

2017-09-21

Diarienummer: Ä 2017-1115

Finansdepartementet

Remiss av förslag om elektroniska fakturor vid offentlig upphandling (Ds 2017:31, Fi2017/02886/DF)

Tillväxtverket arbetar för att stärka företagens konkurrenskraft. Det gör myndigheten genom att skapa bättre förutsättningar för företagande och attraktiva regionala miljöer där företag utvecklas. En angelägen uppgift i detta arbete är att synliggöra företagens direkta och indirekta kostnader till följd av nya eller ändrade regler. Synliggjorda regeleffekter är en viktig utgångspunkt i ledet av åtgärder för att nå regeringens övergripande mål om minskade regelkostnader för företagen. Tillväxtverket har också ett särskilt ansvar för åtgärder som stödjer små och medelstora företag. Remissvaret är skrivet utifrån dessa kriterier.

Sammanfattning

Tillväxtverket finner att införandet av direktivet (2014/55/EU) om skyldighet för offentlig sektor att vid upphandling ta emot elektroniska fakturor i ett särskilt format mycket väl kan fungera som en injektion till en ökad digitalisering av näringslivet. Att även lagföra leverantörerna är däremot tveksamt då det kan ifrågasättas om ett särskilt fakturaformat bör ha digniteten av en lag och om det föreslagna vitet kan anses stå i proportion till eventuella brott mot denna lag. Lagförslaget innebär även att företagens möjlighet att själva organisera sin verksamhet påverkas. De förväntade vinsterna för företagen beräknas bli små och uppkommer först efter att initiala kostnader övervunnits. Därför är förslaget svårt att motivera som en besparing för företagen. Det tyngsta motivet för en lag om e-faktura är snarast miljöskäl. Mot denna bakgrund förordar Tillväxtverket att regeringen istället för att föreslå lagstiftning överväger att utforma stimulanser till företagen så att de finner det tilltalande att använda e-fakturor.

Lag om elektroniska fakturor vid offentlig upphandling

Europaparlamentets och rådets direktiv (2014/55/EU) om elektronisk fakturering vid offentlig upphandling ska införas senast i november 2018. Direktivet innebär att det blir

obligatoriskt för upphandlande myndigheter och enheter att acceptera elektroniska fakturor i det format som överensstämmer med den nya europeiska standard som enligt direktivet ska tas fram.

Regeringens förslag till lag om elektroniska fakturor vid offentlig upphandling är mer långtgående än EU-direktivet och innebär att även de fakturor som olika leverantörer utfärdar till offentliga myndigheter ska vara elektroniska och följa den europeiska standarden. De leverantörer som inte utfärdar elektroniska fakturor kan bli föremål för vite. Regeringen ger Ekonomistyrningsverket befogenhet att förelägga vite. Förslaget innebär vidare att alla fakturor inkluderas oavsett belopp, men undantag kan ges till särskilda verksamheter av sekretess- eller säkerhetsskäl (rikets).

Ekonomistyrningsverket får även i uppdrag att stötta såväl upphandlare som leverantörer.

Förslaget motiveras med de samhällsekonomiska vinster, miljöbesparingar och den effektivitetspotential elektroniska fakturor ger utrymme för i de enskilda företagen. Exempelberäkningar ger vid handen att företagen kommer att få ökade omkostnader till följd av regelns införande. Dessa kostnader förväntas emellertid balanseras av ökad effektivisering, till exempel i form av kortare ledtider, så att nettoeffekten innebär att företagens administrativa kostnader reduceras. Den gynnsamma effekten är dock förhållandevis liten och för framförallt mikroföretagen marginell. Lagen förväntas inte leda till någon konkurrenssnedvridning på marknaden.

Enligt Finansdepartementet är en övervägande andel av leverantörerna till offentlig sektor små företag. I dagsläget använder sig dessa inte av e-fakturor och har också i större utsträckning än andra mindre komplexa ekonomiska system och skulle således behöva införskaffa ny, anlita extern hjälp eller en fakturaportal.

Tillväxtverket har tidigare analyserat företagens drivkrafter att använda elektroniska fakturor (Dnr 4.1.6-Å2016-000911). Analysen visar att cirka 12 procent av företagens fakturor är elektroniska (av de cirka 860 miljoner fakturor som skickas under ett år). Medelstora och stora företag (50 eller fler anställda) är mer aktiva med elektroniska fakturor, liksom företag inom tillverkningsindustrin. Företagens drivkraft att e-fakturera är starkt kopplad till kundernas önskemål och till vad som passar varan eller tjänsten. Vissa företag kan tänka sig att börja e-fakturera om det blir enklare. Den gemensamma

EU-standarden kan möjligen vara förenklande för företagen. De argument för en ökad användning av elektroniska fakturor som regeringen framför i form av kostnadseffektivitet, samhällsnytta och miljöhänsyn, har emellertid inte någon framträdande roll bland företagens drivkrafter. En lag om hur företagen ska fakturera vissa kunder inkräftar också på deras möjligheter att själva organisera sina verksamheter.

Regeringen har också som mål att minska företagens kostnader till följd av nya eller ändrade regler till och med 2020. Att regler leder till olika kostnader går inte alltid att undvika, men att besluta om en högre ambitionsnivå än vad ett EU-direktiv stipulerar kan leda till ytterligare bördor för företagen och således motverka det långsiktiga målet.

Ställningstagande

De kvantitativa effekterna som redovisas i förslaget är svåra att skärskåda eftersom information saknas om uppgifternas ursprung. En uppskattning görs om att bara 5 procent av de medelstora företagen behöver vidta förändringar i samband med att lagen införs. Givet att regeln också innebär en ny standard för e-faktura skulle denna uppgift kunna vara avsevärt underskattad.

Preliminära beräkningar gjorda av Tillväxtverket, baserade på antaganden om en genomsnittlig kostnad per e-faktura om drygt 16 kronor, ger vid handen att omställningen till e-faktura skulle leda till förhållandevis höga initiala kostnader för företagskollektivet. Dessa kostnader är avsevärt större än vad förtjänsterna för företagen väntas uppgå till, och det skulle kunna ta 7–8 år innan de totala lättnaderna överstiger konstaderna.

Tillväxtverket finner således (och i enlighet med tidigare analysrapport) att kravet på offentlig sektor att kunna ta emot elektroniska fakturor i ett särskilt format är en god start som förhoppningsvis också stimulerar en ökad digitalisering av näringslivet. Däremot bedöms det inte rimligt att lagförslaget ska sträcka sig även till leverantören, och ett vite, då det är tveksamt om olika fakturaformat bör regleras i lag eller om det föreslagna vitet står i proportion till ett eventuellt brott mot en sådan lag. Eventuella besparingar för företagen förväntas dessutom vara små, vilket innebär att en motivering utifrån ett sådant perspektiv, till skillnad mot de förväntade positiva effekterna för miljön (i den mån e-fakturor verkligen leder till färre utskrivna dokument och att den

ökade datoranvändningen inte neutraliserar dessa vinster) inte är välgrundad. Alternativa strategier för att uppnå det politiska målet om en ökad digitalisering i näringslivet borde därför ha getts mer utrymme i lagförslaget. Här avses olika stimulanser i form av till exempel snabbare betalning av e-fakturor. Möjligheten att erbjuda stöd till de små företagen via en digital plattform för hela processen borde också utredas. Tillväxtverket skulle kunna koppla en sådan tjänst till verksamt.se.

Tillväxtverket ser även en risk att detta blir ytterligare ett hinder för små företag att vilja delta i offentlig upphandling som inledningsvis blir krångligare och dessutom kan skapa oro för att göra fel.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår Tillväxtverket att den ambitionshöjning som eftertraktas utformas på annat sätt än genom tvång och vite, så att företagen istället stimuleras till att använda e-fakturor. Tillväxtverket bedömer att det ger bättre resultat att lägga resurser på insatser som främjar företagets digitala mognad i stället för på viteshantering.

Beslut i detta ärende har fattats av avdelningschef Anna Johansson.

Eva Hagsten har varit föredragande. I handläggningen har också Johanna Hjärtberg deltagit.

Anna Johansson

Eva Hagsten