



Finansdepartementet
Finansmarkedsavdelingen
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

FINANSREGISTRERT

SAKSNR:

07/1593-60

Deres ref.:
07/1593 FM TYH

Vår ref.:
fs0918 (2) HKO KH

Dato:
26. mars 2009

HØRING – FORSLAG TIL ENDRING AV BOKFØRINGSREGELVERKET: OPPBEVARINGSTIDEN

Det vises til Deres høringsbrev av 22. desember 2009 vedrørende forslag til endring av bokføringsregelverket. Saken er behandlet av NARF's fagutvalg.

Vi har valgt å avgi vår høringsuttalelse i to separate brev, om henholdsvis oppbevaringstiden og Bokføringsstandardstyrets rapport. Dette brev tar for seg oppbevaringstiden.

NARF har helt siden lovbehandlingen av den gjeldende bokføringsloven ment at oppbevaringstiden bør utredes med sikte på en reduksjon fra ti til fem år, ut fra kost/nytte-vurdering. Stortinget tok dette til følge gjennom å be departementet å komme tilbake med en orientering rundt spørsmålet, jf. Innst.O. nr. 107 (2003-2004) side 13:

"Komiteen viser til flere høringsuttalelser hvor det fremgår at næringslivet har betydelige kostnader knyttet til oppbevaring av regnskapsinformasjon. En reduksjon av oppbevaringstiden vil medføre en betydelig forenkling og kostnadsreduksjon for alle bedrifter. Samtidig har oppbevaringstiden betydning for mulighetene for å avdekke skatte- og avgiftsunndragelser. Nytteverdien av en oppbevaringstid på 10 år bør vurderes opp mot de samlede samfunnsmessige kostnadene ved en slik oppbevaringstid. En slik vurdering må også omfatte forholdet til skatte- og ligningslovgivning samt straffebestemmelser og foreldelsestid. Komiteen finner det naturlig at Regjeringen kommer tilbake til Stortinget med en orientering om dette på egnet måte."

NARF er tilfreds med at dette nå er gjort, bl.a. gjennom å innhente kontrollstatistikk fra skatteetaten, og som gir et grunnlag for å vurdere hvilken nytte de fem siste årene av oppbevaringstiden faktisk har. Etter vår mening bekrefter tallene fra skattemyndighetene med all tydelighet at nytteverdien er svært begrenset. Det er kun i et fåtall saker at kontrollene innbefatter regnskapsmateriale som er eldre enn fem år og det skjer kun i de sakene der man har funnet alvorlige misligheter knyttet til det materialet som skriver seg fra den første halvdel av oppbevaringstiden. Derimot står det som utvilsomt at

næringslivet påføres enorme kostnader som følge av oppbevaringskravet. Etter vår mening står ikke kost/nytte i forhold til hverandre, dit hen at nytteverdien av de fem eldste oppbevaringsårene er for liten til å forsvare de kostnadene som næringslivet må hanskes med for denne delen av oppbevaringstiden. Nærmere redegjørelse følger, der vi til slutt også drøfter problemstillingen i forhold til 10-års frister mv. i annen relevant lovgivning.

Nytteverdi

Hva gjelder nytteverdien av oppbevaringskravet finner vi grunn til å fremheve følgende tall fra Skattedirektoratets rapport over behandlede endringssaker for regnskapspliktige i 2006 og 2007, og også saker som har blitt behandlet i rettsapparatet. Det meldes om at Skatt sør og Skatt Midt-Norge ikke har hatt ressurser til å besvare undersøkelsesskjemaet fra Skattedirektoratet, men at resultatene anslås å være omtrent som i nord og vest.

Ligningsendringer:	Skatt vest	Skatt nord	Skatt sør/OLK ¹
Antall kontroller med ligningsendringer:	1.375	816	Ca. 2.000
Hver kontroll med ligningsendringer tok i snitt opp forhold knyttet til:	2 år	1,6 år	Tall foreligger ikke.
Kontroller med ligningsendringer som omfattet år eldre enn fem:	3,8 %	6,5 %	
Saker i rettsapparatet:			
Antall:	> 100	81	23 ²
Berører inntektsforhold for (i snitt):	3,25 år	2,5 år	Tall foreligger ikke.
Andel som tar opp inntektsforhold mer enn 5 år tilbake (ut fra avdekkingsåret):	2,4 %	5,2 %	

Vi har fått oppgitt fra Skattedirektoratet at antallet etterskuddspliktige og næringsdrivende forskuddspliktige i mantallet, fordelt på regionene, var slik i 2007:

	Upersonlige skattytere	Personlige næringsdrivende	DLS	Totalt
Øst	89.927	128.825	10.787	229.539
Sør	39.858	67.591	4.227	111.676
Vest	45.253	61.740	3.916	110.909
Midt	26.638	42.636	3.430	72.704
Nord	17.352	27.712	2.589	47.653
Totalt for landet	219.028	328.504	24.949	572.481

¹ Tall for Skatt sør er begrenset til endringssaker ved tidligere Oslo ligningskontor (OLK), fremlagt for Ligningsnemnda og Overligningsnemnda.

² Saker (sivile og strafferettslige) med domfellelse.

Dersom en ser hen til det totale antallet næringsdrivende forskuddspliktige og etterskuddspliktige i mantallet er andelen som får kontroll i materiale fra mer enn fem år tilbake i tid svimlende liten – for Skatt vest og Skatt nord samlet **bare 0,06 %**.³

I mangel på kontrolltall fra regionene øst, sør og midt-Norge kan vi vanskelig gjøre den samme øvelsen for disse regionene eller totalt, men det legges til grunn at beregningen er nokså representativ for landet i sin helhet (jf. opplysningen i rapporten om at kontrolltallene antas å være omtrent som i de regionene det er gitt konkrete tall fra).

Verken rapporten fra Skattedirektoratet eller Økokrim opplyser hvor mye de gamle funnene bringer inn av økte skatte kroner. For å vurdere nytteverdien er det nødvendig å vite økte skattegrunnlag, samt hvor meget av dette det faktisk var mulig å inndrive. I og med at rapportene ikke inneholder slik essensiell informasjon, kan det ikke tas reell stilling til om 10 års krav kontra 5 års krav har tilstrekkelig nytteverdi. Etter vår mening er det imidlertid grunn til å tro at eventuell merverdi ikke er vesentlig.

På samme måte tror vi funn i det gamle materialet generelt heller ikke har betydning for eventuell straffeutmåling, i og med at slike kontroller først blir gjort der det er avdekket graverende forhold knyttet til de fem nærmeste oppbevaringsårene. Straffegrunnlaget antas med andre ord å være lagt allerede der. Det er viktig å ha klart for seg hva vi her snakker om, altså om det i 2009 er aktuelt å gjenoppta økonomiske forhold for inntektsårene 1999 – 2003.

Økokrims uttalelse er det for øvrig generelt vanskelig å kommentere konkret, i og med at det ikke fremkommer noen statistikk overhode. Vi merker oss at Økokrim argumenterer for å videreføre oppbevaringstiden som i dag. Svakheten er at nytteverdien verken er tallfestet eller dokumentert. I mangel av dette tillater oss vi den presumpsjon at nytteverdien neppe er særlig annerledes for Økokrims saker enn det som fremkommer for skatteetatens del. For øvrig kan vi tillegge at vi finner det relativt oppsiktsvekkende at Økokrim ikke klarer å avgi det tallmaterialet som Finansdepartementet har etterspurt.

Næringslivets kostnader

Det som er redegjort for til nå forteller at nytteverdien av de eldste fem årene av oppbevaringstiden i seg selv er begrenset. Når en så setter dette opp mot hvilke kostnader næringslivet pålegges ved det samme kravet, og som etter vår mening må være det avgjørende for saken, kan vi ikke se annet enn at oppbevaringstiden er moden for en reduksjon. Det kan nødvendigvis ikke gis et eksakt tall på hva

³ Tallet er fremkommet slik: $(105/152.057) \times 100$, der 105 er antall endringssaker for Skatt vest og Skatt nord som omfattet år eldre enn fem ($(1.375 \times 3,8 \%) + (816 \times 6,5 \%) = 52 + 53 = 105$), og 152.057 er totalt antall etterskudds- og forskuddspliktige i de samme regionene ($(45.253 + 61.740) + (17.352 + 27.712) = 152.057$; har mao. utelatt DLS da det er tvilsomt om de er inkludert i kontrollstatistikken.

oppbevaringen koster. En svært god referanse utgår imidlertid fra Næringsdepartementets regelverkskartlegging, gjennomført i 2006/2007 og avgitt som rapport i januar 2008. Av denne fremgår det at de totale administrative kostnadene ved å etterleve oppbevaringskravet er stipulert til hele **627,5 millioner kroner på årsbasis**, jf. punkt 14.6 i rapporten som gjelder regler på Finansdepartementets område:

"Tabell 14.12 – Resultattabell: Plikt til å oppbevare regnskapspliktig materiale

Opplysninger	Populasjon	Frekvens	Timepris	Adm.kost.totalt	Andel av total (%)
Håndtering av IK	196.236	1	187	3,9	1
Oppbevaringspliktig regnskapsmateriale	196.236	1	187	627,5	99
Totalt	196.236	1	187	631,5	100,0

Tabellen over viser en oversikt over administrative kostnader ved etterlevelse av informasjonskravet "Plikt til å oppbevare regnskapspliktig materiale". Totale administrative kostnader for de enkelte opplysninger utgjør eksterne kostnader til lagringshåndtering og oppbevaringsplass, samt intern tid. For foretak i segmentet mikro er det vanlig å oppbevare materialet i egne lokaler. Denne kostnaden er det vanskelig å finne gode kostnadsestimater på, men det er forutsatt en årlig oppbevaringskostnad på kroner 960,- i dette segmentet basert på informasjon fra intervjuene om plassopptak, type oppbevaringssted og arealpriser. Den interne tiden som blir benyttet i foretakene er multiplisert med timesats for medarbeider med kontoryrke (kr 187,-)."

Over fem år beløper således de administrative kostnadene ved oppbevaringen seg til så mye som **3,14 milliarder kroner**. Tallet inkluderer intern tid, sannsynligvis i forbindelse med arkivering, systematisering mv. av regnskapsmaterialet – mao. mer av en engangskostnad som ikke på samme vis akkumulerer seg over år slik lagringskostnader o.l. gjør.

NARF har også, sammen med NHO, gjort en egen undersøkelse rundt oppbevaringsplikten, gjennomført av Perduco våren 2008 blant 2.000 bedriftsledere. I følge undersøkelsen fyller norske bedrifter i gjennomsnitt 21 permer med bilag og annet regnskapsmateriale i løpet av ett år. Sett hen til oppbevaringskravet på ti år, holder næringslivet i Norge til enhver tid lagret rundt 80 millioner regnskapspermer. Undersøkelsen forteller også at det i **bare én prosent** av bedriftene blir kontrollert og funnet feil i regnskapsmateriale eldre enn fem år. Dette avleder fort den påstand at halvparten av alle permene – 40 millioner i tallet – oppbevares til nær sagt ingen nytte. I den forbindelse har vi også regnet oss frem til at de 40 millionene regnskapspermene koster næringslivet rundt 260 millioner kroner årlig i oppbevaringskostnader, dvs. **1,3 milliarder kroner** for fem år. Vi har lagt forsiktige beregningstall til grunn; at det oppbevares ca. 60 bilagspermer pr. kvm (i to meters høyde) til en leiepris á 400 kroner pr. kvm. Regnestykket blir da som følger: 40 millioner permer / 60 permer pr. kvm = 666.666 kvm (avrundet til 650.000 kvm). 650.000 kvm. x leiepris på kr. 400 pr. kvm = 260 millioner kroner pr. år x 5 = 1,3 milliarder for fem år.

Forskjellen mellom Næringsdepartementets og "vårt" tall skyldes sannsynligvis at sistnevnte kun tar innover seg de fysiske lagringskostnadene samt at beregningsestimatene trolig er forsiktigere. Uansett hvordan man vender og vrir

på det; kostnadene for næringslivet er betydelige. Så betydelige at vi ikke kan se at oppbevaringskravet for de fem siste årene forsvares av den tilstøtende nytten.

- elektronisk oppbevaring

Det er nærliggende å bli møtt med at overgang til elektronisk oppbevaringsmedium vil redusere oppbevaringskostnadene. Til dette er det å si at elektronisk lagring koster betydelig det også, jf. bl.a. den overføringsjobb (særlig der originalen forefinnes på papir) og lagrings-/serverkapasitet det krever. Dessuten forutsetter det rutiner for og ressursnedleggelse i sikkerhetskopiering og sikring av at materialet er lesbart gjennom hele oppbevaringstiden. Det siste kan bli en utfordring etter hvert som teknologien endrer seg, sett hen til de eldste oppbevaringsårene.

Det synes å være en presumpsjon blant mange om at overgang til elektronisk lagring av alt regnskapsmateriale er enkelt og nært forestående. Vår erfaring tilsier noe annet. Hovedmengden av fakturabilag mv. utstedes fortsatt på papir, og hvis de utstedes som elektroniske filer har de fleste – i hvert fall blant de mindre virksomheten – ikke et mottaksapparat som gjør at de kan inntas videre i et elektronisk system som ivaretar kobling og sporbarhet mv. i forhold til bokføringen. Kombinasjoner av elektronisk og papiroppbevaring er riktignok økende, men den elektroniske delen knytter seg i så fall i størst grad til oppbevaringspliktig materiale som genereres av regnskapssystemet selv – typisk spesifikasjoner av pliktig regnskapsrapportering o.l. I den ovennevnte Perduco-undersøkelsen fremgår det at 69,3 % av de spurte har kombinasjonsløsninger, mens 18,3 % fortsatt oppbevarer alt regnskapsmateriale på papir. Blant de siste er det så mange som 60,8 % som heller ikke har planer om å gå over til elektronisk lagring.

Det er andre drivere enn oppbevaringstiden som i tilfelle vil være utslagsgivende for overgangen til elektronisk oppbevaringsmedium, og for svært mange vil det ikke være regningssvarende å overføre papirdokumentasjon til elektronisk medium – i hvert fall for de deler som krever manuelle overføringsmetoder, typisk skanning. Selve prosessen med skanning er ressurskrevende og det er bare hvis det er praktisk og gir seg tilstrekkelig besparende effekter for attestasjonsformål, kontrollspor o.l. at bilagsskanning er "lønnsomt".

Oppbevaringskrav i andre land

Ut fra den oversikt Skattedirektoratet har innarbeidet på side 13 i sitt notat om oppbevaringsplikten, fremgår at mange av de land vi liker å sammenligne oss med har oppbevaringskrav på 5 eller 6 år. Dette omfatter land som Danmark, Finland, Hellas, Irland, Latvia, Polen, Spania, Storbritannia og Tsjekkia. Island, Nederland og Østerrike har 7 års oppbevaringstid, noe også Sverige vurderer. Land som Tyskland, Frankrike og Italia har fortsatt oppbevaringstid på 10 år.

Av hensyn til virksomhet over landegrensener er det fordelaktig om bokføringskrav, herunder krav til oppbevaring, er relativt like land imellom. Oversikten

Skattedirektoratet har fått utarbeidet viser på en god måte at forskjellene er betydelige på oppbevaringsområdet.

Vi betviler sterkt at Norge har spesielt store behov for lange oppbevaringstider, sett hen til både det oversiktlige næringslivet vi har og vår stadig mer moderniserte offentlige forvaltning. Her vil vi særlig trekke frem skatteetaten, som er omorganisert nettopp for å møte kontrollbehovene på en bedre måte.

Når det gjelder forholdet til andre land, er det ikke uvesentlig å anse et hensiktsmessig regelverk som en konkurransefordel. For Norges del mener vi redusert oppbevaringstid vil bidra positivt.

Forholdet til 10 års frister mv. i annen relevant lovgivning

Krav til oppbevaringstid er i dag tilpasset frister for å reise straffesak, gjenopptakelse av ligning og andre tidsfrister for gjenopptakelse av saker. Det er i utgangspunktet naturlig at slike frister sees i sammenheng, men likevel ikke en nødvendighet.

Dersom vi ser på de mest aktuelle lovene som er knyttet til regnskapsrelaterte forhold, har skattesvik etter ligningsloven en strafferamme på inntil 2 år. Foreldelsesfristen for slike saker er 5 år. I tilfeller med grovt skattesvik er strafferammen inntil 6 år. Her er foreldelsesfristen 10 år. På skattebetalingsområdet er strafferammen inntil 6 måneder, med foreldelse på 3 år. I gjeldende hvitvaskingslov er strafferammen ved særdeles skjerpende omstendigheter inntil 1 år, noe som gir en foreldelsesfrist på 2 år. Det samme gjelder for den nye hvitvaskingsloven, som trer i kraft 15. april i år.

Forsettlig eller uaktsom overtredelse av bokføringsloven kan straffes med inntil 3 år. Foreldelse er her 5 år. Ved særlig skjerpende omstendigheter kan fengsel være aktuelt for inntil 6 år. I så fall er foreldelsesfristen 10 år. Regnskapsloven har samme strafferamme som bokføringsloven, og dermed samme foreldelsesfrister. På særavgiftsområdet risikerer man inntil 2 års fengsel ved særlig grov overtredelse av loven. Foreldelsesfristen er 5 år. Ved forsettlig eller grovt uaktsom overtredelse øker strafferammen til 6 år, og for slike tilfeller øker foreldelsesfristen til 10 år. I stiftelsesloven er strafferammen inntil 1 år, med foreldelsesfrist på 5 år.

Som man vil se av det ovennevnte varierer både strafferammer og foreldelsesfrister betydelig. Gjennomgangen viser dessuten med all tydelighet at det kun er de mest alvorlige sakene hvor foreldelsesfristen er så lang som 10 år. I forhold til strafferammer, vil de alt vesentligste av overtredelser kvalifisere til straffer med inntil 5 års foreldelse.

For øvrig vil vi hevde at politiet sjelden vil gå på en sak som er eldre enn 5 år, dersom saken ikke samtidig involverer saksforhold som er yngre. I slike saker vil dessuten saksforholdet for de yngre årene være av såpass alvorlig karakter at

dette i seg selv kvalifiserer til straff. Det å medta flere år har i henhold til rettspraksis kun marginal innvirkning på idømt straff, all den tid lovbruddet også har skjedd i et senere år.

Vi har med grunnlag i lagmannsrettsavgjørelser gjengitt i publikasjonen *Dommer, uttalelser mv. i skattesaker*, sett nærmere på hvor stor andel av sakene som resulterer i fengselsstraff. Vi tok utgangspunkt i lagmannsrettsdommer ut fra en antagelse om at de alvorlige sakene havner i lagmannsretten, herunder at avgjørelser som innbefatter fengselsstraff ankes fra tingretten. I nevnte publikasjon ble det i 2008 referert 58 saker innenfor skatte- og avgiftsområdet. Ingen – 0 stk. – av disse inneholdt fengselsstraff i sin domsavgjørelse. Dette til tross for at flere av sakene innehar et alvorlig saksforhold som omhandler høye beløp.

Av de 58 lagmannsrettsavgjørelsene var det 16 saker som berørte inntektsår før år 2000. Tre av disse handlet om skattytere som ba om å få endret vedtak tilbake i tid. Av de øvrige 13 sakene var 10 påbegynt saksbehandling innenfor en 5-årsperiode. Av de øvrige tre finner vi én sak hvor ligning ble opphevet som følge av uriktig lovanvendelse. En annen av de tre inneholdt spørsmål om størrelsen på tilleggs-skatt for en næringsinntekt på kr. 114.000. Den siste handler om en mye mediaomtalt arveavgiftssak, hvor arvefallet fra myndighetenes side skulle ha skjedd 12 år før saken ble tatt opp. De arveavgiftspliktige vant for øvrig den her omtalte saken i Høyesterett.

Man skal være forsiktig med å generalisere ut fra det utvalg vi her har gjort. Likevel er det berettiget å peke på at mangelen på saker som har sitt opphav i endringssaker som tar opp forhold som går lengre tilbake enn fem år, underbygger øvrige fakta og formodninger. Det er med andre ord helt unntaksvis at det kommer opp tilfeller hvor kontrollstatene lager endringssak eller påtale som strekker seg lengre tilbake enn fem år.

I utgangspunktet anser vi det som naturlig at frister for endring av ligning mv. vurderes på nytt, dersom oppbevaringskravene i bokføringsloven reduseres. Dette behøver likevel ikke stå i veien for å se på oppbevaringskravet i bokføringsloven isolert. Begrenses oppbevaringstiden, vil endring av eldre ligninger likevel kunne gjøres på andre områder. Derimot vil det ikke bli mulig å bygge en sak på et forhold hvor den det gjelder ikke lenger kan dokumentere sitt syn og sine handlinger.

Etter vårt skjønn kan redusert oppbevaringstid bidra positivt til at kontrollstatene blir flinkere til å gjennomføre kontroller på tidligere tidspunkt. Vi kan heller ikke se at det generelt sett er i kontrollstatenes interesse å arbeide med hva vi må anse som svært gamle saker. For virksomhetene det gjelder, kan dessuten gjenopptakelse av saker som er eldre enn fem år gå på rettssikkerheten løs. Særlig gjelder dette for tilfeller hvor nøkkelpersoner ikke lenger arbeider i virksomheten.

Vi vil for ordens skyld presisere at vi mener varsel om kontroll mv. må medføre at oppbevaringstiden forlenges inntil kontroll er gjennomført og spørsmålet om videre oppfølging er avgjort.

Oppsummering

Etter vår mening forteller redegjørelsen ovenfor at nytteverdien av de fem eldste oppbevaringsårene ikke står i stil til de kostnadene næringslivet påføres – i milliardklassen – ved å måtte oppfylle kravet. Det er hevdet at 10 års oppbevaringstid er preventivt. Vi er ikke enig i at 10 år har en mer preventiv effekt enn fem år. Det er risikoen for å bli oppdaget som er utslagsgivende, og det er det bare kontrollhyppigheten som kan påvirke.

I så fall står vi igjen med at det kan være praktisk for kontrollmyndighetene å ha muligheten til å kunne gå lenger tilbake enn fem år. Dette er imidlertid ikke noe holdbart argument for å bevare en 10-års oppbevaringstid. Snarere kan en lang oppbevaringstid bli en sovepute for kontrollmyndighetene. Med en kortere oppbevaringstid motiverer det i stedet til at kontrollmyndighetene må være enda mer på.

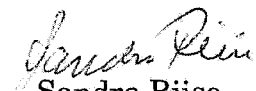
I denne forbindelse skal en også huske på at oppbevaringstiden på 10 år skriver seg fra en tid da kontrollverktøy og -metodikk var rent manuelle. I dag har man helt andre og mer effektive virkemidler å ta i bruk i kontrollarbeidet, der vi særlig vil fremheve de kontrollmulighetene som den elektroniske innrapporteringen og ligningsbehandlingen gir.

NARF er opptatt av at vi skal ha et godt, velfungerende og effektivt kontrollapparat, der kontrollmidlene kaster mest mulig av seg. I dette bildet mener vi det vil være langt mer effektivt å vri kontrollinnsatsen og -midlene dit kontrollen har mest mulig og faktisk effekt. I stedet for å grave i gammelt materiale bør kontrollmyndighetene heller ta ondet ved roten og bruke ressursene på ytterligere innsats mot "ferskvare"-kontroll, benchmarke virksomheter, oppsøke nyetablerte og problebranjer mv. Synlighet er viktig; det å være tilstede der næringsvirksomhet utføres – og vel så viktig i forkant av at misligheter skjer. Kan skatteetaten samtidig drive veiledning og opplæring vil samhandling mellom næringsdrivende og skatteetaten kunne bidra til korrekt ligning første gang, i tillegg til at det skapes forståelse for alle skattyteres samfunnsansvar gjennom å måtte bidra til fellesskapet. Dette vil ikke bare virke preventivt, men også bidra til enda mer målrettet innsats gjennom på et tidlig tidspunkt å kunne avdekke virksomheter som bør følges opp med nærmere kontroll.

Avslutningsvis tillater vi oss å vise til Regjeringens målsetning om forenklinger og reduksjon av næringslivets kostnader knyttet til etterlevelse av informasjonskrav. I EU er forenklingsmålet satt til 25 %, i Norge "vesentlig". Ved å redusere oppbevaringstiden fra ti til fem år, vil man komme godt i møte med dette – og ikke minst, vise å sette handling bak ord.

Vennlig hilsen

Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening



Sandra Riise

Adm.dir.

Dagfinn Søyvik (sign.)

Leder fagutvalget