

Steria AS

21. september 2011

Skattedirektoratet

Prosjekt "Nytt regelverk for kassasystemer"



Samfunnsøkonomisk analyse



Innhold

SAMMENDRAG.....	4
1. SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE - METODE	5
1.1 Formål	5
1.2 Metode for datainnsamling	7
2. BESKRIVE PROBLEM OG MÅL	7
2.1 Oppdraget	7
2.2 Bakgrunn	8
2.3. Problembeskrivelse.....	8
2.4 Basisalternativ.....	11
3. SPESIFISERE TILTAK.....	11
3.1 Mål for tiltak	11
3.2 Beskrivelse av tiltak.....	12
4. BESKRIVE OG VERDSETTE VIRKNINGER	14
4.1 Interessenter	14
4.1.1 Konsekvenser for de bokføringspliktige.....	14
4.1.2 Konsekvenser for leverandørene av kassaapparater	15
4.1.3 Konsekvenser for Staten	16
4.1.4 Konsekvenser for regnskapsfører og revisorer	17
4.1.5 Konsekvenser for publikum.....	18
4.2 Spesifisering av nyttevirknninger	18
4.2.1 Verdsetting av kvantifiserbare virknninger	18
4.3 Spesifisering av kostnadsvirkninger	24
4.4 Vurdering av ikke kvantifiserte virknninger	27
5 BEREGNE SAMFUNNSØKONOMISK LØNNSOMHET	27

6	SYNLIGGJØRE USIKKERHET	29
7	SAMLET VURDERING OG BETRAKTNINGER TIL INNFORINGSPLAN	30
8	VEDLEGG.....	33
8.1	Ordliste	33
8.2	Næringsgrupperinger med undergrupperinger	34
9	REFERANSER	36

SAMMENDRAG

Skattedirektoratet har på oppdrag fra Finansdepartementet igangsatt prosjektet "Regelverk for kassasystemer". Prosjektet skal levere et høringsnotat med forslag til et nytt regelverk for kassasystemer. For å utrede økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget skal det lages en samfunnsøkonomisk analyse. Analysen presenteres i denne rapporten.

Analysen følger de anbefalte trinnene i Senter for statlig økonomistyrings (SSØ) håndbok for samfunnsøkonomisk analyse. Datagrunnlaget er hentet fra flere kilder: foreliggende dokumentasjon fra prosjektet, offentlige rapporter, faglitteratur og offentlige tallgrunnlag. Det ble dessuten arrangert møter og workshop med ulike interessenter. Analysen ble utført i perioden juni til september 2011.

Bakgrunnen for oppdraget er at det i dag er forholdsvis enkelt å manipulere kassasystemene som finnes i det norske markedet. Skatteetaten har i flere tilfeller avdekket at dette har blitt gjort. Selv om det finnes lite offentlig statistikk innenfor temaet antas det å være betydelige skatteunndragelser.

Det foreslåtte regelverket innfører nye krav til bruk av kassaapparat, til oppbygging av kassaapparat (systemkrav), om produkterklæring for leverandørene, om meldeplikt for bokføringspliktige og overtredelsesgebyr.

Fem grupper berøres av det nye regelverket: De bokføringspliktige dvs. de næringsdrivende som er underlagt bokføringsreglene, leverandørene av kassaapparatene (produsentene, importørene og forhandlerne), Staten (Skatteetaten, Brønnøysundregistrene), regnskapsførerne og revisorene, samt publikum.

Det forventes at det nye regelverket vil ha en effekt på mindre næringsaktører som unndrar deler av sin omsetning dersom risikoen for å bli oppdaget er lav. Vår hypotese er at 80 % av disse aktørene vil endre sin adferd og innberette sin omsetning. Vi antar at 10 % av totalomsetningen unndras i dag og at effekten av det nye regelverket vil medføre at kun 5 % av totalomsetningen blir unndratt i fremtiden. Når vi justerer for en realvekst på 2 % i analyseperioden, gir beregningene en nåverdi på kr 14 092 mill.

En sensitivitetsanalyse viser svært varierende verdier for nåverdien av tiltaket. Det anbefales derfor å videre kvalitetssikre grunntallene benyttet i beregningene, for å redusere usikkerheten knyttet til datagrunnlaget. Likevel, tross dette usikkerhetsmomentet, er resultatene av de ulike regnestykkene meget positive. Det nye regelverket som foreslås innført vil trolig være samfunnsøkonomisk lønnsomt og anbefales implementert.

Et nytt regelverk oppfattes som svært positivt blant mange av de virksomhetene som driver med kontantsalg og leverandørene av kassaapparatene, og som håper på et tettere samarbeid med skattemyndighetene i fremtiden.

1. SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE - METODE

1.1 Formål

Formålet med en samfunnsøkonomisk analyse er å kartlegge og synliggjøre alle viktige konsekvenser av et tiltak før beslutningen fattes.

Analysen danner grunnlag for å avgjøre om tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt og dermed for å vurdere om ressursbruken er effektiv. Dette gjøres gjennom å vurdere prosjektet nytte- og kostnadsvirkninger for interessentene og så langt det er mulig å verdsette disse i kroner.

Analysen skal benyttes i beslutningsprosessen om det nye regelverket skal innføres og for å legge grunnlaget for hvordan tiltaket senere kan følges opp og realisere de forutsatte gevinster.

Analysen følger de anbefalte trinnene i Senter for statlig økonomistyrings (SSØ) håndbok for samfunnsøkonomisk analyse. Strukturen i rapporten følger også denne modellen.

Figur 1: SSØs prosess for gjennomføring av samfunnsøkonomiske analyser



Kilde: Senter for statlig økonomistyring

Kalkulasjonsrente

For offentlige tiltak bør kalkulasjonsrenten ta utgangspunkt i en risikofri kalkulasjonsrente og et risikotillegg (kompensasjon for å bære risiko).

Den risikofrie kalkulasjonsrenten defineres som en langsiktig risikofri realrente før skatt mens risikotillegget skal gjenspeile risikoen i det aktuelle tiltaket. I denne sammenheng er den systematiske risikoen den relevante risikoen. Jo mer konjunkturfølsomt og/eller jo større andelen er av faste, irreversible kostnader, desto høyere vil risikotillegget være.

Finansdepartementet anbefaler at det benyttes en kalkulasjonsrente på 4 prosent for normale offentlige prosjekter. I prosjekter med betydelig systematisk risiko kan en benytte en rente på 6 prosent. Renten brukes i nåverdiberegningen.

Tabell 1 Kalkulasjonsrente

Prosjekttype	Risikotillegg	Kalkulasjonsrente
Normalt offentlig tiltak	2 pst.	4 pst.
Offentlig forretningsdrift i direkte konkurranse med private aktører	Som tilsvarende private bedrifter	2 pst. + risikotillegg som tilsvarende private bedrifter

Kilde: Finansdepartement, R-109/2005

Dersom et nytt regelverk for kassasystemer innføres i Norge vil ikke dette tiltaket medføre endring i etterspørselen ved konjunkturoendringer. Dessuten er de nødvendige investeringene forårsaket av det nye regelverket av slik karakter at kalkulasjonsrenten kan settes på 4 prosent.

For prosjekter og tiltak som varer flere år anbefaler Finansdepartement at samme kalkulasjonsrente skal brukes, dvs. å bruke en konstant risikostjustert kalkulasjonsrente for langsiktige tiltak. Dette innebærer en antagelse om at lønnsomheten i tiltaket er like utsatt for systematisk risiko i alle enkeltperiodene, og at den samlede risikoen vil øke i takt med avstanden fra beslutningspunktet. For mange offentlige tiltak er dette trolig en rimelig antagelse.

Kalkulasjonspriser

Ifølge rundskrivet R-109/2005 fra Finansdepartementet, skal markedsprisene brukes så langt som mulig som kalkulasjonspriser. Innsatsfaktorene som arbeidskraft og vareinnsats skal beregnes slik:

- Arbeidskraft: Lønn inklusiv skatt og arbeidsgiveravgift mv.
- Vareinnsats: Pris eksklusiv toll og avgifter, men inklusiv avgifter som er begrunnet med korreksjon for eksterne virkninger.

Skattekostnad

Økte budsjettmessige kostnader som følge av et offentlig tiltak må dekkes ved generell beskatning og/eller ved brukerbetaling. Ved skattefinansiering oppstår to typer kostnader: Administrative kostnader og effektivitetstap som følge av økte skatter fordi ressursbruken blir påvirket av skatteøkningen. I den samfunnsøkonomiske analysen skal en skattekostnad derfor inkluderes.

Finansdepartement anbefaler å anvende en skattekostnad på 20 øre per krone for netto økt offentlig finansiering som følge av et offentlig tiltak.

Analyseperiode

Konsekvensene fra tiltaket er analysert i en 10-års periode. Denne går fra 2012 da Skattedirektoratet har levert sitt forslag til nytt regelverk til Finansdepartement frem til 2022 når gevinstene fra innføringen av tiltaket forventes innhentet. Vi forutsetter at de nye reglene trer i kraft 1. januar 2015.

1.2 Metode for datainnsamling

Datagrunnlaget benyttet i analysen er hentet fra flere kilder. Datainnsamlingen startet med en gjennomgang av foreliggende dokumentasjon samlet av prosjektet "Regelverk for kassasystemer", ulike offentlige rapporter, det gjeldende bokføringsregelverket og forslaget til nye lov og forskrift, offentlige skrifter, faglitteratur og offentlige tallgrunnlag.

For å supplere dette grunnlaget med nye, konkrete og relevante data, ble det arrangert møter og workshop med ulike interessenter:

- Representanter fra Skattedirektoratet
- Representanter fra bokføringspliktige
- Representanter fra leverandører av kassaapparater (produsenter, importører og forhandlere)

I etterkant av disse samlinger, for å øke datainnhøsting og samtidig sikre konfidensialitet i behandling av dataene, mottok deltakerne et tilpasset spørreskjema med konkrete spørsmål om det foreslåtte regelverket og sine konsekvenser.

2. BESKRIVE PROBLEM OG MÅL

2.1 Oppdraget

Skattedirektoratet har på oppdrag fra Finansdepartementet igangsatt prosjektet "Regelverk for kassasystemer".

Prosjektet har som hovedmålsetning å levere et høringsnotat med forslag til et nytt regelverk for kassasystemer med fokus på fullstendig registrering og dokumentasjon av kontantomsetning. Det forventes at tiltaket gir følgende effekter:

1. Økte skatteinntekter for staten
2. Like konkurranseforhold for næringsdrivende
3. Bedret kontrollregime for kontantomsetning

Det er definert følgende delmål for prosjektet:

1. Utarbeide en løsningsbeskrivelse av hva som skal reguleres og kontrolleres på hvilken måte
2. Legge fram et konkret forslag til regelverk som dekker foreslått løsning

3. Utrede økonomiske og administrative konsekvenser og legge frem en kost-nytte analyse for forslaget til det nye regelverket

Prosjektet har utarbeidet en overordnet løsningsbeskrivelse og er nå i gang med å utarbeide selve regelverket. Som det fremgår av delmål 3 for prosjektet, skal det utredes økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget. Analysen inngår således som del av utredningen av det nye regelverket.

2.2 Bakgrunn

Bokføringsloven setter krav om at kontantsalg skal registreres fortløpende på kassaapparat, terminal eller annet likeverdig system for å hindre unndragelse av omsetning fra beskatning og avgiftsberegning. Bokføringsreglene setter imidlertid ingen særskilte krav til selve kassaapparatet, utover at det skal produsere summeringsstrimler, at bestemte opplysninger skal fremkomme på kvitteringene fra kassaapparatet og at det skal foreligge en lettfattelig systembeskrivelse av kassasystemets oppbygging og funksjoner.

I dag er det forholdsvis enkelt å manipulere mange av de kassasystemene som finnes i det norske markedet, og Skatteetaten har i flere tilfeller avdekket at dette har blitt gjort. Manipulasjon av kassasystemer kan i hovedsak enten skje ved bruk av skjult funksjonalitet i programvaren (funksjonene fremgår ikke av brukermanual/systembeskrivelse), ved at ekstern programvare midlertidig kobles til kassasystemet eller ved at kassasystemets åpne funksjonalitet misbrukes.

At enkelte næringsdrivende unnlater å innberette hele eller deler av omsetningen til skattemyndighetene medfører en illojal konkurranse som kan ha som konsekvens at seriøse næringsdrivende risikerer å bli utkonkurrert. Dette medfører også at en betydelig del av skatteinntekter ikke kommer til gode for samfunnet for øvrig.

Det er en kjensgjerning at mange av dagens kassasystemer er lette å manipulere, og at en god del kontantomsetning holdes utenfor beskatning. Dette er bakgrunnen for at flere land - Belgia, Tyskland, Polen, Russland, Italia, Ungarn, Tyrkia, Litauen, Latvia, Hellas, Bulgaria, Canada, Brasil, Argentina, Venezuela - har eller er i ferd med å implementere strengere krav rundt oppbygging og bruk av kassaapparater. Sverige innførte en egen lov 1. januar 2010 som blant annet stiller krav om sertifisering av kassasystemene og gjentagende teknisk kontroll.

2.3. Problembeskrivelse

Manipulasjon av kassasystem er konstatert på alle typer kassasystemer som foreligger i markedet i Norge, om de er Flash-/ROM-kassaapparater eller PC-baserte kassaapparater. Den er like mye et samfunnsproblem som den er et problem for foretakseierne som ønsker å bekjempe svindel og underslag fra de ansatte.

Det finnes svært lite offentlig statistikk innenfor temaet manipulering av kassasystemer, men det antas å være betydelige skatteunndragelser, som kan sees i sammenheng med "svart økonomi". Omfanget av svart økonomi er stort – det er estimert over 100 milliarder årlig i Norge –, hvor mye som er relatert til kontantomsetning/kontantsalg er usikkert.

Årsakene til skatteunndragelse i fm kontantomsetning er trolig mange, men det kan skyldes at:

- Det er liten sannsynlighet for å bli oppdaget, kun sporadiske kontroller
- Det er teknologisk mulig å manipulere noen kassasystemer
- Manglende kjennskap til norsk bokføringslovgivning
- Kulturforskjell og eierforhold (små butikker med få ansatte og hvor eier er svært involvert)
- Store muligheter for å tjene penger på kort sikt ved å unndra hele eller stor deler av omsetningen fra beskatning

Det norske næringslivet som driver med kontantsalg kan inndeles i følgende næringsgrupper:

Tabell 2 Næringsgrupper med kontantomsetning (kontantsalg)

Næringsgruppe	NACE-kode
Agentur- og engroshandel, unntatt med motorvogner	46
Detaljhandel, unntatt med motorvogner	47
Hotell- og restaurantvirksomhet	55
Serveringsvirksomhet	56
Annen personlig tjenesteyting	96

Kilde: Statistikk Sentralbyrå

Næringsgruppene som driver med kontantsalg viser likheter i struktur, slik at skattemyndighetene differensierer mellom fire forskjellige underkategorier:

- a. Denne gruppen omfatter **store aktører**, ofte nasjonale eller internasjonale kjeder, som overholder dagens regelverk. Kjedene er opptatt av å beholde et godt omdømme og å stanse svindel blant sine ansatte. De har som følge av dette utviklet grundige interne kontrollrutiner og –prosesser for å unngå omsetningsunndragelser. Disse aktørene følger bokføringsreglene og innberetter sin omsetning i sin helhet.
- b. Neste gruppe omfatter også **store aktører**. Som gruppen ovenfor, ønsker disse skatteyterne å etterleve regelverket men av ulike grunner klarer de ikke å få det til og en liten del av

- omsetningen blir ikke innberettet. Denne gruppen og gruppen ovenfor representerer ca 83¹ % av totalomsetning i de respektive næringsgruppene.
- c. Den gruppen består av **mindre aktører**, som kan være små kjeder og familieforretninger, som forholder seg til dagens regelverk. Men disse aktørene kan la seg friste til å manipulere kassasystemene, siden andre gjør det innen samme næringsgruppe og/eller har ikke nødvendig kompetanse / forståelse av dagens skattesystem. Det forventes at innføringen av nytt regelverk for kassasystemer vil ha størst effekt på denne gruppen. Det antas at denne gruppen representerer ca 13 % av totalomsetning i de respektive næringsgrupper.
 - d. Den siste gruppen består av personer som bevisst unngår enhver form for beskatning og/eller er styrt av bakmenn innen den svarte økonomien. Det forventes at en tydeliggjøring av bokføringsloven og regelverket for kassasystemer ikke vil ha noen innvirkning på denne gruppen. Det finnes dessverre mange måter å manipulere kassasystemer på og et nytt regelverk vil ikke nødvendigvis hindre situasjoner når ekspeditøren lar være å taste på apparatet for å registrere salget (klipping). Det antas at denne gruppen representerer ca 3 % av totalomsetning i bransjen som driver med kontantsalg.

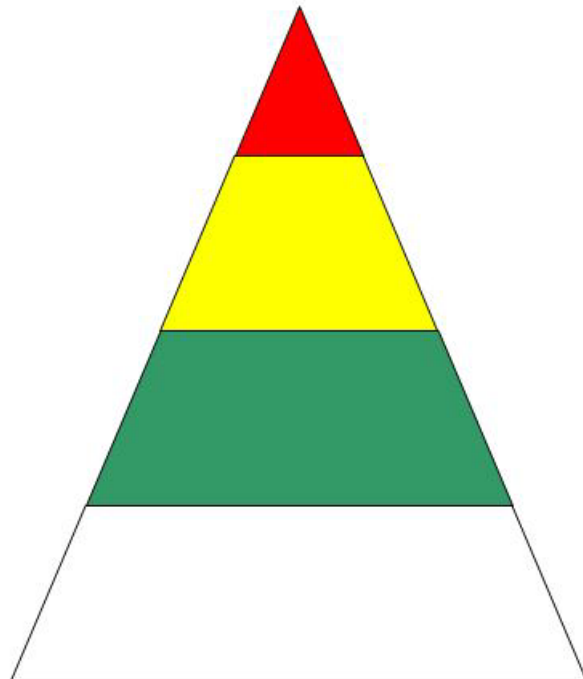
Figur 2 Inndeling av bransjen som driver med kontantsalg

→ Skattyter **vil ikke** etterleve regelverket, og gjør det heller ikke.

→ Skattyter **vil ikke** etterleve regelverket, men gjør det hvis det er oppdagelsesrisiko.

→ Skattyter **vil** etterleve regelverket, men får det ikke alltid til.

→ Skattyter **vil** etterleve regelverket, og gjør dette korrekt.



Kilde: Skattedirektoratet

¹ Ut fra våre beregninger og foreliggende tall for næringsgruppene NACE 47 og 55 etter workshop.

Det nye regelverket forventes å ha en effekt på den gule gruppen i figuren ovenfor, det vil si næringsgruppen med mindre aktører som velger å unndra deler av sin omsetning dersom oppdagelsesrisikoen er lav.

2.4 Basisalternativ

Virkningene som forventes av det nye regelverket for kassasystemer skal måles opp mot forventet tilstand uten tiltak. Med andre ord skal det settes opp et sammenligningsgrunnlag – basisalternativ eller nullalternativ– for å si noe om virkningens størrelse.

Dersom ingen tiltak settes i verk og dagens regelverk fortsetter å gjelde i årene fremover, finnes det i dag ingen tegn som tyder på at problemet rundt manipulasjon av kassasystemer vil løses av seg selv. Tvert imot, fra den begrensede foreliggende informasjon rundt fenomenet kan en trekke konklusjonen at unndragelsene knyttet til dokumentasjon av kontantsalg og bruk av kassaapparater med stor sannsynlighet vil vedvare i fremtiden.

Om trenden vil gå mot en reduksjon eller en økning av manipulasjoner av kassaapparater fremover er det heller ikke enkelt å fastsette. Aktørene i den svarte økonomien handler diskret per definisjon og lite offentlige data finnes per dagens dato. Det som dog kan anføres med trygghet er at den teknologiske utviklingen jevnt vil utfordre arbeidet til skattemyndighetene for å avsløre svindel ved kontroll.

I den følgende samfunnsøkonomiske analysen, formulerer vi et basisalternativ, et alternativ uten tiltak, som er basert på dagens situasjon uten vesentlige endringer i analyseperioden.

3. SPESIFISERE TILTAK

3.1 Mål for tiltak

Skatte- og avgiftskriminalitet kan deles inn i tre hovedkategorier, herunder:

- Den første er svart arbeid/virksomhet hvor det ikke gis melding om virksomheten til skatte- og avgiftsmyndighetene overhodet. Internasjonalt antas svart økonomi å utgjøre 4–10 prosent av et lands brutto nasjonalprodukt.
- Den andre kategorien er tilfeller hvor skattyter har gitt uriktige eller ufullstendige opplysninger i oppgaver til myndighetene.
- Den tredje kategorien er hvor det forfektes en svært anstrengt skatteforståelse, der uklarerheter eller påståtte hull i loven blir utnyttet for å oppnå uberettigede skattefordeler.

Skatte- og avgiftskriminalitet fører til store inntektstap for staten, midler som dermed ikke kommer fellesskapet til gode. I tillegg kan skatteunndragelser føre til konkurransevridning og omfordeling av kostnader i samfunnet, siden de som ikke betaler skatter og avgifter, ikke har samme utgifter og dermed kan tilby lavere priser på tjenester og/eller varer.

Manglende fokus på denne typen lovbrudd kan føre til negative ringvirkninger. Hvis lovlidige aktører opplever at andre kan unndra skatter og avgifter uten at det får konsekvenser – snarere at det gir fortjeneste, kan det svekke motivasjon for å opptre lovlig.

Overordnet virkemiddel er å gjøre et regulatorisk grep, ved å utforme et nytt regelverk for kassasystemer som skal sette konkrete krav til kassasystemene i bruk i Norge. Det forventes at det nye regelverket fører til:

1. Like konkurranseforhold for næringsdriverne
2. Økte skatteinntekter for staten
3. Bedret kontrollregime for kontantomsetning

3.2 Beskrivelse av tiltak

Det foreslåtte regelverket innfører nye krav:

- **Krav til bruk av kassaapparatet:**
 - Forbudt å bruke kassasystem som ikke er meldt inn og som har produkterklæring
 - Plikt til å registrere all aktivitet i kassasystemet
 - Plikt til å skrive ut og tilby kvittering til kunden
 - Plikt til å dokumentere korreksjonsposter
 - Plikt til å registrere vekselkasse
 - Plikt til å overføre data fra elektronisk journal til annet ikke redigerbart elektronisk medium dersom lagringsminnet er fullt
- **Krav til oppbygging av kassaapparatet (systemkrav):**
 - Konstruksjonskrav
 - Skal være lett å vurdere om lovens krav er oppfylt
 - Skal være lett å finne modell/type/versjon med ID-nummer
 - Krav til systembeskrivelse
 - Alle funksjonene skal være angitt
 - Krav til språk
 - Systembeskrivelse, tekst på kvitteringer og rapporter samt programvare skal være på norsk, svensk, dansk eller engelsk
 - Krav om kommunikasjonsport
 - Påbudte funksjoner
 - Skal kunne registrere vekselkasse
 - Skal kunne registrere betalingsmiddel
 - Skal ha klokke
 - Skal skille mellom positive og negative beløp
 - Hvis flere bokføringspliktige bruker samme kassasystem, skal systemet registrere bruken særskilt for hver av dem

- Krav om elektronisk journal
 - Alt skal registreres fortløpende og journalen skal være sikret mot endring
- Forbudte funksjoner
 - Skal ikke ha funksjoner som ikke er beskrevet i systembeskrivelsen
 - Skal ikke kunne tilsluttes med programvare som muliggjør endring av elektronisk journal
 - Skal ikke være mulig å endre foretatte registreringer eller forprogrammert tekst
 - Skal ikke være mulig å registrere salg uten at det genereres en kvittering
 - Skal ikke være mulig å skrive ut mer enn én kopikvittering
 - Skal ikke være mulig å foreta registreringer dersom integrert kassaskuff er åpen
 - Skal ikke være mulig å foreta registreringer dersom lagringsminnet er fullt
 - Skal ikke ha egen funksjon for å sjekke pris uten at dette registreres i elektronisk journal
 - Skal ikke ha særskilt funksjon for treningsbruk
 - Skal ikke være mulig å holde enkelte varelinjer utenfor rapportene
- **Krav om produkterklæring for leverandørene mv:**
 - Norsk produsent/importør skal avgi en erklæring om at kassasystemet tilfredsstillter kravene i loven
 - Skal gis for hver nye hovedversjon (ved vesentlig ny hovedfunksjonalitet)
 - Dersom produsent oppdager feil i systemet må dette meldes til skattemyndighetene og kundene, og systemet endres eller trekkes tilbake
 - Skattekontoret kan kreve å få utlevert programvare, servicenøkler, servicemanual og programmeringsmanual
- **Krav om meldeplikt for bokføringspliktige:**
 - Bokføringspliktige skal melde fra om de kassasystemene de bruker i virksomheten
 - Hvert enkelt kassapunkt skal identifiseres og spesifiseres med modell og type
 - Melding skal gis ved oppstart og ved hver endring
- **Overtredelsesgebyr mv:**
 - Produsent kan ilegges gebyr
 - Dersom et kassasystem med produkterklæring ikke tilfredsstillter kravene i regelverket. Unntak dersom produsenten selv har gjort oppmerksom på feilen
 - Bokføringspliktig kan ilegges gebyr
 - Dersom det ikke finnes pliktig kassasystem i virksomheten
 - Dersom det finnes andre kassasystemer i salgslokalet enn det som er meldt inn og som har produkterklæring

- Dersom virksomheten ikke overholder kravene til bruk av kassasystem – for eksempel ikke gir kvittering til kunden
- Bokføringspliktig kan bli pålagt å bytte kassasystem dersom skattemyndighetene har avdekket feil i tilsvarende systemer

4. BESKRIVE OG VERDSETTE VIRKNINGER

4.1 Interessenter

I dette avsnittet ser vi på de ulike gruppene som blir berørt av det nye regelverket og beskriver konsekvensene for hver av dem.

Vi har identifisert fem ulike interessenter:

- De bokføringspliktige dvs., de næringsdrivende underlagte bokføringsreglene
- Leverandørene av kassaapparatene
- Staten
- Regnskapsførerne og revisorene
- Publikum

4.1.1 Konsekvenser for de bokføringspliktige

Kjøp eller oppgradering av kassaapparat

For å være i samsvar med de nye bokføringsreglene vil de bokføringspliktige måtte anskaffe eller bytte sine kassaapparater via vedlikeholdsavtaler. For de fleste aktørene som har drevet forretning flere år allerede vil det være snakk om å oppdatere kassaapparatene men noen virksomheter vil være nødt til å skaffe til veie nye systemer. Det legges til grunn at oppdateringen vil representere en betydelig mindre kostnad enn et nytt kjøp og kan i mange tilfeller være en planlagt kostnad uavhengig av det nye regelverket, siden mange virksomheter foretar oppgraderinger av sine kassaapparater med jevne mellomrom.

Når det gjelder nye aktører med planer om å etablere seg, konkluderer vi med at disse vil måtte skaffe seg kassaapparater uansett valg – nytt regelverk for kassaapparater eller ikke. Dessuten, merkostnadene forårsaket av de nye systemkrav i det foreslåtte regelverket anses som akseptable og vil ikke føre til at etableringsplaner blir henlagt eller utsatt.

Uansett investering, kjøp eller oppgradering av kassaapparat, anslår vi at den vil forekomme det halvåret før det nye regelverket trer i kraft dvs., at kostnadene oppstår i 2014.

Meldeplikt

Plikten for de bokføringspliktige om å melde hvert kassaapparat tatt i eller ut av bruk til skattemyndighetene representerer en byrde som anses som forholdsvis minimal dersom meldeplikten kan foretas via internett på et tilrettelagt nettsted med bruk av et intuitivt elektronisk skjema. Første

gangs rapportering kan legges sammenfallende i tid med annen pliktig rapportering og byrden kan bli enda mindre. Vårt anslag er at tiden benyttet for å fylle ut skjemaet ikke vil overstige en halvtime. Dessuten, ved kjøp av nye kassaapparater kan det tenkes at leverandørene tilbyr å utføre innmeldingen selv.

Bedre konkurranseforhold

Det forventes at det nye regelverket har en positiv innvirkning på konkurranseforholdet i de delene av næringslivet som driver med kontantsalg. Ut fra erfaringer fra Sverige, kommer effektene av et strengere bokføringsregelverk allerede i årene mellom informasjonstiltak er utført til den nye regelen trer i kraft. Den tidligere unndradde omsetning vil gradvis innberettes inntil at situasjonen ovenfor skattemyndighetene blir normalisert når det nye regelverket trer i kraft og sanksjoner kan gis.

For de seriøse aktørene, betyr et bedret konkurranseforhold en mulighet til å øke omsetningen til virksomheten og rekruttere mer personell.

Bedre omdømme for bransjen

Avisoppslag og TV-reportasjer har i ulike anledninger avslørt skattefusking i visse næringsgrupper og skapt dårlig omdømme for virksomhetene som driver forretning i dem. Vi antar at et strengere bokføringsregelverk kan indirekte bidra til å bedre omdømmet i disse næringsgrupper etter en viss periode. Med andre ord, fordi flere næringsdrivende vil være i samsvar med regelverket, vil det dårlige renommé falle bort etter hvert.

Redusert svindel og underslag av kontanter av personell

Et utbredt problem i virksomhetene som driver med kontantsalg er underslag av kontanter, av ansatte ved kassaapparater. Selv om det nye regelverket ikke kan stoppe noen adferd som å selge tjenester/varer uten å dokumentere salget kan den nye loven med forskrift gjøre det vanskeligere for en ansatt å underslå kontanter. Bakgrunnen er at systemkrav og plikt om å avgi kvittering til kunden ved salg kan heve terskelen for å jukse. Som konsekvens av redusert svindel vil skattekostnaden for samfunnet bli redusert.

4.1.2 Konsekvenser for leverandørene av kassasystemer

Denne gruppen består av:

- Produsentene
- Importørene
- Forhandlerne

Det finnes to teknologiske løsninger i markedet for kassasystemer:

- PC-baserte løsninger (ca 70 % av markedet)
- Rom /Flash baserte løsninger (ca 30 % av markedet)

Bedre omdømme for bransjen

Skattefusking ved manipulasjon av kassasystemer har blitt demonstrert i forskjellige avisoppslag og TV-reportasjer. Dette har skadd omdømmet til leverandørene av kassasystemer som ennå ikke har kommet med gode nok løsninger for å bekjempe problemet ved manipulasjon. Dersom det nye regelverket krever at kassasystemene blir i samsvar med visse systemkrav, kan manipulasjon bli hindret og omsetningsunndragelser redusert. Denne positive endringen kan etter vår mening forbedre omdømme til leverandørene av kassasystemene.

Videreutvikling av kassasystemer

Uansett hvilken teknologi kassasystemene er basert på, vil oppgraderinger i dagens kassasystemer være nødvendig. Kostnadene anses som forholdsvis like for alle leverandørene og de vil ofte bli videreført til kundene gjennom enten vedlikeholdsavtalene eller nytt kjøp. Med andre ord, vil situasjonen for leverandørene variere avhengig av vilkårene i vedlikeholdsavtalen som brukes: tar avtalen høyde for oppgraderinger ved endring i myndighetskrav, er kostnaden relativt høy for leverandøren men planlagt. I motsatt tilfelle, må kunden betale for oppgraderingen (assistanse ved installasjon av ny versjon, eventuell opplæring, etc.).

Produkterklæring

Forutsatt at produkterklæringen kan utføres på et enkelt formular på en webportal, så anses ikke den som en betydelig byrde for leverandørene. Det vil være dog avgjørende at webbløsningen blir tilrettelagt slik at løpende oppdatering ved ny versjon krever færrest mulig feltendring, eksempelvis kun versjonsnummer og bekreftelse på fortsatt overholdelse av lov/forskrift. Det anslås at hver leverandør vil bruke i snitt en halvtime per nytt system.

4.1.3 Konsekvenser for Staten

Regelverket for kassasystemer i Norge vil ha en provenyeffekt – økt skatteinntekt – som igjen vil redusere skattekostnaden for samfunnet.

Økt skatteinntekt

De nye kassareglene regnes som å ha en betydelig konsekvens for skatteinngang. Det forventes at mer av den totale kontantomsetning blir innberettet slik at skattinntjening for MVA og inntektskatt for selskaper vil øke. Ut fra erfaringer fra Sverige vil deler av denne effekten allerede skje i årene mellom informasjonstiltak er utført og til de nye reglene trer i kraft.

Inntekter fra andre skatter og avgifter forventes også økt: trygdeavgift, arbeidsgiveravgift og skatt på lønnsinntekter. Bakgrunnen er at når den innberettede kontantomsetning starter å stige, vil flere stillinger bli skapt eller vil lønnskostnaden generelt øke.

Overtredelsesgebyret som de nye reglene innfører vil også øke inntjeningen fra skattemyndighetene i perioden etter ikrafttredelsen.

Mer effektivt kontrollregime for kontantomsetning

Med dagens regelverk medgår det mye tid til kartlegging før kontrollen kan starte. Gjennomgang av kassasystemene kan være vanskelig og tidkrevende. Ved innføring av nytt regelverk vil skatteetaten få en gevinst i form av mer effektive kontroller, både med hensyn til tidsbruk og innhold (hva som kontrolleres). Det betyr at det med samme antall ressurser, kan gjennomføres flere kontroller eller at det kan gjennomføres flere dyptgående kontroller. Samtidig vil det ved innføringen måtte settes inn ressurser til informasjon og kontroll av at kontanthandelsnæringen har etterkommet de nye reglene.

Implementeringskostnader

Innføring av et nytt regelverk for kassaapparater i Norge vil kreve en innsats fra skattemyndighetene. Denne vil ta flere former:

- Informasjonstiltak til alle de berørte dvs., næringsdrivende som driver med kontantsalg, regnskapsførerne og revisorene, leverandørene og publikum. Det anslås at ulike tiltak vil bli tiltenkt til de ulike gruppene og gjennomført i ulike tidspunkt før regelverket trer i kraft slik at alle interessentene får den nødvendige tiden for å tilpasse seg til den nye regelen.
- IT-system og -støtte: Den eksisterende IT-løsning må videreutvikles slik at den blir i stand til å motta meldinger fra bokføringspliktige, produkterklæringer fra leverandører og ilagte overtredelsesgebyr.
- Organisasjonsutvikling: det nye regelverket vil påvirke eksisterende arbeidsoppgaver som vil måtte bli tilpasset de nye kravene slik at dagens prosesser og rutiner vil måtte justeres før ikrafttredelsen.
- Innsats grunnet søknader om unntak og økt tilsyn og kontroll i den følgende fase etter ikrafttredelsen av de nye reglene. Skatteetaten vil videre få ansvar med å føre tilsyn og kontroll. Det anføres at kontrollen i den første tiden bør være forholdsvis omfattende hvor et stort antall næringsdrivende bør "besøkes".

Driftskostnader

Etter implementeringsperioden, vil driftskostnader påløpe: vedlikehold av tilpasset IT-system, vedlikehold av nye rutiner og prosesser.

4.1.4 Konsekvenser for regnskapsførere og revisorer

Nødvendig opplæring ved nytt regelverk

En konsekvens av å innføre et nytt regelverk er at regnskapsførerne og revisorene vil måtte læres opp i de nye kravene som vil tre i kraft for å være i stand til å utføre sitt arbeid. Kostnaden ved opplæringen betraktes dog som minimal og som normal dvs. at den kan bli tatt som en del av ordinære kostnader for kompetanseutvikling.

Mulighet for bedre kontroll og oppfølging

En antatt konsekvens ved innføring av et nytt regelverk vil være at regnskapsføreren vil få bedre kontroll og datagrunnlag. I det nye regelverket er det satt en rekke funksjonelle krav, som vil gi et mer detaljert datagrunnlag som regnskapsfører kan kontrollere og følge opp.

For revisorene antas det at kontroll av regnskapsførers arbeid sammen med stikkprøvesjekker, vil bedre den totale gjennomgangen av den bokføringspliktige.

Mulighet for ny tjeneste ved bokføringspliktiges innmelding

Innmelding av kassaapparater kan utføres av regnskapsfører og revisorene som en del av sine tjenester slik at innføring av et nytt regelverk kan generere mer omsetning for regnskapsførerne og revisorene. Vårt anslag er at tiden benyttet for å utføre innmeldingen ikke vil overstige en halvtime.

4.1.5 Konsekvenser for publikum

Mottak av kundekvitteing ved kontantsalg

Ved krav om obligatorisk utskrift av kundekvitteing ved kontantsalg og plikt til å tilby kunden kvitteingen, vil publikum bli minnet om, gjennom informasjonskampanjer, den næringsdrivendes plikter og kvitteingens betydning for å bekjempe den svarte økonomien og spesielt problemer ved bruk av kassaapparater (manipulering eller klipping). Byrden for publikum om å ta i mot en kvitteing eller om å be om kvitteing dersom den ikke allerede er levert, anses som lite betydelig og akseptabel for publikum.

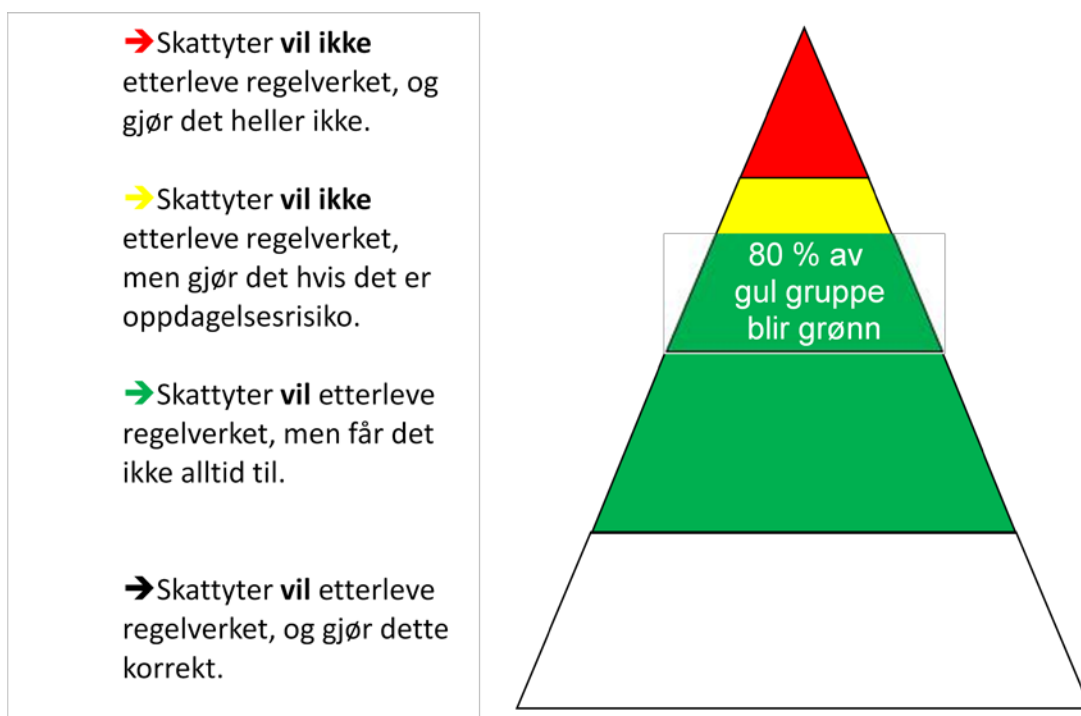
4.2 Spesifisering av nyttevirknninger

4.2.1 Verdsetting av kvantifiserbare virknninger

Tross store ulikheter mellom næringsgruppene med kode NACE 46, 47, 55, 57 og 96, har vi valgt ikke å differensiere mellom dem og foretar våre beregninger ut fra en samlet omsetning for hele delen av næringslivet som driver med kontantsalg. Bakgrunnen for dette er det svært begrensede datagrunnlag vi operer med.

Som nevnt tidligere i denne rapporten, forventes det at det nye regelverket for kassaapparater vil ha en effekt på gruppen med mindre næringsdrivende som unndrar deler av sin omsetning dersom oppdagelsesrisikoen er lav. Vår hypotese er at 80 % av disse aktørene endrer sin adferd og innberetter sin omsetning.

Figur 3 Effekt på etterlevelse av regelverket



For øvrig, anslår vi følgende:

- Den røde næringsgruppen unndrar alt av sin omsetning
- Den gule næringsgruppen unndrar halvparten av sin omsetning
- Den grønne næringsgruppen innberetter 98 % av sin omsetning
- Den hvite næringsgruppen innberetter 100 % av sin omsetning

Avslutningsvis, tar vi som hypotese at omsetning av den røde næringsgruppen utgjør en fjerdedel av omsetningen til den gule gruppen.

Redusert skattekostnad ved økt MVA innbetaling

Tabellen under viser våre forutsetninger for beregningene av denne gevinsten.

Forutsetninger for beregninger	Tallgrunnlag	Kommentar
BNP vekst prognose	2 %	Realvekst i gjennomsnitt 2012-2022 (SSB, egen ekstrapolasjon basert på historisk dataserie)
MVA sats i snitt for kontantbransjen	22,0 %	Snitt for kode 46, 47, 55, 56 og 96 for 2009. Tall fra SKD
MVA fratrukket inngående, som andel av omsetning	3,4 %	"Nettosats" for påløpt MVA. Snitt for NACE kode 46, 47, 55, 56 og 96 for 2009. Tall fra SKD
Andel unndratt omsetning	10,0 %	

Grunnlag omsetning skattepliktig	1 088 918	SKD tall for 2009, antatt lik vekst som generell BNP (SSB) frem til 2012. Tall i mill. kroner.
Antatt total omsetning skattepliktig	1 209 909	Tall i mill. kroner.
Unndragelse av virksomhetsinntekt	120 990	Det antas at 10 % av omsetning er ikke innberettet. Tall i mill. kroner.
Skatteunndragelse av MVA	4 113	Det antas at en sats på 3,4 % er realistisk. Tall i mill. kroner.
Effekt av regelverksendringen	50,0 %	av tidligere unndratt beløp ikke lenger unndratt
Effekt av regelverksendringen	5,0 %	Av totalomsetning blir ikke lenger unndratt
Effekt av regelverksendringen	2 056	Økt MVA innbetaling årlig ved full effekt. Tall i mill. kroner.
Opptrapping til full effekt	lineært over 3 år	1/3 av effekt i 2013 2/3 av effekt i 2014 Full effekt i 2015

Tiltaket gir en proveny effekt - justert for en realvekst på 2 % - på kr 2 183 mill. ved full effekt i 2015. Dette fører til en redusert skattekostnad (gevinst) på **kr 437 mill.** samme år.

Redusert skattekostnad ved økt innbetaling av inntektsskatt for selskaper

Tabellen under viser våre forutsetninger for beregningene av denne gevinsten.

Forutsetninger for beregninger	Tallgrunnlag	Kommentar
BNP vekst prognose	2 %	Realvekst i gjennomsnitt 2012-2022 (SSB, egen ekstrapolasjon basert på historisk dataserie)
Andel unndratt omsetning	10 %	
Grunnlag omsetning skattepliktig	1 088 918	Lineær ekstrapolasjon av tall fra SKD for 2005-2009 periode for å finne 2012-tall. Tall i mill. kroner.
Antatt total omsetning skattepliktig	1 209 909	Tall i mill. kroner.
Unndragelse av virksomhetsinntekt	120 990	Det antas at 10 % av omsetning ikke er innberettet. Tall i mill. kroner.
Skattesats for virksomhetsinntekt	28 %	
Skatteunndragelse av virksomhetsinntekt	26 424	22 % MVA trekkes fra, og resten overskuddsskattes med 28 %. Tall i mill. kroner.
Effekt regelverk på innberettet omsetning	5 %	Av totalomsetning blir ikke lenger unndratt
Andel av økt omsetning som går til økt overskudd	20 %	pga økte kostnader, regnskapsmessig tilpasning, etc
Effekt regelverk på innbetalt selskapsskatt	2 642	Økt innbetaling av selskapsskatt årlig ved full effekt (forutsetter at 20 % av omsetningen, kun fratrukket

		MVA-innbetaling, går til økt overskudd i bedriftene). Tall i mill. kroner.
Opptopping til full effekt	lineært over 3 år	1/3 av effekt i 2013 2/3 av effekt i 2014 Full effekt i 2015

Tiltaket gir en proveny effekt - justert for en realvekst på 2 % - på kr 2 804 mill. ved full effekt i 2015. Dette fører til en redusert skattekostnad (gevinst) på **kr 561 mill.** samme år.

Redusert skattekostnad ved økt innbetaling av arbeidsgiveravgift

Tabellen under viser våre forutsetninger for beregningene av denne gevinsten. Vår antakelse er at det finnes et forhold mellom omsetningen og lønnskostnader.

Forutsetninger for beregninger	Tallgrunnlag	Kommentar
BNP vekst prognose	2 %	Realvekst i gjennomsnitt 2012-2022 (SSB, egen ekstrapolasjon basert på historisk dataserie)
Andel unndratt omsetning	10 %	
Grunnlag omsetning skattepliktig	1 088 918	Lineær ekstrapolasjon av tall fra SKD for 2005-2009 periode for å finne 2012-tall. Tall i mill. kroner.
Antatt total omsetning skattepliktig	1 209 909	Tall i mill. kroner.
Unndragelse av virksomhetsinntekt	120 990	Det antas at 10 % av omsetning ikke er innberettet. Tall i mill. kroner.
Effekt regelverk	5 %	Av totalomsetning blir ikke lenger unndratt
Effekt regelverk på omsetning	60 495	Tall i mill. kroner.
Lønnskostnad i kontantbransjen	115 484	Tall fra SKD om total og gjennomsnittlig lønn (kode 111-A på lønnsoppgaven) ekstrapolert for 2012. Tall i mill. kroner.
Effekt regelverk på lønnskostnad per år	5 774	Tall i mill. kroner.
Sats for arbeidsgiversavgift	14,1 %	Antatt gjennomsnitt i Norge
Effekt regelverk på arbeidsgiveravgift per år	814	Tall i mill. kroner.
Opptopping til full effekt	lineært over 3 år	1/3 av effekt i 2013 2/3 av effekt i 2014 Full effekt i 2015

Tiltaket gir en proveny effekt - justert for en realvekst på 2 % - på kr 864 mill. ved full effekt i 2015. Dette fører til en redusert skattekostnad (gevinst) på **kr 173 mill.** samme år.

Redusert skattekostnad ved økt innbetaling av trygdeavgift

Tabellen under viser våre forutsetninger for beregningene av denne gevinsten. Vår antakelse er at det finnes et forhold mellom omsetningen og lønnskostnader.

Forutsetninger for beregninger	Tallgrunnlag	Kommentar
BNP vekst prognose	2 %	Realvekst i gjennomsnitt 2012-2022 (SSB, egen ekstrapolasjon basert på historisk dataserie)
Andel unndratt omsetning	10 %	
Grunnlag omsetning skattepliktig	1 088 918	Tall i mill. kroner.
Antatt total omsetning skattepliktig	1 209 909	Tall i mill. kroner.
Unndragelse av virksomhetsinntekt	120 990	Tall i mill. kroner.
Effekt regelverk	5 %	Av totalomsetning blir ikke lenger unndratt
Effekt regelverk på omsetning	60 495	Tall i mill. kroner.
Lønnskostnad i kontantbransjen	115 484	Tall fra SKD om total og gjennomsnittlig lønn (kode 111-A på lønnsoppgaven) ekstrapolert for 2012. Tall i mill. kroner.
Effekt regelverk på lønnskostnad per år	5 774	Tall i mill. kroner.
Skattesats for trygdeavgift	7,8 %	
Effekt regelverk på trygdeavgift per år	386	Beregnet på utbetalt lønn (lønnskostnad minus arbeidsgiversavgift). Tall i mill. kroner.
Opptrapping til full effekt	lineært over 3 år	1/3 av effekt i 2013 2/3 av effekt i 2014 Full effekt i 2015

Tiltaket gir en proveny effekt - justert for en realvekst på 2 % - på kr 411 mill. ved full effekt i 2015. Dette fører til en redusert skattekostnad (gevinst) på **kr 82 mill.** samme år.

Redusert skattekostnad ved økt innbetaling av personskatt (lønn)

Tabellen under viser våre forutsetninger for beregningene av denne gevinsten. Vår antakelse er at det finnes et forhold mellom omsetningen og lønnskostnader.

Forutsetninger for beregninger	Tallgrunnlag	Kommentar
BNP vekst prognose	2 %	Realvekst i gjennomsnitt 2012-2022 (SSB, egen ekstrapolasjon basert på historisk dataserie)
Andel unndratt omsetning	10 %	
Grunnlag omsetning skattepliktig	1 088 918	Lineær ekstrapolasjon av tall fra SKD for 2005-2009 periode for å finne 2012-tall. Tall i mill. kroner.
Antatt total omsetning skattepliktig	1 209 909	Tall i mill. kroner.

Unndragelse av virksomhetsinntekt	120 990	Det antas at 10 % av omsetning ikke er innberettet. Tall i mill. kroner.
Effekt regelverk	5 %	Av totalomsetning blir ikke lenger unndratt
Effekt regelverk på omsetning	60 495	Tall i mill. kroner.
Lønnskostnad i kontantbransjen	115 484	Tall fra SKD om total og gjennomsnittlig lønn (kode 111-A på lønnsoppgaven) ekstrapolert for 2012. Tall i mill. kroner.
Effekt regelverk på lønnskostnad per år	5 774	Tall i mill. kroner.
Skattesats for personinntekt	17,94 %	Tall fra SKD om total og gjennomsnittlig lønn (kode 111-A på lønnsoppgaven)
Effekt regelverk på inntektskatt per år	1 349	Beregnet på utbetalt lønn (lønnskostnad minus arbeidsgiversavgift). Tall i mill. kroner.
Opptrapping til full effekt	lineært over 3 år	1/3 av effekt i 2013 2/3 av effekt i 2014 Full effekt i 2015

Tiltaket gir en proveny effekt - justert for en realvekst på 2 % - på kr 944 mill. ved full effekt i 2015. Dette fører til en redusert skattekostnad (gevinst) på **kr 189 mill.** samme år.

Redusert skattekostnad ved økte avgifter ved redusert svindel

Tabellen under viser våre forutsetninger for beregningene av denne gevinsten. Vår antagelse er at det antas at regelverket vil bedre holdninger hos ansatte og halvere problemet med svindel internt i virksomheter.

Forutsetninger for beregninger	Tallgrunnlag	Kommentar
BNP vekst prognose	2 %	Realvekst i gjennomsnitt 2012-2022 (SSB, egen ekstrapolasjon basert på historisk dataserie)
MVA fratrukket inngående, som andel av omsetning	3,4 %	
Andel av økt omsetning som går til økt overskudd	20 %	
Skattesats for virksomhetsinntekt	28 %	
Antatt total omsetning skattepliktig	1 209 909	Tall i mill. kroner.
Svindel fra ansatte (%)	5 %	Basert på tilbakemeldinger fra Workshop med næringsdrivende og leverandører
Svindel fra ansatte	60 495	Tall i mill. kroner.
Effekt regelverk	50 %	Det antas at regelverket vil bedre holdninger og halvere problemet med svindel internt i bedrifter
Effekt regelverk på økt omsetning	30 247	Tall i mill. kroner.
Effekt regelverk på økt MVA	1 028	Tall i mill. kroner.
Effekt regelverk på økt Selskapskatt	1 693	Tall i mill. kroner.

Tiltaket gir en proveny effekt (MVA og virksomhetsinntekt) - justert for en realvekst på 2 % - på kr 2 889 mill. ved full effekt i 2015. Dette fører til en redusert skattekostnad (gevinst) på **kr 578 mill.** samme år.

4.3 Spesifisering av kostnadsvirkninger

Våre forutsetninger for beregningene av kostnadsvirkningene er følgende:

- Oppgradering av eksisterende kassaapparater for bokføringspliktige:
 - Antagelse av det finnes 90 000 kassaapparater i Norge
 - 80 % kan oppgraderes
 - PC-baserte løsninger: ca 70 % av markedet for kassaapparater
 - Rom /Flash baserte løsninger: ca 30 % av markedet for kassaapparater
 - Kostnad for PC-baserte: kr 5 000 per enhet
 - Kostnad for ROM/ Flash: kr 5 000 per enhet
- Anskaffelse av nye kassaapparater for bokføringspliktige:
 - Antagelse av det finnes 90 000 kassaapparater i Norge
 - 20 % av dem kan ikke oppdrageres men må fornyes.
 - PC-baserte løsninger: ca 70 % av markedet for kassaapparater
 - Rom /Flash baserte løsninger: ca 30 % av markedet for kassaapparater
 - Kostnad for PC-baserte: kr 30 000 per enhet
 - Kostnad for ROM/Flash: kr 20 000 per enhet
- Innmelding av kassaapparater for bokføringspliktige:
 - Antagelse at hver bokføringspliktig bruker en halvtime til innmelding av nytt/oppgradert kassaapparat
 - Det brukes i gjennomsnitt 1,5 Rom / Flash baserte løsninger per bokføringspliktig
 - Det brukes i gjennomsnitt 3 PC-baserte løsninger per bokføringspliktig
 - 40 000 bokføringspliktige
 - Halvparten av de bokføringspliktige bruker en ekstern regnskapsfører eller revisor (timepris: kr 1350)
 - Intern timepris på kr 300
 - Antagelse at alle kassaapparatene må skiftes/oppgraderes hvert tredje år, slik at bokføringspliktige må melde halvparten av sine kassaapparater hvert år
- Produkttilpasning for leverandørene:
 - Antagelse at det finnes 40 leverandører i Norge
 - PC-baserte løsninger: ca 70 % av markedet for kassaapparater
 - Rom /Flash baserte løsninger: ca 30 % av markedet for kassaapparater
 - Videreutvikling av kassaapparater koster kr 300 000 for en leverandør av PC-baserte kassaapparater og kr 300 000 for en leverandør av ROM/Flash kassaapparater
- Produkterklæring for leverandørene:
 - Antagelse av det brukes en halvtime time per system
 - 10 systemer per leverandører
 - 40 leverandører i Norge

- Intern timepris på kr 300
- Før regelverket trer i kraft må alle systemene erklæres (investeringskostnad)
- En femtedel av systemene er nye eller oppgradert hvert år og må erklæres (driftskostnader)

Tabellen på neste side sammenstiller kostnadsvirkninger ved tiltaket (unntatt kostnadsvirkninger for Staten som ennå ikke er kjent).

Tabell 3 Kostnadsvirkninger (tall i mill. kroner, 2012-kroner)

	År										
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1. Investeringskostnader											
1.1 Skattedirektoratet	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1.2 Bokføringspliktige	0,00	0,00	538,50	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1.2.1 Oppgradering av eksisterende kassaapparater			36,00								
1.2.2 Anskaffelse av nye kassaapparater			486,00								
1.2.3 Nye obligatoriske rutiner (melding om kassaapparater)			16,50								
1.3 Leverandørene av kassasystemer	0,00	12,00	0,06	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1.3.1 Produktilpasning (inkl. markedsføringskostnader)		12,00									
1.3.2 Produkterklæring til Skattedirektoratet via Altinn			0,06								
Sum 1. Investeringskostnader	0,00	12,00	538,56	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2. Driftskostnader											
2.1 Årlige drifts- og vedlikeholdskostnader for Skattedirektoratet	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2.2 Bokføringspliktige	0,00	0,00	0,00	5,05	5,15	5,25	5,36	5,47	5,57	5,69	5,80
2.2.1 Melding om nye kassaapparater				5,05	5,15	5,25	5,36	5,47	5,57	5,69	5,80
2.3 Leverandørene av kassasystemer	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
2.3.1 Produkterklæring til Skattedirektoratet via Altinn				0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Sum 2. Driftskostnader	0,00	0,00	0,00	5,06	5,16	5,27	5,37	5,48	5,59	5,70	5,81

4.4 Vurdering av ikke kvantifiserte virkninger

Forutsatt at flere næringsdrivende vil innberette omsetning, forventes det et bedre konkurranseforhold og et bedre omdømme for både de bokføringspliktige og leverandørene av kassasystemene etter at de nye bokføringsreglene blir implementert. For skattemyndighetene, vil tiltaket bety mer effektive kontroller, nye sanksjonsinntekter men også en økt innsats for å kontrollere etterlevelsen av de nye reglene ved innføringen.

Disse konsekvensene er vanskelig å kvantifisere og vil velger å vurdere dem kvalitativt, ved hjelp av pluss-minus-metodikken. Tabellen nedenfor sammenstiller nytte- og kostnadsvirkninger forårsaket av det nye regelverket.

Tabell 4 Ikke-verdsatte virkninger

Ikke-verdsatte virkninger ved nytt regelverk	Konsekvens
Bedre konkurranseforhold for næringsdrivende	+++
Bedre omdømme for bokføringspliktige	++
Bedre omdømme for leverandørene	++
Mer effektivt kontrollregime for kontantomsetning	+++
Redusert skattekostnad ved sanksjonsinntekter	+
Kontroll av etterlevelse ved innføringen	--

5 BEREGNE SAMFUNNSØKONOMISK LØNNSOMHET

Sammenstillingen av nytte- og kostnadseffekter gir det overordnede bildet.

Tabell 5 Verdsatte virkninger (tall i mill. kroner, 2012-kroner)

	År										
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1. Gevinster											
Redusert skattekostnad ved økt MVA innbetaling	0	140	285	437	445	454	463	473	482	492	501
Redusert skattekostnad ved økt innbetaling av virksomhetsinntekt	0	180	367	561	572	583	595	607	619	632	644
Redusert skattekostnad ved økt innbetaling av arbeidsgiveravgift	0	55	113	173	176	180	183	187	191	195	198
Redusert skattekostnad ved økt innbetaling av trygdeavgift	0	26	54	82	84	85	87	89	91	92	94
Redusert skattekostnad ved økt innbetaling av inntektskatt for personer (lønn)	0	61	123	189	193	196	200	204	209	213	217
Redusert skattekostnad ved økte avgifter ved redusert svindel	0	0	0	578	589	601	613	625	638	651	664
1. Sum gevinster	0	462	942	2 019	2 059	2 101	2 143	2 185	2 229	2 274	2 319
2. Kostnadsvirkninger											
Investeringskostnader	0	12	539	0	0	0	0	0	0	0	0
Drifts- og vedlikeholdskostnader	0	0	0	5	5	5	5	5	6	6	6
2. Sum kostnadsvirkninger ekskl. skattekostnad	0	12	539	5	5	5	5	5	6	6	6
Skattekostnad	0	2	108	1	1	1	1	1	1	1	1
3. Sum kostnadsvirkninger inkl. skattekostnad	0	14	646	6	6	6	6	7	7	7	7
Resultat før neddiskontering (1-3)	0	447	296	2 013	2 053	2 094	2 136	2 179	2 222	2 267	2 312
Neddiskontert årlig resultat	0	430	273	1 789	1 755	1 721	1 688	1 656	1 624	1 593	1 562
Netto nåverdi						14 091,57					

Tabellen viser at tiltaket om et nytt regelverk for kassasystemer har en positiv nåverdi på **Kr 14 092 mill.**

Allerede i 2013, overstiger gevinsteffektene kostnadseffektene pga av den store provenyeffekten det nye regelverket antas å ha. Dersom man kun beholder redusert skattekostnad grunnet økt provenyeffekten på MVA og inntektskatt for selskaper blir nåverdien: **kr 6 892 mill.**

6 SYNLIGGJØRE USIKKERHET

Grunnet en begrenset tilgang til data, finnes det en vesentlig usikkerhet ved beregningen av nåverdi for tiltaket Nytt regelverk for kassasystemer. De meste kritiske faktorene ved tiltaket er:

- Andel av unndratt omsetning pt
- Effekt av det nye regelverket på unndratt omsetning
- Effekt av det nye regelverket på svindel fra ansatte

Tabellene nedenfor viser hvordan nåverdien påvirkes av endringer i nøkkelfaktorene.

Endring i andelen av unndratt omsetning pt

Tabellen under viser variasjoner av nåverdien når andel av unndratt omsetning endres fra 10 % (vårt anslag i beregningen av nåverdi).

Andel av unndratt omsetning	Nåverdi (mill. kroner)
15 %	20 433,43
10 %	14 091,57
5 %	8 240,62
2,5 %	5 475,63

Endring i effekten av det nye regelverket på unndratt omsetning (andel av unndratt)

Tabellen under viser variasjoner av nåverdien når effekten på unndratt omsetning endres fra 50 % (vårt anslag i beregningen av nåverdi).

Effekt på unndratt omsetning	Nåverdi (mill. kroner)
75 %	19 541,74
50 %	14 091,57

30 %	9 731,44
20 %	7 551,37

Endring i effekten av det nye regelverket på svindel fra ansatte

Tabellen under viser variasjoner av nåverdien når effekten på unndratt svindel fra ansatte endres fra 50 % (vårt anslag i beregningen av nåverdi).

Effekt på svindel fra ansatte	Nåverdi (mill. kroner)
75 %	16 013,07
50 %	14 091,57
25 %	12 170,07
10 %	11 017,18

Resultatene i tabellene ovenfor viser svært varierende verdier for nåverdien av tiltaket. Det anbefales derfor å kvalitetssikre grunntallene som ble benyttet i regningene slik at usikkerheten i noen grad blir fjernet.

7 SAMLET VURDERING OG BETRAKTNINGER TIL INNFORINGSPLAN

Tross store usikkerhetsmomenter knyttet til beregningen av nåverdien, viser sensitivitetsanalysen at anslaget på nåverdien er signifikant positiv. Det nye regelverket som foreslås innført vil trolig være samfunnsøkonomisk lønnsomt og anbefales implementert.

Likevel, for å realisere gevinstene som er beskrevet i denne rapporten er det avgjørende at innføringen av det nye regelverket for kassasystemer i Norge blir fulgt opp ved at flere kontroller blir utført av skattemyndighetene. På denne måten blir incentivene til de bokføringspliktige til å etterfølge den nye loven og forskriften forsterket og effekten kan sikres.

Deltakerne på workshopene kom med innspill rundt innføring av et nytt regelverk.

Bokføringspliktige

Om samarbeidet mellom skattemyndighetene og bokføringspliktige

- **Kontroll og oppfølging** En løsning er standardisering av transaksjonslogg slik

	at denne kan analyseres med standard verktøy. Dessuten kan vaktbransjen effektivt og rimelig gjøre mange av denne typen kontroller.
<ul style="list-style-type: none">• Rapportering ifm mistanke om svart økonomi	Det bør etableres en løpende månedsrapportering for alle næringsdrivende. Analyseverktøyet fra skattemyndighetene vil rapportere unormale verdier som kan avvikshåndteres og være gjenstand for nærmere ettersyn.
<ul style="list-style-type: none">• Bistand / support ifm innføring av nytt regelverk	Programvareleverandørene må utvikle mekanismer i programvaren som gjør at korrekt forretningsførsel er naturlig og at omgåelse av regelverk blir vanskelig. Holdningskampanjer er bra, men "vanntette" systemer er enda bedre.

Leverandører

Om behovet for igangsetting av en holdningsskapende kampanje mot publikum

Meningene er delte i forhold til resultatet som en slik kampanje kan ha på holdningene til publikum. Skeptikerne tror at det er vanskelig å få sluttkunder til å ta ansvar for at butikkene skal følge forskriftene. Det forventes dessuten varierende resultater fra denne kampanjen mellom de ulike næringsbransjene.

En forutsetning for å lykkes vil være å informere både konsumentene og næringsdrivende i god tid før regelverket trer i kraft.

Andre innspill om mulige tiltak ved implementering av nytt regelverk, omfatter:

- Artikkelstyring for serveringsnæringer
- Presiseringer og veiledninger fra myndighetene for å unngå ulike tolkninger av regelverket
- Sertifiseringsstempler, markedsføring, veiledning til bokføringspliktige fra leverandørene
- Økt bruk av bankkort
- Betalingsterminaler må være en integrert del av kassasystemene

Om behov for økt samspill mellom skattemyndighetene og leverandørene (inkludert forhandlere, importører og produsenter av kassasystemer)

Det er stor enighet blant respondenter for et økt samspill. Leverandørene har spesielt behov for informasjon og opplæring rundt regelverket. De ønsker dessuten å hjelpe skattemyndighetene å få et bedre bilde av forskjellene som finnes mellom de ulike kassaapparater i markedet.

Dette samarbeidet kan ta modell på forumet som allerede er etablert i Sverige men også kan utvides

til å inkludere andre interessenter som for eksempel regnskapsførerne og revisorene.

8 VEDLEGG

8.1 Ordliste

Begrep	Beskrivelse
Betalingskort	Debetkort, kredittkort og faktureringskort
Bokføringspliktig	Næringsdrivende som er underlagte bokføringsreglene, som skal registrere og dokumentere kontantsalg med et kassaapparat
Leverandører	Menes den som selger eller tilbyr for salg, utleie eller utlån av kassasystem. Inkluderer forhandlere, importør, utviklere og leverandører av kassasystemer
Kassasystem	Kassaapparat eller annet elektronisk system for registrering av kontantsalg og som kan produsere salgskvittering
Kassaskuff	Oppbevaringsplass for betalingsmiddel som registreres i et kassasystem
Kassapunkt	Fysisk plassering av kassaapparat, terminal eller annet som er tilkoblet kassasystem og hvor betaling finner sted
Kontanter	Andre betalingsmidler enn betalingskort
Kontantsalg	Salg av varer og tjenester der kjøpers betalingsforpliktelse overfor selger gjøres opp ved levering, ved bruk av betalingskort eller kontanter som betalingsmiddel
Kontantomsetning	Se kontantsalg
NACE	NACE er et internasjonalt kodesystem for bransjer som benyttes innenfor EU. En fullstendig oversikt over bransjekoder iht. NACE utgis i Norge av Statistisk sentralbyrå og kan søkes på http://www.ssb.no/emner/10/01/nace/ .
Næringsgrupper	SSB's inndeling av virksomheter etter NACE koder.
SSB	Statistisk Sentralbyrå
SSØ	Senter for statlig økonomistyring

8.2 Næringsgrupperinger med undergrupperinger

Undergrupperinger for aktuelle næringsgrupper	NACE
Agentur- og engroshandel, unntatt med motorvogner, herunder;	46
•46.1 Agenturhandel	
•46.2 Engroshandel med jordbruksråvarer og levende dyr	
•46.3 Engroshandel med nærings- og nytelsesmidler	
•46.4 Engroshandel med husholdningsvarer og varer til personlig bruk	
•46.5 Engroshandel med IKT-utstyr	
•46.6 Engroshandel med andre maskiner og annet utstyr	
•46.7 Engroshandel med spesialisert vareutvalg ellers	
•46.9 Uspesifisert engroshandel	
Detaljhandel, unntatt med motorvogner, herunder	47
•47.1 Butikkhandel med bredt vareutvalg	
•47.2 Butikkhandel med nærings- og nytelsesmidler i spesialforretninger	
•47.3 Detaljhandel med drivstoff til motorvogner	
•47.4 Butikkhandel med IKT-utstyr i spesialforretninger	
•47.5 Butikkhandel med andre husholdningsvarer i spesialforretninger	
•47.6 Butikkhandel med bøker, musikkartikler og andre fritidsartikler i spesialforretninger	
•47.7 Annen butikkhandel i spesialforretninger	
•47.8 Torghandel	
•47.9 Detaljhandel utenom utsalgssted	
Overnattingsvirksomhet, herunder;	55
•55.1 Hotellvirksomhet	
•55.101 Drift av hoteller, pensjonater og moteller med restaurant	
•55.102 Drift av hoteller, pensjonater og moteller uten restaurant	
•55.2 Drift av vandrerhjem og ferieleiligheter	
•55.201 Drift av vandrerhjem	
•55.202 Drift av ferieleiligheter	
•55.3 Drift av campingplasser og turisthytter	
•55.301 Drift av campingplasser	
•55.302 Drift av turisthytter	
•55.9 Annen overnatting	
•55.900 Annen overnatting	
Serveringsvirksomhet, herunder	56
•56.1 Restaurantvirksomhet	
•56.101 Drift av restaurant og kafeer	
•56.102 Drift av gatekjøkken	
•56.2 Cateringvirksomhet og kantiner drevet som selvstendig virksomhet	

•56.210 Cateringvirksomhet	
•56.290 Kantiner drevet som selvstendig virksomhet	
•56.3 Drift av barer	
•56.301 Drift av puber	
•56.309 Drift av barer ellers	
Annen personlig tjenesteyting	96
• 96.01 Vaskeri- og renserivirksomhet	
• 96.02 Frisering og annen skjønnhetspleie	
• 96.03 Begravelsesbyråvirksomhet og drift av kirkegårder og krematorier	
• 96.04 Virksomhet knyttet til kroppspleie og fysisk velvære ² (ikke treningssentre)	
• 96.09 Personlig tjenesteyting ikke nevnt annet sted	

9 REFERANSER

- NOU 2009:4 Tiltak mot skatteunndragelser, utredning fra Skatteunndragelsesutvalget oppnevnt ved kongelig resolusjon 1. juni 2007, avgitt til Finansdepartementet 24. februar 2009
- R109/2005, behandling av kalkulasjonsrente, risiko, kalkulasjonspriser og skattekostnad i samfunnsøkonomiske analyser, Finansdepartement
- Gjennomgang av bokføringsregelverket – Forslag fra Bokføringsstandardstyret. Delrapport I Godkjenningsordning for kassasystemer (2008), Norsk Regnskapsstiftelse
- Measurement of the non-observed economy: a handbook (2002), OECD.
- Vurdering av den svenske godkjenningsordningen for kassaapparater, intern rapport unntatt offentlighet, prosjektrapport (2010), Skattedirektoratet
- Svart økonomi i utelivbransjen – et samarbeidsprosjekt mellom: skatt øst, Oslo kommune, NHO Reiseliv og Oslo Politidistrikt (2008)
- Konsumenterna kan skapa schysst konkurrens och minska skattefelet (2011), Skatteverket