



Rapport 2018/27 | For Skatteetaten



Nye rapporteringskrav for å hindre unndragelse av merverdiavgift

Samfunnsøkonomiske virkninger for næringslivet og offentlig forvaltning

Inger Lande Bjerkmann, Magnus Aagaard Skeie og Haakon Vennemo

Dokumentdetaljer

Tittel	Nye rapporteringskrav for å hindre unndragelse av merverdiavgift
Rapportnummer	2018/27
ISBN	978-82-8126-380-2
Forfattere	Inger Lande Bjerkmann, Magnus Aagaard Skeie og Haakon Vennemo
Prosjektleder	Haakon Vennemo
Kvalitetssikrer	Eivind Tandberg
Oppdragsgiver	Skatteetaten
Dato for ferdigstilling	17. desember 2019
Tilgjengelighet	Offentliggjøres etter avtale med Skatteetaten
Nøkkelord	Merverdiavgift, offentlig økonomi, næringsliv, standardkostmodell (SKM)

Om Vista Analyse

Vista Analyse AS er et samfunnsfaglig analyseselskap med hovedvekt på økonomisk utredning, evaluering, rådgivning og forskning. Vi utfører oppdrag med høy faglig kvalitet, uavhengighet og integritet. Våre sentrale temaområder omfatter klima, energi, samferdsel, næringsutvikling, byutvikling og velferd.

Våre medarbeidere har meget høy akademisk kompetanse og bred erfaring innenfor konsulentvirksomhet. Ved behov benytter vi et velutviklet nettverk med selskaper og ressurspersoner nasjonalt og internasjonalt. Selskapet er i sin helhet eiet av medarbeiderne.

Forord

Vår analyse av samfunnsøkonomiske virkninger for næringslivet og offentlig forvaltning av nye rapporteringskrav for å hindre unndragelse av merverdiavgift er utført i to perioder. Første periode var i hovedsak i mai og juni 2018. Lise Nossun (til 5. juni) og Kristin Krog Eriksen (fra 5. juni) var prosjektledere i Skatteetaten. Andre periode var i hovedsak i november 2019. Prosjektleder fra Skatteetaten var Inger Helene Spangen. Vi takker for mange gode diskusjoner med prosjektlederne og prosjektgruppa med Harald Os i spissen. Takk også til alle intervjuobjektene som velvillig har bidratt.

Foreliggende dokument erstatter en tidligere versjon av 24. august 2018.

17. desember 2019

Haakon Vennemo

Partner

Vista Analyse AS

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	7
1 Innledning	14
1.1 Mandatet for utredningen	14
1.2 Kort om utredningens arbeidsfaser	14
1.3 Utredningens disposisjon	15
2 Tiltaket: rapportering av salgs- og kjøpstransaksjoner	16
2.1 Hva omfatter tiltaket? Opplysninger som skal rapporteres	16
2.2 Hvem omfattes av tiltaket?	16
2.3 Rapporteringsfrekvens	19
3 Virkninger for direkte og indirekte berørte	21
3.1 Kostnader for næringslivet og offentlig forvaltning (direkte berørte)	21
3.2 Gevinster for næringslivet og offentlig forvaltning (direkte berørte)	22
3.3 Konsekvenser for virksomheter som blir indirekte berørt	23
4 Standardkostnadsmodellen og samfunnsøkonomisk metode	24
4.1 Standardkostmodellen	24
5 Forutsetninger for beregningene	29
5.1 Hvordan dette kapitlet er bygget opp	29
5.2 Antall virksomheter i de ulike gruppene	29
5.3 Antall fakturaer årlig	33
5.4 Registrering og bokføring	34
5.5 Rapportering	35
5.6 Systemutvikling og oppfølging	38
5.7 Bli kjent med kravet	41
6 Resultater	42
6.1 Hovedalternativet – resultater	42
6.2 Hovedalternativet – resultater ved endret regelverk	45
6.3 Hovedalternativet – resultater under andre scenarioer (endrede tekniske forutsetninger)	48
6.4 Rapporteringsplikten knyttes til driftsinntekter – resultater	50
6.5 Rapporteringsplikten knyttes til driftsinntekter – resultater ved endret regelverk	51
6.6 De rapporteringspliktiges gevinster	53
6.7 anbefaling	57
Referanser	60
Vedlegg	61
A Liste over intervjuede	61
Figurer	
Figur 2.1 Skisse over grupper som kan berøres av tiltaket	18
Figur 4.1 Konsekvensviften	27

Tabeller

Tabell 2.1	Ulike rapporteringsfrekvenser vi har regnet på i vår analyse	20
Tabell 4.1	Elementer i vår analyse.....	24
Tabell 5.1	Mva-pliktige virksomheter i ulike intervaller for driftsinntekt. Antall og prosent, 2018	30
Tabell 5.2	Ikke mva-pliktige virksomheter i ulike intervaller for driftsinntekter. Antall og prosent, 2018	30
Tabell 5.3	Populasjoner i gruppene som kan omfattes av tiltaket, samt andel og antall som har elektronisk regnskapssystem.....	32
Tabell 5.4	Anslag for antall virksomheter med hhv. over og under 600 bilag, mva-pliktig næringsliv og ikke mva-pliktig næringsliv	33
Tabell 6.1	Innholdet i hovedalternativet	42
Tabell 6.2	Kostnader til registrering og bokføring. Hovedalternativet. 2019-kroner	43
Tabell 6.3	Kostnader til rapportering. Hovedalternativet. 2019-kroner.....	43
Tabell 6.4	Kostnader til systemutvikling og oppfølging. Hovedalternativet. 2019-kroner	44
Tabell 6.5	Kostnader til å bli kjent med kravet til salgs- og kjøpsmelding. Hovedalternativet. 2019-kroner	44
Tabell 6.6	Samlede årlige kostnader. Hovedalternativet. 2019-kroner.....	45
Tabell 6.7	Samlede kostnader for næringsliv og offentlig forvaltning av nytt krav til rapportering av mva. Hovedalternativet. 2019-kroner.....	45
Tabell 6.8	Gjennomsnittlig engangskostnad og årlig kostnad for næringsliv og offentlig forvaltning av nytt krav til rapportering av mva. per virksomhet. Hovedalternativet. 2019-kroner.....	45
Tabell 6.9	Engangskostnad og årlig kostnad for næringsliv og offentlig forvaltning mv. av nytt krav til rapportering hvis alle leverer salgs- og kjøpsmelding minst tre ganger i året. 2019-kroner.....	46
Tabell 6.10	Engangskostnad og årlig kostnad for næringsliv og offentlig forvaltning mv. av nytt krav til rapportering hvis alle mva-pliktige med årlig innlevering av mva-oppgaven, leverer salgs- og kjøpsmelding en gang i året. 2019-kroner	46
Tabell 6.11	Engangskostnader og årlige kostnader for næringsliv og offentlig forvaltning mv. av nytt krav til rapportering av mva. hvis bare de mva-pliktige rapporterer. 2019-kroner	47
Tabell 6.12	Engangskostnad og årlig kostnad for næringsliv og offentlig forvaltning av nytt krav til rapportering av mva. hvis ikke mva-pliktige med færre enn 600 bilag per år fritas fra levering av salgs- og kjøpsmelding. 2019-kroner	47
Tabell 6.13	Engangskostnad og årlig kostnad for næringsliv og offentlig forvaltning av nytt krav til rapportering av mva. hvis årsterminggrensen økes til 1,5 mill. kroner i referansealternativet. 2019-kroner	48
Tabell 6.14	Engangskostnad og årlig kostnad for næringsliv og offentlig forvaltning av nytt krav til rapportering av mva. hvis årsterminggrensen økes til 2 mill. kroner i referansealternativet. 2019-kroner	48
Tabell 6.15	Engangskostnad og årlig kostnad for næringsliv og offentlig forvaltning mv. av nytt krav til rapportering av mva. hvis alle virksomheter er lovlydige. 2019-kroner.....	49
Tabell 6.16	Engangskostnad og årlig kostnad for næringsliv og offentlig forvaltning av nytt krav til rapportering av mva. hvis alle virksomheter er lovlydige. 2019-kroner	49
Tabell 6.17	Engangskostnad og årlig kostnad for næringsliv og offentlig forvaltning av nytt krav til rapportering av mva hvis tidsbruk til ajourføring er 50 prosent lavere. 2019-kroner	49

Tabell 6.18	Engangskostnad og årlig kostnad for næringsliv og offentlig forvaltning av nytt krav til rapportering av mva. hvis tidsbruk til ajourføring er 50 prosent høyere. 2019-kroner	50
Tabell 6.19	Samlede <i>engangskostnader</i> for næringsliv og offentlig forvaltning av nytt krav til rapportering, med fritak for virksomheter under ulike driftsinntektsgrenser. 2019-kroner	51
Tabell 6.20	Samlede <i>årlige kostnader</i> for næringsliv og offentlig forvaltning av nytt krav til rapportering, med fritak for virksomheter under ulike driftsinntektsgrenser. Mill. 2019-kroner	51
Tabell 6.21	Engangskostnad og årlig kostnad hvis alle mva-pliktige med årlig innlevering av mva-meldingen leverer salgs- og kjøpsmelding en gang i året. 2019-kroner	52
Tabell 6.22	Samlede <i>årlige kostnader</i> for næringsliv og offentlig forvaltning av nytt krav til rapportering, med fritak for virksomheter under ulike driftsinntektsgrenser, ved økning av årstermingrensen til 1,5 mill. kroner i referansealternativet. 2019-kroner	53
Tabell 6.23	Samlede <i>årlige kostnader</i> for næringsliv og offentlig forvaltning av nytt krav til rapportering, med fritak for virksomheter under ulike driftsinntektsgrenser, ved økning av årstermingrensen til 2 mill. kroner i referansealternativet. 2019-kroner	53
Tabell 6.24	Gevinsten av likere konkurransevilkår	55
Tabell 6.25	Gevinsten av mer effektive kontroller	55
Tabell 6.26	Gevinsten av bedre veiledning for mva-pliktige	56
Tabell 6.27	Ressursbruk for å følge opp pålegg og henvendelser	57
Tabell 6.28	Engangskostnader og årlige kostnader for næringsliv og offentlig forvaltning av nytt krav til rapportering av mva., med ulike forenklingalternativer. 2019-kroner	58
Tekstrammer		
Tekstramme 5.1	Systemutvikling og innføring av SAF-T	40

Sammendrag og konklusjoner

Vi vurderer virkninger for næringsliv og offentlig forvaltning av nye rapporteringskrav for å hindre unndragelse av merverdiavgift (mva). Kravene vil gi skattemyndighetene mulighet til å sammenlikne mva-opplysninger fra kjøper og selger i enhver fakturert transaksjon. Med slike opplysninger kan skattemyndighetene lettere forhindre og avdekke mva-svindel. Samfunnet kan da unngå kriminalitet, og næringslivet vil dra fordel av mer rettferdige konkurranseforhold. Kravet vil på den annen side gi næringsliv og offentlige virksomheter merarbeid og merutgifter. Vi anslår kostnadene til merarbeid og merutgifter, og finner at den årlige kostnaden beløper seg til om lag 860 mill. kroner. I tillegg kommer en engangskostnad i forbindelse med innføringen av ordningen på om lag 1,6 mrd. kroner. Forenklingstiltak kan redusere kostnadene betydelig.

Om lag 740 000 virksomheter er bokføringspliktige og kan omfattes av et nytt krav til rapportering av salgs- og kjøpstransaksjoner

I Norge er om lag 365 000 virksomheter registrert i mva-registeret. Det er opp mot 375 000 virksomheter som leverer næringsoppgave, men som ikke er registrert i mva-registeret. Skatteetaten har en tid utredet et nytt krav til rapportering av opplysninger som vil berøre disse om lag 740 000 virksomhetene. De fleste opplysningene som skal rapporteres skal også i dag bokføres, men forslaget innebærer en ny plikt til å bokføre kjøpers organisasjonsnummer og selgers fakturanummer.

Forslaget innebærer at begge parter i en transaksjon pålegges å gi opplysninger om transaksjonen, samt eventuelle endringer av denne. Opplysningene skal hentes fra bokføringen, og inkluderer fakturanummer, dokumentasjonsdato, angivelse av motpart med navn og organisasjonsnummer samt opplysninger om beløp og mva. Det vil gi myndighetene mulighet til å sammenlikne mva-opplysninger fra begge parter i en transaksjon. Med slik informasjon kan myndighetene lettere avdekke mva-svindel. Samfunnet kan da unngå kriminalitet, og næringslivet vil dra fordel av mer rettferdig konkurranse når flere betaler riktig mva.

Kravet til registrering og rapportering av opplysninger vil på den annen side gi merarbeid og merutgifter for de rapporteringspliktige. I utgående fakturaer er det i dag ikke alle som henter inn opplysninger om mottagers organisasjonsnummer. I bokføringen er det ikke alltid man registrerer organisasjonsnummer for hver utgående faktura og fakturanummer for hver inngående faktura. Og det er selvsagt ingen som rapporterer informasjon om alle transaksjoner til Skatteetaten på eget skjema. Også virksomheter i næringsliv og offentlig forvaltning som ikke krever utgående mva vil omfattes av kravet.

Virkninger for næringsliv og offentlig forvaltning skal anslås

Vista Analyse er engasjert til å utrede kostnader og gevinster for næringslivet og offentlig forvaltning av det nye lovforslaget. Dersom vi ser varianter av kravet som kan bidra til å styrke nytteverdien i forhold til kostnadene, skal vi gi uttrykk for det. Slike varianter kan for eksempel dreie seg om rapporteringsfrekvens og avgrensninger av hvilke grupper som omfattes av kravet.

Virkningene for næringslivet og offentlig forvaltning er ikke ubetydelige

Vi har kommet fram til at de årlige kostnadene for næringslivet og offentlig forvaltning er omtrent 860 mill. kroner i hovedalternativet. I tillegg kommer engangskostnader forbundet med innføringen av ordningen på 1,6 mrd. kroner. Begge anslagene forutsetter at antall virksomheter og antall fakturaer er som i dag.

For å regne ut disse tallene har vi delt virkningene for næringslivet og offentlig forvaltning i fire typer:

Kostnader til registrering og bokføring. Dette er tidskostnader ved å føre opp mottagers organisasjonsnummer på utgående fakturaer, og bokføre organisasjonsnummeret sammen med andre fakturaopplysninger. Videre er det tidskostnader ved å bokføre fakturanummer på inngående fakturaer. Disse tidskostnadene er i praksis bare relevant for virksomheter som fakturerer og bokfører uten bruk av elektronisk faktura- og regnskapssystem.

Kostnader til rapportering. Dette er tidskostnader knyttet til å overføre bokførte opplysninger til den nye salgs- og kjøpsmeldingen i Altinn. For noen grupper av virksomheter vil dette innebære at regnskapet må ajourføres oftere enn i dag, og det er den ekstra tidskostnaden til å ajourføre regnskapet som driver rapporteringskostnadene. Noen grupper er i dag pliktig til å ajourføre hver fjerde måned selv om de ikke er pålagt å rapportere til Skatteetaten like ofte. I hovedalternativet antar vi at halvparten av de merverdiavgiftspliktige blant disse etterlever den faktiske ajourføringsplikten, og at den andre halvparten kun ajourfører årlig.

Kostnader til systemutvikling og oppfølging («support»). Dette er kostnader ved å videreutvikle fakturerings- og regnskapssystemer slik at de kan generere salgs- og kjøpsmelding for innlevering i Altinn. Videre har fakturerings- og regnskapssystemer ofte oppfølging inkludert i leveransen, og det forventes økt behov for oppfølging dersom kravet til salgs- og kjøpsmelding blir innført.

Kostnader til å bli kjent med kravet. Dette er kostnader ved at berørte parter på ulike nivåer vil bruke tid på å bli kjent med kravet og hva det medfører. Den første tiden må det også forventes en del feilrapportering, som gir ekstraarbeid og merkostnader.

Beregnete kostnader for hver av de fire typene er gjengitt i tabell S.1. Tabellen skiller mellom engangskostnader og årlige kostnader. Kostnader ved å bli kjent med kravet er en engangskostnad. På lengre sikt vil i prinsippet denne kostnaden gjelde nye bedrifter som kommer til, men for nye bedrifter er det mye å sette seg inn i, og vi mener det for nye bedrifter er lite hensiktsmessig å skille ut dette kravet spesielt. Regnskapsførerne vil dessuten på det tidspunkt kjenne kravet. Kostnadene til systemutvikling og oppfølging er også regnet som engangskostnader.

Tabell S.1 Engangskostnader og årlige kostnader for næringsliv og offentlig forvaltning av nytt krav til rapportering av mva. Hovedalternativet. 2019-kroner

Type kostnad	Engangskostnader	Årlige kostnader
Registrering og bokføring	-	34 000 000
Rapportering	-	828 000 000
Systemutvikling og oppfølging	20 000 000	-
Bli kjent med kravet	1 614 000 000	-
Totalsum	1 634 000 000	862 000 000

Kilde: Vista Analyse. Note: Tallene i tabellen er nærmere forklart i kapittel 6.

Tabell S.1 gjelder for hovedalternativet. Tabell S.2 nedenfor viser hva hovedalternativet innebærer.

Tabell S.2 Innholdet i hovedalternativet

	Mva-pliktige			Ikke mva-pliktig næringsliv		Offentlig forvaltning mv.
	Hver 2. måned eller oftere	Årlig		> 600	< 600	
Antall virksomheter omfattet	365 000			374 000		1 000
Mva-rapporteringsfrekvens	Hver 2. måned eller oftere	Årlig		-		-
Antall bilag årlig	-	> 600	< 600	> 600	< 600	-
Frekvens for salgs- og kjøpsmelding	6	3	1	3	1	6

Kilde: Vista Analyse

I hovedalternativet er alle bokføringspliktige og offentlig forvaltning omfattet av det nye rapporteringskravet. Rapporteringsfrekvensen av salgs- og kjøpsmeldingen i hovedalternativet følger kravene til hvor hyppig bokføringen må være ajour. For virksomheter som leverer mva-melding seks ganger i året (eller oftere) må bokføringen være ajour til hver mva-rapportering, dvs. at salgs- og kjøpsmeldingen skal leveres seks ganger i året. For mva-pliktige som leverer mva-melding én gang i året skal likevel bokføringen være ajour hver fjerde måned dersom de har flere enn 600 bilag årlig. Krav til innlevering av salgs- og kjøpsmeldingen blir dermed tre ganger i året. I hovedalternativet har vi antatt at halvparten av virksomhetene følger kravet om ajourføring hver tredje måned. Mva-pliktige virksomheter med årlig innlevering og færre enn 600 bilag har krav til årlig ajourført bokføring, og salgs- og kjøpsmeldingen leveres årlig. Tilsvarende regler om ajourføring av regnskapet gjelder også for ikke mva-pliktige virksomheter med flere/færre enn 600 bilag, og kravet om salgs- og kjøpsmelding følger dette. For offentlig forvaltning må regnskapet være ajourført etter reglene i Statens økonomiregelverk eller kommunelovgivningen. I hovedalternativet ligger det til grunn at salgs- og kjøpsmelding leveres seks ganger i året for offentlig forvaltning.

Nye krav til rapportering av mva vil også gi gevinster for næringslivet. Gevinstene kan oppsummeres i følgende liste:

- *Likere konkurransevilkår* fordi mulighetsrommet for skjult virksomhet reduseres. Flere vil betale riktig mva og arbeidslivskriminaliteten vil reduseres. Begge deler gir grunnlag for likere produksjonskostnader og bedre konkurranse.
- *Mer effektive kontroller*, dvs. lavere frekvens på kontroller for en gjennomsnittsbedrift (sannsynligheten for å bli trukket ut i kontroll for virksomheter som følger regelverket vil bli lavere etter at regelendringen er innført). Skatteetaten vil gjennom tiltaket ha mer informasjon tilgjengelig, og det blir ikke like stort behov som tidligere for å etterspørre opplysninger,
- *Bedre veiledning for mva-pliktige*
- *Eventuelle gevinster ved at organisasjonsnummer alltid må oppgis*: Bedre kundekontroll, lettere å følge opp fordringer overfor kunder (ved ubetalt faktura) og bedre oversikt i systemene.

Nye krav til rapportering vil også gi en ytterligere kostnad:

- *Ressursbruk for å følge opp pålegg og henvendelser fra Skatteetaten (kvalitetskontroll)*. Slike henvendelser og pålegg kan skyldes at regler med hensikt ikke er fulgt, og da er kanskje ikke ressursbruken så mye å bry seg om. Eller den kan skyldes utilsiktede innholdsmangler og avvik som fører til oppfølging og arbeid.

Til å vurdere ikke prissatte gevinster og kostnader brukes gjerne den såkalte konsekvensviften, der en virknings konsekvens vurderes på grunnlag av dens omfang og betydning. Vi vurderer at virkningene over enten har lite omfang eller liten betydning. Ved hjelp av konsekvensviften anslår vi at de har lav eller ubetydelig konsekvensgrad.

Det er ikke en del av vårt mandat å anslå provenyvirkning av kravet og nytteeffekten (for eksempel uttrykt ved skattefinansieringskostnaden) av dette.

Tiltak for å forenkle

De samlede kostnadene for næringsliv og offentlig forvaltning slår ut ulikt for de ulike gruppene av virksomheter som er omfattet av tiltaket. Våre tall tyder på at *store* virksomheter i det alminnelige næringslivet vil oppleve de *laveste* kostnadene. Det skyldes at disse ofte bokfører de nødvendige opplysningene og bruker systemer som enkelt kan produsere den nødvendige salgs- og kjøpsmeldingen. Tiltaket vil heller ikke medføre at de må ajourføre regnskapene oftere.

Små virksomheter får de *høyeste* kostnadene. Små virksomheter finner det ikke alltid regningssvarende å bruke et avansert faktura- og regnskapssystem. Mange fører regnskap selv. Dette gjør at byrden ved registrering og rapportering blir en del større. Generelt vil byrden for små virksomheter øke jo hyppigere de må rapportere inn opplysningene.

Små virksomheter kan være både mva-pliktig og ikke mva-pliktig. Små virksomheter med avgiftspliktig omsetning under én mill. kroner kan rapportere mva årlig. For dem kan det bli en ekstra byrde å rapportere salgs- og kjøpsmelding hvert tertial hvis de som følge av tiltaket må ajourføre regnskapet oftere. Byrden forsterkes av at mulkten for manglende rapportering er forholdsvis høy.

Veldig små virksomheter med avgiftspliktig omsetning under grensen for registrering i mva-registeret (50 000 kroner, og 140 000 kroner for veldedige eller allmennyttige organisasjoner) leverer ikke mva-melding. I gruppen veldedige og allmennyttig institusjoner finner vi idrettslag, velforeninger, musikkorps mv. Også disse skal levere salgs- og kjøpsoppgave hvis de er bokføringspliktige. Tilsvarende må små enkeltmannsforetak som er bokføringspliktige levere salgs- og kjøpsmelding. Det er ikke å vente at slike grupper har særlige systemer for, eller interesse, av dette.

Tabell S.3 oppsummerer ulike aktuelle forenklingalternativer for å redusere kostnadene for grupper som vil kunne oppleve en uforholdsmessig byrde med hovedalternativets forutsetninger.

Tabell S.3 Engangskostnader og årlige kostnader for næringsliv og offentlig forvaltning av nytt krav til rapportering av mva., med ulike forenklingalternativer. 2019-kroner

Forenklingalternativ	Engangskostnader	Årlige kostnader
<i>Hovedalternativet</i>	1 634 000 000	862 000 000
1 Alle mva-pliktige virksomheter med årlig levering av mva-melding får også årlig levering av salgs- og kjøpsmelding	1 634 000 000	641 000 000
2 Fritak for ikke mva-pliktige virksomheter med færre enn 600 bilag per år	903 000 000	517 000 000
3 Kombinasjon av 1) og 2)	903 000 000	295 000 000
4 Fritak for virksomheter med driftsinntekt opp til 50 000 kroner	773 000 000	404 000 000
5 Kombinasjon av 1) og 4)	773 000 000	198 000 000

Kilde: Vista Analyse. Note: Tallene i tabellen er nærmere forklart i kapittel 6.

Vi finner at dersom alle mva-pliktige virksomheter med årlig innlevering av mva-meldingen også leverer salgs- og kjøpsmelding årlig istedenfor tre ganger i året, vil den årlige kostnaden for næringslivet gå ned til 641 mill. kroner, som representerer en besparelse på om lag 220 mill. kroner sammenliknet med hovedalternativet. I et slikt system skal disse fylle ut salgs- og kjøpsmelding, men bare en gang i året.

En annen mulighet er å fritta små virksomheter som ikke er mva-pliktig fra rapportering. Vi har da brukt virksomheter med færre enn 600 bilag som indikator for små virksomheter utenom mva-loven. Vi finner at dersom man utelater virksomheter som ikke er mva-pliktige og som har færre enn 600 bilag årlig, fra ordningen, så faller engangskostnaden til om lag 900 mill. kroner, som er en besparelse på omtrent 730 mill. kroner sammenliknet med hovedalternativet. Den årlige kostnaden vil reduseres til omtrent 517 mill. kroner, som er en besparelse på 345 mill. kroner sammenliknet med hovedalternativet.

Hvis alternativ 1 og 2 kombineres, altså dersom alle mva-pliktige med årlig innlevering av mva-meldingen også får levere salgs- og kjøpsmeldingen årlig, og dersom de minste ikke mva-pliktige virksomhetene unntas, blir årlig kostnad 295 mill. kroner og engangskostnaden 903 mill. kroner. Til sammen gir dette en besparelse på snaut 1,3 mrd. kroner.

En annen mulighet er å knytte rapporteringsplikten til nivået på driftsinntekter fra næringsoppgaven. Tall fra Skatteetaten viser at det er en stor del av de bokføringspliktige virksomhetene som har lave eller ingen driftsinntekter. Særlig gjelder dette ikke mva-pliktige virksomheter, der hele 62 pst. har null, negative eller ikke oppgitt beløp for driftsinntekter. Dette kan være virksomheter med finansielle inntekter, sovende virksomheter som har avsluttet aktiviteten, men ikke meldt fra til Skatteetaten om sletting av virksomheten, eller virksomheter som midlertidig har avsluttet aktiviteten. Blant de mva-pliktige virksomhetene er det om lag 9 pst. som har null, negative eller ikke oppgitte driftsinntekter.

Våre beregninger viser at det er store besparelser for virksomhetene dersom grensen for rapporteringsplikt knyttes mot nivået på driftsinntekter fra næringsoppgaven. Dette gjelder som nevnt særlig for ikke mva-pliktige virksomheter. Konkret ser vi at engangskostnaden reduseres fra drøyt 1,6 mrd. kroner til drøyt 770 mill. kroner dersom virksomheter med driftsinntekter lavere enn 50 000 kroner unntas fra rapporteringsplikt. Dette er en besparelse på drøyt 860 mill. kroner. De årlige kostnadene reduseres fra om lag 860 mill. kroner til drøyt 400 mill. kroner, som er en besparelse på snaut 460 mill. kroner.

Et siste forenklingalternativ vi vil trekke frem er en kombinasjon av alt. 1) og alt. 4). Dette innebærer at virksomheter med årlige driftsinntekter opp til 50 000 kroner fritas samtidig med at mva-pliktige virksomheter med årlig levering av mva-meldingen, også leverer salgs- og kjøpsmeldingen årlig (i motsetning til tre ganger per år). Dette vil medføre en samlet besparelse på drøyt 660 mill. kroner årlig, sammenlignet hovedalternativet. Engangskostnaden i dette alternativet er om lag 770 mill. kroner, en besparelse på omtrent 860 mill. kroner sammenliknet med hovedalternativet.

Anbefaling

Ved å la det nye kravet til rapportering av kjøps- og salgstransaksjoner omfatte alle bokføringspliktige virksomheter får man en bedre kobling av inngående og utgående mva. Hvis alle bokføringspliktige er med, er det i første rekke transaksjoner der privatpersoner er motpart som faller utenfor. Samtidig, dersom det er riktig at byrden ved å følge det nye kravet er størst i de virksomhetene som håndterer få fakturaer, er det et spørsmål om det nye kravet skal gjelde fullt ut i små virksomheter.

Vi anbefaler at rapporteringsplikten knyttes til nivået på driftsinntekter i næringsoppgaven. Akkurat hvor grensen skal gå kan diskuteres. I dag er virksomheter med avgiftspliktig omsetning på mer enn 50 000 kroner innenfor en 12-månedersperiode mva-pliktige. Selv om denne grensen er knyttet til et annet omsetningsbegrep (mva-pliktig omsetning og ikke driftsinntekter) og selv om tidsperioden er en annen (12-måneders periode og ikke inntektsår) finner vi det naturlig å anbefale at rapporteringsplikten skal gjelde for virksomheter med driftsinntekter over 50 000 kroner i løpet av et inntektsår. En slik grense vil som nevnt gi betydelige besparelser, og særlig vil mange små ikke mva-pliktige virksomheter unntas fra rapporteringsplikten. En slik forenkling vil redusere de årlige kostnadene med snaut 460 mill. kroner, mens engangskostnaden reduseres med snaut 900 mill. kroner, sammenliknet med hovedalternativet (se Tabell S.3)

I tillegg anbefaler vi at mva-pliktige virksomheter som leverer mva-meldingen årlig, også skal levere salgs- og kjøpsmeldingen årlig (i motsetning til tre ganger per år). Dette vil medføre en ytterligere årlig besparelse på omtrent 200 mill. kroner. Engangskostnaden endres ikke.

Samlet vil våre anbefalinger, altså at rapporteringsplikten kun omfatter virksomheter med driftsinntekter over 50 000 kroner og at mva-pliktige med årlig innlevering av mva-meldingen også skal levere salgs- og kjøpsmeldingen årlig, redusere den årlige kostnaden med om lag 660 mill. kroner og engangskostnaden med omtrent 860 mill. kroner sammenliknet med hovedalternativet. Den årlige kostnaden blir dermed om lag 200 mill. kroner og engangskostnaden om lag 770 mill. kroner, som vist nederst i Tabell S.3

Alternative forenklingforslag

Det er fordelaktig for Skatteetaten å knytte rapporteringsplikten til en observerbar størrelse, nemlig driftsinntektene, som beskrevet over. Dersom dette ikke er ønskelig anbefaler vi at de små virksomhetene uansett bør skjermes for rapporteringsplikten. For de ganske små mva-pliktige virksomhetene vil det være en lettelse om salgs- og kjøpsmeldingen kan leveres årlig, sammen med mva-meldingen. Det vil fortsatt gi Skatteetaten alle opplysninger fra slike virksomheter, bare litt sjeldnere. Det kan også være et spørsmål om sektorer utenfor merverdiavgiftsloven, uansett størrelse, skal inkluderes i systemet.

Vi mener det vil være en forenkling om man lar alle mva-pliktige virksomheter få anledning til å rapportere kjøps- og salgsoppgave samtidig med at de rapporterer mva-meldingen. Sammenliknet med hovedalternativet betyr det at virksomheter med mindre enn en million i omsetning, men flere enn 600 bilag, samt primærnæringene, gis anledning til å levere kjøps- og salgsoppgave årlig.

En annen forenkling er å unnta små virksomheter som ikke er mva-pliktig fra ordningen. Vi mener ut fra samme resonnement som over at dette er fornuftig. Hva som er en liten virksomhet, kan defineres ved antall bilag dersom man ikke knytter rapporteringsplikten til driftsinntektene. Vi har regnet på konsekvenser dersom virksomheter med færre enn 600 bilag unntas. Vi mener store virksomheter utenom mva-loven bør omfattes av kravet til salgs- og kjøpsmelding. I kategorien store virksomheter finner man større finansinstitusjoner, eiendomsinstitusjoner, undervisningsinstitusjoner, og innen offentlig sektor, helseforetakene. Dette er virksomheter med profesjonell regnskapsfunksjon og som betaler mye inngående mva. Det taler for at disse omfattes av tiltaket.

Metoden bygger på standardkostnadsmodellen

Standardkostnadsmodellen (SKM) er et rammeverk utarbeidet av OECD, som benyttes til å anslå administrative kostnadsvirkninger for næringslivet ved innføring av nytt regelverk. SKM er ment å kunne brukes på tvers av land og type regelverksendringer, og representerer således en overordnet, strukturert metodisk tilnærming for kostnadsanslag. SKM baserer seg på framgangsmåten i ordinære samfunnsøkonomiske analyser, herunder identifisering av regelverksendringen, administrative virkninger, populasjonen som omfattes og kvantifisering av kostnadene. Rammeverket utelater imidlertid eventuelle nyttevirkinger av regelverksendringen. Vi har brukt SKM som basis i denne utredningen, men supplert med elementer fra ordinær samfunnsøkonomisk analyse, hovedsakelig ved bruk av konsekvensviften for ikke-prissatte vurderinger av nyttevirkinger.

Datainnhenting har bestått i dokumentstudier, dybdeintervjuer og uttrekk fra Skatteetatens databaser. Gjennom dokumentstudiene har vi samlet inn forutsetninger knyttet til innholdet i regelverksendringen og det administrative merarbeidet som påløper. Populasjonen som omfattes er anslått ved bruk av uttrekk fra Skatteetatens databaser samt dokumentstudier. Gjennom dybdeintervjuene har vi blant annet kartlagt tidsbruken knyttet til regnskapsmessig merarbeid, innføring i det nye kravet, mulige nyttevirkinger hvor regnskapsførere har vært en sentral gruppe blant intervjuobjektene, samt kostnader for systemutviklere. For å anslå tidsbruken knyttet til merarbeidet har vi gjennomført et kontrollert eksperiment under dybdeintervjuene, hvor vi har målt forskjellen i tidsbruk for aktuelle regnskapsaktiviteter i henhold til gjeldende rett og nye krav. Denne tilnærmingen reduserer usikkerheten i tidsbruksanslagene sammenlignet med samtalebasert datainnhenting. En anonymisert liste over intervjuede finnes i Vedlegg A.

1 Innledning

1.1 Mandatet for utredningen

Mandatet for utredningen har følgende ordlyd:

«Prosjektet skal helhetlig og i tråd med etatens måbilder vurdere relevante endringer i dagens forretningsprosesser (både i næringslivet og i Skatteetaten), informasjonsgrunnlaget ved innrapportering av MVA og behov for tilpasninger i lover og forskrifter, samt informasjonssystemer. I denne forbindelse er det behov for å vurdere hvordan endring av MVA-ordningen kan påvirke næringslivet.

Oppdraget omfatter

- Ekstern lønnsomhetsanalyse
 - o Byrde og gevinster ved anvendelse av avgiftsreglene og ved innrapportering
 - o Systemleverandørens utviklingskostnader
- Forberede og gjennomføre workshop med interessenter
- Utarbeidelse av rapport/anbefaling»

Dette dokumentet er vår rapport med ekstern lønnsomhetsanalyse og anbefalinger. Begrepet «ekstern lønnsomhetsanalyse» omfatter en analyse av kostnader/byrder og gevinster for næringsliv og offentlig forvaltning av det nye kravet. Systemleverandørens utviklingskostnader er også inkludert i ekstern lønnsomhetsanalyse.

I samråd med Skatteetaten vurderer vi engangskostnader som oppstår i forbindelse med at ordningen innføres og årlige kostnader sin påløper deretter.

I november 2019 fikk vi et tilleggsoppdrag fra Skatteetaten. Konkret ønsket etaten en oppdatering av beregningen dersom rapporteringskravet knyttes opp mot ulike nivåer på driftsinntekter i næringsopp-gaven. Videre ønsket etaten beregninger dersom grensen for å søke om årlig levering av mva-meldingen heves til hhv. 1,5 eller 2 mill. kroner.

1.2 Kort om utredningens arbeidsfaser

Utredningen er i hovedsak gjennomført i mai og juni 2018 med et tilleggsoppdrag gjennomført i november 2019. I oppstartsfasen i slutten av april satte prosjektgruppen fra Vista Analyse seg inn i prosjektet, og utarbeidet en arbeidsplan og tidsplan i samråd med Skatteetaten. Vi utarbeidet også et såkalt informasjonskrav til bruk i intervjuene. I mai måned ble det gjennomført intervjuer med et utvalg intervjuobjekter som til sammen representerer bredden i de som blir berørt av tiltaket, se vedlegg A for en oversikt. I juni ble inntrykk summert, og rapporten ble skrevet. Tilleggsoppdraget er i hovedsak gjennomført i november 2019.

1.3 Utredningens disposisjon

Kapittel 2 av denne utredningen beskriver i detalj tiltaket som skal analyseres, og hvilke virksomheter som blir berørt. Dette gir bakgrunn til analysen. Kapittel 3 drøfter hvilke virkninger vi venter at tiltaket vil få for de berørte virksomhetene. Kapittel 4 presenterer metoden vi bruker for å anslå disse virkningene. Kapittel 5 drøfter forutsetninger for beregningene. I kapittel 6 legger vi frem våre hovedresultater, og analyserer ulike varianter av hovedalternativet.

2 Tiltaket: rapportering av salgs- og kjøpstransaksjoner

2.1 Hva omfatter tiltaket? Opplysninger som skal rapporteres

Tiltaket innebærer at det innføres en plikt for næringsliv og offentlig forvaltning til å gi opplysninger på transaksjonsnivå om hvem som handler med hvem. Forslaget innebærer at begge parter i en transaksjon pålegges å gi opplysninger om transaksjonen, samt en eventuell senere endring av denne. Opplysningene skal hentes fra bokføringen. Med tiltaket vil Skatteetaten kunne kryssjekke informasjon og avdekke avvik i rapporteringer. Dette gjør det lettere for etaten å oppdage hvor det er risiko for feil, og tiltaket legger dermed til rette for mer effektiv og spesifikk veiledning av de skattepliktige samt mer treffsikre analyser for utvelgelse av virksomheter til kontroll.

Tiltaket omfatter kun transaksjoner som betales via faktura. Såkalt kontantsalg, der det betales mot kvittering, er dermed som hovedregel ikke omfattet.¹ Opplysningene som skal rapporteres er listet opp nedenfor.

- Motpartens organisasjonsnummer (kunde og leverandør)
- Dokumentasjonsdato
- Fakturanummer
- Vederlag (dvs. fakturert beløp ekskl. merverdiavgift for selger og bokført kjøp for kjøper)
- Merverdiavgift spesifisert på prosentsats og beløp
 - Selger skal rapportere den prosentsats og det beløp som er angitt på salgsdokumentet
 - Kjøper skal rapportere det beløpet som eventuelt er fradragsført
 - Også omsetning som er fritatt for merverdiavgift om omsetning med 0-sats skal rapporteres. Det siste vil typisk kunne gjelder eksportsalg.

Med unntak av organisasjonsnummer til kjøper og fakturanummer til selger er alle opplysningene obligatoriske etter gjeldende bokføringslov. Forslaget innebærer en ny plikt til å bokføre kjøpers organisasjonsnummer og selgers fakturanummer. Opplysningene skal rapporteres inn som en melding som kommer i tillegg til gjeldene rapporteringsplikter, heretter kalt salgs- og kjøpsmelding.

2.2 Hvem omfattes av tiltaket?

2.2.1 Virksomheter som blir direkte berørt

Hovedformålet med ordningen er mulighet til å motta korrekt skattemelding ved at det etableres mulighet for å kryssjekke begge parters bokførte opplysninger om mva-pliktige transaksjoner mot hverandre. Sentralt er derfor at alle mva-pliktige, både næringslivet, frivillig sektor og offentlig forvaltning,

¹ Kontantsalg er dekket gjennom Lov om kassasystemer.

er inkludert. Et spørsmål er hvor langt utover dette en skal trekke rapporteringsplikten. En stor andel av mva-pliktig salg skjer til privatpersoner, men blant annet av personvernmessige årsaker foreslås det ikke å ilegge privatpersoner rapporteringsplikt for kjøp. Det er derimot mer gjennomførbart at det ikke mva-pliktige næringslivet og offentlig forvaltning rapporterer inn opplysninger om sine kjøp fra mva-pliktige virksomheter. En mulighet kan derfor være at alle virksomheter som er bokføringspliktige etter bokføringsloven, eller har tilsvarende krav om bokføring i annen lovgivning, skal omfattes av forslaget.²

Figur 2.1 nedenfor er en grov skisse over hvilke grupper som kan omfattes av forslaget. Boksen lengst til venstre viser mva-pliktig næringsliv. Denne gruppen inkluderer både privat og offentlig sektor som har avgiftspliktig omsetning over grensen for registrering i mva-registeret. Gruppen «ikke mva-pliktig næringsliv» omfatter virksomheter som er bokføringspliktige, men ikke mva-pliktige. Vi har i samarbeid med oppdragsgiver isolert omfanget av denne gruppen til virksomhet som leverer næringsoppgave, men ikke mva-melding. Næringsoppgave 1 leveres av enkeltpersoner, samvirkeforetak, DA/ANS med mer, som driver virksomhet uten å være årsregnskapspliktige etter regnskapsloven, men som t har bokføringsplikt etter bokføringsloven. Enkeltpersonforetak med inntekter på 50 000 kroner eller lavere er imidlertid unntatt fra å levere næringsoppgave. Organisasjoner som fører årsregnskapet etter regnskapsloven og som dermed er ansett som regnskapspliktige, skal sende inn Næringsoppgave 2 sammen med skattemeldingen eller selskapsoppgaven. Dette gjelder for eksempel aksjeselskaper, samt enkeltpersonforetak som har over 20 mill. kroner i samlet verdi på eiendelene eller mer enn 20 årsverk. Når slike virksomheter ikke er mva-pliktige kan det skyldes at de enten er små (avgiftspliktig omsetning under grensen for registrering i mva-registeret), eller at de omsetter varer og tjenester som er utenfor mva-loven (helse, eiendom, utdanning, finans og kultur mv.). Eksempler på den første gruppen kan være oppstartsbedrifter og sovende bedrifter, mens eksempler på den andre gruppen er privatpraktiserende leger, finansforetak, boligbyggelag og borettslag, og virksomheter som driver med undervisning, herunder f.eks. kjøreskoler.

² Vår avgrensning av populasjonen innebærer at vi ut over offentlig forvaltning kun inkluderer virksomheter som har levert næringsoppgave eller mva-oppgave. Med denne tilnærmingen får vi ikke nødvendigvis med alle virksomheter som er bokføringspliktige. Enkelte foretak har regnskapsplikt etter foretaksform, og vil dermed også være bokføringspliktige, selv om de ikke driver næring. Slike virksomheter leverer hverken mva-oppgave eller næringsoppgave og er ikke inkludert i vårt materiale.

Figur 2.1 Skisse over grupper som kan berøres av tiltaket



Kilde: Vista Analyse

Det kan være verdt spesielt å nevne reglene for stiftelser og andre foreninger, som vi ofte kaller frivillig sektor. Disse vil være mva-pliktige og omfattet av tiltaket når de har avgiftspliktig salg over grensen for registrering i mva-registeret. For frivillig sektor er denne grensen 140 000 kroner. Frivillig sektor som ikke er mva-pliktige og er organisert som ikke-økonomiske foreninger, har bokføringsplikt først når de har samlede eiendeler med verdier over 20 mill. kroner og/eller et gjennomsnittlig antall ansatte på over 20 årsverk, eller hvis de leverer næringsoppgave. Stiftelser er bokføringspliktige og omfattes av tiltaket. I sum vil altså mva-pliktige i frivillig sektor omfattes, men ikke den delen av frivillig sektor som ikke er mva-pliktig og som er organisert som foreninger, med mindre de leverer næringsoppgave eller har årsregnskapsplikt.

Den siste gruppen «offentlig forvaltning mv.» omfatter offentlig virksomhet som ikke leverer næringsoppgave. Det gjelder kommuner og fylkeskommuner, statlige virksomheter (statlig forvaltning) og enkelte offentlig eide selskap. Alt i alt vil så godt som all offentlig virksomhet komme innunder bestemmelsen, enten til venstre, i midten eller til høyre i figuren.

Figur 2.1 viser også hvor ofte mva-pliktige må levere inn mva-melding og hvor ofte de må ajourføre bokføringen. For mva-pliktige som leverer mva-melding seks ganger i året (eller oftere) må bokføringen være ajour til hver mva-rapportering. For mva-pliktige som leverer mva-melding én gang i året skal likevel bokføringen være ajour hver fjerde måned dersom de har flere enn 600 bilag årlig.³ Figuren viser også hvilke krav til ajourført bokføring ikke mva-pliktige står overfor. Regelen om ajourføring av regnskapet hver fjerde måned dersom virksomheten har flere enn 600 bilag, gjelder også for disse. Se nærmere

³ Virksomheter med omsetning under 1 mill. kroner de siste 12 månedene kan søke om å rapportere mva en gang i året når de har vært registret i mva-registeret i minimum ett år. Primærnæringsnæringen har årlig innlevering av mva-meldingen uavhengig av omsetning.

omtale i avsnitt 2.3. Offentlige virksomheter må ajourføre regnskapet etter reglene i Statens økonomiregelverk eller kommunelovgivningen.

Våre beregninger viser at små virksomheter får de høyeste kostnadene knyttet til rapporteringsplikten. Vi ser derfor på mulige forenklinger, særlig for virksomheter med færre enn 600 bilag årlig. En annen mulig forenkling er å knytte rapporteringsplikten til størrelsen på driftsinntekter i næringsoppgaven, jf. tilleggsoppdraget fra Skatteetaten. I tråd med dette ser vi på konsekvenser dersom rapporteringsplikten knyttes til fem ulike nivåer for driftsinntekter:

1. Virksomheter med positive driftsinntekter omfattes av rapporteringsplikten.⁴
2. Virksomheter med driftsinntekter over 50 000 kroner i året omfattes av rapporteringsplikten.
3. Virksomheter med driftsinntekter over 100 000 kroner i året omfattes av rapporteringsplikten.
4. Virksomheter med driftsinntekter over 150 000 kroner i året omfattes av rapporteringsplikten.
5. Virksomheter med driftsinntekter over 200 000 kroner i året omfattes av rapporteringsplikten.

Etter dagens regelverk kan mva-pliktige som har vært registret i mva-registeret i minst ett år, søke om årlig innlevering av mva-meldingen (årsterminpliktige) dersom de har omsetning under 1 mill. kroner. Det utredes nye grenser for årsterminpliktige, og oppdragsgiver har bedt oss vurdere konsekvenser av rapporteringsplikten dersom grensen for å søke om årsterminoppgave blir hevet til hhv. 1,5 mill. kroner og 2 mill. kroner.

2.2.2 Virksomheter som blir indirekte berørt

Andre aktører med interesse opp mot mva-rapportering og regnskap kan forventes å bli berørt av tiltaket. Dette gjelder regnskapsførere, revisorer, systemleverandører av regnskaps- og økonomisystemer, informasjonsleverandører mv. Systemleverandører er berørt fordi de utvikler systemer som legger til rette for rapporteringen til Skatteetaten. Regnskapsførere vil utføre mye av arbeidet med rapportering for store grupper av de berørte. Regnskapsførere vil dermed være gode informanter i informasjonsinnhenting.

2.3 Rapporteringsfrekvens

Av hensyn til næringslivet og offentlig forvaltnings merbelastning bør den nye opplysningsplikten så langt som mulig sammenfalle med annen pliktig rapportering. På den annen side vil skattemyndighetene ha nytte av tidlig informasjon for å kunne avdekke nettverkssvindel og gi effektiv veiledning til de skattepliktige.⁵ Dette er hensyn som må veies mot hverandre i vurderingen av rapporteringsfrekvens.

Vi beregner kostnader for næringslivet og offentlig forvaltning ved forskjellig krav til rapporteringsfrekvens for ulike grupper, se Tabell 2.1. Mva-pliktige skal som hovedregel rapportere samtidig med mva-melding, men vi ser også på hyppigere rapportering for mva-pliktige med årlig skattleggingsperiode. Tilsvarende gjør vi beregninger ved hhv. tertialvis og årlig rapportering for ikke mva-pliktig næringsliv

⁴ En rekke virksomheter, særlig blant de ikke mva-pliktige har null, negative eller ikke oppgitte beløp for driftsinntekter i næringsoppgaven. Se avsnitt 5.2.

⁵ Med nettverkssvindel menes svindel hvor flere selskap som er kontrollert av de samme interessene, men som fremstår som uavhengige selskap, sender varer og tjenester samt fiktive fakturaer seg imellom for å unnlate å betale mva og eventuell andre skatter og avgifter. Typisk vil utgående mva ikke innbetales til skattekontoret, mens fradragene utbetales fra skattekontoret.

samt tilfellet der denne gruppen ikke omfattes av rapporteringsplikten (rapporteringsfrekvens lik null). For offentlig forvaltning mv. anslår vi også kostnader dersom denne gruppen holdes utenfor ordningen. Rapporteringsfrekvensene i hovedalternativet gjelder uavhengig av om rapporteringsplikten knyttes til nivået på driftsinntektene eller ikke og uavhengig av hvor høy grensen for årsterminpliktige er.

Tabell 2.1 Ulike rapporteringsfrekvenser vi har regnet på i vår analyse

	Mva-pliktige		Ikke mva-pliktig næringsliv		Offentlig forvaltning mv.
	Hver 2. måned eller oftere	Årlig	> 600	< 600	
Mva-rapporteringsfrekvens					
Antall bilag årlig		> 600 < 600	> 600 < 600		
Frekvens for salgs- og kjøpsmelding	6	3 og 1 3 og 1	3 , 1 og 0 3, 1 og 0		6 og 0

Kilde: Vista Analyse. Note: Hovedalternativ i **fet** skrift

3 Virkninger for direkte og indirekte berørte

Tiltaket gir kostnader og gevinster for næringsliv og offentlig forvaltning.

3.1 Kostnader for næringslivet og offentlig forvaltning (direkte berørte)

Som redegjort for i avsnitt 2.1 er tiltaket i utgangspunktet et krav til rapportering av opplysninger. Dette innebærer imidlertid at opplysningene først må registreres og bokføres. I forbindelse med dette, må de næringsdrivende gjøre seg kjent med det nye kravet. Kravet kan også avstedkomme endringer i regnskaps- og faktureringsystemene næringslivet bruker, og både næringsliv og systemutviklere vil bruke tid på oppfølging. Registrering og bokføring, rapportering, systemutvikling med oppfølging og «bli kjent med kravet» er dermed de kostnadspostene vi vil vurdere nærmere. I tillegg kan det påløpe kostnader til kvalitetskontroll.

3.1.1 Registrering og bokføring

Med registrering og bokføring mener vi registrering på faktura, og bokføring av nødvendige opplysninger. I dag er det ikke krav om å registrere mottagers organisasjonsnummer på utgående faktura. De andre opplysningene Skatteetaten ber om, vil finnes på enten inngående eller utgående faktura. De nødvendige opplysningene skal bokføres. Normal praksis i regnskapsfirmaer er å bokføre avsenders fakturanummer. Den som fører regnskap selv, vil ikke nødvendigvis gjøre det samme. Når det gjelder mottakers organisasjonsnummer, vil regnskapssystemer med integrasjon mot Enhetsregisteret automatisk fylle ut dette. Basert på informasjon fra intervjuene legger vi til grunn at alle elektroniske regnskapssystemer har integrasjon mot Enhetsregisteret. I andre systemer må organisasjonsnummeret oppføres særskilt. Dagens krav er at *enten* adresse eller organisasjonsnummer må bokføres på utgående faktura.

3.1.2 Rapportering

Ved rapportering skal det brukes en ny melding, kalt salgs- og kjøpsmelding. For virksomheter som har elektronisk regnskapssystem vil opplysningene til salgs- og kjøpsmeldingen kunne leveres automatisk, og merarbeidet består da i å generere salgs- og kjøpsmeldingen i regnskapssystemet og sende den til Altinn. Deretter må bruker logge inn i Altinn, finne meldingen og sende den inn. Salgs- og kjøpsmeldingen vil også kunne leveres rett fra regnskapssystemet, dersom systemet har tilrettelagt for det, da med sikker indentifisering via innlogging i ID-porten.⁶ For virksomheter som ikke har elektronisk regnskapssystem må opplysningene registreres manuelt. Kanskje vil de i stedet kunne lastes opp i form av et regneark.

⁶ Om ID-porten, se <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/digitale-felleslosninger/id-porten>.

3.1.3 Systemutvikling med oppfølging

Leverandører av de dominerende faktura- og regnskapssystemene vil ventelig utvikle en modul slik at salgs- og kjøpsmelding produseres automatisk og sendes til Altinn for innlevering, eventuelt innlevering direkte fra regnskapssystemet. Det vil være utviklingskostnader knyttet til å sette opp og teste modulen. Fra 1. januar 2020 er alle bokføringspliktige som har bokførte opplysninger elektronisk tilgjengelig, pliktig til å kunne gjengi bokførte opplysninger i standardisert form (Standard Audit File-Tax, SAF-T). Rapporteringen dette tiltaket medfører *kan* baseres på et utsnitt av en SAF-T-fil. Imidlertid vil det kunne være behov for ytterligere funksjonalitet i systemene ettersom tiltaket ikke nødvendigvis innebærer at alle transaksjoner skal rapporteres inn, i alle fall ikke på samme måte.

En viktigere kostnad, ifølge systemutviklere vi har intervjuet, kan være arbeidet med å følge opp virksomheter som har problemer med å produsere salgs- og kjøpsmeldingen på riktig måte («gi support»).

3.1.4 Gjøre seg kjent med kravet

Systemutvikleres tidskostnad til å gi oppfølging har en motpart hos næringslivet, som kanskje har prøvd seg på egenhånd før de ringer support. Mer generelt, kravet til salgs- og kjøpsmelding kan omfatte henimot 740 000 virksomheter. Mange vil knapt nok merke at ordningen er innført bortsett fra en ekstra regning fra sin regnskapsfører, men de som fører regnskap selv eller fakturerer ved hjelp av et system som ikke automatisk henter inn mottagers organisasjonsnummer, vil måtte sette seg inn i det nye kravet.

3.1.5 Kostnader til kvalitetskontroll

Ved innholdsmangler i levert salgs- og kjøpsmelding, eller ved avvik mellom leverandør og kundes rapportering kan det komme pålegg eller henvendelser fra Skatteetaten. Ved manglende levering av salgs- og kjøpsmeldingen kan det komme pålegg om mulkt. Ifølge Skatteetaten er det ikke tatt stiling til om eller når en eventuell mulkt skal innføres, men hjemmel til å innføre mulkt er en del av tiltaket. Mulkt er i seg selv ikke en samfunnsøkonomisk kostnad, kun en fordelingsvirkning, men mulkten kan bidra til at byrden ved å etterleve regelverket oppleves som tyngre for næringslivet.

3.2 Gevinster for næringslivet og offentlig forvaltning (direkte berørte)

I denne utredningen legger vi hovedvekten på å tallfeste det nye kravets kostnader for næringslivet og offentlig forvaltning. Det er imidlertid viktig å notere at kravet også kan gi fordeler. Fordelene består av:

- *Likere konkurransevilkår.* Tiltaket reduserer mulighetsrommet for skjult virksomhet. Dette gir riktige proveny (flere betaler riktig mva) og redusert arbeidslivskriminalitet. Begge deler gir likere produksjonskostnader og dermed likere konkurransevilkår for næringslivet.
- *Færre unødige kontroller,* dvs. lavere frekvens på kontroller for en gjennomsnittsbedrift (sannsynligheten for å bli trukket ut i kontroll for virksomheter som følger regelverket vil bli lavere etter at regelendringen er innført).
- *Redusert tidsbruk for bedrifter som blir plukket ut til kontroll.* Skatteetaten vil gjennom tiltaket ha mer informasjon tilgjengelig, og det blir ikke like stort behov som tidligere for å etterspørre opplysninger.

- *Bedre veiledning for mva-pliktige.*
- *Eventuelle gevinster ved at organisasjonsnummer alltid må oppgis:* Bedre kundekontroll, lettere å følge opp fordringer overfor kunder (ved ubetalt faktura) og bedre oversikt i systemene.

De økte mva-inntektene som følger av forslaget er ingen direkte gevinst for næringslivet ut over at riktige proveny gir likere konkurransevilkår (første kulepunkt). I en fullstendig samfunnsøkonomisk analyse av tiltaket vil en imidlertid inkludere effekten av at økt proveny gir mulighet til reduksjon av andre vridende skatter (skattefinansieringskostnaden), samt mulige samfunnsøkonomiske gevinster knyttet til redusert mva-kriminalitet. Tiltaket og det nye kravet kan også redusere arbeidslivskriminalitet, jf. første kulepunkt over.

3.3 Konsekvenser for virksomheter som blir indirekte berørt

Systemleverandører vil måtte utvikle regnskapssystemer som understøtter automatisk sammenstilling og rapportering til Skatteetaten i henhold til regelendringen. Systemleverandørenes utviklingskostnader er en samfunnsøkonomisk kostnad, fordi tidsbruken har en verdi i alternative anvendelser.

Tiltaket vil medføre ekstraarbeid for revisorer og regnskapsførere på vegne av de direkte berørte. Avhengig av konkurransesituasjonen vil kostnadene kunne veltes over på kundene.

Selv om kostnaden til registrering og rapportering i hovedsak ender opp hos de rapporteringspliktige, vil den i første hånd oppstå hos regnskapsførere (med unntak for de som fører regnskap selv). Tilsvarende vil kostnader til systemutvikling og support i første hånd oppstå hos systemutviklere. Dette er en viktig grunn til at vi i datainnsamlingen legger stor vekt på å intervju regnskapsførere og systemutviklere.

4 Standardkostnadsmodellen og samfunnsøkonomisk metode

Vår metode bygger på *standardkostmodellen* (SKM), på engelsk kjent som Standard Cost Model (SCM), men trekker i tillegg inn elementer fra helhetlig samfunnsøkonomisk analyse.

4.1 Standardkostmodellen

Standardkostmodellen vurderer administrative kostnader som påføres næringslivet ved innføring av nytt regelverk, og er den mest brukte metoden for å vurdere slike kostnader (OECD, 2004). Standardkostmodellen (SKM) skiller seg fra en samfunnsøkonomisk analyse ved at den blant annet ikke vurderer nyttevirkinger av regelendringer. I vårt metodiske opplegg har vi derfor tatt utgangspunkt i SKM, men supplert med elementer fra ordinær samfunnsøkonomisk analyse for også å kunne kartlegge nyttevirkinger (gevinster). Tabell 4.1 viser hvilke elementer som inngår i vår analyse og hvorvidt de er hentet fra SKM eller rammeverket for samfunnsøkonomisk analyse.

I vår undersøkelse har vi avdekket kostnader knyttet til regelendringen i en normalt effektiv virksomhet (normally efficient business), og sammen med informasjon fra Skatteetaten og annen offentlig tilgjengelig informasjon om virksomhetene i og utenfor mva-området, har vi anslått kostnader på nasjonalt nivå for gruppene inkludert i vår analyse. Vi har også kartlagt mulige gevinster av tiltaket, og vurdert disse som ikke-prissatte virkninger ved bruk av konsekvensviften. En nærmere redegjørelse for konsekvensviften finnes i avsnittet *Fase 2* nedenfor. I det følgende redegjør vi mer detaljert for vår metodiske tilnærming.

Tabell 4.1 Elementer i vår analyse

Standardkostmodellen	Samfunnsøkonomisk analyse
Kartlegge administrative kostnader ved regelendringen	Kartlegging av gevinster (nyttevirkinger)
Definere og tallfeste ulike populasjoner som påvirkes av regelendringen	Vurderinger av gevinster som ikke-prissatte virkninger ved bruk av konsekvensviften
Beregne gjennomsnittlig administrativ kostnad for normalt effektiv virksomhet	Sensitivitetsanalyse
Beregne aggregerte kostnader på nasjonalt nivå basert på gjennomsnittlig administrativ kostnad og populasjonsstørrelser	

Kilde: Vista Analyse

Fase 0 – Oppstart

I denne fasen skal regelverksendringen identifiseres, og møter mellom prosjekteier, utfører av analysen og hovedinteressenter avholdes.

Regelverksendringen er tydelig definert, og oppstartsmøter mellom Skattedirektoratet og Vista Analyse har funnet sted.

Fase 1 – Forberedende analyse

I denne fasen skal følgende identifiseres i SKM:

- *Informasjonskrav, datakrav og administrative aktiviteter som følger av regelendringen*
- *Tilgrensende reguleringer*
- *Relevante segmenter blant de som berøres og populasjonsstørrelser.*
- *Rapporteringsfrekvens*

Videre skal det vurderes om man skal bruke ekspertuttalelser i stedet for intervjuer til visse anslag som kun berører et fåtall interessenter, relevante kostnadsparametere skal identifiseres og en intervjuguide skal utarbeides.

Informasjonskrav, datakrav og administrative aktiviteter

Informasjonskravet og mulig rapporteringsfrekvens er spesifisert i avsnitt 2.1 over. Med unntak av organisasjonsnummer på utgående faktura og fakturanummer på inngående faktura er alle elementer i informasjonskravet allerede påkrevd etter bokføringsloven. Datakravet i bedriften/organisasjonen følger av informasjonskravet. Administrative aktiviteter er allerede kartlagt av Skatteetaten. Endelig differensiering i informasjonskravet (inkludert hvorvidt enkelte grupper av virksomheter skal unntas) er imidlertid ikke endelig fastsatt. Heller ikke rapporteringsfrekvens er endelig fastsatt.

Tilgrensende reguleringer

Tilgrensende reguleringer inkluderer her kravet om at alle bokføringspliktige med elektronisk regnskapssystem skal kunne sende Skatteetaten gjengivelse av elektronisk bokførte opplysninger i standardisert form fra og med 1. januar 2020, gjennom Standard Audit File-Tax (SAF-T).⁷ Systemleverandørene må tilpasse sine regnskapssystemer slik at systemene kan levere den nye standarden på forespørsel. Virksomheter med mindre enn 5 mill. kroner i omsetning er unntatt fra kravet, men dersom de har bokførte opplysninger elektronisk tilgjengelig er de likevel omfattet av kravet. Bokføringspliktige med færre enn 600 bilag i året er også unntatt fra kravet. SAF-T innebærer ingen fortløpende rapportering, men regnskapsopplysninger på SAF-T-format skal kunne oversendes Skatteetaten i forbindelse med bokettersyn ved forespørsel fra skatterevisor. Informasjonen som skal legges inn i SAF-T omfatter informasjonskravet i regelendringen. Næringsdrivende med elektroniske regnskapssystem vil dermed kunne spare tidsbruk ved rapportering.

Relevante segmenter og populasjonsstørrelser

Regelendringen vil hovedsakelig virke langs regnskapsdimensjonen i ulike virksomheter. SKM forutsetter segmentering i henhold til kriterier som påvirker ressursbruken som påløper ved regelendringen, og i samarbeid med Skatteetaten har vi derfor definert følgende segmenter:

- Enheter med elektronisk regnskapssystem, med egen regnskapsavdeling/-fører
- Enheter med elektronisk regnskapssystem, hvor bedriftsleder fører regnskap selv

⁷ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forskrift-om-endring-av-forskrift-1.-desember-2004-nr.-1558-om-bokforing-bokforingsforskriften/id2583117/>

- Enheter uten elektronisk regnskapssystem (og uten egen regnskapsavdeling/-fører)
- Systemleverandører

Opplysningene om de ulike typene regnskapssystem og regnskapsfører krysskobles mot kategoriene mva-pliktige, ikke mva-pliktig næringsliv og offentlig forvaltning mv.

Vi har også kartlagt om segmentene med elektronisk regnskapssystem har automatisert kobling mot Enhetsregistret eller ikke, slik at vi kan få brukere av begge typer systemer representert blant våre intervjuobjekter. Denne systemtekniske forskjellen kan ha betydning for tidsbruken til innhenting av organisasjonsnummer. Systemleverandører er her inkludert som et eget segment, i kraft av sin rolle i næringslivet som systemutvikler for bedriftene som skal håndtere regelendringen. Hovedformålet med intervjuer i dette segmentet har vært å kvantifisere utviklingskostnader og oppfølgingskostnader («support») for nye regnskapssystemer som understøtter automatisk sammenstilling og rapportering til Skatteetaten i henhold til regelendringen, og eventuelle lisensøkninger til næringslivet for disse systemene.

For å kunne anslå virkninger på nasjonalt nivå i hvert av segmentene har vi i samarbeid med Skatteetaten kartlagt størrelsen på de aktuelle populasjonene.

Rapporteringsfrekvens

Etter vår forståelse er et sentralt poeng med regelendringen at Skatteetaten skal kunne sammenstille transaksjonsinformasjon fra kunde og leverandør, og det er derfor i utgangspunktet behov for at alle grupper rapporterer med samme frekvens, før eventuelle fritak og differensiering er vurdert. Endelig rapporteringsfrekvens er som nevnt ikke besluttet, men vår oppfatning av mulig krav om rapportering er beskrevet i avsnitt 2.3.

Fase 2 – Datainnhenting

I denne fasen skal intervjuobjektene plukkes ut, intervjuer skal gjennomføres og standardisert ressursbruk i hvert segment, fordelt på administrativ aktivitet, skal beregnes.

Kostnader

Vi har gjennomført semi-strukturerte dybdeintervjuer med representanter fra hver av segmentene som angitt i avsnittet om Fase 1 over. Formålet med intervjuene var både å kvantifisere kjente virkninger av regelendringen og å kartlegge og kvantifisere eventuelle virkninger vi ikke var kjent med i utgangspunktet. Vi har intervjuet personer som står tett på regnskapsføringen i enheten og fagansvarlige hos systemleverandører. Intervjuene tok om lag 60 minutter.

I samarbeid med Skatteetaten har vi gjort en ytterligere konkretisering av utvalget basert på segmentene ovenfor, etter en kryssjekk av hvilke konsekvenser som er like på tvers av segmentene, for å rasjonalisere intervjuarbeidet. Gruppene som vil utøve arbeidet regelendringen påkrevder er:

- Regnskapsførere (eksterne eller i regnskapsavdeling)
 - Elektronisk system, med integrasjon mot Enhetsregisteret.
 - Elektronisk system, uten integrasjon mot Enhetsregisteret.
- Profesjonsutøvere (fører eget regnskap, ved siden av primær forretningsaktivitet)
 - Elektronisk system, med integrasjon mot Enhetsregisteret.
 - Elektronisk system, uten integrasjon mot Enhetsregisteret.

- Uten elektronisk system. Disse bruker for eksempel regneark.
- Systemleverandører (utvikle nye regnskapssystemer)

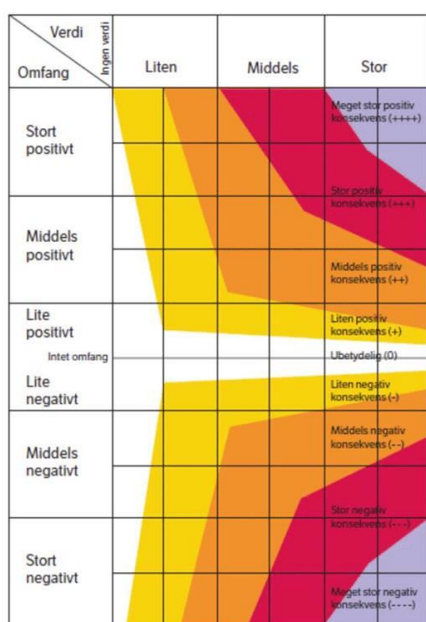
Prosjektets tidsramme la begrensninger på omfanget av intervjuarbeidet. Vi gjennomførte totalt ti intervjuer med representanter i kategoriene ovenfor, samt et pilotintervju med en regnskapsfører, og to telefonintervjuer, ett med Direktoratet for økonomistyring og ett med Næringslivets hovedorganisasjon. Vi var opptatt av å innhente synspunkter og tidsbruksdata også fra små virksomheter i gruppen profesjonsutøvere. Vi intervjuet derfor blant annet en profesjonell klassisk sanger og en fotograf, begge med enkeltmannsforetak (ENK). Førstnevnte bruker ikke et elektronisk regnskapssystem, mens sistnevnte benytter dette. Gjennom disse intervjuene fikk vi nyttig innsikt i hvordan slike små virksomheter forholder seg til sine lovpålagte plikter, og verktøyene de bruker i sin bokføring. Vi har blant annet fått se en brukervennlig smarttelefonapplikasjon som håndterer dokumentasjon av utlegg og kategoriserer utgifter, samt lager oversiktsrapporter med stor nytteverdi for virksomhetens rapportering til det offentlige.

Til kvantifiseringen av tidskostnader benyttet vi et kontrollert eksperiment, hvor intervjuobjektene ble bedt om å bokføre et gitt antall eksempel-fakturaer i henhold til dagens praksis (dvs. uten regelendringen) og i henhold til tiltaket som angitt i avsnitt 2.1. Eksperimentet var en del av dybdeintervjuet.

Gevinster

Vår oppfatning av tiltakets gevinster er vist i avsnitt 3.2. Gevinstene beskrives ved hjelp av den såkalte konsekvensviften, jf. DFØ (2014), vist i Figur 4.1. I konsekvensviften beregnes en virknings konsekvens ved hjelp av dens omfang og betydning. Omfang assosieres med kvantum og betydning med pris, og ulike sammenfall av disse to faktorene gir ulik konsekvens (eller verdi), som bestemt av inndelingen i figuren. På denne måten blir gevinstene beskrevet som ikke-verdsatte (også kalt ikke-prissatte) virkninger. En virknings konsekvens kan ikke direkte sammenliknes med virkninger angitt i penger, for eksempel kostnader.

Figur 4.1 Konsekvensviften



Kilde: DFØ (2014)

Fase 3 – Sammenstilling og rapportering

Vi har fulgt SKMs prinsipp for oppskalering av kostnader og gevinster til populasjonsnivå.

- Kostnader er anslått ved: Standardisert tidsbruk/kostnad x populasjon x rapporteringsfrekvens for ulike grupper i hvert segment.
- Gevinster vurderes kvalitativt, som tidligere nevnt, ved bruk av konsekvensviften.

Fritak og terskelverdier

Kostnader og gevinster på nasjonalt nivå vil avhenge av eventuelle fritak fra rapportering av salgs- og kjøpsmelding. Rasjonale for å operere med fritak for bestemte grupper vil være å unngå høye kostnader som påløper blant virksomheter hvor sannsynligheten for skatteunndragelse er liten. Hvis det imidlertid er slik at sannsynligheten for skatteunndragelse er høyest blant de virksomhetene hvor kostnadene ved å pålegge det nye rapporteringskravet er store, svekker dette argumentet for fritak, alt annet likt.

Vi har gjennomført sensitivitetsanalyser for følgende varianter av lempelser på rapporteringskravet, sammenlignet med hovedalternativet (se Tabell 2.1, avsnitt 2.3).

- Mva-pliktige med under en million i årlig omsetning leverer kun en gang per år
- Ikke mva-pliktige fritas
- Ikke mva-pliktige virksomheter med færre enn 600 bilag fritas

Vi har videre gjennomført en sensitivitetsanalyse hvor alle virksomheter må levere salgs- og kjøpsmelding minst tre ganger per år.

Endelig har vi vurdert konsekvenser dersom rapporteringsplikten knyttes til ulike nivåer på driftsinntekter fra næringsoppgaven og konsekvenser dersom grensen for å søke om årlig levering av mva-meldingen heves til hhv. 1,5 og 2 mill. kroner.

Alle resultater er gitt i kapittel 6.

5 Forutsetninger for beregningene

5.1 Hvordan dette kapitlet er bygget opp

Dette kapitlet presenterer en lang rekke forutsetninger som er nødvendig for å gjennomføre beregningene i neste kapittel. Vi starter med å presentere felles forutsetninger for beregningene i avsnitt 5.2 og 5.3, før vi går inn på forutsetninger for kostnaden til registrering og bokføring (avsnitt 5.4), rapportering (avsnitt 5.5), systemutvikling og oppfølging (avsnitt 5.6) og kostnaden til å bli kjent med kravet (avsnitt 5.7). Det gis ingen resultater i dette kapitlet, resultatene følger i kapittel 6. Mange av forutsetningene er usikre. I kapittel 6 viser vi også beregninger og resultater med alternative forutsetninger.

5.2 Antall virksomheter i de ulike gruppene

Gruppe 1: Mva-pliktig næringsliv – 365 000

Skatteetaten har god oversikt over antall virksomheter som til enhver tid er registrert i mva-registeret. Et spørsmål som dukker opp, er hvilket tidspunkt i løpet av året en skal gjøre opptelling. Basert på samarbeid med prosjektgruppen for tiltaket i Skatteetaten har vi kommet til at et rimelig anslag på antall mva-pliktige er om lag 365 000. Dette er antall mva-registrerte per 31.12.2018. Anslaget er basert på antall mva-pliktige blant alle som har levert næringsoppgave samt en mindre andel mva-pliktige som ikke leverer næringsoppgave (f.eks. statlige og kommunale virksomheter og utenlandske næringsdrivende som ikke har forretningssted i Norge). Antall mva-pliktige er en kjent størrelse.

Tabell 5.1 viser antall mva-pliktige virksomheter i ulike intervaller for driftsinntekter.⁸ Tabellen viser at 9 prosent av de mva-pliktige virksomhetene har null eller negative driftsinntekter eller ikke oppgitt beløp. Dette kan skyldes at virksomheten er opphørt, men at virksomheten ikke er slettet fra mva-registeret.⁹ De fleste virksomhetene (74 prosent) har over 200 000 kroner i driftsinntekter.

⁸ For mva-pliktige som ikke leverte næringsoppgave er beløpene for avgiftspliktig omsetning hentet fra mva-meldingen.

⁹ Når mva-pliktig omsetning opphører, enten fordi virksomheten opphører eller fordi virksomheten endres til bare å ha ikke mva-pliktig omsetning, skal virksomheten sende melding til Skatteetaten om sletting fra mva-registeret. Hvis virksomheten ikke gjør dette, vil den stå i mva-registeret i de to påfølgende årene før den slettes.

Tabell 5.1 Mva-pliktige virksomheter i ulike intervaller for driftsinntekt. Antall og prosent, 2018

Driftsinntekter, kroner	Antall virksomheter	Prosentandel
Null, negative eller ikke oppgitt	34 600	9 %
1-50 000	15 100	4 %
50 000-100 000	18 600	5 %
100 000-150 000	15 400	4 %
150 000-200 000	12 800	4 %
200 000 og over	268 800	74 %
Totalt	365 300	100%

Kilde: trekk fra Skatteetatens registerdata, mva-registrerte virksomheter, driftsinntekter fra næringsoppgaven

Gruppe 2: Ikke mva-pliktig næringsliv – 375 000

Skatteetaten har i sine registre god oversikt over antallet som ikke er mva-pliktig, men som leverer næringsoppgave. Basert på uttrekk fra registerdata hos Skatteetaten anslås det et det er om lag 375 000 virksomheter som ikke er mva-pliktige, men som har levert næringsoppgave. Tabell 5.2 viser at en stor andel av disse (62 prosent) har null eller negativ driftsinntekter siste inntektsår. Dette kan være sovende virksomheter som senere vil gjenoppta aktiviteten, eller virksomheter som har avsluttet aktiviteten, men som ikke har meldt fra om sletting av virksomheten til skattemyndighetene.

Tabell 5.2 Ikke mva-pliktige virksomheter i ulike intervaller for driftsinntekter. Antall og prosent, 2018

Driftsinntekter, kroner	Antall virksomheter	Prosent-andel
Null eller negativ	233 900	62 %
1-49 9999	33 900	9 %
50 000-100 000	18 900	5 %
100 000-150 000	11 700	3 %
150 000-200 000	7 900	2 %
200 000 og over	68 400	18 %
Totalt	374 700	100 %

Kilde: trekk fra Skatteetatens registerdata, virksomheter som har levert næringsoppgave, men som ikke er registret i mva-registeret, driftsinntekter fra næringsoppgaven

Gruppe 3: Offentlig forvaltning mv. – ca. 1000

Denne gruppen inkluderer statlige virksomheter, dvs. forvaltningsorganer som departementer, direktorater, forvaltningsbedrifter, ombud mv., kommuner og fylkeskommuner samt offentlige eide selskap som ikke er mva-pliktige og som ikke leverer næringsoppgave. Staten og kommunene er i hovedsak involvert i følgende typer selskaper:

- aksjeselskaper og allmennaksjeselskapet, herunder statsaksjeselskaper
- kommunal og statlig forretningsdrift
- særlovsselskaper som statsforetak inklusive helseforetak, kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper mv.

Omfanget av denne gruppen er ikke rett fram å anslå, men gruppen blir uansett liten sammenliknet med gruppe 1 og gruppe 2.

Ifølge DFØ er det 193 statlige virksomheter som rapporterer regnskapstall til statsregnskapet.¹⁰ På statlig nivå er det disse som vil bli rapporteringspliktig hvis tiltaket innføres. Kommuner og fylkeskommuner, stats- og helseforetak samt statlige fond og aksjeselskaper rapporterer ikke regnskap til statsregnskapet. I mai 2019 var det 422 kommuner og 18 fylker. Det er den juridiske enheten i disse kommunene som er interessant i vår sammenheng. Selv om kommuner og fylkeskommuner har registret flere virksomheter, vil kun den juridiske enheten bli rapporteringspliktig hvis tiltaket innføres. I tillegg kommer offentlig eide aksjeselskap og allmennaksjeselskap. De fleste av disse vil være mva-pliktig og således tilhøre gruppe 1 over, eller skattepliktig og således tilhøre gruppe 2. Endelig kommer særlovsselskap som statsforetak, kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper mv. Dersom disse ikke er mva-registrert og ikke leverer næringsoppgave hører de hjemme i denne gruppen. I samarbeid med prosjektgruppen i Skatteetaten har vi sett på et trekk fra deres registre over virksomheter som leverer a-meldingen (dvs. at de har ansatte), men som verken leverer næringsoppgave eller er mva-pliktige. Etter en samlet vurdering anslår vi at det maksimalt kan være om lag 1 000 virksomheter i denne gruppen som vil omfattes av det nye tiltaket.

5.2.1 Ytterligere opplysninger om de tre gruppene

Andel og antall med elektronisk regnskapssystem

Vi anslår at 84 prosent av det mva-pliktige næringslivet (gruppe 1) har elektronisk regnskapssystem. Anslaget er basert på en gjennomgang av Skatteetatens innrapporterte data som viser at 84 prosent leverer næringsoppgaven fra et elektronisk regnskapssystem. Anslaget stemmer også overens med en spørreundersøkelse Skatteetaten gjennomførte høsten 2017.¹¹ I gruppe 2, ikke mva-pliktig næringsliv, anslår vi at 52 prosent har elektronisk regnskapssystem. Anslaget er basert på en gjennomgang av Skatteetatens innrapporterte data som viser at 52 prosent leverer næringsoppgaven fra et elektronisk regnskapssystem. I gruppe 3, offentlig forvaltning mv., legger vi til grunn at alle virksomheter har elektronisk regnskapssystem, bl.a. fordi dette er påkrevd etter Statens økonomireglement. Populasjonen i de ulike undergruppene er vist i Tabell 5.3.

¹⁰ <https://statsregnskapet.dfo.no/>. Tall hentet ut i juni 2018.

¹¹ Spørreundersøkelsen var elektronisk og ble distribuert som brev i Altinn. Utvalget var basert på et uttrekk fra mva-registeret (33 000 virksomheter fikk undersøkelsen). Svarprosenten var 18 prosent.

Tabell 5.3 Populasjoner i gruppene som kan omfattes av tiltaket, samt andel og antall som har elektronisk regnskapssystem

	Gruppe 1 – mva-pliktig næringsliv	Gruppe 2 – ikke mva-pliktig næringsliv	Gruppe 3 – Offentlig forvaltning mv.
Andel med elektronisk regnskapssystem	84 prosent	52 prosent	100 prosent
Antall med elektronisk regnskapssystem	306 000	195 000	1 000
Antall uten elektronisk regnskapssystem	59 000	180 000	0
Totalt antall	365 000	375 000	1 000

Kilde: Skatteetaten og Vista Analyse

I beregningene der rapporteringsplikten knyttes til nivået på driftsinntektene har vi fått mer spesifiserte tall fra Skatteetaten for andeler som har og ikke har regnskapssystem i de ulike intervallene for driftsinntekter.

Anslag på antall virksomheter med under 600 bilag årlig

Innlevering av salgs- og kjøpsmeldingen bør så langt som mulig sammenfalle med annen pliktig rapportering. På den annen side er det vesentlig for Skatteetaten å få informasjonen så tidlig som mulig, blant annet for å kunne avdekke nettverkssvindel og gi effektiv veiledning til de skattepliktige. Som nevnt skal opplysningene i salgs- og kjøpsmeldingen hentes fra bokførte opplysninger. Regnskapet må med andre ord være ajourført før salgs- og kjøpsmeldingen kan leveres inn. Dersom innlevering av salgs- og kjøpsmeldingen krever hyppigere ajourføring enn det som i praksis gjøres i dag, vil pålegget om levering av salgs- og kjøpsmelding innebære økte tidskostnader for de rapporteringspliktige. Etter bokføringsloven skal bokføringen, med unntak av bokføringspliktige med færre enn 600 bilag, være ajour innen fristene for levering av mva-meldingen og ikke sjeldnere enn hver fjerde måned.

God bokføringsskikk tilsier at det ikke er god skikk å ha bokføringen i regneark når virksomheten har flere enn 600 bilag i året.¹² Både et helt papirbasert system (papirbaserte spesifikasjoner, også omtalt som papirbasert kassadagbok) og et elektronisk system vil oppfylle kravene til god bokføringsskikk. Vi legger til grunn at ingen med over 600 bilag fører papirbaserte spesifikasjoner. For å oppfylle kravet til god bokføringsskikk må dermed virksomheter med over 600 bilag ha et elektronisk system. Hvis alle overholder dette, vil gruppen som ikke har elektronisk system omfatte virksomheter med færre enn 600 bilag. I denne gruppen kan det selvsagt også være noen som har elektronisk system (selv om de har færre enn 600 bilag), men hvis vi ser bort fra dette, vil antall virksomheter med færre enn 600 bilag blant de mva-pliktige (gruppe 1) utgjøre 59 000, altså tilsvarende antallet som ikke har elektronisk system. De resterende, 306 000, har dermed per forutsetning over 600 bilag. Også i gruppe 2 vil vi finne virksomheter med under 600 bilag. Med samme logikk som for gruppe 1 antar vi at virksomheter med færre enn 600 bilag ikke har elektronisk system. Totalt blir det dermed 48 prosent av virksomhetene i gruppe 2 som har under 600 bilag, altså 180 000 virksomheter. Tabell 5.4 **Feil! Fant ikke referansekilden.**

¹² Bokføringsloven § 4 nr. 10 jf. Norsk Bokføringsstandard NBS 6.

opsummerer populasjon i gruppe 1 og 2 og anslag for antall som har over og under 600 bilag. Vi har ikke gjort en tilsvarende fordeling i gruppe 3 ettersom offentlig forvaltning mv. har hyppigere krav til ajourføring, jf. bl.a. Statens økonomiregelverk. Salgs- og kjøpsmeldingen vil dermed ikke medføre tidskostnader ved hyppigere ajourføring for denne gruppen.

På usikkert grunnlag anslår vi altså at det totalt er 239 000 virksomheter som har under 600 bilag årlig. Norsk regnskapsstiftelse (2014) anslår i sin rapport at denne gruppen utgjør om lag 240 000 virksomheter. Vårt anslag er svært nær dette.

Tabell 5.4 Anslag for antall virksomheter med hhv. over og under 600 bilag, mva-pliktig næringsliv og ikke mva-pliktig næringsliv

	Gruppe 1 – mva-pliktig næringsliv	Gruppe 2 – ikke mva-pliktig næringsliv	Sum
Herav > 600 bilag	306 000	195 000	501 000
Herav < 600 bilag	59 000	180 000	239 000
Sum	365 000	375 000	740 000

Kilde: Skatteetaten og Vista Analyse

5.3 Antall fakturaer årlig

Ifølge Norges Banks betalingsstatistikk var det totalt 680,5 mill. debet- og kreditoverføringer (giro) i 2016 (Norges Bank 2017). Dette antallet giroer inkluderer transaksjoner som ikke er fakturaer, f.eks. lønns-, pensjon- og barnetrygdutbetaling. En rapport fra Visma (2018) anslår at det totalt er 556,6 mill. fakturaer i Norge per år. Vismas anslag er basert på Norges Banks betalingsstatistikk, men antall transaksjoner fra bedrifter er justert noe ned for å ta hensyn til transaksjoner som ikke er fakturaer. Vi legger Vismas anslag på 557 mill. fakturaer til grunn.

Ettersom tiltaket vi vurderer ikke omfatter privatpersoner, må vi trekke ut transaksjonene der private er motpart (B2C). Ifølge samme statistikk fra Norges Bank utgjør denne typen transaksjoner (B2C) om lag 407,1 mill. i 2016, altså om lag 60 prosent av alle transaksjoner i løpet av et år. Selv om vårt anslag på totale fakturaer er noe lavere, legger vi til grunn at andelen B2C er 60 prosent. Dette legges også til grunn i Visma (2018). Vi står da igjen med om lag 222,6 mill. transaksjoner der myndighetene eller næringslivet i privat sektor er motpart (B2G og B2B).

Videre må vi trekke ut transaksjoner som utføres ved bruk av EHF, som er statens format for elektronisk faktura.¹³ Slike fakturaer inneholder allerede i dag opplysningene som tiltaket krever. Norges Bank (2017) anslår at det ble utstedt 35,3 mill. EHF-faktura i 2016. I Norges Bank (2018) er antallet oppjustert til 69,2 mill. for 2016. På Difis nettsider finner vi at antall EHF/BIS-fakturaer utstedt fra april 2017-april 2018 er om lag 154 mill., mens antallet fra april 2016-april 2017 er om lag 86 mill. EHF.¹⁴ Difi og Norges Banks tall er antall faktura-transaksjoner, dvs. at de teller både sending og mottak. Med andre ord er

¹³ Se <https://dfo.no/fagomrader/%C3%B8konomiregelverket/faktura>.

¹⁴ Det europeiske formatet kalles BIS (PEPPOL BIS). EHF er kompatibelt med BIS. Tallene er hentet fra <https://www.anskaffelser.no/digitalisering/statistikk-om-ehf/ehf-faktura-antall-transaksjoner>.

antallet EHF-faktura bare halvparten. På den annen side er det en god del elektroniske fakturaer som ikke bruker EHF-format, for eksempel i dagligvare-, møbel- og sportsbransjen. Det er derfor vanskelig å anslå omfanget av elektroniske fakturaer totalt. Hvis vi bruker Norges Banks tall for 2016 får vi at andelen elektroniske fakturaer er 31 prosent. Visma (2018) anslår at andelen er 41 prosent. I våre beregninger legger vi til grunn at andelen elektroniske fakturaer i B2B- og B2G-segmentet er gjennomsnittet av dette, altså 36 prosent. Med dette anslaget vil volumet elektroniske fakturaer i B2B og B2G-segmentet utgjøre om lag 80 mill. Antall fakturaer som er relevante for vårt prosjekt blir dermed 142,5 mill. (222,6 minus 80,1).

I anslaget over registreringskostnader, se avsnitt 5.4, inngår antall fakturaer som en sentral størrelse. Populasjonen, altså antall virksomheter som er omfattet av tiltaket, utgjør om lag 740 000. Dvs. at gjennomsnittlig antall relevante fakturaer per virksomhet utgjør 192. Antall fakturaer fordeler seg imidlertid ikke jevnt over antall virksomheter. De store virksomhetene mottar og sender ut langt flere fakturaer enn de mindre. For å forenkle regnestykket skiller vi igjen mellom virksomheter med flere og færre enn 600 bilag. Det er rimelig å anta at de minste virksomhetene med færre enn 600 bilag har betydelig færre fakturaer i gjennomsnitt sammenliknet med virksomheter med flere enn 600 bilag. Naturlig nok kan det være forskjeller i gjennomsnittlig antall fakturaer også blant bedrifter med flere enn 600 bilag, men det ser vi bort fra av forenklingshensyn. I en rapport fra Norsk regnskapsstiftelse (2014) anslås det at virksomheter med færre enn 600 bilag har om lag 10 utgående fakturaer i året. Hvis de har like mange inngående, er vi oppe i 20 fakturer. Det gjennomsnittlige antall fakturaer for slike virksomheter ligger nok mellom 20 og 300 fakturaer årlig. På usikkert grunnlag anslås antall fakturaer per virksomhet med færre enn 600 årlige bilag, til 50 per år i gjennomsnitt. Vi antar videre at resten av fakturaene fordeler seg jevnt på virksomheter med antall bilag over 600, og kommer da til om lag 260 relevante fakturaer i gjennomsnitt for denne gruppen.

5.4 Registrering og bokføring

Vi går nå over til å drøfte forutsetninger bak hver enkelt kostnadspost, og begynner med posten registrering og bokføring. Tiltaket setter som nevnt nye krav til registrering og bokføring av opplysninger. Kundens organisasjonsnummer skal påføres utgående faktura, og bokføres. I tillegg skal leverandørens fakturanummer bokføres.

Organisasjonsnummer på utgående faktura

Regnskapsførere og private virksomheter som bruker elektronisk faktura- og regnskapssystem vil i praksis bruke et system som er integrert med Enhetsregisteret. Dermed får de registrert kundens organisasjonsnummer automatisk på faktura, og bokføringen skjer også automatisk. Merarbeidet for disse blir null.

Virksomheter som ikke bruker elektronisk faktura- og regnskapssystem, bruker gjerne et enklere nett-basert fakturasystem. Vi har gjort et søk gjennom de ti vanligste av disse. Fem av dem har integrasjon med Enhetsregisteret, og organisasjonsnummer påføres således automatisk. De øvrige fem har det ikke, og virksomheter som bruker disse systemene, må hente organisasjonsnummeret i Enhetsregisteret og påføre det manuelt. Vi har målt tiden dette tar til 11 sekunder per faktura. På lengre sikt må man regne med at alle systemer i markedet vil påføre organisasjonsnummer automatisk.

Organisasjonsnummeret skal så registreres ved bokføringen, og virksomheter uten elektronisk system må gjøre dette selv. Vi har målt tiden det tar til 3 sekunder per bokført faktura.

Antall virksomheter som ikke har elektronisk faktura- og bokføringssystem ble beregnet over. Vi trenger også å vite antall relevante fakturaer i slike virksomheter. Her kjenner vi antallet fakturaer totalt, men ikke hvordan de fordeler seg på ulike virksomheter. Det er grunn til å tro at virksomheter uten elektronisk system har forholdsvis få fakturaer. Vi har satt tallet til 50, som er en femdel av tilsvarende tall for bedrifter med elektronisk system. Det er verdt å huske at «faktura» ikke refererer seg til alle fakturaer, men til fakturaer mellom bedrifter og mellom bedrifter og det offentlige.

Vi har nå tidsbruk per faktura, antall fakturaer og antall virksomheter dette gjelder for, med andre ord: Samlet tidsbruk knyttet til kravet om organisasjonsnummer på utgående faktura.

Fakturanummer på inngående faktura

Alle regnskapsførerne vi har intervjuet, rapporterer at de bokfører leverandørs fakturanummer, og at dette er vanlig i bransjen. Regnskapsførerne gjør dette for å holde bedre orden, sørge for at fakturaer ikke blir betalt to ganger, osv. Merarbeidet for disse blir null.

Enkelte virksomheter som fører regnskap selv, vil på tilsvarende måte føre fakturanummer, men vi har, på bakgrunn av intervjuene, lagt til grunn at de vanligvis ikke gjør det. Tidsbruk for å bokføre fakturanummer er målt til 3 sekunder per faktura.

Antall virksomheter som fører regnskap selv ble beregnet over. De mindre av disse har per forutsetning 50 fakturaer i året. De større har da 260 fakturaer årlig i gjennomsnitt. Vi har nå tidsbruk per faktura, antall fakturaer og antall virksomheter dette gjelder for, med andre ord: Samlet tidsbruk knyttet til kravet om fakturanummer på inngående faktura.

Timepriser

Vi må gjøre om tidsbruken til kostnader ved hjelp av en kostnad per time, og har antatt en timepris i virksomhetene på 1 000 kroner. Dette tilsvarer en utpris som inkluderer et anslag på overhead inkludert normal kapitalavkastning, utregnet per time. Antall timer det kan utregnes på, er effektivt beregnet slik at lunsj, opphold mellom oppdrag, ulike pauser og slakk ikke er medregnet. Opphold, pauser og slakk er heller ikke medregnet i tidsbruken vi har beregnet, slik at dette er forutsetninger som stemmer overens. Alle priser er eks mva.

5.5 Rapportering

Å oppfylle det nye kravet innebærer at det produseres en salgs- og kjøpsmelding med opplysninger om alle virksomhetens fakturaer. Salgs- og kjøpsmeldingen skal fylles ut i Altinn, eller overføres dit for så å sendes inn. I tilrettelagte regnskapssystemer vil også salgs- og kjøpsmeldingen kunne leveres direkte fra regnskapssystemet via innlogging i ID-porten. I enkelte tilfeller er det krav om å produsere salgs- og kjøpsmelding oftere enn virksomheten i dag ajourfører regnskapet. I slike tilfeller medfører kravet en forpliktelse til oftere ajourføring enn i dag. Vi presenterer forutsetninger om disse operasjonene i kronologisk rekkefølge. Den første operasjonen er da å ajourføre regnskapet der det er aktuelt.

Ajourføring av regnskapet

Mva-pliktig virksomheter med normal skattleggingsperiode for mva, skal ajourføre regnskapet seks ganger i året. De vil ikke merke noen endring i ajourføring med det nye kravet. Virksomheter med mindre enn en million i omsetning og færre enn 600 bilag, skal i dag ajourføre regnskapet årlig.¹⁵ Hovedalternativet for salgs- og kjøpsmelding er at disse skal levere meldingen årlig. Således behøver de ikke å ajourføre regnskapet oftere enn nå. Det kan likevel tenkes at kravet for disse blir salgs- og kjøpsmelding hver fjerde måned, og vi vil se på det i en alternativberegning. Vi trenger derfor å regne ut tidsbruk og kostnad ved ekstra ajourføring for denne gruppen virksomheter.

Virksomheter med mindre enn en million i omsetning, og flere enn 600 bilag skal i dag ajourføre regnskapet hver fjerde måned. Virksomheter som bruker regnskapsfører, følger dette kravet. Men blant virksomheter som fører regnskap selv kan det ikke utelukkes at en god del tar lett på dette i og med at det meste av deres rapportering inkludert eventuell mva-melding skjer årlig. Kravet i hovedalternativet er at disse virksomhetene skal levere salgs- og kjøpsmelding hver fjerde måned. Vi trenger derfor å regne ut tidsbruk og kostnad ved ekstra ajourføring for denne gruppen virksomheter.

Å ajourføre et regnskap innebærer kostnader som er uavhengig av antall bilag, og tidsbruk som er avhengig av bilag. Tidsbruken på bilag får man i stor grad igjen når det blir tid for årsregnskapet. Likevel kan det ligge stordriftsfordeler i å føre flere bilag av samme type samtidig. Basert på intervjuer med regnskapsførere innebærer ajourføring av regnskapet også arbeid med inngående og utgående fakturaer, bankkonti og eventuelle andre vesentlige balanseposter. Ved avslutning av regnskapet må man ha full kontroll på utestående hos kunde og leverandør. Den som ajourfører regnskapet, må sjekke at alle inngående og utgående fakturaer er kommet med. For utgående må det også sjekkes at nummerserien er komplett, om det er utestående tap og om noe skal tapsføres. For inngående må det sjekkes om alt er betalt og om alle betalinger har faktura. Deretter må det kontrolleres om de samme fakturaene er ført på bankkonti. Endelig må eventuelle andre vesentlige balanseposter kontrolleres. Tidsbruken knyttet til dette vil variere fra regnskap til regnskap, men det kan være tidkrevende å sjekke om avsetningene er reelle eller om disse må endres.

Vi har intervjuet tre regnskapsførere om tiden det tar å ajourføre et mindre regnskap. Én sier det tar 30-60 minutter. En annen sier 30 minutter. En tredje sier 1,5-2,0 timer. Vi kan også sammenlikne med priser for årsoppgjør i mindre selskaper. Ett tilbud på nett lyder på 12 000 kroner for årsoppgjør med offentlig regnskap i aksjeselskap, og 8 500 kroner i enkeltpersonforetak. Et annet tilbud, til en bedrift med få bilag og lav omsetning, lyder på 7 500 kroner for årsoppgjør. Prisen for en tertial-vis ajourføring vil selvsagt ligge lavere enn et årsregnskap, men tilbudene sier likevel noe om størrelsesorden. Fastpris på andre oppgaver ligger på alt fra noen hundrelapper (mva-meldingen, a-meldingen) til noen tusenlapper (aksjonærregisteroppgaven, likningspapirer og stiftelsesdokumenter).

Alt i alt legger vi følgende tidsbruk per ajourføring til grunn i hovedalternativet:

- Regnskapsførere: 1 time
- Virksomheter som ajourfører regnskap selv i elektronisk system: 1,25 time
- Virksomheter som ajourfører regnskap selv uten elektronisk system: 1,5 time

Forskjellen i tidsbruk reflekterer synkende grad av profesjonalitet rundt dette.

¹⁵ Dette gjelder likevel ikke aksjeselskap, som har krav om at daglig leder skal underrette styret hver fjerde måned om selskaps virksomhet og resultatutvikling. Ved slik underretting må regnskapet være ajour.

Antall mva-pliktig virksomheter med mindre enn en mill. i omsetning, fordelt på flere og færre enn 600 bilag, ble regnet ut over. Antall ekstra ajourhold for bedrifter med færre enn 600 bilag er i hovedalternativet 0, men i en virkningsberegning vil den være 2. Antall ekstra ajourhold for bedrifter med flere enn 600 bilag vil være 0 for bedrifter som i dag ajourfører hver fjerde måned, og 2 for bedrifter som ajourfører årlig. Vi antar at gjennomsnittlig økning for de mva-pliktige i denne gruppen er 1, dvs. 50 prosent etterlevelse av plikten i dag. For de ikke-mva pliktige med flere enn 600 bilag antar vi 100 prosent etterlevelse. Det er antagelig noe optimistisk når det gjelder små virksomheter, men vi har ingen konkrete opplysninger verken om antall små ikke-mva pliktige med flere enn 600 bilag eller deres etterlevelse av kravet til ajourføring.

Vi har nå kommet fram til tall for tidsbruk per ajourføring, antall ekstra ajourføringer og antall virksomheter dette gjelder for, med andre ord: Samlet tidsbruk til ajourføring av regnskap.

Fremstille salgs- og kjøpsmelding

Virksomheter med elektronisk system vil fremstille salgs- og kjøpsmeldingen i faktura- og regnskapssystemet. Vi legger til grunn at systemene vil gjøre dette automatisk. Systemutviklernes kostnader til å utvikle sine systemer for dette er behandlet i et eget punkt. Vi ser bort fra feil som kan oppstå, og kostnaden ved å fremstille kjøps- og salgsoppgaven er dermed 0 for virksomheter med elektronisk system.

Virksomheter uten elektronisk system må føre salgs- og kjøpsmeldingen manuelt. Forberedende arbeid skjer utenfor Altinn. Vi antar at tidsbruken i fremstillingen av salgs- og kjøpsmeldingen er 1 minutt per transaksjon. Med antakelsen fra tidligere om gjennomsnittlig 50 fakturaer per år for en virksomhet uten elektronisk system, gir dette 50 minutter per år. (Vi antar her ingen merkostnader ved å produsere meldingen tre ganger sammenliknet med en gang.)

Antallet virksomheter uten elektronisk system er gitt over. Antall ganger hver kategori virksomhet skal fylle ut salgs- og kjøpsmelding er også gitt over. Vi har da de opplysningene som skal til for å regne ut samlet tidsbruk til å fremstille salgs- og kjøpsmeldingen.

Sende inn salgs- og kjøpsmelding

Intervjuer med regnskapsførere tilsier at innlogging, kjapp sjekk og innsending av en oppgave uten feil tar omtrent 5 minutter. Vi legger til grunn at det ikke er feil i oppgaven. Vi legger dette til grunn også hos virksomheter med elektronisk system som fører regnskap selv.

Fra intervjuer med virksomhet uten elektronisk system har vi at levering av mva-meldingen tar omtrent 0,5 time. Vi legger samme tidsbruk til grunn for salgs- og kjøpsmeldingen. Vi forutsetter dermed at innholdet til salgs- og kjøpsmeldingen først må sammenstilles utenfor Altinn, men at den må fylles inn i standard skjema inne i Altinn, tilsvarende mva-meldingen i dag. Det har vært nevnt muligheten for å kunne laste opp eget regneark som vedlegg, som skal utgjøre hele meldingen. Vi ser bort fra dette siden det trolig vil påføre Skatteetaten ytterligere behandlingskostnader knyttet til ulike format på regneark, ulike føringsprinsipper i regnearkene og problemer med å kontrollere for feil og fullstendighet.

Antall virksomheter med og uten elektronisk system er gitt over. Antall ganger hver kategori virksomhet skal sende inn salgs- og kjøpsmelding er også gitt over. Vi har da de opplysningene som skal til for å regne ut samlet tidsbruk til å sende inn kjøps og salgsmeldingen.

Timepriser

Vi må gjøre om tidsbruken til kostnader ved hjelp av en kostnad per time. Antatt timepris i virksomhetene er 1 000 kroner, se over. Et gjennomsnitt av syv regnskapsføreres offentlige timepriser på nettet tilsier en timepris på 770 kroner for disse. Alle priser er eks. mva.

5.6 Systemutvikling og oppfølging

Systemleverandører vil måtte utvikle regnskapssystemene de leverer slik at systemene lagrer informasjonen som trengs i rapporteringen og understøtter automatisk sammenstilling og rapportering av opplysningene til Skatteetaten via Altinn. Kostnader som følger med dette, er i hovedsak delt i to: utviklingskostnader og testing på den ene siden og kostnader til å følge opp kunder («support») på den andre siden.

Systemleverandørenes kostnader til utvikling og oppfølging kan i større eller mindre grad veltes over i lisensøkninger for brukerne (regnskapsførere og bedrifter). I hvilken grad kostnadene kan veltes over, vil henge sammen med konkurransesituasjonen i markedet for kjøp og salg av regnskapssystemer. I intervjuer med systemutviklere oppgis at kundene gjennom dagens lisens har betalt for et system som til enhver tid skal være tilpasset alle krav i regelverket, og at det ikke vil være mulig for systemleverandørerne å velte kostnaden ved systemutvikling over i økt lisens. I så fall er kostnaden knyttet til systemutvikling en kostnad som leverandør av regnskapssystemene må dekke. Uansett hvem som dekker kostnaden er dette en kostnad som påløper som følge av tiltaket, og kostnaden skal inngå i en analyse av konsekvenser av tiltaket.

I intervjuer med leverandører av regnskapssystemer oppgis det at kostnader til å følge opp kunder kommer i tillegg til systemutvikling og testing. Basert på tidligere endringer i systemene oppgir leverandørerne at supportkostnadene ofte er vel så store som kostnader til utvikling og testing til sammen, særlig hvis endringene omfatter alle (de fleste) som bruker regnskapssystemene.

5.6.1 Utviklingskostnader og testing

Dagens regnskapssystemer har i all hovedsak mulighet til å lagre den informasjonen som trengs for at tiltaket kan implementeres. Utviklingskostnadene vil derfor dreie seg om å utvikle et system for å rapportere inn de nødvendige opplysningene til Skatteetaten via Altinn. Utviklingskostnadene vil i noen grad dra nytte av utvikling av SAF-T, jf. avsnitt 4.1 og Tekstramme 5.1.

Våre intervjuobjekter mener størrelsen på utviklingskostnadene er vanskelig å anslå, og anslagene vi har fått varierer også betydelig. Ett anslag fra en ledende stor leverandør er åtte ukesverk, inkludert testing. Et anslag fra en mindre leverandør er ett til tre årsverk, inkludert testing. Sistnevnte anslag inkluderer mer enn bare utvikling og testing. Det virker uansett urimelig at differansen i utviklingskostnader er såpass stor mellom små og store aktører. Vi legger derfor til grunn samme størrelsesorden for små som store aktører.

Kostnadene løper per regnskapssystem, ettersom hvert system har ulik oppbygging og krever ulik implementering og koding. Likevel er det klart at leverandører som har flere systemer vil kunne overføre kunnskap fra utvikling av ett system til et annet. En undersøkelse fra Regnskap Norge (2017) gir oversikt

over de mest brukte regnskapssystemene.¹⁶ Det er 20 systemer som er brukt i dag. Visma, som er største leverandør, står for syv av regnskapssystemene.

Vi legger til grunn at utvikling og testing for de ti største systemene (markedsandel fra 5 prosent og oppover) vil utgjøre åtte ukesverk per system, dvs. 320 timer per system. Med en kostnad anslått til 1250 kroner per time utgjør kostnaden 4 mill. kroner.¹⁷ For de ti mindre systemene anslår vi at utviklere vil bruke noe lenger tid enn utviklere hos de større leverandørene, men at de også har en noe lavere lønn slik at samlede kostnader til utvikling og testing utgjør om lag det samme. Dette kan illustreres med en lønnskostnad anslått til det halve, dvs. 625 kroner per time og tidsbruk anslått til det dobbelte, om lag 640 timer. Samlet kostnad til systemutvikling og testing utgjør dermed 8 mill. kroner. Det understrekes at dette er et svært usikkert anslag og mer ment som en illustrasjon av hva kostnadene kan innebære.

¹⁶ <https://www.regnskapnorge.no/artikler/bransjeaktuelt/slik-vurderes-de-mest-brukte-regnskapssystemene-i-2017>.

Undersøkelsen er basert på antall regnskapsbedrifter som benytter systemene, ikke antall brukere. Kriteriene for å komme med på listen er at hvert system må brukes av minimum fem regnskapsbedrifter og 15 personmedlemmer.

¹⁷ Kostnaden på 1250 kroner per time inkluderer alle kostnader til lønn og overhead. Den er basert på et nettsøk av utpriser for systemutviklere og IT-konsulenter. For å bruke dette tallet i samfunnsøkonomisk analyse forutsetter vi at bransjen har normalt god konkurranse og at systemutvikling fortrenger annen inntektsgivende virksomhet. Tallet 4 millioner fremkommer av 8 ukeverk (320 timer) multiplisert med 1250 kroner per time multiplisert med ti systemer.

Tekstramme 5.1 Systemutvikling og innføring av SAF-T

Fra 1. januar 2020 er alle bokføringspliktige som har bokførte opplysninger elektronisk tilgjengelig, pliktig til å kunne gjengi bokførte opplysninger i standardisert form (Standard Audit File-Tax, SAF-T). Rapporteringen dette tiltaket medfører kan baseres på et utsnitt av en SAF-T-fil. Imidlertid vil det kunne være behov for ytterligere funksjonalitet i systemene ettersom tiltaket ikke nødvendigvis innebærer at alle transaksjoner skal rapporteres inn, i alle fall ikke på samme måte.

Basert på intervjuer med regnskapsførere og systemutviklere kan vi slå fast at dagens systemer har funksjoner for å kunne skille ulike transaksjoner fra hverandre. Det kan være nødvendig med mindre justeringer i systemene, men i all hovedsak legger dagens systemer til rette for registrering av nødvendige opplysninger som tiltaket krever, samt skille mellom dem.

- Transaksjoner der privatpersoner er motpart kan skilles fra øvrige transaksjoner ved at transaksjoner til private hukes av i en egen boks. Alternativt kan det opprettes egne nummerserier for transaksjoner der private er motpart.
- For transaksjoner der motpart er hjemmehørende i utlandet vil opplysninger om adressen til motpart befinner seg i kunne lagres i systemet. Ved innføring av tiltaket kan feltet «land» bli obligatorisk. Således kan slike transaksjoner skilles fra øvrige transaksjoner. Alternativt kan det lages egne nummerserier også for slik transaksjoner.
- Kassesalg (kontantsalg, utlegg) vil kunne lagres på egne nummerserier og således skilles fra fakturerte transaksjoner. Ofte er utlegg lagret på egne nummerserier allerede i dag.

Leverandører av regnskapssystemer vi har snakket med har utviklet funksjonaliteten knyttet til SAF-T. Systemet er altså bygget ut og ligger klart hos kunde, men er ikke aktivert enda. Testperioden er også avsluttet, men det det kan komme uforutsette overraskelser når dette rulles ut.

Selv om opplysningene som skal rapporteres i dette tiltaket kan baseres på et utsnitt av en SAF-T-fil, så er det ifølge våre intervjuobjekter ikke rett frem å trekke ut delopplysninger (et subset) fra SAF-T, og det kan være at de velger å hente ut opplysningene til salgs- og kjøpsmeldingen direkte fra regnskapssystemet.

Kilde: Vista Analyse

5.6.2 Kostnader til oppfølging

Som nevnt mener systemleverandørene vi har snakket med at kostnader til support er vel så store som kostnadene til utvikling og testing til sammen. Dette gjelder særlig for omfattende endringer som rammer alle eller svært mange brukere. Supportkostnader er knyttet til henvendelser fra kunder. Ofte vil kunden ringe inn og leverandør må svare på spørsmål knyttet til om tiltaket gjelder dem, hvordan de skal levere salgs- og kjøpsmeldingen, hva som skal rapporteres inn og hvorfor og hvorfor ikke. For å redusere antall henvendelser fra kunder kan leverandørene (til en kostnad) produsere informasjonsmaterieell på hjemmesiden, inkludert videoer, utforme standardsvar på henvendelser og utvikle god dokumentasjon av det nye tiltaket. Likevel vil det komme henvendelser fra kunder. Henvendelser kan også oppstå i forbindelse med feil knyttet til allerede levert melding.

Leverandørens samlede kostnader til oppfølging vil også avhenge av i hvilken grad Skatteetaten produserer informasjonsmateriell som brukerguider, informasjonsvideoer og liknende. Slikt informasjonsmateriell bør ifølge våre intervjuobjekter være tilpasset ulike kundegrupper. Det er regnskapsførere som er kundene til leverandører av store systemer, mens for de mindre systemene er kundene privatpersoner som driver egne bedrifter. Det er rimelig å legge til grunn at sistnevnte vil ha større behov for oppfølging, blant annet fordi regnskapsførere vil delta på kurs der tiltaket er et av flere temaer som tas opp, se avsnitt 5.7 om kostnader ved å bli kjent med kravet.

På usikkert grunnlag anslår vi at oppfølgingskostnadene er 50 prosent større enn kostnadene til systemutvikling og testing. Oppfølgingskostnadene utgjør dermed 12 mill. kroner. Vi legger til grunn at oppfølgingskostnadene gjør seg gjeldende på kort sikt. På lengre sikt er leverandørene kjent med ordningen og eventuell support knyttet til salgs- og kjøpsmeldingen vil inngå i den totale mengden av support som leverandørene uansett må tilby nye klienter.

5.7 Bli kjent med kravet

Det krever noe tid for de som omfattes av tiltaket å bli kjent med det. Det omfatter å sette seg inn i informasjon fra Skatteetaten, videre tid som brukes til å oppklare ulike spørsmål med leverandører av regnskapssystemer (som oppgir at «support» er en større kostnad for dem enn utviklingskostnaden), og kommunikasjon mellom regnskapsfører og virksomhetene som bruker regnskapsfører.

I intervjuene har vi spurt hvor lang tid man regner med å bruke. Intervjuene gav sprikende svar på dette punktet. Vi legger til grunn at gruppen som vil bruke kortest tid er regnskapsførere, dernest de med elektronisk system som fører regnskap selv, og til slutt de uten regnskapssystem.

Basert på omtrentlige gjennomsnitt fra intervjuene og det antatte hierarkiet legger vi følgende til grunn:

- Virksomheter som fører regnskap selv uten elektronisk regnskapssystem: 4 timer
- Virksomheter som fører regnskap selv med elektronisk system: 3 timer
- Regnskapsførere: 2 timer

I tillegg trenger vi tall for antall regnskapsførere. Vi beregner det med utgangspunkt i antall virksomheter som har regnskapsførere, som vi kjenner fra over, og antall klienter per regnskapsfører, som vi på grunnlag av intervjuene setter til 30 stykk i gjennomsnitt.

Endelig må vi gjøre om tidsbruken til kostnader ved hjelp av en kostnad per time. Som over bruker vi timepriser på 770 kroner for regnskapsførere og 1 000 kroner for virksomhetene, begge eks. mva.

6 Resultater

6.1 Hovedalternativet – resultater

6.1.1 Innholdet i hovedalternativet

Innholdet i hovedalternativet er vist i Tabell 6.1 nedenfor.

Tabell 6.1 Innholdet i hovedalternativet

	Mva-pliktige			Ikke mva-pliktige næringsliv		Offentlig forvaltning mv.
	Hver 2. måned eller oftere	Årlig		> 600	< 600	
Antall virksomheter omfattet	365 000			375 000		1 000
Mva-rapporteringsfrekvens	Hver 2. måned eller oftere	Årlig		-		-
Antall bilag årlig	-	> 600	< 600	> 600	< 600	-
Frekvens for salgs- og kjøpsmelding	6	3	1	3	1	6

Kilde: Vista Analyse

I hovedalternativet er alle bokføringspliktige og offentlig forvaltning omfattet av det nye rapporteringskravet. Rapporteringsfrekvensen av salgs- og kjøpsmeldingen i hovedalternativet følger kravene til hvor hyppig bokføringen må være ajour. For virksomheter som leverer mva-melding seks ganger i året (eller oftere) må bokføringen være ajour til hver mva-rapportering, dvs. at salgs- og kjøpsmeldingen skal leveres seks ganger i året. For mva-pliktige som leverer mva-melding én gang i året skal likevel bokføringen være ajour hver fjerde måned dersom virksomheten har flere enn 600 bilag årlig. Krav til innlevering av salgs- og kjøpsmeldingen blir dermed tre ganger i året. I hovedalternativet har vi antatt at halvparten av virksomhetene følger kravet om ajourføring hver tredje måned. Mva-pliktige virksomheter med årlig innlevering og færre enn 600 bilag har krav til årlig ajourført bokføring, og salgs- og kjøpsmeldingen leveres årlig. Tilsvarende regler om ajourføring av regnskapet gjelder også for ikke mva-pliktige virksomheter med flere/færre enn 600 bilag, og kravet om salgs- og kjøpsmelding følger dette. For offentlig forvaltning må regnskapet være ajourført etter reglene i Statens økonomiregelverk eller kommunelovgivningen. I hovedalternativet ligger det til grunn at salgs- og kjøpsmelding leveres seks ganger i året for offentlig forvaltning.

6.1.2 Registrering og bokføring

Samlede årlige kostnader til registrering og bokføring er vurdert til 34 mill. kroner i hovedalternativet, jf. Tabell 6.2. Det er bokføring av leverandørs fakturanummer som tar mest tid og dermed betyr høyest kostnad. Denne kostnaden påløper i virksomheter som i dag ikke gjør dette, dvs. virksomheter som fører regnskap selv.

Tabell 6.2 Kostnader til registrering og bokføring. Hovedalternativet. 2019-kroner

	Med elektronisk system			Uten elektronisk system		
	Fakturering	Bokføring kundes org. nr.	Bokføring le-verandørs fakt.nr.	Fakturering	Bokføring kundes org. nr.	Bokføring le-verandørs fakt.nr.
MVA-pliktig næringsliv	0	0	12 000 000	800 000	400 000	2 000 000
Ikke MVA-pliktig næringsliv	0	0	8 000 000	2 000 000	1 000 000	8 000 000
Offentlig forvaltning mv.	100 000	0	0	0	0	0
Delsum per aktivitet	100 000	0	20 000 000	3 000 000	1 000 000	10 000 000
Totalsum registrering og bokføring	34 000 000					

Kilde: Vista Analyse

6.1.3 Rapportering

Samlede årlige kostnader til rapportering er vurdert til om lag 830 mill. kroner i hovedalternativet, jf. Tabell 6.3. Det er ajourføring av regnskapet som krever de største kostnadene. I hovedalternativet har vi forutsatt at virksomheter uten elektronisk system skal levere salgs- og kjøpsmelding en gang i året (dvs. de har færre enn 600 bilag) og disse får ingen nye kostnader til ajourhold. Kostnaden ligger i praksis på virksomheter som i dag skal ajourføre regnskapet tre ganger i året, men som ikke gjør det fordi det i praksis ikke blir spurt etter. I hovedalternativet har vi antatt halvparten av denne gruppen gjør som de skal og ajourfører tre ganger i året, mens den andre halvparten kun ajourfører årlig.

Tabell 6.3 Kostnader til rapportering. Hovedalternativet. 2019-kroner

	Med elektronisk system			Uten elektronisk system		
	Ajourføring av regnskapet	Fremstille melding	Behandling i Altinn	Ajourføring av regnskapet	Fremstille melding	Behandling i Altinn
MVA-pliktig næringsliv	193 000 000	0	28 000 000	0	49 000 000	0
Ikke MVA-pliktig næringsliv	194 000 000	0	29 000 000	0	152 000 000	183 000 000
Offentlig forvaltning mv.	0	0	0	0	0	0
Delsum per aktivitet	387 000 000	0	57 000 000	0	201 000 000	183 000 000
Totalsum rapportering	828 000 000					

Kilde: Vista Analyse

6.1.4 Systemutvikling og oppfølging

De samlede kostnadene til systemutvikling og oppfølging er beregnet til omtrent 20 mill. kroner i hovedalternativet, jf. Tabell 6.4. Dette er en engangskostnad.

Tabell 6.4 Kostnader til systemutvikling og oppfølging. Hovedalternativet. 2019-kroner

Kostnadsart	Beløp
Systemutvikling og testing	8 000 000
Oppfølgingskostnader (support)	12 000 000
Totalsum systemutvikling og oppfølging	20 000 000

Kilde: Vista Analyse

6.1.5 Bli kjent med kravet

De samlede kostnadene til å bli kjent med kravet er beregnet til drøyt 1,6 mrd. kroner (1 614 mill. kroner) i hovedalternativet, se Tabell 6.5. Dette utgjør således den største enkeltposten i vår oppstilling, men det er en engangskostnad. Det aller meste av kostnaden påføres virksomheter som fører regnskap selv. Vi har lagt til grunn at virksomheter som bruker regnskapsførere, vil overlate til regnskapsføreren å sette seg inn i kravet. Siden hver virksomhet deler regnskapsfører med mange andre, blir kostnaden per virksomhet og totalt langt mindre for denne gruppen.

Tabell 6.5 Kostnader til å bli kjent med kravet til salgs- og kjøpsmelding. Hovedalternativet. 2019-kroner

	Med elektronisk system		Uten elektronisk system
	Fører regnskap selv	Regnskapsfører/-avdeling	Fører regnskap selv
MVA-pliktig næringsliv	387 000 000	10 000 000	233 000 000
Ikke MVA-pliktig næringsliv	246 000 000	6 000 000	731 000 000
Offentlig forvaltning mv.	1 000 000	30 000	0
Totalsum bli kjent med kravet	1 614 000 000		

Kilde: Vista Analyse

6.1.6 Samlede kostnader

Engangskostnaden er beregnet til 1 614 mill. kroner eller avrundet 1,6 mrd. kroner. Vi har formelt regnet dette som en ettårig kostnad, men det kan tenkes at arbeidet med systemutvikling og å bli kjent med kravet vil strekke seg over noen år.

De samlede årlige kostnadene er beregnet til ca. 860 mill. kroner i hovedalternativet, se Tabell 6.6. Dette er å forstå som en årlig kostnad som under ellers like betingelser vil gjentas år for år fremover. Det er rapportering som utgjør den største kostnaden. Som vi så over, er ajourføring av regnskap den største komponenten. Kostnadene til ajourføring av regnskap oppstår som vi har sett, i virksomheter som formelt skal bokføre hver fjerde måned i dag, men som ikke gjør det. Derfor kan man si at de årlige langsiktige kostnadene drives av at disse virksomhetene nå er nødt til å ajourføre hver fjerde måned.

Tabell 6.6 Samlede årlige kostnader. Hovedalternativet. 2019-kroner

	Med elektronisk system		Uten elektronisk system	
	Registrering og bokføring	Rapportering	Registrering og bokføring	Rapportering
MVA-pliktig næringsliv	12 000 000	222 000 000	4 000 000	49 000 000
Ikke MVA-pliktig næringsliv	8 000 000	222 000 000	11 000 000	335 000 000
Offentlig forvaltning mv.	130 000	-	-	-
Totalsum lengre sikt	862 000 000			

Kilde: Vista Analyse

Tabell 6.7 presenterer den aggregerte informasjonen på en annen måte, der vi ikke skiller mellom type regnskapssystem.

Tabell 6.7 Samlede kostnader for næringsliv og offentlig forvaltning av nytt krav til rapportering av mva. Hovedalternativet. 2019-kroner

Type kostnad	Engangskostnad	Årlig kostnad
Registrering og bokføring	-	34 000 000
Rapportering	-	828 000 000
Systemutvikling og oppfølging	20 000 000	-
Bli kjent med kravet	1 614 000 000	-
Totalsum	1 634 000 000	862 000 000

Kilde: Vista Analyse

Endelig kan det være nyttig å se de samlede kostnadene i forhold til antall virksomheter, se Tabell 6.8. I gjennomsnitt blir engangskostnaden per virksomhet ca. 2 200 kroner og den årlige kostnaden ca. 1 200 kroner per år.

Tabell 6.8 Gjennomsnittlig engangskostnad og årlig kostnad for næringsliv og offentlig forvaltning av nytt krav til rapportering av mva. per virksomhet. Hovedalternativet. 2019-kroner

Type kostnad	Engangskostnad	Årlig kostnad
Totalsum per virksomhet	2 200	1 200

Kilde: Vista Analyse

6.2 Hovedalternativet – resultater ved endret regelverk

Vi beregner nå engangskostnad og årlig kostnad under andre forutsetninger om regelverket. Mer presist dersom omfang, rapporteringsfrekvens og grensen for å søke om årsterminplikt endres.

Salgs- og kjøpsmelding minst tre ganger i året for alle

Vi ser først på det tilfellet der alle virksomheter må levere salgs- og kjøpsmelding minst tre ganger i året. I praksis betyr dette en endring for virksomheter med mindre enn én mill. kroner i omsetning og færre enn 600 bilag.

Tabell 6.9 Engangskostnad og årlig kostnad for næringsliv og offentlig forvaltning mv. av nytt krav til rapportering hvis alle leverer salgs- og kjøpsmelding minst tre ganger i året. 2019-kroner

Type kostnad	Engangskostnad	Årlig kostnad
Alle levere minst tre ganger	1 634 000 000	1 542 000 000
Hovedalternativet	1 634 000 000	862 000 000
Differanse	0	680 000 000

Kilde: Vista Analyse

Denne endringen øker kostnaden med ca. 680 mill. kroner. Kostnaden øker såpass mye fordi det i hovedsak er små virksomheter med enkle systemer som hører til gruppen med mindre enn én mill. i omsetning og færre enn 600 bilag. Dessuten har vi lagt til grunn at ingen av disse ajourfører regnskapet hver fjerde måned, da de ikke er pliktige til det. Det er nok en overdrivelse siden enkelte kan ha kompliserte forhold eller historiske årsaker til å føre oftere, men vi tror likevel at langt de færreste fører hver fjerde måned.

Salgs- og kjøpsmelding en gang i året for alle mva-pliktige med med årlig levering av mva-meldingen

Vi går så i den andre retningen og vurderer det tilfellet der alle mva-pliktige med årlig innlevering av mva-meldingen, leverer salgs- og kjøpsmelding en gang i året.

Tabell 6.10 Engangskostnad og årlig kostnad for næringsliv og offentlig forvaltning mv. av nytt krav til rapportering hvis alle mva-pliktige med årlig innlevering av mva-oppgaven, leverer salgs- og kjøpsmelding en gang i året. 2019-kroner

Type kostnad	Engangskostnad	Årlig kostnad
Alle mindre enn en million leverer en gang i året	1 634 000 000	641 000 000
Hovedalternativet	1 634 000 000	862 000 000
Differanse	0	-221 000 000

Kilde: Vista Analyse

Denne endringen reduserer kostnadene med ca. 220 mill. kroner i året. Grunnen er at virksomheter med flere enn 600 bilag per år, men mindre enn en million i omsetning, som har tatt lett på kravet om ajourføring nå slipper å ajourføre regnskapet to ganger ekstra per år slik rapporteringsfrekvensen i hovedalternativet forutsetter. Engangskostnaden vil ikke reduseres. Virksomhetene må fortsatt gjøre seg kjent med kravet selv om de skal rapportere årlig.

Også blant de ikke-mva pliktige vil det være en del virksomheter med omsetning under én mill. kroner, men flere enn 600 bilag. Dersom vi lar alle ikke-mva pliktige virksomheter rapportere en gang i året (og antar at ajourføring av regnskapet følger dette), vil den årlige kostnaden synke til 236 mill. kroner, som gjør at den årlige innsparingen øker med om lag 405 mill. kroner. Totalt øker innsparingen til omtrent 626 mill. kroner.

Salgs- og kjøpsmelding kun for de mva-pliktige

En annen mulighet dersom man ønsker å redusere kostnadene er å la kravet til salgs- og kjøpsmelding kun omfatte de mva-pliktige. I denne beregningen blir mva-pliktige virksomheter med mindre enn én million i omsetning, og flere enn 600 bilag bedt om kjøps- og salgsoppgave tre ganger i året, som i referansealternativet.

Tabell 6.11 Engangskostnader og årlige kostnader for næringsliv og offentlig forvaltning mv. av nytt krav til rapportering av mva. hvis bare de mva-pliktige rapporterer. 2019-kroner

Type kostnad	Engangskostnad	Årlig kostnad
Bare de mva-pliktige rapporterer	650 000 000	286 000 000
Hovedalternativet	1 634 000 000	862 000 000
Differanse	-984 000 000	-576 000 000

Kilde: Vista Analyse

Å begrense kravet til kun de mva-pliktige reduserer engangskostnaden betydelig siden det er 374 000 virksomheter, litt over halvparten, som ikke lenger trenger sette seg inn i ordningen. Den årlige kostnaden blir også redusert. Det skyldes at hverken de små eller de store blant de ikke-mva-pliktige trenger å registrere opplysninger og rapportere salgs- og kjøpsmelding.

Fritak fra levering av salgs- og kjøpsmelding for ikke mva-pliktige med færre enn 600 bilag per år

En ytterligere mulighet for å redusere kostnadene er et delvis, fremfor et fullstendig, fritak fra levering av salgs- og kjøpsmelding blant ikke mva-pliktige. Man kan eksempelvis fritta ikke mva-pliktige virksomheter med færre enn 600 bilag.

Tabell 6.12 Engangskostnad og årlig kostnad for næringsliv og offentlig forvaltning av nytt krav til rapportering av mva. hvis ikke mva-pliktige med færre enn 600 bilag per år fritas fra levering av salgs- og kjøpsmelding. 2019-kroner

Type kostnad	Engangskostnad	Årlig kostnad
Ikke mva-pliktige med >600 bilag fritas	903 000 000	517 000 000
Hovedalternativet, hovedforutsetninger	1 634 000 000	862 000 000
Differanse	-731 000 000	-345 000 000

Kilde: Vista Analyse

Med et slik delvis fritak for ikke mva-pliktige oppnår man nesten tre fjerdedeler av reduksjonen i engangskostnaden sammenlignet med et fullstendig fritak for ikke-mva pliktige. For den årlige kostnaden oppnår man omtrent 60 pst. av kostnadsreduksjonen sammenlignet med fullt fritak (se Tabell 6.11).

Årstermingrense for MVA-rapportering økes til hhv. 1,5 og 2 mill. kroner i referansealternativet

Virksomheter som har vært mva-registrert i minst ett år, kan søke om årlig innlevering av mva-meldingen (årsterminpliktig) dersom de har omsetning under 1 mill. kroner. Skatteetaten utreder nye grenser for å være årsterminpliktig. Økt grense for årsterminpliktige kan isolert sett gi besparelser for mva-

pliktlige virksomheter ettersom flere virksomheter kan gå fra to-månedlig til årlig innlevering av mva-meldingen. Denne besparelsen er ikke direkte knyttet til salgs- og kjøpsmelding og er ikke inkludert i våre beregninger. I vårt prosjekt er vi interessert i å måle kostnader ved innføring av salgs- og kjøpsmelding gitt regelverket for årsterminggrensen, og vi lar således årstermingrensene på hhv. 1,5 og 2 mill. kroner inngå i referansealternativet.

Tabell 6.13 og Tabell 6.14 viser at kostnadene ved innføring av salgs- og kjøpsmelding øker når grensen for årsterminplikt øker. Det skyldes at antall virksomheter som får økt rapporteringsbyrde ved innføring av meldingen er større når årstermingrensen er høyere. Kostnadsøkningen består både av økt tidsbruk knyttet til ajourføring og økt tidsbruk knyttet til arbeidet i Altinn.

Tabell 6.13 Engangskostnad og årlig kostnad for næringsliv og offentlig forvaltning av nytt krav til rapportering av mva. hvis årstermingrensen økes til 1,5 mill. kroner i referansealternativet. 2019-kroner

Type forutsetning	Engangskostnad	Årlig kostnad
Årstermingrensen økes til 1,5 MNOK i referansealternativet	1 634 000 000	868 000 000
Hovedalternativet, hovedforutsetninger (årstermingrense 1 MNOK)	1 634 000 000	862 000 000
Differanse	0	6 000 000

Kilde: Vista Analyse

Tabell 6.14 Engangskostnad og årlig kostnad for næringsliv og offentlig forvaltning av nytt krav til rapportering av mva. hvis årstermingrensen økes til 2 mill. kroner i referansealternativet. 2019-kroner

Type forutsetning	Engangskostnad	Årlig kostnad
Årstermingrensen økes til 2 MNOK i referansealternativet	1 634 000 000	871 000 000
Hovedalternativet, hovedforutsetninger (årstermingrense 1 MNOK)	1 634 000 000	862 000 000
Differanse	0	9 000 000

Kilde: Vista Analyse

6.3 Hovedalternativet – resultater under andre scenarier (endrede tekniske forutsetninger)

Vi beregner nå merarbeid og merutgifter under andre tekniske forutsetninger i regnestykkene. Vi går tilbake til referanseforutsetningen når det gjelder omfang, slik at alt det som følger nå, er momenter som viser estimatusikkerheten i hovedalternativet.

Hvis alle er lovydige

Virksomheter som leverer mva-melding årlig og har flere enn 600 bilag skal ajourføre regnskapet hver fjerde måned. Vi kan starte med det heldige tilfellet at alle disse, virkelig ajourfører regnskapet som påkrevet. I hovedalternativet har vi forutsatt at kun halvparten gjør det.

Tabell 6.15 Engangskostnad og årlig kostnad for næringsliv og offentlig forvaltning mv. av nytt krav til rapportering av mva. hvis alle virksomheter er lovlydige. 2019-kroner

Type kostnad	Engangskostnad	Årlig kostnad
Alle virksomheter er lovlydige	1 634 000 000	476 000 000
Hovedalternativet, hovedforutsetninger	1 634 000 000	862 000 000
Differanse	0	-386 000 000

Kilde: Vista Analyse

Denne forutsetningen reduserer kostnaden i hovedalternativet med 386 mill. kroner, omtrent 45 pst. av den årlige kostnaden.

Hvis ingen er lovlydige

Den motsatte forutsetningen er naturligvis at ingen mva-pliktige i gruppen som leverer mva-melding årlig og har flere enn 600 bilag ajourfører regnskapet som påkrevet. Det gir en akkurat like høy økning i kostnadene som alternativet over gir reduksjon i kostnadene.

Tabell 6.16 Engangskostnad og årlig kostnad for næringsliv og offentlig forvaltning av nytt krav til rapportering av mva. hvis alle virksomheter er lovlydige. 2019-kroner

Type kostnad	Engangskostnad	Årlig kostnad
Ingen virksomheter er lovlydige på dette punktet	1 634 000 000	1 248 000 000
Hovedalternativet, hovedforutsetninger	1 634 000 000	862 000 000
Differanse	0	386 000 000

Kilde: Vista Analyse

Lærdommen fra eksersisen med flere og færre lovlydige er at den årlige kostnaden varierer mellom omtrent 475 mill. kroner og 1 250 mill. kroner før man trekker inn andre usikkerhetsmomenter. Dette understreker at både vårt hovedestimat og de øvrige estimatene er usikre. Engangskostnaden er upåvirket av lovlydigheten overfor ajourholdskravet.

Lavere ajourføringstid

Tiden det tar å ajourføre (låse) et regnskap oftere enn før kan både tenkes å være noe mindre eller noe større enn vi har antatt i hovedalternativet. Vi starter med tilfellet hvor tidsbruken er 50 prosent mindre enn i hovedalternativet.

Tabell 6.17 Engangskostnad og årlig kostnad for næringsliv og offentlig forvaltning av nytt krav til rapportering av mva hvis tidsbruk til ajourføring er 50 prosent lavere. 2019-kroner

Type kostnad	Engangskostnad	Årlig kostnad
Tidsbruk til ajourføring er 50 prosent lavere	1 634 000 000	669 000 000
Hovedalternativet, hovedforutsetninger	1 634 000 000	862 000 000

Differanse	0	-193 000 000
------------	---	--------------

Kilde: Vista Analyse

Om tidsbruken til ajourføring er 50 prosent lavere enn antatt reduseres kostnadene med omtrent 190 mill. kroner sammenlignet med hovedalternativet. Ajourføring er en stor komponent i den årlige kostnaden, med reduserer denne kun med en snau fjerdedel med denne forutsetningen lagt til grunn.

Høyere ajourføringstid

Vi går så til tilfellet hvor tidsbruken til ajourføring er 50 prosent høyere enn antatt i hovedalternativet.

Tabell 6.18 Engangskostnad og årlig kostnad for næringsliv og offentlig forvaltning av nytt krav til rapportering av mva. hvis tidsbruk til ajourføring er 50 prosent høyere. 2019-kroner

Type kostnad	Engangskostnad	Årlig kostnad
Tidsbruk til ajourføring er 50 prosent høyere	1 634 000 000	1 055 000 000
Hovedalternativet, hovedforutsetninger	1 634 000 000	862 000 000
Differanse	0	193 000 000

Kilde: Vista Analyse

Om tidsbruken er 50 prosent høyere får vi en økning i årlige kostnader tilsvarende reduksjonen vi så i alternativet over.

Vi ser her at selv om ajourføring er en stor komponent i den årlige kostnaden vil eksempelvis en halvering av tidsbruken kun redusere kostnadene med en snau fjerdedel. Likevel er spennet på 386 mill. kroner, fra omtrent 669 mill. kroner til omtrent 1 055 mill. kroner med disse to alternative forutsetningene om tidsbruk til ajourføring.

6.4 Rapporteringsplikten knyttes til driftsinntekter – resultater

Som et alternativt forenklingstiltak kan det være aktuelt å frita enkelte grupper av virksomheter fra å levere salgs- og kjøpsmelding ved å knytte rapporteringskravet opp mot ulike nivåer på driftsinntekter i næringsoppgaven. Tabell 6.19 og Tabell 6.20 viser hhv. samlede engangskostnader og samlede årlige kostnader for de ulike fritaksgrensene, fordelt på de tre virksomhetsgruppene. Summerte kostnader inkluderer i tillegg kostnader knyttet til systemutvikling og oppfølging, som inngår i engangskostnadene jf. avsnitt 6.1.4. Av forenklingshensyn har vi lagt til grunn at gruppen «offentlig forvaltning mv.» er upåvirket av at rapporteringsplikten knyttes til driftskostnader, og deres kostnader er derfor tilsvarende som i hovedalternativet.

Tabell 6.19 Samlede *engangskostnader* for næringsliv og offentlig forvaltning av nytt krav til rapportering, med fritak for virksomheter under ulike driftsinntektsgrenser. 2019-kroner

Driftsinntektsgrense for fritak (kroner)	MVA-pliktig næringsliv	Ikke MVA-pliktig næringsliv	Offentlig forvaltning mv.	SUM kostnader*
Hovedalternativet (ingen fritak)	630 000 000	983 000 000	1 000 000	1 634 000 000
0	544 000 000	328 000 000	1 000 000	893 000 000
50 000	514 000 000	238 000 000	1 000 000	773 000 000
100 000	473 000 000	186 000 000	1 000 000	680 000 000
150 000	442 000 000	155 000 000	1 000 000	618 000 000
200 000	416 000 000	135 000 000	1 000 000	572 000 000

* Inkludert kostnader til systemutvikling og oppfølging, 20 mill. kroner.

Kilde: Vista Analyse

Tabell 6.20 Samlede *årlige kostnader* for næringsliv og offentlig forvaltning av nytt krav til rapportering, med fritak for virksomheter under ulike driftsinntektsgrenser. Mill. 2019-kroner

Driftsinntektsgrense for fritak (kroner)	MVA-pliktig næringsliv	Ikke MVA-pliktig næringsliv	Offentlig forvaltning mv.	SUM kostnader
Hovedalternativet (ingen fritak)	286 000 000	576 000 000	100 000	862 000 000
0	264 000 000	205 000 000	100 000	469 000 000
50 000	251 000 000	153 000 000	100 000	404 000 000
100 000	235 000 000	123 000 000	100 000	358 000 000
150 000	221 000 000	105 000 000	100 000	326 000 000
200 000	210 000 000	93 000 000	100 000	303 000 000

Kilde: Vista Analyse

Av tabellene fremgår det at kostnadene reduseres betydelig dersom rapporteringskravet knyttes til driftsinntektene.

6.5 Rapporteringsplikten knyttes til driftsinntekter – resultater ved endret regelverk

Når rapporteringskravet er knyttet til driftsinntekter er ikke behovet for å regne på andre alternativer i omfang og rapporteringsfrekvens like fremtredende ettersom forslaget i økende grad vil unnta virksomheter med lav omsetning. Særlig vil et stort antall ikke mva-pliktige virksomheter unntas når rapporteringsplikten knyttes til driftsinntekter. Vi regner derfor kun på ett alternativ, nemlig årlig innlevering av kjøps- og salgsoppgaven for alle som leverer mva-meldingen årlig. I tillegg gjør vi beregninger for alternativet der årstermingrensen økes til hhv. 1,5 og 2 mill. kroner

Salgs- og kjøpsmelding leveres en gang i året for alle mva-pliktige med årlig innlevering av mva-meldingen

Etter dagens regelverk kan virksomheter som har vært mva-registrerte i minst ett år søke om årlig innlevering av mva-meldingen hvis de har omsetning under 1 mill. kroner. Foretak innen jordbruk, skogbruk og fiske (primærnæringene) har årlig innlevering uavhengig av driftsinntekt. Selv om grensen for rapporteringsplikt knyttes til driftsinntekter vil det være en del mva-pliktige virksomheter som vil måtte levere salgs- og kjøpsmeldingen oftere enn mva-meldingen. Vi ser her på kostnader dersom alle disse kan levere salgs- og kjøpsmeldingen samtidig med mva-meldingen, se Tabell 6.21.

Tabell 6.21 Engangskostnad og årlig kostnad hvis alle mva-pliktige med årlig innlevering av mva-meldingen leverer salgs- og kjøpsmelding en gang i året. 2019-kroner

Driftsinntektsgrense for fritak (kroner)	Engangskostnad	Årlig kostnad
Ingen fritak	1 634 000 000	641 000 000
0	874 000 000	254 000 000
50 000	753 000 000	198 000 000
100 000	661 000 000	162 000 000
150 000	598 000 000	140 000 000
200 000	552 000 000	124 000 000

Kilde: Vista Analyse

Vi ser at dersom rapporteringsplikten ikke er knyttet til driftsinntekter gir denne endringen en årlig kostnad på 641 mill. kroner. Sammenliknet med hovedalternativet er dette en besparelse på om lag 220 mill. kroner i året, jf. Tabell 6.10. Når rapporteringsplikten i tillegg er knyttet til driftsinntekter, ser vi at kostnaden synker med økende fritaksgrense, dvs. at differansen til hovedalternativet øker med økende fritaksgrense.

Årstermingrense for MVA-rapportering økes til hhv. 1,5 og 2 mill. kroner i referansealternativet

Vi beregner kostnader ved innføring av salgs- og kjøpsmelding når grensen for å søke om årsterminplikt heves til hhv. 1,5 og 2 mill. kroner i referansealternativet og virksomheter som omfattes av forslaget bestemmes etter nivået på driftsinntektene i næringsoppgaven. Fremgangsmåten er tilsvarende som i hovedalternativet (avsnitt 6.2), men her tas det også hensyn til at rapporteringsplikten er knyttet til nivået på driftsinntektene. Av forenklingshensyn antar vi at offentlig forvaltning ikke påvirkes av forslaget. Tabell 6.22 og Tabell 6.23 viser årlige kostnader for de tre gruppene som omfattes av forslaget avhengig av størrelsen på driftsinntektene når grensen for å søke om årsterminplikt heves til henholdsvis 1,5 mill. og 2 mill. kroner. Engangskostnadene varierer ikke med årsterminplikt-grensen, og blir tilsvarende som i Tabell 6.7.

Tabell 6.22 Samlede årlige kostnader for næringsliv og offentlig forvaltning av nytt krav til rapportering, med fritak for virksomheter under ulike driftsinntektsgrenser, ved økning av årstermingrensen til 1,5 mill. kroner i referansealternativet. 2019-kroner

Driftsinntektsgrense for fritak (kroner)	MVA-pliktig næringsliv	Ikke MVA-pliktig næringsliv	Offentlig forvaltning mv.	SUM kostnader
Hovedalternativet	291 000 000	577 000 000	100 000	868 000 000
0	269 000 000	205 000 000	100 000	474 000 000
50 000	256 000 000	153 000 000	100 000	409 000 000
100 000	240 000 000	123 000 000	100 000	363 000 000
150 000	226 000 000	105 000 000	100 000	331 000 000
200 000	215 000 000	93 000 000	100 000	308 000 000

Kilde: Vista Analyse

Tabell 6.23 Samlede årlige kostnader for næringsliv og offentlig forvaltning av nytt krav til rapportering, med fritak for virksomheter under ulike driftsinntektsgrenser, ved økning av årstermingrensen til 2 mill. kroner i referansealternativet. 2019-kroner

Driftsinntektsgrense for fritak (kroner)	MVA-pliktig næringsliv	Ikke MVA-pliktig næringsliv	Offentlig forvaltning mv.	SUM kostnader
Hovedalternativet	294 000 000	577 000 000	100 000	871 000 000
0	273 000 000	205 000 000	100 000	478 000 000
50 000	259 000 000	153 000 000	100 000	412 000 000
100 000	243 000 000	123 000 000	100 000	366 000 000
150 000	230 000 000	105 000 000	100 000	335 000 000
200 000	219 000 000	93 000 000	100 000	312 000 000

Kilde: Vista Analyse

6.6 De rapporteringspliktiges gevinster

Selv om tiltaket gir de rapporteringspliktige merarbeid og merutgifter, så er hensikten selvfølgelig å oppnå gevinster, fordeler, for samfunnet og for næringslivet. Noen gevinster er, jf. avsnitt 3.2:

- *Likere konkurransevilkår.* Tiltaket reduserer mulighetsrommet for å drive skjult virksomhet reduseres. Da vil flere betale riktig mva og arbeidslivskriminaliteten vil redusere. Begge deler gir likere produksjonskostnader og dermed likere konkurransevilkår.
- *Mer effektive kontroller,* dvs. lavere frekvens på kontroller for en gjennomsnittsbedrift (sannsynligheten for å bli trukket ut i kontroll for virksomheter som følger regelverket vil bli lavere etter at regelendringen er innført). Skatteetaten vil gjennom tiltaket ha mer informasjon tilgjengelig, og det blir ikke like stort behov som tidligere for å etterspørre opplysninger.
- *Bedre veiledning for mva-pliktige.*
- *Eventuelle gevinster ved at organisasjonsnummer alltid må oppgis:* Bedre kundekontroll (lettere å følge opp fordringer overfor kunder (ved ubetalt faktura) og bedre oversikt i systemene.

I tillegg til disse gevinstene må det også nevnes en ytterligere kostnad:

- *Ressursbruk for å følge opp pålegg og henvendelser fra Skatteetaten.* Slike henvendelser og pålegg kan skyldes at regler med hensikt ikke er fulgt, og da er kanskje ikke ressursbruken så mye å bry seg om. Eller den kan skyldes utilsiktede innholdsmangler og avvik.

Nedenfor omtaler vi og vurderer nå disse gevinstene ved hjelp av pluss-minus metoden (konsekvensviften).

6.6.1 Gevinsten av likere konkurransevilkår

Det er forventet at tiltaket vil føre til at flere betaler riktig mva. Gjennom bedre rapportering og økt synlighet vil tiltaket vil også gjøre det vanskeligere å begå arbeidslivskriminalitet. Både redusert arbeidslivskriminalitet og det at flere betaler riktigere mva gir likere konkurransevilkår på tvers av bedrifter i samme bransje. Bedrifter som tidligere har unndratt merverdiavgift vil måtte legge prisen tettere opp mot prisene redelige bedrifter i bransjen opererer med når det med regelendringen blir vanskeligere å unndra mva. Det vil også bli vanskelig å komme unna med bedrageri som fiktiv fakturering og skjult kriminell virksomhet under dekket av å drive næring.

Omfanget av mva-svindel og -uaktsomhet i Norge som kan tettes ved forslaget er ikke kjent. Basert på utenlandske erfaringer anslår Skatteetaten at tiltaket vil ha en effekt på ca. 2 mrd. kroner på mva-området, og ytterligere 2 mrd. kroner innen andre skatter og avgifter. Det er effekten av at disse 4 mrd. kronene blir betalt inn som utgjør grunnlaget for gevinsten av likere konkurransevilkår. I tillegg dette kommer eventuelt bedre konkurransevilkår knyttet til at tiltaket kan bidra til at kriminelle i større grad etterlever av annet lovverk, f.eks. knyttet til sikkerhetsregler og arbeidstid.

Omfang: I utgangspunktet vil gevinsten av likere konkurranseforhold omfatte alle bransjer. Den vil likevel være størst der omfanget av mva-svindel og a-krim er størst og gitt at tiltaket virker proporsjonalt på kriminaliteten. NTAES (2017) viser til en undersøkelse av Djupdal og Myhrvoll-Hanssen (2017) over a-krim som konkluderer at forekomsten er noe større innen «ferdiggjøring av bygg» og «tjenester tilknyttet eiendomsdrift» enn andre sektorer. NTAES (2017) nevner også «rengjøring» og «utleie og leasing». Rapporten konkluderer imidlertid med at:

«Arbeidslivskriminaliteten ser videre ut til å ha spredt seg til flere bransjer enn hva som tidligere var kjent. Kriminelle aktører som tidligere opererte i bygg- og anleggsbransjen er nå observert i offentlig finansierte helse- og omsorgstjenester som barnevern og ungdomsarbeid. Fellesnevneren er anbud på levering av tjenester rettet mot private virksomheter».

Vi lar omfanget omfatte alt norsk privat næringsliv. Omfanget er derfor *stort*.

Betydning: Provenygevinsten på 2 mrd. kroner fra bedre kontroll med mva må ses i forhold til et samlet mva-proveny på 270 mrd. kroner. Dette provenyet består av utgående mva betalt av siste ledd, minus inngående betalinger i tidligere ledd. Det er svikt i næringslivets betalinger i tidligere ledd som vil fanges opp av tiltaket. Skatteetaten oppgir at inngående mva beløper seg til om lag 780 mrd. Kroner (og utgående til 270 mrd. mer). Basis for konkurransefordelen er således 2/780 mrd. kroner, altså 0,3 prosent. I tillegg kommer betydningen av redusert a-krim, både gjennom økt innbetaling av skatter og avgifter og eventuelt økt etterlevelse av annet regelverk. Provenygevinsten fra andre skatter og avgifter, altså 2 mrd. kroner, må på tilsvarende måte som over sees i forhold til størrelsen på lønnskostnadene og inntektsavhengige skatter og avgifter. Etter vår vurdering tilsier dette at tiltaket har *liten* betydning.

Konsekvens. Vi bruker konsekvensviften, der kombinasjonen stort omfang/liten betydning gis +/++. I dette tilfellet mener vi én pluss (+) er riktig.

Tabell 6.24 Gevinsten av likere konkurransevilkår

Omfang	Betydning	Konsekvens
Stort	Liten	+

Kilde: Vista Analyse

6.6.2 Mer effektive kontroller

Med det nye informasjonskravet vil Skatteetaten kunne utføre mer målrettede kontroller, fordi innrapporteringen tiltaket omfatter gir bedre grunnlag for å vurdere hvor risikoen for avvik eller juks er størst. Selv om kontroll er en relativt sjelden hendelse for en gitt bedrift, vil det for næringslivet samlet sett være en besparelse av tid om kontroller av redelige bedrifter reduseres fra dagens nivå.

I tillegg til mer målrettet utvelgelse til kontroll vil bedrifter som får kontroll, bruke mindre tid på dette med det nye informasjonskravet. Dette fordi opplysninger som etter gjeldende rett ikke kreves bokført (kundens organisasjonsnummer og leverandørs fakturanummer) må letes fram manuelt ved kontroll. Med regelendringen vil kobling mellom kunde og leverandør lettere kunne fremvises Skatteetaten ved kontroll.

Skatteetaten anslår gevinsten av mer effektive kontroller til å være i underkant av 20 mill. kroner årlig.

Omfang. Det er et forholdsvis lite antall bedrifter som får kontroll i løpet av et år, og enda færre som opplever kontroll som strekker seg utover en halv dag. Omfanget er derfor *lite*.

Betydning: Skatteetaten har som mål å doble andelen meldingskontroller med 100 prosent treff, fra 40 prosent til 80 prosent. Mye av gevinsten ligger hos de 40 prosent som i dag blir unødvendig kontrollert. I tillegg vil hver enkelt kontroll bli lettere, som anført over. Det er likevel ikke slike kontroller som har mest å si for en virksomhets lønnsomhet. Betydningen for de som er omfattet, vurderes som *middels*.

Konsekvens: Vi bruker konsekvensviften, der kombinasjonen lite omfang og middels betydning gis 0/+. I dette tilfellet mener vi én pluss (+) er riktig. Dette passer med Skatteetatens tallanslag på snaue 20 mill. kroner i året, som etter vår vurdering er lite, men mer enn ubetydelig.

Tabell 6.25 Gevinsten av mer effektive kontroller

Omfang	Betydning	Konsekvens
Lite	Middels	+

Kilde: Vista Analyse

6.6.3 Bedre veiledning for mva-pliktige

Bedre veiledning for mva-pliktige, som også kan kalles «Enklere å gjøre det riktig», består ifølge Skatteetaten av to komponenter:

- Forbedret veiledning til nyregistrerte virksomheter
- Løpende veiledning og innsyn for mva-registrerte.

Bedre veiledning kan spare tid hos virksomhetene som blir veiledet. Skatteetaten antar at dette kan beløpe seg til 15 mill. kroner i året.

Omfang: Skatteetaten mottar 140 000 henvendelser om mva per år. I tillegg mottas 35 000 henvendelser om registrering fra nye virksomheter. Samlet omfang er 175 000 henvendelser. Selv om dette er mange, er det en hel del færre enn antallet virksomheter som berøres av tiltaket (maksimalt 740 000). Etter vår vurdering er omfanget *middels*.

Betydning: Basis for Skatteetatens anslag er at hver bedrift kan spare 12 minutter per henvendelse som følge av tiltaket. Vi vurderer at dette er *lite*.

Konsekvens: Vi bruker konsekvensviften, der kombinasjonen middels omfang og liten betydning gis 0/+. I dette tilfellet mener vi ubetydelig (0) er riktig. Dette gir en avstand til gevinsten av likere konkurransevilkår, som synes naturlig.

Tabell 6.26 **Gevinsten av bedre veiledning for mva-pliktige**

Omfang	Betydning	Konsekvens
Middels	Lite	0

Kilde: Vista Analyse

6.6.4 **Gevinster ved alltid å oppgi organisasjonsnummer**

Organisasjonsnummer er i motsetning til navn på bedrift, helt unikt. De næringsdrivende får bedre kundekontroll, da det blir lettere å følge opp fordringer overfor kunder etter fakturaforfall og bedre oversikt i systemene.

Dette er en virkning næringslivet bærer nytte og kostnader av i dag, og det må forventes at flertallet av de virksomheter som har større nytte av dette, har gjennomført det. Blant de som ikke har gjennomført det, må det forventes at flertallet ikke har netto nytte av det. Vi velger derfor å ikke behandle denne effekten som et selvstendig gevinst-element.

6.6.5 **Ressursbruk for å følge opp pålegg og henvendelser (kvalitetskontroll)**

Ved manglende levering av salgs- og kjøpsmelding vil virksomhetene måtte betale en mulkt, jf. avsnitt 3.1.5. Mulkten er i seg selv ikke en samfunnsøkonomisk kostnad, men den indikerer et samfunnsøkonomisk problem og kostnad av en viss størrelse. Ved innholdsmangler i levert melding eller ved avvik mellom leverandør og kundes rapportering kan det komme pålegg eller henvendelser fra Skatteetaten. Ressursbruken knyttet til pålegg og henvendelser utgjør en samfunnsøkonomisk kostnad.

Omfang: Omfanget av innholdsmangler som medfører oppfølging er per i dag ukjent. I noen bedrifter vil det skje sjelden eller aldri, i andre vil det skje oftere. På usikkert grunnlag anslår vi at omfanget er *middels*.

Betydning: Betydningen for de bedriftene som rammes, vil telles i minutter opp til noen timer. Vi vurderer at betydningen således er *liten*.

Konsekvens: Vi bruker konsekvensviften, der kombinasjonen middels omfang og liten betydning gis 0/-. I dette tilfellet mener vi én minus (-) er riktig.

Tabell 6.27 Ressursbruk for å følge opp pålegg og henvendelser

Omfang	Betydning	Konsekvens
Middels	Lite	-

Kilde: Vista Analyse

6.6.6 Betydningen av at tiltaket gir økt inntekt til det offentlige

En viktig virkning av tiltaket er at provenyet til staten fra mva vil gå opp i takt med at underrapportert mva går ned. Dette er ikke i seg selv en samfunnsøkonomisk gevinst, på samme måte som det ikke er et selvstendig mål å skatte mest mulig til staten. Men det økte provenyet kan brukes til å sette ned andre skatter og avgifter, eller likeverdig, å øke bevilgningene til gode formål. Lavere skatter og avgifter, eller økte offentlige utgifter, kombinert med høyere mva-proveny gir i første rekke en fordelingseffekt fra de som betaler inn mer mva til alle andre. (Så kan man i neste omgang diskutere om det er en god eller dårlig fordelingseffekt, og mange vil si det er en god). Men lavere skatter og avgifter vil utløse en ressursgevinst ettersom lavere skatter reduserer økonomiens effektivitetstap. Veiledning i samfunnsøkonomiske analyser har satt effekten på effektivitet til 20 prosent av netto proveny. Det inngår ikke i vårt oppdrag å beskrive denne virkningen ytterligere.

6.7 Anbefaling

Kostnaden for hovedalternativet knyttet til tiltaket salgs- og kjøpsmelding er etter vår beste vurdering ca. 862 mill. kroner i året. I tillegg kommer en engangskostnad for å bli kjent med ordningen som vi vurderer til ca. 1,6 mrd. kroner. Dette kan synes som betydelige størrelser, men per virksomhet er de langt mindre, om lag 2 200 kroner per virksomhet i engangskostnad, og om lag 1 200 kroner i årlig kostnad.

Gevinstene av å innføre salgs- og kjøpsmelding som er identifisert i denne utredningen er moderate, men vi vil understreke at de trolig viktigste gevinst- eller nyttevirkningene er ikke med. Den viktigste nyttevirkingen vil etter vårt syn være egenverdien å redusere kriminalitet. Dessuten vil økt skatte- og avgiftsinngang gi rom for å redusere det alminnelige skattetrykket.

Kostnadene ved en salgs- og kjøpsmelding er ulikt fordelt mellom virksomheter. De store virksomhetene med høy omsetning, mye mva ut og inn og mange bilag får de laveste kostnadene. Det skyldes at disse virksomhetene har profesjonelle regnskapsmedarbeidere og automatiserte systemer som enkelt vil produsere salgs- og kjøpsmeldingene (selv om disse vil ha mange linjer i de store virksomhetene).

I mindre virksomheter der systemene er mindre gode og mange fører regnskap selv, vil kostnadene bli høyere. Særlig blir kostnadene høye for mindre virksomheter som må rapportere salgs- og kjøpsmelding oftere enn de i dag ajourfører regnskapene.

Samtidig som kostnaden er høyere, vil trolig den ekstra gevinsten eller nytten for samfunnet ved at de mindre virksomhetene tas med, være lavere. Det skyldes at andelen av mva som strømmer gjennom de minste selskapene, vil være forholdsvis lav. I den grad mva-svindel og tilknyttede forhold som arbeidslivskriminalitet er proporsjonal med mva-beløpene, så vil en ikke vinne like mye på å ha med de små virksomhetene som en vinner på de store.

Forenklingene vi har vurdert er oppsummert i Tabell 6.28.

Tabell 6.28 Engangskostnader og årlige kostnader for næringsliv og offentlig forvaltning av nytt krav til rapportering av mva., med ulike forenklingalternativer. 2019-kroner

Forenklingalternativ	Engangskostnader	Årlige kostnader
<i>Hovedalternativet</i>	1 634 000 000	862 000 000
1 Alle mva-pliktige virksomheter med årlig levering av mva-melding får også årlig levering av salgs- og kjøpsmelding	1 634 000 000	641 000 000
2 Fritak for ikke mva-pliktige virksomheter med færre enn 600 bilag per år	903 000 000	517 000 000
3 Kombinasjon av 1) og 2)	903 000 000	295 000 000
4 Fritak for virksomheter med driftsinntekt opp til 50 000 kroner	773 000 000	404 000 000
5 Kombinasjon av 1) og 4)	773 000 000	198 000 000

Kilde: Vista Analyse

Vi mener at det alt i alt vil være en hensiktsmessig forenkling om man lar alle mva-pliktige virksomheter få anledning til å rapportere kjøps- og salgsoppgave samtidig med at de rapporterer mva-meldingen. Sammenliknet med hovedalternativet betyr det at virksomheter med mindre enn én mill. kroner i omsetning, men flere enn 600 bilag, gis anledning til å levere salgs- og kjøpsmeldingen årlig.

En annen forenkling er å unnta virksomhetene som er utenfor mva-loven fra ordningen. Vi mener ut fra samme resonnement som over at dette er fornuftig for de små virksomhetene. Hva som er en liten virksomhet, kan defineres ved omsetning eller antall bilag. En mulig tolkning kan være å unnta små virksomheter utenfor mva-loven med færre enn 600 bilag årlig. Vi mener store virksomheter utenom mva-loven bør omfattes av kravet til salgs- og kjøpsmelding. I kategorien store virksomheter finner man større finansinstitusjoner, eiendomsinstitusjoner, undervisningsinstitusjoner, og innen offentlig sektor, helseforetakene. Dette er virksomheter med profesjonell regnskapsfunksjon og som betaler mye inngående mva. Det taler for å inkludere dem.

I tilleggsoppdraget har vi sett på muligheten til å knytte rapporteringsplikten til nivået på driftsinntekter i næringsoppgaven, både for de mva-pliktige og de ikke mva-pliktige. Beregningene viser at dette gir betydelige besparelser for de rapporteringspliktige, og særlige for små ikke mva-pliktige virksomheter. Det skyldes det store antallet ikke mva-pliktige virksomheter som leverer næringsoppgave uten at de har omsetning. Selv ved et forholdsvis lavt nivå på grensen for rapporteringsplikt ser vi at besparelsene er betydelige. Dersom virksomheter med mindre enn 50 000 kroner i driftsinntekter fritas fra rapportering vil engangskostnaden reduseres fra 1,6 mrd. kroner til 770 mill. kroner, en besparelse på omtrent 860 mil. kroner. Den årlige kostnaden vil reduseres fra 860 mill. kroner til om lag 400 mill. kroner, også en betydelig besparelse.

Dersom rapporteringsplikten ikke skal knyttes til driftsinntekter er vår anbefaling at mva-pliktige virksomheter med mindre enn 1 mill. kroner i omsetning og med flere enn 600 bilag i året, leverer salgs- og kjøpsmeldingen årlig, og at små virksomheter utenom mva-loven fritas fra å levere salgs- og kjøpsmelding. Dette utgjør alternativ 3 i Tabell 6.28 og vil redusere den årlige kostnaden med om lag 570 mill. kroner og engangskostnaden med om lag 730 mill. kroner sammenliknet med hovedalternativet. Vi har

da brukt virksomheter med færre enn 600 bilag som indikator for små virksomheter utenom mva-området. Den årlige kostnaden blir dermed om lag 295 mill. kroner og engangskostnaden om lag 900 mill. kroner dersom våre anbefalinger (gitt at rapporteringsplikten ikke skal knyttes til driftsinntekter) tas til følge.

Vi anbefaler at rapporteringsplikten knyttes til driftsinntekter. Hvor grensen for rapporteringsplikt skal trekkes kan diskuteres. Vi har allerede i dag en grense på 50 000 kroner for registrering i mva-registeret. Denne grensen er knyttet til mva-pliktig omsetning og gjelder innenfor en periode på 12 måneder. Selv om grensen for rapporteringsplikt knyttes til et annet inntektsbegrep, nemlig driftsinntekter, og gjelder for en annen tidsenhet (inntektsår og ikke en 12 måneders-periode) finner vi det naturlig å anbefale en grense på for rapporteringsplikt på 50 000 kroner. En slik grense vil som nevnt gi betydelige besparelser for de rapporteringspliktige og særlige for små ikke mva-pliktige virksomheter.

I tillegg anbefaler vi at mva-pliktige virksomheter som leverer mva-meldingen årlig, også skal levere salgs- og kjøpsmeldingen årlig (i motsetning til tre ganger per år). Dette vil medføre en ytterligere besparelse på 200 mill. kroner årlig. Engangskostnaden endres ikke.

Samlet vil våre anbefalinger (alternativ 5 i Tabell 6.28), altså at rapporteringsplikten kun omfatter virksomheter med driftsinntekter over 50 000 kroner og at mva-pliktige med årlig innlevering av mva-meldingen også skal levere salgs- og kjøpsmeldingen årlig, redusere den årlige kostnaden med om lag 660 mill. kroner og engangskostnaden med omtrent 860 mill. kroner sammenliknet med hovedalternativet. Den årlige kostnaden blir dermed om lag 200 mill. kroner og engangskostnaden om lag 770 mill. kroner.

Referanser

DFØ (2014). Veileder i samfunnsøkonomiske analyser. Direktoratet for økonomistyring og Fagbokforlaget.

Djupdal, K. og Myhrvold-Hanssen, T. L. (2017). Arbeidslivskriminalitet kan bekjempes. Skatteetatens Analysenytt 1/2017, 6-10.

Norges Bank (2017). Norges Bank Memo 2/2017. Kunderetta betalingsformidling 2016.

Norges Bank (2018). Norges Bank Memo 2/2018. Kunderetta betalingsformidling 2017.

Norsk Regnskapsstiftelse (2014). Forenklinger i bokføringsregelverket.

NTAES (2017). Arbeidslivskriminalitet i Norge. Situasjonsbeskrivelse 2017. Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter (NTAES).

OECD (2004). The International Standard Cost Model Manual. Paris: OECD publikasjon.

Regnskap Norge (2017). Slik vurderes de mest brukte regnskapssystemene. Artikkel på Regnskap Norges nettside, se <https://www.regnskapnorge.no/artikler/bransjeaktuelt/slik-vurderes-de-mest-brukte-regnskapssystemene-i-2017>.

Visma (2018). Besparelser ved lovpålagt elektronisk faktura. Pdf-rapport.

Vedlegg

A Liste over intervjuede

Tabell A Anonymisert liste over intervjuede for datainnsamlingen

Funksjon	Virksomhet	Intervjuetype
Regnskapsfører	Frogners Regnskapskontor AS	Pilot
Regnskapsfører	HK Regnskap AS	Dybde
Regnskapsfører	MPR Regnskap AS	Dybde
Regnskapsfører	BDT Viken Regnskap AS	Dybde
Regnskapsfører	Fredriksen Regnskapskontor (ENK)	Dybde
Bedriftsleder	VKom AS	Dybde
Bedriftsleder	Fuel Reklameservice AS	Dybde
Selvstendig næringsdrivende	Klassisk sang (ENK)	Dybde
Selvstendig næringsdrivende	Fotografi (ENK)	Dybde
Systemutvikler	Visma Software AS	Dybde
Systemutvikler	Fiken AS	Dybde
Leder regnskapsavdeling	Direktoratet for økonomi- styring (DFØ)	Telefon
Advokat	Næringslivets hovedorganisa- sjon	Telefon

Kilde: Vista Analyse



Vista Analyse AS
Meltzersgate 4
0257 Oslo

post@vista-analyse.no
www.vista-analyse.no