



Finansdepartementet
postmotta@fin.dep.no

Vår dato 03.04.2009
Deres dato 22.12.2008
Vår referanse 207199-1-IH
Deres referanse 07/1593 FM TYH

Høring - forslag til endring av bokføringsregelverket

Det vises til Departementets høringsbrev vedlagt forslag til endringer i bokføringsregelverket, inntatt i Bokføringsstandardstyrets delrapport II, samt gjennomgangen av bokføringsregelverket og vurdering av kravet til oppbevaringstid, gjennomført av henholdsvis Skattedirektoratet og Økokrim.

Kommentarer til Bokføringsstandardstyrets delrapport II

Bokføringsstandardstyret har dels foreslått forenklinger i regelverket som skal bidra til besparelser for næringslivet, dels foreslått enkelte skjerpinger og nye krav til de bokføringspliktige.

NHO støtter i det alt vesentlige bokføringsstandardstyrets forslag.

- Krav til at spesifikasjoner av pliktig regnskapsrapportering må være utarbeidet, erstattes med et krav om at slike spesifikasjoner skal kunne utarbeides.
- Poster i spesifikasjonene av pliktig regnskapsrapportering kan fremkomme i underliggende spesifikasjoner.
- Lettelser i kravene til dokumentasjon av medgått tid.
- Forenklinger, særlig for konsernforhold.
- Visse forenklinger i krav som særlig gjelder bygg- og anleggsvirksomhet. Når kravet gjelder oppbevaring av originale timelister i tillegg til de generelle kravene til dokumentasjon av medgått tid, mener NHO at det er særdeles viktig at adgangen til å få dispensasjon fra oppbevaringskravet, skal være mindre skjønnsmessig preget enn det det legges opp til, og at slik dispensasjon regelmessig skal gis, dersom virksomheten kan dokumentere gode internkontrollsystemer. Dette vil være avgjørende, også for de øvrige vurderingskriterier som oppstilles i notatet. Dispensasjon skal derfor ikke bare kunne gis store virksomheter. Vurderingskriteriet internkontrollsystemer bør tas inn i forskriftsteksten i § 8-12.
- Adgang til å spesifisere tilfeldige kjøp og salg på felles leverandør-/kundekonto.

- Bokføringspliktige som i hovedsak selger kontant, gis adgang til å spesifisere unntaksvise kredittsalg ved kopier av salgsdokumentasjon ordnet pr. kunde/ansatt.

Bokføringsstandardstyret har også foreslått enkelte nye krav/presiseringer:

- Krav til oversettelse av regnskapsmateriale som ikke er på et av de tillatte språk. Forslaget er begrunnet med behovet til kontrollmyndighetene (skatt). NHO forstår at det i enkelte tilfelle kan tenkes å være behov for en slik bistandsplikt, men at det av hensyn til forutsigbarhet må begrenses til det som er nødvendig for å fastsette ligningsmessige størrelser hos den bokføringspliktige.
- Dokumentasjonskrav for ikke-forhåndsbestilte timebestillinger ("drop-in"). NHO mener hensynet bak forslaget ivaretas, selv om kravet må begrenses til bokføringspliktige som allerede har timebestillingssystemer, og at dette tydeliggjøres i forskriftsbestemmelsen.

Forskriftshjemmelen

Bokføringsstandardstyret har også vurdert NHOs forslag om å endre den svært vide forskriftsbestemmelsen som er i loven, ved at adgangen til i forskrift å kunne gi "ytterligere krav" burde begrenses. Selv om bokføringsstandardstyret ikke ser at forskriftshjemmelen så langt har vært benyttet til å gi slike krav, mener NHO fortsatt at det prinsipielt er meget uheldig at en forskrift kan stille krav som går lengre enn de konkrete lovbestemmelsene som forskriften skal utfylle. Dette gjelder særlig på et område hvor de fleste konkrete materielle krav stilles i forskriften.

Kommentarer til vurderingen av krav til oppbevaringstid

Bakgrunnen for vurderingen gjennomført av Skattedirektoratet og Økokrim er Stortingets pålegg i forbindelse med vedtagelsen av loven om å vurdere muligheter og konsekvenser av en kortere oppbevaringstid enn 10 år (primærdokumentasjon). Det er særlig forholdet til en redusert oppbevaringstid til 5 år som er relevant, slik vi ser det.

Etter NHOs oppfatning er det særlig forholdet til annen tilknyttet lovgivnings-, omgjørings- og (straffe)forfølgingsfrister, kontrollmyndighetens bruk av 10-årsfristen historisk, bortfalt dersom 5 år hadde vært fristen i disse sakene, hvilke ekstrasanksjoner som er ilagt på grunn av 10 års-fristen (høyere bot, lengre fengselsstraff og/eller økt inndragningsbeløp), sammenholdt med kostnader næringslivet har til oppbevaring (nytte/kost), som er det sentrale i vurderingen av konsekvensene av en redusert oppbevaringstid. I tillegg kommer eventuelle tilleggseffekter, allmennpreventivt en 10-års frist i forhold til en 5 års frist.

Betydning av lang oppbevaringstid for endringer, omgjøringer eller straffesaksanlegg som følge av endringer av ligning

Materialet skatteetaten viser til er ikke enhetlig, og det er ikke alle regioner som har oppgitt materiale, utover å anta at det er sammenfallende med andre regioner. Økokrim har ikke tall. Vi må da kunne legge til grunn det tallmaterialet som foreligger som grunnlag for den samlede vurdering. Dette viser overordnet at omgjøring, endring eller straffesaksanlegg med bakgrunn i kontroller, som omfatter selvangivelser og regnskapsmateriale som er mer enn 5 år gammelt (ved oppstart av kontroll/sak), er meget begrenset. Samlet kan Skattedirektoratets oppstillinger gjengis slik:

Ligningsendringer:	Skatt vest	Skatt nord	Skatt sør/OLK¹
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 %	

Skattedirektoratet har oppgitt antall etterskuddspliktige og næringsdrivende forskuddspliktige i manntallet, fordelt på regionene, 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.

Som tabellene ovenfor viser, er det i svært få saker adgangen til å gå mer enn fem år tilbake i tid som er avgjørende; i det hele tatt er det få saker hvor kontrollmyndighetene i det hele tatt går mer enn fem år tilbake i tid, i forhold til avdekkingsåret. Når antallet sammenholdes med antall næringsdrivende skattepliktige, synliggjøres ytterligere i hvor liten grad 10 års oppbevaringsplikten har hatt stor betydning for kontrollmyndighetenes aktivitet og sanksjonering – historisk.

Det anføres fra Skattedirektoratet at selv om det er få saker hvor man går lengre tilbake enn 5 år, har disse et stort omfang og/eller er svært alvorlige. Det er imidlertid ikke gjort forsøk på å kvantifisere antall saker, hvor det mest graverende/avgjørende bruddet dukket opp i eldre materiale (mer enn 5 år), i hvor mange saker har straffereaksjonen/forvaltningsmessig sanksjon blitt vesentlig strengere på grunn av eldre materiale, eller i hvor mange saker eller hvor mye mer har inndratt utbytte av skatteunndragelser blitt vesentlig høyere på grunn av eldre materiale. I mangel av denne informasjonen er det vanskelig å vurdere hvor viktig 10 års-fristen er for de eventuelle få alvorlige sakene i en større samfunnsmessig sammenheng.

Kostnader ved oppbevaring for de bokføringspliktige

Oppbevaringsplikten inngår i regjeringens egen kartlegging av næringslivets kostnader ved dokumentasjonskrav og er her beregnet til årlig å være 627,5 millioner kroner. Fordelt på oppbevaringstiden 10 år, gir det en årlig merkostnad på 10 år i forhold til 5 års oppbevaringstid på ca. 310 millioner kroner, totalt over 5 år en merkostnad for de bokføringspliktige på 1.550 millioner kroner.

I Skattedirektoratets vurdering legges det til grunn at kostnadene til oppbevaring over tid vil reduseres på grunn av overgang til elektronisk oppbevaring. En slik overgang vil skje over tid for store deler av de bokføringspliktige. Hvilke kostnadsreduksjoner dette fører med seg knyttet til oppbevaring, er imidlertid foreløpig svært usikkert. Dels vil det avhenge av den enkelte bokføringspliktige og innretningen på bokføring/regnskap, hvor mange, særlig mindre bedrifter, nok fortsatt lenge fremover vil ha et papirbasert utgangspunkt som eventuelt skannes etc. Dels vil det avhenge av den elektroniske utviklingen – og mulighet til å opprettholde lesbarhet til all dokumentasjon i oppbevaringstiden. Videre vil andre kostnader oppstå i tilknytning til elektronisk oppbevaring som ikke er aktuelle i forhold til papirbaserte systemer.

Andre land

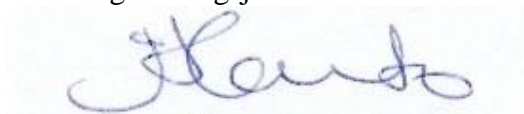
Skattedirektoratets oversikt viser at det er til dels svært forskjellig oppbevaringstid i ulike land. I en rekke land det er naturlig å sammenligne seg med, er oppbevaringskravet kortere i tid enn i Norge, og mest aktuelt å sammenligne seg med for Norge, er Danmark og Finland. Så langt vi kjenner til, har dette ikke skapt store problemer for kontrollmyndighetene i disse landene.

Oppsummering

Regjeringen og NHO har som felles målsetting å redusere de administrative kostnadene for næringslivet vesentlig. Skal dette lykkes, må man være villig til å fjerne enkelte krav til oppbevaring og rapportering som kan ha betydning for blant annet skattekontroll. NHO mener at en reduksjon av pliktig oppbevaringstid av regnskapsmateriale fra 10 til 5 år er en endring som vil bidra til en betydelig kostnadsreduksjon for næringslivet som helhet, uten at det vil ha uheldige samfunnsmessige konsekvenser av betydning. NHO mener skatteetatens gjennomgang av kontrollsaker klart synliggjør dette, både med hensyn til hvor mange saker som i det hele tatt har hatt berøring med eldre materiale, og ikke minst at tilleggseffekten av 10-årskravet overhodet ikke er forsøkt synliggjort.

En reduksjon av oppbevaringskravet fra 10 til 5 år vil også kunne føre til at skatteetaten i større grad gjennomførte kontroll oftere enn det som gjøres i dag, og ikke minst at nyetablerte bedrifter tidligere ble fulgt opp – også med veiledning og rettleiding, ikke bare kontroll.

Vennlig hilsen,
NÆRINGSLIVETS HOVEDORGANISASJON
Avdeling Næringsjus



Ingebjørg Harto
Avdelingsdirektør