturabehandlingssystem
- av de som benytter elektroniske fakturabehandlingssystemer, svarer 10 prosent at de vil ta imot elektroniske fakturaer (uten skanning) i løpet av det nærmeste året. 78 prosent har svart at de har planer om dette på lengre sikt

Tall innhentet fra helseforetak indikerer et fakturavolum på om lag 2 mill.

Noen utfordringer med dagens situasjon er:

- Utviklingen av elektroniske tjenester er i all hovedsak avhengig av den enkelte virksomhets muligheter og den nytte de ser av dette, siden det er den enkelte virksomhets ansvar å etablere og finansiere elektroniske tjenester, herunder sørge for at sikkerheten i løsningen er god nok. Små virksomheter har imidlertid kunnet dra fordel av de løsninger SSØ implementerer
- Papirbasert fakturahåndtering har kostnader gjennom at det binder opp personellressurser som taster inn tall og informasjon som fakturautstederen allerede har brukt ressurser på å registrere. Denne registreringer har en gjenbruksverdi som kan realiseres dersom informasjonen overføres elektronisk. I relativt stor utstrekning prosesseres informasjon elektronisk via skanning av papirfakturaer og såkalt OCR som gjør informasjonen fra papirfakturaen om til elektronisk lagret informasjon hos fakturamottakeren. Men dette er i seg selv en ressurskrevende og lite hensiktsmessig prosess. Det er kostnads-krevende å sette inn beskyttelses- og kontrolltiltak i manuelt organiserte fakturasystemer.
- Det er ikke utviklet rasjonelle løsninger som alle har enkelt tilgang til og som det er lett å ta i bruk for mottaker og avsender. De formatene for elektronisk faktura som allerede er i bruk er i noen grad proprietære og lite åpne. Dette kan begrense markedsutviklingen.

Sannsynlig utvikling fremover

I basisalternativet vil virksomhetene selv måtte sørge for å utvikle og kjøpe løsninger for elektronisk fakturabehandling og infrastruktur som støtter dette. Utviklingen antas å skje senere enn dersom staten legger til rette for eller krever elektronisk faktura, se tabell 5.1 og

5.2, raden "basis". Som det fremgår av tabellene antar vi at en stor andel (om lag 90 prosent i staten) av fakturaene vil bli skannet i basisalternativet.

Det er sannsynlig at statlige virksomheter og helseforetak også i fremtiden vil bruke ressurser hver for seg på å etablere egne løsninger. Dette kan forventes å bli ressurskrevende. Det vil for eksempel være betydelige søke- og transaksjonskostnader knyttet til dette, særlig for de mindre virksomhetene. Selv uten offentlige tiltak vil det trolig presse seg frem et stadig større tilbud av elektronisk fakturahåndtering. En viktig grunn til dette er selvsagt at virksomhetene etterspør slike tjenester. De større statlige virksomhetene har allerede kommet langt med hensyn til dette, enten ved at de har kjøpt løsninger i markedet eller etablert egne løsninger.

Uten fellestiltak vil man imidlertid forvente at det fortsatt vil være snakk om en rekke ulike løsninger. Erfaring har vist at det kan være vanskelig å etablere samarbeid på IKT-området mellom virksomheter som for øvrig har helt separate oppgaver og strategier, og da særlig dersom samarbeidet innebærer at én virksomhet skal være pådriver og ha et hovedansvar for gjennomføring, mens de andre skal "henge seg på" dennes løsning. Det er vanskelig å vite i hvilken grad teknologien vil gjøre at dette blir enklere i fremtiden og hvor raskt utviklingen på området vil gå.

Mål med tiltak på området

Mål med tiltak danner utgangspunkt for spesifisering av mulige modeller og for vurdering av modeller opp mot hverandre. Nedenfor har vi listet opp ulike mål:

- Bidra til økt kostnadseffektivitet
- Legge til rette for en bedre infrastruktur for forsendelse av elektroniske fakturaer, fremme universelle løsninger og bidra til åpne standarder
- Påvirke løsningene og stimulere til økt omfang og raskere fremdrift av elektronisk faktura i privat sektor, med vekt på næringslivet
- Bidra til å effektivisere revisjon og kontroll og etterforskning

Spesifisering av modellen for elektronisk faktura

Ut fra samtaler med AGFA, vil vi bare analysere én modell i analysen – ”Pålegge staten å kunne motta- og leverandører å sende elektronisk faktura til statlige virksomheter og helseforetak”. I henhold til denne modellen vil:

- Innen 1. juli 2010 skal alle statlige virksomheter⁵⁵ være i stand til å motta elektronisk faktura.
- Innen utgangen av 2010 skal staten kun motta elektroniske faktura.
- Innen utgangen av 2010 skal alle løsninger for skanning av papirfaktura fases ut fra statlige etater.
- Innen 1. juli 2012 skal alle bedrifter sende elektronisk faktura til staten. Statlige foretak, kommuner og fylkeskommuner skal være i stand til å håndtere elektronisk faktura innen samme dato.
- Elektronisk faktura som håndteres i statlige etater skal basere seg på én felles standard.

Vi vil legge til grunn at dette alternativet vil innebære to hovedløsninger for håndtering av inngående fakturaer til staten, se raden for ”tiltak” i tabell 5.1 og 5.2.

- Den ene løsningen er meldingssentral som mottar og videresender elektroniske fakturameldinger. Sentralen kan også tilby konvertering mellom ulike formater og å konvertere papirfaktura til elektronisk faktura ved hjelp av skanning og tolkning av informasjonen.
- Den andre løsningen er å etablere en internettbasert fakturaportal. Webfaktura er et faktureringsystem der brukere må logge seg på og via et skjema med webgrensesnitt og registrere data (grunnlagsdata kan ligge fast, slik at arbeidet med registrering begrenses).

⁵⁵ Med statlige virksomheter mener vi i denne sammenheng alle forvaltningsorganer og helseforetakene (sykehus).

Spesifisering av virkninger for modellen

I dette kapittelet omtaler vi virkninger at tiltakene i modellen. Virkningene er gruppert etter om de forventes å bidra positivt (nyttevirkninger) eller negativt (kostnader) til samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Alle virkningene sammenholdes med basisalternativet.

Kort om metode

Det er ikke alle virkningene som lar seg verdsette. I vurderingen har vi derfor brukt en metodikk for å vurdere ikke-verdsatte virkninger.⁵⁶ Ifølge metoden anslås konsekvensen av en gitt virkning ut fra en nidelt skala. Denne går fra meget stor negativ konsekvens (----), via ingen konsekvens (0), til meget stor positiv konsekvens (++++). De ulike konsekvensene kan på denne måten ”måles” på samme måleskala, selv om måleenheten ikke er i kroner. Hensikten med å sammenstille alle virkninger er å synliggjøre hvorvidt de *samlede* ikke-verdsatte virkningene av tiltaket bidrar positivt eller negativt til samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Det er selvfølgelig stor usikkerhet knyttet til de ulike virkningene. I vår vurdering har vi forsøkt å beskrive hva vi anser er forventet virkning, ut fra vårt beste faglige skjønn. I kapittel 7 går vi nærmere inn på usikkerheten i vurderingene.

Hvilke grupper som blir berørt

Det er mange ulike grupper som vil bli påvirket av modellene, både direkte og indirekte. De viktigste gruppene er:

- Offentlige
 - Staten (som iverksetter av tiltak)
 - Statlige virksomheter (som mottaker av fakturaer)
 - Staten som juridisk person
 - Statlige virksomheter som er egen juridisk person
 - Kommuner/fylkeskommuner, kommunale selskaper
- Næringslivet
 - Leverandører som er utstedere av fakturaer
 - Leverandører av infrastruktur for formidling av fakturaer, herunder bankene og Bankenes betalingsSentral (BBS)⁵⁷
 - Andre private aktører som regnskapskontorer,

I dette kapitlet omtaler vi i hovedsak virkningene for statlige etater og næringslivet. Med statlige etater menes staten som juridisk person, samt statseide foretak der staten er heleier, for eksempel helseforetak (sykehus) som mottakere av fakturaer. Med næringslivet menes først og fremst statens leverandører som sender fakturaer til statlige virksomheter. Kommunene kan påvirkes indirekte, se FAD (2008).

Forutsetninger for beregning av verdsatte virkninger

Antall fakturaer og fordeling mellom løsninger for fakturahåndtering

I vår analyse sammenstiller vi basisalternativet (basis) med hovedalternativet (tiltak) for statlige virksomheter og helseforetak.

⁵⁶ Se også Finansdepartementet (2005) avsnitt 4.5 eller SSØ (2006a) for en omtale av metoden.

⁵⁷ BBS og bankene har også en rolle som betalingsformidlere. Dette er ikke tatt med i analysen. I denne analysen vil de kun være definert som en formidlingsentral.

Vi legger til grunn et samlet fakturavolum i statlige virksomheter på 3,2 mill. og i regionale helseforetak på 2 mill. både i basisalternativet og i hovedalternativet. Disse anslagene er basert på henholdsvis tall fra en spørreundersøkelse rettet mot statlige virksomheter, se SSØ (2008), og tall mottatt fra helseforetak.

Tabell 5.1 viser forløpet for andelen fakturaer i staten som behandles gjennom skanning, meldingssentral, webportal og manuelt (papir) i begge alternativene. Som det fremgår forutsetter vi at papirandelen vil være nær null i begge baner. Vi legger derfor implisitt til grunn at nær alle statlige virksomheter vil ha systemer for elektronisk fakturabehandling.⁵⁸

Tabell 5.1 Anslått utvikling i fakturabehandling i statlige virksomheter. Fordelt på manuell, skanning, webportal og helelektronisk. Prosentandel av det samlede fakturavolumet i perioden 2008-2018.

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Skanning	Basis	84,0 %	85,5 %	87,0 %	88,5 %	90,0 %	91,5 %	92,0 %	91,0 %	90,0 %	89,0 %	88,0 %
	Tiltak	84,0 %	70,0 %	40,0 %	5,0 %	5,0 %	5,0 %	5,0 %	5,0 %	5,0 %	5,0 %	5,0 %
Meldings sentral	Basis	1,0 %	2,0 %	3,0 %	4,0 %	5,0 %	6,0 %	7,0 %	8,0 %	9,0 %	10,0 %	11,0 %
	Tiltak	1,0 %	20,0 %	54,0 %	91,0 %	93,0 %	93,0 %	93,0 %	93,0 %	93,0 %	93,0 %	93,0 %
Webportal	Basis	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
	Tiltak	0,0 %	0,0 %	1,0 %	1,5 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %
Papirfaktura	Basis	15,0 %	12,5 %	10,0 %	7,5 %	5,0 %	2,5 %	1,0 %	1,0 %	1,0 %	1,0 %	1,0 %
	Tiltak	15,0 %	10,0 %	5,0 %	2,5 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %

Tabell 5.2 viser våre forutsetninger for utvikling i fakturaer innenfor helsesektoren. Tall for dagens situasjon er hentet fra Helse Vest og Helse Midt-Norge, og vi legger til grunn at situasjonen der avspeiler situasjonen ved andre helseforetak.

Tabell 5.2 Andel faktura fordelt etter infrastrukturløsninger i helseforetak. Prosentandel av det totale fakturavolumet i perioden 2008-2018.

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Skanning	Basis	75,0 %	76,5 %	78,0 %	79,5 %	81,0 %	82,5 %	83,0 %	82,0 %	81,0 %	80,0 %	79,0 %
	Tiltak	75,0 %	50,0 %	25,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Meldings sentral	Basis	10,0 %	11,0 %	12,0 %	13,0 %	14,0 %	15,0 %	16,0 %	17,0 %	18,0 %	19,0 %	20,0 %
	Tiltak	10,0 %	40,0 %	70,0 %	97,5 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Webportal	Basis	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
	Tiltak	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Papirfaktura	Basis	15,0 %	12,5 %	10,0 %	7,5 %	5,0 %	2,5 %	1,0 %	1,0 %	1,0 %	1,0 %	1,0 %
	Tiltak	15,0 %	10,0 %	5,0 %	2,5 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %

Forutsetninger for innspart arbeidstid ved inngående faktura

I en tidligere analyse av elektronisk fakturabehandling, se SSØ (2005) tabell 4.3.a, ble det gjort tidsmålinger av forskjellige arbeidsoppgaver i fakturabehandlingsprosessen. Målingene indikerte at tidsbesparelsen ved overgangen fra papirfaktura til løsning hvor fakturaen mottas elektronisk er 18,3 minutter, og ved overgangen fra skanning til elektronisk faktura er 3,2 minutter. I disse tidsmålingene ble det videre lagt til grunn at prosessene "Forkontroll" og "Avvikshåndtering" tar 3,3 minutter både ved valg av skanning og helelektroniske løsninger. Vi mener imidlertid at disse to sistnevnte prosessene vil ta kortere tid når fakturaene mottas

⁵⁸ Andelen som går til meldingssentral fanger implisitt opp "maskin til maskin"-fakturaer.

elektronisk, og anslår at tidsbruk her skal være halvparten, dvs. 1,65 min. På bakgrunn av dette forutsetter vi tidsgevinstene til:

- 19,95 minutter dersom en faktura mottas (hel)elektronisk sammenlignet med papirfaktura
- 4,85 minutter dersom en faktura mottas (hel)elektronisk sammenlignet med en situasjon der papirfaktura blir skannet og tolket.

Forutsetning for gjennomsnittlig årslønn

I vår analyse opererer vi med en gjennomsnittlig årslønn på 400 000 kroner (2007-kroner). Gjennomsnittlig lønn i staten i 2006 var 377 000 kroner viser tall fra SSBs statistikkbank. Med et anslag på lønnsvekst i 2007 på 5 prosent blir lønnen i 2007 om lag 396 000 kroner. De totale kostnadene ved et årsverk fremkommer ved å multiplisere årslønnen med en faktor på 1,5 for å fange opp blant annet sosiale kostnader ved arbeidstakeren. Et årsverk antas å bestå av 1 800 timer. Dette gir en kostnad per minutt på 5,6 kroner.

Alle prisene i analysen holdes konstant i analyseperioden.

Nyttevirksomheter

Verdsatte nyttevirksomheter

Redusert tidsforbruk ved mottak av elektronisk faktura

Som det fremgår av tabell 6.1 i kapittel 6 kan verdien av redusert tidsbruk ved mottak av elektronisk faktura anslås til rundt 144 mill. kroner årlig i 2012 til i underkant av 120 mill. kroner i 2018. I all hovedsak skyldes tidsgevinsten overgang fra skannende til elektroniske fakturaer, se tabell 5.1 og 5.2. Dette er den største gevinsten ved innføring av krav om elektronisk faktura til statlige virksomheter og helseforetak.

Reduserte driftskostnader for utsteder til porto, papir og konvoluttering

Vi har verdsatt virkningen av reduserte utgifter til porto og papir og tidsbruk i forbindelse med trykking og konvoluttering. Forutsetningene er:

- Forsendelse av faktura per post (til skanning) koster 5 kroner per faktura (inkluderer faste kostnader).⁵⁹ Denne kostnaden vil vi ikke ha ved meldingssentral eller webportal.
- På skjønsmessig grunnlag har vi lagt til grunn at man bruker 1 minutt per faktura til trykking og konvoluttering av faktura. Denne tidsbruken vil man unngå ved bruk av meldingssentral eller webportal.

På bakgrunn av disse forutsetningene kan reduksjon i driftskostnader anslås til i underkant av 50 mill. kroner årlig fra 2011 sammenlignet med basialternativet, se tabell 6.1.

Reduksjon i driftskostnader ved forsendelse

Vi vil også få reduksjon i driftskostnader som følge av at fakturaene flyttes over til mer elektroniske løsninger. For å beregne denne virkningen har vi tatt utgangspunkt i følgende forutsetninger:

- Bruk av skanningsløsning koster 6 kroner per faktura. Dette er hva kundene betaler i dag for å bruke SSØs tjenestetilbud. Denne prisen fanger opp SSØs direkte og indirekte kostnader ved å tilby skanning eksklusive kostnader til vår arbeidskraft.⁶⁰

⁵⁹ Dette er samme kostnad som ble brukt i NOU 2007:12, vedlegg 2, tabell 2.1.

⁶⁰ I avsnitt 5.4.1.1 fanger vi opp gevinsten ved redusert bruk av arbeidskraft.

- Bruk av meldingssentral anslås til 4,75 kroner per faktura.⁶¹ Anslaget er basert på vår skjønnsmessige vurdering av kostnadene ved en slik teknologi. Anslaget er diskutert med IKT-avdelingen i SSØ.
- Bruk av webportal anslås til 3 kroner per faktura.⁶² Anslaget er basert på erfaringene til Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, som i dag driver en slik webside.

Samlet sett vil denne virkningen kunne anslås til om lag 4-5 mill. kroner årlig i perioden, se tabell 6.1.

Ikke-verdsatte nyttevirkninger

De ikke-verdsatte nyttevirkningene er beskrevet svært kortfattet.

Raskere oppdatert regnskap og bedre sikkerhet

Tiltaket vil føre til at selve fakturaen kommer tidligere inn i virksomhetens regnskapssystem, basert på faste standarder. Dette gir et raskere oppdatert regnskap for statlige virksomheter som mottaker av fakturaene, da en unngår skanning og manuelt arbeid med tolkning av en papirfaktura. Tolkning og kontroll av denne vil i all hovedsak skje elektronisk. En unngår også at fakturaer kan bli borte i postgangen, og muligheter for forfalskning.

Utover raskere oppdatert regnskap vil det også frafalle en del avvikshåndtering i og med at skanning produserer en del feil som må håndteres manuelt. Direkte elektronisk mottak sikrer mot slike tolkningfeil. Direkte elektronisk mottak av data åpner også for et ”rikere utvalg” av data (mange flere detaljopplysninger enn en skannings- og OCR-løsning kan håndtere). Dette kan bidra positivt til kvaliteten på regnskapsopplysninger og bedre sporbarheten. Til slutt, direkte elektronisk mottak åpner også for automatisk matching av innkomne faktura mot bestilling/ordre og/eller leveranseseddel, slik at man får mulighet for helautomatisert innkjøpshåndtering og en mer effektiv fakturabehandling enn dagens system.

Også private bedrifter vil ha gevinster med raskere oppdatering av regnskap og bedre kvalitet/sporbarhet i regnskapsdata, dersom faktura utstedes elektronisk.

Tabell 5.3 Virkning av raskere oppdatert regnskap og bedre sikkerhet. Sammenlignet med dagens situasjon

Virkning	Størrelse
Raskere oppdatert regnskap og bedre sikkerhet	++

Understøtter løsninger for elektronisk handel

Pålegg fra staten om å utstede e-faktura vil også bidra til at private bedrifter fremskynder overgangen til elektronisk handel (ehandel) generelt. Med overgang til ehandel menes at bedriftene enklere kan ta i bruk andre typer meldinger enn e-faktura, for eksempel ordre, bestilling, bekreftelser av ulike slag, varekatalog, leveranseseddel osv. Slik ehandel kan realiseres både mot det offentlige og mot andre private aktører. Det vil gi effektiviseringsgevinster i form av tidsbesparelser, reduksjon i lønnskostnader og materialkostnader ved forsendelse. Se SSØ (2007) for en bred drøfting av nytte- og kostnadsvirkninger av ehandel.

Tabell 5.4 Virkning av å understøtte løsninger for elektronisk handel. Sammenlignet med dagens situasjon

⁶¹ Denne prisen dekker også kostnadene til selve fakturabehandlingsystemet. Vi har imidlertid ikke korrigert for dette.

⁶² Vi ser bort fra tidskostnaden med å punche inn data i webportal.

Effekt	Størrelse
Understøtter løsninger for elektronisk handel	++

Synergier og samordningsfordeler

Innføring av en felles offentlig standard for e-faktura kan bidra til å tvinge frem én felles standard også i det private markedet, med betydelig forenkling og kostnadsreduksjoner for samhandelnde bedrifter som følge.

Tabell 5.5 Virkning av synergier og samordningsfordeler. Sammenlignet med dagens situasjon

Virkning	Størrelse
Synergier og samordningsfordeler	++

Økt bruk av elektronisk faktura i næringslivet

Ett pålegg om elektronisk utstedelse av faktura vil medføre omlegging av interne systemer i bedriftene som også åpner for at slike fakturaer kan utstedes ikke bare mot staten, men også mot samarbeidspartnere og kunder i privat sektor. Dette er en indirekte virkning av tiltaket som kan innebære en betydelig besparelse for næringslivet, se tabell 5.5.⁶³

Det er også grunn til å tro at tiltaket vil bidra til økt utsendelse av elektroniske fakturaer fra bedrifter til kommuner. Denne virkningen har vi ikke tatt stilling til her.

Tabell 5.5 Virkning av økt bruk av elektronisk faktura i næringslivet. Sammenlignet med dagens situasjon

Virkning	Størrelse
Økt bruk av elektronisk faktura i næringslivet	+++

Kostnadsvirkninger

Innføring av elektronisk fakturahåndtering vil nødvendigvis innebære kostnadsvirkninger for offentlig og privat sektor. I en samfunnsøkonomisk analyse er det vanlig å skille mellom:

- Investeringskostnader
- Driftskostnader
- Omstillingskostnader

Siden vi i denne analysen får en reduksjon i driftskostnader, er omtalen av dette plassert under nyttevirkninger. Vi analyserer ikke omstillingskostnader i analysen.

Investeringskostnader

Nedenfor har vi satt opp forutsetninger for investeringskostnadene:

- Vi har ikke lagt til grunn investeringskostnader i skanningsløsning som følge av at staten allerede i stor grad har dette på plass.
- På usikkert grunnlag antar vi at det er 40 000 fakturautstedere til staten. Anslaget er basert på forholdstall mellom antall foretak og leverandører til statlige foretak i Sverige. I Sverige er det om lag 9,3 prosent av samlet antall *företag* som sender faktura til staten (867 121 företag / 80 700 leverandører til staten). Dersom vi

⁶³ Denne gevinsten vil det være mulig å verdsette, men av tidsmessige årsaker har vi ikke rukket dette.

legger dette forholdstallet til grunn i Norge (om lag 464 000 foretak eksklusive offentlige virksomheter), kommer vi til et tall på 43 000 leverandører til staten. I usikkerhetsanalysen nedenfor har vi sett på virkningen på lønnsomheten ved å variere antallet utstedere.

- For å levere fakturaer til meldingssentraler antar vi at 25 prosent av utstedere må investere 10 000 kroner i oppgradering av økonomisystem og 75 prosent av utstedere må investere 5 000 kroner for å kunne bruke bedriftens bankløsninger.⁶⁴
- Vi legger til grunn at det ikke må investeres i en meldingssentral. Det finnes flere slike meldingssentraler i markedet.
- Vi antar at det må investeres 5 mill. kroner i webportal. En slik portal kan vi for eksempel tenke oss ble implementert i Altinn. En slik webportal kan settes opp med relativt enkel teknologi. Vi legger til grunn at det ikke er behov for utvikling av tilgangskontroll eller annen sikkerhetsløsning.

Tabell 6.1 viser investeringskostnadene i hovedalternativ sammenlignet med basisalternativ.

⁶⁴ Anslaget er basert på uformelle samtaler med leverandører og erfaringer fra Danmark, se for eksempel <http://www.erhvervsbladet.dk/article/20070503/news04/105030237/>.

Sammenstilling av nytte- og kostnadsvirkninger

I dette kapitlet sammenstilles verdsatte og ikke-verdsatte virkninger.

Forutsetninger for nåverdiberegningen

Prosjektets levetid

Tidsperspektivet må tilsvare varighet på de viktigste konsekvensene. I denne analysen vil vi bruke 10 år.

Skattekostnad

Økonomiske utredninger av statlige tiltak skal inkludere kostnadene ved skattefinansiering. Skattekostnaden settes til 20 øre pr. krone. Vi har for enkelhets skyld kun lagt til grunn skattekostnader på investeringskostnadene.

Kalkulasjonsrente

Fremtidige nytte- og kostnadsvirkninger skal neddiskonteres med en kalkulasjonsrente slik at alle virkninger måles i dagens verdi. Kalkulasjonsrenten kan tolkes som et avkastningskrav til prosjektet. I dette prosjektet bruker vi en rente på 4 prosent.

Netto nåverdi

Tabell 6.1 gir en oversiktstabell over verdsatte virkninger for perioden 2009-2018. Det er også beregnet en netto nåverdi av tiltaket. Som det fremkommer er netto nåverdi anslått til 1 104 mill. kroner.

Tabell 6.1. Verdsatte virkninger i analysen. Sammenlignet med basisalternativet. Tall i mill. kroner. (2007-kroner). Inklusive skattekostnad

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Hjelpestørrelse	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1. Gevinster										
Tidsgevinst ved mottak av faktura	42,37	98,74	142,25	144,37	131,95	123,94	122,53	121,11	119,70	118,29
Gevinst for utsteder: Spart tid, porto, papir, konvolutt	12,29	30,06	47,11	47,94	47,38	46,83	46,28	45,72	45,17	44,61
Reduksjon i driftskostnader ved forsendelse	0,67	2,04	4,09	4,22	4,94	5,34	5,28	5,21	5,15	5,08
1. Sum gevinster	55,33	130,84	193,45	196,52	184,28	176,11	174,08	172,05	170,01	167,98
2. Kostnadsvirkninger										
Investeringskostnader	50,00	82,50	90,00	2,50	-2,50	-2,50	-2,50	-2,50	-2,50	-2,50
2. Sum kostnadsvirkninger ekskl. skattekostnad	50,00	82,50	90,00	2,50	-2,50	-2,50	-2,50	-2,50	-2,50	-2,50
Skattekostnad	10,00	16,50	18,00	0,50	-0,50	-0,50	-0,50	-0,50	-0,50	-0,50
3. Sum kostnadsvirkninger inkl. skattekostnad	60,00	99,00	108,00	3,00	-3,00	-3,00	-3,00	-3,00	-3,00	-3,00
Resultat før neddiskontering (1-3)	-4,67	31,84	85,45	193,52	187,28	179,11	177,08	175,05	173,01	170,98
Hjelpestørrelse: Diskonteringsfaktor	1,00	0,96	0,92	0,89	0,85	0,82	0,79	0,76	0,73	0,70
Neddiskontert årlig resultat	-4,67	30,62	79,00	172,04	160,08	147,22	139,95	133,02	126,42	120,13
Netto nåverdi	1 104									

Sammenstilling av ikke-verdsatte virkninger

Ovenfor er det argumentert for at tiltaket kan gi en del ikke-verdsatte nyttevirkninger sammenlignet med basisalternativet. Tabell 6.2 oppsummerer nyttevirkningene. Som det fremgår er det grunn til å vente betydelige positive nyttevirkninger.

Tabell 6.2 Oppsummering av ikke-verdsatte virkninger. Sammenlignet med dagens situasjon.¹⁾

Nyttevirkninger	Størrelse
Raskere oppdatert regnskap og bedre sikkerhet	++
Understøtter løsninger for elektronisk handel	++
Synergier og samordningsfordeler	++
Økt bruk av elektronisk faktura i næringslivet	+++

¹⁾{----} til {++++} indikerer en rangering av effektene, der {++++} betyr at dette tiltaket har størst positiv effekt, mens {----} betyr at dette tiltaket har størst negativ effekt. ”0” betyr at tiltaket har null virkning (tolkning: minus betyr reduksjon i nytte og/eller økning i kostnader).

Virksomheter for næringslivet

Vi omtaler kort virksomningene for næringslivet. I forhold til diskusjonen ovenfor vil vi argumentere for at næringslivet vil få:

- reduserte driftskostnader til porto, papir og konvoluttering, jf avsnitt 5.4.1.2
- reduksjon i driftskostnader ved forsendelse, jf avsnitt 5.4.1.3
- økte investeringskostnader i oppgradering av økonomisystem, jf avsnitt 5.5.1.1

Legger vi sammen disse verdsette virksomningene får vi en netto-nåverdi for næringslivet på om lag 178 mill. kroner, se tabell 7.1. I tillegg vil de få ikke-verdsette nyttevirksomninger, jf avsnitt 6.3. I beregningen tar vi ikke med skattekostnader.

Tabell 7.1. Verdsette virksomninger i analysen for næringslivet. Sammenlignet med basisalternativ. Tall i mill. kroner. (2007-kroner)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Hjelpstørrelse	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1. Gevinster										
Gevinst for utsteder: Spart tid, porto, papir, konvolutt	12,29	30,06	47,11	47,94	47,38	46,83	46,28	45,72	45,17	44,61
Reduksjon i driftskostnader ved forsendelse	0,67	2,04	4,09	4,22	4,94	5,34	5,28	5,21	5,15	5,08
1. Sum gevinster	12,96	32,10	51,20	52,15	52,32	52,17	51,55	50,94	50,32	49,70
2. Kostnadsvirksomninger										
Investeringskostnader	45,00	82,50	90,00	2,50	-2,50	-2,50	-2,50	-2,50	-2,50	-2,50
2. Sum kostnadsvirksomninger ekskl. skattekostnad	45,00	82,50	90,00	2,50	-2,50	-2,50	-2,50	-2,50	-2,50	-2,50
Resultat før neddiskontering (1-3)	-32,04	-50,40	-38,80	49,65	54,82	54,67	54,05	53,44	52,82	52,20
Hjelpstørrelse: Diskonteringsfaktor	1,00	0,96	0,92	0,89	0,85	0,82	0,79	0,76	0,73	0,70
Neddiskontert årlig resultat	-32,04	-48,46	-35,88	44,14	46,86	44,94	42,72	40,61	38,59	36,67
Netto nåverdi	178									

Vurdering av risiko

I dette kapitlet drøftes virkninger som det er knyttet særlig stor usikkerhet til, og risikofaktorer som kan innebære at virkningene kommer ut som mer eller mindre samfunnsøkonomiske lønnsomme enn det ”forventede bildet” som ble tegnet i tidligere kapitler. Med usikkerhet menes at det er en viss sannsynlighet for at nytte- eller kostnadsvirkninger kan slå ut annerledes ut enn det vi har lagt til grunn i foregående kapittel.⁶⁵

Usikkerheten i de verdsatte virkningene blir drøftet ved hjelp av en såkalt Monte Carlo-analyse (heretter kalt MC-analyse). I en MC-analyse ser vi på alle mulige utfall når det gjøres et stort antall trekninger (1000 trekninger). I analysen har vi satt opp en sannsynlighetsfordeling for alle de usikre variablene (forutsetningene), se tabell nedenfor. I MC-analysen har vi lagt til grunn at forutsetningene er uavhengig av hverandre.

Vi peker også på usikkerheten i de kvalitative nytte- og kostnadsvirkningene.

Kort beskrivelse av usikre forhold

Etter vår vurdering er det særlig følgende forhold som er usikkert knyttet til verdsatte virkninger:

- Antallet leverandører
- Anslag for redusert tidsforbruk på mottak og utsendelse av faktura sammenlignet med manuell håndtering
- Kostnadene ved bruk av meldingssentral, skanning og webportal
- Anslaget for investeringskostnader.

Tabell 8.1 viser våre forutsetninger for de usikre verdsatte variablene.

Tabell 8.1. Fordeling på kritiske forutsetninger¹⁾

	Minimum	Forventet	Maksimum
Antallet fakturautstedere til staten	20 000	40 000	60 000
Kostnader til trykking og sending. Kroner	7,6	10	13,6
Kostnad per faktura ved meldingssentral. Kroner	2,75	4,75	6,75
Kostnad per faktura ved skanning. Kroner	4	6	8
Kostnad per faktura ved webportal. Kroner	1	3	5
Besparelse i minutter ved bruk av skanning. Minutter per faktura	2,85	4,85	6,85
Besparelse i minutter ved bruk av elektronisk faktura kontra papirbasert. Minutter per faktura	16	20	24

¹⁾ Vi har lagt til grunn en ”uniform”-fordeling for variablene. Det vil si at minimum og maksimum er absolutte minimums- og maksimumsverdier.

I tillegg har vi lagt til grunn at investeringskostnadene for leverandører til meldingssentral kan bli 30 prosent høyere eller lavere enn forventet, jf diskusjon i avsnitt 5.4.1.

Når det gjelder ikke-verdsatte virkninger, er det usikkerhet knyttet til:

- Alle tjenester samlet på et sted kan gi sårbarhet
- Behovet for skreddersøm i fellestjenesten kan være større enn forventet
- Forsinkelser i sentrale felleskomponenter kan skape uheldige ringvirkninger

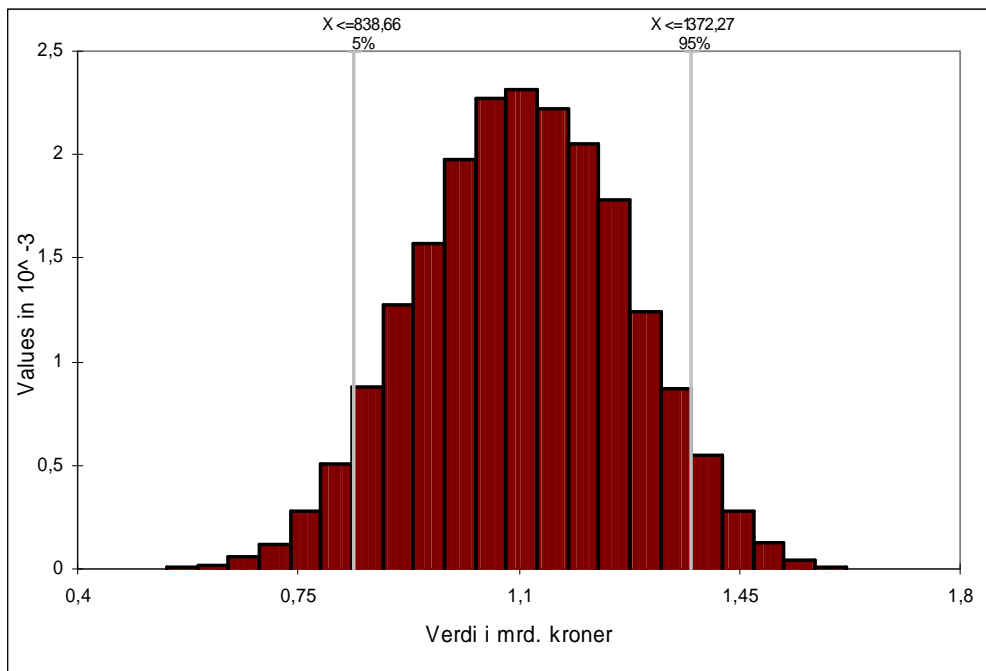
⁶⁵ Se SSØ (2006b) for en innføring i vurdering av usikkerhet i samfunnsøkonomiske analyser og Monte Carlo analyse.

- Motstanden mot endring er større enn forventet. Vi mener imidlertid at staten i stor grad er moden for å ta imot elektronisk faktura (jf. omtale i punkt 3.1.1 der det fremgår at 63 prosent av statlige virksomheter allerede har innført elektronisk fakturabehandling)
- Det er en fare for manglende samarbeid mellom IKT-miljøene i statlige virksomheter

Monte-Carlo-analyse

Figur 8.1 viser utfallsrommet for netto nåverdi for tiltaket. Som det fremkommer er det 90 prosent sannsynlighet for at verdien er mellom 839 og 1 372 mill. kroner. Forventet verdi er 1,1 mrd. kroner. Som det fremgår vil tiltaket dermed være lønnsomt selv om forutsetningene skulle slå svært ugunstig ut.

Figur 8.1. Utfallsrom for netto nåverdi. Mill. kroner. 2007-kroner. Monte Carlo-analyse



Sentrale forutsetninger for gevinstrealisering

Gevinstrealisering er en gjennomgående prosess fra etablering av analysen, gjennom selve prosjektperioden og som en videreføring i driftsfasen. En forutsetning for å kunne ta ut gevinstene av et tiltak, både stordriftsfordeler og andre mer kvalitative gevinster, er at man etablerer et regime for måling av resultater og gevinster, tildeler ansvar og følger opp at det skjer. For å kunne gjøre dette, forutsettes at de tiltenkte gevinstene formuleres tydelig i de prosjektplaner som legges til grunn for efaktura – som igjen aksepteres av de berørte aktørene.

Gevinstrealisering er krevende i tilfellet etablering av løsning for efaktura, fordi så mange forskjellige aktører er involvert – fra den enkelte statlige virksomhet, til private aktører og staten og samfunnet som helhet.

I gevinstrealiseringsarbeidet er det særlig to avgjørende forhold:

- Identifisere gevinstene (nyttevirkningene) av funksjoner levert gjennom efaktura. Viktig nyttevirkningene er etter vår mening beskrevet i kapittel 4 i denne analysen.
- Etablere en hensiktsmessig organisering for å følge opp gevinstrealiseringsarbeidet. Muligens kan det være hensiktsmessig å etablere et "fellesorgan" innenfor staten som har et overordnet ansvar for gevinstrealiseringen av funksjoner levert gjennom efakturaprojektet.

I lys av risikomomentene som ble påpekt i kapittel 8, er det særlig viktig at man får et stort volum på antallet efakturaer. Om man lykkes i dette kan bl.a. ha sammenheng med i hvilken grad brukervirksomhetene tas med på råd i en tidlig fase, valg av prismodell mv.

Referanser

FAD (2008): *Vurdering og anbefalinger om elektronisk faktura i staten*. Rapport fra arbeidsgruppen for elektronisk faktura.

Finansdepartementet (2005): *Behandling av diskonteringsrente, risiko, kalkulasjonspriser og skattekostnad i samfunnsøkonomiske analyser*. Rundskriv R-109/2005.
http://odin.dep.no/filarkiv/258215/rundskriv_109_2005_.pdf

Finansdepartementet (2005). *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*,
[http://odin.dep.no/filarkiv/266324/Veileder i samfunnsok analyse trykket.pdf](http://odin.dep.no/filarkiv/266324/Veileder_i_samfunnsok_analyse_trykket.pdf)

NOU 2007:12: Offentlig innkreving,
<http://www.regjeringen.no/pages/2023306/PDFS/NOU200720070012000DDDPDFS.pdf>

SSØ (2005): *Nytte-kostnadsanalyse av å innføre elektronisk fakturabehandling for virksomhetene som er kunder hos SSØ*,
[http://www.sfso.no/upload/forvaltning_og_analyse/samf_ok_analyse/rapportserie/Elektronisk %20Fakturabehandling.pdf](http://www.sfso.no/upload/forvaltning_og_analyse/samf_ok_analyse/rapportserie/Elektronisk%20Fakturabehandling.pdf).

SSØ (2006a): *Samfunnsøkonomisk analyse og gevinstrealisering av IKT-prosjekter*,
http://www.sfso.no/upload/forvaltning_og_analyse/samf_ok_analyse/veiledere/ikt-veileder_ny.pdf

SSØ (2006b): *Behandling av usikkerhet i samfunnsøkonomiske analyser*,
http://www.sfso.no/templates/Page_179.aspx

SSØ (2007): *Samfunnsøkonomisk analyse av ehandel*,
[http://www.sfso.no/upload/forvaltning_og_analyse/samf_ok_analyse/rapportserie/Endelig%20rapport%20\(2\).pdf](http://www.sfso.no/upload/forvaltning_og_analyse/samf_ok_analyse/rapportserie/Endelig%20rapport%20(2).pdf)

SSØ (2008): *Kartlegging av organiseringen av fakturabehandlingen i statlige virksomheter*. (Kommer som SSØ-rapport våren 2008).

Utgitt av :
Fornyings- og administrasjonsdepartementet

Trykk: Departementenes servicesenter - 05/08 - 500

