

Finansdepartementet
Finansmarkedsavdelingen
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

6. oktober 2004

Utkast til bokføringsforskrift

Vi viser til Finansdepartementets brev av 21. september 2004 med nytt utkast til bokføringsforskrift.

Norsk Øko-forum (NØF) avga hørings svar 1. april 2003 i forbindelse med den alminnelige høringsrunden til både bokføringsloven og forskriften. Vi viser til våre synspunkter i den forbindelse og som vi fortsatt mener er aktuelle.

Generelt

Siden forrige høringsrunde har det vært stor oppmerksomhet om omfanget av og konsekvensene av økonomisk kriminalitet. I media blir det nesten daglig avslørt bransjer og enkeltvirksomheter som har begått alvorlige overtredelser av skatte- og avgiftslovgivningen, regnskapslovgivningen og tollbestemmelsene. Det avsløres hyppig bruk av ulovlig arbeidskraft som arbeider svart på byggeplasser, i restauranter, i dagligvarebutikker og i andre deler av næringslivet.

Utvidelsen av EU fra 1. mai i år skaper store kontrollmessige utfordringer med friere penge-, vare- og menneskestrømmer fra Øst-Europa. Kriminalitetsbildet er i ferd med å bli endret ved globaliseringen av økonomien og ved at organiserte kriminelle infiltrerer legale virksomheter med ulovlig ervervede midler.

I juni fikk vi Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet, der det ble fremlagt en rekke tiltak mot økonomisk kriminalitet. Den nye bokføringsloven ble trukket fram som ett av tiltakene. Gode bokføringsregler vil etter vår oppfatning være av stor betydning for å kunne avdekke og forebygge økonomisk kriminalitet. Lovforslaget i Ot.prp. nr. 46 (2003–2004) og det nye utkastet til bokføringsforskrift gir et godt grunnlag for dette, og vi støtter derfor i hovedsak det foreliggende utkastet til nye forskrifter.

Spesielt om kontanttransaksjoner

Både internasjonale og norske erfaringer viser at det særlig er kontanter som muliggjør svart økonomi. Norges Bank anslår at ca. 27 mrd. kroner i kontanter sirkulerer på uforklarlig måte i den norske økonomien.

Skatteunndragelser og annen økonomisk kriminalitet forekommer ofte i bransjer som selger varer og tjenester kontant til privatpersoner. Kontanter setter ikke spor og privatpersoner har ofte ikke behov for dokumentasjon for kjøpet. Dette muliggjør svart salg av varer og tjenester

som gjøres opp i kontanter og som igjen må sirkulere på en måte som ikke setter spor, og dermed skapes det igjen nye svarte markeder. For at varene skal kunne selges svart må kjøpet av varene også foretas svart. Dette skjer ved at varer smugles inn i landet eller kjøpes fra andre næringsdrivende kontant og gjerne uten dokumentasjon, eller ved at kjøpers identitet ikke fremgår av dokumentasjonen. Dette er en svært vanlig metode for å unndra seg beskatning på og er senest avslørt og dokumentert for et par uker siden i frukt- og grøntbransjen i Oslo. Tilsvarende metoder benyttes i mange bransjer, bla. i restaurantbransjen. I for eksempel byggebransjen, blant håndverkere, tannleger, tannteknikere og i transportnæringene er det vanlig å kjøpe innsatsvarer (bygningmaterialer, tannteknikertjenester, gull, drivstoff) kontant uten å bokføre og dokumentere kjøpet, noe som da muliggjør svart videresalg av innsatsvarene med de tilhørende tjenestene.

Det er også et stort problem at mange næringsdrivende benytter kontanter og ikke bank ved betaling av ordinære forretningstransaksjoner. Vi har eksempler på at beløp på flere hundretusen kroner betales i kontanter til underentreprenører i byggebransjen og som underentreprenøren igjen benytter til å betale sine ansatte svart (ofte utenlandske ansatte). Et annet eksempel er frukt- og grøntbransjen i Oslo hvor det i stor utstrekning foretas kontantbetalinger mellom grossister og detaljister ved ordinære varesalg. I denne forbindelse viser vi til Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet om at det skal vurderes om det bør innføres regler om at næringsdrivende normalt må benytte bank ved betaling til andre næringsdrivende, dvs. at det ikke skal være tillatt å betale med kontanter, unntatt for svært små transaksjoner.

NØF vil på denne bakgrunn understreke viktigheten av at det gis klare og konkrete regler for dokumentasjon og bokføring av kontanttransaksjoner, både ved kontantsalg til forbrukere (krav om kassaapparat mv.) og ved kontanttransaksjoner ved kjøp og salg mellom næringsdrivende. Enkelte høringsuttalelser synes å legge opp til at det skal stilles mindre krav til bokføring og dokumentasjon av kontanttransaksjoner enn ved andre transaksjoner. Dette vil vi advare sterkt mot. Det ville være å oppfordre til økt bruk av kontanter og vil stimulere den svarte økonomien ytterligere, noe som vil sette oss langt tilbake i kampen mot den svarte økonomien. Internasjonalt vil dette også stille Norge i et negativt lys.

De konkrete bestemmelsene i utkastet

Nedenfor følger våre merknader til de enkelte bestemmelsene. Vi støtter de bestemmelsene som ikke er kommentert nærmere.

§ 3-1 annet ledd (Lovbestemte spesifikasjoner) og § 5-1-2 annet ledd (Angivelse av partene)
Vi er glad for at disse bestemmelsene også er tatt med i det nye utkastet, og viser til våre kommentarer ovenfor om betydningen av gode bokføringsregler for kontanttransaksjoner mellom næringsdrivende.

Angivelse av kjøper i salgsdokumentet og kunde- og leverandørspesifikasjoner av kontante salg og kjøp når varen eller tjenesten er beregnet for videresalg eller som direkte innsatsfaktor i produksjon eller tjenesteleveranse er en videreføring av gjeldende regler. Disse reglene er helt nødvendig for å kunne kontrollere vare- og tjenestestrømmene mellom næringsdrivende. Kontroll av vare- og tjenestestrømmer hos kunder og leverandører er den metoden som kontrollmyndighetene benytter mest ved kontroll av svart økonomi, og er ofte den eneste metoden som kan benyttes for å kontrollere virksomheter (i detaljstledet) som vesentlig

driver kontantsalg til forbrukere. Det ville være katastrofalt for arbeidet mot svart økonomi dersom denne bestemmelsen ikke skulle bli vedtatt.

Samtidig innebærer utkastet lempeligere regler enn i dag når det gjelder andre kontante kjøp og salg mellom næringsdrivende. Totalt sett innebærer derfor utkastet en forenkling i forhold til gjeldende regelverk.

Det er problematisert i enkelte høringsuttalelser at det kan være vanskelig å vite om en kunde er privatperson eller næringsdrivende. Normalt vil man etter omstendighetene vite om en kunde er næringsdrivende og kjøper inn varene til bruk i sin næringsvirksomhet. Dersom selger ikke vet om kunden er næringsdrivende, kan det selvfølgelig ikke kreves spesifisering av salget (og kan heller ikke angi kjøpers identifikasjon på salgsdokumentasjonen). Her viser vi til at disse reglene har fungert i over 30 år, og hvor myndighetene har håndhevet disse bestemmelsene på en smidig måte.

Vi registrerer også med glede at departementet har foreslått å redusere beløpsgrensen for når det kreves spesifisering fra kr 100.000 til kr 40.000. I vår høringsuttalelse fra i fjor påpekte vi at denne bestemmelsen ville være viktig for å forebygge og avdekke hvitvasking av kontanter og at den opprinnelige beløpsgrensen var altfor høy. Vi er derfor enig i at beløpsgrensen bør settes til kr 40.000, som er den samme som i hvitvaskingsloven. Det vil være sjelden at så store kontantbeløp som 40.000 kroner benyttes i legale transaksjoner, og det vil derfor ikke være urimelig byrdefullt å kreve at kjøpers identitet oppgis i slike tilfeller. Vi tror at den forbyggende effekten av en redusert beløpsgrense vil være stor og vil stimulere til at flere selgere går over til bankterminaler, for eksempel innen bruktbilbransjen der kontantbetalinger fortsatt er utbredt. Kontroller i denne bransjen har da også avdekket store skatteunndragelser hos bruktbilselgere samtidig som kjøperne kan hvitvaske penger ved å betale deler av vederlaget svart.

§ 4-2 annet ledd (Bokføring i utenlandsk valuta)

Etter departementets forslag skal beløp som inngår i pliktig regnskapsrapportering knyttet til lønn, merverdiavgift og eiendeler og gjeld hvor skatteloven har egne vurderingsregler om valuta, låses i norske kroner til transaksjonsdagens kurs.

Etter vår oppfatning må det være riktig å legge *fakturadatoens* (dokumentasjonsdato) kurs til grunn når det gjelder merverdiavgiften. Dette er i samsvar med gjeldende praksis og vil være i samsvar med de nye generelle reglene i bokføringsforskriften § 5-2-3 til § 5-2-8. Lønn skal etter skatteloven § 14-3 periodiseres (tidfestes) etter kontantprinsippet, dvs. når lønnen utbetales eller når det er anledning til å få beløpet utbetalt. Etter skatteloven er det således kursen på utbetalingstidspunktet som skal benyttes ved innberetning av lønnen, som grunnlag for skattetrekk og som grunnlag for beregning av arbeidsgiveravgift. Dersom kursen på transaksjonsdagen skal benyttes, vil det medføre feil lønninnberetning mv. Utbetalingstidspunktet eller når det er anledning til å få beløpet utbetalt er da også seneste tidspunkt for når dokumentasjon av lønn skal utstedes, jf. bokføringsforskriften § 5-6.

§ 4-2 tredje ledd (Bokføring i utenlandsk valuta)

I det opprinnelige forslaget stod det at omregning skal skje minst en gang i året ved bruk av *offisielle* gjennomsnittskurser. *Offisielle* er nå tatt ut av det nye forslaget. I NOU-en har utvalget i pkt. 8.7.2.5 på s. 74 begrunnet hvorfor det bør benyttes offisielle gjennomsnittskurser. Vi nøyer oss med å vise til denne begrunnelsen, som vi slutter oss til.

§ 5-1-2 Angivelse av partene

Vi støtter endringene i § 5-1-2 første ledd som gjør bestemmelsene klarere. Når det gjelder endringene i annet ledd, viser vi til våre kommentarer ovenfor. Til tredje ledd bemerkes at dette er en videreføring av gjeldende bestemmelser i forskrift nr. 71. Vi er enig i at denne bestemmelsen bør inntas i bokføringsforskriften av hensyn til tilgjengeligheten for brukerne.

§ 5-1-1 nr. 3 ytelsens art og omfang

Salgsdokumentet skal etter bestemmelsen i § 5-1-1 nr. 3 angi ytelsens art og omfang. Vi kan ikke se at det er gitt noe unntak for eksempel ved kontantsalg til forbruker, hvor det ofte benyttes kasseapparat. Vi kan heller ikke se at dette er drøftet spesifikt i NOU-en under pkt. 9.4.1.1 eller pkt. 9.4.1.2. På s. 88 under pkt. 9.6.2.4 vurderes det om fullt og begrenset regnskapspliktige skal behandles likt i forhold til ytelsens art og omfang i salgsdokumentet. I det nye utkastet til forskrift § 8-3 om hårpleie mv. er det kun krav om å spesifisere salgsvarer og behandlingsinntekter i bokføringen og på salgsdokumentasjonen (kassareporter). I § 8-5 om serveringssteder skal omsetningen spesifiseres på ni angitte varegrupper i bokføringen.

Problemstillingen ble vurdert i forbindelse med 98-loven av det utvalget som ble nedsatt av Norsk RegnskapsStiftelse under arbeidet med å utarbeide god regnskapsskikk for registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger. Under pkt. 7.5 Krav til kassaapparat i God regnskapsskikk for registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger (versjon 1.9 av 30.6.2000) ble spørsmålet om ytelsens art og mengde vurdert. Det ble her fastslått at det var et problem at bare avanserte kassaapparater kunne angi ytelsens art og mengde med bokstaver, og at tallkoder ikke ville være tilstrekkelig spesifisering overfor en bokføringspliktig kjøper.

Slik vi ser det kan dette fortsatt være et problem, selv om det har skjedd en utvikling av kassaapparater siden 2000 og frem til i dag. På bakgrunn av dette vil vi derfor foreslå at forskriften endres slik at selger (detaljist) ved kontantsalg til forbruker kan unntas fra kravene om å spesifisere ytelsens art og mengde i § 5-1-1 nr. 3. Forutsetningen må imidlertid være at det minst må angis koder el. for ulike avgiftssatser (24%, 12%, 6%, avgiftsfritt salg innenfor merverdiavgiftsloven og salg som faller utenfor merverdiavgiftsloven kapittel IV), jf. dagens regler i forskrift (1) av 20.8.1969 nr. 1 § 8 (1).

Bestemmelsen kan inntas som ny § 5-1-3 *Angivelse av ytelsens art og omfang* med følgende ordlyd:

”Selger kan fravike krav om angivelse av ytelsens art og omfang, jf. § 5-1-1 nr. 3, ved kontantsalg fra detaljist til forbruker. I slike tilfeller skal selger registrere salget på en slik måte at det klart fremgår hvilke beløp som skal avgiftsberegnes med forskjellige satser for merverdiavgift, herunder avgiftsfritt salg og salg som faller utenfor merverdiavgiftsloven kapittel IV.”

§ 5-3 Særlig om dokumentasjon av kontantsalg

Når det gjelder krav til dokumentasjon av kontantsalg, viser vi til våre generelle bemerkninger ovenfor under ”Spesielt om kontanttransaksjoner”, hvor vi sterkt understreker viktigheten av å ha gode regler om kassaapparater mv. Vi støtter på bakgrunn av dette departementets forslag i § 5-3-2 til § 5-3-4.

Vi vil også påpeke viktigheten av at det skal foreligge en lettfattelig systembeskrivelse av kassasystemets oppbygging og funksjoner. Spesielt digitale kassaapparater kan lett manipuleres, noe som er påvist i flere tilfeller ved kontroller foretatt i ulike bransjer. Svenske skatte- og politimyndigheter (Ekobrottsmyndigheten) har opplyst at de har store problemer i Sverige med manipulasjon av kassaapparater og at de har vanskeligheter med å finne ut av funksjonaliteten til kassaapparater. De har i flere tilfeller opplevd at leverandører av kassaapparater ikke har villet samarbeide, noe som spesielt gjelder utenlandske leverandører. Det blir da viktig at kravet om systemdokumentasjon pålegges eieren av kassaapparatet (den bokføringspliktige). På bakgrunn av dette støtter vi den nye bestemmelsen i § 5-3-4.

§5-3-5 Gevinst- og underholdningsautomater

Vi har fått opplyst at lotteritilsynet arbeider med revisjon av lotteriloven med forskrifter pga. innføring av enerettsmodellen, der Norsk Tipping blir eneste operatør av utbetalingsautomater. Forskrift av 26. november 1992 nr. 1128 vurderes opphevet fra 1.1.2006. Dagens underholdningsautomater skal imidlertid fortsette som før. Vi har også fått opplyst at det foreligger en forskrift av 12. desember 2002 nr. 1491. Vi ber om at departementet vurderer om og når dette kan få konsekvenser for bokføringsforskriften.

§ 5-4 Unntak fra kravene om dokumentasjon av kontantsalg

Etter vår oppfatning er bestemmelsen i tredje ledd noe uklar og det kan virke uryddig at det i denne bestemmelsen også henvises til første ledd. Vi tror det blir enklere å forstå bestemmelsene dersom alle kravene for de enkelte grupper tas under de enkelte ledd. Vi tror det også vil bli praktiske problemer dersom det kreves at oppgjørene skal telles og signeres av to personer for de bokføringspliktige som omfattes av første ledd. Dette vil ofte være enkeltpersonforetak uten ansatte. De alminnelige reglene om avstemming av kontanter mot dagens kontantsalg bør derimot også gjelde for denne gruppen, jf. § 5-3-3 annet ledd.

Følgende endringer foreslås:

Første ledd nytt siste punktum:

"I tillegg skal det foretas dokumentasjon som nevnt i § 5-3-3 annet ledd."

Tredje ledd annet punktum:

"Ved registrering som nevnt i første punktum må dokumentasjonen av kontantsalget vise ut- og innleverte kontanter."

§ 7-3 Unntak fra oppbevaringsplikten

Vi støtter endringen i bestemmelsen i sjettede ledd om at regnskapsmateriale *uten opphold* skal fremlegges for offentlig kontrollmyndighet i Norge i hele oppbevaringstiden. Det er viktig at det for den bokføringspliktige fremstår som helt klart og tydelig at regnskapsmaterialet skal fremlegges raskt og at dette da må prioriteres av den bokføringspliktige. Vi erfarer ofte under kontroller at det tar lang tid å fremlegge regnskapsmateriale for kontroll, ikke minst gjelder dette datterselskaper av utenlandske foretak hvor regnskapsmaterialet er lagret på elektroniske medier og som må bearbeides før det kan fremlegges.

§ 8-5 Serveringssteder

Vi er også enig i at forskriftens virkeområde utvides til å omfatte alle som kommer inn under serveringsloven § 2, dvs. at bestemmelsene også vil gjelde for den delen av bransjen som ikke

har alkoholbevilling. Det er de samme kontrollproblemene mht. matservering etc. i foretak som driver uten skjenkebevilling.

Andre forhold

Forslag til ny § 5-6 sjette ledd

I vår høringsuttalelse fra i fjor tok vi generelt opp behovet for dokumentasjon av transaksjoner mellom nærstående parter. Spesielt foreslo vi at det inntas en regel i § 4-6 nytt nest siste ledd (nå § 5-6 nytt sjette ledd) om dokumentasjon av opplysninger om nære familiemedlemmers lønn, med spesifisering av arbeidets art og omfang, om når det er utført og timebetalingen.


Dette kravet fremgår i dag av Forskrift av 23.12.1983 nr. 1840 § 2, gitt med hjemmel i ligningsloven. Systematisk hører denne bestemmelsen etter vår oppfatning hjemme i bokføringsforskriften. I dag er bestemmelsen lite kjent for de bokføringspliktige, noe som medfører at bestemmelsen ofte ikke etterleves. Å innta bestemmelsen i bokføringsforskriften vil gjøre bestemmelsen mer tilgjengelig, ikke minst nå som det vil være stor oppmerksomhet om bokføringsreglene i forbindelse med implementeringen av de nye reglene. Bestemmelsen kan fortsatt videreføres i ligningsloven av hensyn til oppgaveplikten til ligningsmyndighetene. Imidlertid mener vi at det vil være unødvendig å ukrevet sende inn oppgave til ligningsmyndighetene om slike forhold, og et av lignings skjemaene kan bortfalle dersom det inntas en ny regel i bokføringsforskriften.

Forslag til ny § 8-12

Vi tok i vår forrige høringsuttalelse også opp at vi savner bestemmelser i bokføringsforskriften om oppbevaring av landings seddel, landingsjournal og fangstdagbok, jf. § 10 i Forskrift av 22.1.2003 nr. 40 om opplysningsplikt ved landing og omsetning av fisk. Om den kontrollmessige begrunnelsen for kravet om oppbevaring, viser vi til høringsuttalelsen. Konkret foreslo vi at det ble tatt inn en bestemmelse om oppbevaring i bokføringsforskriften § 7-12 (nå § 8-12) om oppbevaring i 10 år.

Vi er klar over at en oppbevaringstid på 10 år avviker fra oppbevaringstiden på 5 år i forskrift nr. 40, men begrunnelsen er etter vår oppfatning klart relevant i forhold til at disse opplysningene vil være av vesentlig betydning ved bla. skattemyndighetenes kontroller og ved politiets etterforskning av "fiskefusk". Vi ber derfor departementet vurdere å ta kontakt med fiskerimyndighetene for å initiere en endring av forskrift nr. 40. Alternativt bør oppbevaringstiden i bokføringsforskriften settes til 5 år. Etter vår oppfatning hører denne bestemmelsen systematisk hjemme i bokføringsforskriften, ikke minst av hensyn til brukernes tilgjengelighet.

Med hilsen
for Norsk Øko-forum



Jan-Egil Kristiansen
leder faglig utvalg