

Justitiedepartementet  
Enheten för fastighetsrätt och Associationsrätt  
103 33 Stockholm

Kopia  
Finansdepartementet  
Näringsdepartementet

2017-08-30

## Bokföringslagen behöver moderniseras

### Frågan

Skatteverket kom nyligen med ett ställningstagande som på nytt aktualiserade behovet av en modernisering av Bokföringslagen (BFL). Reglerna i BFL är dåligt anpassade till befintliga tekniska möjligheter och utvecklingen i näringslivet. Företagens administrativa börda skulle kunna lättas väsentligt bara med hjälp av relativt sett små justeringar i regelverket. Svenskt Näringsliv anser att regeringen snarast bör tillsätta en utredning med uppdrag att föreslå förenklingar och förbättringar i BFL. Utredningen bör särskilt se över arkiveringskraven och kraven på årsbokslut i syfte att anpassa lagstiftningen till modern teknik och näringslivets behov.

### Bakgrund och problembeskrivning

Sedan tillkomsten av nuvarande BFL 1999 har den tekniska utvecklingen på redovisningsområdet gått mycket fort. De nya erbjudandena på marknaden för redovisningsprogram och redovisningstjänster är både kostnadseffektiva och enkla. Många leverantörer inriktar sig särskilt på mindre företag som har behov av en helhetslösning för administrationen. Moderna bokföringssystem blir dessutom i allt större utsträckning självlärande. Genom digitala tjänster kan småföretagare sköta en stor del av ekonomiarbetet genom enkla knapptryck på mobiltelefonen. Även elektronisk arkivering av räkenskapsinformation kan numera handhas både effektivt och säkert. Den positiva utvecklingen hämmas dock av en på flera sätt föråldrad lagstiftning. Det är förvånansvärt med tanke på att Sverige är ett land med en i många andra avseenden hög digital mognad.

Företag och koncerner som bedriver gränsöverskridande verksamhet upplever de svenska arkiveringskraven som både stränga och omoderna i jämförelse med många andra likvärdiga länders. Att det fortfarande finns stora restriktioner på själva den geografiska platsen för arkivering framstår i dagens digitaliserade värld som förbryllande. Att många handlingar enligt gällande bokföringsregler rent fysiskt måste förvaras i Sverige medför dessutom att väsentliga mängder pappersdokument måste fraktas till och från Sverige. Det får inte bara konsekvenser för företagets kostnadsmassa och administrativa börda utan även för miljön.

Vid sidan om arkiveringsreglerna anser Svenskt Näringsliv att BFL behöver ses över i syfte att underlätta den administrativa bördan för årsbokslutsföretag och göra bokföringsreglerna mer teknikneutrala.

Behovet av en utredning för att förenkla och förbättra BFL har tidigare uppmärksammats. Redovisningsutredningen hade bl.a. ett uppdrag att se över vad som kan göras för att förenkla redovisningen för företagen. I utredningens slutbetänkande identifierades vissa frågor som rör företagets löpande bokföring och bestämmelserna i BFL (SOU 2015:8, s.427-431). FAR har därefter i en hemställan till Justitiedepartementet i december 2015 påtalat behovet av en översyn av BFL. Trots detta har inga åtgärder vidtagits ännu.

Det är beklagligt att inte mer gjorts för att avlägsna de uppenbara regleringsmässiga hinder som finns för att företag ska kunna tillgodogöra sig de möjligheter som teknikutvecklingen erbjuder. Det kan i sammanhanget uppfattas som paradoxalt att Regeringen – bl.a. i syfte att underlätta aktiebolagens uppgiftslämnande – under sommaren 2016 gav Bolagsverket i uppdrag att skapa en tjänst för elektronisk ingivning av årsredovisningar. Den potentiella förenkling som elektronisk ingivning av årsredovisningen innebär är dock högst marginell i jämförelse med den stora förbättringspotential som finns på BFLs område. Risken är tvärtom att elektronisk ingivning av årsredovisningen av många företag kommer att uppfattas som direkt betungande. Att de uppenbara möjligheter till effektivisering och kostnadsbesparingar för företagen som ändrade bokföringsregler skulle innebära så länge har ignorerats av lagstiftaren är således svårt att förstå.

## Form för bevarande av räkenskapsinformation

Enligt arkiveringskraven i 7 kap. BFL ska räkenskapsinformation som tagits emot från någon annan, exempelvis fakturor, bevaras i den form som det togs emot av företaget. Lagen skiljer på räkenskapsinformation i vanlig läsbar form (papper), mikroskrift som kan läsas med förstoringshjälpmedel och annan form som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel (maskinläsbart medium). Räkenskapsmaterialet ska sparas i sju år men material som mottagits från någon annan, exempelvis i pappersform får föras över till en annan betryggande form från och med det fjärde året efter utgången av det kalenderår då räkenskapsåret avslutades. Det innebär att allt räkenskapsmaterial som mottagits i pappersform måste arkiveras i sin ursprungliga fysiska form i tre år efter det räkenskapsår materialet tagits emot och bokförts.

I juni 2017 kom Skatteverket med ett ställningstagande (Dnr 202 279841-17/111) som bl.a. belyser vad som gäller i fråga om arkivering av kvitton som tagits emot av anställda som gjort olika former av utlägg i tjänsten. Frågan hänger ihop med avdragsrätten för mervärdesskatt och har av många uppfattats som oklar. I ställningstagandet, som baseras på bestämmelserna i BFL, tydliggörs att kravet på att räkenskapsmaterial ska bevaras i den form det tagits emot av företaget innebär att exempelvis papperskvitton som tagits emot av anställda i samband med utlägg för taxi, logi, m.m. under tjänsteresor ska bevaras i sin ursprungsform.

## Bakgrunden till nuvarande bestämmelser

Föregångaren till nuvarande bestämmelser – 1975-års bokföringslag – möjliggjorde för bokföringsskyldiga att direkt överföra räkenskapsmaterial som mottagits i maskinläsbar form till papper eller mikroskrift för arkivering. Motivet för denna möjlighet var att det ansågs kunna innebära ett problem och vara kostnadskrävande för bokföringsskyldiga att bevara maskinläsbart material. Vid tidpunkten för lagens tillkomst bedömdes således arkivering i

pappersform eller mikroskrift vara mindre riskfyllt än arkivering av maskinläsbara handlingar. Det ansågs därför finnas ett behov av att möjliggöra överföring till papper eller mikroskrift.

Vid genomförandet av nuvarande BFL slopades möjligheten att direkt föra över material som tagits emot i maskinläsbar form till papper. Som skäl för borttagandet av regeln angav lagstiftaren att det vid överföring till papper eller mikromaterial finns en viss risk att räkenskapsinformationens kvalitet försämras. Med hänsyn till att bevarande av maskinläsbart material ansågs medföra praktiska problem och höga kostnader för bokföringsskyldiga infördes istället nuvarande möjlighet att förstöra den maskinläsbara formen efter de första tre åren (prop. 1998/99:130, s. 272-273). Förarbetena till BFL innehåller inte några överväganden kring behovet av överföring av räkenskapsmaterial från pappersform till elektronisk form – dvs. i den riktning som torde vara mest relevant idag. Detta kan tolkas som att lagstiftaren, vid regleringens tillkomst, inte förutsåg det kommande behovet av och fördelarna med elektronisk arkivering. Utgångspunkten för analysen var istället att det var överföring i den riktning som tidigare varit tillåten, från elektronisk form till papper eller mikroskrift, som skulle komma att efterfrågas av de bokföringsskyldiga och därmed bli aktuell efter de första tre åren.

Mot bakgrund av nuvarande möjligheter till elektronisk arkivering framstår de skäl och överväganden som legat till grund för det gällande regelverket som väsentligt föråldrade. På samma sätt som det tidigare ansågs resurskrävande för företag att bevara räkenskapsinformation i form av maskinläsbart material är det idag både ineffektivt och dyrt att bevara information i pappersform. Det är dessutom svårt att hävda att förvaring av papperskvitton på något sätt skulle vara säkrare än elektronisk förvaring.

#### Möjliggör direkt överföring till elektronisk form

Svenskt Näringsliv anser att det bör införas en möjlighet att direkt föra över räkenskapsinformation som tagits emot på papper till elektronisk form. I synnerhet vad gäller hantering av utlägg och reseräkningar finns det stora potentiella effektivitetsvinster med en sådan regel. Hantering och arkivering av kvitton som mottagits av företagets personal för utlägg i tjänsten tar mycket administrativa resurser i anspråk. Om det nuvarande kravet på arkivering i pappersform slopades skulle det vara möjligt för personal som gör utlägg i tjänsten att registrera fotokopior på kvitton i reseräkningssystemet. Detta är tillåtet i många andra EU-länder och de moderna reseräkningssystem som används av svenska företag är typiskt sett redan förberedda för detta. Många av våra medlemsföretag vittnar om att en sådan reform skulle innebära en betydande administrativ lättnad såväl för företaget som de anställda.

Utökade möjligheter till elektronisk arkivering skulle även underlätta på andra sätt för företagen. Trots att räkenskapsinformationen i stor utsträckning numera är helt elektronisk är det fortfarande mycket vanligt att fakturering sker i pappersform. För större företag avser verifieringar i pappersform i synnerhet mindre belopp i bokföringen. De administrativa kraven avseende sådana mindre bokföringsposter står därmed inte i proportion till den beloppsmässiga betydelsen av posterna. Kostnaderna för arkivering kan för en stor koncern uppgå till ett par miljoner kronor om året, då bara det fysiska utrymmet som krävs för förvaring av de tiotusentals kartonger med dokument som det konkret är fråga om kan vara mycket stort. Samtidigt förekommer det i princip aldrig att materialet efterfrågas från myndigheternas sida. De kontroller som Skatteverket genomför baseras exempelvis i princip uteslutande på den elektroniska kopian av informationen – även under den tid som kravet på arkivering i pappersform löper. Den pappersbaserade dokumentationen fyller inte heller

någon funktion för företagen själva eller deras revisorer, utan många uppger att materialet står helt orört under den period det förvaras.

Det är enligt Svenskt Näringslivs uppfattning mycket svårt att hitta argument för att bevarande på papper skulle vara mindre riskfyllt än elektroniskt bevarande med de möjligheter till säkerhetskopiering etc. sådan förvaring innebär. Kravet på arkivering i pappersform är dessutom motsägelsefullt vad gäller vanliga kassakvitton. Det är välkänt att kvaliteten på dessa handlingar i regel är så låg att de inte är möjliga att läsa mer än något eller ett par år efter att de upprättats.

Sammanfattningsvis saknas det enligt Svenskt Näringslivs uppfattning grund för att behålla kravet i BFL på att räkenskapsinformation som tagits emot i pappersform ska bevaras i den formen. Det bör därför införas en möjlighet att omedelbart överföra räkenskapsinformation som mottagits i pappersform till elektronisk form.

## Platsen för förvaring

All räkenskapsinformation ska enligt huvudregeln i 7 kap. BFL förvaras i Sverige. Räkenskapsinformation som sparas på maskinläsbara medier kan under vissa förutsättningar förvaras utanför Sverige. Platsen ska då anmälas till Skatteverket eller Finansinspektionen. Någon möjlighet att varaktigt förvara dokument (exempelvis pappersfakturor) eller mikroskrift utomlands finns dock inte (prop. 2003/04:26, s. 126). Sådant material måste alltså skickas tillbaka till Sverige i den mån det av administrativa skäl tillfälligt behöver förvaras utomlands.

## Bakgrunden till kravet på arkivering i Sverige

De svenska bokföringsreglerna har traditionellt varit mycket restriktiva. Fram till inte alltför länge sedan var det inte möjligt att alls förvara räkenskapsinformation utanför Sveriges gränser. Den nuvarande möjligheten att under vissa omständigheter förvara maskinläsbara medier, utrustning och system utanför Sverige infördes först 2004 som en följd av ändringar i EU:s faktureringsregler (rådets direktiv 2001/115/EG om ändring av direktiv 77/388/EEG i syfte att förenkla, modernisera och harmonisera kraven på fakturering när det gäller mervärdesskatt). Sverige hade då inte något annat val än att tillåta lagring av elektroniska fakturor utanför Sverige (prop. 2003/04:26, s. 98), då direktivet innebar bindande regler för medlemsstaterna. Sverige utnyttjade dock de möjligheter att införa de begränsningar på förvaring utomlands som direktivet medgav. För de företag som valde att förvara material utomlands infördes det därför ett krav på att meddela platsen för förvaring till Skatteverket eller Finansinspektionen. Möjligheten till förvaring utomlands begränsades vidare till att enbart omfatta elektroniska fakturor. Dessutom begränsades de länder där förvaring kan ske till sådana med vilka det finns ett avtal om rättsligt instrument om ömsesidigt bistånd liknande det som finns inom EU. Det infördes också ett krav på att lagringen ska ske på ett sådant sätt som säkerställer en fullständig åtkomst on-line av uppgifterna.

Som skäl till de restriktiva reglerna om förvaring av räkenskapsinformation har hänvisats till borgenärernas och det allmännas intresse samt att information ska vara möjlig att ta fram vid framtida konkursförfaranden, vid skatterevisioner eller i förundersökningar i brottmål. För att tillgodose dessa behov ansågs det mest ändamålsenligt att informationen (oavsett form) förvaras inom Sverige. Det har också angivits att möjligheterna att tillgodose de kontroll- och bevisintressen som bär upp bokföringsreglerna allvarligt skulle försvagas om materialet utan begränsningar fick föras utomlands (prop. 1998/99:130 s. 268-269).

## Gör det enklare att förvara räkenskapsmaterial utanför Sverige

Idag är det allt vanligare att företag använder sig av molnbaserade ekonomisystem. Dessa system bygger på internetbaserad arkivering och informationen kan genom kopiering flyttas mellan olika servrar belägna på olika geografiska platser. Nuvarande krav på att företaget ska uppge den exakta adressen för utomlands förvarad räkenskapsinformation är svårförenliga med de säkerhetsföreskrifter som innebär att platsen för var en server är lokaliserad inte kan uppges. Många programvaruleverantörer har löst detta genom att dagligen kopiera allt räkenskapsmaterial från svenska användare och som lagras på servrar utanför Sverige för att sedan lägga informationen på en server i Sverige. Detta är beklagligt, inte minst för mindre företag med begränsade resurser att lägga ned på datakapacitet, säkerhetskopiering, arkivering och annan ekonomihantering. Eftersom säkerhetskopieringen sker via internet kan det dessutom vara svårt att fastställa vilken version av informationen som i lagstiftningens mening ska betraktas som original och vad som utgör kopia.

Ytterligare ett problem för många företag är att räkenskapsinformation som mottagits i pappersform överhuvudtaget inte kan förvaras utanför Sverige annat än tillfälligt. Det är vanligt att redovisningsfunktionen i större företag och koncerner är centraliserad och förlagd till ett eller flera gemensamma serviceställen. Kravet på att verifikationer måste förvaras i Sverige innebär att centraliserade koncernfunktioner som är förlagda utomlands – som sköter redovisningen för all verksamhet inom en viss region – måste införa särskilda rutiner för den svenska verksamheten. Det kan exempelvis innebära att fakturor som mottas i pappersform – vilket fortfarande är vanligt förekommande – anländer direkt med post till det land där bokföringen sker. Handlingarna måste därefter skickas till Sverige för arkivering. Det handlar i praktiken om mycket stora mängder dokument som på detta sätt skickas till Sverige, ofta med lastbil.

Svenskt Näringsliv anser att bestämmelserna i BFL om fysisk plats för arkivering är förlagade. Med dagens möjligheter till elektronisk arkivering finns inte samma behov av strikt reglering av den geografiska platsen för arkivering. Ett slopat krav på att adressen för förvaring av elektronisk räkenskapsinformation utanför Sverige ska anmälas till en myndighet skulle underlätta väsentligt för såväl företag som leverantörer av redovisningssystem. Kravet på att räkenskapsinformation i pappersform ska förvaras i Sverige måste också ses över. En lösning skulle kunna vara att tillåta direkt överföring av informationen till elektronisk form, i enlighet med tidigare beskrivning, så att pappersdokumenten inte behöver sparas.

Ett syfte med kravet på att arkivering ska ske i Sverige är att det i efterhand ska gå att få fram informationen för att exempelvis skattemyndigheter och borgenärer ska kunna genomföra kontroller eller för att utreda ekonomisk brottslighet. Enligt vår uppfattning är det inte troligt att exempelvis Skatteverkets möjlighet att göra revisioner påverkas av om platsen för förvaring av räkenskapsinformation i förväg är känd eller inte. Det centrala för att kunna säkerställa behovet av kontroll borde istället vara att kravet på omedelbar åtkomst av handlingarna är uppfyllt och att förvaringen sker på ett betryggande sätt. Var servern är placerad är i sammanhanget av betydligt mindre betydelse. I tillgänglighetssynpunkt torde pappersinformation som förvaras i ett arkiv på avlägsen plats i Sverige vara betydligt sämre än elektronisk information som arkiverats elektroniskt, oavsett var servern är placerad geografiskt.

Vad gäller utredningar om bokföringsbrott är den försvårande omständigheten i regel inte att räkenskapsinformation förvaras utanför landets gränser, utan snarare att informationen helt saknas. Ett krav på förvaring i Sverige är inte ett svar på problemet med avsaknad av

bokföring. Det är enligt Svenskt Näringsliv inte rimligt att den överväldigande majoriteten företag ska belastas med krav vars motiv inte står i rimlig proportion med det merarbete och de kostnader som regelverket medför. Möjligheten att förvara räkenskapsinformation utanför Sverige bör därför underlättas.

## Bestämmelser om årsbokslut

Bestämmelserna om årsbokslut i BFL omfattar de allra minsta företagen som inte upprättar årsredovisning, i princip enskilda näringsidkare och handelsbolag som inte uppfyller storleksvillkoren för större företag. Bland dessa finns många nystartade verksamheter och för många av dem som bedriver företag i denna kategori är de ekonomiska möjligheterna att anlita konsult hjälp begränsade. Behovet av enkla regler om årsbokslut är därför särskilt stort. Svenskt Näringsliv anser att bestämmelserna inte bör vara mer komplicerade än att en normalt insatt företagare själv relativt enkelt ska kunna sätta sig in i hur ett årsbokslut ska upprättas. Lagstiftningen ger dock inte utrymme för normgivaren Bokföringsnämnden att ta fram sådana enkla regler.

Ett centralt motiv bakom Bokföringsnämndens allmänna råd om årsredovisning i mindre företag K2 är behovet att ett förenklat och regelbaserat regelverk för mindre företag med enklare förhållanden. K2 innehåller därför mycket få av de valmöjligheter som årsredovisningslagen medger och inslaget av bedömningar är begränsat. Det är lämpligt att företag som upprättar årsbokslut omfattas av ett liknande regelverk. Bestämmelserna om årsbokslut i BFL bygger dock rent tekniskt på hänvisningar till årsredovisningslagens (ÅRLs) regler. Många av de bestämmelser i ÅRL som BFL hänvisar till innebära att bedömningar och val måste göras av den bokföringsskyldige. Ett exempel är hänvisningarna till årsredovisningslagens bestämmelser om avskrivning och nedskrivning av anläggningstillgångar. Svenskt Näringsliv anser att det bör införas särskilda bestämmelser om årsbokslut i BFL som inte hänvisar till ÅRL och som är särskilt anpassat till de mycket små företagens behov.

## Vilka krav ställer EU-rätten?

Enligt Svenskt Näringslivs bedömning saknas det hinder i EU-rätten att genomföra de förändringar av bokföringsreglerna som diskuterats ovan. Några EU-gemensamma bokföringsregler motsvarande regelverket i BFL finns inte. Den EU-rättsliga regleringen på mervärdesskatteområdet ställer dock vissa krav på arkivering av fakturor.

Av EU:s mervärdesskattedirektiv (Rådets direktiv 2006/112/EG) framgår att en beskattningsbar person ska lagra såväl utfärdade som mottagna fakturor (art. 244). En beskattningsbar person enligt mervärdesskattedirektivet är en fysisk eller juridisk person som är skattskyldig till moms och omfattas i regel även av bokföringsskyldighet. Definitionerna av beskattningsbar person respektive bokföringsskyldighet är dock inte helt samstämmiga. Alla beskattningsbara personer är därmed inte bokföringsskyldiga, och vice versa. Hur länge och i vilken form fakturorna ska bevaras är inte reglerat i mervärdesskattedirektivet utan lämnas till medlemsstaterna själva att avgöra. Vad gäller platsen för förvaring anger direktivet att det är upp till den beskattningsbara personen själv att avgöra var fakturorna ska förvaras, så länge dokumentationen utan dröjsmål kan hållas tillgänglig (art. 245). Äktheten i de lagrade fakturornas ursprung, innehållets integritet, dvs. att fakturans innehåll inte ändrats, samt fakturornas läsbarhet ska också kunna säkerställas under lagringsperioden (artikel 246). Mervärdesskattedirektivets krav på arkivering av fakturor har genomförts i svensk rätt genom mervärdesskattelagen (11 a kap.) Vad gäller tid, plats och form för arkivering hänvisar mervärdesskattelagen till bestämmelserna i BFL.

Sammanfattningsvis kan konstateras att EU-rätten varken kräver arkivering i Sverige eller att originalhandlingar ska bevaras för att exempelvis avdragsrätt för moms ska föreligga. Att det saknas EU-rättsliga hinder för att reformera BFL bekräftas dessutom av hur regelverket ser ut i andra länder i EES. Enligt norska och finska bokföringsregler är det möjligt att föra över pappersdokument till elektronisk form direkt i samband med att de mottas. Detta gäller inte bara fakturor och andra dokument som mottas direkt av företaget, utan även kvitton som mottas av personal för utlägg i tjänsten. I praktiken innebär det att elektronisk arkivering är möjligt i Finland och Norge för all räkenskapsinformation under hela arkiveringstiden. I Tyskland och Italien gäller att elektroniskt mottagen information också ska lagras elektroniskt. Däremot finns det i dessa länder inte något hinder mot att information som mottagits i pappersform förs över till elektronisk form i samband med mottagandet.

### Behov av utredning

Svenskt Näringsliv anser sammanfattningsvis att en utredning snarast bör tillsättas med uppdrag att föreslå de ändringar i BFL som är nödvändiga mot bakgrund av den digitala utvecklingen och företagens behov av enkla regler. Lagstiftningen bör i så stor utsträckning som möjligt göras teknikneutral. Direkt överföring av räkenskapsmaterial som tagits emot på papper till en elektronisk kopia bör underlättas. Bestämmelserna om geografisk plats för förvaring av räkenskapsmaterial måste också reformeras med hänsyn till dagens redovisningssystem som i allt större utsträckning bygger på molnbaserad arkivering. I samband med en översyn av BFL bör lämpligen även de övriga problemområden som lyfts upp av redovisningsutredningen behandlas och lagstiftningen rent allmänt ses över i syfte att hitta möjligheter till förenklingar för företagen och lätta på regelbördan, inte minst för de mycket små företagen som upprättar årsbokslut.

SVENSKT NÄRINGSLIV



Sofia Bildstein-Hagberg