

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Deres ref.
14/3203 PF

Vår ref.
16/00042-3

Dato
01.09.2016

Standard Audit File Tax (SAF-T) - Standard dataformat for gjengivelse av elektronisk regnskapsmateriale - høring

Ansvarlig myndighet: Finansdepartementet

Regelrådets vurdering: **Kategori gul: Utredningen har svakheter**

Regelrådet gransker utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivet. Regelrådets rolle er å ta stilling til om konsekvensutredningene tilfredsstillende de kravene som utredningsinstruksen stiller, og om konsekvensene for næringslivet har blitt tilstrekkelig kartlagt. Regelrådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Regelrådets konklusjon om forslaget

Regelrådets vurdering er at konsekvensutredningen har svakheter i forhold til kravene i utredningsinstruksens punkt 2-1 og 2-2. Punkt 4-3 er ikke oppfylt.

Beslutningsgrunnlaget om regelverkets påvirkning på næringslivet vil kunne bli forsvarlig med mindre endringer, hovedsakelig ved å beskrive hvilke andre alternativer som kan være relevante, samt å gi en mer kvantitativ beskrivelse av konsekvensene av forslaget.

For å redusere byrdene for næringslivet ved innføringen av standarden, mener Regelrådet at bruken av standarden bør være frivillig fra 1.1.2017 og først bli obligatorisk fra eksempelvis 1. januar 2018.

Regelrådet vil anta at tiltaket har begrensede negative konsekvenser og en rekke nyttevirkninger som gjør at ulempene i tilstrekkelig grad oppveies av fordelene for næringslivet ved dette tiltaket, gitt obligatorisk innføring først fra et senere tidspunkt.

Sandra Riise, leder i Regelrådet, var inhabil og fratrådte derfor møtet under behandling av denne saken. Joar Grimsbu (nestleder) trådte inn som leder. Varamedlem Just Hjalmar Johansen deltok.

1. Beskrivelse av forslaget og dets formål

Finansdepartementet har sendt på høring et forslag om å innføre et standardformat for elektronisk innlevering av regnskapsmateriale til skattemyndighetene ved bokettersyn. Det foreslås endringer i bokføringsforskriften ved at det opprettes ny § 7-8 *Gjengivelse av elektronisk regnskapsmateriale i standardisert form*. Standardformatet som foreslås, bygger på et internasjonalt format SAF-T (Standard Audit File for Tax) og er en OECD-anbefaling for utveksling av et sett med regnskapsdata. Det foreslås at endringen skal gjelde for bokføringsperioder som begynner 1.januar 2017 eller senere, og at plikten skal omfatte virksomheter som er bokføringspliktige og har opplysninger elektronisk tilgjengelig. Det vil si de som har regnskapsplikt etter regnskapsloven, samt flere offentlige virksomheter som kommuner og fylkeskommuner.

Formålet med tiltaket, som antas å være standardisering, er ikke eksplisitt motivert i høringsnotatet.

2. Departementets vurdering av konsekvensene for næringslivet

For bokføringspliktige mener departementet at forslaget vil medføre økt effektivitet og redusert ressursbruk ved rapportering og kontroll. Forslaget kan videre bidra til mer reell konkurranse i regnskapsbransjen, men også i markedet for økonomi- og styringssystemer fordi et standardformat kan redusere flyttekostnadene mellom ulike systemer. For regnskapsfører kan forslaget i tillegg medføre lavere oppbevaringskostnader for historisk materiale, skriver departementet.

3. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen

Regelrådet har prioritert å uttale seg om saken fordi innføring av en felles og obligatorisk standard for innlevering av regnskapsinformasjon til skattemyndighetene vil gjelde for alle bokføringspliktige, uansett bransje.

4. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen

4.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt jf. utredningsinstruksen 2-1?

Utredningsinstruksens punkt 2-1 angir hvilke minimumskrav som stilles til utredningen. Spørsmålene i instruksens punkt 2-1 skal alltid besvares. Disse seks spørsmålene utgjør minimumskravene til enhver utredning.

4.1.1 Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

Høringsnotatet identifiserer ikke tydelig et eksplisitt problem. Fra notatet kan leseren utlede at datastøttet skatterevisjon i Skatteetaten kunne vært mer effektiv. Det er ikke skrevet tilstrekkelig om hvor alvorlig problemet er, f.eks. i form av hvor mange flere millioner kroner i skattejuks man ville kunne avdekke ved å øke effektiviteten. Forventet fremtidig utvikling på området dersom man ikke iverksetter tiltak (nullalternativet) er heller ikke beskrevet. Hva man vil oppnå – formålet – er ikke tydelig presisert i notatet, men det antas å være standardisering av data som kommer inn til Skatteetaten.

4.1.2 Hvilke tiltak er relevante?

I høringsnotatet er det kun innføring av et standardformat for innlevering av regnskapsinformasjon som vurderes som tiltak for å løse problemet. Det er ikke presentert andre alternativer for å oppnå

målet. En god utredning må inneholde en beskrivelse av hvilke andre alternativer som kan være relevante sett opp imot formålet med tiltaket.

4.1.3 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

Viktigheten av rettssikkerhetsmessige hensyn for de bokføringspliktige er nevnt og kommentert. Videre er det understreket behovet for sikkerhet og konfidensialitet rundt datamaterialet.

4.1.4 Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de og hvem blir berørt?

I følge utredningsinstruksen skal forventede nytte- og kostnadsvirkninger beskrives for alle som berøres av de alternative tiltakene som vurderes, herunder enkeltpersoner, privat og offentlig næringsvirksomhet, statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning og andre berørte.

Høringsnotatet gir en beskrivelse av konsekvenser for Skatteetaten og for henholdsvis de bokføringspliktige, regnskapsbransjen, valgt revisor og systemutviklere. Virkningen for offentlig næringsvirksomhet og forvaltning er ikke særskilt omtalt.

Ingen av konsekvensene er tallfestet og graden av usikkerhet rundt effektene av tiltakene er ikke diskutert. I denne saken kunne man trolig ha vurdert hvor mye tid Skatteetaten får frigjort ved innføring av et standardformat og hvor mye ressurser som dermed kan brukes til kvalitetsheving av revisjonene eller omprioriteres til andre områder. Det burde også være mulig å kartlegge hvor stor utviklingskostnaden er for systemleverandørene og hvordan tidsbruk på rapportering vil endre seg for den bokføringspliktige. I tillegg er det grunn til å tro at enkelte bokføringspliktige får utgifter knyttet til oppgradering, eventuelt utskifting av sine økonomisystemer.

Forslagets påvirkning på konkurranseforholdene i enkelte markeder er nevnt i notatet. Tiltaket hevdes å gi økt konkurranse mellom regnskapsførere og i markedet for regnskapssystemer gjennom reduksjon av innlåsingeffekter. Innføring av et standardformat hevdes å redusere etableringskostnadene for nye aktører. Det nevnes ikke at bedre kontroll fra Skattemyndighetenes side vil være en fordel for det seriøse næringslivet, fordi konkurransen i større grad blir på like vilkår. Det er heller ikke nevnt hvorvidt det at enkelte leverandører har deltatt i arbeidsgrupper forut for forslaget, har gitt uønskede konkurranseeffekter. Dette er ett av flere spørsmål som bør belyses, ifølge veilederen i næringsøkonomiske konsekvensvurderinger¹.

4.1.5 Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

Det anbefales i notatet å innføre et standardformat i tråd med OECDs anbefaling. Departementet viser til at tiltaket vil ha positive effekter både for Skatteetaten og næringslivet. Samlet nyttevirkning er imidlertid ikke systematisk vurdert opp mot samlet kostnadsvirkning i notatet og tiltaket er ikke sammenlignet med andre mulige tiltak.

4.1.6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Forutsetningene for en vellykket gjennomføring er ikke diskutert i et samlet avsnitt. Det er i notatet pekt på at sikkerhet, konfidensialitet og rettssikkerhet er viktige faktorer for en vellykket gjennomføring. Videre skal det utvikles en mottaksløsning i Altinn for mottak av regnskapsinformasjonen på standardformatet. Tidspunkt for gjennomføring er angitt og departementet mener at tidspunktet skal være håndterbart for de berørte parter.

¹ [Næringsøkonomiske konsekvensvurderinger – en veileder i arbeidet med offentlige reformer, regelverk og tiltak, Nærings- og fiskeridepartementet, 1.10.2000.](#)

4.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen 2-2?

Utredningsinstruksens punkt 2-2 sier at: «Utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig. Denne vurderingen baseres på om tiltaket reiser viktige prinsipielle spørsmål, hvor vesentlige tiltakets virkninger forventes å bli og den tiden som står til rådighet.» Aktuelle analysenivåer er minimumskravene (seks spørsmål), forenklet analyse og full samfunnsøkonomisk analyse. I veileder til utredningsinstruksen punkt 2.2.3 diskuteres behovet for grundighet i analysen. Dersom mange påvirkes i liten grad anbefaler veiledningen at man vurderer om det er nødvendig med en samfunnsøkonomisk analyse.

Det foreslåtte tiltaket har trolig ikke vesentlige virkninger for flertallet av de det gjelder for, men mange berøres. Dette kan peke i retning av at det bør gjennomføres en forenklet samfunnsøkonomisk analyse, jf. anbefaling i Veileder til utredningsinstruksen², s. 30. Høringsnotatet mangler en redegjørelse for vurderingene man har gjort rundt egnet analysenivå og en begrunnelse for nivået som utredningen er lagt på.

Innholdet i en forenklet samfunnsøkonomisk analyse er nærmere beskrevet i Veileder i samfunnsøkonomiske analyser³, se for eksempel side 27. Blant annet skal virkninger av tiltak man vurderer, tallfestes i kroner dersom informasjonen er lett tilgjengelig. Det burde være mulig å innhente informasjon om utviklingskostnaden for standarden, tidsbesparelse i Skatteetaten, anslag på tidsbesparelse for næringsdrivende, spart lagringskostnad for regnskapsbransjen mv. slik at man på en systematisk måte kunne holde nyttevirkninger opp mot kostnadsvirkninger i denne saken.

4.3 Dersom instruksen er fraveket, er begrunnelsen dokumentert og avgjørelsen fattet av det ansvarlige forvaltningsorganets øverste leder, jf. utredningsinstruksens 1-4?

Det fremgår ikke at instruksen er fraveket.

4.4 Er tidlig involvering gjennomført dersom hensiktsmessig, jf. utredningsinstruksen 3-1?

Forslaget bygger på et innspill fra en arbeidsgruppe som består av representanter for Skatteetaten og næringslivet. Det ser ut til å være jobbet med standarden over lang tid og at de fleste berørte parter har vært trukket inn i dette arbeidet. Det er positivt. Imidlertid ser ikke kommuner og fylkeskommuner ut til å være involvert på et tidlig stadium, men det kan være gyldige grunner for dette som ikke fremkommer i høringsnotatet.

4.5 Er høringsforslaget forelagt for Regelrådet, jf. utredningsinstruksen 4-3?

Høringsforslaget er ikke forelagt Regelrådet, og vi ber om at fremtidige høringsforslag som påvirker næringslivet sendes til Regelrådet som høringsinstans.

5. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

Slik Regelrådet forstår saken, vil ikke kravet om bruk av standarden omfatte virksomheter som har mindre enn 5 mill. kroner i omsetning eks. merverdiavgift, med mindre disse har regnskapsinformasjon tilgjengelig på elektronisk form. Konsekvenser for små bedrifter er ikke særskilt diskutert i eget avsnitt. Det nevnes at, fordi standarden er formell og teknisk, kan det bli vanskelig å forstå hvilke opplysninger som rapporteres, særlig for mindre virksomheter. Departementet skriver som løsning at det har lagt vekt på at ordningen skal være enkel og rasjonell og integreres i den eksisterende portalen Altinn.

² [Veileder til utredningsinstruksen, Direktoratet for økonomistyring, mars 2016](#)

³ [Veileder i samfunnsøkonomiske analyser, Direktoratet for økonomistyring, 2014](#)

Regelrådet viser til at det var 27 783 foretak med 5-9 sysselsatte i 2013, ifølge statistikk fra SSB. Gjennomsnittlig omsetning for disse foretakene var 10,7 mill. kroner eksklusive mva, altså godt over grensen på 5 mill. kroner. Dette indikerer at mange små virksomheter vil bli berørt av tiltaket. Regelrådet har grunn til å tro at innføringen av en slik standard vil være relativt mer byrdefull for de små bokføringspliktige, særlig de som har gamle økonomisystemer. Det vil være nødvendig med opplæringsarbeid, teknisk bistand til oppgradering og eventuelt påløpte utgifter til investeringer i utskifting av programvare. Slike prosesser tar i praksis tid å gjennomføre.

Tilsvarende vil Regelrådet påpeke at innføringen av en standard vil være relativt mer byrdefull for de små leverandørene av økonomi- og regnskapssystemer, enn de store.

Innføringstidspunktet vil påvirke hvor byrdefull innføringen av standarden vil være for næringslivet. På bakgrunn av ovenstående vurderinger knyttet til små virksomheter, mener Regelrådet at bruk av standarden bør være frivillig i 2017 og først blir obligatorisk fra eksempelvis 1. januar 2018.

6. Er det nye eller endrede regelverket utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Nyttevirkningene og kostnadsvirkningene av forslaget kunne vært bedre beskrevet og da ville det være lettere å vurdere om målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet. Regelrådet vil likevel anta at tiltaket har så begrensede negative konsekvenser og en rekke nyttevirkninger som gjør at ulempene i tilstrekkelig grad oppveies av fordelene for næringslivet ved dette tiltaket, gitt at standarden først gjøres obligatorisk fra et senere tidspunkt.

7. Andre kommentarer

Regelrådet er positiv til forenkling og digitalisering. Det er imidlertid viktig at slike tiltak inngår i en helhetlig strategi, er samordnet godt fra myndighetenes side og gjennomføres slik at man oppnår gevinster også for næringslivet. Det er derfor positivt at departementet viser til at vedlikehold og utvidelse av bruk av standarden skal skje ved samarbeid med næringslivet for å sikre felles nytte. Det er også positivt at dette tiltaket inngår i Skatteetatens fremtidsstrategi. Regelrådet forutsetter at også andre aktuelle myndigheter er involvert i denne strategien slik at det offentlige fremstår som koordinert overfor næringslivet på dette feltet.

8. Samlet vurdering

Etter Regelrådets vurdering har utredningen enkelte svakheter, men beslutningsgrunnlaget om regelverkets påvirkning på næringslivet vil kunne bli forsvarlig med mindre endringer. Dette gjelder:

- Problemet som skal løses burde formuleres tydeligere i starten av notatet. Det bør også skrives noe om hvor alvorlig problemet er, og hva som er forventet framtidig utvikling dersom man ikke iverksetter tiltak (nullalternativet).
- Utredningen må inneholde en beskrivelse av hvilke andre alternativer som kan være relevante for å løse problemet.
- Positive og negative virkninger av tiltaket bør beskrives mer kvantitativt der mulig. Ofte kan grove anslag være bedre enn ingen anslag. Det bør vurderes om tiltaket har særskilte virkninger for offentlig næringsvirksomhet og slike virkninger bør eventuelt omtales. Videre bør usikkerheten rundt effektene av tiltaket omtales.
- Samlet nytte- og kostnadsvirkning av tiltaket bør vurderes systematisk opp mot hverandre slik at man tydeligere får frem at nytten er større enn kostnaden ved tiltaket.
- Forutsetningene for en vellykket gjennomføring kan med fordel diskuteres i et eget avsnitt.
- Effekter for små virksomheter burde beskrives grundigere. Slik vil man også kunne avdekke hvilket implementeringstidspunkt som vil være minst byrdefullt for næringslivet.

For å redusere byrdene for næringslivet ved innføringen av standarden, mener Regelrådet at bruken av standarden bør være frivillig i 2017 og først blir obligatorisk fra eksempelvis 1.1.2018.

Regelrådet vil anta at tiltaket har begrensede negative konsekvenser og en rekke nyttevirkninger som gjør at ulempene i tilstrekkelig grad oppveies av fordelene for næringslivet ved dette tiltaket, gitt at bruk av standarden først blir obligatorisk fra et senere tidspunkt.

Med hilsen

Joar Grimsbu
nestleder
Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Vedlegg: