

Regelrådets uttalelse

Om: Skattemeldingen for næringsdrivende på standardisert digitalt format

Ansvarlig: Skattedirektoratet



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Skattedirektoratet

Deres ref.:
2019/8405

Vår ref.:
19/00062

Dato:
03.05.2018

Vår saksbehandler:
Kristin Johnsrud

Uttalelse fra Regelrådet

Om: Skattemeldingen for næringsdrivende på standardisert digitalt format

Konklusjon: Utredningen har svakheter

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Ut i fra en samlet vurdering mener Regelrådet at utredningen har svakheter, jf. utredningsinstruksen pkt. 2-1 og 2-2.

Det er positivt at det gis en beskrivelse av det berørte næringslivet i høringsnotatet. De praktiske konsekvensene for næringslivet er gjennomgående godt beskrevet, men virkningene kunne vært nærmere konkretisert og tallfestet. Dette er en svakhet ved utredningen. Nyttvirkningene for næringslivet kunne med fordel også vært mer konkret beskrevet. Dette ville ha styrket beslutningsgrunnlaget vesentlig.

Problemstillingen og målet med forslaget er godt beskrevet, og forutsetninger for en vellykket gjennomføring er vurdert og gjort rede for. Regelrådet stiller imidlertid spørsmål ved om tidspunktet for ikrafttredelse er realistisk. Regelrådet registrer at prosjektet er i en tidlig fase, og at omtalen av hva forslaget faktisk innebærer er lite konkret. Videre skal også SAF-T være på plass i 2020. På denne bakgrunn vil Regelrådet anmode Skattedirektoratet om å ha tett kontakt med systemleverandører og brukere med hensyn til ikrafttredelse, og vurdere utsettelse om nødvendig.

Regelrådet finner det positivt at det er tatt hensyn til en del små virksomheter, og at innholdet i skattemeldingen gjennomgås med sikte på å fjerne opplysninger som Skatteetaten allerede har, har tilgang til gjennom andre eller ikke lenger har behov for.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen
Sandra Riise
leder av Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

1. Om forslaget som er sendt på høring

Skattedirektoratet sendte den 15. mars 2019 på høring forslag til endring i skatteforvaltningsloven § 8-15 første ledd for å gi hjemmel til å fastsette forskrift om at skattemeldinger skal gis på et standardisert digitalt format. Plikt til å levere skattemeldinger på standardisert digitalt format for næringsdrivende foreslås tatt inn i skatteforvaltningsforskriften ny § 8-2-7.

Skatteetaten skal i årene frem til 2021 utvikle en nye digital skattemelding for formues- og inntektsskatt (SIRIUS-prosjektet). Hensikten er at den skal bli enklere og mer forståelig for de næringsdrivende enn dagens skattemelding og gi bedre støtte ved levering. Den nye skattemeldingen vil få en temabasert inndeling av opplysningene og vil være bedre tilrettelagt for maskinell kommunikasjon mellom de næringsdrivendes systemer og Skatteetatens systemer.

2. Regelrådets prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker man gir uttalelser i. På denne bakgrunn prioriterer Regelrådet å uttale seg om et utvalg av saker.

Regelrådet viser til at forslaget gjelder levering av skattemelding og dermed vil gjelde alle næringsdrivende. Regelrådet registrerer imidlertid at virkningene vil kunne variere avhengig av om og i hvilken grad de næringsdrivende allerede i dag benytter systemløsninger for økonomi- og årsoppgjør. Forslaget får også virkninger for leverandører av økonomi- og årsoppgjørssystemer, regnskapsførere og revisorer.

3. Regelrådets vurdering av utredningen av konsekvenser for næringslivet

Det følger av Regelrådets vedtekter § 2 første ledd at Regelrådet skal ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Rådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Som grunnlag for vurderingen nedenfor har Regelrådet særlig tatt utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksen kapittel 2. Det vil si pkt. 2-1 Minimumskravene til utredning og pkt. 2-2 Omfang og grundighet. Regelrådet har også sett hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen pkt. 3-1.

3.1. Kostnadsvirkninger og nyttevirkninger for næringslivet

Skattedirektoratet gjør i høringsnotatet grundig rede for berørt næringsliv. Det er også gjort rede for hvor stor del av næringslivet som bruker gjeldende løsninger for levering av skattemelding. Regelrådet registrerer at virkningene av forslaget vil bli størst for dem som i dag ikke bruker en økonomi- eller årsoppgjørstjeneste og som ikke kan fortsette å bruke portalen «Næringsrapport skatt». Direktoratet har i høringsnotatet gjort rede for kostnadsnivået for bruk av basis økonomitjenester. Regelrådet registrerer at direktoratet også har gjort rede for virkningene for ulike typer av berørt næringsliv som for eksempel regnskapsførere, revisorer og systemleverandører.

Virkningene for næringslivet er imidlertid ikke konkretisert eller forsøkt verdsatt i høringsnotatet. Etter Regelrådets vurdering inneholder tallmaterialet nok opplysninger til å gjennomføre beregninger av kostnadene for berørt næringsliv. Også nytten for næringslivet kunne vært mer konkret gjort rede for. Dette ville ha styrket beslutningsgrunnlaget vesentlig.

3.2. Konkurranssevirkninger for næringslivet

Regelrådet kan ikke se at konkurransevirkninger for næringslivet er berørt i høringsnotatet. Regelrådet tviler imidlertid på om valget av innleveringsløsning for skattemeldingen vil ha særlig betydning for konkurransen mellom aktører i Norge. Et effektivt system for rapportering og innkreving av skatt kan imidlertid telle positivt for Norge som land å investere i.

3.3. Forenkling for næringslivet

Det fremgår av høringsnotatet at opplysningsinnholdet i den nye digitale skattemeldingen vil være basert på dagens skjema. Regelrådet finner det imidlertid positivt at Skatteetaten vil gjennomgå dette og fjerne de opplysninger som etaten allerede har tilgang til gjennom andre kilder. Og videre at det vil bli vurdert kritisk om det fortsatt er behov for alle de opplysningene som kreves i dag.

Direktoratet skriver i høringsnotatet at en ny skattemelding innebærer også at opplysningskravene blir gjennomgått og forenklet. Direktoratet skriver videre at det for de berørte personlige næringsdrivende, særlig innen primærnæring og transport, pågår en gjennomgang av kravene til innhold i rapporteringen med sikte på å forenkle denne. Direktoratet opplyser også at det i den forbindelse vil være dialog med representanter for de berørte bransjene. Dialogen vil også omfatte hva som vil være godt egnede rapporteringsmåter for disse næringsdrivende. Siktemålet er å komme fram til løsninger som vurderes som hensiktsmessige både for de næringsdrivende og for skattemyndighetene.

Etter Regelrådets vurdering er det positivt at direktoratet gjennomgår opplysningskravene og innholdet i rapporteringen med tanke på forenkling.

3.4. Digitalisering

Regelrådet registrerer at digitalisering er hovedbegrunnelsen for forslaget, og at digitaliseringen ser ut til å komme både store deler av næringslivet og Skatteetaten til gode. Det fremgår av høringsnotatet at etaten vil tilby en tjeneste for maskinell validering av innholdet i skattemeldingen for å avdekke og gi tilbakemelding om skattemeldingen oppfyller formalkravene og kravene til indre konsistens. Systemet vil også levere kvitteringer i direkte lesbar form i Altinn og en maskinell kvittering til det innleverende systemet. Det planlegges også at Skatteetaten umiddelbart kan foreta en automatisk kontroll av innholdet med tilbakemelding til den næringsdrivende om eventuelt behov for oppfølging som avdekkes i denne behandlingen. Etter Regelrådets vurdering er det på denne bakgrunn grunn til å tro at næringslivet som bruker denne løsningen vil få en enklere og bedre innleveringstjeneste med raske tilbakemeldinger om feil og mangler. Slik Regelrådet forstår det vil næringslivet imidlertid måtte endre eller oppgradere de aktuelle systemene. Dette vil ha en kostnad for næringslivet både investeringskostnader og administrative kostnader. Forslaget vil også medføre økte kostnader for systemleverandørene som må utvikle løsninger som oppfyller Skatteetatens krav og som kommuniserer med Skatteetatens systemer. Etter Regelrådets vurdering burde disse kostnadene vært beregnet i høringsnotatet.

3.5. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

Det fremgår av høringsnotatet at portalløsningen «Næringsrapport skatt» bare vil bli tilrettelagt for grupper av næringsdrivende der en slik løsning i betydelig grad er etterspurt. Direktoratet skriver at dette særlig gjelder mindre enkeltpersonforetak. Direktoratet har beregnet at ca. 156 000 næringsdrivende fortsatt vil kunne taste inn opplysningene i «Næringsrapport skatt» om de ønsker det. «Næringsrapport skatt» foreslås således ikke tilrettelagt for næringsdrivende med mer komplekse økonomiske forhold. Disse må ta i bruk et økonomissystem eller en tjeneste for årsoppgjør som støtter levering av skattemelding på digitalt format. Det anslås at ca. 30 000 næringsdrivende vil måtte endre innrapporteringsløsning for skattemeldingen.

Regelrådet finner et positivt at direktoratet fortsatt vil legge til rette for og videreutvikle portalløsningen for små virksomheter. På denne måten blir det opp til den enkelte næringsdrivende å avgjøre hvilken løsningen som er best tilpasset virksomhetens behov. Regelrådet vil imidlertid

bemerke at overgang fra inntasting i Altinn til «Næringsrapport skatt» også vil medføre økte kostnader for de berørte i en periode.

3.6. Alternative tiltak

Høringsnotatet inneholder ikke en drøfting av mulige alternative løsninger til standardisert digitalt format. Dette er en svakhet ved utredningen. Regelrådet antar imidlertid at denne beslutningen ble tatt i forbindelse med opprettelsen av SIRIUS-prosjektet. Likevel mener Regelrådet at Skattedirektoratet burde gjort rede for mulige alternative løsninger til standardisert digitalt format.

Høringsnotatet drøfter i noe grad muligheten for å la portalen «Næringsrapport skatt» fortsatt være tilgjengelig for flere næringsdrivende. Skattedirektoratet mener imidlertid at dette ikke er hensiktsmessig. Denne drøftelsen kunne etter Regelrådets vurdering vært grundigere og mer konkret.

Regelrådet mener på denne bakgrunn at utredningen av alternative tiltak har enkelte svakheter.

3.7. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Det fremgår av høringsnotatet at utviklingen av den nye skattemeldingen skjer i nær kontakt med interessentene og de som tilbyr standardsystemer for regnskap og økonomi. Etter Regelrådets vurdering er det viktig å ha et godt samarbeid med det berørte næringslivet for å sikre en vellykket implementering og gjennomføring av løsningen. Videre fremgår det at Skatteetaten vil gi rettleiding på skatteetaten.no som skal bidra til å formidle god forståelse av sammenhengen mellom innholdet i den nye meldingen og skattereglene, og bidra til å sikre en felles forståelse av de opplysningene som gis.

Tidspunktet for innføring er ikke drøftet nærmere i høringsnotatet. Slik Regelrådet forstår det skal systemleverandørene i løpet av ett knapt år levere en ny løsning for levering av skattemelding. I tillegg skal regnskapsførere og skatteyterne allerede fra 2020 ta i bruk det nye systemet for å kunne levere skattemelding i nytt format fra 2021. Dette kommer i tillegg til SAF-T som også skal være på plass i 2020. Regelrådet stiller spørsmål ved om fremdriftsplanen er realistisk, og vil også påpeke at omtalen av hva forslaget faktisk innebærer er lite konkret. Regelrådet vil anmode Skattedirektoratet om å ha tett kontakt med systemleverandører og brukere med hensyn til ikrafttredelse, og vurdere utsettelse om nødvendig.

Etter Regelrådets vurdering har utredningen av forutsetninger for en vellykket gjennomføring svakheter.

4. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Regelrådet finner det positivt at det er tatt hensyn til og gitt valgfrihet for små virksomheter med enkle forhold når det gjelder skattemeldingsløsning. Videre er det positivt at Skatteetaten har nær dialog med interessentene og de som tilbyr standardsystemer for regnskap og økonomi. Kostnaden for de om lag 30 000 næringsdrivende som nå må ta i bruk et økonomisystem eller et system som har støtte for årsoppgjør er imidlertid ikke beregnet. Kostnadene ved en slik løsning anslås i høringsnotatet til 50 til 200 kroner er måned per virksomhet. Forutsatt at disse tallene er reelle, at ikrafttredelsestidspunktet er realistisk og at det i tillegg ikke påløper nevneverdige investeringskostnader er det etter Regelrådets vurdering grunn til å tro at målene kan oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet i denne saken.