

Regelrådets uttalelse

Om: Forslag til endringer i bokføringsforskriften

Ansvarlig: Finansdepartementet



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Finansdepartementet

Deres ref.:	Vår ref.:	Dato:	Vår saksbehandler:
	18/00091-10	4.7.2018	Maria Rosenberg

Uttalelse

Om: Forslag til endringer i bokføringsforskriften

Konklusjon: Utredningen har svakheter

Om uttalelser fra Regelrådet

Regelrådet gransker utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivet. Regelrådets rolle er å ta stilling til om konsekvensutredningene tilfredsstiller de kravene som utredningsinstruksen stiller, og om konsekvensene for næringslivet har blitt tilstrekkelig kartlagt. Regelrådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Innhold

1. Samlet vurdering
2. Beskrivelse av forslaget og dets formål
3. Departementets vurdering av konsekvensene for næringslivet
4. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i høringen
5. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen
 - 5.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt jf. utredningsinstruksen 2-1?
 - 5.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen 2-2?
6. Særskilt vurdering av hensyn til små virksomheter
7. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?
8. Andre kommentarer

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen
Sandra Riise
leder av Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

1. Samlet vurdering

Regelrådet mener at forslaget har svakheter, jf. utredningsinstruksen pkt. 2-1.

Etter Regelrådets vurdering har forslagene svakheter ved at alternative tiltak ikke er diskutert, beskrivelsen av virkningene for næringslivet har mangler og forutsetningene for en vellykket gjennomføring er for lite belyst.

Regelrådet vil påpeke at det er problematisk å begrense anvendelsesområdet for muligheten til å benytte kontantfaktura som alternativ til produkterklært kassasystem, uten samtidig å gi forlenget innføringsfrist.

2. Beskrivelse av forslaget og dets formål

Finansdepartementet foreslår endringer både i bokføringsforskriften og i forskrift om endring i forskrift om bokføring som er vedtatt, men skal tre i kraft 1.1.2019. Forslagene har dels sammenheng med Skattedirektoratets forslag til endringer i kassasystemforskrifta. Forslagene gjelder endringer knyttet til registrering av kontantsalg på den enkelte operatør, krav til integrert kassaskuff, utskrift av salgskvittering fra ubetjente automater, unntak fra regelverket ved alternative dokumentasjonsformer, en endring som berører taxinæringen og et korreksjon i regelverket for serveringssteder.

Bakgrunnen for forslagene er at Skattedirektoratet har hatt dialog med systemleverandørene av kassasystemer, og gjennom dette sett behov for enkelte endringer i regelverket.

3. Departementets vurdering av konsekvensene for næringslivet

Forslagene om endring knyttet til registrering av kontantsalg på den enkelte operatør og krav til integrert kassaskuff anses som presisering av vedtatte bestemmelser og forutsettes i høringsnotatet å ha positiv økonomisk og administrativ konsekvens ved at regelverket gjøres klarere. Forslaget om endring knyttet til utskrift av kvittering fra automater og forslaget til nytt alternativ for dokumentasjon av kontantsalg for ubetjente salgssteder forutsettes i høringsnotatet å ha positiv økonomisk og administrativ konsekvens for de bokføringspliktige fordi forslagene gir større valgfrihet.

Forslaget om begrensninger i unntaket ved bruk av kontantfaktura forutsettes i høringsnotatet å bidra til likere konkurransevilkår blant bokføringspliktige. Noen bokføringspliktige vil måtte anskaffe eller oppgradere til et produkterklært kassasystem. I høringsnotatet skrives det at «Denne kostnaden var imidlertid forutsatt da kassasystemregelverket ble vedtatt, siden kontantfakturaalternativet ikke var en del av det opprinnelige forslaget». Endringen for taxinæringen vil innebære «økt byrde i form av systemoppdateringer, for de som ikke har taksameter som kan skille mellom ulike betalingsmidler på skiftlappene og på salgskvitteringen».

4. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen

Bokføringsregelverket berører et meget stort antall bedrifter i Norge. I følge NOU 2015:10 «Lov om regnskapsplikt» var det nesten 276 000 regnskapspliktige enheter i 2013. I tillegg til disse kan også andre enheter ha bokføringsplikt. Endringer i regelverket om bokføring treffer derfor det norske næringslivet bredt. For å sikre at ikke næringslivet pålegges unødvendige kostnader, er det viktig at regelendringer innen dette feltet er tilstrekkelig utredet. Videre er Regelrådet opptatt av at regelverk forenkles der det er mulig, og at det uformes slik at det blir robust i tider med rask teknologisk utvikling.

5. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfylder kravene i utredningsinstruksen

5.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt jf. utredningsinstruksen 2-1?

Utredningsinstruksens punkt 2-1 angir hvilke minimumskrav som skal stilles til utredningen. Disse seks spørsmålene skal alltid besvares i enhver utredning.

5.1.1 Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

Regelrådet vurderer at problemene som skal løses med de foreslåtte regelendringene i hovedsak kommer godt nok frem. Formålet med regelendringene forklares også overordnet sett. Regelrådet vurderer på denne bakgrunn at problemstillingen og målet er tilstrekkelig besvart.

5.1.2 Hvilke tiltak er relevante?

Regelrådet viser til at det ikke er diskutert alternative tiltak i høringsnotatet, noe som svekker beslutningsgrunnlaget.

5.1.3 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

Etter Regelrådets vurdering reiser utredningen ikke slike prinsipielle spørsmål som følger av utredningsinstruksens definisjon.

5.1.4 Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de og hvem blir berørt?

Regelrådet ser at det har vært en lang utredningsprosess i forkant av forslagene som nå sendes på høring, og at foreliggende forslag kun omhandler enkelte justeringer i regelverket. Likevel mener Regelrådet at når en lager regler som omfatter mange titalls tusen store og små bedrifter så ville det vært på sin plass å beskrive virkningene i større grad enn det som er gjort. Særlig burde virkningene for berørt næringsliv av begrensningen i anvendelsesområdet for å benytte kontantfaktura som alternativ til produkterklært kassasystem vært belyst grundigere. Da ville beslutningsgrunnlaget tydeligere vist hvordan forslaget vil slå ut i praksis.

Regelrådet mener på denne bakgrunn at beslutningsgrunnlaget har svakheter i utredningen av virkninger for næringslivet.

5.1.5 Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

I og med at det ikke er foreslått alternative tiltak, forekommer det heller ikke vurdering av de ulike alternativene opp mot hverandre og dermed ikke anbefalte tiltak som begrunnes relativt til andre tiltak.

Derfor mener Regelrådet at beslutningsgrunnlaget har svakheter på dette punktet.

5.1.6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Forutsetningene for en vellykket gjennomføring er ikke grundig beskrevet for noen av forslagene. Imidlertid kan man si at bakgrunnen for hele høringen nettopp er behov for justeringer i regelverket for å sikre en mer vellykket gjennomføring av regelverket om kassasystemer. Regelrådet mener at man nettopp ved å gjøre gode vurderinger av forutsetninger for en vellykket gjennomføring ved alle forslag til regelverksendringer, vil slippe å gjøre mange justeringer av regelverket etter at det er vedtatt. Regelrådet mener derfor at beslutningsgrunnlaget har svakheter når det gjelder forutsetningene for en vellykket gjennomføring.

5.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen punkt 2-2?

Utredningsinstruksens punkt 2-2 sier at: «Utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig. Denne vurderingen baseres på om tiltaket reiser viktige prinsipielle spørsmål, hvor vesentlige tiltakets virkninger forventes å bli og den tiden som står til rådighet.» Utredningsinstruksen gir tre aktuelle analysenivåer; minimumskrav, forenklet analyse og samfunnsøkonomisk analyse.

Utredningen i høringsnotatet er anlagt på et minimumsnivå, men besvarer, etter Regelrådets vurdering, ikke alle minimumsspørsmålene i utredningsinstruksen. Regelrådet stiller spørsmål ved om ikke en noe grundigere utredning av virkningene er nødvendig, gitt at veldig mange bedrifter påvirkes i noen grad av forslagene. Regelrådet mener det burde vært mulig å kvantifisere de økonomiske virkningene for næringslivet av flere av forslagene og at dette ville styrket beslutningsgrunnlaget. Slik kvantifisering kan som et minimum gjøres gjennom eksempler på kostnad ved anskaffelse eller oppgradering av utstyr.

6. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

I høringsnotatene er det ikke omtalt om små virksomheter berøres og hvordan man eventuelt har tatt hensyn til at administrative byrder ofte belaster små virksomheter relativt mye tyngre enn større. I høringsnotatet foreslås det imidlertid enkelte presiseringer av regelverket, noe som må anses positivt også for små virksomheter.

7. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Fordi det ikke er diskutert alternative tiltak, kan ikke Regelrådet konkludere om hvorvidt det beste tiltaket er valgt.

Regelrådet vil imidlertid påpeke at ett av forholdene som påvirker kostnadene for næringslivet ved tilpasning til regelverket, er innføringstidspunktet og eventuelle overgangsordninger. Regelrådet kan ikke se at det er underbygget at innføring straks, eller fra 1.1.2019, vil gi virksomheter som må anskaffe eller oppgradere kassasystem tilstrekkelig tid. Dette vil, slik Regelrådet forstår det, særlig være en utfordring for de virksomhetene som hittil har vært omfattet av muligheten til å benytte kontantfaktura som alternativ til produkterklært kassasystem, men som nå likevel må anskaffe produkterklært kassasystem eller søke om, og få innvilget, dispensasjon. Dette kan blant annet gjelde innen bilbransjen, der statistikk fra SSB for 2018 viser at det er over 11 000 bedrifter.

8. Andre kommentarer

Hyppe justeringer av regelverk skaper uforutsigbarhet for berørt næringsliv. Etter Regelrådets vurdering bør reglene ideelt sett være godt nok utredet når de foreslås første gang, og deretter få virke i noe tid før det foreslås endringer.

Den raske teknologiske utviklingen på dette området stiller krav til at regelverket utformes robust nok til å oppnå reguleringens formål med ulike teknologiske løsninger over tid, slik at regelverket ikke må endres løpende i takt med utviklingen. Regelrådet stiller spørsmål ved om bokføringsforskriften nå regulerer bokføring så detaljert at myndighetene vil komme på etterskudd av utviklingen.

Regelrådet vil også påpeke at prosessen med å utforme det nye kassasystemregelverket har tatt lang tid. Slik rådet forstår, ble den første utredningen gjort i 2012. Det er ikke en rimelig fremdrift i regulering av et felt med rask teknologisk endring.

Regelrådet har også merket seg reaksjonene på kravene om at det ved hvert kontantsalg skal skrives ut en salgskvittering fra kassasystemet som fremlegges kunden, jf. bokføringsforskriften 5-3-5.

På denne bakgrunnen vil Regelrådet oppfordre til at departementet benytter anledningen til å se på forenklinger for næringslivet i regelverket, når det nå uansett foreslås justeringer.

Regelrådet vil også oppfordre til at høringer om endringer i samme regelverk eller samme saksfelt sendes ut samlet, av hensyn til høringsinstansene. I denne saken burde man vurdert om det ville være en fordel for høringsinstansene at forslag om endringer i kassasystemforskriften og foreliggende forslag til endringer i bokføringsforskriften hadde vært sendt ut samlet.