



Finansdepartementet
Finansmarkedsavdelingen
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

E-post: postmottak@fin.dep.no

Deres ref.:
07/1593 FM TYH

Vår ref.:
fs0934 HKO

Dato:
8. september 2009

HØRING – FORSLAG TIL ENDRING AV BOKFØRINGSREGELVERKET

Det vises til høringsbrev av 8. juni 2009 med forslag til endring av bokføringsregelverket. Saken er behandlet av NARFs fagutvalg.

Vi har følgende merknader:

Kontante kjøp og salg - motpartsangivelse (utredningens kapittel 9 / 9.1.3.1 og 10)

NARF er udelt positiv til Bokføringsstandardstyrets (BSS) forslag med hensyn til å unnta kjøp av innsatsfaktorer mv. inntil en beløpsgrense fra kravet om angivelse av kjøper på salgsdokumentasjonen (med tilsvarende konsekvens for kravet om reskontroføring). Dette er i tråd med hva vi har ment tidligere, og vil imøtekomme en del av de praktiske implikasjonene som gjeldende regler har reist.

Til gjengjeld er derimot tilgjengeligheten til regelverket ytterligere svekket gjennom innføring av flere beløpsgrenser under ulike betingelser. Betales det med den bokføringspliktiges betalingskort (bankkort o.l.) er beløpsgrensen for motpartsangivelse på salgsdokumentasjonen 2.000 kroner. Betales det med andre betalingsmidler enn betalingskort (mynter/sedler mv.) trer en 1.000 kroners grense inn i stedet, unntatt der kjøpet gjelder drivstoff til bruk i person- og varetransport – da kreves motpartsangivelse uansett. Samtidig må det skilles mellom kjøp av innsatsfaktorer mv. og øvrige kjøp. For sistnevntes del er beløpsgrensen 40.000 kroner, med mindre det betales med betalingskort – da faller motpartsangivelseskravet bort. Også der et kjøp er foretatt av en ansatt på vegne av sin bokføringspliktige arbeidsgiver, skal dokumentasjonen motpartsangis på arbeidsgivers navn hvis kjøpet gjelder innsatsfaktorer mv.

utover en beløpsgrense på kr. 1000. Det som er nevnt til nå gjelder krav om motpartsangivelse på salgsdokumentasjonen, og derav også på kjøpsdokumentasjonen. I tillegg er det ytterligere krav om angivelse av kjøper på dennes dokumentasjon, dvs. for andre kjøp enn innsatsfaktorer mv. over kr. 1000. Når det i slike tilfeller betales med den bokføringspliktiges betalingskort, og kontoutskrift vedlegges dokumentasjonen, kan dette erstatte angivelse av kjøper. Det gjelder også egne regler der et kjøp er foretatt av en ansatt på vegne av sin arbeidsgiver.

Vi kan ikke se annet enn at beskrivelsen veldig godt illustrerer hvor intrikat regelverket vil bli å forholde seg til på dette området – såpass at det ikke er til å unngå regelverksbrudd av ren og skjær rettsvillfarelse. Dette er etter vår oppfatning på grensen til å bli meningsløst, og undergraver respekten for regelverket. Ikke minst bør de profesjonelle utøvere av bokføring kunne gi en rasjonell begrunnelse for regelverket, og forsvare korrekt etterlevelse. Når det kan reises spørsmålstegn ved om administrasjonskostnaden overstiger samfunnsnyttene undergraves også vår mulighet til å få gjennomslag overfor og oppnå respekt hos våre oppdragsgivere

Etter vårt skjønn er det sterkt tilrådelig å forenkle reglene dit hen at det opereres med bare én beløpsgrense uavhengig av hva som kjøpes eller om betaling skjer med betalingskort eller andre kontante betalingsmidler (vi har ingen innvendinger til 40.000-kroners grensen). Vi forutsetter da at beløpsgrensen settes til 2.000 kroner, om annet er BSS' forslag å foretrekke. I den grad man skal differensiere kan vi selvsagt se motivasjonen bak den foreslåtte høyere beløpsgrensen der betaling skjer med betalingskort, jf. at dette er en betalingsform som setter spor. I så henseende mener vi imidlertid det er grunn til å vurdere å gå enda lenger gjennom å frafalle motpartsangivelseskravet hva gjelder kjøper i sin helhet ved slik betalingsform.

Vår oppfatning i forrige avsnitt bør for øvrig ses i lys av de betraktninger vi har angående kontrollverdien, der vi anser at kravet om angivelse av kjøper på kontantsalgsdokumentasjon (jf. tilhørende reskontroføringskrav) i hovedsak skal betjene følgende forhold:

1. Hos selger: Hindre at omsetning holdes utenom regnskapet.
2. Hos kjøper: Hindre at kjøp av innsatsfaktorer mv. blir viderebrukt i svart arbeid, samt å hindre urettmessig fradragsføring.

Til nr. 1: Med mindre kjøper er medvirkende i en unndragelse vil kravet om innslag på kassaapparat, og øvrige dokumentasjonskrav i den forbindelse, i utgangspunktet tilsikre at omsetningen kommer til beskatning mv. Som det redegjøres for i delrapportens kapittel 9.2 (jf. også delrapport I) har man erfart tilfeller der kassaapparater er manipulert, satt i opplæringsmodus e.l., hvorefter innslag på kassaapparat i seg selv nødvendigvis ikke er tilstrekkelig garanti for at salget kommer med i regnskapet. Dette er selvsagt en risiko, men som gjelder generelt og ikke bare med hensyn til salg til andre bokføringspliktige. Motpartsangivelses- og reskontroføringskrav vedrørende bokføringspliktige

kjøpere vil med andre ord ikke være dekkende for å motvirke/avdekke slike tilfeller. Det vises også til at salg til andre bokføringspliktige kun utgjør en minimal brøkdel av selgers totale omsetning i detaljhandelen, slik at motpartsangivelse og reskontroføring ved slikt salg heller aldri vil gi grunnlag for å vurdere fullstendighet. I så henseende har vi mer tro på å stille strengere krav til kassaapparatene, slik det er tatt til orde for i delrapport I fra BSS om en mulig godkjenningsordning for kassaapparater. Vi avventer Finansdepartementets videre oppfølging rundt dette, og imøteser å kunne gi kommentarer til et senere konkret forslag.

Til nr. 2: Her er det viktig å være oppmerksom på at en salgsbetjents påføring av kjøpers navn ikke er en legitimering av utgiften som sådan, det hele beror på den informasjon som kjøper oppgir. Kjøpere som vil opptre illojalt har altså fortsatt samme mulighet for det – uavhengig av partsangivelseskravet i bokføringsloven. Fra et kontrollperspektiv er det – slik vi ser det – med andre ord andre kontrollmetoder enn reskontroføringssjekker o.l. som vil være nødvendige/mer virksomme – typisk omsetningsanalyser, bruttofortjenestekontroller forbrukskontroller (eksempelvis antall kjørte kilometer i forhold til drivstofforbruk) o.l. Det vises også til bokføringsregler som krav til timeregistrering, prosjektregnskap mv. som grunnlag for fullstendighets- og realitetskontroller.

I forlengelsen av merknaden til nr. 2 er det således også vårt standpunkt at det utvidete kravet til å angi kjøper på dennes dokumentasjon (jf. § 5-5) ikke er særlig egnet til å gi legitimitet. Eksempelvis kan den bokføringspliktiges private kvitteringer bes påført angivelse av navn, og således fremstå som et berettiget bilag til regnskapet. Etter vår mening er påføring av formål langt bedre egnet for sannsynliggjøringen av bilagets legitimitet enn motpartsangivelsen. Vi vil derfor foreslå at påføring av motpart og formålsbeskrivelse likestilles, noe som også vil være en forenkling rent praktisk. Vårt forslag om en samkjørt beløpsgrense på 2000 kroner gjelder for øvrig også her. Der det er betalt med den bokføringspliktiges betalingskort støtter vi forslaget om at dette kan erstatte angivelsen av kjøper. Tilleggskravet om å vedlegge kontoutskrift som en del av dokumentasjonen, eventuelt i form av referanse, oppfattes imidlertid som unødvendig. Kontoutskriften vil alltid kunne gjenfinnes, samtidig med at eventuelle misforhold vil bli å avdekke gjennom avstemmingen av kontoen (jf. krav til dokumentasjon av balansen).

Det følger av forslaget at utlegg via ansatte underlegges krav om påføring av arbeidsgivers navn på dokumentasjonen, da forstått slik at det er utsteder av dokumentasjonen som skal påføre navnet. Vi er ikke enig i dette, ut fra at vi ikke ser hvilken merverdi et slikt påføringskrav skal ha. I forhold til selger er det den ansatte som handler som er motparten, mens det overfor virksomheten det handles for er den ansatte. Slik vi ser det bør det således være tilstrekkelig at et dokumentasjonskrav knytter seg til det sistnevnte forholdet, gjennom den ansattes utarbeidelse og signering av en datert oppstilling som viser hvilke kjøp som er foretatt, og der formålet med eller bruksområdet for varene og tjenestene fremgår av dokumentasjonen. Arbeidsgivers kontroll av utleggsoppstillingen vil

tilsikre legitimiteten. Så kan man selvsagt hevde at også arbeidsgiver kan ha illojale hensikter. Til dette er det imidlertid å bemerke at heller ikke påføring av arbeidsgivers navn vil være mer avskjærende. For salgssidens del vises dessuten til betraktningen i forbindelse med nr. 1 ovenfor. Vi mener med andre ord at vårt standpunkt på dette området vil innebære en praktisk forenkling, uten at omgåelsesmulighetene økes / kontrollverdien forringes.

Hva gjelder formålsbeskrivelse presiserer for øvrig BSS at dersom dokumentasjonen på forhånd inneholder tilstrekkelig informasjon til at formålet/bruksområdet må forstås, trenger den bokføringspliktige ikke å påføre ytterligere opplysninger. NARF stiller seg bak dette.

Til slutt under dette punkt vil vi si oss enig i BSS' betraktning om det preventive aspektet ved å ikke gjøre handel med kontanter for enkel. Derav har vi også bl.a. i forbindelse med høring av NOU 2009: 4 om tiltak mot skatteunndragelser gitt uttrykk for støtte til mindretallets forslag om å gjøre avgrensninger i den skatte- og avgiftsmessige fradragsretten dersom det er betalt med rene kontanter. Samtidig vil det påpekes at intet regelverk kan fylle ethvert hull; det vil dessverre alltid være rom for omgåelser for dem som virkelig går inn for det. I så henseende er det viktig å legge en rimelig kost/nytte avveining til grunn for regelverksutformingen, slik at reglene ikke blir en overdreven byrde for alle dem – det absolutte flertallet – som driver sin virksomhet i ”hvite” former.

Prislister i restaurantbransjen (utredningens kapittel 12.1)

NARF har tidligere anmodet overfor BSS om på ny å se på kravet om å datere og signere prisoversikter (jf. bokføringsforskriften § 8-5-5), ut fra at det ikke anses praktisk med signeringskrav fra den som har ansvaret for å fastsette prisene (jf. for eksempel fysisk avstand mellom prisansvarlig og utsalgssted, typisk tilstede i kjedevirksomheter). Som respons på dette bemerkes i utredningen at disse innvendinger ser ut til å bygge på en antagelse om at det kreves at de signerte prislistene skal foreligge på driftsstedet. Slik BSS ser det, er det tilstrekkelig at de signerte prislistene finnes ett sted hos den bokføringspliktige og ikke nødvendigvis i alle driftsenhetene. Det foreslås derfor ingen endring av forskriften på dette punkt.

Etter vår mening er ikke BSS betraktning dekkende for problemstillingen. I et franchisetilfelle (McDonalds m.fl.) er for eksempel hver enhet en egen og selvstendig bokføringspliktig, slik at regelen tilsier at hver og en av disse bokføringspliktige da må ha prislistene tilgjengelige på eget sted. Vi ber således om at den intensjonen som ligger til grunn for BSS' betraktning innarbeides i bestemmelsen, dvs. at det er tilstrekkelig å ha dokumentasjonen tilgjengelig hos den prisansvarlige enheten uavhengig av om driftsenhetene er egne bokføringspliktige eller ei.

Oppbevaringstid for kassaruller (utredningens kapittel 14)

NARF mener det bør innføres redusert oppbevaringstid for kassaruller. BSS på sin side tar ikke konkret stilling til spørsmålet nå, og mener i stedet det bør behandles sammen med spørsmålet om en godkjenningsordning for kassaapparater. Vi kan ikke se at det må være en sammenheng her; vårt standpunkt om redusert oppbevaringstid står seg fortsatt under det regelsettet vi har i dag. Vi tar imidlertid til etterretning og er enig i at en omdefinering fra primær- til sekundærdokumentasjon ikke er riktig formell angrepsvinkel. Kortere oppbevaringstid må utformes som en selvstendig reduksjonsregel. Dersom Finansdepartementet velger å ikke vurdere spørsmålet i tilknytning til høringen nå, finner vi det naturlig å la det bli tatt i betraktning i forbindelse med den pågående vurderingen av oppbevaringstiden som sådan.

Vi tillater oss for øvrig å stille spørsmål ved BSS' betraktning rundt opplysningen om at det foreligger få dispensasjonssøknader til nå, dvs. å ta det som en indikasjon på at problemene knyttet til 10 års oppbevaring av kassaruller ikke er betydelige blant de bokføringspliktige. Vi tror vel så gjerne det skyldes at dispensasjonsmuligheten ikke er tilstrekkelig kjent. Samtidig oppfatter vi at dispensasjonsadgangen er håndhevet strengt – i utredningen står det at dispensasjoner kun har vært innvilget i enkelttilfeller der det har vært påvist et særlig stort behov – hvoretter det nødvendigvis heller ikke oppleves som bryet verdt å forsøke.

Oppbevaring av regnskapsmateriale i utlandet (utredningens kapittel 15)

NARF er positive til den foreslåtte utvidelsen hva gjelder adgang til å oppbevare regnskapsmateriale i utlandet. For andre tilfeller enn det som er direkte regulert henstilles til en noe mer romslig dispensasjonspraksis enn i dag, slik vi oppfatter at BSS også tar til orde for (jf. andre samarbeidsformer enn konsern).

Filformatets egenskaper ved elektronisk oppbevaring (utredningens kapittel 16)

Slik vi har oppfattet forarbeider, uttalelser mv. til nå er det ikke skilt mellom "vanlige" pdf-filer og bilde-pdf. Det vil si at også "vanlig" pdf-filer har vært anerkjent som et format som ikke direkte lar seg redigere. Utredningen fra BSS tar en annen retning, gjennom å avtegne pdf-filer som kan skrives i ved bruk av Adobe Acrobat som en fil som vil være direkte redigerbar og dermed ikke anvendbar. Etter vår mening blir dette å legge terskelen vel høyt. Mens Adobe Reader er et relativt allment kjent sluttbrukerverktøy for å lese pdf-dokumenter, tør vi mene at Adobe Acrobat ikke er det hva gjelder redigeringsiden, ei heller at det er særlig forekommende i bruk da det kreves en egen og dyrere lisens. På denne bakgrunn anbefales at god bokføringskikk vil likestille pdf-filer generelt, både ordinær og bilde-pdf, med øvrige formater som defineres som ikke redigerbare i allment kjente sluttbrukerverktøy (jf. forslag til ny § 5-13).

Uansett må det aksepteres at tidligere elektronisk lagrede dokumenter forefinnes på "vanlig" pdf, i og med at dette har vært akseptert til nå.

For øvrig i utviklingen av god bokføringsskikk, vil vi tilrå at det særlig søkes råd hos ulike systemleverandører o.l. som fasiliterer de tekniske løsninger.

Hva gjelder e-fakturering har vi dessuten fra andre som har mer teknisk innsikt enn oss, fått bekjentgjort at de premissene som legges i kapittel 16 er for lite presise og kan gi et regelverk som vil være til hinder snarere enn stimulans for bruk av elektronisk fakturering mellom næringsdrivende. Vi legger til grunn at BSS tar innover seg slike innspill i den videre utviklingen av god bokføringsskikk.

Sikkerhetskopiering (utredningens kapittel 18)

I forslaget til endret § 7-2 i bokføringsforskriften fremgår at det skal foreligge en fortegnelse over regnskapsmateriale som er sikkerhetskopiert, hvor ofte sikkerhetskopieringen gjennomføres og hvor originalen og sikkerhetskopien oppbevares. Vi er usikker på hvor detaljert og konkret fortegnelsen skal være, særlig hva gjelder identifiseringen av regnskapsmateriale som er sikkerhetskopiert. Etter vår mening vil det være mer praktikabelt med en regel som utber om en generell beskrivelse av virksomhetens system for sikkerhetskopiering. Forslag til forskriftstekst kan for eksempel være (§ 7-2 tredje ledd):

"Det skal foreligge en beskrivelse av virksomhetens sikkerhetskopieringsrutine, herunder hva som blir sikkerhetskopiert, hvor ofte sikkerhetskopiering gjennomføres og hvor originalen og sikkerhetskopien oppbevares. Beskrivelsen skal oppbevares i 10 år etter regnskapsårets slutt."

Øvrige forslag

NARF ønsker uttrykkelig å gi støtte til følgende forslag:

Kapittel 5 *Salgsdokumentets innhold*:

- At alternativet med "merking på annen måte" i forbindelse med nummerering av salgsdokument utgår til fordel for en dispensasjonsadgang.
- At salgsdokument som utstedes innen de ti første virkedagene i måneden, kan angi siste dato i foregående måned som dokumentasjonsdato. (herunder tilsvarende forslag i forbindelse med dokumentasjon uttak, jf. kapittel 7.2).
- At dokumentasjonsdato kan settes lik forfallsdato ved utstedelse av salgsdokument på papir ved avgiftsfri utleie av fast eiendom.

Kapittel 7.1 *Utstedelse av salgsdokument:*

- At salg av ikke-avgiftspliktige tjenester som leveres løpende kan dokumenteres med betalingsdokumentasjon og avtale.
- At ikke-avgiftspliktige medlemskontingenter i ideelle organisasjoner mv. som regnskapsmessig anses opptjent på betalingstidspunktet, kan dokumenteres med betalingsdokumentasjon.
- At det åpnes for adgang til å unnlate å sende salgsdokument, forutsatt at det er avtalt mellom partene.

Kapittel 9.3 *Unntak fra kravet til kassaapparat:*

- At salg ved ambulerende og sporadisk kontantsalg, som et alternativ til dagens unntaksregler, kan dokumenteres med oppstilling av ut- og innleverte varer og kontanter.
- At det presiseres at unntaksregelen ved salg til publikum på idrettsarrangementer mv. gjelder oppsøkende salg, samt at dokumentasjonen av kontantsalget må vise ut- og innleverte varer i tillegg til kontanter.
- At reglene om dokumentasjon av kontantsalg fra automater og ubetjente salgssteder tillempes i tråd med GBS 3.


Kapittel 11 *Dokumentasjon av reise- og oppholdsutgifter:*

- Ved flere reisedokument angående samme reise: At kravet om formålsbeskrivelse mv. på hvert enkelt reisedokument, kan erstattes av en gjensidig henvisning mellom dokumentene.

Utover det nevnte har vi ingen særskilte merknader til forslagene, annet enn å si oss enige med BSS i at eventuell innstramming av merverdiavgiftsreglene for bygg og anlegg (avskjæring av fullført kontrakt periodisering, jf. utredningen kapittel 8) bør springe ut fra merverdiavgiftslovgivningen og i så fall med egen høring.

Vennlig hilsen

Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening

før 
Sandra Riise
Adm.dir.

Dagfinn Søvik (sign.)
Leder fagutvalget