



Finansdepartementet
Postboks 8008 - Dep.
0030 OSLO

Dato: 28.09.2016
Vår ref.: 16-910/HH
Deres ref.: 14/3203 – PF 5

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

Finans Norge viser til Finansdepartementets brev av 28.06.16 vedlagt et høringsnotat om å innføre et standardformat for elektronisk innlevering av regnskapsmateriale ved bokettersyn. Formålet med forslaget synes å være standardisering av data som kommer inn til Skatteetaten.

1. Hovedpunkter

Finans Norge vil særlig fremheve følgende synspunkter:

- Vi er positive til standardisering og forenkling for næringslivet og mener at intensjonen bak forslaget er god.
- Konsekvensene av forslaget bør imidlertid utredes nærmere før det tas stilling til om eller i hvilken utstrekning det skal gjennomføres.
- Det må herunder avklares om ulempene ved tiltaket i tilstrekkelig grad oppveies av fordelene for næringslivet.
- Virkningen for finansbransjen bør vurderes særskilt som følge av de mange særlige utfordringer som berører denne sektoren.
- Hvis finanssektoren skal være underlagt bruk av formatet, er det behov for at det gjøres en rekke tilpasninger og avgrensninger i kravet. Det er også nødvendig med flere avklaringer knyttet til regelverket.
- Det må være en sammenheng mellom tidspunktet for regelsettingen og implementeringen, slik at næringslivet gis tilstrekkelig tid til å allokere adekvate ressurser samt foreta systemtilpasninger.
- SAF-T bør ikke innføres som en pliktig ordning før tidligst 2 år etter at avklarte krav foreligger.

2. Kort om forslaget

Departementet foreslår at det i ny § 7-8 i forskrift til bokføringsloven, innføres et krav om at bokføringspliktige som skal ha bokførte opplysninger elektronisk tilgjengelig etter bokføringsloven § 13b, skal kunne gjengi bokførte opplysninger i standardisert form. Bokføring defineres som registrering i regnskapssystemet av transaksjoner og andre regnskapsmessige disposisjoner som direkte påvirker eiendeler, gjeld, egenkapital, inntekter eller kostnader. Bokføringsloven § 13b har i dag et krav om at bokførte opplysninger som i utgangspunktet er tilgjengelig elektronisk, skal være tilgjengelig elektronisk i tre år og seks måneder etter regnskapsårets slutt. Bokføringspliktige som nevnt ovenfor som oppbevarer annet oppbevaringspliktig regnskapsmateriale elektronisk, skal også etter forslaget kunne gjengi slikt regnskapsmateriale i standardisert form.

Standardformatet som foreslås, bygger på OECD-anbefalingen «Standard Audit File Tax (SAF-T)», for utveksling av regnskapsdata. Den første versjonen av SAF-T er begrenset til å omfatte transaksjonselementene kontospesifikasjon (hovedbok) og kunde- og leverandørspekifikasjon (reskontro). Det fremgår av høringsnotatet at det kan være aktuelt å innføre nye versjoner av SAF-T senere som i tillegg inneholder informasjon om fakturadetaljer (versjon 2) og lager/varebevegelser (versjon 3). Dette er ikke tidfestet og heller ikke nærmere beskrevet innholdsmessig.

Skatteetaten skal bruke opplysningene som skal kunne gjengis i standard dataformat til kontrollformål. SAF-T formatet skal ikke erstatte den vanlige rapporteringen av ligningsdata, men opplysningene skal kunne oversendes til skattekontoret i forbindelse med bokettersyn etter forespørsel fra skatterevisor. Skattedirektoratet har ifølge høringsnotatet også planer om å benytte SAF-T i en større sammenheng for å oppfylle Skatteetatens fremtidsstrategi, med forenklinger for næringslivet som ett av hovedmålene. Det er ikke redegjort for hva dette innebærer. Næringslivet vil bli involvert i arbeidet ved en slik eventuell utvidelse.

3. Sammenheng mellom tidspunktet for regelsettingen og implementeringen

Det foreslås at endringen i bokføringsforskriften skal gjelde for bokføringsperioder som begynner 01.01.17 eller senere. Dette innebærer at næringslivet gis svært kort tid til implementering. Finans Norge vurderer den korte implementeringsperioden som lite tilfredsstillende. Det må være en sammenheng mellom tidspunktet for regelsettingen og implementeringen, slik at næringslivet gis tilstrekkelig tid til å foreta systemtilpasninger og mulighet til å hensynta nye krav i planleggingen av det kommende året. En lengre tidshorisont bidrar således til mer effektiv utnyttelse av ressurser samt at løsninger i større grad kan innarbeides i en helhet.

Det vises i flere sammenhenger til at standardformatet er eller vil tilbys av en rekke regnskapssystemer tilgjengelig i det norske markedet. Det skal dermed være enkelt for næringslivet å ivareta nytt krav til rapportering. En rekke finansielle foretak og trolig også mange ikke-finansielle foretak benytter ikke slike systemer og vil følgelig måtte utvikle løsninger for sammenstilling og

rapportering når regelverket er avklart. Generelt vil vi fremheve at det ikke kan forutsettes at næringslivet starter utviklingsarbeid for slike omfattende nye krav uten en tettere dialog før regelverket er fastsatt. Vi vil også peke på at det vil være behov for finansiering og ressurser for å kunne gjennomføre en slik endring som innføring av SAF-T innebærer.

Den korte implementeringsperioden innebærer utfordringer også for foretak som kjøper inn systemer fra eksterne leverandører. Vi viser til at VISMA, som er en av Nordens største leverandører av regnskapssystemer og har vært involvert i Skatteetatens SAF-T prosjekt, i sin høringsuttalelse gir uttrykk for at det vil være behov for bedre tid til implementering enn det er lagt opp til i forslaget.

På det nåværende tidspunktet mangler vesentlige avklaringer om kravene og fra vårt ståsted gjelder dette spesielt hva og hvordan finansinstitusjoner skal rapportere. Vi antar at det vil kreve tid å få avklart detaljer i rapporteringskravene, og mener at dette må skje i tett dialog med næringen. I denne sammenheng er det også viktig at myndighetene tydelig signaliserer både kortsiktig og fremtidig formål med rapporteringen. Det bør videre foreligge en tentativ plan for eventuelle fremtidige krav slik at de løsninger som finansinstitusjonene må utvikle også på en effektiv måte kan ivareta fremtidige krav.

SAF-T har vært tilgjengelig siden 2005 og vi forstår det slik at Skatteetaten har arbeidet med prosjektet i flere år. Finans Norge er positiv til standardisering og forenkling for næringslivet og mener at intensjonen bak forslaget er god. En eventuell innføring av SAF-T må imidlertid gjennomføres innenfor en tidsramme som er håndterbar for næringslivet. Vi har vanskelig for å se at det haster med å innføre standarden. Vi viser til at SAF-T så langt er innført i et begrenset antall land og at ingen av de andre nordiske landene har fastsatt en dato for innføring av SAF-T. Finans Norge mener at SAF-T ikke bør innføres som en pliktig ordning her i landet før tidligst 2 år etter at avklarte krav foreligger.

4. Konsekvensutredningen

Det fremgår i punkt 4 Økonomiske og administrative konsekvenser at innføring av et standard dataformat vil ha positive effekter for både Skatteetaten og 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 regnskapsførere kan forslaget i tillegg medføre lavere oppbevaringskostnader for historisk materiale, skriver departementet.

Finans Norge vil peke på at Regelrådets vurdering er at konsekvensutredningen har svakheter i forhold til kravene i utredningsinstruksens punkt 2-1 (Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt) og punkt 2-2 (Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets

virknings). Punkt 4.3 (Er høringsforslaget forelagt for Regelrådet) er ifølge uttalelsen fra Regelrådet av 01.09.16 ikke oppfylt.

Vi slutter oss fullt ut til Regelrådets uttalelse. Vårt syn er at forslaget bør utredes bedre før det tas stilling til om eller i hvilken utstrekning det skal gjennomføres. Det må herunder avklares om ulempene ved tiltaket i tilstrekkelig grad oppveies av fordelene for næringslivet. Vi synes ikke at dette i tilstrekkelig grad er belyst i høringsnotatet. Det er i denne sammenheng viktig at det tas utgangspunkt i et representativt utvalg av foretak. Både små- og mellomstore virksomheter og flere av de større bedriftene må inngå i utvalget. Vi vil i tillegg bemerke at den reduserte ressursbruken ved rapportering og kontroll som departementet viser til i hvert fall på kort sikt bare vil treffe bokføringspliktige som får bokettersyn fra Skatteetaten. Også dette må det tas hensyn til i en totalvurdering av om forslaget innebærer en besparelse for næringslivet.

Virkingen for finansbransjen bør vurderes særskilt som følge av de mange særlige utfordringer som berører denne sektoren. Vi vil utdype dette nærmere i punkt 5.

5. Særlige utfordringer for finansbransjen

Det fremgår av høringsnotatet at den norske versjonen av SAF-T er utviklet i fellesskap av Skatteetaten, næringslivet og regnskapsbransjen. Det er positivt at næringslivet er trukket inn i dette arbeidet. Finans Norge finner imidlertid grunn til å bemerke at finansnæringen ikke har vært involvert i arbeidet med å utvikle standarden eller hatt mulighet til å gi innspill til konsekvensutredningen.

Etter vår oppfatning bør det i det videre utredningsarbeidet ses spesielt på om eller i hvilken utstrekning forslaget skal gjøres gjeldende for finansbransjen. Noen land som har tatt i bruk SAF-T formatet har valgt å innføre unntak for finansinstitusjoner. Dette gjelder så vidt vi vet Luxembourg og Litauen. Det bør innhentes informasjon om bakgrunnen for at det er gitt unntak og foretas en vurdering av om tilsvarende unntak bør gjennomføres i Norge.

Vår vurdering er at hvis finanssektoren skal være underlagt bruk av formatet, er det behov for at det gjøres en rekke tilpasninger og avgrensninger i kravet. Det er også nødvendig med flere avklaringer knyttet til regelverket.

Tilpasninger og avgrensninger i kravet

Høringsnotatet drøfter ikke noen av de særlige utfordringer som berører finansbransjen. Finans Norge vil fremheve at finansinstitusjoner har vesentlig flere kunder og transaksjoner pr. dag enn de fleste andre bokføringspliktige virksomheter og leverer mange kompliserte tjenester og instrumenter. Dette påvirker regnskapssystemenes størrelse og systemkompleksitet og omfanget av data som vil omfattes av kravet om å gjengi bokførte opplysninger i standard format. Det må klargjøres hvilke transaksjonselementer fra hovedbok og reskontro finansinstitusjoner eventuelt skal

ta med i SAF-T filen. Vi vil påpeke at bankene foruten transaksjoner med kundene i forbindelse med egne produkter og tjenester, også forvalter kundenes transaksjoner med det øvrige næringslivet og enkeltpersoner. SAF-T filene vil for finansinstitusjoner bli svært store eller svært mange om det ikke gjøres noen avgrensninger i kravet.

Vi vil også peke på at finansinstitusjoner er underlagt omfattende krav til rapportering av ligningsdata til Skatteetaten i tillegg til rapportering av finansiell informasjon til andre offentlige etater som for eksempel Finanstilsynet og Statistisk sentralbyrå. Myndighetene får følgelig løpende levert en betydelig mengde data både om finansinstitusjonenes kunder og om finansinstitusjonenes egen virksomhet. Den omfattende løpende rapporteringen som finansinstitusjoner er pålagt innebærer at om kravet skal gjøres gjeldende for finansinstitusjoner, bør det kunne gjøres mer avgrenset enn for andre foretak. Det må ikke bli slik at innføring av SAF-T vurderes helt adskilt fra eksisterende rapportering og dermed kommer i tillegg til alt det som allerede innrapporteres. En slik løsning vil ikke innebære en forenkling for finansbransjen. Det er viktig at denne vurderingen ikke bare omfatter rapportering til Skatteetaten, men at også rapportering av finansiell informasjon til andre offentlige etater inkluderes.

Generelt vil vi påpeke at rapporteringene til de ulike offentlige etatene bør koordineres, slik at de rapporteringspliktige ikke bes om å gi de samme opplysningene flere ganger. Videre bør det vurderes om noen av de gjeldende rapporteringskravene kan fjernes når det innføres nye rapporteringskrav på det samme området.

Informasjonen skal sendes inn via Altinn. Vi vil peke på at høringsnotatet ikke gir informasjon om det er vurdert om Altinn vil være i stand til å håndtere så store mengder data som finansinstitusjoner skal kunne gjengi i standardisert form.

Struktur på rapporteringen

Vi vil bemerke at finansinstitusjoner ikke følger Norsk standard kontoplan (oppstilling for resultatregnskap og balanse) og at denne kontoplanen heller ikke passer for finansbransjen. Det brukes i dag flere ulike kontoplaner i finansnæringen. Eksempelvis har banker og forsikringsselskaper ulike næringsoppgaver og det er ulike oppstillingsplaner i årsregnskapsforskriftene for henholdsvis banker og forsikringsselskaper. Hvis finanssektoren skal være underlagt bruk av SAF-T, må det avklares hvilken kontoplan som skal gjelde for finansinstitusjoner. Vi vurderer det som ønskelig at finansnæringen blir involvert i et eventuelt arbeid med å utarbeide en felles kontoplan for finanssektoren.

Kunde- og leverandørspesifikasjon

Finansvirksomhet samt forsikringsselskaper og pensjonsforetak er etter henholdsvis § 8-13-3 og § 8-14-3 i bokføringsforskriften underlagt særlige krav når det gjelder utarbeidelse av kunde- og

leverandørspesifikasjon. Det følger av nevnte bestemmelser at finansvirksomhet samt forsikringsselskaper og pensjonsforetak kan benytte sine fagsystemer for å utarbeide spesifikasjoner som nevnt i bokføringsforskriften § 3-1 nr. 3 og 4 (det vil si henholdsvis kundespesifikasjon og leverandørspesifikasjon). Opplysningene må kunne spesifiseres i en form som sikrer at opplysningsplikten etter lov og forskrift kan ivaretas.

For forsikringsselskaper er det vanskelig å få frem slik informasjon som ligger i begrepet reskontro eller kunde- og leverandørspesifikasjon. Det er videre grunn til å stille spørsmål ved nytteverdien av denne informasjonen. Vi viser til delrapport III fra Bokføringsstandardstyret av 24.04.09 der følgende er uttalt i punkt 20.3.1.3:

«Det virker uhensiktsmessig å opprettholde et krav om utarbeidelse av kundespesifikasjon for kundeforhold i forsikringsselskaper, hvor kundeforholdet er registrert i et fagsystem som tilfredsstillende til kontoføring etter forsikringslovgivningen. Nytteverdien av et slikt krav for kontrollformål vil ikke stå i forhold til selskapenes kostnader forbundet med overholdelsen av et slikt krav. Dette begrunnes særlig med at det erfaringsmessig ikke vil være de lovbestemte kundespesifikasjonene som vil bli benyttet dersom myndighetene ønsker å se nærmere på et kundeforhold i et forsikringsselskap.»

Konsekvenser

Heller ikke i konsekvensanalysen som er presentert i punkt 4.2 i høringsnotatet er de særlige forhold som berører finansbransjen omtalt. Det uttales at SAF-T vil innebære at overlevering av regnskapsmateriale skal skje i et standardisert dataformat og at for næringslivet vil dette medføre økt effektivitet og redusert ressursbruk ved rapportering og kontroll. Standardisering vil i henhold til høringsnotatet også kunne bidra til styrket internkontroll. Det anføres at samlet vil dette kunne bidra til reduserte kostnader til rapportering og løpende ajourhold.

Vi mener at det på nåværende tidspunkt ikke er mulig å konkludere med at innføring av SAF-T vil bidra til reduserte kostnader til rapportering og løpende ajourhold i finansbransjen. Dette spørsmålet krever nærmere utredning. Vi viser til punktet ovenfor om behovet for tilpasninger og avgrensninger i kravet samt at det er flere spørsmål knyttet til regelverket som må avklares.

I høringsnotatet vises det også til at sikkerhet og konfidensialitet rundt datamaterialet er svært viktig for næringsdrivende. Store mengder data vil stille strenge krav til systemer og retningslinjer for å forhindre at data kommer på avveie. Samfunnsutviklingen vil stille strenge krav til sikkerhet mot datakriminalitet og hacking mv.

Vi er enig i at sikkerhet og konfidensialitet rundt datamaterialet er vesentlig. Dette spørsmålet er av særlig stor betydning hvis det ikke innføres avgrensninger i rapporteringskravet for finansnæringen. Finansinstitusjonene må være sikre på at informasjonen ikke kommer på avveie eller blir benyttet i andre sammenhenger enn det som er formålet med å gi dataene til myndighetene.

Videre bemerkes det i høringsnotatet at det er viktig at SAF-T ikke innebærer at næringslivet påføres økte byrder i form av nye plikter og økte kostnader. Det pekes på at kostnaden for systemutvikling kan bli veltet over på de næringsdrivende som umiddelbart ikke kan se å få de store fordelene. Vi slutter oss til denne vurderingen. Det er behov for løsninger som reelt sett innebærer en forenkling for næringslivet.

Implementeringstidspunkt

Høringsnotatet gir inntrykk av at det vil være enkelt for næringslivet å innføre SAF-T og at innføring av formatet fra 01.01.17 innebærer at de bokføringspliktige gis god tid til implementering av standarden. Det er som redegjort for i punkt 3 ovenfor et betydelig arbeid som må gjøres i finansinstitusjonene for at de skal kunne fremstille regnskapsdata i SAF-T format. Som følge av at finansbransjen ikke har vært involvert i utredningsarbeidet, regelverket trenger avklaring på flere punkter og heller ikke er endelig vedtatt er arbeidet med systemtilpasninger ikke startet. Slik vi ser det vil det ikke være mulig for finansinstitusjonene å fullføre dette arbeidet innen 01.01.17.

Vi viser til at finansinstitusjonenes regnskapssystemer i stor grad er spesialtilpasset eller egenutviklet. Videre er disse institusjonenes systemløsninger typisk slik at mange regnskapstransaksjoner skapes i fagsystemer og at eventuell levering av opplysninger fra disse kompliserer arbeidet som skal gjøres. Dette betyr at det er tid- og ressurskrevende å foreta endringer. Hvor lang implementeringstid det vil være behov for vil avhenge av kravets innhold og hvor raskt regelverket blir avklart. Vår vurdering er som redegjort for i punkt 3 at kravet ikke bør innføres som en pliktig ordning før tidligst 2 år etter at avklarte krav foreligger.

Vi vil også peke på at SAF-T kommer i tillegg til mange andre nye krav til finansbransjen som nylig er innført eller vil bli innført i nær fremtid og som krever omfattende systemendringer. Blant annet gjelder dette FATCA, CRS, ISO prosjektet, IFRS 9, IFRS 16, land-for-land rapportering, ny bank- og forsikringsstatistikk samt innkreving av Trafikkavgift til staten (TA). Målet må være at finansinstitusjonene skal rapportere opplysninger av god kvalitet. Dette fordrer at det gis tilstrekkelig tid til utvikling og implementering av nye løsninger for å ivareta kravene.

6. Avslutning


Finans Norge mener at intensjonen bak forslaget er god. Forslaget bør imidlertid utredes nærmere før det tas stilling til om eller i hvilken utstrekning det skal gjennomføres. Det må herunder avklares om ulempene ved tiltaket i tilstrekkelig grad oppveies av fordelene for næringslivet.

Vår vurdering er at virkningen av tiltaket for finansbransjen bør omtales særskilt i utredningen som følge av de mange særlige utfordringer som berører denne sektoren. Finansnæringen deltar gjerne i et slikt utredningsarbeid.

Det er viktig at næringslivet gis god tid til implementering. SAF-T bør ikke innføres som en pliktig ordning før tidligst 2 år etter at avklarte krav foreligger.

Med vennlig hilsen

Finans Norge



Per Erik Stokstad
fagdirektør



Herborg Horvei
fagsjef