



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Deres ref.:
10/4626 SL HS/rla

Vår ref.:
Fs1220/hko

Dato:
25. mai 2012

Høring – forslag til nytt regelverk for kassasystemer

Det vises til departementets høringsbrev av 15. februar 2012 der det bes om kommentarer til forslag til nytt regelverk for kassasystemer. Saken er behandlet av NARFs fagutvalg.

Rapporten tegner et dystert bilde av tilstanden blant deler av kontantomsetningsbransjen samt deres systemleverandører, og underbygger behov for tiltak. NARF stiller seg bak målsetningen med forslaget. Bekjempelse av svart økonomi er en vesentlig samfunnsinteresse, og det er naturlig å se på hvilke virkemidler som kan legges i regelverket for å hindre at illojale aktører holder kontantomsetning utenfor beskatning mv. Det er likevel et spørsmål hvor vidtrekkende tiltakene skal gå, både med hensyn til omfang og nedslagsfelt, sett opp mot effekt (kost/nytte).

Overordnede betraktninger

NARF støtter at det innføres en kassasystemlov som ansvarliggjør systemleverandørene gjennom krav til systemfunksjonalitet mv. Dersom man får bukt med mulighetene for å manipulere systemene, vil det være et godt skritt på vei til målet. Vi synes også det fremføres gode argumenter for å velge en regelbasert fremfor en teknisk basert løsning. Herunder støttes forslaget om avgivelse av en produkterklæring.

For de bokføringspliktige går forslaget langt i å pålegge nye og sterkt kostnadsdrivende byrder. Samtidig er de lagt opp til å ramme alle med kontantomsetning likt, og inkluderer dermed også alle dem som allerede driver hvitt. Den vedlagte Steria-analysen opererer med et svært høyt nyttetall. Det ligger imidlertid en stor usikkerhetsfaktor i vurderingen, ikke minst knyttet til variablene for utenomholdt omsetning og hvilken adferdsendring reglene vil gi. Vurderingen av kostnader hevdes å være romslig vurdert, etter vårt skjønn er faktum motsatt – vi tror kostnadene er undervurdert. Tallene som er presentert i analysen fremstår som nærmest tilfeldige, svakt fundert og uten tilstrekkelig realitetsvurdering. Analysen synes uegnet som indikator for nåverdi av regelverksendringene. Noen eksempler fra rapporten sammenlignet med datauttrekk fra Ravninfo.com, nevnte tall er pr år:

- For store deler av utvalget vil kontantomsetningen være forsvinnende liten som andel av sektorens totale omsetning. Dette gjelder særlig agentur- og engrosvirksomheter (hele næringsgruppe 46), som alene utgjør ca 900 mrd i omsetning i følge innsendte regnskapstall for 2010/2011. Beregnet totalomsetning er opplyst til 1.200 mrd kroner. All omsetning i

næringsgruppene er medtatt som kontantomsetning i analysene, og gruppen som hovedsakelig er uten relevans ser ut til å kunne utgjøre 75 %.

- Den samlede stipulerte kontantomsetning på 1.200 mrd vil utgjøre ca kr 550.000 pr husstand pr år (ut fra 2,2 mill husstander i følge SSB).
- Den stipulerte **unndratte** kontantomsetning (121 mrd) utgjør ca kr 60.000 pr husstand pr år. Er det realistisk at hver husstand i så stor grad kjøper svarte varer og tjenester? I tillegg kommer ansattesvindler, av Steria beregnet til 60 mrd.
- I analysen er det forutsatt ca 40.000 bokføringspliktige til sammen. Antall registrerte virksomheter i de aktuelle næringskoder er imidlertid nær 130.000, hvorav ca 40.000 aksjeselskap. Hvor kommer så dette antallet fra? Videre er det anslått 90.000 kassaapparater i drift, fordelt på 40.000 enheter. 90.000 er imidlertid for lavt dersom det er 130.000 aktuelle virksomheter.
- Steria-analysen side 9: *"Omfanget av svart økonomi er stort – det er estimert over 100 milliarder årlig i Norge –, hvor mye som er relatert til kontantomsetning/kontantsalg er usikkert."* Steria har over de neste sidene estimert kontantandelen til 180 milliarder inkl. ansattesvindler, hvorav 90 milliarder antas å bli innberettet alene som følge av nye regler for kassasystemer Dette presenteres som et **forsiktig anslag** i utredningens pkt 10.1.
- Dersom innberettet omsetning øker med 90 milliarder utgjør dette 2,25 millioner i snitt for hver av samtlige medregnede virksomheter. Og det er halvparten av det som antas å være unndratt i dag.

Etter vårt syn er det å anbefale om analysens antagelser og hypoteser kan bli erstattet med sikrere erfaringsmateriale før reglene gjøres gjeldende for alle med kontantomsetning. Dette kan oppnås ved i første omgang å innføre dem overfor den/de bransjer der problemet erfaringsvis er størst, for deretter å vurdere effekten opp mot tiden før regelendringene. I den forbindelse merker vi oss at det også er andre land som har valgt å selekttere strengere kontantomsetningsregler gjennom bransjeretting, bl.a. Belgia som i følge rapporten har en sertifiseringsordning for restaurantbransjen alene.

I det påfølgende kommenteres visse enkeltelementer og annet i tilknytning til forslaget uavhengig:

Ansvar for kassafunksjonalitet

I forslaget til ny § 10a i bokføringsloven, jf. § 5a-2, fremgår det at bokføringspliktige skal registrere og dokumentere kontantsalg mv. ved bruk av kassasystem mv. som tilfredsstiller kravene i kassasystemloven og kassasystemforskriften (vår understreking).

Etter vår mening kan det ikke kreves at den bokføringspliktige skal ha systemteknisk innsikt og kompetanse nok til å kunne gå god for at et system faktisk tilfredsstiller de angjeldende kravene. Dette må ene og alene påhvile produsenten/systemleverandøren. Den bokføringspliktige må i stedet kun kunne forholde seg til at det foreligger en produkterklæring etter kassasystemloven § 5. Ordlyden i bokføringsloven § 10a og forskriften § 5a-2 bør endres i tråd med dette.

Elektronisk kassajournal - oppbevaring

NARF står ved at kassaruller, ut fra dagens regler, bør få samme oppbevaringstid som sekundærdokumentasjon (3 ½ år). Innføring av elektronisk kassajournal vil naturlig nok gi et nytt kostnadsbilde for lagring, men også nye utfordringer – ikke minst at det er store mengder informasjon som må opprettholdes lesbart gjennom teknologiendringer. Etter vårt syn er det gode grunner for redusert oppbevaringstid for elektronisk journal på lik linje som vi til nå har foreslått vedrørende kassaruller.

Dersom den alminnelige oppbevaringstiden reduseres fra ti til fem år, slik vi har foreslått i forbindelse med bokføringslovevalueringen, vil det imidlertid ikke lenger være noen særlige grunner til å differensiere. Da ligger det heller til rette for at alt oppbevaringspliktig materiale følger samme regel (fem år).

Innmelding av kassasystemer

Det foreslås at bokføringspliktige skal melde fra om hvilke kassasystem de har. Bakgrunnen for meldeplikten er – i følge rapporten – først og fremst ønsket om å effektivisere kontrollarbeidet, men også ønsket om å kunne nå brukerne dersom det oppdages kassasystemer som ikke tilfredsstillende kravene i lov og forskrift.

Meldeplikten i seg selv vil fordre et stort apparat, og det bør være vektige kontrollgrunner for at det skal iverksettes. Vi er usikker på om kontrollgrunnene er vektige nok i forhold til merbyrden for næringslivet for dette tiltaket isolert sett. Et viktig moment er også feilrisikoen i form av uteglemte innmeldinger, og konsekvensene det kan få. Vi er spesielt bekymret for de tilfellene man uteglemmer å melde avgang av kassasystem. På papiret vil man da stå oppført med flere systemer/kassapunkter enn det som er realiteten. Et spørsmål som reiser seg i så tilfelle er hvilken bevisbyrde den bokføringspliktige vil ha for å dokumentere at det angjeldende kassaapparatet faktisk er tatt ut av drift og/eller kassert.

Vi ser med andre ord flere utfordringer og usikkerhetsmomenter knyttet til den foreslåtte innmeldingsplikten, i tillegg til kost nytte aspektet for tiltaket isolert. Dette, sett sammen med totaliteten i regelverket, tilsier etter vår mening at eventuell innmeldingsplikt bør settes på vent inntil man har høstet nødvendige erfaringer med effekten av de materielle påleggene. Det nye regelverket er av en slik karakter at det vil være naturlig med en evaluering etter en viss virkningstid. Dersom man ikke i tilstrekkelig grad har oppnådd forbedringer, kan man heller vurdere om det er nødvendig med ytterligere innstramminger i form av meldeplikt da. I mellomtiden finner vi det naturlig å utfordre kontrollstaten på å tenke nytt og videreutvikle sine alminnelige kontrollverktøy med sikte på ytterligere effektivisering. Som eksempel vises til følgende, hentet fra rapporten side 64:

”Utsending av spørreskjema behøver ikke være så ressurskrevende, men sortering og registrering av svar på spørreskjema tar tid.”

Hvis det er riktig – slik vi leser formuleringen – at dette er manuelt arbeid, vil vi tro det ligger et stort effektiviseringspotensiale gjennom å digitalisere prosessen. Dersom motargumentet for en slik digitalisering er manglende teknisk mottaksapparat eller lignende hos den bokføringspliktige, er det på den annen side neppe heller forsvarlig å pålegge den samme aktøren elektronisk innmeldingsplikt.

Når det gjelder den fordel en innmeldingsordning vil ha med hensyn til å kunne nå brukerne dersom det oppdages kassasystemer som ikke tilfredsstillende kravene, vil vi anta at dette i tilstrekkelig grad vil kunne løses via kassasystemleverandørene selv og deres kundelister. For tilgang til sistnevnte må det om nødvendig gis tilstrekkelig rettsgrunnlag i kassasystemloven.

Dersom man likevel skulle lande på å innføre meldeplikt allerede nå, bør det etter vårt syn i hvert fall ses på muligheter for å forenkle og trygge rammene så mye som mulig. Et alternativ kan for eksempel være å legge meldeplikten med hensyn til nykjøp på kassasystemleverandørene, mens øvrig oppdatering fra de bokføringspliktiges side begrenses til et årlig tidspunkt – mest nærliggende i forbindelse med selvangivelsen. Vi ser i så fall for oss at den bokføringspliktige får en oversikt over

hvilke kassasystemer som står registrert på seg, for deretter å bekrefte eller korrigere alt etter situasjonen.

Overtredelsesgebyr

NARF finner det prinsipielt vanskelig å gå god for en utvikling der kontrollmyndigheten gis stadig nye fullmakter til nærmest å opptre som domsmyndighet. Vi deler intensjonen, men er skeptisk til virkemiddelet. Forslaget om å innføre en ordning med overtredelsesgebyr, overlatt til den enkelte kontrollør å ilegge "på stedet", er etter vårt syn å gå alt for langt i forhold til vanlige rettssikkerhetsprinsipper. Overfor de bokføringspliktige bør det være tilstrekkelig med de sanksjonsmuligheter som allerede foreligger, basert på resultatene av materielle kontroller (tilleggsrett, skjønnsavgifter, straff) samt den allerede eksisterende ordningen med bokføringspålegg og tvangsmulkt.

Til grunn for forslaget merker vi oss at det trekkes paralleller til Sverige og tilsvarende ordning der. Rapporten sier imidlertid ingenting om Sverige også har ordningen med bokføringspålegg og tvangsmulkt. Så vidt oss bekjent har de ikke det, noe rapporten burde tatt i betraktning som vurderingsgrunnlag.

NARF går med andre ord imot forslaget om å innføre ytterligere et gebyrsystem.

Ikrafttredelse

Etter forslaget skal det nye regelverket tre i kraft fra 1. juli 2014. Forslaget er basert på vedtakstidspunkt rundt årsskiftet 2012/2013. I vurderingen av nødvendig iverksettelsesperiode er det kun sett hen til hva som er praktisk mulig. Det er imidlertid ikke tatt hensyn til den stand systemparken hos de bokføringspliktige befinner seg i sammenlignet med de nye kravene. Det fremgår av rapporten at ingen av dagens kassasystemer fullt ut tilfredsstiller kravene som foreslås i det nye regelverket. Det betyr bl.a. at også bokføringspliktige som helt nylig har foretatt – kanskje store – systeminvesteringer tvinges til å reinvestere langt tidligere enn det som ville vært naturlig i en vanlig driftssituasjon. Dette fremstår som lite rimelig.

I følge Steria-analysen har kassasystemer i snitt en levetid på tre år. Vårt forslag er å tilpasse ikrafttredelsestidspunktet til dette. Det vil for de bokføringspliktige tilsa en siste frist for pålagt oppgradering/utskifting til 1. januar 2016 (gitt at reglene vedtas rundt det tidspunkt som er antatt), kombinert med en ordning der nye systemkjøp i perioden fra 1. juli 2014 må skje i tråd med de nye reglene. Vi er inneforstått med at dette kan skape enkelte utfordringer med hensyn til noen av de nye kravene i bokføringsloven/-forskrift som dagens systemer ikke oppfyller. Vi vil likevel tro det er overkommelig.

Informasjonstiltak

De foreslåtte reglene er omfattende og detaljerte, og hvis de vedtas kreves et godt og målrettet informasjonsapparat for å få budskapet ut. Selv om organisasjoner som NARF m.fl. vil være viktige budbærere, må også Staten selv ta betydelig grep. Vi ser av rapporten at det er anslått midler til informasjonstiltak. Vi har ingen ambisjon om å kommentere og/eller vurdere beløpsstørrelsen, annet enn å understreke viktigheten av at Staten tar innover seg og tilrettelegger for sitt informasjonsansvar. Her må det langt mer til enn bare å lene seg på tradisjonelle kunngjøringer og lignende.

Avsluttende kommentarer

Innføringen av nytt regelverk for kassasystemer vil uten tvil innebære en betydelig økning av det totale kostnadstrykket i forbindelse med etterlevelsen av bokføringsreglene. Samtidig står ti års

oppbevaringstid for regnskapsmateriale fortsatt fast. En slik situasjon berger for at lov- og kontrollmyndigheten må gjøre seg bevisst på sine prioriteringer. For oppbevaringstidens del er det dokumentert liten nytte av de fem siste årene. I den forbindelse – med nye regler for kassasystemer på trappene – tegner det seg et enda større behov for å skjære ned på kostnader der man kan. I det totale bilde er det med andre ord etter vårt skjønn nå desto større grunn for at oppbevaringstiden på ti år bør stå for fall.

Vennlig hilsen

Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening



Sandra Riise
Adm.dir.



Dagfinn Søvik
Leder fagutvalget