

Bemærkninger til forslaget

Almindelige bemærkninger

1. Indledning

Formålet med forslaget er at skabe grundlag for en modernisering og effektivisering af den offentlige betalingsforvaltning, samtidig med at borgere og virksomheder har de samme eller får forbedrede vilkår.

Forslaget skal ses som en udmøntning af Digitaliseringsstrategien 2014 – 2017. Med Digitaliseringsstrategien ønsker Naalakkersuisut blandt andet at skabe en enkel, effektiv og sammenhængende offentlig sektor.

Bidraget til offentlig effektivisering kommer i dette forslag ved et krav om overgang til en digital betalingsforvaltning i den offentlige sektor.

Forslaget forventes at bidrage til offentlige effektiviseringer og besparelser gennem færre manuelle processer og håndtering i forhold til betalingerne samt en bedre styring af udbetalinger fra offentlige myndigheder.

Udover de umiddelbare ind- og udbetalinger omfatter betalingsforvaltning f.eks. kreditfaktureringsprocessen, tilknyttet information samt rykkerskrivelser. Tilknyttet information er den information, som er nødvendig for at identificere betalingen, eller information som den offentlige myndighed i øvrigt definerer som tilknyttet betalingen.

Baseret på prognoserne for udviklingen i Grønlands økonomi frem mod 2040 er det Naalakkersuisuts vurdering, at der bør høstes effektiviseringsgevinster gennem en øget digitalisering af det grønlandske samfund.

Der er i dag store forskelle i udnyttelsesgraden af de teknologiske muligheder blandt de offentlige myndigheder. Disse forskelle kan have flere forklaringer.

For det første tilskrives vaner og traditioner i bred forstand en stor betydning som forklaring på en manglende udnyttelse af de teknologiske muligheder hos nogle myndigheder.

For det andet kan utilstrækkelig viden hos den enkelte myndighed samt størrelsen af forvaltningen og manglende stordriftsfordele også udgøre en barriere for udnyttelse af de teknologiske muligheder.

For det tredje er det en forudsætning for at opnå en effektiv betalingsforvaltning, at betalers og modtagers adfærd koordineres. Den offentlige myndigheds ressourceforbrug på forvaltningsopgaven afhænger dermed også af modpartens adfærd.

Det er vurderingen, at en offentligretlig regulering, med krav om overgang til elektroniske løsninger og begrænsning af de manuelle processer, kan være en hensigtsmæssig måde at fremme udnyttelsen af de teknologiske muligheder i den offentlige forvaltning. Den offentligretlige regulering kan suppleres af andre instrumenter, f.eks. oplysning, økonomiske incitamenter samt bedre privatretlige aftaler. Ingen af disse alternative instrumenter vurderes at kunne bidrage med samme effektiviseringsresultat, og hermed ressourcebesparelse, som en offentligretlig regulering, hvorfor de udgør supplement, men ikke alternativer.

Den offentligretlige regulering kan endvidere komme til at tjene som forbillede og standard-skabende i forhold til effektivisering af den samlede betalingsforvaltning.

Den digitale løsning, der påtænkes indført, er allerede indført i den danske offentlige forvaltning, og erfaringerne herfra kan med fordel anvendes. Der skal ved indførelsen af en dansk inspireret digital løsning dog tages højde for, at systemet skal kunne anvendes i en grønlandsk sammenhæng.

2. Hovedpunkter i forslaget

Gældende ret

Der er i dag ingen lovregler vedrørende offentlige myndigheders betalingsforvaltning, som er til hinder for at anvende digitale betalingsløsninger. Der er heller ikke regler, der fastsætter mindstekrav hertil.

Forslaget indeholder følgende elementer:

Krav til offentlige myndigheder

For det første bemyndiges Naalakkersuisut til at udstede regler om offentlige myndigheders anvendelse af en digital betalingsforvaltning.

Det foreslås, at reglerne udstedes efter forhandling med kommunerne.

Der vil være tale om minimumskrav, som den offentlige forvaltning mindst skal opfylde for, at betalingsforvaltningen kan betragtes som digital.

Sådanne minimumskrav er til gavn for både offentlige myndigheder og deres aftaleparter ved at sikre en vis ensartethed i det offentliges betalingsforvaltning. Det forhold, at der netop kun er tale om minimumskrav, indebærer, at der fortsat i et vist omfang vil være mulighed for at indrette og tilpasse betalingsforvaltningen til forholdene og behovene hos den enkelte myndighed. Med reglerne tilsigtes ikke et indgreb i det kommunale selvstyre.

Minimumsstandarderne kan f.eks. bestå i:

- Digital ordreafgivelse
- Automatisk parring af ordreafgivelse/sagsnummer o.lign. og betaling
- Automatisk bogføring (herunder automatisk fremfindelse af kontostreng for betalingen)
- Digital modtagelse af information og automatisk parring med betaling
- Digital og automatisk advisering om manglende betaling
- Digital og automatisk forslag til rykkerskrivelse
- Rammerne for sikker digital anvisning og attestation, der lever op til de revisionsmæssige krav og regnskabsregler

Standarderne gælder også betalinger mellem offentlige myndigheder.

Forslaget indebærer ikke krav om, at borgere eller virksomheder skal kunne afvikle betalinger og information elektronisk indbyrdes.

Som eksempler på typiske betalingsafviklinger, der omfattes af reglerne kan nævnes:

- Leverandørbetalinger

Reglerne kan i forhold til leverandørbetalinger indebære, at fakturaen modtages elektronisk i ét af den offentlige myndighed læseligt format med angivelse af det af myndigheden oplyste indkøbsordrenummer og kontostreng. Det indebærer, at parring med ordreafgivelse samt bogføring kan ske automatisk.

- Borgerens og virksomhedens til- og afmeldinger til offentlige tilbud

Reglerne kan i forhold til offentlige tilbud, f.eks. kulturelle tilbud, indebære krav om, at den offentlige håndtering af til- eller afmeldingen af elever m.v. gennemføres automatisk og digitalt, og i øvrigt skal kunne parres med betalingen automatisk.

- Tilknyttet information

Reglerne kan betyde, at den enkelte offentlige myndighed skal modtage information tilknyttet betalingen digitalt og automatisk, og i øvrigt sikre automatisk parring med betalingen.

Hjemlen til Naalakkersuisut bryder med en lang tradition, hvor det har været en del af den enkelte myndigheds egen forvaltningsopgave at realisere denne type af effektivisering, eventuelt suppleret af generelle rammebeskæringer.

Når den traditionelle tilgang ikke vurderes at være hensigtsmæssig, skyldes det en risiko for, at digitaliseringen sker i et for langsomt tempo. For det andet kan der forekomme en række barrierer i form af kultur og traditioner. Endelig kan det som følge af mangel på stordriftsfordele eller mangel på kritisk masse internt hos de enkelte myndigheder være vanskeligt specielt for mindre institutioner at opnå disse gevinster alene.

Samlet set er det næppe hensigtsmæssigt at lade det være op til den enkelte myndigheds egen forvaltning at realisere denne type af effektivisering.

Det er Naalakkersuisuts vurdering, at en offentligretlig regulering med krav om digital betalingsforvaltning med færrest mulige manuelle processer er det mest hensigtsmæssige instrument.

De fastsatte krav om digital betalingsforvaltning skal ikke nødvendigvis finde generel anvendelse.

Der vil antageligt være særlige undtagelsestilfælde, hvor en effektiviseringsgevinst ved overgang til elektronisk afvikling ikke vil kunne opnås. Visse typer af betalinger, og visse myndighedsområder, vil derfor helt eller delvist kunne undtages. Som et eksempel herpå kan nævnes daginstitutioner, hvor visse indkøb i fællesskab med børnene kan tjene et pædagogisk formål. Det vil endvidere være naturligt at fastsætte en bagatelgrænse, således at beløb under en vis størrelse ikke er omfattet af reglerne. Endelig kan dispensation i forhold til et myndighedsområde komme på tale ved u hensigtsmæssig virkning af kravene om effektiv betalingsforvaltning, f.eks. i forbindelse med organisatoriske ændringer.

Endelig vil Naalakkersuisut i særlige tilfælde kunne undtage visse private leverandører fra kravene til indsendelse af digitale faktura til offentlige myndigheder m.v. omfattet af inatsisartutloven. Ønsket er at formindske den administrative byrde for særligt meget små private leverandører.

3. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

En vurdering af de økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige er behæftet med betydelig usikkerhed. Generelt er de tilgængelige data for området sparsomme. Endvidere har man endnu ikke høstet tilstrækkeligt med erfaring fra andre digitaliseringsprojekter til, at kunne konkludere noget klart om effekterne ved den øgede digitalisering.

Det forudsættes dog i Digitaliseringsstrategien, at en øget digitalisering af den offentlige forvaltning vil medføre positive samfundsøkonomiske konsekvenser. Men omfanget af disse, samt hvornår de måtte indtræde, afhænger af en række faktorer.

Digitaliseringen, og de forventede afledte økonomiske effekter, er behæftet med betydelig usikkerhed. Hastigheden hænger blandt andet sammen med funktionaliteten i de nye systemer og hermed eventuelle krav til uddannelse af personale og organisatorisk tilpasning.

Der forventes ikke at være omkostninger forbundet med anvendelse af den digitale løsning.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet

Forslaget påvirker alene virksomhedernes administration. Naalakkersuisut skønner, at de administrative og økonomiske konsekvenser for erhvervslivet vil være begrænsede. Det må påregnes, at der i forbindelse med indfasningen vil være administrative konsekvenser ved omstilling af arbejdsgange i de enkelte virksomheder.

Dette søges afhjulpet gennem informationsmateriale.

Særligt i forhold til meget små virksomheder kan den administrative byrde dog være omfattende. Særligt i situationer hvor virksomhedens administration er papirbaseret, og IT systemer kun anvendes i beskedent omfang. Imidlertid vil en række mindre eller små virksomheder kunne undtages fra kravene om digital fakturering.

5. Konsekvenser for natur, miljø og folkesundhed

Forslaget skønnes ikke at have konsekvenser for natur, miljø eller folkesundhed.

6. Konsekvenser for borgerne

Forslaget skønnes ikke at have konsekvenser for borgerne.

7. Andre væsentlige konsekvenser

Forslaget skønnes ikke at have andre væsentlige konsekvenser.

8. Høring af myndigheder og organisationer

I perioden 17. maj 2017 til 21. juni 2017 har forslaget været i høring hos følgende høringsparter:

Kanukoka, Kommunit/Kommunerne, Kanunupe, Kommunit Kukkunersiuisui / Kommunernes Revision (BDO), Kukkunersiuisut naalagaaffimmit akuerisaasut / Deloitte, Grønlandsbanken, Bank Nordik, AK, SIK, IMAK, GE, NPK, ASG, Peqqissaasut Kattuffiat / Sundhedskartellet, Namminersorlutik Oqartussani Naalakkersuisoqarfiit / alle departementer i Selvstyret.

Endvidere har forslaget været offentligt tilgængeligt på høringsportalen.

Ved høringsperiodens udløb er der modtaget svar fra følgende høringsparter: Departementet for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen, Departementet for Fiskeri og

Fangst, Departementet for Sundhed, Råstofdepartementet, IMAK, GE, SIK, Grønlandsbanken og KANUKOKA.

Høringssvarene har givet anledning til enkelte ændringer i forslaget. I forslagens § 1, stk. 1, nr. 2 er det tilføjet, at der også kan være tale om driftsoverenskomster indgået med Naalakkersuisut. I forslagens § 3 er ”private virksomheder” ændret til ”private leverandører” for at gøre bestemmelsens anvendelsesområde mere fleksibel.

Nr.	Høringspart	Bemærkninger	Kommentar til bemærkninger
1.	Departementet for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen	<p>Departementet anbefaler at der i § 2, stik. 1 tilføjes, at også private der har indgået driftsoverenskomst med Naalakkersuisut omfattes af loven.</p> <p>Endvidere ønsker departementet indsat en ny § 4 hvor efter også fysiske personer kan undtages fra kravet om anvendelse af digital betalingsforvaltning.</p>	<p>Anbefalingen er indarbejdet i § 2.</p> <p>Giver ikke anledning til ændring i forslaget. Der henvises til, at visse personer forventes at kunne blive fritaget fra anvendelse af digital post efter de gældende regler herfor i Inatsisartutlov om Offentlig Digital Post og kommende bekendtgørelser udstedt i medfør af inatsisartutloven. Endvidere er der i dette forslag taget højde for, at visse leverandører af ydelser til offentlige myndigheder kan fritages fra kravet om brug af digital betalingsforvaltning.</p>
2.	Departementet for	Departementet anbefa-	Bemærkningen giver

	Sundhed	ler, at der indsættes en definition af begrebet 'Digital betalingsforvaltning'.	ikke anledning til ændringer. Anvendelsesområdet for loven fremgår klart af lovteksten og bemærkningerne.
3.	Departementet for Fiskeri og Fangst	Ingen bemærkninger	Bemærkningen giver ikke anledning til ændringer.
4	Råstofdepartementet	Ingen bemærkninger	Bemærkningen giver ikke anledning til ændringer.
5.	SIK	Ingen bemærkninger	Bemærkningen giver ikke anledning til ændringer.
6.	GrønlandsBanken	Ingen bemærkninger	Bemærkningen giver ikke anledning til ændringer.
7.	IMAK	Høringsparten støtter, at de digitale muligheder skal anvendes, når det er medvirkende til at forenkle processer og skabe større sikkerhed, men det må ikke have negativ betydning for dele af samfundet. Endvidere medgives, at forbindelser bliver bedre og bedre, men der er stadig en ikke væsentlig del af samfundet, der ikke har adgang til at anvende teknologien, fx fiskere og fangere, der sælger grønlandsk proviant til skolekøkkener. Høringsparten er bekym-	Bemærkningen giver ikke anledning til ændringer i forslaget. Forslaget har netop til hensigt at skabe en forenkling i den offentlige administration og dermed en forventet besparelse. Bemærkningen giver ikke anledning til ændring i forslaget. Som det udtrykkeligt fremgår af bemærkningerne til forslaget, er der mulighed for, at visse grupper, fx mindre fiskere og fangere, kan blive fritaget fra loven.

		<p>ret for, at skolerne alene vil anvende importerede varer i undervisningen, hvis det bliver for besværligt for visse leverandører at få betaling.</p> <p>Endvidere fremhæves, at det er vigtigt, at offentlige myndigheder går foran, men der er fx store problemer med nogle kommuners indbetaling af pensionsbidrag for ansatte efter IMAK overenskomst.</p>	<p>Bemærkningen giver ikke anledning til ændringer i forslaget.</p>
8.	GE	<p>Høringsparten fremhæver, at forslaget giver mulighed for, at en offentlig myndighed vil kunne nægte at betale en faktura i strid med en indgået aftale</p>	<p>Bemærkningen giver ikke anledning til ændringer i forslaget.</p> <p>Forslaget medfører alene, at leverandører til offentlige myndigheder skal opfylde lovens krav om indsendelse af faktura. Forslaget tilsigter ikke at regulere et aftaleforhold mellem en offentlig myndighed og en leverandør.</p>
9.	KANUKOKA	<p>Høringsparten ønsker de økonomiske konsekvenser bedre beskrevet.</p> <p>Endvidere forventer KANUKOKA, at kommunerne kompen-</p>	<p>Bemærkningen giver ikke anledning til ændringer i forslaget. Der henvises til de økonomiske bemærkninger.</p> <p>Bemærkningen giver ikke anledning til æn-</p>

		seres for eventuelle omkostninger ved forslaget i overensstemmelse med DUT – princippet.	dringer i forslaget. Som anført i bemærkningerne påregnes der ikke at være omkostninger forbundet med anvendelse af den digitale løsning.
--	--	--	--

Bemærkninger til forslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til stk. 1 - 2

Bestemmelsen bemyndiger Naalakkersuisut til at fastsætte regler om offentlige myndigheders anvendelse af en digital betalingsforvaltning. Det forudsættes, at reglerne udarbejdes efter forhandling med kommunerne. Bestemmelsen udelukker ikke inddragelse af andre interessenter, herunder private.

Med udtrykket digital betalingsforvaltning sigtes som anført i lovteksten i bred forstand til de arbejdsgange og processer, der er knyttet til ind- og udbetaling af pengebeløb til og fra offentlige myndigheder. Det er foruden selve ind- og udbetalinger f.eks. kreditfaktureringsprocessen, informationsmodtagelse og -afgivelse i tilknytning til betalinger samt rykkerskrivelser.

Det er alene betalingsforvaltningen, som Naalakkersuisut kan fastsætte regler om. Der kan således kun udstedes regler, som regulerer de ovenfor beskrevne arbejdsgange og processer, der er knyttet til ind- og udbetalinger af pengebeløb til og fra offentlige myndigheder, hvorimod der ikke i medfør af bemyndigelsen kan udstedes regler om indretningen af forvaltningen i øvrigt.

Det foreslås, at Naalakkersuisut kan udstede regler, som sikrer en vis ensartethed i offentlige myndigheders betalingsforvaltning, og som har til formål at gennemføre en elektronisk betalingsforvaltning, som begrænser de manuelle arbejdsgange i forvaltningen i videst mulig omfang. Det gælder i forhold til selve ind- og udbetalingen samt for eksempel kreditfaktureringsprocessen, informationsmodtagelse og -afgivelse i tilknytning til betalinger og rykkerskrivelser. Sådanne standarder kan indebære fælles rationaliseringsgevinster bl.a. i kraft af, at en stor del af de manuelle håndteringer af betalinger afskaffes. Det er tanken, at de udstedte regler også skal gælde for betalinger mellem offentlige myndigheder.

Der vil fortsat i et vist omfang være mulighed for individuelle løsninger for den enkelte myndighed. Reglerne vil ikke være til hinder for, at der ved indretningen af den enkelte myndig-

heds betalingsforvaltning vil kunne tages højde for forholdene i den enkelte myndighed, herunder f.eks. myndighedens størrelse og hvilket forvaltningsområde myndigheden administrerer. Der vil derfor fortsat være en udstrakt frihed for den enkelte myndighed til at indrette betalingsforvaltningen efter myndighedens eget ønske.

Med reglerne tilsigtes således på ingen måde et indgreb i det kommunale selvstyre.

Til stk. 3

Naalakkersuisut kan endvidere fastsætte regler om, at reglerne omkring offentlige myndigheds anvendelse af digital betalingsforvaltning tillige skal omfatte nettostyrede virksomheder. Dette skyldes ønsket om i videst muligt omfang at kunne opnå de ønskede samfundsøkonomiske gevinster ved en øget digitalisering.

Med nettostyrede virksomheder forstås en virksomhed ejet af Grønlands Selvstyre, som på finansloven er optaget ved en nettobevilling. Ved underliggende enheder forstås enheder oprettet under offentlige myndigheder som for eksempel skoler, uddannelsesinstitutioner og hospitalsvæsenet.

Til § 2

Bestemmelsen bemyndiger Naalakkersuisut til, at fastsætte regler om, at visse selvejende institutioner, foreninger og fonde omfattes af kravene til brug af digital betalingsforvaltning.

Til stk. 1

Bestemmelsen bemyndiger Naalakkersuisut til, at fastsætte regler om, at selvejende institutioner omfattes af kravene om anvendelse af digital betalingsforvaltning.

Det er en betingelse, at den selvejende institutions driftsbudget er optaget på en bevillingslov eller, at en selvejende institution har indgået en driftsoverenskomst med en kommune eller Naalakkersuisut. I overensstemmelse med forslaget § 1 ønsker Naalakkersuisut i videst muligt omfang, at anvende digitale løsninger i forhold til enheder oprettet på et privatretligt grundlag – men som kan sidestilles med en offentlig myndighed.

Dette kunne være et privat pasningstilbud eller en privat skole, botilbud, kulturinstitutioner eller lignende. Oversigten er ikke udtømmende.

Til stk. 2

Endvidere vil foreninger og fonde, hvis drift dækkes af tilskud fra landskassen eller ved bidrag, afgift eller anden indtægt i henhold til lov, kunne blive omfattet. Det samme gælder, hvis Grønlands Selvstyre har ydet kapitalindskud, tilskud, lån, garanti eller anden støtte. Det er ikke hensigten, at juridiske personer, der opnår for eksempel etableringstilskud, skal være

omfattet. Forslaget omfatter således alene foreninger og fonde, der udøver offentlig virksomhed.

Til stk. 3

Det foreslås, at Naalakkersuisut i særlige tilfælde kan beslutte, at en række selvejende institutioner, foreninger og fonde omfattet af stk. 1 – 2 kan undtages fra reglerne om anvendelse af digital betalingsforvaltning. Der tænkes her på situationer, hvor den administrative byrde vil være uforholdsmæssig stor, eller bilagsmængden er meget begrænset. Der henvises til de generelle bemærkninger for en uddybning heraf.

Til § 3

Det foreslås, at Naalakkersuisut i særlige tilfælde kan beslutte, at private leverandører kan undtages fra pligten til at anvende digitale betalingsløsninger ved fakturering til offentlige myndigheder m.v. Der tænkes her for eksempel på mindre virksomheder, der i mindre omfang leverer for eksempel fisk til en institution.

Til § 4

Inatsisartutloven træder i kraft den 1. januar 2018.

Der er tale om en bemyndigelseslov, hvorfor der efterfølgende skal udstedes en række bekendtgørelser med hjemmel i loven. Naalakkersuisut forventer, at disse bekendtgørelser kan udstedes samtidig med lovens ikrafttræden eller umiddelbart derefter.

Forinden udstedelse af bekendtgørelserne kan finde sted, vil der pågå drøftelser med de berørte myndigheder, herunder kommunerne, omkring krav til IT-løsninger m.v.