

EDAG - Elektronisk Dialog med Arbeidsgivere

Rapport fra arbeidsgruppen

Forslag til ny ordning



Innhold

1	Innledning og sammendrag	5
1.1	Innledning	5
1.2	Sammendrag	5
1.3	Arbeidsgruppens anbefaling	8
2	Bakgrunn	8
3	Gjennomføring av forprosjektet	10
4	Overordnet beskrivelse av dagens ordninger	11
4.1	Noen fakta om arbeidsgivermassen	11
4.2	Dagens ordninger på skatteområdet	12
4.3	Arbeids- og velferdsetatens område	13
4.4	Statistikkområdet	14
5	Erfaringer fra andre land	15
5.1	Danmark - eIndkomst	15
5.1.1	Kort beskrivelse av ordningen	15
5.1.2	Overordnede erfaringer	16
5.1.3	Generelle læringspunkter	16
5.1.4	Læringspunkter til utviklings- og driftsfasen	17
5.2	Nederland	17
6	Beskrivelse av EDAG	18
6.1	Innledning	18
6.2	Overordnet beskrivelse av den nye ordningen	18
6.3	Ordningen sett fra arbeidsgiver og andre oppgavepliktige	19
6.3.1	Hvem skal levere EDAG-oppgaver	19
6.3.2	Innhold i EDAG-oppgaven	19
6.3.3	Frist for levering av oppgave	22
6.3.4	Innlevering av oppgaver – bruk av mottakssentral	23
6.3.5	Korrigeringsfrist for leverte oppgaver	25
6.3.6	Betalingsfrist for forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift	26
6.3.7	Når en oppgave anses som levert	27
6.3.8	Sanksjonering	27
6.3.9	Tilpasning av bokføringsregler til nye oppgaver	27
6.4	EDAG sett fra mottaker av lønn, pensjon mv.	28
6.5	Etatenes bruk av informasjon	28
6.5.1	Tilgang til EDAG-opplysninger	28
6.5.2	Bruk av informasjon fra EDAG på skatte- og avgiftsområdet	29
6.5.3	Bruk av informasjon fra EDAG på arbeids- og velferdsområdet	30
6.5.4	Opplysninger fra EDAG som grunnlag for statistikk	31
6.6	Fellesfunksjoner for EDAG	32
6.7	Ny ordning med elektronisk skattekort	34
6.8	Regelverksendringer for forenkling av prosesser hos arbeidsgiver	35
6.8.1	Grunnlag for fordelsbeskatning - elektroniske kommunikasjons tjenester	35
6.8.2	Arbeidsgiveravgift på beløp under grensen for oppgaveplikt	36
6.8.3	Refusjon av arbeidsgiveravgift knyttet til sykepenges	37
6.9	Forslag til elementer for videre utredning	37
6.9.1	Ny ordning for utleggstrekk	37
6.9.2	Tjenestepensjonsområdet	38
6.9.3	Opplysninger om utbetaling til næringsdrivende	38

6.9.4	Utenlandske arbeidstakere.....	38
6.9.5	Annen innhenting av informasjon fra arbeidsgiver til NAV og SSB.....	38
7	Juridisk vurdering av EDAG	39
7.1	Innledning.....	39
7.2	Rettslig regulering	40
7.3	EDAG-lovens formål	41
7.3.1	Formålet med EDAG	41
7.4	Hvem skal levere oppgave	42
7.4.1	Innledning.....	42
7.4.2	Gjeldende rett	42
7.4.3	Arbeidsgruppens vurderinger og forslag.....	44
7.4.4	Forholdet til ligningsloven § 6-14.....	46
7.4.5	Forslag til lovbestemmelse.....	47
7.5	Hvilke opplysninger skal innrapporteres i ordningen?	47
7.5.1	Innledning.....	47
7.5.2	Gjeldende rett	47
7.5.3	Arbeidsgruppens vurderinger og forslag.....	50
7.5.4	Forslag til lovbestemmelse.....	53
7.5.5	Forslag til elementer som bør inngå i forskrift.....	53
7.5.6	Endringer i særlovgivningen mv.	54
7.6	Frist for innlevering av EDAG-oppgave.....	56
7.6.1	Innledning.....	56
7.6.2	Gjeldende rett	56
7.6.3	Arbeidsgruppens vurderinger og forslag.....	58
7.6.4	Forslag til lovbestemmelse.....	66
7.7	Arbeidsgiveravgift.....	67
7.7.1	Innledning.....	67
7.7.2	Gjeldende rett	67
7.7.3	Beløpsgrense for lønnsoppgaveplikt – sammenheng med arbeidsgiveravgift.	69
7.7.4	Regler om soneplassering.....	72
7.7.5	Unntak for ambulerende virksomhet og arbeidsutleie	73
7.7.6	Tilskudd til pensjonsordninger.....	74
7.7.7	Beregning av fribeløp.....	76
7.8	Forfallsfrist for betaling av forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift.....	76
7.8.1	Innledning – generelt om forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift	76
7.8.2	Gjeldende rett	77
7.8.3	Rettslig vurdering og konsekvenser av arbeidsgruppens forslag	78
7.9	Innleveringsmåten	78
7.9.1	Regulering av hvor og hvordan EDAG-oppgaven skal gis.....	78
7.10	Ansvar for fellesfunksjoner og behandlingsansvar	79
7.10.1	Forslag om at ansvaret for fellesfunksjoner tillegges Skattedirektoratet	79
7.10.2	Forslag om at Skattedirektoratet er behandlingsansvarlig for personopplysninger som behandles i forbindelse med ivaretagelse av fellesfunksjoner .	79
7.11	Taushetsplikt om opplysninger samlet inn gjennom EDAG.....	81
7.12	Tilgang til EDAG-opplysninger.....	82
7.13	Inntektsmottakers rettigheter – herunder innsynsrett i egne opplysninger	83
7.14	Sanksjoner	84
7.14.1	Innledning.....	84
7.14.2	Gjeldende rett	85
7.14.3	Arbeidsgruppens vurderinger og forslag.....	86

7.14.4	Forslag til lovbestemmelse.....	93
7.15	Personvern.....	93
7.15.1	Innledning.....	93
7.15.2	Personvernaspktene ved foreslått ordning.....	94
7.15.3	Ivaretagelse av grunnleggende personvernprinsipper i EDAG.....	95
7.16	Forslag til endringer i øvrige lover på bakgrunn av	99
7.16.1	Skattebetalingsloven § 5-11 Oppgave over forskuddstrekk.....	99
7.16.2	Skattebetalingsloven § 10-10 første ledd Forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift 100	
7.16.3	Skattebetalingsloven § 14-5 annet ledd, Gjennomføring av utleggstrekk	100
7.16.4	Ligningsloven § 6-2 Om lønnsoppgave m.v.	101
7.16.5	Folketrygdloven § 24-3 Arbeidsgiverens plikter	101
7.16.6	Folketrygdloven § 24-4 Fastsetting og innkreving av avgifter	101
8	Overgang til ny ordning.....	102
9	Konsekvensutredning.....	104
9.1	Innledning.....	104
9.2	Konsekvenser for arbeidsgivere	105
9.2.1	Hovedmomenter fra PwCs konsekvensutredning	105
9.2.2	Oppsummering konsekvensvurdering for arbeidsgivere.....	109
9.3	Konsekvenser for inntektsmottakere	110
9.3.1	Forbedret tjenestetilbud.....	110
9.3.2	Konsekvenser for personvernet.....	110
9.4	Konsekvenser på skatte- og avgiftsområdet.....	111
9.4.1	Regelendringer og iverksetting av skattevedtak.....	111
9.4.2	Forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift.....	112
9.4.3	Innkreving av skatt og arbeidsgiveravgift.....	113
9.4.4	Virkninger for skattekreditorene	113
9.4.5	Selvangivelse, likning og skatteoppgjør.....	113
9.4.6	Etablering av fellesfunksjon for EDAG	113
9.4.7	Administrative konsekvenser for Altinn	114
9.4.8	Administrative konsekvenser for de kommunale skatteoppkreverne	114
9.4.9	Administrative konsekvenser for Skatteetaten	115
9.4.10	Oppsummering konsekvenser på skatte- og avgiftsområdet.....	116
9.5	Konsekvenser for NAV	117
9.5.1	Konsekvenser for NAVs tjenester.....	117
9.5.2	Administrative konsekvenser	119
9.5.3	Muligheter som åpner seg ved EDAG	120
9.6	Konsekvenser for SSB	121
9.6.1	Sluttprodukter når EDAG er i produksjon	121
9.6.2	Administrative konsekvenser - kvantifiserbare effekter	124
9.7	Prosjektgjennomføring og etablering av felles funksjoner	124
9.8	Vurdering av regelverksendringer og videre utredninger	126
9.8.1	Grunnlag for fordelsbeskatning (EKOM)	126
9.8.2	Grunnlaget for arbeidsgiveravgift	127
9.8.3	Refusjon av arbeidsgiveravgift knyttet til sykepenges	127
9.8.4	Utleggstrekk gjennom skattekortet.....	127
	Vedlegg 1: Struktur og innhold i EDAG-oppgaven	128
	Vedlegg 2: Samlet lovforslag EDAG-lov	131

1 Innledning og sammendrag

1.1 Innledning

Arbeidsgruppen i forprosjektet for Elektronisk Dialog med Arbeidsgivere (EDAG) legger med dette frem sitt forslag. Forslaget går ut på å innføre en ny felles ordning som omfatter arbeidsgivers rapportering til tre offentlige etater innen området ansettelser, lønn og trekk. Det er en oppfølging av en forstudierapport som ble ferdigstilt i 2009. Denne rapporten bruker forkortelsen EDAG som foreløpig arbeidstittel for å benevne både den nye ordningen og prosjektet.

Denne rapporten gir en kort omtale av dagens ordninger på dette området, foreslår innhold i en ny felles ordning, kommer med forslag til hvordan en ordning kan lovreguleres og gir en vurdering av samfunnsmessig og administrative konsekvenser av forslaget.

Svært mange vil berøres på ulike måter av det forslaget som presenteres. Intensjonen med denne rapporten er at etatene og departementene skal kunne bruke den som et underlag for å innhente synspunkter fra de som berøres. Intensjonen har vært å beskrive ordningen på en slik måte at de som berøres av den vil ha et godt grunnlag for å vurdere virkninger for egen del.

Rapportens kapittel 2 og 3 gir henholdsvis en kort bakgrunn for EDAG og hvordan arbeidet i forprosjektet er gjennomført. Kapittel 4 redegjør nærmere for arbeidet i forprosjektet. Kapittel 5 redegjør for status og erfaringer fra tilsvarende ordninger i andre land. Kapittel 6 presenterer forslaget til ny ordning, med mulige alternativer. Kapitlet presenterer også noen forslag til ytterligere endringer i regelverket som bør vurderes før, eller i tilknytning til innføringen, for å understøtte ordningen. Kapittel 7 oppsummerer gjeldende rett på berørte områder og gir forslag til regelverk for den nye ordningen. Kapittel 8 gir en kort vurdering av overgangen til en ny ordning. Antatte konsekvenser for arbeidsgivere ved innføring av EDAG er vurdert av ekstern leverandør som har levert en separat rapport. Hovedkonklusjoner fra denne rapporten er oppsummert i kapittel 9. Vedlegg 1 og 2 beskriver henholdsvis oppbygning av EDAG-oppgaven og forslaget til EDAG-lov.

1.2 Sammendrag

Denne rapporten foreslår en ny felles ordning for arbeidsgivers rapportering til og kommunikasjon med Skatteetaten, Arbeids- og velferdsetaten (NAV) og Statistisk sentralbyrå (SSB) angående ansettelser, lønn og trekk. Ut over de tre etatene har også Brønnøysundregistrene vært involvert i arbeidet. I dag rapporterer arbeidsgivere til dels overlappende opplysninger separat til de tre etatene, og til ulike tidspunkter, og EDAG har til hensikt å samle alle opplysningene i en samlet oppgave som innrapporteres i takt med arbeidsgivernes prosesser.

Ordningen har tre hovedbegrunnelser:

- Den er ledd i et systematisk arbeid for å redusere arbeidsgivernes oppgavebyrde overfor det offentlige
- Den skal bidra til økt effektivitet og bedre oppgaveløsning i etatene
- Den skal legge grunnlag for bedre tjenester fra det offentlige overfor inntektsmottakere og arbeidsgivere

Konsulentfirmaet PricewaterhouseCoopers (PwC) har gjennomført en uavhengig undersøkelse av antatte virkninger for arbeidsgivere ved innføring av den foreslåtte

ordningen. PwCs rapport konkluderer med at den nye ordningen kan gi årlige besparelser i form av redusert tidsbruk hos arbeidsgiverne tilsvarende en verdi på minst 500 millioner kroner. Dette estimatet er på linje med de overordnede effektiviseringene som ble gjort i den tidligere gjennomførte forstudien.

Innføring av EDAG vil bidra til å forenkle prosesser i de respektive etater gjennom at flere av innrapporteringsordningene bortfaller. Oppfølging av manglende eller feil oppgaveinformasjon skal skje koordinert, med en felles førstelinje for tilbakemelding til arbeidsgiver. Andre effekter vil kunne være:

- Bedre kvalitet på inntektsopplysninger ved at data innhentes nær opp til de prosesser der data oppstår.
- Tilgang til oppdaterte inntektsdata vil bidra til redusert behandlingstid i saker der det er behov for slike data.
- Synergivirkning på kontrollsiden ved at de samme inntektsopplysninger vil benyttes både for beskatning og for fastsettelse av grunnlag for ytelser.
- Grunnlag for bedre digitale tjenester ("digitalt førstevalg") ved at oppdaterte opplysninger om inntekt og trekk allerede er kjent av etatene. Dette gjelder f.eks. ved søknad om endring av skattekort (årlig behandles ca. 1 million endringssøknader).

Den informasjon en arbeidsgiver avgir om den enkelte lønnstaker vil gjøres tilgjengelig for lønnstakeren i aktuelle portaltjenester fra etatene. Ordningen åpner også mulighet for å legge om måten utleggstrekk gjennomføres på, blant annet slik at arbeidsgiver ikke vil informeres om årsaken til et utleggstrekk. Arbeidsgruppen har imidlertid ikke utredet dette i detalj.

Løpende informasjon fra arbeidsgiver åpner nye muligheter for å arbeide systematisk med kvalitetsforbedring av opplysningene gjennom inntektsåret. Danmark innførte en lignende ordning i 2008 kalt eIndkomst. Der har en hatt klare indikasjoner på at lønnsopplysningene blir mer korrekte med en slik ordning, blant annet ved at antall rettelser i lønnsopplysninger i selvangivelsen har blitt redusert etter innføringen.

Sett fra arbeidsgivers side vil det innføres en ny oppgave som erstatter en lang rekke av de oppgaver arbeidsgiver i dag må avgi. Dette illustreres ved følgende figur:



Figur 1-1: Skjemaer som vil inngå i en samlet EDAG-oppgave. Oppgjørslisten for utleggstrekk og grunnlag pensjonstilskudd er ikke en del av løsningen men foreslås nærmere utredet

Følgende prinsipper ligger til grunn for EDAG:

- Arbeidsgiver skal kunne gi informasjon om ansatte, lønn og trekk tilpasset egne prosesser og hendelser, tilrettelagt der informasjonen oppstår
- Arbeidsgiver skal ikke måtte gjenta rapportering av informasjon som allerede er gitt
- Informasjon skal så langt som mulig ta utgangspunkt i begreper arbeidsgiver selv har nytte av for administrative formål og med sikte på å unngå etatsspesifikke begrepsdefinisjoner

Ordningen er basert på at kommunikasjonen med arbeidsgivere i all hovedsak skal foregå elektronisk. Erfaringer fra den liknende ordningen i Danmark er at etter ett års drift benyttet mindre enn 1 prosent av alle arbeidsgivere papirblankett, og disse arbeidsgiverne stod for mindre enn 0,1 prosent av det samlede antall lønnstakere. 97 prosent av de lønns- og trekkoppgaver som mottas av Skatteetaten i Norge er i dag på elektronisk form. Det store flertallet av disse oppgavene leveres direkte fra fagsystemer hos arbeidsgivere eller regnskapsførere.

For arbeidsgivere som ikke bruker fagsystem, vil det gjøres tilgjengelig en portaltjeneste for levering av oppgaver over internett. For private arbeidsforhold foreslås det å åpne mulighet for å levere oppgaver på papir. For private arbeidsgivere vil EDAG fortone seg ganske lik dagens ordning med forenklet innrapportering for private arbeidsforhold.

Dagens lønns- og trekkoppgaver leveres etter utløpet av inntektsåret. EDAG-oppgavene skal leveres allerede fra starten av inntektsåret. De store arbeidsgiverne og etatene vil være avhengige av godt tilrettelagte elektroniske løsninger for å produsere, levere, motta og behandle EDAG-oppgaver. Tilrettelegging og produksjonssetting av løsningene vil ta tid. EDAG vil dermed innebære at regelendringer som medfører systemendringer hos arbeidsgiverne og i etatene vil kreve lenger administrativ iverksettingstid enn i dag.

Felles innhenting av opplysninger til de tre etatene forutsetter etablering av felles funksjoner for å ivareta helheten i ordningen. Skatteetaten vil være den klart største bruker av den informasjonen som innhentes og det foreslås at Skatteetaten får ansvaret for disse felles-funksjonene. Elektronisk kommunikasjon med arbeidsgivere er forutsatt løst gjennom tjenester i Altinn. Altinn er også planlagt benyttet for distribusjon av data fra EDAG-databasen til de øvrige etater.

EDAG innebærer en stor omlegging av rutinene på lønnsområdet, noe som også innebærer risiko. Lønnsutbetalingen er en kritisk prosess der selv små forstyrrelser gir store samfunns-messige virkninger. Lønnsområdet utgjør også det viktigste av skattefundamentene, med tilhørende store pengestrømmer. Informasjonsaktiviteter og samspill med berørte parter og deres interesseorganisasjoner vil være avgjørende for overgangen. Godt samarbeid med regnskapsførere, lønssentraler og revisorer er avgjørende for å sikre en god overgang til nye rutiner hos arbeidsgiverne. Ordningen må tilrettelegges i alle lønssystemer. Dette vil kreve godt samarbeid med leverandørene av slike systemer.

Kapittel 6 beskriver en mulig utforming av en ny ordning basert på dagens regler for fastsetting av skatter og avgifter og for ytelser. I kapittel 6.8 har arbeidsgruppen omtalt et par områder der gruppen anbefaler at reglene på skatteområdet tilpasses til den nye ordningen, dette for å unngå at ordningen på disse områdene skal gi merarbeid for arbeidsgivere.

EDAG vil legge grunnlag for at innkrevingsmyndighetene i en neste fase kan gå over til en ny rutine for utleggstrekk.. Som ledd i ordningen med tjenstepensjoner innhenter pensjonsselskapene opplysninger fra arbeidsgiverne om grunnlag for pensjonstilskudd og premier. Det kan være fordeler for arbeidsgiver ved at informasjonsinnhenting til pensjonsselskapene blir koordinert med innhenting gjennom EDAG. Disse to områdene foreslås videre utredet som egen sak, og de er nærmere omtalt i kapittel 6.9.

1.3 Arbeidsgruppens anbefaling

Arbeidsgruppen anbefaler at EDAG blir innført i tråd med forslaget, og at ordningen lovreguleres gjennom en særskilt lov. Forslaget vil innebære forenklinger og besparelser både for arbeidsgiverne og de berørte etatene. Forslaget vil bidra til å oppfylle Regjeringens handlingsplan for å redusere næringslivets administrative kostnader ved etterlevelse av offentlige informasjonskrav. Arbeidsgruppen har identifisert noen bestemmelser i regelverket på skatte- og avgiftsområdet som gruppen mener det er god grunn til å vurdere nærmere i sammenheng med innføring av EDAG.

2 Bakgrunn

Næringslivet har betydelige administrative kostnader knyttet til etterlevelse av lovpålagte krav om informasjon. En omfattende kartlegging i regi av Nærings- og Handelsdepartementet fra 2006, estimerer den samlede kostnaden å være om lag 2,5 prosent av BNP eller i overkant av 54 milliarder kroner pr. år. I tillegg kommer belastningen for offentlige virksomheter. Utviklingen i de administrative kostnadene fra 2006 til ultimo 2009 viser en marginal samlet reduksjon. Samlet kostnad ved innrapporteringskrav til myndigheter via skjemaer eller andre kanaler er vurdert til om lag 15 milliarder kroner pr. år.

Regjeringen legger stor vekt på forenklinger for næringslivet. Kapittel 4 om næringslivs-politikk i ”Regjeringens politiske plattform for perioden 2009 – 2013” viser til videreføring av arbeidet med å redusere bedriftenes rapporteringsutgifter, og generelt til bedring av rammebetingelsene, spesielt for små og mellomstore bedrifter gjennom forenklinger:

”Regjeringen legger stor vekt på å redusere næringslivets administrative kostnader ved etterlevelse av offentlige informasjonskrav. Dette framgår blant annet av regjeringens handlingsplan ”Et enklere Norge 2005-2009: Forenkling og tilrettelegging for næringslivet” og ”Eit informasjonssamfunn for alle” (Stm 17 2006-07), samt i ”eNorge 2009, det digitale spranget” og ”Tid til nyskapning og produksjon, En handlingsplan for å redusere bedriftenes kostnader” (NHD, august 2008).

En vesentlig andel de administrative kostnadene for næringslivet er knyttet til rollen som arbeidsgivere. I dag avgis mye av de samme opplysningene fra arbeidsgiver til flere forskjellige offentlige instanser. I mange tilfeller (søknader, hendelser mv.) blir også den enkelte lønnstaker bedt om å dokumentere samme type informasjon til ulike deler av forvaltningen. Informasjon gis til ulik tid, på ulikt detaljeringsnivå og med ulik form for tilbakemelding til arbeidsgivere og lønnstakere. Samtidig er mye kommunikasjon fortsatt papirbasert. En utredning gjort av Brønnøysundregistrene for NHD (BRREG, mars 2008) indikerer at det kan være et betydelig potensial i bedre løsninger på dette området.

Det har i løpet av de seinere år vært gjennomført flere utredninger om mulighetene for å forenkle myndighetenes samspill med arbeidsgivere. En felles forstudie i regi av NAV, SKD, SSB og Brønnøysundregistrene ble innledet i januar 2009. Her samarbeidet etatene med

representanter for arbeidsgivere og regnskapsførere for å skissere en ny ordning med konsolidert innrapportering av opplysninger knyttet til lønn, ansettelser og trekk.

Forstudien ble avsluttet med en rapport den 19. november 2009. Rapporten ble gjort offentlig tilgjengelig med mulighet for interessenter til å gi kommentarer. Kommentarene var gjennomgående positive. Forstudien med de innkomne kommentarene har vært basis for arbeidet i forprosjektet.

Forstudien er fulgt opp gjennom et forprosjekt fra januar 2010, jf. også omtale i Prop. 1 S (2009-2010) til Stortinget. Det foreliggende dokumentet er utarbeidet i dette forprosjektet i et samarbeid mellom de berørte etatene.

I Danmark ble det i 2008 innført en lignende ordning, kalt eIndkomst. Erfaringene fra Danmark tilsier at en slik ordning kan gi betydelige gevinster også i Norge. I Sverige er det igangsatt en offentlig utredning av en sammenlignbar ordning, en innstilling fra denne utredningen skal komme i 2011.

Rapporten fra forstudien skisserte en ordning der arbeidsgiver avgir ett sett med opplysninger om hver enkelt ansatt ved hver avlønning. Disse opplysningene erstatter en rekke av de ordninger for innhenting av informasjon etatene har på området i dag. Forprosjektet følger opp forslaget i forstudien, men har lagt til grunn at overgang til elektronisk skattekort, som skissert i forstudien, vil være gjennomført som separat prosjekt allerede før innføring av EDAG. Tiltakene kan teknisk realiseres uavhengig av hverandre, men er i praksis tett knyttet sammen da begge griper direkte inn i arbeidsgiveres lønnsprosesser. Det vil fortone seg ulogisk for arbeidsgiver om tiltakene ikke harmoniseres.

Forprosjektet har videre lagt til grunn at en ny ordning for utleggstrekk, som skissert i forstudien, må behandles i en særskilt utredning, og at dette eventuelt vil bli en utvidelse etter at ordningen er innført.

Basert på foreløpige antakelser indikerte forstudien et mulig potensial for årlige besparelser hos arbeidsgiverne på i størrelsesorden 500 millioner kroner, og en utvidet analyse utført av PwC i 2010 understøttet dette. For å utløse et slikt potensial henviste forstudien til en rekke forutsetninger som måtte ivaretas i gjennomføringen. Dette omfattet blant annet:

- Regelverket på berørte områder må tilpasses.
- Innføringen vil medføre at en rekke prosesser, rutiner og systemer både hos arbeidsgiverne og i etatene tilrettelegges på en godt koordinert måte.
- Etatene må samarbeide nært med arbeidsgiverne og med deres leverandører på lønnsområdet: lønssentraler, regnskapsførere og systemleverandører mfl.
- Det må etableres varige felles funksjoner for å ivareta helheten i ordningen.

Disse forutsetningene er søkt fulgt opp i arbeidet i forprosjektet.

3 Gjennomføring av forprosjektet

Forprosjektet har som mandat å utarbeide et forslag til en ny ordning med utgangspunkt i skissen fra forstudien, inkludert forslag til nødvendige regelendringer og en vurdering av samfunnsmessige og administrative konsekvenser.

Kommentarene til forstudierapporten har vært et viktig grunnlag for å legge til rette for en ordning som realiserer formulerte mål og ambisjoner. Arbeidsgruppen har underveis diskutert problemstillinger og mulige løsninger med arbeidsgivere, regnskapsførere og leverandører av lønnsystemer. Det har vært flere informasjons- og avklaringsmøter med representanter for disse gruppene. Arbeidsgruppen har også søkt å dra nytte av erfaringer fra innføring av eIndkomst i Danmark i 2008.

Arbeidet i forprosjektet har vært organisert med en felles styringsgruppe med deltakelse fra ledelsen i de tre etatene, fra Brønnøysundregistrene og fra Direktoratet for Forvaltning og IKT (DIFI). Leder for styringsgruppen og prosjektledelsen for arbeidet har vært lagt til Skattedirektoratet, med etatsvise prosjektgrupper som har stått for delleveranser innen hver enkelt etats område.

Forprosjektet har tre hovedleveranser:

- Forslag til informasjonsmodell for den nye ordningen. Dette er en beskrivelse av informasjonsinnholdet i en ny felles oppgave fra arbeidsgivere, inkludert dataflyt og bruk av informasjon i den enkelte etat. Dette arbeidet har blant annet inkludert harmonisering av de begreper som brukes i etatene innen dette området. Vedlegg 1 til denne rapporten gir en kort oversikt over innholdet i den nye oppgaven.
- Forslag til innhold i den nye ordningen inkludert forvaltningsmodell, forslag til regelverk og vurdering av konsekvenser. Resultatet av dette arbeidet er oppsummert i denne rapporten.
- Forslag til prosjektstyringsunderlag for et hovedprosjekt, med hovedleveranser, kostnadsestimater og plan for gjennomføring og gevinstrealisering. Resultatet fra dette arbeidet vil oppsummeres i en samlet plan for innføring av EDAG i løpet av første halvår 2011.

Første versjon av en felles informasjonsmodell, med harmoniserte begreper, ble utarbeidet gjennom en serie arbeidsmøter og avklaringsaktiviteter i løpet av første halvår 2010. Det var tidlig enighet om at den informasjonen etatene ber om i stor grad er sammenfallende. Spesielt tre områder har vært krevende å samordne:

- Hvordan opplysninger om den tidsperiode informasjonen referer til skal angis
- En omforent inndeling av lønn i ulike lønnskomponenter
- Felles begreper for å angi arbeidstid

Informasjonsmodellen, med oversikten over bruken av informasjon i etatene, var så grunnlag for en skisse til forvaltningsmodell med skisse til hvordan samarbeidet mellom etatene om ordningen burde legges opp.

Det juridiske utredningsarbeidet startet med utarbeiding av en fullstendig oversikt over gjeldende regelverk på berørte områder. Deretter ble det gjennomført en vurdering av hvordan rettsreglene for den nye ordningen burde utformes, med vurdering av mulige alternativer.

Etatene så det som viktig å få en uavhengig vurdering av antatte virkninger for arbeidsgivere ved å innføre en ordning som ble skissert. Det ble derfor engasjert en ekstern leverandør for å gjennomføre en egen utredning av forventede virkninger for arbeidsgiver. Denne utredningen foreligger som en selvstendig rapport. Hovedkonklusjoner fra utredningen er oppsummert i kapittel 9 i denne rapporten.

Prosjektstyringsunderlag for gjennomføring av et hovedprosjekt er under utarbeidelse og er planlagt ferdigstilt i løpet av første halvår 2011. Hovedprosjektet vil da brytes opp i nærmere definerte delleveranser som hver for seg estimeres mht. tid og kostnad og som legges inn i en samlet gjennomføringsplan. Dette arbeidet vil samtidig gi bedre underlag for å vurdere administrative virkninger i driftsfasen.

Forprosjektet er planlagt avsluttet medio 2011, og skal da ha fremarbeidet et komplett underlag for beslutning om eventuell start av hovedprosjektet.

4 Overordnet beskrivelse av dagens ordninger

De tre etatene som har deltatt i dette forprosjektet står for det aller meste av innhenting av opplysninger om ansettelser og lønn fra arbeidsgivere. Etatene innhenter opplysninger som i stor grad er sammenfallende.

Kravene til informasjon har utviklet seg over tid som følge av innføring og løpende tilpasning av regelverk til politiske vedtak. De viktigste ordningene der slik informasjon innhentes har historiske røtter tilbake til:

- Utvikling av skattebetalingsordningen – med ”skatt av årets inntekt” fra 1957 – og med den terminoppgaver og lønns- trekkoppgaver. Oppgavene er seinere tilpasset bruk av opplysninger fra oppgavene direkte i selvangivelsen.
- Innføringen av folketrygd fra 1967 og inkludert ordningen med arbeidsgiveravgift / trygdeavgift. Seinere med etablering av arbeidstaker/arbeidsgiverregisteret (Aa-registeret), som også danner grunnlag for sysselsettingsstatistikken.
- Utviklingen av kravene til lønnsstatistikker – inkludert krav som følge av at SSB overtok ansvaret for utarbeiding av lønnsstatistikk som basis for lønnsforhandlingene mellom partene i arbeidslivet.

Dagens innhenting av informasjon skjer gjennom et sett ulike rutiner som først og fremst er tilpasset etatenes behov for informasjon, i mindre grad arbeidsgivers egne rutiner. Informasjonen er til dels overlappende og gis på ulike aggregeringsnivåer, og til ulike tider. Noe informasjon skal gis periodevis og avgis til faste frister, annen informasjon avgis når det har oppstått en spesifikk hendelse. Dokumentasjon av dagens informasjonskrav til arbeidsgiver på hvert av områdene er tilgjengelig på de respektive etaters nettsider.

Opplysninger om ansettelser brukes av mange statlige og kommunale myndigheter ut over disse tre etatene. Mange av disse har i dag tilgang til opplysninger fra Aa-registeret, i tillegg vil lønnstaker ofte bli bedt om å dokumentere inntekt ved å framlegge kopi av lønnsslipp.

4.1 Noen fakta om arbeidsgivermassen

Etatene legger litt ulike definisjoner til grunn mht. hva som forstås med begrepet ”arbeidsgiver” og begrepene ”ansatt”/”arbeidstaker”/”lønnstaker”. Dette skyldes ulikheter i de regelverk som legges til grunn for henholdsvis NAV, Skatteetaten og SSB.

I vanlig språkbruk knyttes begrepene "arbeidsgiver" og "arbeidstaker" vanligvis til definisjonen av hva som regnes som et "arbeidsforhold". Skattebetalingsloven har en videre definisjon av begrepet "arbeidsgiver" enn dette, utgangspunktet er der plikten til å foreta forskuddstrekk i skattepliktige ytelser. Det innebærer for eksempel at den som yter en trekkpliktig yttelse (for eksempel utbetaler pensjon), regnes som arbeidsgiver.

Denne rapporten bruker begrepene på følgende måte:

- Begrepet "arbeidsgiver" brukes for å betegne alle som har ansatte og/eller utbetaler ytelser som skal innberettes. I denne rapporten vil begrepet "arbeidsgiver" dermed inkludere alle som har ansatte, og i tillegg også de som utbetaler ytelser til trygdede og pensjonister m.fl.
- For enkelhets skyld brukes begrepet "inntektsmottaker" for å betegne alle som mottar lønn, pensjon eller andre skatte- eller avgiftspliktige ytelser fra en eller flere arbeidsgivere som definert i punktet ovenfor.

I 2009 mottok Skatteetaten i overkant av 8,7 millioner lønns- og trekkoppgaver (LTO) fra om lag 270 000 "arbeidsgivere".

Aa-registeret inneholder opplysninger om de arbeidsforhold som er over et visst omfang og varighet. Antall arbeidsgivere i dette registeret blir derfor betydelig lavere enn tallet i forrige avsnitt, om lag 170 000.

Arbeidsgivermassen i Norge er sammensatt. Omlag 70 prosent av alle lønnstakerne arbeider hos de 6 prosent av arbeidsgiverne som har mer enn 30 ansatte. Omlag 12 prosent av lønnstakerne arbeider hos de 62 prosent av arbeidsgiverne som har 4 ansatte eller mindre. Godt over halvdel av lønnstakerne arbeider i næringer som i hovedsak har fast arbeidsstyrke, de øvrige i næringer med stort innslag av variabel arbeidsstyrke. Dette gir en pekepinn på spredningen i den norske arbeidsgivermassen.

Det er et stort mangfold i lønnsrutiner hos arbeidsgiverne. En arbeidsgiver som i stor grad knytter til seg ansatte på timelønnsbasis, og som har stor variasjon i arbeidsstyrken, vil ha andre rutiner enn en arbeidsgiver som i hovedsak har ansatte på fast månedslønn.

Arbeidsgivere med mange ansatte har gjerne en lønns- og personalfunksjon som bruker eget lønssystem, eller som bruker tjenester fra en ekstern lønssentral. Små næringsdrivende bruker ofte en regnskapsfører som også fører lønnsregnskap og sørger for utfylling av oppgaver til myndighetene. Avlønningen kan skje gjennom regnskapsfører, eller den kan skje manuelt hos arbeidsgiver, med behandling av lønnsbilag hos regnskapsfører i etterkant.

4.2 Dagens ordninger på skatteområdet

Arbeidsgivere gir i dag en rekke opplysninger til bruk som grunnlag for fastsettelse og innkreving av skatter og avgifter. Innberetningen reguleres av flere lover: Skatteloven, Skattebetalingsloven, Ligningsloven og Folketrygdloven. I tillegg kommer opplysninger arbeidsgiver avgir i forbindelse med gjennomføring av utleggstrekk knyttet til skatte- og avgiftskrav.

Informasjon innhentes regelmessig på faste skjema:

- **Terminoppgave for arbeidsgiveravgift og forskuddstrekk (SKD) RF-1037.** Oppgaven leveres for hver tomåneders termin, og inneholder i hovedsak opplysning om gjennomført forskuddstrekk, med foreløpig fordeling på skattekommune og beregnet arbeidsgiveravgift fordelt på avgiftssoner. Oppgaven er grunnlag for

betalingskrav for arbeidsgiver. Oppgaven kan leveres elektronisk fra lønssystem eller portal. 85 prosent av arbeidsgiverne benytter denne muligheten.

- **Lønns- og trekkoppgave (SKD) RF-1015, inkludert RF-1049 og RF-1062.** Oppgaven leveres årlig med en oppgave pr ansatt. Den inneholder opplysninger om skatte- og avgiftspliktige ytelser til lønnstaker i løpet av året, samt opplysning om gjennomført forskuddstrekk. Opplysningene gis i henhold til en kodeinndeling i arter av ytelser med en ganske omfattende kodeliste. Oppgaven leveres i dag elektronisk for omlag 97 prosent av alle arbeidsforhold.
- **Årsoppgave (SKD) RF-1025.** Oppgaven leveres årlig som følgeskriv til lønns- og trekkoppgavene. Årsoppgaven inneholder ulike summer som er aggregert fra lønns- og trekkoppgavene. I tillegg viser den årets samlede grunnlag for arbeidsgiveravgift. Arbeidsgivere som leverer lønns- og trekkoppgavene via Altinn, får en preutfylt årsoppgave i retur i Altinn fra Skatteetaten. Arbeidsgivere som leverer lønns- og trekkoppgavene på annen måte enn via Altinn må levere årsoppgaven på papir.

Arbeidsgivere som er næringsdrivende skal som en del av opplysningene ved likningen levere et eget skjema (RF-1022) som viser sammenhengen mellom opplysningene i Årsoppgaven og opplysningene i Næringsoppgaven ved likningen.

En arbeidsgiver har mulighet for å hente elektronisk informasjon om utstedte skattekort for sine ansatte etter den årlige hovedutskrivningen av skattekort. Rutinen for håndtering av skattekort krever imidlertid at arbeidsgiver må innhente og arkivere skattekort for sine ansatte, både ved hovedutskrivningen og ved seinere endringer av skattekort. Når en ansatt slutter må arbeidsgiver i en del tilfeller påføre opplysninger om utbetalt lønn og gjennomført trekk hittil i år på skattekortet før det tilbakeleveres til inntektsmottaker.

Skatteetaten innhenter i dag opplysninger om utenlandske arbeidstakere som utfører oppdrag som innebærer skatteplikt til Norge på et eget skjema (RF-1199). Skjemaet skal leveres av det firma som gir oppdraget til det utenlandske selskapet, mens den aktuelle utenlandske arbeidsgiveren skal levere terminoppgaver og lønns- og trekkoppgaver for arbeidstakerne.

4.3 Arbeids- og velferdsetatens område

Alle nye arbeidsforhold over et visst omfang, og alle endringer i slike arbeidsforhold skal rapporteres løpende til Arbeidstaker- og arbeidsgiverregisteret (Aa-registeret). Registeret brukes av NAV i forbindelse med behandling om søknader om ytelser, av SSB som grunnlag for statistikk, samt av en rekke andre myndigheter som har behov for opplysning om ansettelsesforhold, blant annet namsmannsfunksjonen. Opplysningene gis på et eget skjema:

- **Melding til Aa-registeret (NAV) NAV 25-01.10** Skjemaet inneholder opplysninger om bedriften der arbeidet utføres, avtalt arbeidstid, yrke i henhold til yrkeskode og dato for endring. Oppgaven kan gis elektronisk enten fra et lønssystem med godkjent rutine for rapportering eller gjennom elektronisk skjema. I alt 85 prosent av alle arbeidstakerforhold rapporteres elektronisk (50 prosent fra lønns- og personalsystem, 35 prosent fra elektroniske skjema). Rapporteringen fra lønns- og personalsystemene er basert på innsending av transaksjoner etter lønnskjøring der det har vært endring i de data som tidligere er rapportert til Aa-registeret. Relativt få lønssystemer har blitt godkjent for elektronisk rapportering, ettersom rutinen for identifikasjon av endringer er kompleks.

Når NAV mottar søknad om korttidssytelser (sykepenges, foreldrepenges mv.), såkalt midlertidig inntektssikring, kreves det tilgang til oppdaterte opplysninger om inntekt, som grunnlag for behandling av søknaden. Søknaden kan innebære at arbeidsgiver søker refusjon for ytelser som allerede er utbetalt til mottaker, eller det kan være en søknad om ytelser som skal utbetales direkte til mottaker fra NAV. I begge tilfeller innhentes opplysninger fra arbeidsgiver på eget skjema:

- **Skjema for inntekts- og skatteopplysninger (NAV) NAV 08-30.1.** Skjemaet inneholder opplysninger vedrørende arbeidsforholdet, blant annet opplysning om den inntekt som skal danne ”grunnlag for sykepenges”. Dersom NAV skal utbetale ytelser direkte til søker må det også gis informasjon om trekk og skattekort. Skjemaet leveres som papirskjema ved hendelser der NAV har behov for oppdatert inntektsgrunnlag.

NAV benytter også opplysninger fra forrige års Lønns- og trekkoppgaver i forbindelse med behandling av for eksempel søknad om dagpenges ved arbeidsledighet. I noen tilfeller kan også lønnsstaker bli bedt om å fremlegge dokumentasjon på inntektsforhold i form av kopi av lønns slipper eller lønns- og trekkoppgave.

Innhenting av informasjon reguleres av folketrygdloven med tilhørende forskrifter. Folketrygdloven § 21-4 gir videre hjemmel for å innhente inntekts- og skatteopplysninger som benyttes både for å kunne fastslå om arbeidstaker har rett på en omsøkt yttelse, og for å fastsette grunnlag for ytelsen. Bestemmelsen er i utgangspunktet begrenset til informasjon om bestemte navngitte personer som enten krever eller mottar/har mottatt ytelser fra folketrygden. Etaten kan ikke innhente generelle opplysninger om en arbeidsgivers ansatte med hjemmel i bestemmelsen.

4.4 Statistikkområdet

Foruten tilgang på statistikkgrunnlag basert på allerede innhentede data til administrative formål i andre etater, innhenter SSB selvstendig en rekke data for utarbeidelse av statistikk. Som grunnlag for lønnsstatistikken innhenter SSB en egen oppgave fra arbeidsgivere:

- **Oppgave til lønnsstatistikken (SSB) RA-0500.** I denne oppgaven innhentes opplysning om de fire hovedstørrelsene som inngår i lønnsstatistikken: regulativlønn/avtalt lønn, uregelmessige tillegg, bonuser og overtidsgodtgjørelse. Opplysningene innhentes på kvartalsvis basis og baserer seg på representative utvalg på om lag 17 000 av arbeidsgivere (foretak) i alle næringer i privat sektor, mens det for offentlig sektor er fulltelling av alle arbeidsgivere. Opplysningene inneholder opplysninger om hver enkelt ansatt basert på uttrekk fra lønns- og personalsystemene, i tillegg til manuelt utarbeidede oversikter.

SSB benytter enkeltvedtak for de foretak som pålegges opplysningsplikt i privat sektor. Innhenting av data til statistikkformål reguleres av statistikkloven med tilhørende forskrift.

Opplysninger fra Aa-registeret er hovedkilden til data om lønnsstakere, og lønns- og trekkoppgaveregisteret utgjør et viktig supplement ved at dette fanger opp lønnsstakerforhold som ikke er meldepliktige til Aa-registeret. Disse dataene brukes i en lang rekke statistikker, blant annet som spesialleveranser av lønnsstatistikk knyttet mot lønnsoppgjør og annen ekstern oppdragsvirksomhet.

5 Erfaringer fra andre land

Flere land har etablert ordninger der arbeidsgiver, hver måned eller oftere, avgir informasjon til myndighetene om lønn og trekk for den enkelte lønnstaker. Som nevnt innførte Danmark en slik ordning, eIndkomst, fra 1. januar 2008. Nederland har hatt en liknende ordning fra 1. januar 2006. Ungarn og Estland har også nylig etablert lignende ordninger.

I Sverige pågår en utredning for å innføre en ordning tilsvarende EDAG, kalt ”Månadsvisa inkomstuppgifter”. Ordningen ventes å ha store likheter med eIndkomst og EDAG. Rapport fra arbeidet med innføringsplan og en samfunnsøkonomisk beregning av forventede effekter samt en overordnet vurdering, ventes å bli presentert i april 2011.

I forhold til EDAG er den danske ordningen særlig interessant. Dette fordi de nylig har innført ordningen i et skatteregime som er ganske likt vårt eget, og at danske samfunnsforhold og næringsstruktur også har store likhetstrekk med Norge. Arbeidsgruppen har derfor lagt til grunn at erfaringer med ordningen i Danmark kan være representativ for norske forhold, og velger å fokusere på erfaringer fra eIndkomst som hovedreferanse.

5.1 Danmark - eIndkomst

eIndkomst i Danmark kom i stand etter initiativ fra Finansministeriet. Ordningen var politisk prioritert og var nedfelt i regjeringserklæringen fra 2005. En egen lov om etablering av et månedlig oppdatert inntektsregister ble vedtatt i 2006, gjeldende fra 1. januar 2008.

Et viktig formål med loven var å sørge for at de samme opplysninger ble lagt til grunn for både skattlegging og for rettighet til inntektsavhengige ytelser fra stat og kommune (sikre at ytelser ble basert på ”hvitt arbeid”). Inntektsregisteret hadde også som formål å forenkle innkreving og gi bedre grunnlag for statistikkproduksjon. Omleggingen skulle bidra til forenkling og unngå ekstra belastning for arbeidsgiverne. Skat Danmark ble tillagt ansvaret for det nye registeret og stod også for etablering av registeret og innføring av ordningen. Skat, sammen med ministeriet, ledet innføringsløpet med øvrige aktører som deltakere.

Arbeidsgruppen besøkte i slutten av januar 2009 Skat Danmark og Danmarks Statistik for å få en oppdatert orientering om den danske ordningen eIndkomst og de erfaringene danskene hadde med denne. Skatteministeriet i Danmark har videre nedsatt en evalueringsgruppe som skal jobbe med forbedring av eIndkomst basert på erfaringer og mulig utvikling av ordningen, og det er naturlig å videreføre dialogen i takt med progresjonen i arbeidet med EDAG.

Prosjektet har høsten 2010 fått oppdatert informasjon fra Danmark med konkrete erfaringer fra innføringsarbeidet, og hovedpunkter er gjengitt nedenfor.

5.1.1 Kort beskrivelse av ordningen

Arbeidsgiverne i Danmark hadde tidligere en månedlig terminoppgave for skattetrekk og avgifter, samt en årlig lønns- og trekkoppgave (i Danmark kalt COR). Disse oppgavetyperne er nå bortfalt og erstattet av en eIndkomst-oppgave over inntekt og arbeidstid. Den nye oppgaven tilsvarende innholdsmessig i hovedsak den tidligere COR, men den avgis nå ved hver lønnsutbetaling (vanligvis hver måned). Ytelsene er kodifisert på et 60-talls arter og alle inntekter er med (også ikke skattepliktige ytelser). Det ble i Danmark ikke gjort endringer i materielle skatteregler i forbindelse med selve overgangen.

Som en del av den nye ordningen ble det innført et elektronisk skattekort som arbeidsgiver må hente fra Skat Danmark. Den nye ordningen har gjort det mulig å inkludere alle trekk i lønn i skattekortet også utleggstrekk. I Danmark har dermed alle tidligere rutiner for utleggstrekk hos arbeidsgiver nå bortfalt. Denne form for innfordring gjennom skattekortet blir av Skat Danmark og av arbeidsgiverne vurdert som både effektiv og ressursbesparende.

I Danmark er det ikke obligatorisk å levere inn oppgaven elektronisk, men Finansministeriet krever at myndighetene i sin rolle som arbeidsgiver skal anvende eIndkomst. Basert på innledende analyser kom det frem at nærmere 20 000 arbeidsgivere hadde manuelle prosesser knyttet til avlønning og rapportering, slik at en papirbasert løsning ble besluttet opprettholdt for en overgangsperiode. Ett år etter innføringen benyttet mindre enn 2 000 arbeidsgivere papiroppgaver.

5.1.2 Overordnede erfaringer

Pilotdrift av den nye ordningen var opprinnelig planlagt i 2007 for et utvalg av arbeidsgivere, men denne lot seg ikke gjennomføre. Det ble besluttet å gå rett i fullskala produksjon fra 1. januar 2008 uten forutgående pilot. Oppstarten bød på store utfordringer, både teknisk sett og med hensyn til opplæring og veiledning. Til tross for et omfattende informasjonsopplegg i forkant, viste det seg å være et stort behov for støtte til arbeidsgiverne ved innføring av ordningen. Tekniske problemer med systemfeil og lange svartider bidro til ytterligere økt støttebehov i oppstarten. Problemene underveis førte til mye offentlig debatt om gjennomføringen.

Den nye ordningen har medført at mange arbeidsgivere har måttet legge om en del av sine prosesser knyttet til regnskapsføring og avlønning. Dette har vært betydelig jobb ved overgangen for mange av arbeidsgiverne. Det er et inntrykk at andelen av arbeidsgivere som nå benytter regnskapsførere/lønnssentraler for avlønning har økt.

På tross av betydelig overgangsproblematikk fra gammel til ny ordning, er samlet erfaring overveiende positiv etter 2 års drift. Status på viktige nøkkeltall pr. oktober 2010 er:

- 180 000 virksomheter rapporterer månedlig i tråd med avlønning
- eIndkomst har i løpende produksjon informasjon 4,6 millioner aktive personer
- Digitaliseringsgraden utgjør nå mer enn 99,5 prosent, og ordningen har medført at et stort antall virksomheter rapporterer elektronisk.
- Betydelig nedgang i antall feil (laveste feilnivå noensinne)
- Bra datakvalitet i innleverte rapporter

5.1.3 Generelle læringspunkter

- Allokert tilstrekkelige ressurser til å betjene ordningen fra forvaltningssiden, både i etableringen og innføringen av ordningen og til å betjene en stor pågang fra arbeidsgivere i overgangsperioden fra gammel til ny ordning.
- Ha behovstilpasset informasjon og kommunikasjon i forhold til type interessenter, og ligg i forkant med informasjon forut for innføringen. Fokuser på gevinster og fordeler med ordningen mer enn ventede utfordringer
- Forbered beredskap og kommunikasjonsplan for pressen i god tid
- Opprett og vedlikehold tett kontakt med arbeidsgiverorganisasjonene, regnskapsførere og lønnservicebyråer

5.1.4 Læringspunkter til utviklings- og driftsfasen

- Få med representanter fra næringslivet i en tidlig fase
- Involver kompetanse som kjenner dagens innrapporteringsordning i arbeidet
- Ikke undervurder kostnader til utvikling og drift av ordningen
- Legg til rette for å håndtere store datamengder, også i henhold til fremtidige behov
- Skap enkle løsninger der det er mulig
- Mye kapasitet går med til support og oppfølging av datakvalitet, også utover overgangsperioden

5.2 Nederland

Utviklingen av Mandatory Electronic Filing (MEF) startet i 2003, og hensikten var at arbeidsgivere skulle gi en konsolidert, hendelsesstyrt rapportering om grunnlag for ytelser og skatteberegning til en mottaende myndighet. Funksjonen ble innført i 2006. Parallelt med utviklingen av MEF ble det gjennomført store omorganiseringer for å integrere de respektive myndigheter på en hensiktsmessig måte og større deler av felles integrerte funksjoner ble lagt til skatteområdet som største bruker.

Arbeidsgiverne deklarerer hver måned informasjon på to nivåer, ett nivå for arbeidstager og et aggregert nivå for arbeidsgiveren. Rapporteringen kan gjennomføres ved filoverføring fra lønssystem eller manuell innregistrering i portal. Pr. juni 2008 leverte over 90 prosent av arbeidsgiverne direkte fra eget lønssystem og de resterende direkte i en portal (Easy Tax). Dersom arbeidsgiveren har flere enn 10 ansatte er det ikke tillatt å benytte Easy Tax. Særskilt dispensasjon kreves for ikke å levere elektronisk. Dispensasjonen er restriktiv og kun for arbeidsgivere som ikke har PC. Papiroppgaver registreres manuelt av mottaksapparatet i felles forvaltningsløsning og representerer en stor ekstrabelastning, og derfor ble det tilbudt en tjeneste hvor virksomheter med dispensasjon inviteres til skattekontor og gis bistand til å fylle ut oppgaven i portal.

Overfor arbeidsgivere betjenes ordningen av et 1. linje sentralt serviceapparat som også er tilgjengelig på kveldstid, samt lokal spisskompetanse plassert på det enkelte skattekontor. Store virksomheter kan benytte eget telefonnummer og mottar tilpasset service.

Erfaringene etter innføringen er sammensatte. Hovedtrekkene i en problemanalyse som ble utarbeidet i 2007 er følgende:

- Tekniske problemer på grunn av svært omfattende informasjonsutveksling på tvers av myndigheter og med arbeidsgiver
- Utfordrende kommunikasjon med arbeidsgiver ved feil og rettinger på oppgaver
- Mottagere av informasjon har fått tilgang på relevante data for sent eller ikke i det hele tatt

I problemanalysen er følgende underliggende årsaker identifisert:

- Ordningens kompleksitet og de administrative konsekvensene for myndighetene ble undervurdert
- Innføring av oppdatert lovverk ble ikke gjort samtidig som ny ordning ble rullet ut
- Den tekniske løsningen var ikke ferdig testet på utrullingstidspunkt.

6 Beskrivelse av EDAG

6.1 Innledning

Arbeidsgruppen presenterer i dette kapitlet sitt forslag til hvordan EDAG-ordningen kan utformes, sett fra arbeidsgivers og inntektsmottakers side. Deretter beskrives ordningen sett fra de berørte etaters side, fulgt av en kort omtale av behov for fellesfunksjoner på tvers av etater.

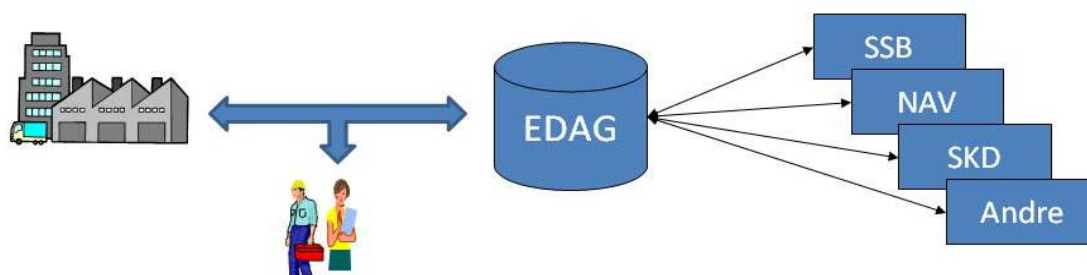
Forslag til utforming av ordningen basert på dagens regelverk er presentert i kapitlene 6.2 til 6.5. Det gis der en kort begrunnelse for forslaget, eventuelt med vurdering av alternativer der arbeidsgruppen har sett behov for slike vurderinger. I kapittel 6.8 er det identifisert noen bestemmelser i regelverket på skatte- og avgiftsområdet som arbeidsgruppen mener det er grunn til å vurdere nærmere i sammenheng med innføring av EDAG. I kapittel 6.9 er det gitt en oversikt over aktuelle områder for videreutvikling av ordningen.

Skattedirektoratet planlegger innføring av et elektronisk skattekort gjennom et separat prosjekt. Denne løsningen er viktig for å få et helhetsbilde av hvordan EDAG vil virke for arbeidsgiver. I kapittel 6.7 er det derfor tatt inn en kort oversikt over hva et elektronisk skattekort vil innebære.

6.2 Overordnet beskrivelse av den nye ordningen

EDAG innebærer en ny felles ordning for kommunikasjon mellom arbeidsgivere og offentlige myndigheter. Den nye ordningen skal redusere belastningen for arbeidsgivere gjennom en felles samordnet innhenting av informasjon vedrørende ansettelser, lønn og trekk.

Arbeidsgiver skal som utgangspunkt kunne levere informasjonen som en integrert del av avlønningsprosessen til etatene via Altinn. Informasjonen vil erstatte terminoppgave over arbeidsgiveravgift og forskuddstrekk, lønns- og trekkoppgave, melding til Aa-registeret, oppgave til lønnsstatistikk og inntektsopplysningene i NAVs inntektsskjema. Innrapporterte opplysninger vil lagres i en felles EDAG base, og videre bruk av opplysninger vil skje i samsvar med den enkelte etats hjemler for informasjonsinnhenting, se figur 6-1.



Figur 6-1: Skisse av informasjonsflyt

Ordningen legger et grunnlag for at etatene kan etablere nye elektroniske tjenester til inntektsmottakerne basert på at oppdatert inntektsinformasjonen allerede er kjent for etaten gjennom EDAG.

Informasjonen fra arbeidsgiver skal legge grunnlag for at:

- Skatteetaten får oppdatert datagrunnlag som grunnlag for fastsetting, kontroll og betaling av skatter og avgifter.
- Skatteoppkreverne får bedre kontrollgrunnlag for forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift
- NAV får oppdatert datagrunnlag til Aa-registeret og tilgang til opplysninger om inntekt i de tilfeller der NAV mottar krav om ytelser som krever en slik opplysning.
- SSB får oppdatert datagrunnlag til lønns- og sysselsettingsstatistikk

6.3 Ordningen sett fra arbeidsgiver og andre oppgavepliktige

Et utgangspunkt for ordningen er at den skal være hendelsesbasert med basis i prosesser og hendelser hos arbeidsgiver der informasjon oppstår. Endringer i arbeidsgiveres prosesser ved innføring av EDAG er behandlet i kapittel 9.2. Ordningen må utformes med en slik fleksibilitet at den ivaretar mangfoldet av prosesser for avlønning innen arbeidsgivermassen. Arbeidsgruppen vil i dette kapitlet illustrere dette ved å beskrive hvordan ordningen antas å fortone seg for arbeidsgiver, illustrert med eksempler for ulike kategorier av arbeidsgivere.

6.3.1 Hvem skal levere EDAG-oppgaver

Arbeidsgruppen legger til grunn at den samme kretsen som i dag er pliktig til å innberette eller gi oppgaver til en eller flere av etatene, skal ha plikt til å innrapportere til EDAG.

Kretsen er i dag ikke begrenset til å gjelde arbeidsgivere i et arbeidsforhold, men omfatter enhver som er pålagt plikt til enten regelmessig eller hendelsesbasert innrapportering på de områder som dekkes av EDAG. Plikten videreføres i EDAG.

Arbeidsgivere kan enten være selskaper (juridiske personer) eller fysiske personer. Juridiske personer som opptrer som arbeidsgivere i EDAG skal identifiseres gjennom et organisasjonsnummer fra Enhetsregisteret (utenlandske arbeidsgivere registreres som NUF). Fysiske personer identifiseres gjennom fødselsnummer eller D-nummer. Kapittel 7.4 gir en nærmere beskrivelse av hvem som skal levere oppgaver til EDAG.

6.3.2 Innhold i EDAG-oppgaven

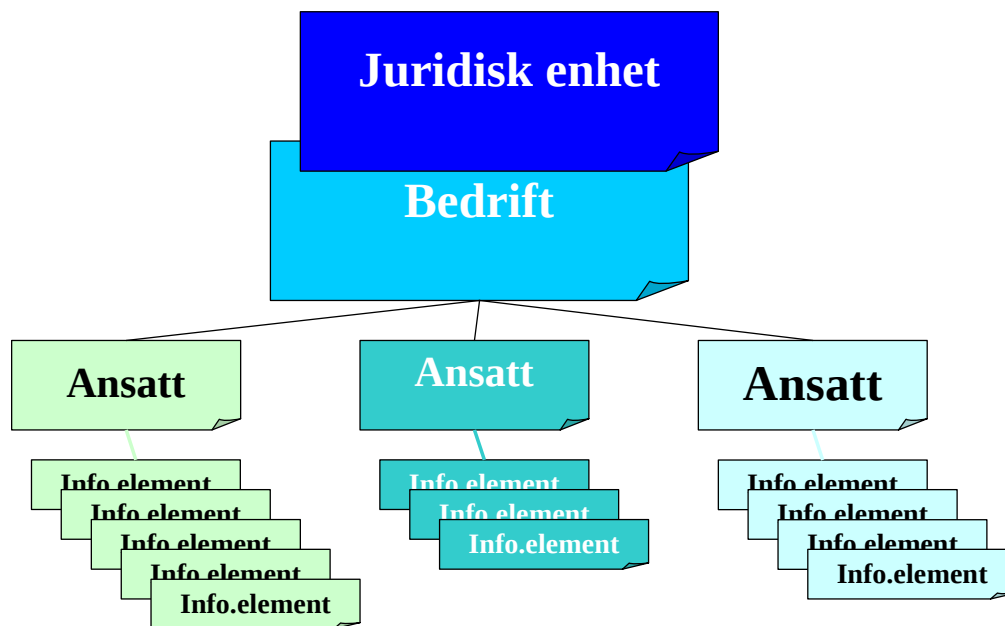
EDAG-oppgaven skal oppfylle arbeidsgivers opplysningsplikt for alle oppgavepliktige ytelser til inntektsmottakere for en aktuell periode. Referer beskrivelse nedenfor i dette kapitlet og vedlegg 1 for nærmere informasjon om oppbygningen av EDAG-oppgaven.

Oppgaven vil ha opplysninger om arbeidsgivers virksomhet, inkludert opplysninger om en eller flere bedrifter som omfattes av oppgaven. Hoveddelen av oppgaven vil være et sett med opplysninger om hver enkelt mottaker av lønn eller ytelser i perioden. Ut over dette vil oppgaven også ha enkelte administrative opplysninger om innleveringen.

En EDAG-oppgave definerer ut fra opplysninger som ligger i oppgaven et samlet betalingskrav for forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift for arbeidsgiver. Forskuddstrekket vil være summen av oppgitt faktisk forskuddstrekk for alle ansatte i EDAG-oppgaven. Videre foreslås oppgaven utformet slik at grunnlaget for og beregningen av arbeidsgiveravgift kan skje maskinelt ut fra øvrige opplysninger gitt i oppgaven. Regelverket for denne beregningen er komplisert. Vi viser til en egen beskrivelse av dette området i kapittel 6.3.2.5, mens de rettslige konsekvensene er nærmere vurdert i kapittel 7.7. Maskinell støtte til beregning av avgift basert på oppgaveinnhold, vurderes som en lettelse for arbeidsgiver. Det vil samtidig gi økt sikkerhet for at beregningen gjøres riktig. Beregning av avgift kan for eksempel tilbys

som en portaltjeneste/web-tjeneste for arbeidsgivere i forbindelse med innlevering av oppgaver.

Hovedstrukturen i oppgaven er skissert i figuren nedenfor. Oppgaven leveres av den ansvarlige arbeidsgiver, og kan som nevnt være en juridisk enhet eller en fysisk person. Oppgaven kan omfatte en eller flere bedrifter som tilhører arbeidsgiver, tilsvarende de bedrifter som i dag er definert i Aa-registeret. For hver bedrift gis det opplysninger for en eller flere mottakere av lønn og ytelser. For hver mottaker angis for eksempel arbeidstidsopplysninger og et variabelt antall opplysninger om forskjellige typer ytelser i lønnsperioden.



Figur 6-2: Strukturskisse for informasjonselementer som inngår i EDAG oppgaven

Nedenfor er det gitt en kort omtale av innholdet. Som hovedregel skal opplysninger som allerede finnes i Enhetsregisteret eller folkeregisteret ikke kreves innrapportert på nytt i EDAG-oppgaven.

6.3.2.1 Administrative opplysninger i oppgaven

Hver oppgave inneholder noen administrative opplysninger angående selve oppgaven, så som entydig identifikasjon av oppgaven (referansenummer), hvem som har produsert den (for eksempel lønssentral/regnskapsfører), ev. hvilket lønnsprogram den er produsert av, samt leveringstidspunkt og leveringsmåte. Denne informasjonen er nødvendig for fellesfunksjonene i EDAG for eksempel ved oppfølging av feil og avvik.

6.3.2.2 Opplysninger om juridisk arbeidsgiver og bedrift

Oppgaven identifiserer den arbeidsgiver som leverer oppgaven (ved organisasjonsnummer eller fødselsnummer). Det skal opplyses om den utbetalingsdato for lønn oppgaven refererer til, samt den periode oppgaven gjelder for. Oppgaven skal inneholde en kode som styrer beregningsmåte for arbeidsgiveravgift tilsvarende koden på dagens terminoppgave. Tilskudd til pensjonsordninger som ikke er spesifisert pr. ansatt, skal oppgis på arbeidsgivernivå.

En juridisk arbeidsgiver kan levere en samlet oppgave som omfatter flere bedrifter. I så fall skal det for hver av bedriftene angis et sett med opplysninger tilsvarende det sett med opplysninger som gis for juridisk arbeidsgiver. Eksempelvis kan det oppgis ulike beregningsmåte for arbeidsgiveravgift for hver bedrift.

6.3.2.3 *Opplysninger om mottaker av lønn eller pensjonsytelser (person)*

Det skal være entydig identifikasjon av person (fødselsnummer eller D-nummer) med tilhørende transaksjoner. For hver person skal det angis ansettelsesdato, arbeidstid, yrkeskode, avlønningstype, lønnsperioden det rapporteres for, medlemskap i folketrygden (norsk eller utenlandsk).

6.3.2.4 *Opplysninger om den enkelte ytelse mv. til mottaker (transaksjon)*

Oppgaven vil inneholde et variabelt sett med opplysninger som kan opptre en eller flere ganger for hver mottaker avhengig av hvilke opplysninger som er relevante for mottakeren ved den aktuelle avlønningen. Opplysningene angis i hovedsak som art av ytelse, angitt med en kode, samt et beløp. Inndelingen i koder vil i store trekk være sammenfallende med kodeinndelingen i dagens lønns- og trekkoppgave, men med noen endringer.

Dagens kode 111-A i lønns- og trekkoppgaven (LTO) vil splittes slik at den skiller mellom ulike typer ytelser. Inndelingen vil for eksempel skille mellom fast lønn, timelønn og overtidbetaling. For timelønn skal antall timer det utbetales lønn for oppgis. Denne inndelingen kreves for å kunne beregne grunnlag for sykepenges og for å utarbeide lønnsstatistikker med basis i oppgaven. Arbeidsgruppen har foreslått en inndeling av kode 111-A i omkring 15 ulike arter ytelser, som vil ivareta dette informasjonsbehovet. Inndelingen stemmer godt overens med den inndeling i lønnsarter som allerede finnes i lønssystemene, og med den inndeling som brukes av SSB ved innhenting av data til lønnsstatistikken.

Øvrige LTO koder må gjennomgå og tilpasses EDAG. LTO koder som i dag inneholder opplysninger som er relatert til årsberetning må tilpasses nye rapporteringskrav. Verdien av trekkpliktig/skattepliktig overskudd på naturalytelser skal som hovedregel oppgis med verdien av ytelsen i den aktuelle lønnsperioden.

I utformingen av kodeverket for EDAG vil det legges vekt på målet om forenkling for arbeidsgiver gjennom avsluttet rapportering pr. lønnsperiode. Arbeidsgruppen anbefaler at en unngår regler som utløser at arbeidsgiver må foreta en korreksjon i ettertid, referer til kapittel 6.8 angående regelverksutvikling.

De ytelsene som oppgis i oppgaven forutsettes som hovedregel å referere til den oppgitte lønnsperioden for mottaker. I en avlønning kan det imidlertid ofte inngå ytelser som ikke refererer til den angitte perioden for hoveddelen av ytelsene. Dette kan for eksempel gjelde overtidbetaling, utbetaling av bonus eller etterbetaling av lønnstillegg for tidligere lønnsperioder. Slike ytelser skal i oppgaven gis med en markør som indikerer ”avvikende lønnsperiode”. Ytelser markert med ”avvikende lønnsperiode” vil behandles særskilt ved beregning av grunnlag for sykepenges. Varighet/tidsrom for en avvikende periode skal ikke oppgis.

Arbeidsgiver kan utbetale forskudd på lønn, utenom ordinær lønnsrutine, etter de samme regler som i dag. Eventuelt utbetalt forskudd på lønn behandles i neste lønnsavregning.

Ved avslutning av et arbeidsforhold må det gis opplysninger i form av en utmeldingskode til arbeidstakerregisteret. Avslutning vil kunne varsles f.eks. i oppgaven for siste lønnsutbetaling til vedkommende arbeidstaker.

6.3.2.5 Opplysninger om arbeidsgiveravgift - beregningsstøtte

EDAG-oppgaven tilrettelegger for å utvide dagens maskinelle støtte til beregning av arbeidsgiveravgift. Ved utfylling av terminoppgaven i Altinn-portalen får arbeidsgiver i dag bistand til å beregne avgiften ut fra det avgiftsgrunnlag arbeidsgiver oppgir for hver sone. Tilsvarende beregningsstøtte er i dag også tilgjengelig i ulike lønnssystemer for de som benytter dette. EDAG-oppgaven vil gi mulighet for også å beregne grunnlag for arbeidsgiveravgift for hver sone ut fra de øvrige opplysninger som foreligger fra arbeidsgiver, herunder opplysninger hentet fra Enhetsregisteret. En slik beregningsstøtte kan etableres uten at regelverk for arbeidsgiveravgift endres. Beregningsstøtten foreslås gjort tilgjengelig både gjennom portalen for levering av oppgaver og som en web-tjeneste gjennom Altinn for bruk av lønnssystemene. Tilgangen til beregningsstøtten vil ikke endre arbeidsgivers ansvar for at arbeidsgiveravgiften, samt de opplysninger som ligger til grunn for utregningen, er korrekte.

Innbetaling av pensjonstilskudd foreslås oppgitt i EDAG-oppgaven som en samlet sum for arbeidsgiver. Tilskuddet kan fordeles på avgiftssoner etter tilsvarende regler som i dag.

Sum arbeidsgiveravgift for lønn som ligger under grensen for oppgaveplikt på personnivå, kan i prinsippet oppgis gjennom egne felt i EDAG-oppgaven tilsvarende pensjonstilskuddet. Gruppens vurdering er at dersom arbeidsgiver skal produsere en EDAG-oppgave der slike felt er korrekt utfyllt, må arbeidsgiver som hovedregel etablere prosesser som i arbeidsomfang tilsvarer oppgaveplikt på personnivå fra første krone. Se nærmere omtale i kapittel 6.8, der arbeidsgruppen foreslår at det her vurderes en regelendring.

Regelverket for arbeidsgiveravgift i forhold til EDAG er nærmere omtalt i kapittel 7.7.

6.3.3 Frist for levering av oppgave

Frist for innlevering av oppgaver er en avveining mellom hensynet til når det er behov for opplysningene hos brukerne og hensynet til når det er mest hensiktsmessig for avgiver å gi opplysningene.

De områdene som stiller de høyeste kravene til ajourførte opplysninger på brukersiden, er hensynet til løpende ajourhold av arbeidstakerregisteret, og hensynet til innhenting av opplysninger som grunnlag for behandling av søknader om ytelser fra NAV. Minimumskravet til rapportering på disse områdene er vurdert til å være månedlig ajourhold.

Arbeidsgruppens vurdering er at det er flere alternativer som frist for levering av oppgave:

1. Fristen settes til det tidspunkt hvor trekkplikt oppstår, dvs. når lønn eller andre ytelser utbetales, for alle arbeidsgivere
2. Som alternativ 1, men med unntak for små arbeidsgivere/arbeidsgivere med uregelmessig avlønning, slik at kravet for disse i praksis blir innlevering en gang hver måned.
3. Fristen settes til et antall dager etter uløpet av kalendermåneden, tilsvarende den frist som er satt i den danske ordningen. Også med en slik frist bør arbeidsgiver gis mulighet til å levere oppgave ved hver lønnsutbetaling.

De fleste store arbeidsgivere har faste lønnsrutiner med avtalte datoer for månedlig eller 14-daglig avregning og utbetaling. Avlønning skjer gjennom lønnssystem og bank. De opplysninger som skal gis i EDAG-oppgaven, er opplysninger som vil fremkomme i arbeidsgivers lønnssystem ved gjennomføring av avlønning. Når en lønnsutbetaling først er gjennomført, inntreffer det svært sjelden at arbeidsgiver annullerer lønnskjøringen. Arbeidsgruppens vurdering er at innlevering av EDAG-oppgave ved lønnsutbetaling, vil være en hensiktsmessig rutine for disse arbeidsgiverne. EDAG-oppgaven vil i dette tilfellet i all hovedsak være en dokumentasjon av en gjennomført lønnskjøring med tilhørende utbetaling. For disse vurderer arbeidsgruppen at kravet til innlevering med fordel kan knyttes opp til tidspunktet for utbetaling av lønn. Dette tilsvarer arbeidsgivers prosess og gir de mest oppdaterte opplysningene til EDAG. En ulempe er at oppfølging av oppgavelevering må tilpasses at arbeidsgivere vil ha ulike datoer for lønnsutbetaling.

Et betydelig antall, ofte små, arbeidsgivere har uregelmessig avlønning. Avlønning kan da gjøres manuelt for eksempel i form av kontant lønnsutbetaling rett etter gjennomført arbeid. Rapportering skjer i dag ofte gjennom en regnskapsfører, ved at bilag oversendes regnskapsfører etter avlønning. Representanter for denne gruppen arbeidsgivere har gitt tilbakemelding om at rapportering ved hver avlønning ansees lite hensiktsmessig for disse arbeidsgiverne. Arbeidsgruppen anbefaler at det for denne kategorien arbeidsgivere bør ha mulighet for samlet innlevering av opplysninger om lønnsavregning en gang hver kalendermåned.

Arbeidsgiver er rapporteringspliktig for enkelte forhold som ikke er direkte knyttet til utbetaling av lønn eller gjennomføring av trekk, så som innbetaling av pensjonstilskudd. I de tilfeller der det ikke er hensiktsmessig for arbeidsgiver å inkludere rapporteringen som en del av lønnskjøringen, bør også slik informasjon kunne gis hendelsesbasert, som en tilleggsoppgave ved innbetaling av tilskudd.

Alternativ 1 vil innebære samme frist for alle kategorier arbeidsgivere og gi oppdaterte opplysninger, men vil medføre komplikasjoner for grupper av arbeidsgivere med uregelmessig avlønning, som diskutert i kapittel 6.3.4.2.

Alternativ 2 anbefales av arbeidsgruppen fordi det er mest i tråd med intensjonen om hendelsesbasert rapportering og samtidig som det gir de mest oppdaterte opplysningene til etatene. En ulempe er at det da må etableres et skille mellom ulike kategorier av arbeidsgivere mht. frist for levering. Alternativ 1 er nærmere behandlet i forslaget til regelverk.

Alternativ 3 vil innebære samme frist for alle kategorier arbeidsgivere, men vil gi mindre oppdaterte opplysninger for det store volumet av arbeidsforhold, med de ulemper dette innebærer for bruken av opplysningene. Spesielt vil NAV da få mindre oppdaterte inntektsopplysninger som grunnlag for fastsettelse av korttidsytelser.

6.3.4 Innlevering av oppgaver – bruk av mottakssentral

EDAG-ordningen er basert på en forutsetning om at kommunikasjonen med arbeidsgiver ved innhenting av opplysninger som hovedregel skal skje elektronisk. Internettdekningen i Norge er blant de høyeste i verden. I følge TNS Gallup hadde 90 prosent av Norges befolkning tilgang til internett ved utgangen av 2009. En oppgang fra om lag 60 prosent i år 2000 illustrerer den raske økningen. Til sammenligning er gjennomsnittet pr. 2009 for resten av Europa på 50 prosent.

Elektronisk innlevering gir muligheter for å etablere maskinelle kontroller av oppgaver ved innlevering. Slike kontroller hever den generelle datakvaliteten og medfører lavere behov for etterbehandling av opplysninger. For innsender kan maskinelle kontroller hindre formalfeil i oppgaver som ellers kunne gitt grunnlag for avvisning og behov for ny behandling.

Det finnes et betydelig antall små arbeidsgivere og/eller private arbeidsforhold. Erfaringen fra Danmark var imidlertid at det store flertallet også av de minste arbeidsgiverne velger å levere oppgaver elektronisk¹. Arbeidsgruppens oppfatning er at elektronisk innlevering i 2014 er et rimelig krav til de som driver næringsvirksomhet. For enkelte private arbeidsforhold kan det imidlertid, også i 2014, tenkes forhold som gjør at det vil være urimelig å stille et absolutt krav om elektronisk innlevering.

Å tilrettelegge for papirinnlevering parallelt med elektronisk innlevering, vil medføre kostnader. Arbeidsgruppen vil likevel foreslå at det for private arbeidsforhold vurderes nærmere om det bør gis mulighet til å levere et papirskjema. Et slikt skjema vil i praksis tilsvare dagens forenklete oppgave for private arbeidsforhold. Den praktiske håndteringen av eventuelle papiroppgaver vil bli nærmere vurdert i det videre arbeidet.

Arbeidsgruppen foreslår å benytte Altinn som kanal for innlevering og videreformidling av EDAG-oppgaver. Altinn er en etablert mottakssentral som er godt kjent for målgruppen. Altinn som rammeverk oppfyller videre de krav som må stilles til informasjonssikkerhet og funksjonalitet.

Gjennom Altinn vil EDAG framstå som:

- Et sett med web-tjenester som gjøres tilgjengelig for lønssystemene og andre fagsystemer med behov for å overføre oppgaver og å kommunisere med EDAG.
- Portaltjenester for sluttbrukere for levering og godkjenning av oppgaver. Det er her tanken å skreddersy portaltjenester rettet mot bestemte målgrupper f.eks. for utenlandske arbeidsgivere, for små arbeidsgivere og for rapportering av private arbeidsforhold.

For en arbeidsgiver som benytter et lønns- og regnskapssystem er intensjonen at oppgaveleveringen overfor brukeren skal framstå som en innebygd funksjon i systemet.

Arbeidsgruppen har valgt å illustrere mulige rutiner for innlevering nedenfor ved å skissere noen eksempler for noen kategorier av arbeidsgivere.

6.3.4.1 Eksempel: stor arbeidsgiver med lønssystem og 14-daglig avlønning

Avlønning kjøres gjerne på en fast ukedag annenhver uke. For hver lønnskjøring kan det produseres en EDAG-oppgave som innleveres og godkjennes gjennom lønssystemet. Innhold i oppgaven kontrolleres som et ledd i kontrollen av at lønnskjøringen er korrekt. Oppgaven vil definere et samlet betalingskrav for forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift som følge av opplysningene fra lønnskjøringen.

6.3.4.2 Eksempel: arbeidsgivere med regnskapsfører og uregelmessig manuell avlønning

Mange små næringsdrivende for eksempel i primærnæringene, utbetaler lønn manuelt og løpende på basis av utført arbeid. Den næringsdrivende overfører i dag ofte lønnsbilag til en

¹ Etter ett års drift av eInndkomst var det mindre enn 1 prosent av alle arbeidsgivere som benyttet papirblankett, og disse arbeidsgiverne stod for mindre enn 0,1 prosent av det samlede antall lønnstakere.

regnskapsfører som så sørger for regnskapsføring og rapportering til myndighetene. Arbeidsgruppen har fått opplyst at så godt som alle næringsdrivende i denne gruppen i dag benytter internett. De har ofte tilgang til oppdaterte tall fra eget regnskap fra regnskapsførers system over nett. Her har de gjerne også mulighet til å legge inn opplysninger til regnskapsfører i systemet, f.eks. fakturagrunnlag.

For arbeidsgiverne i denne gruppen vil det antakelig fortsatt være mest hensiktsmessig å levere opplysninger om avlønning via regnskapsfører. Lønnsopplysninger legges da inn i regnskapsførers system av arbeidsgiver selv, eller av regnskapsfører etter mottak av bilag. Månedlig rapportering innebærer at arbeidsgiver må være à jour med lønnsregnskapet minst en gang pr. måned. I dag må arbeidsgiver være à jour med rapporteringen annen hver måned, slik at kravet til ajourhold blir sterkere enn i dag. Gjennom dette vil imidlertid arbeidsgiver også få bedre ajourførte regnskapstall.

6.3.4.3 Eksempel: utenlandsk arbeidsgiver med utenlandske ansatte på oppdrag i Norge som innebærer oppgaveplikt og skatteplikt til Norge

Arbeidsgivere i denne gruppen har ofte kontor i andre land og benytter gjerne utenlandske lønssystemer som ikke er tilpasset produksjon av oppgaver til norske myndigheter. Fra disse arbeidsgiverne mottar Skatteetaten i dag mange papiroppgaver av variabel kvalitet. Arbeidsgruppen foreslår at det utvikles portaltjenester for oppgavelevering tilpasset utenlandske arbeidsgivere, og at disse arbeidsgiverne, på tilsvarende måte som norske næringsdrivende, pålegges å levere elektroniske oppgaver.

6.3.4.4 Eksempel: næringsdrivende som fører manuelt regnskap

Arbeidsgruppen anbefaler at små næringsdrivende som ikke benytter lønssystem eller tjenester fra lønssentral eller regnskapsfører, leverer oppgaver gjennom en ny portaltjeneste på internett. Her vil arbeidsgiver kunne opprette sin egen konto med et eget arbeidsområde der det er mulighet for både å motta og å gi informasjon. Arbeidsgiver kan hente skattekort for ansatte, legge inn opplysninger om ansettelse og lønn. Videre kan portalen tilby en støttefunksjon som arbeidsgiver kan benytte for å beregne korrekt arbeidsgiveravgift. Oppgaver kan innleveres, med mulighet til å slå opp i tidligere innleverte oppgaver.

6.3.4.5 Eksempel: private arbeidsforhold

For private arbeidsforhold vil det være særskilte behov som tilsier at disse bør ha en egen tilrettelagt og forenklet portaltjeneste. For denne gruppen vil EDAG fortone seg ganske lik ordningen med forenklet innrapportering av private arbeidsforhold som allerede er etablert, der det i dag leveres ett skjema pr avlønning.

Arbeidsgiver som eventuelt skal bruke papir, må da rekvirere utskrift av skattekort fra Skatteetaten. EDAG-oppgave på papir vil være en blankett som fylles ut for hver ansatt ved hver avlønning, tilsvarende dagens forenklede oppgjørsordning for private arbeidsforhold.

6.3.5 Korrigering av leverte oppgaver

Siktemålet med avsluttet rapportering er at arbeidsgiver skal være i stand til, og ha ansvar for, å gi riktige opplysninger for hver enkelt lønnsperiode. På tilsvarende måte som i dag vil det være sanksjoner som kan inntre om arbeidsgiver gir feilaktige eller mangelfulle opplysninger. Feil vil uansett forekomme og det må være rutiner for å korrigere feilaktige opplysninger. Korrigering bør gjennomføres slik at det best mulig reflekterer hvordan feilene rettes i arbeidsgivers regnskap:

- Feil i arbeidsgivers lønnsavregning for en person, korrigerer arbeidsgiver gjerne overfor personen ved neste lønnskjøring. Endringen skal da oppgis i EDAG-oppgaven for den lønnskjøringen der korreksjonen gjennomføres. Det foreslås at en i slike tilfeller kan legge inn en transaksjon med et positivt eller negativt beløp tilsvarende korreksjonen til forrige kjøring. Arbeidsgruppen foreslår altså at EDAG-oppgaver skal kunne ha transaksjoner med negativt beløp. Forutsetningen er at det for hver ytelse til en lønnstaker alltid er et positivt sumbeløp for året som helhet.
- Om det avdekkes omfattende feil i en lønnskjøring, for eksempel systemfeil som innebærer at den produserte EDAG-oppgaven ikke stemmer med de ytelser som er gitt, vil prosedyren være å annullere hele innleveringen. Den innleverte oppgaven med den informasjon og de betalingskrav som følger av den vil da tilbakeføres både hos arbeidsgiver og på mottakersiden. En ny og korrigert oppgave erstatter så innlevert oppgave.
- Dersom innbetaling alt er foretatt for en oppgave som annulleres, vil arbeidsgiver bli stående med et tilgodehavende som vil benyttes til å dekke krav som følge av ny oppgave. Eventuell differanse vil godskrives eller kreves innbetalt.
- Arbeidsgiver kan ved enkelte anledninger gjennomføre en ekstraordinær lønnsutbetaling, utenom ordinær lønnsutbetaling. Dette kan for eksempel skyldes at lønnsgrunnlag for en del av de ansatte ikke var klargjort tidnok til ordinær avlønning. Det skal være mulig for arbeidsgiver å levere egen EDAG-oppgave fra en slik tilleggsføring. En slik ekstra avlønningsrunde rapporteres som en egen EDAG-oppgave med egne tilhørende betalingskrav. Det vil med andre ord kunne være flere oppgaver fra samme arbeidsgiver for samme lønnsperiode.

6.3.6 Betalingsfrist for forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift

Etter dagens ordning skal terminoppgave over forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift innleveres for terminer på to kalendermåneder, med oppgavefrist innen 15 dager etter utløp av terminen. Innbetalingsfrist er samme dag som frist for levering av oppgave.

EDAG-oppgaven vil erstatte terminoppgaven som deklarasjon av skyldig forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift. Den nye oppgaven vil imidlertid leveres fortløpende ved hver avlønning.

Fortsatt krav om samtidighet i innrapportering og betaling vil innebære en vesentlig skjerpelse av dagens betalingsfrister. Betalingsstrømmen for forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift er på om lag 35 milliarder kroner hver måned. Forskyvning av denne betalingsstrømmen, med krav om innbetaling en måned tidligere enn i dag, vil ha en vesentlig likviditetseffekt for både arbeidsgivere, banker og skattekreditorer. Arbeidsgruppens vurdering er at en eventuell slik endring må vurderes i en større skatteøkonomisk sammenheng.

Den aktuelle betalingsfristen har liten betydning for arbeidsgivers prosesser for å gi informasjon gjennom EDAG. Arbeidsgiver kan slutføre prosessene knyttet til oppgavelevering selv om forfall av betaling legges til et tidspunkt fram i tid.

Arbeidsgruppen legger derfor til grunn at EDAG kan innføres selv om betalingsfrister for forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift beholdes slik de er i dag. Det vil innebære at betalingsfrist for forskuddstrekk med basis oppgaver fra lønnsutbetalinger i januar og februar vil få betalingsfrist 15.mars, krav som følge av utbetalinger i mars og april får frist 15. mai osv.

En innlevert oppgave fra arbeidsgiver, vil gi tilhørende betalingskrav for arbeidsgiver for forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift. Samlet betalingskrav ved forfall vil være summen av kravene fra arbeidsgivers EDAG-oppgaver for den aktuelle perioden. Arbeidsgiver vil dermed vanligvis ha flere sett av betalingskrav som alle får samme forfallsdag. Arbeidsgiver vil ha mulighet til å innfri alle kravene gjennom en samlet innbetaling.

Videreføring av dagens betalingsfrister innebærer at reglene for sikring av gjennomført trekk, med bruk av skattetrekkskonto, foreslås holdt uendret.

6.3.7 Når en oppgave anses som levert

Den enkelte elektroniske oppgave er innlevert når arbeidsgiver har fått kvittering fra Altinn for mottaket av en gyldig oppgave. Eventuelle oppgaver på papir ansees levert når de er poststempelt.

For å ivareta oppgaveplikten må arbeidsgiver for en kalendermåned ha innlevert oppgaver som i sum dekker alle oppgavepliktige forhold for arbeidsgiver i vedkommende måned.

6.3.8 Sanksjonering

Rettidig levering av EDAG-oppgaver vil være av stor betydning for de ulike etatenes oppgaveløsning. I tillegg vil forsinket eller manglende levering kunne få alvorlige følger for inntektsmottakerne, for eksempel ved at de påføres økt risiko for feil ved ligningen eller ikke få utbetalt sykepenger. For å sikre at leveringsforpliktelsen etterleves i størst mulig grad, og for å skape størst mulig forutberegnelighet for arbeidsgiverne og likebehandling, må det etter arbeidsgruppens vurdering innføres en ny felles reaksjonsordning for forsinket eller manglende levering av EDAG-oppgaver. Reaksjonsordningen bør både ha tilstrekkelig preventiv effekt til at arbeidsgivere motiveres til å oppfylle plikten til rettidig levering, og gi en effektiv mulighet til å sikre innlevering.

Arbeidsgruppen foreslår på denne bakgrunn å lovfeste at det skal kunne ilegges *overtredelsesgebyr* og *tvangsmulkt* ved forsinket eller manglende levering av EDAG-oppgaver. Etter arbeidsgruppens vurdering vil risikoen for å bli ilagt et overtredelsesgebyr være egnet til å skape en preventiv effekt, mens tvangsmulkten vil være egnet til å fremprovosere levering overfor en arbeidsgiver som – på tross av risikoen for å bli ilagt overtredelsesgebyr – ikke har levert oppgave innen fristen.

Eventuelle sanksjoner knyttet til mangelfullt eller uriktig innhold i en innlevert oppgave håndteres av den enkelte etat og med hjemmel i regelverket på det område der oppgaven benyttes.

6.3.9 Tilpasning av bokføringsregler til nye oppgaver

Kravene til arbeidsgivers bokføring på lønnsområdet må gjennomgås i lys av at termin-oppgave, lønns- og trekkoppgave og årsoppgave erstattes av den nye oppgaven. Etter innføring av EDAG vil summen av alle arbeidsgivers EDAG-oppgaver for et regnskapsår utgjøre en ny ”beregnet årsoppgave” for regnskapsåret.

Arbeidsgivere skal i dag levere en egen kontrollopplysning (blankett RF-1022) som viser sammenhengen mellom bestemte poster i arbeidsgivers årsregnskap og postene i årsoppgaven. Gjennom EDAG-portalen vil arbeidsgiver få tilgang til en ny oppstilling i form av en ”beregnet årsoppgave”. Denne vil vise sumtall basert på samtlige EDAG-oppgaver

mottatt fra arbeidsgiver for vedkommende år. Oppstillingen vil være grunnlag for å vise sammenhengen mellom arbeidsgivers innberetning for året og regnskapet.

6.4 EDAG sett fra mottaker av lønn, pensjon mv.

En inntektsmottaker vil få tilgang til den informasjon en arbeidsgiver har gitt om ham selv i egnede portaltjenester, og en tjeneste som gir arbeidstaker full oversikt over egne opplysninger innlevert fra alle arbeidsgivere. En slik tjeneste er forutsatt satt i drift etter innføring av EDAG.

Gjennom informasjon hentet fra EDAG-oppgaven kan en lønnstaker dokumentere gjennomført forskuddstrekk. Oppgaven vil ofte også innholde samme informasjon som en lønnsslipp, og arbeidstaker vil kunne benytte en utskrift til å dokumentere inntekt på tilsvarende måte som en lønnsslipp.

Informasjon innhentet gjennom EDAG vil inngå i tjenester fra etatene som for eksempel:

- Søknad om endring av skattekort vil forenkles ved at den kan forhåndsutfylles med opplysninger om inntekt og trekk hittil i år.
- I tjenester fra NAV kan lønnstaker informeres om hvilke opplysninger om arbeid og inntekt som vil bli lagt til grunn ved fastsetting av størrelsen på eventuelle ytelser.

Antall utlendinger som arbeider i Norge har vokst vesentlig i løpet av de siste ti årene. Arbeidsgruppens vurderer at innføring av EDAG, kombinert med elektronisk skattekort vil gjøre det enklere for denne gruppen å forholde seg til norske rutiner på skatteområdet. At arbeidstaker gis økt innsyn i de opplysninger arbeidsgiver gir til norske myndigheter, kan gjøre det enklere for arbeidstakere å ivareta sine interesser.

6.5 Etatenes bruk av informasjon

EDAG vil erstatte et antall ulike ordninger for innhenting av informasjon fra arbeidsgiver som hver for seg er opprettet for å ivareta spesifikke formål. Samlet informasjonsbehov som ligger bak de gamle ordningene er søkt avstemt og tilpasset ordningen.

6.5.1 Tilgang til EDAG-opplysninger

Et sentralt prinsipp for utformingen av ordningen og informasjonsutvekslingen er at personvernet til inntektsmottakerne ikke svekkes. Etatene skal kun få tilgang til informasjon fra EDAG med basis i de respektive etaters hjemmelsgrunnlag, jf. kapittel 7.12. Det betyr at hver etat får tilgang til et utsnitt som tilsvarer de data etaten har hjemmel for tilgang til. For arbeidsgruppens vurdering av konsekvenser for personvernet som følge av EDAG, jf. kapittel 9.3.2 samt rettslig drøftelse i kapittel 7.15.2.

For NAV innebærer dette imidlertid også en betinget tilgang, ved at NAV skal ha tilgang til inntektsopplysning for en mottaker først når det er fremmet et krav om ytelse til denne mottakeren. Når kravet er fremmet skal NAV også ha tilgang til historiske data for mottaker. Dette forutsettes derfor at det etableres et register over innleverte oppgaver, en EDAG-base, som er tilgjengelig for oppslag.

Etatenes tilgang til opplysninger fra EDAG-basen styres og koordineres gjennom de felles funksjonene som etableres for ordningen (se kapittel 6.6 nedenfor). Driften av EDAG basen kan deles i to faser:

1. Åpen periode – der oppgaver i EDAG-basen korrigeres med nye oppgaver. I denne perioden vil EDAG være felles innsendingskanal for den informasjon som innhentes via EDAG-oppgaven. Dette for å sikre et mest mulig fullstendig og korrekt datagrunnlag for alle parter
2. *Lukket periode* – der EDAG-basen ikke lenger oppdateres, men der basen fortsatt er tilgjengelig for etatene for historiske oppslag ut fra hjemmelsgrunnlag. Her vil etatene i enkelte tilfeller innhente EDAG-informasjon til sine etatssystemer uten at denne går gjennom EDAG.

Behov for korrigering kan springe ut av at enten arbeidsgiver eller arbeidstaker avdekker en feil. Likeledes kan en av etatene avdekke feil, som fordrer innsending av ny informasjon. Typisk som følge av arbeidsgiverkontroll eller i forbindelse med likningsbehandling. Det må utredes nærmere i hvor lang tid etter opprinnelig oppgave det skal være mulig å sende korrigerte oppgaver til EDAG-basen. Det antas at opplysninger for et inntektsår minst må kunne holdes a jour ut det etterfølgende året, tilsvarende dagens register over lønns- og trekkoppgaver.

6.5.2 Bruk av informasjon fra EDAG på skatte- og avgiftsområdet

Den viktigste bruk av informasjon fra EDAG-oppgaven innen skatte- og avgiftsområdet er kort omtalt i kapitlene nedenfor. Informasjonen i oppgaven har sentral betydning for de oppgavene som løses både hos skatteoppkrevere og hos skattekontorene. Samlede innbetalinger av forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift fra arbeidsgivere utgjør om lag 450 milliarder kroner årlig, den klart største inntektsstrømmen for finansiering av offentlig virksomhet.

Informasjon innhentet gjennom EDAG vil være det viktigste dataunderlaget for skatteoppkreverne og skattekontorene i forbindelse med veiledning og kontroll av arbeidsgivere. Slik veiledning og kontroll dekker i utgangspunktet alle de områder der denne oppgaven er informasjonsunderlag.

6.5.2.1 Krav om innbetaling av forskuddstrekk fra arbeidsgiver

EDAG-oppgaven vil være arbeidsgivers deklarasjon av sum gjennomført forskuddstrekk for alle de personer som inngår i oppgaven. Oppgaven definerer et betalingskrav som danner grunnlag for oppfølging av betaling. Kravet for arbeidsgiver angående gjennomført forskuddstrekk vil allerede på oppgavenivå være avstemt med de trekkopplysninger som gis pr. person.

6.5.2.2 Krav om innbetaling av arbeidsgiveravgift

EDAG-oppgaven vil være arbeidsgivers deklarasjon av arbeidsgiveravgift. Hver EDAG-oppgave vil definere et avgiftskrav som danner grunnlag for oppfølging av betaling. Avgiftsgrunnlaget og beregnet avgift vil utledes fra øvrige opplysninger gitt i EDAG-oppgaven. Oppgaven vil dermed bidra til å sikre samsvar mellom avgiftsgrunnlaget og de opplysninger arbeidsgiver gir om lønn og andre ytelser.

6.5.2.3 Bruk av opplysninger om inntekt og trekk på skattekortområdet.

EDAG-oppgaven vil opplyse om inntekt og trekk hittil i år, opplysninger som kan brukes ved utskrivning av nytt endret skattekort. Dette vil forenkle utfylling av søknad om endringer for skattyter, samtidig som det gir god sikkerhet for at nytt kort blir korrekt. Opplysningene gir også grunnlag for en enkel rutine for overføring av restsaldo på et frikort til ny arbeidsgiver.

6.5.2.4 Grunnlagsopplysninger om inntekt for bruk i selvangivelse og likning

Summen av alle EDAG-oppgaver for et gitt inntektsår vil benyttes som grunnlag for selvangivelsen, tilsvarende bruken av lønns- og trekkoppgaven i dag. Ved at oppgavene kommer inn fortløpende gjennom året, kan feil og mangler i innrapportering korrigeres fortløpende. Man unngår at all korreksjon må gjøres gjennom noen få hektiske uker i løpet av februar og mars. Dette forventes å bidra til bedre kvalitet på grunnlaget for selvangivelse, med færre korreksjoner.

6.5.2.5 Gjennomført forskuddstrekk som grunnlag for skatteoppgjør

Sum gjennomført forskuddstrekk i løpet av inntektsåret er en vesentlig del av skatteoppgjøret. Ved at disse opplysningene kommer fortløpende gjennom året, vil en få bedre grunnlag for å korrigere feil og mangler underveis (for eksempel på grunn av mangelfull identifisering av lønnstaker).

6.5.3 Bruk av informasjon fra EDAG på arbeids- og velferdsområdet

EDAG-oppgaven skal ivareta informasjonsbehov i NAV på følgende hovedområder:

- ajourføring av Aa-registeret
- beregne inntektsgrunnlag for sykepenger og andre ytelser

6.5.3.1 Ajourhold av arbeidsgiver/arbeidstakerregisteret

EDAG-oppgaven vil innebære en fullstendig rapportering om alle aktive arbeidsforhold ved hver avlønning. Dette vil gi et langt mer konsistent og kvalitetssikret underlag for å ajourholde opplysningene i Aa-registeret enn det NAV har i dag. Basert på et slikt datasett, vil NAV kunne sammenligne mottatte data med eget innhold i Aa-registeret og generere nødvendige endringer. Etter hver måned gjøres sammenligning av Aa-registeret med den samlede informasjonen for hver bedrift for å sikre nødvendige tilgangs-, avgangs- eller endringsmeldinger.

Innføring av EDAG innebærer ikke endring av innholdet i Aa-registeret, eller at regler og rutiner for utlevering av informasjon fra registeret endres i forhold til i dag. Det er lagt til rette for at EDAG også skal kunne ta imot data vedrørende maritime arbeidsforhold basert på endret forskrift og at landbasert og maritimt Aa-register samles i ett register. Forskriften om endringer i arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret er til høring i regi av Arbeidsdepartementet, jf. høringsbrev:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/hoeringer/hoeringsdok/2010/horing--endringer-i-forskrift-om-arbeids/horingsbrev.html?id=614157>

Jf. også svar fra NAV relatert til maritime arbeidsforhold:

http://www.regjeringen.no/pages/14015990/AAreg_KEH/Arbeids_og_velferdsdirektoratet.pdf

6.5.3.2 Inntekts- og skatteopplysninger som grunnlag for sykepenger mv.

EDAG vil inneholde de relevante opplysningene om lønn som NAV har behov for ved behandling av krav om sykepenger, foreldrepenger, svangerskapsenger, pleie- eller opplæringspenger eller omsorgspenger. Dette innebærer at noe av den informasjonen som i dag innhentes gjennom blankett "NAV 08-30.01 Inntektsopplysninger for arbeidstaker ..." kan hentes fra EDAG.

Ut over inntektsopplysningene fra EDAG vil NAV ved behandlingen kunne ha behov for en del tilleggsopplysninger så som nærmere opplysninger om ikke legemeldt fravær og permisjonsdatoer og trekkopplysninger i de tilfeller der NAV utbetaler ytelsen direkte til lønnstaker. Dette er opplysninger som i dag oppgis på følgende blanketter:

- felter i inntektsskjemaet NAV 08-30.01 som ikke inngår i EDAG-oppgaven
- NAV 08-30.02 Trekkopplysninger for arbeidstaker som skal ha: sykepenger, foreldrepenger, svangerskapspengen, pleie-/ opplæringspenger og omsorgspenger
- NAV 08-21.15 Forsikring mot ansvar for sykepenger i arbeidsgiverperioden for små bedrifter - krav om refusjon
- NAV 08-20.12 Krav fra arbeidsgiveren om refusjon av sykepenger utbetalt til en arbeidstaker som er unntatt fra bestemmelsene om arbeidsgiveransvar

Disse blankettene vil bli omarbeidet av NAV og det vil legges til rette for at opplysningene kan innleveres som en separat oppgave til NAV gjennom samme kanal som EDAG-oppgaven. Internt i NAV vil de ulike opplysningene gjøres tilgjengelig for de prosesser der opplysningene benyttes, på tilsvarende måte som dette gjøres i dag.

6.5.4 Opplysninger fra EDAG som grunnlag for statistikk

Statistikkgrunnlagene om lønn, sysselsetting og skatt benyttes flittig av SSB som grunnlag for statistikk og analyser. For SSB vil EDAG gi bedre kvalitet på statistikkene vedrørende lønn og sysselsetting samt nasjonalregnskap. I tillegg er det mulighet for hyppigere publisering av registerbasert sysselsettingsstatistikk, og dermed bedre analyse over korttidsutviklingen i norsk økonomi. Statistikkprodukter som blir påvirket av EDAG vises i boks 6-1.

Lønnstatistikk Lønnsstatistikk Sysselsettingsstatistikk Nasjonalregnskapet KOSTRA (Kommune-stat-rapportering) StatRes (Statlig ressursbruk og resultater) Populasjonsforvaltning Skatteregnskapsstatistikk Sysselsetting og lønn i strukturstatistikkene
--

Boks 6-1: Statistikkprodukter som blir berørt av EDAG

6.5.4.1 Lønnsstatistikk

Seksjon for inntekts- og lønnsstatistikk innhenter og kvalitetssikrer datagrunnlag som benyttes som grunnlagsmateriale for alle ulike lønnsstatistikker på årlig og kvartalsvis basis. Dette grunnlaget benyttes også som basis for årslønnsberegninger for alle næringer. I tillegg brukes dette til:

- Årlig og kvartalsvis nasjonalregnskap
- Arbeidskraftsregnskapet

Statistikkgrunnlaget benyttes som kilde for alle spesialleveranser av lønnsstatistikk knyttet mot lønnsoppgjør og annen ekstern oppdragsvirksomhet. I tillegg er det gjort en særskilt avtale med NHO, som mottar grunnlagsmateriale for egne medlemsforetak, gitt at foretakene

har gitt skriftlig samtykke til dette. En lignende avtale er gjort med Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) om datagrunnlaget for ansatte i staten. Her fungerer SSB som databehandler for FAD, og innhenter grunnlaget med FADs hjemmel.

6.5.4.2 Registerbasert sysselsettingsstatistikk

Sysselsettingsstatistikken er i dag basert på data om arbeidstakere fra Aa-registeret, supplert med lønns- og trekkoppgaveregisteret som fanger opp forhold som ikke er meldepliktige til arbeidstakerregisteret. Det utvikles et datasett som danner en grunnfil for den registerbasert sysselsettingen for de ulike statistikkproduktene.

Opplysningene brukes i en lang rekke statistikker:

- Generell sysselsettingsstatistikk og spesialstatistikker over registrerte sysselsatte
- Sykefraværstatistikken. Aa-registeret knytter sykemeldingene til arbeidsforholdet ved kobling på fødselsnummer og videre til organisasjonsnummer bedrift.
- Opplysning om sysselsetting mv. som trengs i en rekke andre statistikker eller utvalgsundersøkelser hentes fra det etablerte registeret, framfor å innhentes i hvert enkelt tilfelle.

6.5.4.3 Populasjonsforvaltningen

EDAG vil gi et bedre grunnlag for å fastlegge aktivitet i foretak og bedrifter gjennom et forbedret datagrunnlag, spesielt siden lønnsdata vil foreligge på månedlig basis.

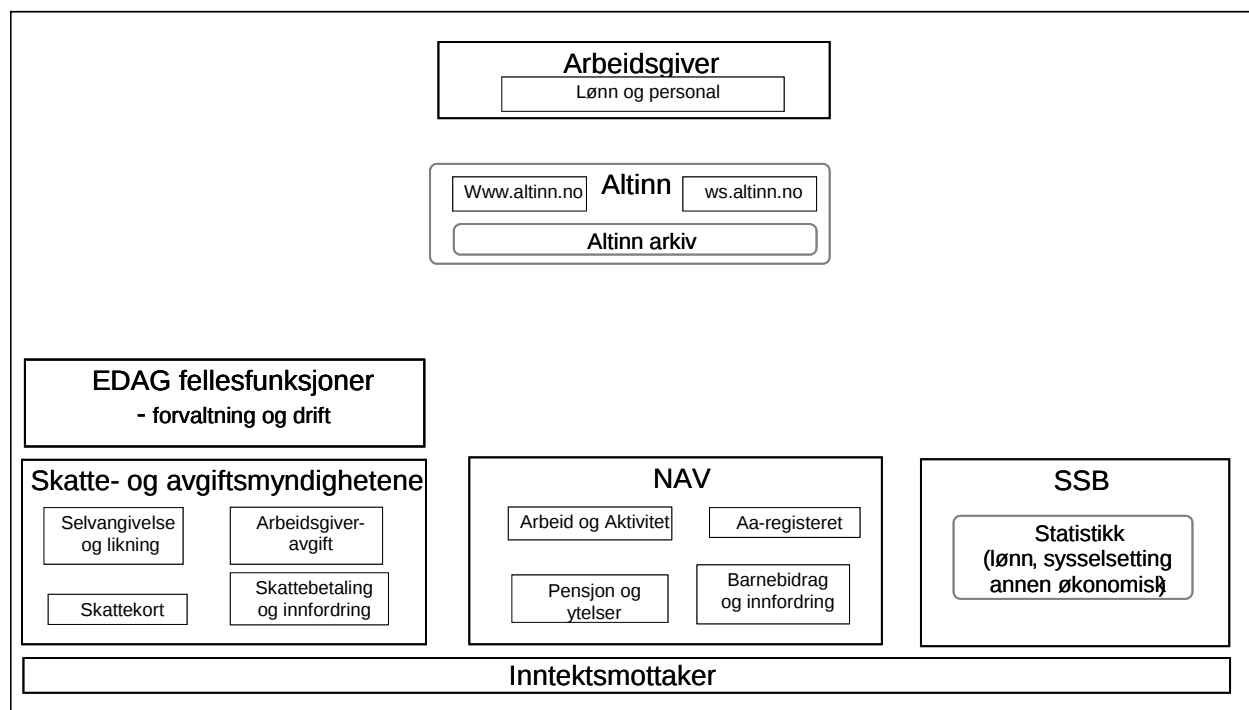
EDAG vil gi bedre oppdatering av jobbforhold og kan gi bedre kvalitet for enheter, sammenhengen mellom enheter som foretak og bedrifter, egenskaper og knytningen mellom ansatte og bedrifter. EDAG vil gi et bedre grunnlag for å fastlegge aktivitet i foretak og bedrifter gjennom et forbedret datagrunnlag, spesielt siden lønnsdata vil foreligge på månedlig basis. I tillegg, mer og bedre informasjon til trekkerammer og utvalgsavgrensninger både på bedrifts-, person- og husholdningsnivå.

6.6 Fellesfunksjoner for EDAG

EDAG skal være en tverretattlig ordning for innhenting av informasjon fra arbeidsgivere, og kommunikasjon med arbeidsgivere. EDAG oppgavene vil dekke ulike hovedformål og behov i Skatteetaten, NAV og SSB. Overfor brukere av ordningen er det en forutsetning at etatene fremstår integrert og koordinert. Det er arbeidsgruppens vurdering av dette løses best ved å etablere en felles funksjon, hvor primære hensikter er å sikre at:

- Ordningen er godt koordinert og velfungerende overfor arbeidsgiver,
- Ordningen ivaretar personvern hensyn, og legger grunnlag for nye tjenester til lønnstakere
- Fellesoppgavene løses på en effektiv og godt samordnet måte
- Etatene på en effektiv og sikker måte løser oppgaver som krever informasjon fra EDAG

Fellesoppgavene skal være tydelig avgrenset mot det som er den enkelte etats faglige oppgaver og faglige ansvar i samarbeidet. Fellesfunksjonene vil i hovedtrekk ivareta faglig koordinering av de informasjonskrav regelverket stiller til arbeidsgiver og informasjonstjenester og brukerstøtte knyttet til dette. Videre vil fellesfunksjonene forestå dialog og avtaler med partnere, brukere og Altinn samt forvalte tjenesteavtale og drift av felles IT-funksjoner for EDAG (brukerfunksjonalitet, oppgavekontroll, informasjonsutveksling, purring, sanksjoner mv.)



Figur 6-3: Skisse EDAG fellesfunksjoner

For å kunne etablere EDAG innen den aktuelle tidshorisonten for gjennomføring, foreslås en løsning med vekt på følgende:

- Oppgaver og ansvar fordeles mellom etatene med utgangspunkt i dagens ansvarsfordeling. Innføring av ordningen skal ikke innebære prinsipielle endringer i ansvarsdelingen mellom etatene.
- Nye fellesfunksjoner legges til største bruker og der de tilsvarende oppgaver utføres i dag.
- Endringer i oppgave og ansvarsfordelingen mellom etatene, kan vurderes seinere og uavhengig av EDAG. Det legges til rette for at slike endringer kan bli aktuelle på et seinere tidspunkt.
- Lover og tilhørende regelverk foreslås formulert slik at oppgave og ansvarsdeling kan endres, uten omfattende regelendringer, eller konsekvenser for arbeidsgiverne.

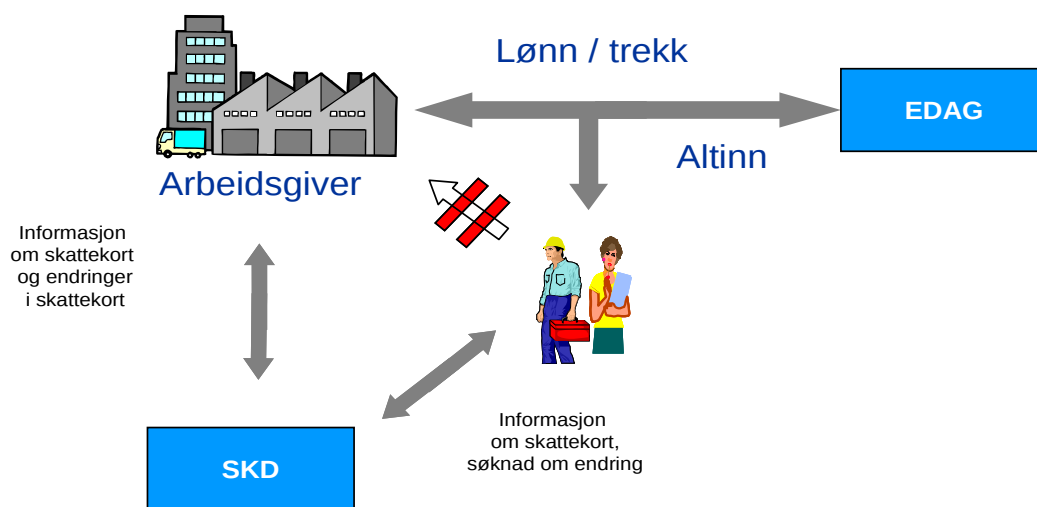
Skatteområdet skiller seg ut som den klart ”største bruker” av informasjon innhentet gjennom EDAG. Ut fra de hensyn og kriterier som er nevnt i kulepunktene over er det mye som taler for at den sentrale funksjonen for koordinering av EDAG bør legges til Skatteetaten. En slik løsning er for øvrig også valgt av de andre landene som har innført tilsvarende ordninger.

Arbeidsgruppen har vurdert muligheten for alternativt å legge denne funksjonen til NAV, eventuelt at det opprettes en egen selvstendig enhet for å ivareta fellesfunksjonene. Gruppen har konkludert med at disse løsningene synes lite realistiske på kort sikt. Dette både ut fra nødvendigheten av å sikre datakvalitet ved å knytte innhenting av opplysninger nær opp til den mest omfattende bruken av opplysninger, og av hensynet til mulighet for gjennomføring. Gjennomføring av EDAG skal imidlertid ikke være til hinder for at en vurderer og tilpasser den samlede arbeidsfordeling mellom etatene på et senere tidspunkt. Arbeidsgruppen arbeider videre med å utrede en optimal organisering av fellesfunksjonene.

6.7 Ny ordning med elektronisk skattekort

Forstudierapporten for EDAG skisserer en ny rutine for elektronisk skattekort. Arbeidsgruppen har lagt til grunn at en slik rutine kan innføres uavhengig av EDAG, og at den allerede er innført før EDAG innføres. Av hensyn til helhetsforståelsen av de nye rutinene hos arbeidsgiver er det nedenfor gitt en kort skisse av hva en rutine for elektronisk skattekort vil innebære.

Dagens rutine for skattekort innebærer at lønnstaker skal levere skattekort på papir til arbeidsgiver. Overgang til elektronisk skattekort innebærer at arbeidsgiver skal hente skattekortet direkte fra Skatteetaten, og at dette i all hovedsak gjøres elektronisk. Elektronisk utsending av skattekort vil gjøres både ved den årlige hovedutskrivingen og ved alle endringer av skattekortet.



Figur 6-4: Skisse av informasjonsflyt med elektronisk skattekort

Inntektsmottaker vil informeres om skattekortet og grunnlaget for det, gjerne gjennom en elektronisk kanal. Inntektsmottaker skal ikke lenger informere arbeidsgiver om skattekortet. Søknad om nytt endret skattekort gjøres på tilsvarende måte som i dag, gjerne gjennom en elektronisk kanal. Når søknad om nytt skattekort er godkjent, vil Skatteetaten informere de arbeidsgivere som allerede har mottatt skattekort for lønn. Inntektsmottaker vil få tilgang til oppdatert informasjon om hvilke arbeidsgivere som har rekvirert hans/hennes skattekort.

Arbeidsgivere vil informeres direkte fra Skatteetaten om korrekt skattekort for en inntektsmottaker. I praksis vil dette gjøres elektronisk, enten gjennom lønnssystemet eller gjennom en portaltjeneste i Altinn. Det legges opp til et samarbeid med leverandørene av lønnssystemer slik at disse systemene så langt som mulig har automatiske rutiner for å håndtere skattekort. Det vil også være mulig for arbeidsgiver å be Skatteetaten om å få tilsendt papirutskrift av et skattekort, men ut fra erfaringer fra Danmark forventes det at en svært liten andel små arbeidsgivere vil velge dette.

Arbeidsgruppens vurdering er at innføring av elektronisk skattekort før innføring av EDAG, vil bidra til å redusere risikoen i innførløpet for EDAG. Dette fordi elektronisk skattekort i seg selv er en viktig forenkling for både arbeidsgiver og inntektsmottaker. Erfaringer fra

Danmark indikerer dessuten at elektronisk skattekort vil bidra til at en økt andel av arbeidsgivere vil benytte elektroniske tjenester på lønnsområdet allerede før innføringen av EDAG. Samtidig vil det bidra til å forenkle overgangen, fordi de nye rutinene for skattekort vil være etablert allerede før EDAG innføres.

Inntil EDAG er innført må en fortsatt måtte ha noen manuelle rutiner på skattekortområdet for å håndtere frikort; når "restsaldo" på et frikort skal overføres til en annen arbeidsgiver. Behovet for slike rutiner vil bortfalle etter innføring av EDAG.

6.8 Regelverksendringer for forenkling av prosesser hos arbeidsgiver

Kapittel 6.3 beskriver en ny EDAG-ordning basert på dagens regler for fastsetting av skatter og avgifter. Gjennom den kontakten prosjektet har hatt med arbeidsgivere og regnskapsførere har disse framhevet noen områder der de ser behov for forenklinger gjennom tilpasninger det materielle regelverket på skatte- og avgiftsområdet. Arbeidsgruppen vil her spesielt framheve to slike områder der det i lys av EDAG-ordningen kan være grunn til å vurdere mulige forenklinger.

- Utrekning av grunnlag for fordelsbeskatning for elektroniske kommunikasjons-tjenester som mobiltelefon mv. (EKOM).
- Arbeidsgiveravgift på skattefrie ytelser som ikke er oppgavepliktige for den enkelte person

Utrekningen av konsekvenser av EDAG for arbeidsgiver omtalt i kapittel 9, har lagt til grunn at disse to områdene kan håndteres gjennom forenklede prosesser hos arbeidsgiver. Det er med andre ord forutsatt at regelverket tilpasses til løsninger som kan håndteres administrativt effektivt gjennom EDAG, men uten at det er forutsatt et spesifikt framtidig regelverk. Det spesifikke innholdet i regelendringene, og hvilke alternativer som foreligger, er så langt ikke fullt utredet med hensyn til skatteøkonomiske virkninger mv.

Nedenfor omtales til slutt mulighetene for å gjøre tilpasninger i rutinene for håndtering av arbeidsgiveravgift ved refusjon av sykepengen.

6.8.1 Grunnlag for fordelsbeskatning - elektroniske kommunikasjontjenester

Når arbeidsgiver betaler elektroniske kommunikasjontjenester for sine ansatte (typisk mobiltelefon, internettabonnement), er dette en trekkpliktig og skattepliktig yelse etter nærmere angitt regler. Denne typen ytelser omfatter i dag mer enn 600 000 ansatte. Gjennom året ivaretas trekkplikten i dag gjennom bruk av et fast sjablonbeløp som legges til trekkgrunnlaget for hver lønnsperiode. Etter utløpet av inntektsåret oppgir arbeidsgiver en faktisk skattepliktig fordel i lønns- og trekkoppgaven. Fordelen beregnes etter bestemte regler basert på arbeidsgivers kostnad ved den enkeltes abonnement. Arbeidsgivere og regnskapsførere har i kontakten med prosjektet og i henvendelser til Skatteetaten, gitt klart uttrykk for at dagens beregning innebærer betydelig arbeid, og at dette arbeidet samtidig medfører relativt små justeringer av skattefordelen for den enkelte ansatte i forhold til gjennomsnittlig beløp.

EDAG-oppgaven gir, teknisk sett, mulighet for å videreføre dagens regelverk. Arbeidsgiver kan gjennom året levere en EDAG-oppgave for hver lønnsperiode der sjablonbeløpet oppgis som fordel. Ved siste lønnsperiode må arbeidsgiver så korrigere sjablonbeløpet slik at total sum for året tilsvarer skattepliktig fordel. Rapporteringen på EKOM-området vil dermed måtte gjennomføres både ved hver lønnsperiode, og samlet for året. Slik rapportering vil bryte med intensjonen om fullført rapportering for hver lønnsperiode, uten arbeidskrevende

årsavslutning. At intensjonen fravikes på EKOM-området har særlig store virkninger for arbeidsgiverne på grunn av det store antallet ansatte som mottar denne typen ytelser.

Arbeidsgruppen vil peke på at en i Danmark har valgt å forenkle skattereglene på dette området etter innføringen av eIndkomst. Arbeidsgruppen anbefaler at reglene på dette området vurderes med sikte på å finne løsninger som gir enklere prosesser hos arbeidsgiver, og slik at en ivaretar hensynet til enkel beregning av skattefordel og med avsluttet rapportering pr lønnsperiode.

6.8.2 Arbeidsgiveravgift på beløp under grensen for oppgaveplikt

En arbeidsgiver har i dag plikt til å gi oppgave med opplysning om lønn mv., med angivelse av mottaker når samlet lønn mv. overstiger 1 000 kroner i inntektsåret. Denne grensen for oppgaveplikt har sammenheng med at lønn under grensen ikke er skattepliktig for mottaker. Arbeidsgiver må imidlertid svare arbeidsgiveravgift også for lønn mv. som ligger under grensen for oppgaveplikt.

Arbeidsgivere som har skattefritak etter skattelovens § 2-32 har en utvidet beløpsgrense for skattefrie lønnsytelser på 4 000 kroner pr år, og for disse gjelder det også et utvidet avgiftsfritak.

Avgiftsgrunnlag for lønnsytelser under grensen for oppgaveplikt skal i dag oppgis i terminoppgave og årsoppgave. I 2009 var det om lag 50 000 arbeidsgivere som oppga et samlet avgiftsgrunnlag på ca. 309 mill. kroner knyttet til utbetaling av slike beløp. Dette grunnlaget inkluderer også oppgaver fra de arbeidsgivere som er skattefrie etter § 2-32, med utvidet beløpsgrense og avgiftsfritak. Samlet årlig avgiftsproveny for disse beløpene er anslått til å være mindre enn 40 mill. kroner, basert på faktisk gjennomsnittlig proSENTSATS for arbeidsgiveravgift i 2009.

I kapittel 6.3 er det skissert en utforming av EDAG-oppgaven som gir mulighet for å opplyse om avgiftsgrunnlag for lønn mv. som ligger under grensen for oppgaveplikt, uten krav om opplysninger om hvem som er lønnsinntak.

Et viktig mål med EDAG er å forenkle arbeidsgivers prosesser. Et sentralt virkemiddel er å tilrettelegge for at EDAG-oppgaver kan produseres automatisk fra arbeidsgivers lønnssystem. Om lønnssystemet automatisk skal kunne produsere korrekt samlet avgiftsgrunnlag for lønn mv. som ligger under grensen for oppgaveplikt, må arbeidsgiver i realiteten registrere både lønnsinntakene og lønnsutbetalingene i lønnssystemet. I praksis vil rutinen hos disse arbeidsgiverne bli som om de hadde oppgaveplikt fra første krone. Teknisk sett vil det i lønnssystemene være vesentlig enklere å inkludere inntakene av lønn under grense for oppgaveplikt i EDAG-oppgaven, enn å håndtere ajourhold av et separat felt for lønn under nedre grense for innberetning. Arbeidsgivere uten lønnssystem vil måtte etablere tilsvarende manuelle rutiner for å håndtere avgift på beløp under grensen for oppgaveplikt, slik at disse beløpene kan opplyses i EDAG-oppgavene ved hver avlønning.

Arbeidsgruppens vurdering er at videreføring av dagens regler for håndtering av lønn under grensen for oppgaveplikt for mange av arbeidsgiverne vil bli mer krevende enn i dag etter innføring av EDAG. Arbeidsgruppens foreslår derfor reglene for skatteplikt og avgiftsplikt gjennomgås med sikte på at grensene for oppgavepliktig og avgiftspliktig lønn blir samordnet.

6.8.3 Refusjon av arbeidsgiveravgift knyttet til sykepenges

En arbeidsgiver som refunderes sykepenges fra NAV skal også ha refundert arbeidsgiveravgift tilsvarende sykepengebeløpet. Fram til 2007 var arbeidsgiveravgift inkludert i det beløpet som ble refundert fra NAV.

Nye regler for fastsetting av arbeidsgiveravgift fra 2007 medførte at det ikke lenger var mulig for NAV å beregne korrekt avgift i forbindelse med refusjoner. Reglene ble da endret slik at NAV refunderer netto sykepengebeløp uten avgift. Arbeidsgiver skal i dag selv beregne den avgiften som svarer til refusjonen fra NAV og føre refusjonen til fradrag i terminoppgaven.

EDAG-oppgavene, kombinert med informasjon om ansatt, beløp og den periode en refusjon gjelder for, vil gi etatene grunnlag for å beregne korrekt avgiftsbeløp knyttet til en refusjon. Arbeidsgruppen foreslår derfor at regelverket her gjennomgås med sikte på at beregning av arbeidsgiveravgift for refundert beløp i framtida utføres av NAV/Skatteetaten, slik at prosessene hos arbeidsgiver på dette punktet forenkles.

6.9 Forslag til elementer for videre utredning

6.9.1 Ny ordning for utleggstrekk

Innføring av EDAG, kombinert med elektronisk skattekort, åpner mulighet for å innføre en ny ordning der utleggstrekk kan iverksettes og følges opp gjennom skattekortet. En mulig ny ordning på dette området vil ikke innebære endringer i namsmennenes ansvar for å håndtere relasjonene mot skyldner og kreditor og ansvaret for å vurdere grunnlag for og iverksetting av utleggstrekk. Rutinen for å iverksette og følge opp trekket overfor arbeidsgiver vil imidlertid forenkles ved at namsmannen utløser utsteking av nytt elektronisk skattekort, der opplysning om utleggstrekk inngår som en tilleggsopplysning.

Ordningen innebærer at arbeidsgiver gjennomfører og innbetaler utleggstrekk på samme måte som forskuddstrekk. Arbeidsgiver vil ikke få henvendelser fra namsmennene og vil heller ikke informeres om hvem som har iverksatt trekket eller hvem som skal motta pengene. EDAG-oppgaven vil gi informasjon om trukket beløp pr person. Gjennomført trekk vil etter mottak bli sammenholdt med informasjon i en base over iverksatte utleggstrekk, og dette danner grunnlag for at kreditor kan godskrives trukket beløp fortløpende.

En tilsvarende ordning for utleggstrekk er innført i forbindelse med eIndkomst i Danmark. Danskenes erfaring med ordningen er at den ga en stor forenkling for arbeidsgiver. Den har gitt økt personvern for inntektsmottaker ved at arbeidsgiver ikke lenger informeres om hvem som er kreditor. Ordningen har også gitt mer effektiv innkreving og betydelig redusert ressursbruk hos innkrever.

I Danmark kan utleggstrekk i lønn kun benyttes for innfordring av offentlige krav. I Norge kan de alminnelige namsmenn bruke utleggstrekk også for innkreving av privatrettslige krav. En slik ordning bør omfatte alle namsmenn og vil kreve betydelige endringer i det norske regelverket for tvangsinnsfordring. Arbeidsgruppen foreslår at dette utredes særskilt. Selv uten en ny ordning på dette området, vil eventuell adgang til informasjon fra EDAG ved vurdering av innsfordringstiltak trolig gi en sterk reduksjon i antall henvendelser fra namsmennene til arbeidsgiverne. Slik tilgang er ikke vurdert i denne rapporten, men arbeidsgruppen vil sterkt understreke betydningen av at det gjøres en egen vurdering av en ny ordning og nye rutiner på innskrivingsområdet i lys av innføring av EDAG.

6.9.2 Tjenestepensjonsområdet

Tjenestepensjonsselskapene krever regelmessig informasjon om inntektsmottakere fra arbeidsgivere som grunnlag for beregning av medlemskap og størrelse på innskudd til tjenestepensjonsordninger. Selskapene har utarbeidet en felles, standard mal for de opplysninger selskapene krever fra arbeidsgivere i privat sektor. Arbeidsgruppen har vurdert innholdet i disse opplysningene opp mot forslaget til innhold i en EDAG-oppgave. Konklusjonen er at selskapenes behov for informasjon i det alt vesentlige kan dekkes gjennom et utsnitt av den informasjon arbeidsgiver gir gjennom en EDAG-oppgave. Tjenestepensjonsselskapene, gjennom Finansnæringens Fellesorganisasjon (FNO), har uttrykt stor interesse for å koordinere et samarbeid med sikte på å forenkle tilrettelegging og innlevering av informasjon fra arbeidsgiver. Arbeidsgruppen anbefaler videre samarbeid med pensjonsselskapene på dette området.

6.9.3 Opplysninger om utbetaling til næringsdrivende

I dagens lønns- og trekkoppgave skal det gis opplysninger om utbetalinger til bestemte typer av næringsdrivende (kode 401 mfl.). I den grad en arbeidsgiver legger de aktuelle næringsdrivende inn i lønssystemet og håndterer slike utbetalinger gjennom dette, kan opplysningene i og for seg gis gjennom en EDAG-oppgave. Arbeidsgruppens vurdering er imidlertid at en slik rutine ofte er lite hensiktsmessig for arbeidsgiver. Slike utbetalinger håndteres mest rasjonelt hos arbeidsgiver gjennom leverandørreskontro. God tilpasning til avgivers prosesser tilsier da på dette området heller en egen årlig oppgave over utbetalinger med basis i næringsdrivendes leverandørreskontro, jf. også innstillingen fra ”Skatteunndragelsesutvalget”. Arbeidsgruppen foreslår at en før innføring av EDAG vurderer kravene på dette området

6.9.4 Utenlandske arbeidstakere

EDAG-oppgaven vil erstatte terminoppgave og lønns- og trekkoppgave fra arbeidsgivere med utenlandske arbeidstakere på oppdrag som innebærer skatteplikt til Norge. Slike oppdrag meldes til skattemyndighetene i et eget oppdragsskjema blankett RF-1199. Denne blanketten foreslås gjennomgått i lys av de opplysninger arbeidsgiver nå vil gi gjennom EDAG.

EDAG-oppgaven vil antakelig også kunne benyttes for innrapportering av artistoppdrag for utenlandske artister. Arbeidsgruppen foreslår at dette vurderes som en utvidelse av EDAG.

6.9.5 Annen innhenting av informasjon fra arbeidsgiver til NAV og SSB

I forbindelse med søknader om refusjon av sykepenger planlegger NAV å innhente enkelte opplysninger elektronisk. En slik ordning vil ikke være en del av EDAG, ettersom dette vil være opplysninger som går direkte til NAV. En søker imidlertid å koordinere arbeidet med en slik løsning med EDAG, med sikte på å gjøre løsningen enklest mulig for arbeidsgiver. SSB planlegger tilsvarende en løsning for elektronisk innhenting av opplysninger til sykefraværstatistikk, der slike opplysninger kun går til SSB.

7 Juridisk vurdering av EDAG

7.1 Innledning

Forslaget til ny EDAG-ordning forutsetter nye eller endrede regler på flere områder. Hensikten med kapittel 7 er å redegjøre for forslagets rettslige konsekvenser og hvordan arbeidsgruppen mener ordningen mest hensiktsmessig kan reguleres.

De berørte rettsområder er til dels store og komplekse, og gjeldende innrapporteringsordning på for eksempel skatte- og avgiftsområdet bygger på regler spredt i flere lover med tilhørende forskrifter. Arbeidsgruppen har derfor vært opptatt av å finne frem til en reguleringsform som gjør ordningen mest mulig forståelig for arbeidsgivere og inntektsmottakere. Andre viktige hensyn har vært å finne frem til klare og tydelige regler, klare hjemler for innsamling og utlevering av opplysninger samt å ivareta rettssikkerhet og personvern.

Etter arbeidsgruppens vurdering kan disse hensynene best ivaretas gjennom en ny EDAG-lov som regulerer de viktigste sidene ved ny ordning, jf. drøftelsen av reguleringsform i kapittel 7.2. Samlet lovforslag følger som vedlegg 2 til rapporten. Loven angir formålet med ordningen (§ 1), hvem som skal levere EDAG-oppgave (§ 2), hvilke opplysninger som skal rapporteres (§ 3), frister for levering (§ 4), samt hvordan leveringen skal skje (§5).

Lovforslaget inneholder også bestemmelser som gjelder ansvar for fellesfunksjoner, og bestemmelser som skal sikre at opplysninger bare benyttes på lovlig måte og i overensstemmelse med formålet med innsamlingen. Forslaget til § 6 tillegger Skattedirektoratet oppgaven med å ivareta fellesfunksjoner, og slår fast at direktoratet er behandlingsansvarlig for behandling av personopplysninger i forbindelse med oppfølging av denne oppgaven. Etter § 7 er enhver som kommer i befatning med opplysninger i forbindelse med ivaretagelse av fellesfunksjoner underlagt taushetsplikt.

Arbeidsgruppens forslag innebærer en streng regulering av hvem som skal få tilgang til EDAG-opplysninger. Forslaget til § 8 går ut på at bare Arbeids- og velferdsetaten (NAV), Statistisk sentralbyrå (SSB), Skattedirektoratet, skattekontorene og de kommunale skatteoppkreverne skal ha tilgang til EDAG-opplysninger. Etatene kan kun innhente de opplysninger de har hjemmel til å behandle. Adgangen til videre behandling og videreformidling av opplysninger reguleres av etatenes respektive hjemmelsgrunnlag.

Det legges opp til at inntektsmottakere som det rapporteres opplysninger om gis innsynsrett i egne opplysninger, og at dette tilrettelegges gjennom en elektronisk innsynstjeneste, jf. § 9.

Arbeidsgruppen vurderer det også som hensiktsmessig at EDAG-loven hjemler illeggelse av sanksjoner. Forslaget innebærer at Skattedirektoratet, som ivaretar fellesfunksjoner, kan ilegge tvangsmulkt ved ikke levert oppgave (§ 10), og overtredelsesgebyr ved for sent levert oppgave (§ 11).

De følgende underkapitler er i hovedsak disponert i samme rekkefølge som lovens bestemmelser. I tillegg drøftes enkelte andre forhold. Viktige eksempler er kapittel 7.2 som gir en redegjørelse for valgt reguleringsform, og kapittel 7.15 hvor det redegjøres for hvordan hensynet til personvernet er ivaretatt i forslaget til ny innrapporteringsordning.

7.2 Rettslig regulering

Arbeidsgruppens forslag innebærer at det vedtas en egen EDAG-lov. Som nevnt innledningsvis har gruppen vært opptatt av å finne frem til en reguleringsform som gjør ordningen mest mulig forståelig for arbeidsgivere og inntektsmottakere. Andre viktige hensyn har vært å finne frem til klare og tydelige regler, klare hjemler for innsamling og utlevering av opplysninger samt å ivareta rettssikkerhet og personvern.

Slik arbeidsgruppen har vurdert det, er det prinsipielt sett to former for regulering som har vært aktuelle. Det første hovedalternativet er den foreslåtte løsningen med en egen EDAG-lov. Det andre hovedalternativet går ut på å regulere ny innrapporteringsordning i det eksisterende lov- og forskriftsverk på de berørte forvaltningsområder.

Det andre alternativet – regulering gjennom eksisterende regelverk – har arbeidsgruppen vurdert som mindre hensiktsmessig. Hovedutfordringen med denne tilnærmingen går blant annet på det å gi klare hjemler for hvem som omfattes av plikten til å levere oppgave og hvilke opplysninger som skal innrapporteres. En løsning på dette kunne være å gi en forskrift som har forankring i de berørte lover, herunder lov om arbeids- og velferdsforvaltningen, folketrygdloven, statistikkloven, ligningsloven og skattebetalingsloven. Arbeidsgruppen vurderer det likevel slik at tilnærmingen med regulering gjennom eksisterende regelverk vil lede til spredte bestemmelser som gjør det vanskelig å få oversikt over reglene. Selv om man lykkes med å samle sentrale bestemmelser ett sted, for eksempel i en felles forskrift, vil denne være vanskelig tilgjengelig blant et allerede omfattende forskriftsverk på skatte- og avgifts- og arbeids- og velferdsområdet.

Forslaget til EDAG-lov gjør det mulig å samle alle sentrale bestemmelser ett sted. Dette vil kunne bidra til mer tilgjengelige regler og øke forståelsen blant arbeidsgivere og inntektsmottakere om EDAG som én felles innrapporteringsordning på områdene for arbeid og velferd, skatt og avgift samt statistikk. Uavhengig av reguleringsform vil alle berørte aktører naturligvis måtte følges opp med målrettet informasjon om hvilke konsekvenser ordningen har for dem.

Siden EDAG har karakter av å være en forvaltningsreform mener arbeidsgruppen det er hensiktsmessig at forslaget til EDAG-lov undergis en samlet behandling av Stortinget. Regulering gjennom ny lov har også gjort det mulig å tydeliggjøre hvordan opplysningene blir behandlet ut fra et rettsikkerhets- og personvernspunkt. Forslaget innebærer en klar ansvarsfordeling når det gjelder ivaretagelse av fellesfunksjoner og behandlingsansvar for personopplysninger. Videre er det foreslått en streng regulering av hvilke etater som skal få tilgang til hvilke opplysninger for nærmere bestemte formål. Dersom det senere skulle være aktuelt å åpne for at andre virksomheter skal få tilgang til EDAG-opplysninger vil dette regelteknisk være enkelt å gjennomføre. Hensikten med tilgangsbestemmelsen i § 8 er imidlertid at dette er en så viktig beslutning at Stortinget må ta stilling til om virksomheten skal få tilgang til EDAG-opplysninger.

Et viktig hensyn i arbeidet har vært å sikre at forslaget ikke medfører unødvendige endringer i den berørte særlovgivningen. Dette gjelder særlig på skatte- og avgiftsområdet hvor for eksempel ligningsloven § 6-2 både gir hjemmel for å pålegge tredjemenn opplysningsplikt, men også har betydning for skatte- og avgiftsmyndighetenes kontrollhjemler. Denne problemstillingen er behandlet nærmere i kapittel 7.4.

De rettslige aspektene ved EDAG er forsøkt behandlet slik at redegjørelsene og vurderingene vil være av betydning selv om man skulle velge annen reguleringsform for ett eller flere av de aspektene EDAG aktualiserer. Forutsetningen videre i kapittel 7 er imidlertid at det vedtas en ny EDAG-lov.

7.3 EDAG-lovens formål

7.3.1 Formålet med EDAG

Hovedformålet med EDAG er å legge til rette for en enhetlig ordning for innrapportering av opplysninger om arbeidsforhold. Som det fremgår av kapittel 6 er forslaget ment å erstatte et antall ulike ordninger for innhenting av informasjon fra arbeidsgiver som hver for seg er opprettet for å ivareta spesifikke formål. EDAG-oppgaven er samlet sett ment å dekke NAVs, SSBs og Skatteetatens behov for opplysninger på arbeidsområdet.

Arbeidsgruppen mener det er hensiktsmessig at EDAG-loven har en egen formålsbestemmelse som angir formålet med ordningen. Siden EDAG innebærer en omfattende innsamling og behandling av opplysninger om inntektsmottakere, vil formålsbestemmelsen ha en viktig funksjon for å ivareta rettssikkerhet og personvern. Formålsbestemmelsen er ment å angi hva som er lovlig og legitim bruk av opplysningene, og å verne mot bruk av opplysningene for uforenlige formål.

Formålsbestemmelsen vil også mer generelt tydeliggjøre hva som er hensikten med ordningen, og dermed være med å heve bevisstheten om EDAG hos rapporteringspliktige, inntektsmottakere og etatene.

Formålsbestemmelsen må etter arbeidsgruppens vurdering ses i sammenheng med forslaget til tilgangsbestemmelse i § 8. Bestemmelsen er ment å gi en uttømmende liste over de etater som kan motta opplysninger sentralt fra EDAG. Dersom det på et senere tidspunkt skulle være aktuelt å åpne for at andre virksomheter skal motta opplysninger fra EDAG, forutsetter dette lovendring og at spørsmålet forelegges Stortinget. Ved en slik lovendring må det også vurderes om det er nødvendig å foreta en justering av lovens formålsbestemmelse slik at det er samsvar mellom formålsbestemmelsen og den faktiske bruken av opplysningene.

Etater som har adgang til å innhente EDAG-opplysninger kan bare bruke opplysningene i samsvar med formålet og de hjemler som gjelder for lovgivningen på vedkommende forvaltningsområde. EDAG innebærer således ingen endringer i formålet for de berørte forvaltningsområder.

Forslag til formålsbestemmelse:

§ 1. Formål

Denne lov skal fremme effektiv innsamling og bruk av opplysninger om enkeltpersoners inntekts- og arbeidsforhold og skattetrekkopplysninger, når det gjelder

- a. utligning av skatt etter skatte- og avgiftslovgivningen,
- b. beregning av trygdeavgift og arbeidsgiveravgift etter folketrygdlovgivningen,
- c. beregning av korttidsytelser etter folketrygdlovgivningen,
- d. vedlikehold av arbeidstakerregisteret i henhold til folketrygdlovgivningen og
- e. produksjon av statistikk etter statistikklovgivningen.

7.4 Hvem skal levere oppgave

7.4.1 Innledning

Som redegjort for i kapittel 6.3.1 er forslaget ikke ment å gjøre endringer i kretsen som er pliktig til å rapportere eller innberette opplysninger etter dagens ordninger. Arbeidsgruppen vil derfor gjøre rede for hvem som skal levere oppgave eller er innberetningspliktig i henhold til dagens ordninger, før man gjennomgår forslag til hvordan pliktene kan videreføres for EDAG-oppgaven. Oppgaven skal erstatte syv ulike skjemaer, og arbeidsgruppen har derfor tatt utgangspunkt i disse ved vurderingen av hvem som skal levere EDAG-oppgave.

7.4.2 Gjeldende rett

Arbeidsgruppen gjør her rede for gjeldende rett når det gjelder kretsen som i dag skal gi opplysninger, eller innberette til etatene.

7.4.2.1 Skatteområdet

EDAG-oppgaven skal erstatte terminoppgaven, årsoppgaven og lønns- og trekkoppgaven. Arbeidsgruppen går derfor gjennom hvem som i dag skal levere disse oppgavene.

Etter skattebetalingsloven § 5-11 første ledd plikter arbeidsgiver, og selskap mv. som er trekkpliktig i henhold til skattebetalingsloven § 5-4 annet og tredje ledd, å levere terminoppgave over forskuddstrekket innen de frister som oppstilles.

Det følger av skattebetalingsloven § 4-1 første ledd bokstav c at arbeidsgiver er den som selv eller ved fullmektig utbetaler lønn eller annen godtgjørelse eller ytelse som det skal foretas forskuddstrekk eller utleggstrekk i. Arbeidsgiverbegrepet er således direkte knyttet opp til utbetalinger av trekkpliktige ytelser uten hensyn til hvorvidt utbetaleren er næringsdrivende eller privatperson. Det er ikke noe krav om at det skal foreligge et ansettelsesforhold, og det er heller ikke avgjørende hva partene i et angivelig ansettelses- eller oppdragsforhold selv mener om spørsmålet. Avgjørende blir om den konkrete ytelsen etter sin art skal være gjenstand for forskuddstrekk, altså om den er trekkpliktig eller ikke.

Definisjonen omfatter også forholdet til den utleggstrekkplikt som hviler på arbeidsgiver. Når en ytelse etter gjeldende regler er gjenstand for forskuddstrekk og/eller utleggstrekk, vil den som selv eller ved fullmektig utbetaler ytelsen, være arbeidsgiver i skattebetalingslovens forstand. Arbeidsgiverplikten påligger for øvrig også den som oppgir å være arbeidsgiver i saker etter utlendingsloven §§ 23 tredje ledd og 24 annet ledd, jf. skattebetalingsloven § 4-1 annet ledd.

Den som er arbeidsgiver skal av eget tiltak beregne arbeidsgiveravgift etter folketrygdloven § 23-2 første ledd. Det skal leveres oppgave over beregnet avgift sammen med og til samme tid som oppgave over foretatt forskuddstrekk, dvs. på terminoppgaven jf. folketrygdloven § 24-3 første ledd.

I henhold til skattebetalingsloven § 5-4 tredje ledd jf. § 5-6 første ledd bokstav f skal forsikringsselskap foreta forskuddstrekk i skattepliktig avkastning av sparedelen i en livsforsikring (kapitalforsikring), jf. skatteloven § 5-20, når personlig skattyter ber om det. Etter skattebetalingsforskriften § 5-11-3 tredje ledd skal forsikringsselskap innen 15. juli hvert år sende terminoppgave over foretatt forskuddstrekk, jf. § 5-4 tredje ledd. Når det gjelder

dokumentasjon overfor forsikringstaker gjøres det for øvrig på likningsoppgave for livsforsikring, jf. ligningsloven § 6-6 bokstav a med tilhørende forskrift 5. august 1993 nr. 799 om levering av ligningsoppgave over forsikring i livsforsikringsselskaper.

I henhold til folketrygdloven § 24-3 annet ledd skal arbeidsgiver etter utgangen av kalenderåret gi oppgave (årsoppgave) over grunnlaget for beregningen av arbeidsgiveravgift etter folketrygdloven § 23-2.

Som følge av lovvalgsreglene i trygdeavtalene har en etablert en praksis der det svares arbeidsgiveravgift og leveres oppgave, uten at det skal leveres lønns- og trekkoppgaver for de ansatte.

Når det gjelder lønnsinnberetningen (lønnsdelen av lønns- og trekkoppgaven) er den sentrale hjemmel ligningsloven § 6-2. I henhold til ligningsloven § 6-2 skal "den" som selv eller gjennom andre har utbetalt eller ytet en rekke ytelser levere oppgave. Det er ikke avgjørende hvorvidt det foreligger et arbeidsforhold mellom partene, heller ikke hvilken status inntektsmottaker har. For eksempel innebærer bestemmelsen plikt til å innberette visse ytelser til næringsdrivende.

Plikten til å innberette forskuddstrekk fremgår ikke av ligningsloven § 6-2. Etter årets utløp skal arbeidsgiver sende oversikt over samlet trekk i løpet av året for hver skattyter, jf. skattebetalingsforskriften § 5-11-4 første og annet ledd. Dette gjøres på egen kode (950) i lønns- og trekkoppgaven.

Når arbeidsgiver leverer lønns- og trekkoppgaver skal det i tillegg leveres følgeskriv, jf. forskrift 23. desember 1988 nr. 1083 om levering av lønnsoppgave § 7 første ledd. Dette gis på fellesskjema for årsoppgaven og følgeskrivet.

Offentlig myndigheter skal ukrevet levere oppgaver over erstatninger, tilskudd, bidrag, trygder, stønader mv., som ikke er innberetningspliktig etter annen bestemmelse i ligningsloven kapittel 6, i henhold til forskrift 17. april 2008 nr. 386. Skattedirektoratet har bestemt at slike oppgaver skal gis i form av lønns- og trekkoppgave, jf. forskriften § 4.

7.4.2.2 Arbeids- og velferdsetatens område

EDAG-oppgaven skal erstatte melding til arbeidstakerregisteret, og inntektsskjema ved søknad om korttidsytelser.

Det påligger den som er arbeidsgiver å gi melding til arbeidstakerregisteret når han tar en person i sin tjeneste (arbeidstaker), jf. folketrygdloven § 25-1 annet ledd og tilhørende forskrift 18. august 2008 nr. 942 om arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret. Det følger av forskriften § 3 nr. 1 at arbeidsgiver er enhver som benytter seg av arbeidstaker for utførelse av arbeid mot vederlag i Norge eller på NOR- eller NIS-registrerte skip og flyttbare innretninger. Videre heter det i § 3 nr. 1 annet ledd at som arbeidsgiver anses i alle tilfeller den som selv eller ved fullmektig utbetaler vederlag som det skal betales arbeidsgiveravgift av etter folketrygdloven § 23-2.

Når det gjelder inntektssopplysninger til bruk ved behandling av krav på korttidsytelser kan det i henhold til folketrygdloven § 21-4 innhentes opplysninger fra blant annet arbeidsgiver eller tidligere arbeidsgiver.

7.4.2.3 Statistikkområdet

SSBs lønnsstatistikk baserer seg på representative utvalg av arbeidsgivere (foretak) i alle næringer i privat sektor. Utvalget består av 16 500 arbeidsgivere med til sammen ca. 160 000 ansatte. I offentlig sektor er det fulltelling av alle arbeidsgivere. Arbeidsgiverne i utvalget pålegges å gi opplysninger på individnivå om hver enkelt ansatt. For SSB er det ikke nødvendig å avgrense innholdet i begrepet arbeidsgiver i forhold til opplysningsplikten, ettersom statistikkloven § 2-2 åpner for at enhver kan pålegges opplysningsplikt enten ved forskrift eller enkeltvedtak.

7.4.3 Arbeidsgruppens vurderinger og forslag

Arbeidsgruppen legger til grunn at plikten til å levere EDAG-oppgave må favne alle som i henhold til gjeldende rett er pliktig til å innberette eller innrapportere opplysninger til en eller flere av de berørte etatene.

Arbeidsgruppen har vurdert hvorvidt EDAG-loven bør gi en egen definisjon av hvem som plikter å levere EDAG-oppgave. En slik definisjon må bygges opp slik at den omfatter alle som er oppgavepliktige etter dagens ordninger. For eksempel kunne arbeidsgiver være en aktuell definisjon. Her har etatene imidlertid noe ulike definisjoner etter dagens ordninger, og begrepet favner heller ikke alle som er pliktige til å levere lønnsoppgave, slik at man i tilfelle ville måtte gjøre en utvidelse av arbeidsgiverbegrepet i EDAG-loven. Arbeidsgruppen ser det som avgjørende at man ikke gjør materielle endringer i kretsen som pålegges innrapporteringsplikt. Formålet med EDAG-oppgaven er at etatene skal få opplysninger til bruk i sin oppgaveløsning. Den beste løsningen synes da å være at man knytter plikten til å levere EDAG-oppgave opp mot plikten som oppstilles i de enkelte særlovene. Arbeidsgruppen er derfor kommet til at man bør knytte plikten opp til særlovenes angivelse av hvem som skal gi opplysninger.

Plikten til å levere lønnsoppgave mv. følger av flere bestemmelser, hvor ligningsloven § 6-2 er den sentrale. Plikten til ukrevet levering av EDAG-oppgave bør derfor knyttes opp mot ligningsloven § 6-2. Arbeidsgruppen foreslår derfor at EDAG-loven § 2 bokstav a viser til plikten til ukrevet levering i ligningsloven § 6-2.

Etter arbeidsgruppens oppfatning er dette likevel ikke fullt ut dekkende for hvem som skal levere EDAG-oppgaven. Som vist i kapittel 7.4.2.1 følger plikten til å gi trekkopplysninger til skatte- og avgiftsmyndighetene av skattebetalingsloven § 5-11 og skattebetalingsforskriften § 5-11-4 første og annet ledd. Det gjøres ingen materielle endringer i plikten til å foreta forskuddstrekk i henhold til skattebetalingsloven kapittel 5. EDAG-oppgaven medfører imidlertid endringer i måten å gi trekkopplysninger på ved at opplysningene skal gis løpende og som hovedregel på individnivå i løpet av trekkåret, samt at dagens skjemaer vil utgå. Arbeidsgiverne må pålegges en tilsvarende plikt til å gi opplysninger om trekket i EDAG-oppgaven. Arbeidsgruppen er derfor av den oppfatning at de som i henhold til skattebetalingsloven § 5-4 er pliktig til å foreta forskuddstrekk, også må pålegges plikt til ukrevet å gi opplysninger om trekket i EDAG-oppgaven. Skattebetalingsloven § 5-4 første ledd pålegger arbeidsgiver plikt til å foreta forskuddstrekk. Dersom EDAG-loven § 2 henviser til hele bestemmelsen er det etter arbeidsgruppens oppfatning ikke nødvendig å nevne arbeidsgiver. Arbeidsgruppen stiller seg imidlertid tvilende til hvorvidt EDAG-oppgaven er egnet for å rapportere om foretatt forskuddstrekk i henhold til skattebetalingsloven § 5-4 annet ledd. Dette er en problemstilling som må utredes videre i hovedprosjektet. Plikten til å levere EDAG-oppgave vil for øvrig favne forsikringsselskaper som foretar forskuddstrekk i

skattepliktig årsavkastning, jf. skattebetalingsloven § 5-4 tredje ledd. Arbeidsgruppen foreslår at EDAG-loven § 2 bokstav b viser til skattebetalingsloven § 5-4.

Forskrift 17. april 2008 nr. 386 pålegger offentlige myndigheter å levere oppgave over erstatninger, tilskudd, bidrag, trygder, stønader mv. Denne plikten følger ikke av ligningsloven § 6-2, og må derfor fremgå av lovforslaget hvis man ønsker disse opplysningene innrapportert i EDAG-oppgaven. Arbeidsgruppen forslår i tilfelle at EDAG-loven viser til ligningsloven § 6-13 nr. 3, og har utformet forslag til bestemmelse om slik innrapportering i forslaget til EDAG-lov § 2 bokstav d.

Arbeidsgruppen må videre ta stilling til om plikten til å levere opplysninger om inntektsmottakerne er tilstrekkelig til at man favner de som er arbeidsgiveravgiftspliktige og følgelig oppgavepliktige, jf. folketrygdloven § 24-3 første ledd.

Når det gjelder arbeidsgivers tilskudd til pensjonsordninger er dette ikke alltid knyttet til de personer som er arbeidstakere på tidspunktet for innbetaling av tilskuddet. For eksempel gjelder dette tilskudd til Overføringsavtalens sikringsordning. Det skal videre ikke svares avgift hvis årets premie dekkes ved overføring fra premiefondet eller innskuddsfondet. Tilskuddet er med andre ord ikke nødvendigvis knyttet til opplysninger om inntektsmottakerne i en gitt EDAG-oppgave.

Som følge av lovvalsreglene i trygdeavtalene har en etablert en praksis der det svares arbeidsgiveravgift uten at det skal leveres lønns- og trekkoppgaver for de ansatte. Slik arbeidsgruppen ser det må denne gruppen arbeidsgivere som utgangspunkt pålegges plikt til å levere opplysning om grunnlaget for arbeidsgiveravgiften i EDAG-oppgaven. Regelverk og rutiner rundt dette området er imidlertid uklart i dag, og arbeidsgruppen har etablert kontakt med Samhandlingsprosjektet mellom NAV og SKD (Samhandling på utenlandsområdet). Det vil bli arbeidet videre med de særskilte utfordringene på utenlandsområdet i regi av Samhandlingsprosjektet.

Arbeidsgruppen er av den oppfatning at oppgaveplikten må favne alle som er avgiftspliktige uavhengig av hvorvidt det skal gis opplysninger på individnivå, samt de tilfeller hvor avgiften ikke kan knyttes fullt ut til individopplysningene i oppgaven. Arbeidsgruppen bemerker videre at ettersom arbeidsgiveravgiftsplikten påligger arbeidsgiver, er det naturlig at plikten til å gi opplysninger fremgår uttrykkelig av EDAG-loven. Det foreslås derfor at det gis en bestemmelse i EDAG-loven om at avgiftspliktige plikter å levere oppgave.

Når det gjelder plikten til å gi opplysninger som skal ligge til grunn for selvdeklarerer av arbeidsgiveravgiften er arbeidsgruppen av den oppfatning at ved å henvise til folketrygdloven § 24-3 første ledd omfatter de som skal beregne avgiften. Folketrygdloven § 24-3 første ledd viser til folketrygdloven § 23-2 hvor avgiftsplikten behandles. Arbeidsgruppen foreslår derfor at EDAG-loven § 2 bokstav c henviser til folketrygdloven § 24-3 første ledd. For vurdering av hvilke opplysninger som skal gis viser arbeidsgruppen for øvrig til kapittel 7.5.

Når det gjelder opplysninger til arbeidstakerregisteret, følger plikten til å gi opplysninger av folketrygdloven § 25-1 med tilhørende forskrift. Plikten til ukrevet å levere lønnsoppgave i henhold til ligningsloven § 6-2 og hvem som anses som arbeidsgiver i skattebetalingsloven § 4-1 første ledd bokstav c favner i utgangspunktet videre enn meldeplikten til arbeidstakerregisteret. Det er imidlertid helt andre opplysninger som skal gis av de som er pliktige til å levere oppgave til arbeidstakerregisteret. Arbeidsgruppen er derfor av den

oppfatning at lovforslagets § 2 må vise til folketrygdloven § 25-1, og har utformet forslag om dette i EDAG-loven § 2 bokstav a.

Opplysninger som skal brukes til statistikkformål (utover de som hentes fra Aa-registeret eller Skatteetatens lønns- og trekkoppgaverregister) fremgår av skjema som brukes til innhenting av opplysninger fra de 16 500 foretakene som trekkes ut til telling i privat sektor, eller av alle arbeidsgivere i offentlig sektor. Disse opplysningene skal inngå i EDAG-oppgaven, og dette innebærer at samtlige foretak i privat sektor vil måtte gi opplysninger som er til statistikkformål. Slik utvidelse innebærer med andre ord fulltelling i alle sektorer. Arbeidsgruppen ser det likevel slik at de som pålegges å gi statistikkopplysninger uansett omfattes av bestemmelsene om oppgaveplikten på skatte- og trygdeområdet og plikten til å gi oppgave til arbeidstakerregisteret. Det er derfor etter arbeidsgruppens oppfatning ikke nødvendig å vise til statistikkloven.

7.4.4 Forholdet til ligningsloven § 6-14

7.4.4.1 Innledning

Når det gjelder hvem som er pliktig til å levere oppgave i henhold til ligningsloven kapittel 6 er dette regulert i ligningsloven § 6-14. EDAG-oppgaven skal identifisere den arbeidsgiver som leverer oppgaven. Arbeidsgruppen vurderer her om dette kan få konsekvenser for hvem plikten påligger etter dagens ordning.

7.4.4.2 Gjeldende rett

I henhold til ligningsloven § 6-14 første ledd påligger oppgaveplikten innehaver i enkeltpersonforetak, og daglig leder av i selskap, forening, institusjon eller innretning. Hvis det ikke er daglig leder påligger plikten styrets formann.

For øvrig påligger rapporteringsplikten innehaver i enkeltpersonforetak, og daglig leder, forretningsfører eller tilsvarende kontaktperson i alle andre registreringsenheter, jf. enhetsregisterloven § 14.

7.4.4.3 Arbeidsgruppens vurderinger og forslag

Hvem som skal levere EDAG-oppgaven er omtalt i kapittel 6.3.1. Det fremgår her at juridisk person som opptrer som arbeidsgiver skal identifiseres gjennom et organisasjonsnummer fra Enhetsregisteret. Videre fremgår strukturen i EDAG-oppgaven av kapittel 6.3.2. Oppgaven skal identifisere arbeidsgiveren som leverer oppgaven. En juridisk arbeidsgiver kan levere samlet oppgave som omfatter flere bedrifter. Man følger her definisjonene og systematikken i Aa-registeret.

Arbeidsgruppen forutsetter imidlertid at dette ikke medfører endringer i det juridiske ansvaret for levering som pålegges de oppgavepliktige i henhold til ligningsloven § 6-14.

Arbeidsgruppen legger således til grunn at dagens regime i ligningsloven § 6-14 videreføres for de som skal levere EDAG-oppgave. For selskaper innebærer dette at oppgaveplikten påligger daglig leder, eventuelt styrets formann, også der det er forretningsfører som står for innsendelsen.

Forslaget til EDAG-loven § 3 innebærer at EDAG-loven suppleres med ligningsloven kapittel 6, se kapittel 7.5.3. Det foreslås derfor ingen henvisning til ligningsloven § 6-14 i lovforslaget § 2.

7.4.5 Forslag til lovbestemmelse

§ 2. Hvem skal levere oppgave

Oppgavepliktig etter denne lov er den som

- a. er pliktig til ukrevet å levere oppgave over ytelser etter ligningsloven § 6-2 og opplysninger om arbeidsforhold etter folketrygdloven § 25-1,
- b. etter skattebetalingsloven § 5-4 skal foreta forskuddstrekk i ytelse,
- c. skal beregne arbeidsgiveravgift etter folketrygdloven § 24-3 første ledd eller
- d. skal levere oppgave etter ligningsloven § 6-13 nr. 3.

7.5 Hvilke opplysninger skal innrapporteres i ordningen?

7.5.1 Innledning

Arbeidsgruppen legger til grunn at det i utgangspunktet ikke skal gjøres endringer i omfang og typer av opplysninger som innberettes eller rapporteres til etatene etter dagens ordninger.

Arbeidsgruppen går i kapittelet her gjennom de juridiske aspekter ved hvilke opplysninger som skal gis på EDAG-oppgaven. For en oversikt over hvilke opplysninger som skal gis vises det til en redegjørelse for innholdet i kapittel 6.3.2

Det skal gis en rekke detaljerte opplysninger om både ytelser og arbeidstid. Arbeidsgruppen foreslår at man i loven angir kategorier, og at det gis hjemmel til å gi forskrift som angir opplysningstypene på detaljert nivå.

7.5.2 Gjeldende rett

Arbeidsgruppen gjør her rede for gjeldende rett når det gjelder opplysninger som i dag innberettes eller innrapporteres til etatene.

7.5.2.1 Skatteområdet

Terminoppgaven skal vise forskuddstrekket i de to foregående månedene, jf. skattebetalingsloven § 5-11 første ledd, og beregnet arbeidsgiveravgift for samme periode, jf. folketrygdloven § 24-3 første ledd.

Forskuddstrekket skal oppgis pr. kommune, fordelt på skattekommunen til de ansatte. Det skal videre angis ved avkryssing hvilken beregningsmåte som benyttes for arbeidsgiveravgift. Videre skal næringskoden som foretaket er registrert med i Enhetsregisteret oppgis, og dette kan være styrende for valg av beregningsmåte. Virksomheten kan kun ha en beregningsmåte for året sett under ett. For foretak med blandet virksomhet må det leveres flere oppgaver, en for hver beregningsmåte. Arbeidsgiveravgiften og grunnlaget for denne skal spesifiseres ut fra hvilken type grunnlag avgiften er beregnet av. Har virksomheten enheter i flere kommuner, skal opplysningene spesifiseres pr. kommune det drives virksomhet i.

Fordelingen av forskuddstrekk på skattekommunene legges inn i skatteregnskapet og benyttes ved beregning av fordeling (inntektsføring) av innbetalt forskuddstrekk fra arbeidsgiveren til arbeidstakernes skattekommuner. Terminoppgaven viser en foreløpig fordeling, mens endelig fordeling beregnes på grunnlag av innsendte lønns- og trekkoppgaver etter inntektsårets utgang.

Årsoppgaven for arbeidsgiveravgift skal vise årets samlede grunnlag for arbeidsgiveravgift, jf. folketrygdloven § 23-2 jf. § 24-3 annet ledd. I oppgaven skal den avgiftspliktige gi opplysninger om beregningsmåten for arbeidsgiveravgift, sum

bagatellmessig støtte, grunnlagene fordelt på kommune, refusjon og arbeidsgivers tilskudd til pensjonsordninger. På samme skjema gis følgeskriv til lønns- og trekkoppgavene iht. Finansdepartementets forskrift 23. desember 1988 nr. 1083 om levering av lønnsoppgave § 7 første ledd. Dette er et sammendrag av lønns- og trekkoppgavene, og det skal her oppgis utbetalinger under grensen for oppgaveplikt, samt en bekreftelse fra arbeidsgiver på at innsendte lønns- og trekkoppgaver er korrekte og fullstendige.

Lønns- og trekkoppgaven skal vise en samlet oversikt over lønnsoppgavepliktige ytelser og summen av foretatt forskuddstrekk i inntektsåret på personnivå. I henhold til ligningsloven § 6-2 med tilhørende forskrifter skal det ukrevet leveres *lønnsoppgave* etter inntektsårets utløp. Når trekkåret er ute skal det i henhold til skattebetalingsloven § 5-11 med tilhørende forskrift leveres *trekkoppgave* for hver skattyter over summen av det forskuddstrekket som er foretatt i trekkåret, jf. skattebetalingsforskriften § 5-10-20 annet ledd jf. § 5-11-4 første ledd. Slik oppgave gis i kode 950 på felles blankett for lønns- og trekkoppgave.

Det skal fremgå av lønns- og trekkoppgavene hva den enkelte arbeidstaker i løpet av siste inntektsår har mottatt i kontanter eller på annen måte, og summen av det forskuddstrekket som er foretatt. Nærmere bestemmelser om begrensninger i oppgaveplikten, om hvor og når oppgavene skal leveres, om leveringen av oppgavene og om oppgaveplikt ved utbetalinger til personer bosatt i utlandet er gitt i forskrifter.

Dersom det er foretatt forskuddstrekk i et beløp som er fritatt for lønnsinnberetning, skal arbeidsgiver likevel innberette forskuddstrekket i kode 950 i lønns- og trekkoppgaven. Arbeidsvederlaget skal ikke innberettes i disse tilfellene, ettersom fritaket gjelder lønnsoppgaven og ikke trekkoppgaven.

Offentlig myndigheter skal ukrevet levere oppgaver over erstatninger, tilskudd, bidrag, trygder, stønader mv., som ikke er innberetningspliktig etter annen bestemmelse i ligningsloven kapittel 6, i henhold til forskrift 17. april 2008 nr. 386. Skattedirektoratet har bestemt at slike oppgaver skal gis i form av lønns- og trekkoppgave, jf. forskriften § 4.

7.5.2.2 Arbeids- og velferdsområdet

Meldeplikten til Aa-registeret utløses av at noen benytter seg av person som defineres som arbeidstaker for utførelse av arbeid mot vederlag.

Med arbeidstaker menes enhver som arbeider i annens tjeneste for lønn eller annen godtgjørelse, jf. folketrygdloven § 1-8 og forskrift om arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret § 3 nr. 2. Plikten til å sende melding gjelder bare dersom det er meningen at arbeidsforholdet skal vare i minst syv dager, og det trolig vil innebære gjennomsnittlig minst fire timers arbeid pr. uke.

Ved vurderingen av om vedkommende skal anses som arbeidstaker, legger man vekt på om det er krav om skriftlig arbeidsavtale etter arbeidsmiljøloven § 14-5. Videre legges det vekt på om vedkommende har stilt sin arbeidskraft til disposisjon for en annen person (arbeidsgiveren), at han har plikt til å utføre arbeidet personlig og at vedkommende er underlagt en annen persons (arbeidsgiverens) instruksjonsmyndighet og tilsyn. Det skal ikke sendes melding om frilanser, jf. folketrygdloven § 1-9 eller selvstendig næringsdrivende, jf. folketrygdloven § 1-10.

Det skal gis opplysninger om henholdsvis inntak og startdato, endringsdato og opphørs- eller permisjonsdato. Ved innmelding av startdato skal også ventet gjennomsnittlig arbeidstid og yrkeskode oppgis. Ved endringsmelding skal det gis opplysninger om hvorvidt arbeidstakeren skifter yrke, overføres til annen virksomhet innenfor samme enhet eller endrer avtalt arbeidstid.

Detaljeringsgraden er større når det gjelder arbeidsforhold til sjøs (maritimt register). Det skal blant annet oppgis på hvilket fartøy eller flyttbar innretning arbeidstakeren gjør tjeneste. Det skal videre sendes melding når en arbeidstaker skifter fartøy hos samme arbeidsgiver samt når fartøyet skifter register (skifte mellom NOR, NIS eller utenlandsk register), eller skal gå i annen fart (skifte mellom innenriksfart, utenriksfart eller oljeboring).

NAV innhenter videre opplysninger til bruk ved beregningen av korttidsytelser. Folketrygdloven § 21-4 gir i dag hjemmel for at NAV kan innhente opplysninger som er nødvendige for å kontrollere om vilkårene for en ytelse er oppfylt, eller har vært oppfylt i en tilbakelagt periode, eller for å kontrollere utbetalinger etter en direkte oppgjørsordning. Bestemmelsen er i utgangspunktet begrenset til informasjon om bestemte navngitte personer som enten krever eller mottar/har mottatt ytelse fra folketrygden. En kan ikke innhente generelle opplysninger om for eksempel en arbeidsgivers ansatte med hjemmel i bestemmelsen.

NAV bruker eget skjema for innhenting av inntektsopplysninger. Opplysningene brukes ved behandlingen av krav om korttidsytelser, som sykepenges, foreldrepenger og stønad ved barns sykdom. Inntektsopplysningene fra skjemaet anses som nødvendig for å behandle kravet for å fastslå om søker har rett til ytelsen og for å kunne fastsette grunnlaget korrekt.

7.5.2.3 Statistikkområdet

SSB benytter et eget skjema til innrapportering av lønnsopplysninger fra næringslivet. Opplysningene som innhentes er på individnivå om hver enkelt ansatt i de trukne foretakene.

Opplysningene innhentes på kvartalsvis basis og omfatter informasjon om lønn og arbeidsforhold knyttet til hver ansatt. Kun opplysninger som er tilgjengelig i lønns- og personalsystemene innrapporteres. Undersøkelsen er underlagt opplysningsplikt i henhold til statistikkloven § 2-2.

Opplysningene kan i henhold til statistikkloven § 2-5 jf. § 3-1 kun benyttes til utarbeidelse av offisiell statistikk og for statistisk bruk i forskning. Taushetspliktreglene i statistikkloven § 2-4 er til hinder for at opplysningene kan utveksles med andre.

Opplysningene i lønnstatistikken består av fire hovedstørrelser; regulativlønn/avtalt lønn, uregelmessige tillegg, bonuser og overtidsgodtgjørelse. Opplysninger fra Aa-registeret er hovedkilden til data om lønnstakere. Lønns- og trekkoppgaveregisteret utgjør et viktig supplement ved at det fanges opp lønnstakerforhold som ikke er meldepliktige til Aa-registeret.

7.5.2.4 Grunnlag feriepenger

Det følger av lov 29.april 1988 nr. 21 om ferie § 10 første ledd siste punktum at feriepengegrunnlaget skal fremgå av lønns- og trekkoppgaven for opptjeningsåret. Dette er en opplysning til arbeidstaker.

7.5.3 Arbeidsgruppens vurderinger og forslag

Arbeidsgruppen legger til grunn at dagens oppgaveplikter skal videreføres og at opplysningene skal gis i EDAG-oppgaven løpende gjennom inntektsåret.

7.5.3.1 *Overordnet om den rettslige reguleringen av hvilke opplysninger som skal gis i EDAG-oppgaven*

Arbeidsgruppen legger til grunn at det ukrevet skal leveres EDAG-oppgaver, og foreslår at det i EDAG-loven gis en bestemmelse som innbærer ukrevet leveringsplikt for de innrapporteringspliktige. EDAG-oppgaven vil inneholde opplysninger som i dag oppgis i syv ulike skjemaer. Arbeidsgruppen mener det er uhensiktsmessig å angi alle opplysningene i loven. En slik angivelse ville bli lang og detaljert, og arbeidsgruppen foreslår derfor at loven klassifiserer opplysningene i hovedkategorier.

En bestemmelse med hovedkategorier vil innebære at EDAG-loven inneholder en selvstendig opplysningsplikt for de som er innrapporteringspliktige etter EDAG-loven § 2. Bestemmelsen angir et sett med kategorier av opplysninger som til sammen er dekkende for opplysningene i EDAG-oppgaven. Det vil være lettere å vedlikeholde listen over opplysninger hvis den fremgår av forskrift. Departementet, eller den departementet bestemmer, kan da endre forskriften uten at man behøver å forelegge endringene for Stortinget. Det foreslås at det gis hjemmel til å fastsette en forskrift med detaljert angivelse av de opplysninger som skal innrapporteres på EDAG-oppgaven.

Et viktig hensyn for arbeidsgruppen har vært forholdet til dagens hjemler for opplysningsplikt i særlovgivningen, og da spesielt ligningsloven § 6-2. Arbeidsgruppen ser det som hensiktsmessig å bevare en selvstendig opplysningsplikt i ligningsloven § 6-2. På den måten videreføres dagens kobling mellom lønnsinnberetningsplikten og øvrige bestemmelser i ligningsloven kapittel 6, noe arbeidsgruppen ser som viktig, særlig når det gjelder kontrollhjemlene i § 6-15. En slik løsning innebærer imidlertid etter arbeidsgruppens oppfatning at det er nødvendig å gjøre enkelte endringer i ligningsloven § 6-2.

Forslaget innebærer en selvstendig opplysningsplikt etter både ligningsloven § 6-2 og EDAG-loven § 3 og forskrift. Arbeidsgruppen foreslår derfor at ligningsloven § 6-2 endres slik at den viser til ny lov og forskrift, med angivelse av hvilke opplysninger som skal gis. Man unngår da ulik begrepsbruk i bestemmelsene og at det oppstår tolkningstvil om hva som faller inn under opplysningsplikten. Selvstendig opplysningsplikt både i lovforslaget og i særlovgivningen innebærer etter arbeidsgruppens oppfatning at det ikke er nødvendig med en henvisning fra lovforslagets § 3 til for eksempel ligningsloven § 6-2 eller øvrige bestemmelser i ligningsloven kapittel 6.

Opplysningene som er nødvendig for SSB fremgår i dag av det aktuelle skjemaet for innhenting av opplysninger, slik at det må etableres en hjemmel i EDAG for å kreve disse innrapportert. Statistikkloven § 2-2 antas å gi SSB hjemmel for administrativ innhenting av opplysninger direkte fra EDAG.

7.5.3.2 *Opplysningskategorier*

EDAG-oppgaven vil som nevnt over inneholde de opplysninger som i dag oppgis i de syv ulike skjemaene ordningen erstatter. Mengden av opplysninger blir i utgangspunktet ikke mindre enn i dag, men man vil unngå dobbeltrapportering av opplysninger.

Som nevnt over ser arbeidsgruppen det som hensiktsmessig å angi opplysningskategorier i lovutkastet. Forslag til kategorisering gjennomgås i det følgende.

Opplysninger om den leverte EDAG-oppgaven

Arbeidsgruppen legger til grunn at oppgaven skal inneholde opplysninger som gjelder den aktuelle leveransen fra den som etter EDAG-loven § 2 plikter å levere oppgave. Det skal opplyses om utbetalingsdato for lønn, samt den periode oppgaven gjelder for. Oppgaven skal inneholde en kode som styrer beregningsmåte for arbeidsgiveravgift tilsvarende koden på dagens terminoppgave. Det skal gis opplysning om grunnlag for arbeidsgiveravgift som ikke kan utledes av opplysninger knyttet til den enkelte inntektsmottaker. Dette vil for eksempel gjelde arbeidsgivers tilskudd til pensjonsordninger.

Arbeidsgruppen anser som beste løsning atplikten til å gi slike opplysninger fremgår av bestemmelsen. Forslag til regulering fremgår av EDAG-loven § 3 annet ledd.

Opplysninger om lønn og annen godtgjørelse for arbeid mv.

Arbeidsgruppen foreslår at man bruker en kategori for lønn og annen godtgjørelse for arbeid mv. Opplysningskategorien vil bli utfylt av en detaljert opplistning i forskrift.

Kategorien vil gjelde ytelser i og utenfor et arbeids- eller tjenesteforhold. Alle ytelser som er opptjent ved arbeid vil derfor falle inn under denne kategorien. Når det gjelder lønn og annen godtgjørelse for arbeid mv. skal det innrapporteres ved at ytelsene tilordnes den enkelte inntektsmottaker. Det legges opp til en videreføring av dagens kodeinndeling av de enkelte oppgavepliktige ytelsene. Arbeidsgiverne skal for hver inntektsmottaker oppgi de aktuelle ytelsene med tilhørende kode som identifiserer ytelsens art og beløp.

Skattemyndighetenes hjemmel for ukrevet levering av opplysninger om lønn gir ikke grunnlag for den detaljering av lønnsbegrepet som er nødvendig for oppfyllelse av formålet med EDAG. For eksempel har NAV og SSB behov for å skille mellom fastlønn og timelønn. Arbeidsgruppen foreslår i denne forbindelse i kapittel 6.3.2.4 at kode 111-A inndeles i om lag 15 ulike underkoder som til sammen utgjør etatenes behov for opplysningene i denne koden. Etter arbeidsgruppens oppfatning må denne detaljeringen hjemles i ny lov og forskrift.

En detaljert angivelse av oppgaveplikten når det gjelder lønn og annen godtgjørelse for arbeid, vil sikre at alle etatenes behov for å opplysninger gjenspeiles i ny hjemmelsbestemmelse. Det anses som nødvendig at man detaljerer oppgaveplikten utover kategorien lønn og annen godtgjørelse for arbeid, slik at man sikrer at alle etatenes behov for opplysninger gjenspeiles i ny hjemmelsbestemmelse. Hver etat kan hente ut og summere de aktuelle elementene i kategorien.

Lønnsbegrepet omfatter en rekke ytelser som i dag innberettes i andre koder enn 111-A. Arbeidsgruppen legger til grunn at disse opplysningene omfattes av kategorien lønn eller annen godtgjørelse for arbeid.

Opplysninger om andre ytelser

Arbeidsgruppen anser det som hensiktsmessig at man differensierer kategoriseringen noe utover opplysninger om lønn. Dersom man ser hen til opplistingen i ligningsloven § 6-2, kan man dele inn typene ytelser i visse kategorier som samlet sett vil dekke det som skal innrapporteres. En del av ytelsene som er nevnt antas å omfattes av kategorien lønn og annen

godtgjørelse for arbeid mv., for eksempel gjelder dette drikkenger (ligningsloven § 6-2 bokstav c).

Når det gjelder nærmere angivelse av kategorier, antar arbeidsgruppen at man bør kunne dekke informasjonsbehovet ved å angi to kategorier utover lønn og annen godtgjørelse for arbeid mv. Arbeidsgruppen er av den oppfatning at kategoriene kan angis som pensjon og trygdeytelser mv., samt enkelte typer næringsinntekter. En slik inndeling vil etter arbeidsgruppens oppfatning fange opp ytelsene som er nevnt i ligningsloven § 6-2 nr. 1.

Når det gjelder opplysninger som i dag innberettes på lønns- og trekkoppgave er plikten imidlertid videre enn det som fremgår av ligningsloven § 6-2. I henhold til ligningsloven § 6-13 skal det for eksempel gis en rekke opplysninger om skattefrie utbetalinger fra offentlige myndigheter og innretninger mv. Av praktiske årsaker har man valgt å benytte formatet for lønns- og trekkoppgaven. Det er gitt utfyllende bestemmelser om innberetningsplikten i forskrift 17. april 2008 nr. 386 om offentlige myndigheters mv. plikt til ukrevet å gi ligningsmyndighetene opplysninger om utbetaling av erstatninger, tilskudd, bidrag, trygder, stønader mv. Det skal blant annet gis opplysninger om barnetrygd og kontantstøtte. Arbeidsgruppen er av den oppfatning at disse stønadene kan omtales som skattefrie trygdeytelser, slik at de omfattes av kategorien pensjon og trygdeytelser mv. Kategorien er ikke knyttet til skattepliktig inntekt. Innrapporteringsplikten for slike skattefrie stønader kan videreføres i EDAG-oppgaven dersom man ønsker å få disse opplysningene inn på denne måten.

Arbeidsgruppen har utformet forslag til kategorier i EDAG-loven § 3 første ledd bokstav a-c.

Opplysninger om visse fradrag

Dagens lønns- og trekkoppgave inneholder opplysninger om visse fradrag ved lønnsutbetalingen, samt inntektsfradrag som gis ved ligningen, jf. ligningsloven § 6-2 nr. 3 bokstav a og b. Disse opplysningene må fremgå av bestemmelse i EDAG-loven, og arbeidsgruppen mener dette kan gjøres ved å angi dette i § 3 første ledd bokstav d og e i lovforslaget.

Opplysninger om forskuddstrekk

EDAG-oppgaven skal også inkludere opplysninger om forskuddstrekket. I henhold til skattebetalingsloven § 5-11 skal arbeidsgiver etter dagens ordning sende terminoppgave over forskuddstrekket til skatteoppkreveren. Slik opplysning vil nå fortløpende måtte innrapporteres på personnivå i EDAG-oppgaven. Arbeidsgruppen ser det som hensiktsmessig at plikten til å gi opplysninger om forskuddstrekket fremgår av bestemmelsen, og har utformet forslag i EDAG-loven § 3 første ledd bokstav f.

Skatteoppkrever må hente eller få tilgang til nødvendige opplysninger om foretatt forskuddstrekk fra EDAG-oppgavene.

Opplysninger om arbeidstid mv.

Opplysninger om arbeidstid skal innrapporteres på den enkelte inntektsmottaker. For eksempel skal det innrapporteres opplysninger om ansettelsesforholdet. Disse opplysningene vil fremgå av arbeidsavtale eller lignende, som avtalt arbeidstid, lønnsperiode etc. I enkelte tilfeller skal det også gis opplysninger om faktisk arbeidstid, tidspunkt for betaling etc. Arbeidsgruppen ser det som hensiktsmessig at bestemmelsen angir en egen kategori for slike opplysninger og foreslår at denne kategorien benevnes som arbeidstid mv. Denne kategorien

omfatter det som skal innrapporteres vedrørende arbeidsforholdet for hver inntektsmottaker. For hver person skal det blant annet angis ansettelsesdato, arbeidstid, yrkeskode, avlønningstype og lønnsperioden det rapporteres for. Den beste løsningen synes å være at detaljeringen gjøres i forskrift.

NAV vil kunne hente opplysninger som skal danne grunnlag for beregning av korttidsytelser fra EDAG når det foreligger et krav om ytelse. NAV har imidlertid behov for opplysninger som ikke brukes i de øvrige etatenes oppgaveløsning. Blant annet gjelder dette lovlig fravær uten lønn og dato for lønnsendring. Folketrygdloven § 21-4 er til hinder for løpende innrapportering av opplysninger om ikke navngitte personer før det er fremsatt krav om en ytelse. Etter arbeidsgruppens oppfatning må EDAG-loven ta hensyn til denne begrensningen. Opplysninger om lovlig fravær uten lønn og dato for lønnsendring vil derfor ikke inngå i den løpende innrapporteringen på EDAG-oppgaven, og må således innhentes fra arbeidsgiver ved hvert enkelt krav om korttidsytelse.

Opplysninger om den som mottar ytelser

Det skal være entydig identifikasjon av person (fødselsnummer eller D-nummer). Hvorvidt inntektsmottaker er medlem i norsk folketrygd bør fremgå av eget punkt for å synliggjøre denne opplysningen. Arbeidsgruppen har utformet forslag til EDAG-lov § 3 første ledd bokstav h. Her kan det også være behov for ytterligere detaljering i forskrift.

For inntektsmottaker uten fødselsnummer eller D-nummer foreslår arbeidsgruppen at man bruker fødselsdato og fem nuller, navn og adresse.

7.5.4 Forslag til lovbestemmelse

§ 3. Opplysninger som skal innrapporteres i EDAG-oppgaven

- 1) Oppgaven skal for hver enkelt inntektsmottaker omfatte opplysninger om
 - a) lønn og annen godtgjøring for arbeid mv.,
 - b) pensjon og trygdeytelser mv.,
 - c) enkelte typer næringsinntekter,
 - d) fradrag som er gjort ved lønnsutbetalingene, så som medlemsinnskudd til tjenstepensjonsordning og fradragsberettiget fagforeningskontingent mv. Det samme gjelder fagforeningskontingent som lønnstakeren legitimerer å ha betalt direkte til sin fagforening,
 - e) inntektsfradrag som gis ved ligningen, så som særskilt fradrag for sjøfolk mv.
 - f) gjennomført forskuddstrekk,
 - g) arbeidstid mv. og
 - h) medlemskap i folketrygden.
- 2) Oppgaven skal inneholde følgende opplysninger om den som plikter å innrapportere etter § 2
 - a) utbetalingsdato for lønn,
 - b) beregningsmåte for arbeidsgiveravgift og
 - c) grunnlag for arbeidsgiveravgift ut over opplysninger nevnt i nr. 1.
- 3) Departementet kan i forskrift gi detaljert anvisning for hvilke opplysninger som skal innrapporteres, herunder fastsette skjema for innrapportering.

7.5.5 Forslag til elementer som bør inngå i forskrift

Etter arbeidsgruppens oppfatning bør forskriften angi en systematisk og detaljert liste over hvilke opplysninger som ukrevet skal gis. Forskriftsbestemmelsen bør bygges opp etter samme systematikk som lovforslaget, men gi ytterligere detaljering. Ettersom EDAG-loven

også skal ivareta Arbeids- og velferdsetatens og SSBs formål må bestemmelsen være mer detaljert når det gjelder lønnsopplysninger enn det som i dag fremgår av ligningsloven § 6-2. Når det gjelder lønnsytelser ser arbeidsgruppen det som hensiktsmessig at man blant annet legger angivelsen i forskriften på et nivå som følger ny inndeling av kode 111-A. Beskrivelsen av disse opplysningene kan således følge de 15 nye underkodene. Som eksempler på nye underkoder kan det nevnes fastlønn, timelønn, bonus, helligdagsgodtgjørelse samt overtidsgodtgjørelse mv. Arbeidsgruppen viser for øvrig til at kodeverket bør gjennomgå og tilpasses EDAG, jf. kapittel 6.3.2.4.

Forskriften bør videre gi en tydelig detaljering av opplysninger om arbeidstid mv. Som eksempler på elementer kan det nevnes startdato for arbeidsforholdet, lønnsansiennitet, avtalt arbeidstid pr uke, avlønningstype samt yrkeskode mv.

7.5.6 Endringer i særlovgivningen mv.

Regulering i egen EDAG-lov forutsetter som nevnt over noen endringer i særlovgivningen. Som nevnt i kapittel 7.5.3.1 foreslår arbeidsgruppen at det videreføres selvstendig hjemmel for innrapporteringsplikt i særlovgivningen.

7.5.6.1 Skatteområdet

Forslaget innebærer at ligningsloven § 6-2 fortsatt vil gi selvstendig hjemmel for ukrevet levering. Det må imidlertid fremgå av bestemmelsen at plikten gjennomføres ved å gi EDAG-oppgave, i henhold til EDAG-lovens bestemmelser. Arbeidsgruppen foreslår at det tas inn et slikt nytt annet punktum i ligningsloven § 6-2 nr. 1.

Forslaget til regulering innebærer altså at det oppstilles en selvstendig opplysningsplikt i EDAG-loven, samt at man beholder en selvstendig opplysningsplikt etter særlovene. Dette innebærer at det fortsatt skal innrapporteres ukrevet, at gjennomføringen skjer ved innrapportering i EDAG-oppgaven, samt at etatene kan hente opplysningene fra EDAG, jf. lovforslaget § 8.

For å sikre at bestemmelsene har sammenfallende angivelse av hvilke opplysninger som skal innrapporteres, må ligningsloven § 6-2 etter arbeidsgruppens oppfatning harmoniseres med lovforslaget § 3. EDAG-loven § 3 med forskrift vil inneholde en uttømmende oversikt over opplysninger som skal gis i EDAG-oppgaven. Hensikten med endringer i ligningsloven § 6-2 er å skape sammenheng mellom bestemmelsene, slik at oppgavegiverne kan forholde seg til ett sett opplysninger. Arbeidsgruppen foreslår at ligningsloven § 6-2 endres slik at den henviser til de relevante opplysningskategoriene i lovforslaget og detaljering i utfyllende forskrift. Ettersom det planlegges å arbeide videre med detaljeringen av opplysningene som skal inngå i forskriften, har arbeidsgruppen ikke utformet endringsforslag til § 6-2 på dette punktet. For øvrig fremgår forslagene til lovendringer i kapittel 7.16.

Etatene vil hente relevante opplysninger fra EDAG til bruk i oppgaveløsningen. Etter arbeidsgruppens syn er det derfor påkrevet med en tilføyelse i ligningsloven § 6-2 om at opplysningene kan hentes fra EDAG. Den beste løsningen synes å være at det gis et nytt ledd i bestemmelsen som gir etaten og skatteoppkrever adgang til de relevante opplysningene i EDAG. Dette vil være forenlig med formålet angitt i lovforslaget § 1. For en videre gjennomgang av tilgang til opplysninger viser arbeidsgruppen til lovforslaget § 8, og omtalen i 7.12.

For Skatteetatens og skatteoppkrevers formål vil opplysningene som hentes fra EDAG være å anse som tredjemannsopplysninger. Øvrige bestemmelser i ligningsloven kapittel 6 vil supplere EDAG-loven.

Slik ligningsloven § 6-2 lyder i dag knyttes innberetningsplikten til det som ble ytet i siste inntektsår, og er således ikke dekkende for en ordning med løpende innrapportering. Arbeidsgruppen er av den oppfatning at ligningsloven § 6-2 bør endres i tråd med overgang til hendelsesbasert innrapportering, og kommet til at formuleringen som viser til siste inntektsår foreslås fjernet. Tidspunkt og periode for rapportering vil da fremgå ved henvisning til EDAG-loven. Dette innebærer videre at ligningsloven § 6-2 femte ledd kan oppheves.

Ligningsloven § 6-17 nr. 3 innebærer at skattyter skal ha kopi av blant annet lønns- og trekkoppgaven. Arbeidsgruppen har i denne rapporten ikke vurdert hvorvidt en slik plikt skal videreføres for inntektsdelen av EDAG-oppgaven, og dette vil utredes nærmere i det videre arbeidet. Det vises imidlertid til at opplysningene fra EDAG-oppgaven skal gjøres tilgjengelig for den opplysningene gjelder, jf. kapittel 6.4 og kapittel 7.13.

Ettersom EDAG-oppgaven vil erstatte terminoppgaven er det behov for endringer i bestemmelsen om oppgave over forskuddstrekk, jf. skattebetalingsloven § 5-11. Lovforslaget inneholder en bestemmelse i § 3 nr. 2 bokstav f om plikt til å gi opplysninger om trekket. Arbeidsgruppen foreslår derfor at § 5-11 første ledd endres, slik at det fremgår at trekkopplysninger gis ved innlevering av EDAG-oppgave. Det foreslås at dette fremgår av nytt første ledd. Ettersom det skal leveres minst en EDAG-oppgave pr. måned er det slik arbeidsgruppen ser det ikke aktuelt med 0-oppgaver. Siste punktum foreslås derfor opphevet.

Når det gjelder annet ledd om fordeling av forskuddstrekket vil EDAG-oppgaven ivareta fordeling ved en kobling mellom opplysninger om gjennomført forskuddstrekk og inntektsmottakers skattekommune. Arbeidsgruppen foreslår derfor at også skattebetalingsloven § 5-11 annet ledd oppheves. Når det gjelder § 5-11 tredje og fjerde ledd er arbeidsgruppen av den oppfatning at disse er overflødige ved at forslaget til EDAG-lov inneholder forslag til en bestemmelse om innleveringsmåten, jf. kapittel 7.9. Arbeidsgruppen foreslår derfor at § 5-11 tredje og fjerde ledd oppheves. Fjerde og femte ledd kan videreføres som nytt annet og tredje ledd.

Bestemmelsene i forskriftsverket blir gjennomgått i en senere fase av prosjektet. Arbeidsgruppen har imidlertid funnet grunn til å trekke frem noen områder i dagens forskriftsverk som anses vesentlige for skattyter. Arbeidsgiver skal etter skattebetalingsforskriften § 5-10-20 første ledd gi kvittering for foretatt forskuddstrekk ved avlønning. I praksis skjer dette på lønnsslippen, og denneplikten endres ikke ved innføring av EDAG.

Etter skattebetalingsforskriften § 5-10-20 annet ledd skal skattyteren også ha dokumentasjon for samlet forskuddstrekk i vedkommende inntektsår. Dette gjøres på lønns- og trekkoppgaven, jf. skattebetalingsforskriften § 5-11-4 første og annet ledd. Løsningsforslaget innebærer ingen tilsvarende oppgave til inntektsmottaker. Arbeidsgruppen har ikke vurdert hvorvidt den løpende dokumentasjon til arbeidstaker skal ses i sammenheng eller avstemmes mot det som innrapporteres til EDAG.

7.5.6.2 Arbeids- og velferdsetatens område

Også på arbeids- og velferdsetatens område mener arbeidsgruppen at det bør gjøres endringer. Det bør innarbeides en tilføyelse i folketrygdloven § 25-1, slik at innrapportering til Aa-registeret gjøres ved å levere EDAG-oppgave. Øvrige opplysninger NAV trenger ved beregning av korttidsytelser vil også måtte hentes fra EDAG. Regelverket for korttidsytelser må derfor gjennomgås og hjemmel for å hente opplysninger fra EDAG må innarbeides.

7.5.6.3 Statistikkområdet

Med hjemmel i statistikkloven § 2-2 kan SSB pålegge enhver å gi de opplysninger som er nødvendig for utarbeidelse av offisiell statistikk, såfremt lovbestemt taushetsplikt ikke er til hinder for dette. Dette gjelder formelt sett også for data SSB får tilgang til fra andre offentlige myndigheter. SSB har videre en utvidet rett til utnyttelse av administrative registre i offentlig forvaltning, jf. statistikkloven § 3-2 og statistikklovforskriften § 1-2. Alle opplysninger SSB samler inn for bruk i offisiell statistikk hjemles uansett i statistikkloven § 2-2. SSB vil kunne gi pålegg om opplysningsplikt i henhold til statistikkloven § 2-2 overfor EDAG-forvaltning. Arbeidsgruppen ser derfor ikke at statistikkloven må endres.

7.5.6.4 Ferieloven

Ferieloven må endres, ved at henvisningen til at opplysningen om feriepengegrunnlag skal oppgis på lønns- og trekkoppgaven ikke lenger er aktuell. Ettersom opplysning om feriepengegrunnlaget er informasjon til arbeidstaker er arbeidsgruppen av den oppfatning at det ikke er hensiktsmessig å innrapportere slik opplysning på EDAG-oppgaven. Arbeidsgruppen foreslår imidlertid ingen endringer i ferieloven. Det bør tas opp med ansvarlig departement hvordan denne rapporteringen best kan erstattes.

7.6 Frist for innlevering av EDAG-oppgave

7.6.1 Innledning

Som det fremgår av kapittel 6.3.3 foreslår arbeidsgruppen at det legges opp til såkalt hendelsesbasert rapportering. Dette innebærer at fristen for å levere EDAG-oppgave knyttes nært opp til den hendelse som utløser plikt til å levere oppgave.

Her drøftes hvordan fristen for innlevering mest hensiktsmessig kan reguleres. Arbeidsgruppens forslag er at fristen for å levere EDAG-oppgave bør knyttes til når det oppstår plikt til å foreta forskuddstrekk i en ytelse eller godtgjørelse. Forslaget innebærer at oppgave skal leveres samtidig med at forskuddstrekket gjennomføres etter skattebetalingsloven § 5-10 første ledd. For innrapporteringspliktige som foretar uregelmessig utbetaling av ytelse eller godtgjørelse åpnes det for at det etter samtykke kan leveres samlet oppgave innen utløpet av kalendermåneden. For øvrig innebærer forslaget at innrapporteringspliktige må levere EDAG-oppgave minimum en gang pr. kalendermåned. Dette gjelder selv om det ikke er ytt lønn eller annen godtgjørelse som medfører plikt til å foreta forskuddstrekk.

7.6.2 Gjeldende rett

7.6.2.1 Skatteområdet

Arbeidsgiver som er trekkpliktig skal sende terminoppgave som viser forskuddstrekket i de to foregående månedene, jf. skattebetalingsloven § 5-11 første ledd og beregnet arbeidsgiveravgift for samme periode, jf. folketrygdloven § 24-3 første ledd. Oppgaven skal sendes til skatteoppkreveren i den kommunen hvor arbeidsgiveren er bosatt eller har sitt

hovedkontor. Terminoppgaven skal sendes til samme skatteoppkrever hele året, selv om arbeidsgiver flytter til annen kommune i løpet av inntektsåret. Terminoppgaven kan også sendes inn elektronisk via Altinn. Dersom arbeidsgiver ikke kan benytte Altinn er det mulig å sende inn terminoppgaven som vedlegg i e-post. Denne muligheten fjernes imidlertid etter 6. termin 2010.

Dersom innberettet arbeidsgiveravgift viser seg å være feil, må arbeidsgiver levere endringsoppgave eller så kan skattekontoret fastsette riktig avgift. Dersom endringsoppgaven innebærer en økning av avgiftsplikten gis det et eget forfall for økningen – denne er tre uker fra endringsoppgaven er kommet fram til skatte- og avgiftsmyndighetene eller tre uker fra vedtak er sendt til den avgiftspliktige, jf skattebetalingsloven § 10-53. Det blir belastet renter på økningen jf. skattebetalingsloven § 11-2 første ledd.

Dersom arbeidsgiver leverer endringsoppgaver som innebærer en reduksjon av avgiften, har arbeidsgiver krav på tilbakebetaling av for mye innbetalt avgift. Skatteoppkrever vil kunne akseptere slike endringsoppgaver innenfor de alminnelige rammene for foreldelse. På tilsvarende måte som en økning av avgiftsplikten rentebelastes, vil en reduksjon av kravet ved tilbakebetalingen rentekompenseres.

Terminoppgaver skal sendes hver 15. januar, 15. mars, 15. mai, 15. juli, 15. september og 15. november. Terminoppgaven skal i utgangspunktet sendes selv om det ikke er foretatt trekk i terminen (0-oppgave), men skatteoppkreveren kan fritta den enkelte arbeidsgiver for å sende 0-oppgave.

Som nevnt tidligere skal arbeidsgivere etter ligningsloven § 6-2 med tilhørende forskrifter og skattebetalingsloven § 5-11 med tilhørende forskrift, ukrevet levere lønns- og trekkoppgaver.

Alle arbeidsgivere som har mulighet, blir oppfordret til å levere lønns- og trekkoppgavene via Altinn. Arbeidsgivere som ikke leverer oppgavene via Altinn, men som har maskinelle lønnsrutiner, skal innberette lønns- og trekkopplysningene i maskinlesbar form. Oppgavene skal da leveres til Skattedirektoratet. Arbeidsgivere som ikke har anledning til å levere elektronisk skal levere lønns- og trekkoppgavene på fastsatt blankett (manuelle oppgaver). Oppgavene leveres da til skatteoppkreveren i den kommune hvor arbeidsgiveren har sitt hovedkontor eller hører hjemme. Utenlandske arbeidsgivere som ikke driver varig virksomhet her i landet, skal levere oppgavene til skatteoppkreveren i kommune 2312 Utland, ved Skatt vest, Skatteoppkrever utland.

Arbeidsgivere skal som hovedregel levere lønns- og trekkoppgavene innen 20. januar i året etter inntektsåret. Skatteoppkreveren kan i visse tilfeller forlenge fristen inntil 31. januar. For arbeidsgivere som leverer oppgavene elektronisk via Altinn eller leverer oppgavene i maskinlesbar form, er derimot fristen for levering 31. januar i året etter inntektsåret.

Oppgaveplikten etter ligningsloven § 6-2 er ytterligere presisert i Finansdepartementets forskrift 23. desember 1988 nr. 1083 om levering av lønnsoppgave. Etter forskriften § 7 første ledd skal det ved oversendelsen av oppgavene legges ved et følgeskriv på blankett fastsatt av Skattedirektoratet.

Etter utgangen av kalenderåret skal arbeidsgiveren gi oppgave over grunnlaget for beregningen av arbeidsgiveravgift etter folketrygdloven § 23-2, jf. folketrygdloven § 24-3 annet ledd. Det er i denne forbindelse fastsatt en kombinert blankett (RF-1025) for

årsoppgave for arbeidsgiveravgift og følgeskriv til lønns- og trekkoppgavene, heretter benevnt årsoppgaven. Ny blankett utarbeides for hvert år.

Årsoppgaven skal følge kalenderåret. Dette gjelder også om arbeidsgiveren har avvikende regnskapsår.

For arbeidsgivere som leverer på papir skal årsoppgaven legges ved lønns- og trekkoppgavene og sendes skatteoppkreverne innen 20. januar året etter inntektsåret.

Arbeidsgivere med maskinelle lønnsrutiner skal innberette til Skattedirektoratet, jf. forskrift 19. desember 1986 nr. 2229 om hvor og når lønnsoppgave mv. skal leveres. Arbeidsgivere som har levert lønns- og trekkoppgavene maskinelt, skal straks de har mottatt ”Kvittering for mottatte data” fra Skattedirektoratet, sende årsoppgaven, til skatteoppkreveren i den kommune hvor arbeidsgiver har sitt hovedkontor eller hører hjemme, jf. forskrift 19. desember 1986 nr. 2229 § 6 samt forskrift 23. desember 1988 nr. 1083 § 7.

Arbeidsgivere som leverer via Altinn vil få en ferdig utfylt årsoppgave fra Skattedirektoratet i Mottatt i Altinn i tillegg til at en kopi blir sendt skatteoppkreveren direkte. Disse arbeidsgiverne har dermed oppfylt sin opplysningsplikt.

7.6.2.2 Arbeids- og velferdsområdet

Det skal senest fredag i uken etter at arbeidsforholdet tar til eller opphører eller endringen inntreffer, sendes melding til Aa-registeret. Det skal sendes endringsmelding dersom arbeidstakeren skifter yrke, overføres til annen virksomhet innenfor samme enhet eller endrer avtalt arbeidstid.

Når det gjelder inntektsskjema for korttidsytelser skal opplysningene gis uten ugrunnet opphold, jf. folketrygdloven § 21-4 c sjette ledd.

7.6.2.3 Statistikkområdet – lønnsstatistikk

Utsending av følgebrev og rettledning skjer om lag 10 dager før tellingstidspunkt hvert kvartal (1. april, 1. juli, 1. oktober, 1. januar). Svarfrist settes til om lag en uke etter tellingstidspunktet hvert kvartal. Eurostat stiller krav om publisering av kvartalsvis lønnsstatistikk innen 60 dager etter tellingstidspunkt.

7.6.3 Arbeidsgruppens vurderinger og forslag

Et av hovedmålene med EDAG er å tilpasse arbeidsgivers opplysningsplikt til de øvrige prosessene der arbeidsgiver håndterer de relevante opplysningene. Arbeidsgruppen vurderer det slik at det er hensiktsmessig at fristen for oppgavelevering knyttes nært opp til at utbetaling av lønn blir foretatt. Innrapporteringen vil da være hendelsesstyrt og knyttet til arbeidsgivers prosesser.

For å unngå tvil om når arbeidsgiver har plikt til å levere oppgave, har arbeidsgruppen kommet til at det kan være hensiktsmessig å knytteplikten til en eksisterende frist i det lovverket som arbeidsgiver allerede i dag forholder seg til. I kapittel 7.6.3.1 drøftes hvorvidt fristen for innrapportering bør være ved lønnsutbetaling, eller om fristen bør knyttes tilplikten til å foreta forskuddstrekk. Arbeidsgruppen mener det er mest hensiktsmessig å knytte fristen for levering av EDAG-oppgave til tidspunktet da det oppstår plikt til å foreta forskuddstrekk.

For øvrig ser arbeidsgruppen behovet for en regel som åpner for at innrapporteringspliktige som foretar uregelmessig utbetaling av ytelse eller godtgjørelse etter samtykke kan levere en samlet oppgave innen utløpet av kalendermåneden (kapittel 7.6.3.2). Det foreslås også en generell regel om at innrapporteringspliktige skal levere minimum én EDAG-oppgave pr. kalendermåned, uavhengig av om det er ytet godtgjørelser som utløser plikt til å foreta forskuddstrekk (kapittel 7.6.3.3).

7.6.3.1 Hovedregel om hendelsesbasert frist for levering av EDAG-oppgave

Leveringsfrist ved lønnsutbetaling

Siden arbeidsgruppen ønsker å knytte innleveringsfristen nært opp til arbeidsgivers prosesser, vil et aktuelt alternativ være å knytte fristen opp mot lønnsutbetaling. I følge arbeidsmiljøloven § 14-5, jf. § 14-6 har den ansatte krav på en arbeidsavtale, som blant annet skal angi utbetalingsmåte for lønn og tidspunkt for lønnsutbetaling. Også lønnsutbetalingsterminene skal fremgå av arbeidsavtalen. Det er i utgangspunktet full avtalefrihet på området, men dersom ikke annet er avtalt skal det foretas lønnsutbetaling minst to ganger i måneden, jf. arbeidsmiljøloven § 14-15 første ledd. Det kan også være gitt nærmere bestemmelser i tariffavtale. Hovedtariffavtalen i staten slår fast at arbeidstakerne skal ha sin lønn disponibel på lønningsdagen. Dette fører til at betalingsoppdraget for avlønning i staten må legges til nærmeste arbeidsdag før lønningsdagen.

Dersom man knytterplikten til å levere EDAG-oppgave til tidspunkt for lønnsutbetaling, vil plikten til å innrapportere i så fall oppstå på det samme tidspunktet. Sannsynligvis vil dette tidspunktet fremstå som lett å etterprøve, ved at det er angitt i arbeidsavtalene eller i tariffavtalen hos arbeidsgiver. Arbeidsavtalens tidspunkt for lønnsutbetaling er imidlertid ikke alltid knyttet til tidspunktet for når arbeidstaker har rett til å få ytelsen erlagt, eller dekkende for når arbeidsgiver skal foreta forskuddstrekk i ytelsene.

Leveringsfrist knyttet til plikten til å foreta forskuddstrekk

Et alternativ til å knytte fristen til lønnsutbetaling, er å knytte fristen for levering av oppgave opp mot plikten til å foreta forskuddstrekk.

Plikten til å foreta forskuddstrekk kommer til uttrykk i skattebetalingsloven § 5-10 første ledd. Bestemmelsen innebærer at forskuddstrekket skal gjennomføres når det oppstår adgang for skattyter til å få godtgjørelsen utbetalt, selv om oppgjør for denne først finner sted på et senere tidspunkt.

Tidspunktet for gjennomføring av forskuddstrekket kan ses i sammenheng med skatteloven § 14-3 om tidfesting av arbeidsinntekter mv. Det vil si at kontantprinsippet er styrende for hvilket inntektsår fordelingen skal henføres til. Inntekter som nevnt i bestemmelsen skal tas til inntekt i det året da beløpet utbetales eller ytelsen erlegges, eller i tilfelle på det tidligere tidspunkt da det oppstår adgang til å få beløpet utbetalt eller ytelsen erlagt, jf. skatteloven § 14-3 første ledd. Dersom det i januar utbetales lønn for desember året før, skal arbeidsgiveren foreta forskuddstrekk i beløpet ved utbetaling i januar. Forfaller lønnen derimot til betaling i desember, og arbeidstakeren har rett til å få beløpet utbetalt da, men ber om at lønnen først utbetales i januar året etter, skal forskuddstrekket foretas i desember og lønnen skal lønnsinnberettes for året før. Forskuddstrekket skal overføres skattetrekkskontoen senest første virkedag etter at det er gjennomført, jf. skattebetalingsloven § 5-12 tredje ledd.

En slik frist vil for EDAG innebære at man må innrapportere samtidig med at man skal beregne og holde tilbake trekkbeløpet. Arbeidsgruppen er av den oppfatning at

innrapportering knyttet til plikten til å foreta forskuddstrekk er et godt egnet tidspunkt for en ny frist for innrapportere til EDAG. Forslaget til EDAG-loven § 4 legger for øvrig opp til at gjennomføringen av trekket fremdeles vil reguleres av skattebetalingsloven § 5-10.

Arbeidsgruppen forslår på denne bakgrunn at plikten til å innrapportere opplysninger til EDAG knyttes til tidspunktet når arbeidsgiver har en ubetinget plikt til å gjennomføre forskuddstrekket. De berørte etatenes behov for opplysninger for å løse sine oppgaver vil bli godt ivaretatt ved en slik løsning.

Nærmere om når plikten til å levere EDAG-oppgave oppstår

Arbeidsgruppens forslag innebærer at når arbeidsgiver har plikt til å foreta forskuddstrekk, skal han samtidig levere EDAG-oppgave. I forlengelse av dette oppstår det et spørsmål om arbeidsgiver må gjennomføre innrapporteringen samme dag som man plikter å foreta forskuddstrekket. I vurderingen av dette spørsmålet kan det være hensiktsmessig å se hen til arbeidsgivers øvrige plikter på området.

I forbindelse med utbetaling av lønn eller straks etter utbetalingen skal arbeidsgiver gi arbeidstaker lønsslipp, jf. arbeidsmiljøloven § 14-15 femte ledd. Arbeidstaker skal også ha kvittering for foretatt forskuddstrekk, jf. skattebetalingsforskriften § 5-10-20.

Når det gjelder overføring av forskuddstrekk til skattetrekkskonto skal det skje senest første virkedag etter lønnsutbetaling, dvs. at han løpende skal sette inn de trekk som faktisk gjennomføres, jf. skattebetalingsloven § 5-12 tredje ledd første punktum.

Det er viktig med et presist regelverk for å sikre en høy etterlevelseshet mht. oppfyllelse av arbeidsgivers plikter. Videre er det i arbeidstakernes interesse i at korrekte og oppdaterte inntekts- og trekkopplysninger er tilgjengelig for etatene til en hver tid. Dette er også en forutsetning som må ligge til grunn for å sikre en korrekt og forsvarlig oppgaveløsning i de berørte etater. Innrapporteringen til EDAG er den eneste og endelige rapportering av inntekts-, trekk- og arbeidstidsopplysninger til bruk for flere etater, og vi anser en frist som ligger så nær i tid som mulig opp til forholdene det rapporteres om som rasjonelt. I forbindelse med at arbeidsgiver skal beregne og holde tilbake forskuddstrekket må han ha de nødvendige opplysningene tilgjengelig og vil følgelig være i stand til å foreta innrapporteringen samtidig. Den elektroniske rapporteringskanalen vil være en døgnåpen tjeneste og vil ikke være til hinder for at innrapporteringen skjer samtidig med at arbeidsgiver behandler opplysningene.

Fristen bør settes mest mulig presis og absolutt slik at det ikke oppstår tvil eller rom for skjønn mht. rapporterings- og betalingstidspunkt og at det ikke oppstår inkonsistens i forhold til at man samtidig skal foreta forskuddstrekket. Arbeidsgruppen mener derfor at det bør oppstilles en frist om at EDAG-oppgave skal leveres samme dag som man plikter å foreta forskuddstrekket.

For innrapporteringspliktige som utbetaler forskuddstrekkpliktige ytelser og godtgjørelser til noen få faste tidspunkter i måneden antas forslaget å innebære små ressursmessige konsekvenser. Arbeidsgruppen anser det som hensiktsmessig at denne gruppen innrapporteringspliktige innarbeider rutiner som gjør at gjennomføring av forskuddstrekk og levering av EDAG-oppgave gjøres til en samlet arbeidsprosess.

Arbeidsgruppen ser imidlertid at forslaget kan slå uheldig ut for enkelte grupper av innrapporteringspliktige som uregelmessig eller hyppig utbetaler forskuddstrekkpliktige ytelser og godtgjørelser. For disse gruppene vil det kunne oppleves som en ekstra byrde å levere EDAG-oppgave hver gang det oppstår plikt til å gjennomføre forskuddstrekk. I kapittel 7.6.3.2 drøftes derfor behovet for en regel som på visse vilkår gir adgang til å levere en samlet oppgave innen utløpet av kalendermåneden.

For øvrig legger arbeidsgruppen opp til en generell regel om at innrapporteringspliktige skal levere oppgave minimum én gang pr. måned, uavhengig av det er ytet forskuddstrekkpliktige ytelser, jf drøftelsen i kapittel 7.6.3.3.

Hovedregelen om at oppgave skal leveres når det oppstår plikt til å gjennomføre forskuddstrekk reiser enkelte særlige spørsmål i forhold til enkelte ytelser. Disse er omtalt i det videre.

7.6.3.2 Samtykkebasert adgang til å levere samlet oppgave innen utløpet av kalendermåneden ved uregelmessige ytelser eller godtgjørelser

Som nevnt ovenfor antar arbeidsgruppen at hovedregelen om å knytte fristen for levering av EDAG-oppgave til når det oppstår plikt til å gjennomføre forskuddstrekk kan medføre en uforholdsmessig stor arbeidsbyrde ved uregelmessig eller hyppige ytelser/godtgjørelser.

Arbeidsgruppen mener det av denne grunn bør vurderes om det skal være anledning på nærmere angitte vilkår å levere en samlet oppgave innen utløpet av kalendermåneden. Oppgaven må da omfatte alle de ytelser og godtgjørelser som er blitt gitt i løpet av kalendermåneden.

Unntaksregelen bør etter arbeidsgruppens vurdering ikke gjøres for vid, og kun forbeholdes innrapporteringspliktige som har et begrunnet behov for å levere samlet oppgave. Arbeidsgruppen antar at det vil være praktisk mulig å legge opp til en ordning hvor innlevering av samlet oppgave forutsetter godkjenning av relevant myndighet.

Arbeidsgruppen foreslår at det sentrale kriteriet for å komme inn under unntaksregelen er om utbetaling av ytelser og godtgjørelser skjer "uregelmessig". Dette er også ment å omfatte hyppige utbetalinger som etter hovedregelen ville medført mange EDAG-oppgaver i løpet av en og samme kalendermåned.

Etter arbeidsgruppens vurdering er det hensiktsmessig om det i forskrift gis nærmere regler om vilkårene for å få levere samlet oppgave, og om hvordan samtykkeordningen organiseres. Det vises til lovforslaget § 4 annet ledd i kapittel 7.6.4 nedenfor.

7.6.3.3 Generell regel om innlevering av minimum én oppgave pr. kalendermåned

Arbeidsgruppen legger til grunn at enhver arbeidsgiver må levere opplysninger til EDAG i løpet av en kalendermåned. Dersom det i denne perioden ikke oppstår plikt til å foreta forskuddstrekk, må arbeidsgiver likevel levere opplysninger til EDAG i løpet av kalendermåneden. Det gis derfor gis opplysninger om inntektsmottakerne selv om det i løpet av en kalendermåned ikke er utbetalt eller ytt fordel som nevnt i første ledd. Man kan tenke seg at det ikke alltid vil være gunstig for arbeidsgiver å innrapportere alle opplysninger når han skal foreta forskuddstrekket. For eksempel kan det oppstå forhold som utløser rapporteringsplikt til Aa-registeret, eller det utbetales trekkfrie ytelser fortløpende og uavhengig av et fast avlønningstidspunkt.

Dersom fristen oppstilles til slutten av kalendermåned, eventuelt noen dager inn i neste måned er arbeidsgruppen av den oppfatning at man ikke fullt ut vil følge arbeidsgivers prosesser knyttet til avlønning. For noen typer ytelser eller andre typer opplysninger som ikke direkte er knyttet til lønnsopplysninger, kan det imidlertid være et godt egnet tidspunkt. I slike tilfeller må arbeidsgiver kunne velge om rapportering skal foretas når hendelsen inntreffer, ved neste tidspunkt hvor han plikter å foreta forskuddstrekk i øvrige ytelser, eller uansett innen utgangen av måneden.

7.6.3.4 Ordningen med lønnsforskudd

Det skattemessige tidfestingen av lønnsforskudd følger i utgangspunktet kontantprinsippet. I henhold til dette prinsippet skal arbeidsgivers betaling av forskudd på lønn som utgangspunkt være gjenstand for forskuddstrekk på lik linje med annen lønnsutbetaling. Fordi det vil kunne være tungvint for mange arbeidsgivere å gjennomføre forskuddstrekk på vanlig måte allerede ved utbetalingen av forskuddet, er arbeidsgiver på visse vilkår gitt anledning til å la være å foreta forskuddstrekk ved utbetalingen av forskuddet.

Etter dagens regelverk kan arbeidsgiver unnlate å foreta forskuddstrekk ved utbetaling av forskudd på månedslønn, ukelønn, timelønn eller annen tidslønn som blir regelmessig avregnet for like lange tidsrom på høyst en måned, når beløpet er forskudd for løpende eller utløpt avregningstidsrom, jf. skattebetalingsforskriften § 5-10-10 første ledd.

Bestemmelsens annet ledd har regler om hvordan trekkoppgjøret skal foretas når det er utbetalt forskudd på lønn. Hvis det ikke er foretatt forskuddstrekk ved utbetaling av forskuddet skal det tas med i beregningsgrunnlaget ved første lønnsoppgjør. Hvis dette likevel ikke finner sted til forutsatt tid må arbeidsgiver senest på den forutsatte oppgjørsdag beregne forskuddstrekk av utbetalt beløp og gjøre opp trekkbeløpet.

Ved at man knytter leveringsplikten for EDAG-oppgaven opp mot når forskuddstrekket skal gjennomføres, vil dagens regelverk for utbetaling av forskudd på lønn i hovedsak kunne opprettholdes. Dersom man etter dagens regelverk plikter å foreta forskuddstrekk i utbetaling av forskudd på lønn må man følge i tillegg levere EDAG-oppgave over denne utbetalingen. Dette kan for eksempel være tilfelle hvor man gir forskudd for en lengre tidsperiode enn en måned.

7.6.3.5 Arbeidstaker som selv innkrever sin godtgjørelse

Etter dagens regelverk har arbeidsgiver plikt til å sørge for at det blir gjennomført forskuddstrekk også i tilfeller der skattyteren selv innkrever sin godtgjørelse, jf. skattebetalingsloven § 5-10 annet ledd. Dette kan være aktuelt for arbeidstakere med provisjonslønn, prosentlønnen serveringspersonale og drosjesjåfører. For eksempel er det vanlig praksis hos drosjesjåfører at de ved endt skift tar ut sin lønn av innkjørte midler, og så betaler forskuddstrekket til arbeidsgiver sammen med øvrig oppgjør.

Dersom dette er måten avlønning blir foretatt på, vil det kunne innebære krav om tilsvarende innlevering av EDAG-oppgave. Blir slik avlønning foretatt for eksempel fem dager i strekk og forskuddstrekket samtidig betales til arbeidsgiver, anses det som lite rasjonelt at arbeidsgiver påføres en samtidig, daglig plikt til å inngi EDAG-oppgave. For de som fortløpende lønnes på denne måten foreslår arbeidsgruppen derfor at man kan komme inn under ordningen omtalt over i kapittel 7.6.3.2 om samtykkebasert adgang til å levere samlet oppgave innen utløpet av kalendermåned.

7.6.3.6 Utgiftsgodtgjørelser - Trekkpliktige ytelser

Med utgiftsgodtgjørelse i arbeidsforhold menes ytelser som en arbeidstaker mottar til dekning av kostnader i forbindelse med utførelse av arbeid, oppdrag eller verv, jf. skatteloven § 5-11.

For trekkpliktige utgiftsgodtgjørelser vil leveringsplikten for EDAG-oppgaven knyttes opp mot tidspunktet når forskuddstrekket skal gjennomføres. Her vil trekkplikten inntre når inntektsmottaker får utgiftsgodtgjørelsen utbetalt fra arbeidsgiver. Det vil derfor også oppstå en tilsvarende plikt til å innrapportere de aktuelle opplysningene til EDAG på samme tidspunkt.

7.6.3.7 Utgiftsgodtgjørelser - Trekk- og avgiftsfrie oppgavepliktige ytelser

Trekk- og avgiftsfrie oppgavepliktige ytelser fremgår i dag ikke av terminoppgaven, men skal først innberettes på lønns- og trekkoppgaven. Dette kan for eksempel gjelde trekkfri bilgodtgjørelse eller trekkfri kostgodtgjørelse. Dersom ytelsen også inneholder en trekkpliktig del innberettes godtgjørelsen normalt på to koder i lønns- og trekkoppgaven, eventuelt med tilhørende spesifikasjon i tekstfeltet.

Det legges til grunn at slike ytelser skal innrapporteres via EDAG-oppgaven. Trekkpliktige ytelser skal innrapporteres når det foreligger plikt til å forta forskuddstrekket. Trekkfri del er i utgangspunktet ikke knyttet til det foreslåtte tidspunkt for rapportering, og kunne derfor innrapporteres for seg ved slutten av måneden. Dette ville imidlertid skape et unaturlig skille der ytelsen består av en trekkpliktig og en trekkfri del. For slike ytelser skal rapporteringen skje samtidig med at man rapporterer opplysninger for trekkpliktig del, dvs. nårplikten til å foreta trekk oppstår.

7.6.3.8 Naturalytelser

Med naturalytelse menes enhver økonomisk fordel som ytes i annet enn kontanter, sjekker og lignende betalingsmidler, jf. skatteloven § 5-12 første ledd. Definisjonen kan legges til grunn for bestemmelsene om forskuddstrekk. Naturalytelse vil således være ytelser som er gitt i form av for eksempel varer, aksjer, rimelige lån og andre goder, og gjelder uansett om ytelsen stilles til disposisjon for inntektsmottaker vederlagsfritt eller til underpris. Når den skattepliktige mottar naturalytelser skal arbeidsgiver gjennomføre forskuddstrekk så langt de kontante ytelsene rekker, jf. skattebetalingsloven § 5-10 tredje ledd. Med naturalytelser forstås i denne sammenheng trekkpliktige naturalytelser, jf. skattebetalingsloven § 5-8 annet ledd.

Her omtales kun spørsmålet om når naturalytelser skal innrapporteres fra arbeidsgiver. Utgangspunktet må være at en naturalytelse er en selvstendig ytelse som utløser trekk-, avgifts- og innrapporteringsplikt på lik linje med øvrige lønnsarter. Hovedregelen må derfor også for denne typen ytelser være at dersom ytelsen utløser trekkplikt skal den også følges av en innrapportering fra arbeidsgiver.

En hensiktsmessig og praktisk løsning for trekkpliktige naturalytelser synes å være at innrapporteringen skjer på et tidspunkt hvor arbeidsgiver ellers må foreta forskuddstrekk i en ytelse.

Dersom trekkpliktig naturalytelse er eneste fordel som ytes inntektsmottakeren, legges det til grunn at innrapporteringen skal skje minst en gang pr. kalendermåned. Arbeidsgiver kan da velge innrapportere for vedkommende inntektsmottaker samtidig med rapportering for øvrige

ansatte, så lenge han sikrer at innrapporteringen skjer innen utløpet av hver kalendermåned inntil fordelten opphører.

7.6.3.9 Unntak fra plikten til å foreta forskuddstrekk

Enkelte skattepliktige ytelser er unntatt fra trekkplikten, jf. skattebetalingsloven § 5-7 med tilhørende forskrift. For eksempel gjelder det ordinære feriepenges utbetaling i ferieåret (året etter opptjeningsåret) samt del av lønn før jul, jf. skattebetalingsloven § 5-7 første ledd bokstav a. Pensjoner er fritatt for forskuddstrekk for desember måned, jf. § 5-7 første ledd bokstav b.

Når det gjelder feriepenges utbetaling hos arbeidsgiver det foregående opptjeningsår, skal de utbetales siste vanlige lønnsdag før ferien, jf. ferieloven § 11 første ledd. Arbeidstaker kan likevel kreve at feriepengene utbetales senest 1 uke før ferien tar til.

Deles ferien, skal feriepengene fordeles tilsvarende. Den del av feriepengene som overstiger lønn for vanlig arbeidstid i ferien, kan likevel utbetales i forbindelse med avvikling av hovedferie eller sammen med lønn for juni måned.

For månedslønte gjennomføres trekkfritaket for lønn før jul første halvdel av desember måned, jf. skattebetalingsforskriften § 5-7-2 første ledd. Dersom desemberlønnen ikke forfaller til utbetaling før følgende inntektsår, gjelder trekkfritaket for siste halvdel av november måned. For arbeidstakere med avlønning hver 14. dag skal fritaket gjennomføres i lønn med første utbetaling i desember. For arbeidstakere med annen avlønning gjennomføres trekkfritaket i lønn for den siste kalender- eller lønnsuken som løper ut i november og for den første i desember.

Feriepenges utbetaling skal fortsatt oppgis ved innrapportering til EDAG. Det legges ikke opp til noen endring for slike ytelser, slik at unntakene fra trekkplikten kan opprettholdes.

7.6.3.10 Fiske og fangst

Arbeidsgivere innen fiske og fangst skal levere lønns- og trekkoppgaver innen 20. februar i året etter inntektsåret, jf. forskrift 19. desember 1986 nr 2229 om hvor og når lønnsoppgave skal leveres § 5 fjerde ledd.

I henhold til skattebetalingsforskriftens § 5-10-11 er det gitt regler om tidspunktet for gjennomføring av forskuddstrekk i lott og part. Bestemmelsen innebærer at arbeidsgiveren skal foreta forskuddstrekk ved første lottoppgjør med avregning til lottakerne, og senest når fisket eller fangsten er slutt og oppgjør er mottatt for solgt fangst.

I skattebetalingsforskriften § 5-11-7 stilles det krav om at arbeidsgiver innen fiske- og fangstvirksomhet skal gi oppgave som viser foretatt forskuddstrekk ved hvert lottoppgjør med avregning til lottakere. Oppgave skal gis senest når vedkommende fangst eller fiske er slutt, og oppgjør er mottatt for solgt fangst.

I skattebetalingsforskriften § 10-10-1 er arbeidsgiver innen fiske- og fangstvirksomhet unntatt fra reglene om terminvise forfall for innbetaling av forskuddstrekk. Disse arbeidsgivere skal sende beløp som er trukket samtidig med at det leveres oppgave, jf. forskriften § 5-11-17.

Forslag til ny løsning

Det legges til grunn at både hyre og lott utbetalt til fisker skal omfattes av rapporteringsplikten til EDAG. Arbeidsgruppen legger videre til grunn at lott fortsatt skal beskattes som næringsinntekt på inntektsmottakers hånd, og således følge realisasjonsprinsippet. Dette innebærer at den enkelte lottakers andel av oppgjør for salg av fisk skal tidfestes til tidspunktet for levering av fangst til fiskemottak. Lott skal derfor rapporteres for 2010 dersom det gjelder levering til fiskemottak før utløpet av inntektsåret 2010. Når det gjelder lottoppgjør som ikke er klart før i slutten av januar foreslår arbeidsgruppen derfor at det må leveres EDAG-oppgave som gjelder desember i året før når oppgjøret er klart.

7.6.3.11 Etterbetalinger

Lønn, pensjon og visse trygdeytelser er skattepliktig inntekt i det år beløpet utbetales, eventuelt tidligere hvis det var adgang for inntektsmottaker til å få beløpet utbetalt et tidligere år, jf. skatteloven § 14-3 første ledd. Dette gjelder selv om lønnen eller pensjonen er opptjent et annet år og derfor blir utbetalt på etterskudd. Det er skatteplikt for slik etterbetaling selv om etterbetalingen gjelder opptjeningsperioder som ligger mer enn 10 år tilbake i tid. Tidspunktet sammenfaller ikke nødvendigvis med når beløpet ble bokført.

Skatt og trygdeavgift på etterbetalte offentlige eller private pensjoner og på visse trygdeytelser utbetalt gjennom NAV i henhold til lov, skal ved ligningen for utbetalingsåret beregnes til det beløp som skatten og trygdeavgiften ville ha utgjort om beløpene var blitt skattlagt i opptjeningsårene, jf. Finansdepartementets forskrift til skatteloven § 14-3-1. Dette gjelder likevel bare når skattyteren har skattemessig fordel av det alle årene sett under ett. Etterbetaling av pensjons- og trygdeytelser innberettes for det år det gjelder. Det benyttes da en kode for hvert av de tidligere år etterbetalingen gjelder, og type etterbetaling skal spesifiseres og føres opp en gang for hver godtgjørelse.

Når det gjelder skattyter som tilstår uførepensjon med tilbakevirkende kraft skal det foretas omberegninger og gis særfradrag også for tidligere inntektsår. For skattepliktige etterbetalinger skal de på forskuddsstadiet foretas to beregninger, hvor skattyter har krav på å bli skattlagt etter det alternativ som gis lavest skatt sammenlagt.

Etterbetalt lønn eller lønnstillegg for tidligere år er skattepliktig i utbetalingsåret. I henhold til dagens regler skal innberetningen skje i kode 111-A i utbetalingsåret. Eventuelle renter på etterbetalingen innberettes i kode 923 på lønns- og trekkoppgaven. Skatt og trygdeavgift kan settes ned eller ettergis dersom det av særlige grunner knyttet til fastsettingen virker særlig urimelig å fastholde hele kravet, jf. ligningsloven § 9-12 nr. 1.

Arbeidsgruppen legger til grunn at dagens rutiner for etterbetaling av offentlige eller private pensjoner og visse trygdeytelser samt omberegningen som skjer i forhold til skattleggingen, kan videreføres også under EDAG.

Etterbetaling av lønn er i utgangspunktet skattepliktig i utbetalingsåret eller i det år arbeidstakeren kunne fått lønnen utbetalt, jf. skatteloven § 14-3 første ledd. Beløpet er innberetningspliktig på lik linje med ordinære lønnsytelser i kode 111-A i det året etterbetalingen finner sted.

Ved etterbetaling pga lønnsoppgjør får man utbetalt differansen mellom ny og gammel lønn for den perioden har gått siden virkningstidspunktet. Slik sett skal det skje en omberegning av

tidligere beregnet og utbetalt lønn med nye satser i henhold til lønnsoppgjøret. Det kan variere mellom tariffområdene hvorvidt for eksempel overtid også skal etterberegnes etter ny sats.

I forhold til EDAG oppstår det et spørsmål om innrapportering skal skje i den lønnsperiode man er inne i når etterbetalingen skjer. Normalt vil etterbetaling av lønn innrapporteres når utbetalingen finner sted.

Arbeidsgruppen legger til grunn at arbeidsgiver må foreta en etterberetning overfor arbeidstaker når det skjer et lønnsoppgjør med tilbakevirkende kraft, og gjennomfører dette i sitt lønssystem. Det må derfor gjøres korrigeringer i de aktuelle komponentene som til sammen utgjør 111-A. Dette vil sannsynligvis være slik det løses i lønssystemene og fremgå på samme måte av lønsslippen. Det må derfor leveres tilsvarende EDAG-oppgave.

For Skatteetaten er det vesentlige at skattleggingen skjer i riktig inntektsår, slik at månedlige eller periodevise avvik fra en såkalt normalsituasjon i løpet av året ikke har betydning for skattleggingen. Som hovedregel gjelder her kontantprinsippet. Det finnes unntakstilfeller der etterbetalt inntekt skattemessig sett skal behandles som om inntekten var utbetalt i ett eller flere tidligere inntektsår. I slike tilfeller er arbeidsgruppen av den oppfatning at EDAG-oppgaven må inneholde informasjon som angir hvilket beløp som refererer til det enkelte inntektsår.

7.6.3.12 Tellingstidspunkt for lønnsstatistikken i Statistisk sentralbyrå

Tellingstidspunktet for lønnsstatistikken pr. i dag den siste dagen i hvert kvartal (dvs. 31. mars, 31. mai, 30. september og 31. desember). I tredje kvartal er det et mer omfattende utvalg, og da benyttes også 31. august som tellingstidspunkt for enkelte områder av næringslivet. Målsettingen med å ha faste tellingstidspunkter er å måle "temperaturen" på lønn på disse punktene i året. Dette er i tråd med forordninger for lønnsstatistikk gitt av Eurostat.

I praksis er den siste gjeldende lønnsutbetaling på tellingstidspunktene som måles. Med andre ord vil det for eksempel for tellingen 30. september være lønnsutbetaling for september (siste lønnsutbetaling før tellingstidspunktet) som innrapporteres. Dette gjelder uavhengig av avlønningshyppighet (månedslønn, 14-dagerslønn, ukelønn eller lignende).

For lønnsstatistikk kan dagens ordning videreføres. Ved innføring av EDAG-oppgave med løpende innrapportering av opplysninger, vil lønnsstatistikken få enda bedre muligheter til å følge lønnsutviklingen gjennom året, og det vil ikke medføre et brudd med dagens måte å måle lønn på.

Opplysningene som innhentes til SSBs lønnsstatistikk er utelukkende opplysninger som ligger tilgjengelig i bedriftenes lønns- og personalsystemer, og som benyttes av dem selv til lønnsfastsettelse (beregning av lønnsutbetalinger). Rapportering av slike opplysninger på månedlig basis til EDAG vil derfor ikke medføre ekstra oppgavebelastning for næringslivet.

7.6.4 Forslag til lovbestemmelse

§ 4. Frist for levering av EDAG-oppgave

EDAG-oppgave skal leveres når det oppstår plikt til å foreta forskuddstrekk i en ytelse eller godtgjørelse. Rapportering skal skje samtidig med at forskuddstrekket gjennomføres etter skattebetalingsloven § 5-10 første ledd.

Innrapporteringspliktige som foretar uregelmessig utbetaling av forskuddstrekkpliktig ytelse eller godtgjørelse kan etter samtykke levere samlet oppgave innen utløpet av kalendermåneden.

Innrapporteringspliktige må gi oppgave til EDAG minimum en gang pr. kalendermåned. Det gis opplysninger selv om det i løpet av en kalendermåned ikke er utbetalt eller ytt fordel som nevnt i første og annet ledd.

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om fristen for å levere EDAG-oppgave.

7.7 Arbeidsgiveravgift

7.7.1 Innledning

Den foreslåtte løsningen for EDAG vil kunne gjennomføres uten større endringer i regelverket som gjelder for beregning, innberetning og betaling av arbeidsgiveravgift. Det er likevel hensiktsmessig å gjøre en gjennomgang av regelverket og den praksis som gjelder i dag. Det vises til kapittel 6 vedrørende beskrivelse av EDAG-ordningen.

7.7.2 Gjeldende rett

Nedenfor gis en kort beskrivelse av gjeldende regelverk for arbeidsgiveravgift. Senere i dokumentet er regelverket beskrevet mer inngående på noen punkter i forbindelse med gjennomgangen av forslag til endringer etc. som følge av EDAG.

7.7.2.1 Regelverk

Hovedregelen om arbeidsgiveravgift står i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven) § 23-2. Reglene om hvordan avgiften skal beregnes mht. soner og satser gis i årlige stortingsvedtak, sist: stortingsvedtak av 27. november 2009 nr. 1495 om fastsetting av avgifter mv. til folketrygden for 2010 (heretter: avgiftsvedtaket). For en nærmere beskrivelse av regelverket vedrørende beregning av arbeidsgiveravgift, se Skattedirektoratets melding nr. 2/10 "Arbeidsgiveravgift til folketrygden for 2010". Meldingen er tilgjengelig på www.skatteetaten.no.

7.7.2.2 Plikten til å svare arbeidsgiveravgift

Etter folketrygdloven § 23-2 første ledd skal arbeidsgivere betale arbeidsgiveravgift av lønn og annen godtgjørelse for arbeid og oppdrag i og utenfor tjenesteforhold som han plikter å innberette, jf. ligningsloven § 6-2. Som hovedregel skal det ikke betales arbeidsgiveravgift når inntektsmottakeren av godtgjørelsen har utført arbeidet eller oppdraget som ledd i næringsvirksomhet. Det er i enkelte tilfeller gitt fritak for avgiftsplikt.

Det skal betales arbeidsgiveravgift av arbeidsgivers og det offentliges tilskudd til livrente- og pensjonsordninger og arbeidsgivers tilskudd til Overføringsavtalens sikringsordning, jf. folketrygdloven § 23-2 fjerde ledd, se punkt 7.7.6.

Enkelte trygdeavtaler inngått iht. folketrygdloven § 1-3, herunder Rådsforordning (EØF) 1408/71, forutsetter at sosiale avgifter blir betalt til medlemslandet. I enkelte tilfeller vil trygdeavtalene hjemle avgiftsplikt, selv om det ikke er innberetningsplikt etter ligningsloven § 6-2.

7.7.2.3 Fritak for arbeidsgiveravgift for private arbeidsgivere

Det gjelder et fritak for arbeidsgiveravgift for private arbeidsgivere når lønn fra husholdningen ikke overstiger kr 60 000 i inntektsåret, jf. folketrygdloven § 23-2 syvende ledd. Beløpsgrensen gjelder den enkelte husstands samlede lønnsutgifter.

Godtgjørelse for privat pass av barn som ikke har fylt 12 år før utgangen av inntektsåret, eller som har særlig behov for omsorg og pleie, er unntatt fra arbeidsgiveravgift, jf. folketrygdloven § 23-2 sjette ledd.

7.7.2.4 Fritak for arbeidsgiveravgift for frivillige organisasjoner

Veldedige eller allmenntilnyttende institusjoner eller organisasjoner er fritatt for arbeidsgiveravgift, når de totale lønnsutgifter for organisasjonen er opp til kr 450 000, men bare for lønnsutbetalinger opp til kr 45 000 pr. ansatt, jf. folketrygdloven § 23-2 åttende ledd.

7.7.2.5 Soner og satser

Reglene om beregning av arbeidsgiveravgift er blant annet påvirket av EUs regelverk om statsstøtte. Den siste store endringen ble gjort i 2007, på bakgrunn av at EFTAs overvåkningsorgan (ESA) vedtok nye retningslinjer for regionalstøtte². Med hjemmel i disse retningslinjene har ESA langt på vei godtatt det norske systemet med geografisk differensiert arbeidsgiveravgift. ESAs retningslinjer for regionalstøtte gjelder kun frem til og med 2013. Det er varslet en ny gjennomgang, og det kan bli nødvendig med nye regelverksendringer fra og med 2014.

Arbeidsgiveravgiften er regionalt differensiert, som et distriktspolitisk virkemiddel. Som utgangspunkt gjelder følgende satser for de ulike sonene:

Sone	Sats
I	14,1 %
Ia	10,6 % (14,1 %)*
II	10,6 %
III	6,4 %
IV	5,1 %
IVa	7,9 %
V	0 %

*I sone Ia gjelder det en differensiert sats på 10,6 prosent innenfor en fribeløpsordning. Dette innebærer at foretak i denne sonen skal benyttes en sats på 10,6 prosent inntil foretaket har oppnådd en fordel tilsvarende kr 530 000. For veitransport er fribeløpet kr 265 000.

Enkelte typer næringer tilknyttet landbruk, fiskeri etc. faller utenfor EØS-avtalen, jf. avtalen art. 8. Slike foretak har derfor beholdt ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift fullt ut.

For inntekt som blir skattlagt etter svalbardskatteloven er avgiftssatsen 0 prosent, altså tilsvarende som for sone V. Dette følger av avgiftsvedtaket § 3 syvende strekpunkt.

Statlig sektor skal benytte de ordinære differensierte satsene. Statlig sektor skal ikke beregne fribeløp, selv om virksomheten er registrert i sone Ia, jf. avgiftsvedtaket § 3 annet strekpunkt fjerde punktum.

Foretak som driver virksomhet innen nærmere angitte næringer skal alltid beregne arbeidsgiveravgift etter høyeste sats – 14,1 prosent, uavhengig av virksomhetens plassering,

² Jf. ESAs retningslinjer for statsstøtte kap. 25B "National Regional Aid 2007-2013".:-

jf. avgiftsvedtaket § 4 første ledd. Disse næringene kan likevel benytte de differensierte satsene innenfor fribeløpet, jf. avgiftsvedtaket § 4 annet ledd. Unntaket omfatter bare visse bestemte næringer innen skipsbygging og stålproduksjon.

Det gjelder en såkalt fribeløpsordning for foretak som er registrert i sone Ia, jf. avgiftsvedtaket § 3 annet strekpunkt. Det gjelder også en fribeløpsordning for foretak som er omfattet av avgiftsvedtaket § 4, dvs. visse bestemte næringer innen skipsbygging og stålproduksjon. Fribe løpet er i 2010 kr 530 000. For veitransport er fribe løpet kr 265 000. Se nærmere om dette nedenfor under punkt 7.7.4.

7.7.2.6 Regler om soneplassering

Virksomhetens plassering er avgjørende for hvilken sone man tilhører. Soneplasseringen for juridiske enheter, og eventuelle underenheter, er knyttet opp mot den registrerte forretningsadressen i Enhetsregisteret, jf. avgiftsvedtaket § 1 annet og tredje ledd. Det er likevel gjort unntak fra denne regelen for visse tilfeller av ambulerende virksomhet, herunder transportvirksomhet og bygg- og anleggsvirksomhet. Fra 2010 gjelder unntaket også for arbeidsutleie. Unntaket gjelder dersom arbeidstakere utfører hoveddelen av sitt arbeid i en annen sone enn registreringssonen. Vurderingen av ”hoveddelen” knytter seg til den enkelte avgiftstermin. Se nærmere om dette nedenfor under punkt 7.7.4.

7.7.2.7 Innberetning og innbetaling

Etter folketrygdloven § 24-3 første ledd skal arbeidsgiveren av eget tiltak beregne arbeidsgiveravgift for hver oppgjørperiode (på to måneder), gi oppgave over beregningen til vedkommende skatteoppkrever og innbetale avgiften. Innberetning kan skje elektronisk via Altinn.

Terminvis innberetning av forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift sendes på blankett (RF-1037) ”Terminoppgave for arbeidsgiveravgift og forskuddstrekk”, hver 15. januar, 15. mars, 15. mai, 15. juli, 15. september og 15. november, jf. skattebetalingsloven § 5-11 første ledd og folketrygdloven § 24-3 første ledd. Betaling av avgift skal skje etter samme frister som gjelder for levering av terminoppgaven, jf. skattebetalingsloven § 10-10.

Etter utgangen av kalenderåret skal arbeidsgiveren gi oppgave over grunnlaget for beregningen av arbeidsgiveravgift etter folketrygdloven § 23-2, jf. folketrygdloven § 24-3 annet ledd. Årsoppgaven ivaretar to funksjoner. Den skal vise årets samlede grunnlag for arbeidsgiveravgift i tillegg til å være en bekreftelse fra arbeidsgiver på at innsendte lønns- og trekkoppgaver er korrekte og fullstendige.

7.7.3 Beløpsgrense for lønnsoppgaveplikt – sammenheng med arbeidsgiveravgift

7.7.3.1 Dagens ordning

Utbetalinger under grensen for oppgaveplikt er likevel grunnlag for beregning av arbeidsgiveravgift, jf. folketrygdloven § 23-2 første ledd tredje punktum. Unntak fra oppgaveplikten følger av forskrift 30. desember 1983 nr. 1974 om begrensning av lønnsoppgaveplikten (begrensningsforskriften). Forskriften er gitt med hjemmel i ligningsloven § 6-16, jf. § 6-2. Når samlede lønnsutbetalinger til en person i løpet av inntektsåret ikke overstiger kr 1 000 kreves dette ikke lønnsinnberettet, jf. begrensningsforskriften § 1 første ledd første punktum. Overskrides beløpsgrensen for innberetning, skal hele beløpet innberettes, jf. annet punktum.

For utbetalinger som ikke overstiger grensene som nevnt gjelder det også et skattefritak, jf. skatteloven § 5-15 bokstav i. I disse tilfellene gjelder det også et fritak for trekkplikt, jf. skattebetalingsforskriften § 5-4-1. Nærmere bestemt kan arbeidsgiveren "la være å foreta forskuddstrekk når det er forsvarlig grunn til å gå ut ifra at det samlede forskuddstrekket hos skattyteren ikke kommer til å utgjøre mer enn 200 kroner i terminen", jf. skattebetalingsloven § 5-11 første ledd. Arbeidsgiveren kan også la være å gjennomføre forskuddstrekk "når det er forsvarlig grunn til å gå ut i fra at de samlede trekkpliktige ytelser til skattyteren ikke kommer til å overstige 1 000 kroner i terminen".

For arbeid i tilknytning til betalerens eget hjem eller fritidsbolig gjelder det en grense på kr 4 000, jf. forskriften § 1 første ledd annet punktum. En grense på kr 4 000 gjelder også for skattefrie selskaper, foreninger og institusjoner som nevnt i skatteloven § 2-32 første ledd (institusjon eller organisasjon som ikke har erverv til formål mv.), jf. forskriften § 1 tredje ledd.

7.7.3.2 Historikk

Ved lovendring 8. desember 1950 i skattelovene av 1911 (landsskatteloven § 65 og byskatteloven § 57) ble det innført en grense på 100 kroner for lønnsoppgaveplikt. Bakgrunnen for endringen var at en på dette tidspunktet utvidet plikten til å sende lønnsoppgaver. Nærmere bestemt ble det innført plikt til å sende inn lønnsoppgave uoppfordret. Tidligere gjaldt det kun en plikt til å sende inn oppgave på ligningsmyndighetenes oppfordring. Det vises i denne sammenheng til Innstilling I fra Skattelovutvalget 1947 s. 57-58 (utdrag): "Når oppgaveplikten gjøres så omfattende må det også naturlig fastsettes et minstebeløp nedad for ytet godtgjørelse til en enkelt person i løpet av inntektsåret. Hvor lavt beløpet kan settes blir et skjønsspørsmål."

Da begrensningsforskriften ble innført i 1983 ble beløpsgrensen satt til kr 300. I 1991 ble beløpsgrensen hevet til kr 400. I 1996 ble beløpsgrensen ytterligere hevet til kr 1 000, som er dagens nivå.

Det følger som nevnt av folketrygdloven § 23-2 første ledd tredje punktum om at plikten til å betale arbeidsgiveravgift gjelder selv om beløpet fritas for innberetningsplikt på grunn av beløpets størrelse. Forløperen til denne bestemmelsen ble denne innført i folketrygdloven av 1966 i § 16-3 ved lovendring i 1974, med virkning for inntektsåret 1975. Endringen ble gjort i forbindelse med at man forberedte innføring av differensiert arbeidsgiveravgift. Det vises i denne sammenheng til Ot. prp. nr. 12 (1974-75) s. 2 (utdrag): "Direktøren for skattevesenet anser en slik endring som en kontrollmessig forenkling og mener at den også vil innebære en forenkling for arbeidsgiveren".

7.7.3.3 Gjennomføring av EDAG i forhold til dagens regelverk

Da det normalt skal beregnes arbeidsgiveravgift av beløp som er under grensen for innberetningsplikt, vil det ikke være samsvar mellom grunnlag for arbeidsgiveravgift og beløp som innberettes som skattepliktig på personnivå. Dette er ikke et praktisk problem i dag, men det kan medføre visse utfordringer ved innføring av EDAG.

Småbeløp som ikke er innberetningspliktige på personnivå skal oppgis på virksomhetsnivå for beregning av arbeidsgiveravgift. Dersom den aktuelle arbeidstakeren på et tidspunkt i løpet av året mottar kr 1 000 eller mer, skal all inntekt innberettes på personnivå, også tidligere utbetalinger av småbeløp. Det er imidlertid ingen opplysninger i EDAG som knytter slike tidligere utbetalinger til den enkelte arbeidstaker.

Eksempel:

Arbeidstakerne A, B og C har mottatt ytelser på til sammen kr 1 500 (hver av dem har mottatt kr 500). I EDAG oppgir virksomheten samlede ytelser under kr 1 000 pr. person, altså kr 1 500. Dette medfører at det beregnes arbeidsgiveravgift av kr 1 500. Senere samme år blir person A ansatt i virksomheten, og ytelsene A mottar overstiger kr 1 000 i løpet av året. Utfordringen er de kr 500 som allerede er rapportert på virksomhetsnivå. Dette beløpet må da også innberettes på personnivå. Det er imidlertid ingen opplysninger i EDAG som knytter dette beløpet til A da dette er innberettet i et samlebeløp på virksomhetsnivå.

Til tross for disse utfordringene, vil det være mulig å videreføre dagens regelverk ved en innføring av EDAG. Dette forutsetter en funksjon i systemet der småbeløp under grensen for innberetningsplikt oppgis på virksomhetsnivå. Tilsvarende funksjon gjelder for så vidt også for tilskudd til pensjonsordninger. Arbeidsgiver står imidlertid fritt til å innberette beløp under grensen for innberetningsplikt.

I de tilfellene der småbeløp innberettes på virksomhetsnivå, og det senere viser seg at en overstiger 1 000-kroners-grensen, må det tas hensyn til tidligere betalt arbeidsgiveravgift vedrørende slike småbeløp. I de fleste tilfeller antas det at arbeidsgiver har lagret opplysninger om tidligere utbetalinger i lønssystem eller lignende. Således vil det normalt være mulig å dokumentere tidligere betalt arbeidsgiveravgift knyttet til utbetalinger som kun er rapportert på virksomhetsnivå. Arbeidsgiver vil imidlertid ha et insentiv til å innberette alle utbetalinger på personnivå, dersom det er usikkert om den aktuelle arbeidstakeren kommer til å overstige 1 000-kroners-grensen.

Dette alternativet forutsetter ingen andre regelverksendringer enn de generelle reglene om innberetning i EDAG. En slik løsning vil imidlertid forutsette at det gis retningslinjer vedrørende praktisering av innberetningen.

7.7.3.4 Forslag til endringer – Alternative løsninger

Ideelt sett bør det ikke gjøres større endringer i regelverket, med mindre slike endringer er helt nødvendig for gjennomføringen av EDAG, eller ønskelige av andre grunner. Med hensynt til den ovennevnte problemstillingen vedrørende grensen for innberetningsplikt, vil arbeidsgruppen likevel nevne to alternative forslag til endringer.

Alternativ 1:

Det innføres samme beløpsgrense for beregning av arbeidsgiveravgift som i dag gjelder for innberetningsplikt og skatteplikt. På denne måten vil det bli bedre overensstemmelse mellom innberetningsplikt og avgiftsplikt. En vil da ikke få tilfeller der arbeidsgiver innberetter beløp under kr 1 000 på virksomhetsnivå kun med tanke på arbeidsgiveravgift, noe som vil forenkle utformingen av EDAG-oppgaven. Dessuten vil en unngå tilfeller der arbeidsgiver krever refundert arbeidsgiveravgift for småbeløp som er innberettet på virksomhetsnivå, dersom slike beløp senere må innberettes på personnivå. En innvending mot dette forslaget er at dette vil medføre et visst provenytap, jf. kapittel 6.

Dersom utbetalinger til én person i løpet av et inntektsår overstiger kr 1 000 skal hele beløpet innberettes, jf. begrensingsforskriften § 1 første ledd annet punktum. Om en velger løsningsalternativ 1 er det naturlig at denne bestemmelsen videreføres. Dette innebærer at arbeidsgiver må holde orden på tidligere utbetalinger som ikke er innberettet grunnet 1 000-

kroners-grensen. I forbindelse med den lønnsutbetalingen der 1 000-kroners-grensen overskrides, må de samlede utbetalinger fremgå av EDAG-oppgaven.

Veldedige eller allmennyttige institusjoner eller organisasjoner plikter ikke å svare arbeidsgiveravgift når de totale lønnsutgifter ikke overstiger kr 450 000, jf. folketrygdloven § 23-2 åttende ledd. Dette gjelder imidlertid bare for lønnsutbetalinger opp til kr 45 000 pr. ansatt. Som nevnt er grensen for innberetningsplikt kr 4000 for skattefrie selskaper, foreninger og institusjoner som nevnt i skatteloven § 2-32 første ledd (institusjon eller organisasjon som ikke har erverv til formål mv.), jf. forskriften § 1 tredje ledd. Om en innfører alternativ 1, må en gjøre en egen vurdering av om det skal gjelde noen grense for arbeidsgiveravgift for slike selskaper.

Ved en gjennomføring av alternativ 1 forutsettes det en lovendring i folketrygdloven, nærmere bestemt at siste setning i § 23-2 første ledd strykes.

Alternativ 2:

Det innføres innberetningsplikt for alle ytelser, også ytelser som ikke overstiger kr 1 000. Det er i dag enkelte arbeidsgivere som av praktiske årsaker foretrekker å innberette ytelser som ikke overstiger 1 000 kroner i året. Det antas derfor at de fleste arbeidsgivere ikke ville ansett det som noen stor byrde å innberette slike småbeløp. De største lønnsprogramleverandørene har gitt uttrykk for at en slik funksjon ikke vil kreve omfattende endringer. Opplysninger om de aktuelle småbeløpene ligger i de fleste tilfellene allerede som en opplysning i lønnsystemet på personnivå. 1000-kroners-grensen har dermed størst betydning for mindre arbeidsgivere, og fortrinnsvis de som ikke benytter seg av et lønnsprogram.

Skatteetatens systemer vil kunne identifisere om ytelsene er under eller over kr 1000 på årsbasis med tanke på skatteplikt, og det har derfor ingen praktisk betydning om disse beløpene innberettes eller ikke.

Et argument mot alternativ 2 er de praktiske hensynene som er bakgrunnen for dagens fritak for innberetningsplikt av mindre beløp. Som nevnt har dette størst betydning for mindre arbeidsgivere. Dette alternativet vil medføre at en pålegger arbeidsgiverne en ytterligere innberetningsplikt enn det som gjelder i dag, noe kan oppleves som en byrde. Særlig vil dette gjelde for mindre arbeidsgivere som ikke benytter et lønnsprogram.

Dersom en skal gjennomføre endringen som er skissert som alternativ 2, blir det nødvendig med en endring av begrensingsforskriften.

7.7.4 Regler om soneplassering

7.7.4.1 Utgangspunkt

Det er i utgangspunktet virksomhetens lokalisering som er avgjørende for hvilken sone som den tilhører, jf. avgiftsvedtaket § 1 første og annet ledd. Bakgrunnen er at ESAs retningslinjer for statsstøtte bare tillater at det gis støtte i form av reduserte avgiftssatser til virksomheter som drives innenfor det geografiske virkeområdet for hver enkelt sone³. Dersom en virksomhet er inndelt i underenheter, vil den enkelte underenhet utgjøre en egen beregningsenhet for arbeidsgiveravgift, og underenhetens lokalisering avgjør hvilken sats som skal anvendes, jf. avgiftsvedtaket § 1 tredje ledd.

³ Jf. ESAs retningslinjer for statsstøtte kap. 25B "National Regional Aid 2007-2013".:-

For å sikre lokaliseringsreglenes notoritet og praktiserbarhet, er soneplasseringen knyttet opp mot registreringsreglene, jf. avgiftsvedtaket § 1 annet og tredje ledd. Det vises til lov om Enhetsregisteret av 3. juni 1994 nr. 15 (enhetsregisterloven). Nærmere bestemmelser er gitt i forskrift 9. februar 1995 nr. 114 om registrering av juridiske personer m.m. i Enhetsregisteret.

I de tilfellene der hovedregelen i avgiftsvedtaket § 1 første til tredje ledd følges, antas det at innføring av EDAG ikke vil medføre noen større komplikasjoner. Selv om frist for innberetning flyttes fra terminforfall til lønnsutbetaling, og selv om innberetning skal skje på personnivå, bør det til enhver tid være klart hvilken beregningsmåte og hvilken avgiftssats som skal benyttes i forhold til det aktuelle grunnlaget. Det gjelder imidlertid relativt omfattende unntak fra hovedregelen om soneplassering, noe som kan skape visse utfordringer ved innføring av EDAG, se nedenfor under punkt 7.7.5.

7.7.4.2 Flytting av virksomhet

Flytting av hovedenhet eller underenhet fra én sone til en annen sone i løpet av året får etter dagens ordning virkning fra og med påfølgende termin, jf. avgiftsvedtaket § 1 femte ledd.

Det skal "uten ugrunnet opphold" sendes inn endringsmelding vedrørende flytting av enheten etter enhetsregisterloven § 15, jf. § 5 annet ledd bokstav b. Avgjørende er den flyttedatoen som er oppgitt i endringsmeldingen, så fremt meldt flyttedato innebærer realitet mht. gjennomført flytting.

Ved en eventuell innføring av EDAG vil det være naturlig å løsrive seg fra termin i denne sammenheng. Det foreslås at en knytter avgiftssatsen opp mot avlønningsperiodene som er grunnlag for EDAG-innrapportering. Nærmere bestemt foreslås det at flyttingen får virkning for den EDAG-oppgaven som sendes inn i forbindelse med første lønnsutbetaling etter flyttingen. Tilsvarende vurderinger må legges til grunn ved fusjoner og fisjoner.

7.7.5 Unntak for ambulerende virksomhet og arbeidsutleie

7.7.5.1 Utgangspunkt

Som nevnt gjelder det særskilte bestemmelser for soneplassering vedrørende såkalt ambulerende virksomhet (herunder transportnæringen og bygg- og anleggsnæringen) jf. avgiftsvedtaket § 1 fjerde ledd første punktum. For en nærmere beskrivelse av hvilke næringer som omfattes av begrepet ambulerende virksomhet, se Skattedirektoratets melding nr. 2/10. Bestemmelsen gjelder nå også for arbeidsutleie. Arbeidsgivere som omfattes av denne bestemmelsen skal anvende satsen i den sonen der hoveddelen av arbeidet utføres, men bare for den delen av arbeidet som faktisk utføres der. Tilknytningen til registrert forretningsadresse brytes altså i disse tilfellene.

I noen tilfeller vil de ansatte arbeide på et bestemt sted (eller innenfor en bestemt sone) over lengre tid. Dette vil for eksempel gjelde dersom en ansatt innen bygg- og anleggsbransjen jobber på et byggeprosjekt i en lengre periode, eller hvor en ansatt i et vikarbyrå i en lengre periode er leiet ut til en bedrift og har fast arbeidsplass der.

Utfordringene oppstår dersom den ansatte arbeider på to eller flere ulike steder over en kort periode. Slike situasjoner skaper vanskeligheter både for arbeidsgivere og for skatteetaten også i dag. De vanskelige grensedragningene oppstår i forhold til spørsmålet om hvor "hoveddelen av arbeidet" utføres. I henhold til avgiftsvedtaket § 1 fjerde ledd tredje punktum

er vurderingstemaet nærmere angitt slik: "Med hoveddelen av arbeidet menes her mer enn halvparten av antall arbeidsdager arbeidstakeren har gjennomført for arbeidsgiveren i løpet av avgiftsterminen." Enkelte arbeidsgivere, særlig innen transportnæringen, har ansatte som ferdes over to eller flere soner regelmessig. Det kan i disse tilfellene variere hvor lenge en oppholder seg i de ulike sonene, og således vil det være en utfordring å stadfeste i hvilken sone den ansatte har utført "hoveddelen av arbeidet". Dersom det konstateres at hoveddelen av arbeidet er utført i en annen sone enn registreringssonen, er det videre en utfordring å fordele grunnlaget på de ulike sonene.

7.7.5.2 Forslag til endringer som følge av EDAG

Unntaket for ambulerende virksomhet forutsetter at arbeidsgiver manuelt angir en "fordelingsnøkkel" for grunnlaget for arbeidsgiveravgift. I EDAG er det naturlig at denne fordelingen skjer på personnivå. Ved en eventuell innføring av EDAG vil det ikke lenger være naturlig å koble vurderingen "hoveddelen av arbeidet" opp mot avgiftsterminen. Det foreslås derfor at en i forbindelse med EDAG knytter vurderingen opp mot en bestemt oppgjørsperiode/lønnsperiode.

I mange tilfeller vil arbeidsgiver vite hvor arbeidstakeren har jobbet ved i den aktuelle lønnsperioden, for eksempel der lønn utbetales etterskuddsvis. I disse tilfellene vil en kunne knytte vurderingen "hoveddelen av arbeidet" til den lønnsperioden som utbetalingen gjelder. Men det er også vanlig at lønn utbetales i løpet av den inneværende avlønningsperioden. Dersom en utbetaler lønn månedsvis kan en for eksempel få utbetalt lønn for september den 15. september. Dette vil være uproblematisk dersom arbeidsgiver vet hvor vedkommende arbeidstaker vil utføre sitt arbeid den resterende delen av lønnsperioden (fra 15. til og med 30. september). I så fall kan en fortsatt gjøre en vurdering av "hoveddelen av arbeidet" samt fordele grunnlaget på de ulike sonene, ved å se på inneværende lønnsperiode.

I enkelte tilfeller antas det derimot at det vil være vanskelig eller umulig for arbeidsgiver å vite hvor vedkommende arbeidstaker vil utføre sitt arbeid den resterende delen av måneden. Da det i disse tilfellene blir vanskelig å knytte fordelingen direkte til den inneværende lønnsperioden, foreslås en praktisk løsning der en benytter historiske opplysninger som grunnlag for fordelingen av avgiftsgrunnlag i ambulerende virksomhet. Nærmere bestemt foreslås det at vurderingen "hoveddelen av arbeidet", samt fordeling av grunnlaget på ulike soner, knyttes opp mot opplysninger om hvor arbeidstakeren har utført sitt arbeid i foregående lønnsperiode.

Merk at vurderingen "hoveddelen av arbeidet" og fordeling på soner/satser også i dag er løsrevet fra den aktuelle lønnsperioden. Vurderingen er i dag knyttet opp mot dager (eventuelt timer) i den aktuelle terminen. Lønnsutbetalingene i den aktuelle terminen kan gjelde arbeid utført i tidligere eller fremtidige terminer. Det ovennevnte forslaget til endring som følge av EDAG kan derfor ikke sies å medføre noe dårligere grunnlag for beregning av avgift enn det systemet en har i dag.

7.7.6 Tilskudd til pensjonsordninger

7.7.6.1 Dagens ordning

Det skal betales arbeidsgiveravgift av arbeidsgivers og det offentliges tilskudd til pensjonsordninger, jf. folketrygdloven § 23-2 fjerde ledd første punktum. Begrepet tilskudd etter denne bestemmelsen gjelder først og fremst premie og innskudd til pensjonsordninger. Det omfatter imidlertid også andre direkte tilskudd, som for eksempel innbetaling til premie-

og innskuddsfond samt arbeidsgivers kostnader knyttet til avtalen. Slike kostnader kan være etableringsgebyr og administrasjons- og forvaltningshonorarer. Avgiftsplikten knytter seg til den faktiske innbetalingen til det selskapet arbeidsgiver har inngått pensjonsavtalen med.

Hvis arbeidsgiver betaler inn den delen av premien eller innskuddet som arbeidstaker etter pensjonsavtalen selv er forpliktet til å dekke, skal arbeidsgivers innbetaling behandles som lønn. Plikten til å svare arbeidsgiveravgift reguleres i så fall i folketrygdloven § 23-2 første ledd.

Det følger også av folketrygdloven § 23-2 fjerde ledd første punktum at arbeidsgiver skal svare arbeidsgiveravgift av tilskudd til Overføringsavtalens sikringsordning. Denne ordningen er opprettet for å kunne sikre fremtidige garantier for medlemmer i visse pensjonsordninger. Dette tilskuddet er ikke en direkte innbetaling til det som normalt defineres som pensjonsordninger. Det kan således ikke knyttes til de personene som er arbeidstakere på tidspunktet for innbetalingen.

Når det gjelder pensjonsytelser som betales direkte fra arbeidsgiver (pensjon over drift) til den tidligere ansatte, skal det svares arbeidsgiveravgift etter folketrygdloven § 23-2 fjerde ledd annet punktum. Engangsbeløp som skal avløse rett til pensjon etter en slik avtale skal også inngå i grunnlaget for arbeidsgiveravgift, jf. folketrygdloven § 23-2 fjerde ledd tredje punktum.

Etter fast ligningspraksis skal alle arbeidsgivers innbetalinger til en individuell livrente anses som lønn når arbeidstaker er formelt oppnevnt som begunstiget, dvs. ha en rett til å få utbetalt ytelsen direkte fra forsikringsselskapet. Fra og med inntektsåret 2007 er også alle arbeidsgivers premieinnbetalinger til en kollektiv livrente skattepliktig fordel for arbeidstaker, jf. skatteloven § 5-12 sjette ledd. Det gjelder uavhengig av når avtalen er opprettet. Skatteplikten er imidlertid begrenset til den forsikringstekniske premien.

7.7.6.2 Forslag til endring som følge av EDAG

Det vil i EDAG være naturlig at tilskudd til pensjonsordninger utløser en egen EDAG-oppgave vedrørende grunnlag for arbeidsgiveravgift. Ordningen med at grunnlaget skal fordeles på de ulike avgiftssoner i samme forhold som arbeidsgiverens øvrige avgiftspliktige ytelser bør videreføres. Det er imidlertid ikke lenger naturlig å knytte fordelingen opp mot avgiftsterminen. Premien i seg selv er en enkel opplysning for arbeidsgiver å avgi. Fordeling av premien på ulike soner er imidlertid en manuell operasjon, på lik linje med den fordelingen som skal gjøres for ambulerende virksomhet.

Tidspunktet for betaling av premie til pensjonsordninger varierer. I de tilfellene der premien for eksempel forfaller hvert halvår, vil grunnlaget etter dagens ordning fortsatt fordeles på samme måte som det øvrige avgiftsgrunnlaget i den aktuelle terminen premien betales. Dette medfører at det i dag ikke nødvendigvis er samsvar mellom den fordelingen som gjøres og den perioden pensjonspremien gjelder. Dersom en i forbindelse med EDAG skulle knytter vurderingen til en bestemt lønnsperiode, vil denne skjevheten bli ytterligere synliggjort.

Det foreslås på denne bakgrunn at vurderingen skal knyttes til en periode på to måneder forut for betaling av tilskudd til pensjonsordning. På denne måten vil en legge til grunn en like lang periode for fordelingen av grunnlaget som gjelder i dag. Dette kan løses praktisk slik at en ser på snittet av de fordelingene som er gjort på EDAG-oppgavene for ordinære lønnsutbetalinger som er levert i løpet av de 8 ukene som har forløpt forut for betaling av tilskudd til

pensjonsordning. Fordelingen gjøres da basert på opplysninger som arbeidsgiver allerede har innberettet, og arbeidsgiver trenger således ikke å foreta noen ny manuell fordeling av grunnlaget. I de tilfellene der arbeidsgiver for eksempel er et nyoppstartet foretak, må en se på snittet av de EDAG-oppgavene som faktisk er levert. Dersom det kun er levert én oppgave, må en se på fordelingen på denne.

7.7.7 Beregning av fribeløp

For foretak i sone Ia gjelder det som hovedregel en fribeløpsordning, jf. avgiftsvedtaket § 3 annet strekpunkt. Den differensierte satsen kan likevel benyttes innenfor et fribeløp. Fribelet er på kr 530 000. Belet er fastsatt på grunnlag av ESAs retningslinjer for statsstøtte. For næringer som driver med veitransport er imidlertid fribelet halvert – altså kr 265 000. Ordningen med fribelet gjelder også for de næringer som skal benytte høyeste sats, jf. avgiftsvedtaket 4 første ledd, dvs. visse bestemte næringer innen skipsbygging og stålproduksjon.

I sone Ia skal en beregne avgift etter en sats på 10,6 prosent inntil den fordelen dette medfører utgjør kr 530 000 – nærmere bestemt inntil differansen mellom avgift beregnet etter høyeste sats (14,1 prosent), og avgift beregnet etter redusert sats (10,6 prosent), overstiger kr 530 000. Når fribelet er brukt opp må foretaket gå over til å benytte satsen på 14,1 prosent.

De fleste foretakene vil i praksis ikke bruke opp fribelet, og kan derfor beregne avgiften etter differensiert sats (10,6 prosent) gjennom hele året. Innenfor et fribelet på kr 530 000 vil foretak som er registrert i sone Ia kunne anvende satsen på 10,6 prosent for lønnsutgifter på inntil om lag kr 15,1 mill.

Selv om en i EDAG legger opp til innrapportering på personnivå, må det antas at en i forbindelse med beregning av fribelet kan forholde seg til foretakets totale avgiftsgrunnlag som innberettes på hver enkelt EDAG-oppgave. EDAG vil føre til at innberetning skal skje oftere enn i dag, (minimum 12 ganger i året mot 6 ganger i året for terminoppgaven). Dette vil imidlertid ikke medføre komplikasjoner ved beregning av når fribelet overskrides.

Også i dag kan det medføre visse utfordringer for arbeidsgiverne å stadfeste når fribelet er brukt opp. For å vite når et foretak skal gå over til å benytte høy sats, må en finne totalt avgiftsgrunnlag der fribelet er brukt opp. Dersom dette skal gjøres manuelt, må grunnlaget i den terminen fribelet overskrides splittes opp i for å finne det eksakte grunnlaget.

I praksis er ikke beregning av fribelet en manuell jobb utført av arbeidsgiver. I dagens systemer (lønnsprogrammene, Altinn og skatteregnskapet) finnes det rutiner for beregning av fribelet og ved fastsettelse av arbeidsgiveravgift. Tilsvarende rutiner vil være tilgjengelig etter innføring av EDAG.

7.8 Forfallsfrist for betaling av forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift

7.8.1 Innledning – generelt om forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift

Reglene om betaling av skatte- og avgiftskrav er regulert i skattebetalingsloven. De skatter som omfattes av skattebetalingsloven fastsettes ved ligningen i året etter inntektsåret. For å redusere risikoen for skattetape er det innført et system som tar sikte på at hele eller deler av den skatt som forventes utlignet, innbetales før ligning finner sted. For arbeidstakere innebærer dette at arbeidsgiver beregner forskuddstrekket i henhold til skattekortet og holder dette tilbake ved utbetaling av lønn mv, jf. skattebetalingsloven §§ 5-4 første ledd og 5-10

første ledd. Etter folketrygdloven § 23-3 skal arbeidsgiver betale arbeidsgiveravgift av lønn og annen godtgjørelse som han er pliktig til å innberette. Arbeidsgiveren skal av eget tiltak beregne arbeidsgiveravgift for hver oppgjørsperiode (på to måneder).

7.8.2 Gjeldende rett

7.8.2.1 Forfall

Etter skattebetalingslovens § 10-10 forfaller forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift for en periode til betaling samme dag som det skal leveres oppgave over skatte- og avgiftsplikten. Tidspunktet for innlevering av oppgaver følger for forskuddstrekk av skattebetalingsloven § 5-11 og for arbeidsgiveravgiften følger det av folketrygdloven § 24-3, med henvisning til skattebetalingsloven § 5-11. Skattebetalingsloven § 5-11 bestemmer at arbeidsgiver skal sende oppgave hver 15. januar, 15. mars, 15. mai, 15. juli, 15. september og 15. november. Det betyr at frist for betaling av forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift er knyttet til seks faste terminforfall i året, slik at betalingsplikten er den 15. i påfølgende måned for de to foregående hele måneder.

Etter skattebetalingsloven § 10-10 annet ledd er departementet videre gitt adgang til å gi regler om avvikende forfallstidspunkt for enkelte skattytere eller situasjoner. Bestemmelser om unntak fra hovedregelen er gitt i skattebetalingsforskriftens §§ 10-10-1 til 10-10-5. Det vil ikke gis en nærmere oversikt over unntakene her, da det ikke har betydning for den foreslåtte ordningen.

7.8.2.2 Skattetrekkskonto

Skattebetalingsloven § 5-2 første ledd første punktum slår fast at forskuddstrekk tilhører skatte- og avgiftskreditorene. Bestemmelsens annet punktum regulerer arbeidsgivers plikt til å sette beløp som er trukket i forskuddstrekk inn på en særskilt konto – såkalt skattetrekkskonto.

Trukket forskuddstrekk skal settes inn på skattetrekkskonto senest første virkedag etter lønnsutbetalingen. Med mindre skatteoppkreveren gir samtykke til det, kan ikke kontoinnehaver disponere over skattetrekkskontoen på annen måte enn ved overføring til skatteoppkreveren eller ved å overføre midlene til tilsvarende konto i annen bank. Av skattebetalingsloven § 5-12 fjerde ledd fremgår det at bankene plikter å hindre ulovlig disponering av skattetrekkskontoen. Banken skal påse at det ikke foretas overføringer fra skattetrekkskontoen til annen inntektsmottaker enn skatteoppkreveren eller tilsvarende skattetrekkskonto i en annen bank.

Det finnes to alternativer for overføring til skattetrekkskonto. Det første alternativet er å holde saldo på skattetrekkskontoen så høyt at den til enhver tid dekker løpende trekkansvar. Et annet alternativ er å stille garanti. En slik garanti må være stilt av "foretak" som har rett til å drive finansieringsvirksomhet etter finansieringsvirksomhetsloven § 1-4. Dersom foretatt trekk overstiger garantien eller saldo på skattetrekkskontoen, må manglende beløp straks settes inn på kontoen. Garanti eller oppfylt skattetrekkskonto som trer i stedet for innskudd skal foreligge ved tidspunktet for lønnsutbetalingen.

Renteavkastning på skattetrekkskonto tilfaller den som foretar trekket, altså kontoinnehaver (arbeidsgiver). Renteavkastningen kan således overføres til og disponeres av kontohaver uavhengig av restriksjonene som er gitt i bestemmelsen. Renteavkastningen tilfaller arbeidsgiver som en kompensasjon for arbeidet han har med å gjennomføre trekket.

7.8.2.3 Arbeidsgiveravgift

Etter folketrygdloven § 23-2 skal arbeidsgiver betale arbeidsgiveravgift av lønn og annen godtgjørelse for arbeid og oppdrag i og utenfor tjenesteforhold som han plikter å innberette, jf. ligningsloven § 6-2. Det skal ikke betales arbeidsgiveravgift når oppdraget er utført som ledd i selvstendig næringsvirksomhet. Det gjelder også regler om avgiftsplikt for visse pensjonsutbetalinger og tilskudd til pensjonsordninger, jf. folketrygdloven § 23-2 fjerde ledd. Også skattefrie institusjoner, foreninger, milde stiftelser, offentlige etater, privatpersoner mv. skal som hovedregel svare arbeidsgiveravgift når de er arbeids- eller oppdragsgivere.

Etter folketrygdloven skal arbeidsgiveren av eget tiltak beregne arbeidsgiveravgift for hver oppgjørperiode (på to måneder), gi oppgave over beregningen til vedkommende skatteoppkrever og innbetale avgiften. Avgiften forfaller til samme tid som forskuddstrekket med seks faste terminforfall i året, se nærmere i kapittel 7.6.2.1. Arbeidsgiveravgiften skal innbetales til samme skatteoppkrever hele året, selv om arbeidsgiveren flytter i løpet av året.

7.8.3 Rettslig vurdering og konsekvenser av arbeidsgruppens forslag

Prinsippet om at forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift for en periode forfaller til betaling samme dag som det skal leveres oppgave over skatte- og avgiftsplikten foreslås ikke videreført ved innføring av EDAG. For en nærmere redegjørelse og begrunnelse for vurderingen vises det til kapittel 6.3.6 i denne arbeidsgrupperapporten. Hovedregelen for levering av oppgave ved for innføring av EDAG er foreslått å være tidspunktet for lønnsutbetaling. Betaling av forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift foreslås fortsatt å forfalle til betaling i seks faste forfall gjennom året, slik at betalingsplikten er den 15. i påfølgende måned for de to foregående hele måneder. Da EDAG ikke medfører noen endringer i tidspunktet for betaling, foreslås det at kravene for overføring til skattetrekkskonto videreføres.

På bakgrunn av at betaling av forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift ikke lenger vil være sammenfallende med tidspunktet for innlevering av oppgaver medfører det endringer i skattebetalingslovens § 10-10. Det vises til utkast til endringer i skattebetalingsloven i kapittel 7.16.

7.9 Innleveringsmåten

7.9.1 Regulering av hvor og hvordan EDAG-oppgaven skal gis

Av redegjørelsen i kapittel 6 følger det at arbeidsgruppen foreslår at EDAG-oppgave som hovedregel skal innleveres elektronisk. Som en overgangsordning bør det etableres en hjemmel for dispensasjon fra kravet om elektronisk innlevering for private arbeidsgivere. Videre foreslår arbeidsgruppen at oppgaven leveres på Altinn på et nærmere definert format.

Arbeidsgruppen mener det er hensiktsmessig at Skattedirektoratet, som har til oppgave å ivareta fellesfunksjoner, gis kompetanse til å bestemme mottakssentral for EDAG-oppgave. Videre anses det hensiktsmessig at direktoratet gis hjemmel til å gi forskrift om vilkår for levering, herunder leveringsmåte og format.

På bakgrunn av dette foreslås følgende regulering av innleveringsmåten:

”§ 5. Hvor og hvordan oppgaven skal gis

EDAG-oppgave skal leveres til den mottakssentral Skattedirektoratet bestemmer.

Skattedirektoratet kan gi forskrift om vilkår for levering, herunder leveringsmåte og format.”

7.10 Ansvar for fellesfunksjoner og behandlingsansvar

7.10.1 Forslag om at ansvaret for fellesfunksjoner tillegges Skattedirektoratet

EDAG forutsetter drift og forvaltning av flere fellesfunksjoner. Fellesfunksjonene omfatter bl.a. det å drifte og forvalte en database for innrapporterte opplysninger, førstelinjetjeneste samt annen oppfølging av arbeidsgivere og arbeidstakere. Det er også naturlig at fellesfunksjonene er knutepunkt for dialogen mellom de involverte etater som er brukere av EDAG-opplysninger. Arbeidsgruppen foreslår at disse fellesfunksjonene tillegges Skattedirektoratet. Hovedbegrunnelsen for denne rollefordelingen er at Skattedirektoratet anses å være den største brukeren av de opplysningene EDAG-ordningen omfatter.

Arbeidsgruppen har også vurdert alternative forvaltningsmodeller. Ett alternativ har vært å opprette ett nytt selvstendig forvaltningsorgan som skal ha ansvar for fellesfunksjonene. Dette alternativet anses imidlertid som mindre aktuelt fordi det skaper en rekke nye utfordringer i forhold til organisering, styring og samordning, som ikke oppveier de fordelene som eventuelt måtte følge av å ha et selvstendig forvaltningsorgan som utad står som ansvarlig for ordningen. Et annet alternativ som er blitt vurdert går på å fordele ansvaret for fellesfunksjoner mellom de involverte etater. Arbeidsgruppen vurderer også dette alternativet som mindre hensiktsmessig fordi dette vanskeliggjør koordineringen av viktige funksjoner. En slik oppsplitting av fellesfunksjoner vil også kunne være til hinder for intensjonen om at arbeidsgivere og inntektsmottakere skal oppfatte EDAG som en enhetlig innrapporteringsordning.

Skattedirektoratets oppgave med å ivareta fellesfunksjoner følger av forslaget til ny EDAG-lov § 6 første ledd:

”Fellesfunksjoner knyttet til drift og forvaltning av EDAG-ordningen tillegges Skattedirektoratet”.

7.10.2 Forslag om at Skattedirektoratet er behandlingsansvarlig for personopplysninger som behandles i forbindelse med ivaretagelse av fellesfunksjoner

Ivaretagelsen av fellesfunksjoner vil i enkelte tilfeller gjøre det nødvendig å behandle personopplysninger. Personopplysningsloven forutsetter at det er en behandlingsansvarlig for enhver behandling av personopplysninger. Arbeidsgruppen foreslår at Skattedirektoratet er behandlingsansvarlig for den behandling som skjer i forbindelse med ivaretagelse av fellesfunksjoner. Implisitt i forslaget ligger at når Skattedirektoratet gjennom lov er tillagt oppgaven med å ivareta fellesfunksjoner, må direktoratet også ha hjemmel til å behandle de personopplysninger – og andre opplysningstyper om arbeidstakere og arbeidsgivere – som er nødvendig for å gjennomføre oppgaven. Direktoratets kompetanse er imidlertid begrenset til det som er nødvendig for oppfylle oppgaven.

Forslaget om at Skattedirektoratet skal være behandlingsansvarlig for nødvendig behandling av personopplysninger i forbindelse med ivaretagelse av fellesfunksjoner må holdes adskilt fra Skattedirektoratets anvendelse av EDAG-opplysninger for skatte- og avgiftsmessige formål. I likhet med andre etater som får tilgang til EDAG-opplysninger, vil Skattedirektoratet være behandlingsansvarlig når slike opplysninger benyttes i etatens oppgaveløsning. Slik arbeidsgruppen ser det, vil ivaretagelse av fellesfunksjoner være et

selvstendig formål som er vesensforskjellig fra det å gjennomføre pålagte oppgaver etter for eksempel ligningsloven. Skattedirektoratets, og andre etaters, tilgang til opplysninger i EDAG for oppfyllelse av egne oppgaver er foreslått regulert i en egen bestemmelse, jf forslaget til EDAG-lov § 8 som er behandlet i arbeidsgrupperapporten punkt 7.12.

I forbindelse med drift og forvaltning av fellesfunksjoner vil Skattedirektoratet i enkelte tilfeller også måtte behandle enkelte personopplysninger som Skatteetaten ikke har behov for utførelse av egne kjerneoppgaver. Arbeidsgruppens forslag innebærer, som nevnt over, at ivaretagelse av fellesfunksjoner anses som en selvstendig behandling for eget formål som Skattedirektoratet både har hjemmel for og er behandlingsansvarlig for. Direktoratets adgang til å behandle opplysningene går imidlertid ikke lenger enn det som er nødvendig for å oppnå formålet med å ivareta fellesfunksjonene. Dette innebærer blant annet at det bare er de saksbehandlere som arbeider med fellesfunksjoner i EDAG som skal ha tilgang til slike opplysninger, og disses tilganger skal være begrenset til det som er nødvendig for utføre pålagte oppgaver. Det vises forøvrig til forslaget til EDAG-lov § 7 om taushetsplikt vedrørende opplysninger samlet inn gjennom EDAG, omtalt i punkt 7.11 i arbeidsgrupperapporten.

Arbeidsgruppen har også vurdert andre måter å fordele roller etter personopplysningsloven mellom etatene. Forutsetningen har også her vært at Skattedirektoratet skal ivareta fellesfunksjoner. Én alternativ modell går ut på at Skattedirektoratet bare anses som behandlingsansvarlig for de personopplysninger som Skattedirektoratet allerede etter særlovgivningen har adgang til å behandle. For andre personopplysninger vil direktoratet anses som databehandler på vegne av den eller de etatene som har hjemmel for innsamling og behandling. Arbeidsgruppen har ikke foreslått denne rollefordelingen da den anses som mindre hensiktsmessig enn foreslått løsning. For det første forutsetter den alternative løsningen databehandleravtaler mellom Skattedirektoratet som databehandler og hver etat som behandlingsansvarlig. Slik arbeidsgruppen ser det, vil dette fort føre til uoversiktlig og kompleksitet i forhold til at avtalene må gjenspeile hvilken etat som har hjemmel for å samle inn hvilken opplysningstype. Det vil også være krevende å administrere slike avtaler dersom nye etater senere skulle tilknyttes EDAG. For det andre vil en slik rollefordeling lett føre til et kunstig skille mellom opplysningstypene i en ordning der hensikten er å legge til rette for en enhetlig prosess for innrapportering av opplysninger om ansettelse, lønn og skattetrekk. For det tredje mener arbeidsgruppen at det i praksis vil være utfordrende å få til samordning når ulike etater formelt står som behandlingsansvarlig for ulike deler av det som for arbeidstakere antas å bli betraktet som ett felles datasett. Det kan da settes spørsmålsteget ved om de ulike etatene reelt sett bestemmer ”formål og hjelpemidler” for behandlingen av personopplysninger som knytter seg til fellesfunksjoner, jf personopplysningslovens definisjon av behandlingsansvarlig.

Samlet sett mener arbeidsgruppen at det er mest hensiktsmessig at det er ett og samme rettslig grunnlag som ligger til grunn for behandling av personopplysninger i forbindelse med ivaretagelse av fellesfunksjoner. Dette oppnås ved at Skattedirektoratet er behandlingsansvarlig for de behandlinger av personopplysninger som skjer i forbindelse med utføring av disse oppgavene.

Skattedirektoratets behandlingsansvar foreslås regulert gjennom EDAG-lov § 6 andre ledd:

”Skattedirektoratet er behandlingsansvarlig i henhold til personopplysningsloven for behandling av personopplysninger i forbindelse med

ivaretagelse av fellesfunksjoner etter første ledd. Den behandlingsansvarlige for fellesfunksjoner kan bare behandle personopplysningene i den utstrekning som er nødvendig for å ivareta fellesfunksjonene.”

Forslagets andre punktum presiserer at Skattedirektoratet har hjemmel til behandling av personopplysninger, men bare i den utstrekning det er nødvendig for å utføre pålagte oppgaver med å ivareta fellesfunksjoner etter forslag til EDAG-loven § 6 første ledd. Bestemmelsen gjelder rådighet over personopplysninger i forbindelse med ivaretagelse av fellesfunksjoner, og begrenser ikke Skattedirektoratets myndighet til å behandle personopplysninger som er innhentet fra EDAG med hjemmel i særlige bestemmelser, jf. tilgangsbestemmelsen i EDAG-loven § 8.

7.11 Taushetsplikt om opplysninger samlet inn gjennom EDAG

EDAG innebærer en felles innsamling av opplysninger om ansettelses-, lønn, skattetrekk og arbeidsgiveravgift. Dette er opplysninger som de fleste arbeidstakere oppfatter som viktig å skjerme mot uvedkommende. Av denne grunn er denne type opplysninger underlagt taushetsplikt når de behandles av NAV, SSB, skattemyndighetene og skatteoppkrever, jf. lov om sosiale tjenester i NAV § 44 og forvaltningsloven § 13, statistikkloven § 2-4, ligningsloven § 3-13 og skattebetalingsloven § 3-2.

Arbeidsgruppen mener det er viktig at opplysninger som er samlet inn gjennom EDAG-oppgaven også underlegges streng taushetsplikt når de behandles i forbindelse med drift og forvaltning av fellesfunksjoner. Taushetsplikten er grunnleggende for å ivareta borgernes tillit til ordningen. Arbeidsgruppen foreslår at taushetsplikten reguleres gjennom EDAG-lov § 7:

”§ 7. Taushetsplikt om opplysninger samlet inn gjennom EDAG

Enhver som har eller har hatt verv, stilling eller oppdrag knyttet til ivaretagelse av fellesfunksjoner etter § 6, skal hindre at uvedkommende får adgang eller kjennskap til det han har fått vite om noens ansettelses-, lønns-, eller skattemessige forhold.

Taushetsplikten er ikke til hinder for at opplysninger utleveres til virksomheter som etter § 8 har lovlig tilgang til opplysninger samlet inn gjennom EDAG.”

Bestemmelsens første ledd er bygget over samme lest som ligningsloven § 3-13, og regulerer taushetsplikt for enhver som har eller har hatt verv, stilling eller oppdrag knyttet til ivaretagelse av fellesfunksjoner. Hensikten med forslaget er å innføre en spesialbestemmelse som gjelder for alle som har befatning med EDAG-opplysninger ved ivaretagelse av fellesfunksjoner. Bestemmelsen er altså ment å gå foran taushetspliktsbestemmelsene i ligningsloven § 3-13, forvaltningsloven § 13 og skattebetalingsloven § 3-2.

Taushetsplikten er ment å favne vidt, og omfatter ansettelses-, lønns-, eller skattemessige forhold. I hovedsak vil de aller fleste opplysninger innsamlet gjennom EDAG falle inn under en av disse kategoriene og dermed være underlagt taushetsplikt. I motsetning til forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 og 2 er det ikke krav om at opplysningene gjelder ”personlige forhold” eller er av ”konkurransemessig betydning”. Forslaget innebærer altså en strengere taushetsplikt enn etter forvaltningsloven § 13.

Ordet ”hindre” omfatter både det å bevare taushet om det vedkommende har fått kjennskap om, og dessuten en plikt til rimelig aktivitet for å beskytte opplysninger uavhengig av om de foreligger elektronisk eller på papir.

”Uvedkommende” skal forstås strengt, og innebærer både en intern og ekstern beskränkning. Internt er det bare personale i Skattedirektoratet som har saklig behov for tilgang til EDAG-opplysninger i forbindelse med arbeid med fellesfunksjoner som skal ha tilgang. Begrepet ”uvedkommende” er ikke ment å være til hinder for *nödvendig* utveksling internt i den delen av Skattedirektoratet som har til oppgave å stå for drift og forvaltning av fellesfunksjoner. Ekstern må uvedkommende sees i sammenheng med forslaget til § 8 andre ledd om at ”[t]aushetsplikten ikke er til hinder for at opplysninger utleveres til virksomheter som etter § 8 har lovlig tilgang til opplysninger samlet inn gjennom EDAG.” Som et utgangspunkt er det bare virksomheter som etter § 8 har lovlig tilgang til opplysninger som ikke regnes som uvedkommende. For virksomheter som får tilgang til EDAG-opplysninger i henhold til § 8 gjelder taushetsplikten på virksomhetene respektive forvaltningsområder, jf. forslaget til § 8 annet ledd annet punktum, omtalt i punkt 7.12.

7.12 Tilgang til EDAG-opplysninger

Arbeidsgruppen foreslår at det skal være strengt regulert hvem som skal få tilgang til hvilke EDAG-opplysninger. Reguleringen av tilgangen følger av forslaget til § 8:

”§ 8. Tilgang til EDAG-opplysninger

Arbeids- og velferdsetaten, Statistisk Sentralbyrå, Skattedirektoratet, skattekontorene og skatteoppkreverne skal ha elektronisk tilgang til opplysninger i EDAG. Opplysninger kan kun innhentes i den grad etaten har hjemmel i eller i medhold av lov til å innhente opplysningene.

Andre kan ikke gis tilgang til opplysninger fra EDAG.

Etater nevnt i første ledd må ha hjemmel i lov til videre behandling og senere utlevering av innhentede opplysninger.

Departementet kan gi forskrift med nærmere regler om tilgang til EDAG-opplysninger.”

Forslagets *første ledd* fastsetter at Arbeids- og velferdsetaten, Statistisk sentralbyrå og Skattedirektoratet, skattekontorene og skatteoppkreverne skal ha elektronisk tilgang til EDAG-basen. Med skattekontorene menes de regionale skattekontorene. Basen inneholder opplysninger som inngis av innrapporteringspliktig gjennom EDAG-oppgaven etter lovforslagets §§ 2 og 3.

De nærmere rammer for hvilke opplysninger den enkelte etat kan få tilgang til, følger av de ulike særlover. Lovutkastet innebærer ikke en utvidelse av de enkelte etatenes hjemler for innhenting av opplysninger.

Andre ledd slår fast at det fra EDAG ikke kan utleveres opplysninger til andre enn de etatene som er uttrykkelig nevnt i første ledd. Arbeidsgruppen har vurdert om dette også bør gjelde der annen lov bestemmer at opplysningsplikt kan pålegges uavhengig av et organs taushetsplikt. For å unngå usikkerhet knyttet til rekkevidden av slike bestemmelser legger arbeidsgruppen til grunn at slike henvendelser må vurderes av den som ivaretar fellesfunksjoner i EDAG, og at de relevante opplysninger må utleveres dersom vilkårene er oppfylt. Det legges til grunn at det sjelden vil være behov for å pålegge opplysningsplikt om EDAG-opplysninger. Videre mener arbeidsgruppen at hovedregelen bør være at anmodninger om tilgang til opplysninger videreformidles til korrekt organ slik at utlevering vurderes etter de regler som gjelder på vedkommende forvaltningsområde. Eksempelvis bør forespørsler om likningsopplysninger rettes til Skatteetaten som mottaker av EDAG-opplysninger, og ikke til EDAG fellesfunksjoner.

Tredje ledd slår uttrykkelig fast at etatene som nevnt i første ledd må ha hjemmel i lov for å behandle og eventuelt senere utlevere opplysninger til andre, for eksempel andre offentlige etater, bostyrer i konkursbo, forskningsinstitusjoner, private aktører mv. En henvendelse om utlevering må således rettes til den aktuelle etat som vurderer om opplysningene kan utleveres. Hvilke opplysninger som eventuelt kan utleveres i slike tilfeller reguleres av de taushetspliktbestemmelser som gjelder på de respektive forvaltningsområder.

Fjerde ledd gir departementet hjemmel for å fastsette nærmere forskrift om tilgang til opplysningene i basen. Det kan være aktuelt å angi i forskrift nærmere definerte brukergrupper i etatene som skal ha elektronisk tilgang til opplysningene i registeret. Videre kan det være aktuelt å regulere tilgangsmåte i forskrift.

7.13 Inntektsmottakers rettigheter – herunder innsynsrett i egne opplysninger

Opplysningene som innsamles i EDAG vil i all hovedsak være personopplysninger vedrørende bestemte inntektsmottakere. Personopplysningsloven oppstiller en rekke rettigheter for den opplysningene gjelder som gjelder for all behandling av personopplysninger. Sentrale rettigheter gjelder rett til informasjon ved innsamling av opplysninger, rett til innsyn samt adgangen til å rette mangelfulle opplysninger.

I EDAG er det personopplysningsloven § 20 om rett til informasjon når det samles inn opplysninger fra andre enn den registrerte som er den aktuelle bestemmelsen, siden opplysningene innsamles fra arbeidsgiver og ikke direkte fra inntektsmottakere. Det samme gjelder for etatenes innhenting av opplysninger fra EDAG. Etter personopplysningsloven § 20 andre ledd bokstav a har den registrerte, det vil si inntektsmottaker, ikke krav på varsel dersom innsamlingen eller formidlingen av opplysningene er uttrykkelig fastsatt i lov. Innsamling, behandling og videreformidling er foreslått hjemlet i EDAG-lovens bestemmelser om innrapporteringsplikt, behandlingsansvar for fellesfunksjoner og tilgang til EDAG-opplysninger, slik at det ikke vil være krav om informasjon/varsel. Arbeidsgruppen anser det likevel viktig å gi inntektsmottakere god informasjon om ordningen og om hvordan innrapporterte opplysninger vil bli behandlet. Generell informasjon om ordningen vil kunne gjøres tilgjengelig på strategiske plasser, herunder på nettsider som beskriver ordningen. Denne generelle informasjonen bør, slik arbeidsgruppen ser det, som minimum omfatte den informasjon som kreves etter bestemmelsene i §§ 19 og 20 om informasjon. Dette omfatter bl.a. hvem som er behandlingsansvarlig, formålet med behandlingen, hvem som er mottakere av informasjonen, om hjemmelen for behandlingen, samt andre opplysninger som gjør arbeidstakerne i stand til å bruke sine rettigheter på best mulig måte.

Arbeidsgruppen mener god generell informasjon om ordningen også vil være viktig som et ledd i å gjennomføre inntektsmottakere rett til innsyn etter personopplysningsloven § 18. For det første vil informasjon slik det er beskrevet ovenfor overflødiggjøre behovet for såkalt ”generelt innsyn” i hvordan EDAG-opplysninger behandles, jf personopplysningsloven § 18 første ledd, siden opplysningene det kan bes om innsyn i all hovedsak er de samme som skal gis uoppfordret etter informasjonsbestemmelsene i personopplysningsloven §§ 19 og 20. For det andre vil informasjon gjøre inntektsmottakere oppmerksom på retten til innsyn i egne opplysninger – såkalt ”individuell innsyn” etter personopplysningsloven § 18 andre ledd.

Arbeidsgruppen foreslår at inntektsmottakeres rett til innsyn i egne opplysninger fremgår av EDAG-loven. Dette følger av forslaget til § 9:

”§ 9. Inntektsmottakers rett til innsyn i egne opplysninger

Inntektsmottaker har innsynsrett i opplysninger om egne forhold som er blitt innsamlet gjennom EDAG. Departementet kan gi nærmere regler om innsynsretten.

Retten til innsyn etter første ledd begrenser ikke inntektsmottakers rett til innsyn etter andre regler.”

Bakgrunnen for forslaget er for det første å sikre etterlevelse av personopplysningsloven § 18 andre ledd. Forslaget bygger også på at arbeidsgruppen ser på innsynsretten som en grunnleggende rettighet som sikrer tillit til ordningen. Innsynsrett vil ivareta rettssikkerhet og personvern ved at den enkelte settes i stand til å sjekke hvilke opplysninger som er innrapportert. Innsynsretten er også en forutsetning for at arbeidstaker kan iverksette tiltak dersom opplysningene er ufullstendige eller feil, noe som bidrar til å heve datakvaliteten slik at beslutninger som bygger på opplysningene fattes på mest mulig korrekt grunnlag. Retten til retting av opplysninger behandles i siste avsnitt nedenfor.

Arbeidsgruppen vurderer det slik at EDAG-ordningen gjør det mulig å realisere innsynsretten på en effektiv måte, ved at det legges til rette for en web-tjeneste som gir tilgang til den enkeltes opplysninger innsamlet i EDAG. Løsningen forutsetter tilfredsstillende identifisering og autentisering av inntektsmottaker, og forslaget legger opp til at departementet kan bestemme nærmere hvilke krav som skal stilles til innloggingen. Arbeidsgruppen antar at det for eksempel vil være nærliggende å tilgjengeliggjøre en slik tjeneste gjennom autentiseringstjenesten ID-porten og den offentlige portaltjenesten Minside. Det forutsettes videre at opplysningene presenteres på en forståelig måte for inntektsmottaker.

Forslaget til EDAG-lov § 9 regulerer innsynsretten i opplysninger som er innrapportert til EDAG og som forvaltes av fellesfunksjonene i EDAG. Det følger av forslaget andre ledd at retten til innsyn etter første ledd ikke begrenser inntektsmottakers rett til innsyn etter andre regler. Dette betyr for det første at inntektsmottaker vil kunne kreve innsyn etter personopplysningslovens bestemmelser hos egen arbeidsgiver og virksomheter som har fått tilgang til EDAG-opplysninger gjennom EDAG etter forslaget til § 8. For det andre vil inntektsmottakere naturligvis kunne be om innsyn hos slike virksomheter etter andre regler, for eksempel etter forvaltningslovens og ligningslovens regler om partsinnsyn.

Dersom inntektsmottakere gjennom innsyn blir oppmerksom på at innrapporteringen av opplysninger fra arbeidsgiver er mangelfull eller uriktig, har inntektsmottakere i utgangspunktet rett til retting av opplysningene etter personopplysningsloven § 27. Arbeidsgruppen vurderer det slik at korrigering av opplysninger som hovedregel skal skje ved at arbeidsgiver sender inn en ny EDAG-oppgave med korrigerte opplysninger. Bakgrunnen for dette er at det vil være uheldig om opplysninger blir korrigert direkte i EDAG, og at det ikke lenger er samsvar med arbeidsgivers opplysninger og de opplysningene som er tilgjengelig i EDAG. Eventuelle uoverensstemmelser mellom arbeidsgiver og inntektsmottaker om hva som er korrekte opplysninger bør søkes løst i samråd med forvaltningsmyndigheten på det aktuelle området.

7.14 Sanksjoner

7.14.1 Innledning

Arbeidsgruppen vil i dette kapittelet gå igjennom hvilke reaksjoner arbeidsgivere som misligholder sine forpliktelser til å inngi opplysninger om ansettelser, lønn og trekk kan ilegges i dag. Arbeidsgruppen vil deretter komme med et forslag til hvilke reaksjoner

arbeidsgivere som misligholder sin forpliktelse til å gi disse opplysningene skal kunne ilegges etter innføringen av EDAG.

7.14.2 Gjeldende rett

7.14.2.1 Gjeldende rett skatteområdet

En arbeidsgiver som ikke oppfyller sin forpliktelse til å levere terminoppgave innen de fastsatte fristene, kan for det første straffes med bøter etter skattebetalingsloven § 18-2 nr. 2. For det andre kan vedkommende i henhold til folketrygdloven § 24-4 femte ledd også straffes for skattesvik etter bestemmelsene i ligningsloven kapittel 12.

Dersom en arbeidsgiver ikke oppfyller sin forpliktelse til å levere lønns- og trekkoppgave innen den fastsatte fristen, kan vedkommende med hjemmel i ligningsloven § 10-8 nr. 1, jf. forskrift 22. januar 1991 nr. 57 om gebyr ved for sent eller ikke leverte ligningsoppgaver § 2 første ledd, ilegges et gebyr på 10 kroner pr. dag for hver oppgave som ikke anses levert. Manglende oppfyllelse av leveringsforpliktelsen kan også søkes gjennomtvunget med tvangsmulkt etter ligningsloven § 10-6. Unnlatt levering kan dessuten straffes for skattesvik med bøter eller fengsel i inntil to år etter ligningsloven § 12-1 nr. 1 bokstav d, og straffes med bøter med hjemmel i skattebetalingsloven § 18-2 nr. 1.

Dersom skatteoppkreveren ikke mottar årsoppgave for arbeidsgiveravgift fra en arbeidsgiver, eller dersom opplysningene gitt på oppgaven skulle vise seg å være uriktige eller ufullstendige, kan ligningsmyndighetene fastsette eller endre grunnlaget for arbeidsgiveravgift etter reglene i ligningsloven kapittel 9, jf. folketrygdloven § 24-4 tredje ledd. Det skal da i utgangspunktet ilegges tilleggsavgift på den fastsatte eller endrede arbeidsgiveravgiften etter reglene om tilleggsskatt i ligningsloven § 10-2 til § 10-5. Vedkommende kan etter folketrygdloven § 24-4 femte ledd også straffes for skattesvik etter ligningsloven kapittel 12.

7.14.2.2 Gjeldende rett arbeids- og velferdsområdet

En arbeidsgiver som ikke sender melding til arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret om inntak av en arbeidstaker og om opphør av et arbeidsforhold innen fredag i uken etter, kan med hjemmel i folketrygdloven § 25-3 første ledd ilegges gebyr, tvangsmulkt eller begge deler. Gebyret kan ilegges når melding ikke er gitt innen den frist som er fastsatt i forskrift 29. juni 2000 nr. 699 om gebyr og tvangsmulkt etter folketrygdloven § 25-3 for arbeidsgiver som ikke oppfyller plikten til å gi meldinger til arbeidstakerregisteret mv., og skal utgjøre et halvt rettsgebyr for hver melding som ikke er sendt. Tvangsmulkt kan ilegges etter at det er sendt purring og gitt en ny frist for å sende meldingen, og skal utgjøre seks promiller av grunnbeløpet i folketrygden for hver dag etter utløpet av den nye fristen for hver melding som ikke er sendt.

Arbeidsgiveren til en bruker som gjør krav på utbetaling av sykepenger, plikter i henhold til folketrygdloven § 21-4 å gi NAV de opplysninger som NAV pålegger vedkommende arbeidsgiver å fremlegge. Det følger av § 21-4 c siste ledd at opplysningene skal gis uten ugrunnet opphold. Etter folketrygdloven § 25-12 kan også en arbeidsgiver som mot bedre vitende gir uriktige opplysninger, eller holder tilbake opplysninger som er viktige for rettigheter eller plikter etter folketrygdloven, straffes med bøter hvis forholdet ikke går inn under et strengere straffebud. Dette gjelder også for en arbeidsgiver som etter loven er pålagt å gi opplysninger og meldinger, men som forsettlig eller uaktsomt forsømmer å gjøre dette.

7.14.2.3 Gjeldende rett statistikkområdet

SSB kan med hjemmel i statistikkloven § 2-3 ilegge arbeidsgivere som har blitt pålagt å sende inn opplysninger i forbindelse med kvartalsvis lønnsstatistikker, men som ikke gir opplysningene innen den oppgitte fristen, en tvangsmulkt. Tvangsmulkten er for tiden kr 2 580 (3x rettsgebyret) og kan økes ved gjentatt manglende innlevering.

7.14.3 Arbeidsgruppens vurderinger og forslag

7.14.3.1 Ny felles administrativ reaksjonsordning for forsinket eller manglende levering av EDAG-oppgaver

For å realisere formålet med EDAG-ordningen og utnytte de gevinstene som forventes å oppnås, er arbeidsgruppen av den oppfatning at det må lovfestes en felles administrativt reaksjonsordning som er ment å fange opp de tilfellene der arbeidsgivere leverer EDAG-oppgaver for sent, eller ikke leverer EDAG-oppgaver. For arbeidsgivere vil det skape størst forutberegnelighet dersom mislighold av leveringsplikten underlegges en felles og samordnet reaksjon. For etatene som skal motta opplysningene fra EDAG-basen, vil det være ressursbesparende at oppgaven med å reagere på forsinket eller manglende oppfyllelse av leveringsplikten er entydig regulert og foretas av én enhet. I og med at reaksjonene i første omgang reguleres av et samordnet regelverk og ilegges av én enhet, oppnår man også størst mulig likebehandling.

Den foreslåtte felles administrative reaksjonsordningen vil i utgangspunktet kun rette seg mot arbeidsgivers mislighold av plikten til å levere en fullstendig EDAG-oppgave, og ikke til feil og mangler ved innholdet i oppgaven.

Som det fremgår av kapittel 6.6 foreslår arbeidsgruppen at ansvaret for fellesfunksjoner tillegges Skattedirektoratet. Ileggelse av reaksjoner etter den nye felles administrative reaksjonsordningen er også en fellesfunksjon, og arbeidsgruppen foreslår derfor at det er Skattedirektoratet som i utgangspunktet gis hjemmel til å ilegge reaksjoner etter den nye ordningen. Etter omorganiseringen av Skatteetaten skal imidlertid Skattedirektoratet ha minst mulig operativ virksomhet. Arbeidsgruppen ser derfor for seg at det vil kunne være hensiktsmessig om oppgaven med å ilegge reaksjoner etter den nye felles ordningen vil kunne bli delegert til et skattekontor. For å sikre at Skattedirektoratet skal ha mulighet til å delegere sin myndighet til å ilegge reaksjoner etter den nye ordningen, foreslår arbeidsgruppen at dette uttrykkelig reguleres i lovteksten.

7.14.3.2 Valg av reaksjoner i den nye felles reaksjonsordningen for forsinket eller manglende levering av EDAG-oppgaver

Rettidig levering av EDAG-oppgaver vil være av stor betydning for å ivareta de ulike behovene og formålene EDAG-oppgaven skal dekke hos de ulike etatene. Viktig i denne sammenheng er også det forhold at mangelfull levering vil kunne få alvorlige følger for arbeidstakerne, som på grunn av den manglende rapporteringen får en økt risiko for feil ved ligningen eller påføres økte byrder ved å måtte foreta rettelser i den forhåndsfylte selvangivelsen, eller ikke få utbetalt sykepenger. Etter arbeidsgruppens vurdering må det derfor innføres en reaksjonsordning som både har tilstrekkelig preventiv effekt til at arbeidsgivere motiveres til å oppfylle plikten til rettidig levering, og som gir en effektiv mulighet til å fremprovosere levering dersom en arbeidsgiver fortsatt ikke viser vilje til å levere oppgave etter at fristen er gått ut.

Arbeidsgruppen foreslår på bakgrunn av dette å lovfeste at det skal kunne ilegges *overtredelsesgebyr* og *tvangsmulkt* ved forsinket eller manglende levering av EDAG-oppgaver. Etter arbeidsgruppens vurdering vil risikoen for å bli ilagt et overtredelsesgebyr være egnet til å skape en preventiv effekt, mens tvangsmulkten vil være egnet til å fremprovosere levering overfor en arbeidsgiver som – på tross av risikoen for å bli ilagt overtredelsesgebyr – ikke har levert oppgave innen fristen.

Slik arbeidsgruppen vurderer det vil reaksjonsordningen oppfylle sin hensikt i størst mulig grad dersom den inneholder hjemler til både å ilegge overtredelsesgebyr og tvangsmulkt. Dette fordi de to reaksjonene er ment å ramme ulike situasjoner. I og med at det vil være et veldig stort antall oppgaver som kommer inn til EDAG-basen hver måned, ser ikke arbeidsgruppen det som realistisk at det vil være mulig å fange opp samtlige tilfeller der arbeidsgivere ikke oppfyller sin leveringsforpliktelse umiddelbart etter overtredelsen. Overfor arbeidsgivere som leverer bare noen få dager for sent vil tvangsmulkt derfor ikke være hensiktsmessig, fordi det vil være en uoverkommelig oppgave å iverksette en prosess med tvangsmulkt tidlig nok. Dersom det bare gis hjemmel til å ilegge tvangsmulkt, vil disse arbeidsgiverne ikke kunne ilegges en reaksjon dersom de leverer oppgave før det fattes vedtak om tvangsmulkt, med mindre tvangsmulkten ilegges uten vedtak og løper fra første dag etter fristen fra levering. Arbeidsgruppen finner det imidlertid ikke hensiktsmessig at tvangsmulkten er ”automatisk”. En slik ordning vil etter arbeidsgruppens vurdering ikke være gjennomførbar. Ordningen vil bli for ressurskrevende fordi arbeidsgiverne skal levere minst én oppgave hver kalendermåned. I tillegg vil innføring av automatisk tvangsmulkt innebære en reaksjonsskjerpelse i forhold til dagens regelverk, ettersom det da ikke lenger vil være overlatt til forvaltningens skjønn om mulkten skal ilegges. At man skal være avskåret fra å reagere mot disse tilfellene vil imidlertid være svært uheldig, og heller ikke skape en tilstrekkelig preventiv effekt. Dersom det også gis hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyrer, vil man kunne reagere ved behov også i tilfeller hvor tvangsmulkt ikke er et egnet virkemiddel.

Dersom en arbeidsgiver ikke leverer EDAG-oppgave innen fristene på tross av risikoen vedkommende tar for å bli ilagt et overtredelsesgebyr, vil tvangsmulkt være den mest hensiktsmessige fremgangsmåten for å stimulere vedkommende til å oppfylle leveringsforpliktelsen. Som et prinsipielt utgangspunkt kan en arbeidsgiver ilegges *både* overtredelsesgebyr og tvangsmulkt for forsinket levering av en EDAG-oppgave. Arbeidsgruppen ser imidlertid ikke for seg at dette vil skje i stor utstrekning, da formålene med illeggelsene av de to reaksjonene er så vidt forskjellige.

7.14.3.3 Nærmere om overtredelsesgebyret

Overtredelsesgebyret bør kunne ilegges i de tilfellene der arbeidsgiveren leverer EDAG-oppgave, men hvor leveringen skjer etter utløpet av de fastsatte fristene. Overtredelsesgebyret er således ment å ramme forsinkelsestilfellene.

Selv om enhver forsinkelse vil kunne være belastende for den som skal ivareta fellesfunksjonene i EDAG-ordningen og for etatene, tilsier en forholdsmessighetstankegang etter arbeidsgruppens vurdering at det ikke vil være nødvendig med inngripende reaksjoner mot arbeidsgivere som leverer oppgaven noen få dager forsinket. På den andre siden vil det være nødvendig at de som leverer for sent risikerer en form for reaksjon, slik at arbeidsgivere gis en tilskyndelse til å etablere gode rutiner for innlevering av EDAG-oppgaver. Arbeidsgruppen vil ikke nå gå nærmere inn på hvordan overtredelsesgebyret skal utmåles i de enkelte tilfellene. Derimot mener arbeidsgruppen at det må lovfestes en øvre grense for

overtredelsesgebyret. Denne grensen foreslås å settes til kr 15 000 for hver oppgave som er forsinket. Én oppgave vil i denne sammenheng være det en arbeidsgiver samlet sett skal rapportere til EDAG ved en hendelse som utløser leveringsplikt, uavhengig av hvor mange arbeidstakere oppgaven gjelder for. Av effektivitetshensyn vil overtredelsesgebyret ikke ta hensyn til hvor mange arbeidstakere arbeidsgiveren har.

Hjemmelen foreslås bare å gi en adgang til å ilegge overtredelsesgebyr, ikke en plikt. Hjemmelen bør således bli en "kan-bestemmelse". Det foreslås videre at vilkårene for å kunne bli ilagt overtredelsesgebyr er objektive. Av effektivitetshensyn og fordi reaksjonen anses å være relativt lite inngripende bør det ikke oppstilles et vilkår om subjektiv skyld hos arbeidsgiveren for ileggelse av overtredelsesgebyr ved forsinket levering. For å kunne bli ilagt et slikt gebyr vil det med andre ord være tilstrekkelig at arbeidsgiver har levert oppgaven etter utløpet av fristen.

7.14.3.4 Nærmere om tvangsmulkten

Tvangsmulkten bør kunne ilegges arbeidsgivere som fortsatt ikke har levert EDAG-oppgave etter utløpet av de fastsatte fristene. Tvangsmulkten skal derfor ramme de tilfellene der en arbeidsgiver på tross av at fristene for innlevering er oversittet ikke overholder sin plikt til å levere EDAG-oppgave. Som fremstilling over viser er etatene i sin oppgaveløsning avhengig av arbeidsgivere på et tidspunkt sender inn EDAG-oppgave. Tvangsmulkten er således ment å ramme arbeidsgivere med manglende vilje til å levere EDAG-oppgaver. Slik arbeidsgruppen vurderer det vil tvangsmulkten være den viktigste reaksjonen.

For at tvangsmulkten i størst mulig grad skal være et press for å få arbeidsgiveren til oppfylle forpliktelsen til å levere oppgave så raskt som mulig, legges det til grunn at løpende tvangsmulkt vil være mest hensiktsmessig. Arbeidsgruppen vil ikke nå ta et endelig standpunkt til hvordan tvangsmulkten skal utmåles. Allerede nå ønsker arbeidsgruppen å påpeke at siden tvangsmulkten skal være den viktigste reaksjonen i den felles reaksjonsordningen, må utmålingen være så høy at den i størst mulig grad oppfyller sin hensikt. For at mulkten skal være et reelt pressmiddel, samtidig som den tar høyde for betalingsevnen til den enkelte arbeidsgiver, bør mulkten i tillegg tilpasses den som ilegges mulkten. Gitt definisjonen av hva som anses som én EDAG-oppgave, går det ikke å knytte tvangsmulkten til hvor mange EDAG-oppgaver vedkommende arbeidsgiver skal levere. Både en arbeidsgiver med to arbeidstakere og en arbeidsgiver med flere tusen arbeidstakere kan for eksempel bare ha plikt til å levere én oppgave i en kalendermåned. En måte å differensiere arbeidsgiverne på kan for eksempel være å knytte oppmålingen opp mot hvor mange arbeidstakere EDAG-oppgaven gjelder for. Arbeidsgruppen vil imidlertid foreslå at det lovfestes en øvre grense for hvor stor tvangsmulkten kan bli. Det forelås således at samlet tvangsmulkt ikke kan overstige en million kroner.

Bestemmelsen bør i likhet med hjemmelen til å ilegge overtredelsesgebyr kun gi en adgang til å ilegge mulkt, ikke en plikt, og bør derfor utformes som en "kan-bestemmelse". Av effektivitetshensyn bør vilkårene for å kunne bli ilagt tvangsmulkt være objektive, slik at det ikke kreves subjektiv skyld. For å kunne bli ilagt tvangsmulkt etter forslaget vil det være tilstrekkelig at en som har plikt til å levere EDAG-oppgave ikke har levert oppgaven innen utløpet av fristen.

7.14.3.5 Fellesspørsmål for overtredelsesgebyret og tvangsmulkten

Arbeidsgruppen foreslår at både vedtak om overtredelsesgebyr og tvangsmulkt vil kunne påklages. Det anses imidlertid ikke som hensiktsmessig at Finansdepartementet er klageorgan

for disse klagen. Arbeidsgruppen foreslår derfor at man ser hen til dagens ordning for klager på Skattedirektoratets vedtak om gebyrer etter ligningsloven § 10-8 nr. 1. Etter ligningsloven § 10-8 nr. 5 annet punktum er det den skatteklagenemnd som departementet bestemmer som er klageorgan for Skattedirektoratets vedtak etter nr. 1. Slike klager blir i dag behandlet av skatteklagenemnda i Skatt nord.

Videre foreslås det at det lovfestes en sikkerhetsventil for de tilfellene der den som er ilagt overtredelsesgebyr eller tvangsmulkt kan sannsynliggjøre at forpliktelsen til å levere oppgave ikke ble overholdt som følge av forhold utenfor arbeidsgiverens kontroll eller dersom særlige rimelighetsgrunner tilsier det. Det legges til grunn at en arbeidsgivers medhjelpere fullt ut identifiseres med arbeidsgiveren. Forsømmelser begått av for eksempel regnskapsføreren vil derfor som et utgangspunkt ikke være unnskyldende for arbeidsgiveren. Bestemmelsene bør etter arbeidsgruppens vurdering utformet på en slik måte at det ikke er opp til Skattedirektoratet på eget initiativ å undersøke om det foreligger slik forhold eller særlige rimelighetsgrunner før det treffes vedtak om overtredelsesgebyr eller tvangsmulkt. Vurderingen skal som et utgangspunkt tas etter at vedtak er fattet, for eksempel i en etterfølgende klagebehandling.

Ettersom overtredelsesgebyret og tvangsmulkten ilegges for overtredelse av innrapportering til tre etater er det etter arbeidsgruppens syn ikke åpenbart hvem som bør stå for innkrevingen, selv om både skatteoppkreveren og NAV innkreving kunne ivareta denne oppgaven. Statens innkrevingssentral bør her vurderes som et alternativ, da de yter bistand til innkreving av en rekke tilsvarende krav. Arbeidsgruppen vil imidlertid ikke ta stilling til hvem som skal stå for innkrevingen, og legger opp til at departementet bestemmer dette.

I en del tilfeller vil det ikke foreligge holdepunkter for når i en kalendermåned en arbeidsgiver skulle levert oppgave. I slike tilfeller vil det naturlige være at overtredelsesgebyret eller tvangsmulkten begynner å løpe første dag i den påfølgende kalendermåned.

I forbindelse med innføringen av EDAG-ordningen ser arbeidsgruppen for seg at man i en overgangsperiode vil være tilbakeholdende med å ilagge overtredelsesgebyrer og tvangsmulkt. Dette vil ikke være noe problem siden utkastet til lovbestemmelser er utformet som "kan-bestemmelser". Innenfor rammene av den ulovfestede læren om usaklig forskjellsbehandling står man da fritt til gradvis å stramme inn en eventuell lempeligere tilnærming rett etter innføringen av ordningen.

7.14.3.6 Administrative reaksjoner som fortsatt skal kunne ilegges av etatene

I den foreslåtte felles reaksjonsordningen vil det bare være Skattedirektoratet eller et valgt skattekontor som vil kunne ilagge arbeidsgivere overtredelsesgebyr og tvangsmulkt for manglende eller forsinket innlevering av EDAG-oppgave. SSB vil således ikke lenger kunne ilagge arbeidsgivere som misligholder sin plikt til å gi opplysninger om lønn i forbindelse med lønnsstatistikker tvangsmulkt etter statistikkloven § 2-3. For NAV vil det på samme måte ikke lenger anledning til å ilagge arbeidsgivere som ikke oppfyller sin plikt til å gi melding til arbeidstakerregisteret om inntak av en arbeidstaker og om opphør av et arbeidsforhold, gebyr eller tvangsmulkt etter folketrygdloven § 25-3. Og tilsvarende vil Skatteetaten ikke lenger kunne ilagge arbeidsgivere som ikke leverer lønns- og trekkoppgaver tvangsmulkt eller gebyr etter ligningsloven § 10-6 og § 10-8.

Selv om man ved innføringen av EDAG etablerer en felles innrapporteringsløsning, vil opplysningene som skal innrapporteres ivareta helt forskjellige behov og formål hos hver

enkelt etat. Den foreslåtte ordningen vil derfor som et prinsipielt utgangspunkt ikke avskjære etatene fra å kunne ilegge arbeidsgivere *andre* administrative reaksjoner på grunn av forsinket eller manglende innrapportering av de opplysningene som skal rapporteres på EDAG-oppgaven. Den foreslåtte felles reaksjonsordningen vil heller ikke påvirke hvilke administrative reaksjoner etatene kan ilegge arbeidsgivere som har innlevert uriktige eller mangelfulle opplysninger vedrørende ansettelser, lønn og trekk, selv om disse opplysningene etter innføringen kommer fra EDAG-oppgaven. Arbeidsgruppen foreslår at slike etatsspesifikke reaksjoner blir hjemlet i etatenes særlovgivning.

Som det fremgår i punkt 7.14.2 er det i dag bare Skatteetaten som har hjemmel til å ilegge arbeidsgivere som ikke oppfyller sine forpliktelser til å gi opplysninger om ansettelser, lønn og trekk en annen administrativ reaksjon enn overtredelsesgebyr og tvangsmulkt. Skatteetaten vil fortsatt kunne fastsette beregningsgrunnlaget for arbeidsgiveravgift ved skjønn ved manglende levering av EDAG-oppgaver, og ved levering av oppgaver med uriktige eller ufullstendige opplysninger uavhengig av den EDAG, og ilegge tilleggsavgift etter ligningsloven §§ 10-2 til 10-5, jf. folketrygdloven § 24-4 tredje ledd.

Reaksjonsordningen vil heller ikke være til hinder for at det lovfestes at en etat i konkrete tilfeller kan pålegge arbeidsgivere som ikke har oppfylt sine opplysningsforpliktelser etter EDAG-loven, å gi de opplysningene den aktuelle etaten trenger i sin oppgavebehandling. I slike tilfeller vil det også kunne gis reaksjoner som rammer arbeidsgivere som ikke etterkommer selve pålegget, slik som tvangsmulkt. Dette vil for eksempel kunne være aktuelt for NAV i forbindelse med behandling av krav om sykepenger. Slike hjemler foreslås eventuelt inntatt i etatenes særlovgivning.

7.14.3.7 Dagens straffebestemmelser skal fortsatt kunne anvendes

Som nevnt skal opplysningene som skal innrapporteres på EDAG-oppgaven ivareta forskjellige behov og formål hos de ulike etatene. I tillegg til at opplysningene derfor til en viss grad vil være av ulik karakter, vil de være av ulik betydning for etatene. Enkelte av opplysningene vil kunne bli benyttet av alle etatene, mens andre opplysninger bare vil kunne brukes av én etat. I og med at opplysningene som skal innrapporteres er uensartede og skal ivareta helt ulike behov og formål, finner arbeidsgruppen det ikke hensiktsmessig å legge egne felles straffebestemmelser for brudd på opplysningsplikten inn i EDAG-loven.

Angivelsen av gjeldende rett i punkt 7.14.2 viser at det er flere straffebestemmelser som rammer arbeidsgivere som misligholder sin plikt til å gi opplysninger om ansettelser, lønn og trekk i ligningsloven, skattebetalingsloven og folketrygdloven. Arbeidsgruppen legger til grunn at arbeidsgivere som misligholder sin opplysningsplikt etter innføringen av EDAG fortsatt skal kunne straffes etter disse straffebestemmelser. Dette gjelder både dersom misligholdet består av total unnlatelse av å inngi opplysningene gjennom EDAG-oppgaven og dersom det er gitt uriktige eller ufullstendige opplysninger.

7.14.3.8 Forholdet til Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK)

Ved lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) ble Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) med tilleggsprotokoller inkorporert i norsk lovgivning. Formålet med menneskerettsloven er å styrke menneskerettighetenes stilling i norsk rett. Loven sier uttrykkelig at EMK skal gjelde som norsk lov, og ved motstrid ha forrang foran annen norsk lovgivning. Menneskerettskonvensjonen oppstiller blant annet en rekke minimumskrav som må oppfylles ved en "straffesiktelse" ("criminal charge") i artikkel 6 nr. 1.

Innføringen av den foreslåtte felles reaksjonsordningen kan tenkes å kunne stille krav til hvilke saksbehandlingsregler som må følges ved illeggelse av reaksjonene. Dersom det foreslåtte overtredelsesgebyret og den foreslåtte tvangsmulkten innebærer "straffesiktelser" etter artikkel 6 nr. 1, må minimumskravene som Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) har oppstilt til "rettferdig rettergang" være ivaretatt i saksbehandlingsreglene. Arbeidsgruppen har sett på om det foreslåtte overtredelsesgebyret og den foreslåtte tvangsmulkten utgjør "straffesiktelser" i konvensjonens forstand.

EMD har i saken *Engel vs. Nederland* (EMD-1971-5100), fastslått at i vurderingen av om det foreligger en "straffesiktelse" vil den nasjonale klassifisering, lovbruddets karakter og sanksjonens innhold og alvor være vesentlige kriterier. Disse kriteriene kan hver for seg danne grunnlag for å konstatere at det foreligger en straffesiktelse etter konvensjonen. Men dersom ikke ett av kriteriene alene tilsier at det foreligger en straffesiktelse, kan kriteriene samlet, etter en skjønnsmessig helhetsvurdering, innebære at det foreligger en straffesiktelse.

Overtredelsesgebyrer regnes ikke som straff etter norsk intern rett, jf. Grunnloven § 96. Det første kriteriet er således ikke oppfylt. For så vidt gjelder lovbruddets karakter, er dette et sammensatt kriterium hvor EMD har lagt vekt på om det er nødvendig å konstatere subjektiv skyld for å pådømme lovbruddet, og hvorvidt regelverket retter seg mot allmennheten eller en avgrenset krets personer. Illeggelse av overtredelsesgebyret krever ikke skyld hos arbeidsgiver, men det må legges til grunn at regelverket retter seg mot allmennheten. Ved vurderingen av sanksjonens innhold og alvor, vil det ha betydning at overtredelsesgebyret ilegges som en reaksjon mot arbeidsgivere som ikke har levert EDAG-oppgave rettidig. Arbeidsgiveren kan ikke påvirke overtredelsesgebyrets størrelse ved å oppfylle plikten i ettertid. Overtredelsesgebyret har derfor både en tilbakeskuende side hvor formålet med illeggelsen er pønalt, og en fremadrettet side ved at illeggelsen skal sørge for at EDAG-oppgavene leveres rettidig i fremtiden. Det faktum at overtredelsesgebyret har en pønalt side kan tale for at sanksjonen utgjør en straffesiktelse i konvensjonens forstand. På den andre siden vil det foreslåtte overtredelsesgebyret ikke være veldig inngripende, verken etter sin art eller kvantitativt. Som nevnt vil reaksjonen bare være av økonomisk karakter og foreslås begrenset oppad til kr 15 000.

På tross av at overtredelsesgebyret må anses som en reaksjon mot at forpliktelsen til å levere EDAG-oppgave rettidig ikke er oppfylt, er arbeidsgruppen av den oppfatning at overtredelsesgebyret ikke utgjør en "straffesiktelse" etter EMK artikkel 6 nr. 1. Ved helhetsvurderingen er det lagt vekt på at overtredelsesgebyret ikke er klassifisert som straff etter norsk intern rett, ikke forutsetter skyld hos den som ilegges gebyret og at overtredelsesgebyret begrenses oppad til kr 15 000. Det vises i denne sammenheng til Ot.prp. nr. 82 (2008-2009), hvor det ble lagt til grunn at en forsinkelsesavgift som var begrenset opptil til kr 15 000 ikke ble ansett som en straffesiktelse.

Tvangsmulkt anses heller ikke som straff etter norsk intern rett. Kriteriet om nasjonal klassifisering er således ikke oppfylt. Videre er det ikke et vilkår at det må foreligge subjektiv skyld for å bli ilagt tvangsmulkten, men regelverket retter seg mot allmennheten. I forhold til det tredje kriteriet vil det ha betydning at det viktigste formålet med tvangsmulkten er å fremtvinge oppfyllelse slik at lovlig tilstand gjenopprettes. Tvangsmulkt i den form som foreslås her, er således fremadrettet. Selv om mulkten vil kunne oppleves som et onde av den vedtaket retter seg mot, er ikke hensikten med illeggelsen å påføre vedkommende et onde som en reaksjon mot overtredelsen. Dette taler for at reaksjonen ikke utgjør en straffesiktelse i

konvensjonens forstand. Dessuten må det i denne sammenheng ha betydning at tvangsmulkten ilegges løpende. Den oppgavepliktige kan stoppe tvangsmulkten ved å sende inn den manglende EDAG-oppgaven. Arbeidsgruppen innser at det kan oppstå tilfeller hvor tvangsmulkten vil kunne komme opp i et høyt beløp, og dette kan tale for at tvangsmulkten utgjør en straffesiktelse. Det foreslås imidlertid at tvangsmulkten begrenses oppad til 1 million kroner.

Slik arbeidsgruppen vurderer det har det formodningen mot seg at den foreslåtte tvangsmulkten skal bli vurdert som straffesiktelse etter EMK artikkel 6 nr. 1. Selv om tvangsmulkten i enkelte tilfeller kan komme opp i store beløp, må det få større betydning at formålet med tvangsmulkten er et annet enn å påføre den oppgavepliktige et onde som en reaksjon mot en overtredelse. Det vises i denne sammenheng til Ot.prp. nr. 1 (2007-2008), hvor det ble lagt til grunn at en betinget tvangsmulkt ved overtredelse av bokføringslovgivningen oppad begrenset til en million kroner ikke ble ansett som en straffesiktelse.

Arbeidsgruppen har etter dette kommet til at verken det foreslåtte overtredelsesgebyret eller den foreslåtte tvangsmulkten utgjør "straffesiktelser" etter EMK artikkel 6 nr. 1. Det vil derfor ikke være nødvendig å tilpasse saksbehandlingsreglene etter de minimumskravene EMD har oppstilt til "rettferdig rettergang".

EMK oppstiller i tilleggsprotokoll 7 artikkel 4 (P7-4) et forbud mot gjentatt straffeforfølgning. Ettersom reaksjonene i den foreslåtte felles ordningen ikke utgjøre "straffesiktelser" etter EMK artikkel 6 nr. 1, vil det ikke innebære et brudd på dette forbudet dersom en arbeidsgiver som er ilagt en reaksjon med hjemmel i EDAG-loven, senere ilegges en administrativ reaksjon som anses som en "straffesiktelse" av en av etatene, eller straffeforfølges av påtalemyndigheten for forhold knyttet til vedkommendes opplysningsplikt.

Etter arbeidsgruppens vurdering kan det også stilles spørsmål ved om selve innføringen av EDAG kan føre til brudd på forbudet mot gjentatt straffeforfølgning. Som redegjort for i avsnitt 7.14.3.6 og 7.14.3.7 vil etatene fortsatt – og helt uavhengig av hverandre – kunne ilegge en arbeidsgiver som misligholder sin opplysningsplikt administrative sanksjoner, eventuelt anmelde vedkommende for brudd på ulike straffebestemmelser. Ettersom arbeidsgivere etter innføringen skal innrapportere alle opplysningene i én handling, vil det kunne tenkes at en arbeidsgiver potensielt kan bli ilagt to straffereaksjoner i EMKs forstand for det som nå blir én og samme overtredelse.

Arbeidsgruppen kan imidlertid ikke se at dette vil bli et problem i praksis. De ulike gjenværende administrative reaksjonene og de ulike straffebestemmelsene vil ikke ramme de samme situasjonene. Ettersom opplysningene på oppgavene henger så tett sammen, vil det for eksempel ikke være aktuelt å anmelde én og samme arbeidsgiver for både skattesvik og trygdemisbruk for forhold knyttet til den samme EDAG-oppgaven. Ved skattesvik vil man typisk rapportere et for lavt beregningsgrunnlag, og ved trygdemisbruk vil man typisk rapportere et for høyt beregningsgrunnlag. At arbeidsgiveren i et arbeidsforhold blir straffeforfulgt for eksempel skattesvik, mens arbeidstakeren ilegges tilleggsskatt (som innebærer en "straffesiktelse"), vil også være uproblematisk sett opp mot dette forbudet. I slike tilfeller vil arbeidstakeren bli sanksjonert for manglende oppfyllelse av forpliktelsene knyttet til leveringen av selvangivelsen.

7.14.3.9 Forholdet til forvaltningsloven

Forvaltningsloven vil gjelde ved utøvelse av myndighet etter EDAG-loven. De alminnelige saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven vil således komme til anvendelse når det fattes vedtak om overtredelsesgebyr eller tvangsmulkt.

Arbeidsgruppen har forsøkt å utforme hjemlene i den felles reaksjonsordningen på en slik måte at de skal kunne håndheves mest mulig effektivt. Hvordan dette praktisk sett skal løses samtidig som saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven blir ivaretatt må vurderes nærmere på et senere tidspunkt.

7.14.4 Forslag til lovbestemmelse

Arbeidsgruppen foreslår etter dette følgende lovtekst:

§ 10. Tvangsmulkt ved ikke levert EDAG-oppgave.

Den som ikke leverer EDAG-oppgave innen fristene i § 4, kan ilegges en daglig løpende tvangsmulkt frem til oppgaven leveres. Samlet tvangsmulkt kan ikke overstige en million kroner. Vedtak om mulkt er tvangsgrunnlag for utlegg.

Tvangsmulkten ilegges av Skattedirektoratet, eller det skattekontor Skattedirektoratet bestemmer.

Departementet kan i forskrift gi regler til utfylling og gjennomføring av denne bestemmelsen, herunder regler om når og hva som skal til for at en oppgave skal anses å være levert.

Tvangsmulkten kan helt eller delvis ettergis, dersom det blir gjort sannsynlig at forpliktelsen ikke er overholdt som følge av forhold utenfor den oppgavepliktiges kontroll eller dersom særlige rimelighetsgrunner tilsier det.

Vedtak om tvangsmulkt kan påklages til den skatteklagenemnd som departementet bestemmer. Klagefristen er tre uker fra melding om vedtaket ble sendt.

Tvangsmulkten tilfaller statskassen.

§ 11. Overtredelsesgebyr ved for sent levert EDAG-oppgave.

Den som ikke leverte EDAG-oppgave innen fristene i § 4, kan ilegges et overtredelsesgebyr. Overtredelsesgebyret kan ikke overstige 15 000 kroner pr. oppgave. Vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

Overtredelsesgebyret ilegges av Skattedirektoratet, eller det skattekontor Skattedirektoratet bestemmer.

Departementet kan i forskrift gi regler til utfylling og gjennomføring av denne bestemmelsen, herunder regler om når og hva som skal til for at en oppgave skal anses å være levert.

Overtredelsesgebyret kan helt eller delvis ettergis, dersom det blir gjort sannsynlig at forpliktelsen ikke er overholdt som følge av forhold utenfor den oppgavepliktiges kontroll eller dersom særlige rimelighetsgrunner tilsier det.

Vedtak om overtredelsesgebyr kan påklages til den skatteklagenemnd som departementet bestemmer. Klagefristen er tre uker fra melding om vedtaket ble sendt.

Overtredelsesgebyret tilfaller statskassen.

7.15 Personvern

7.15.1 Innledning

Arbeidsgruppens forslag til EDAG-ordning innebærer en felles innsamling av opplysninger om ansettelse, lønn og trekk for arbeidstakere. Samlet sett utgjør dette en omfattende

behandling av personopplysninger. Arbeidsgruppen har derfor lagt stor vekt på å sikre at hensynet til personvernet er tilfredsstillende ivarettatt. Personvern er forsøkt vektlagt gjennom hele arbeidsprosessen, og forslaget inneholder en rekke lovmessige, organisatoriske og tekniske tiltak som skal sikre forsvarlig informasjonsbehandling og godt personvern.

I kapittel 7.15.2 drøftes personvernaspektene ved foreslått ordning, og i kapittel 7.15.3 redegjøres det for hvordan personopplysningslovens grunnleggende prinsipper ivaretas i forslaget til ny EDAG-ordning.

7.15.2 Personvernaspektene ved foreslått ordning

Utredningsinstruksen slår fast at hver sak skal inneholde en konsekvensutredning som skal bestå av en analyse og vurdering av antatte vesentlige konsekvenser av den beslutning som foreslås truffet. Til utredningsinstruksen er det utarbeidet en generell veileder, som igjen er supplert med en egen veileder i ”vurdering av personvernkonsekvenser”. Sistnevnte angir momenter for å vurdere i hvilke saker personvernkonsekvenser bør utredes, og en mulig fremgangsmåte for slik utredning.

Avgjørende for om det kreves utredning i henhold til utredningsinstruksen er at de antatte konsekvensene for personvernet er vesentlige. I følge veilederen ”vurdering av personvernkonsekvenser” kapittel IV skal det blant annet legges vekt på om tiltaket innebærer inngripende/omfattende behandling, fare for feil, fare for misbruk, samt grad av selvbestemmelse og opplysthet.

Ved vurdering av personvernkonsekvensene av forslaget er det naturlig å begynne med de opplysningstypene som innrapporteres. EDAG-oppgaven vil inneholde opplysninger om ansettelse og arbeidsforhold (lønn og andre ytelser og arbeidstid) av samme karakter som de opplysninger som i dag avgis til skatteetaten (gjennom lønns- og trekkoppgave, terminoppgave og årsoppgave), til NAV (Aa-registeret) og til SSB (lønnsstatistikk).

Opplysningstypene vil som hovedregel ikke være å regne som sensitive i personopplysningslovens forstand. Opplysningene vil generelt heller ikke være å regne som særlig ømfintlige. Et unntak gjelder opplysninger om utleggstrekk som må regnes som særlig ømfintlige/skjermingsverdige. Oppgaven vil ikke inneholde opplysninger om sykefravær. Se forslag til EDAG-lov § 3 og redegjørelsen i kapittel 7.4 om hvilke opplysninger som foreslås innrapportert til EDAG.

Det som er nytt i forhold til dagens ordninger er at EDAG vil innebære en samling av disse opplysningene på ett sted. Hensikten med felles innsamling er for det første å forenkle innrapporteringen for arbeidsgivere, ved at dette gjennomføres i én prosess. Hensikten er videre å effektivisere og forenkle innsamlingen sett fra de offentlige etatenes side. Tilgangen til opplysningene vil være strengt regulert, jf. forslag til § 8, og etatene skal bare ha tilgang til de opplysningene de med hjemmel i eller i medhold av lov har adgang til å behandle. Etatene vil behandle opplysningene for forskjellige formål: Skatteetaten for likningsformål, NAV for vurdering av ulike typer trygdeytelser og SSB for statistikkformål.

Arbeidsgruppen vurderer det slik at det innebærer en økt risiko å samle opplysninger om ansettelse, lønn og skattetrekk for alle arbeidstakere ett sted. Hensynet til samfunnssikkerhet, sårbarhet og personvern tilsier derfor strenge krav til informasjonssikkerhet og regulering av tilgangen.

Siden opplysningene utgjør grunnlaget for viktige beslutninger som gjelder den enkelte (skatt og trygd), vil det kunne få store konsekvenser om opplysningene ikke er korrekte. Datakvalitet er et av de grunnleggende personvern hensynene som personopplysningsloven skal ivareta, jf. lovens formålsbestemmelse, noe som taler for at dette er et tungtveiende moment i vesentlighetsvurderingen.

Oppsummeringsvis kan det sies at EDAG for det første innebærer behandling av opplysninger om ansettelse, lønn og skattetrekk for alle arbeidstakere. For det andre utgjør opplysningene grunnlaget for beslutninger som er viktige for den enkelte. For det tredje innebærer opplysningene samlet sett en ny sårbarhet i forhold til dagens ordninger. Sett i sammenheng taler dette etter arbeidsgruppens syn for at personvernkonsekvensene ved EDAG er vesentlige, og at det er nødvendig å gjøre en personvernutredning i henhold til utredningsinstruksen.

Arbeidsgruppen har også vært opptatt av at fokus på personvernkonsekvenser kan sikre at EDAG er i stand til å realisere de personvernmessige gevinster som allerede er blitt identifisert. Arbeidsgruppen vil for eksempel fremheve at det vil bli enklere for arbeidstakere å få innsyn i egne opplysninger, fordi innsamlingen skjer gjennom én oppgave, til ett felles sted og innsynsretten foreslås gjennomført ved hjelp av egen Internett-tjeneste.

Arbeidsgruppen forstår det slik at en konsekvensutredning vedrørende personvern innebærer at man særlig redegjør for tre forhold:

(1) Redegjørelse for de personvernmessige aspektene ved tiltaket.
En slik redegjørelse er gitt ovenfor.

(2) Redegjørelse for hvordan personopplysningslovens bestemmelser er tenkt oppfylt.
Dette er tema i kapittel 7.15.3 om ivaretagelse av grunnleggende personvernprinsipper i EDAG.

(3) Redegjørelse og vurdering av om tiltaket er tjenlig for å oppfylle formålet og at inngrepet i personvernet står i forhold til målet som søkes oppnådd.

Ved vurdering av alternative løsninger mht. informasjonsflyt og organisering har arbeidsgruppen lagt stor vekt på å sikre personvernet og velge den løsningen som gjør minst inngripen i personvernet, jf. forslag til EDAG-lov §§ 6-9. Som det fremgår av kapittel 7.15.3 nedenfor, inneholder arbeidsgruppens forslag dessuten en rekke lovmessige, organisatoriske og tekniske tiltak som skal sikre et godt personvern.

7.15.3 Ivaretagelse av grunnleggende personvernprinsipper i EDAG

Personopplysningsloven bygger på et sett med grunnprinsipper som gjelder for all behandling av personopplysninger. Arbeidsgruppen mener det er hensiktsmessig å ta utgangspunkt i grunnprinsippene ved redegjørelse for hvordan personopplysningslovens bestemmelser vil bli ivaretatt i foreslått ordning. Grunnprinsippene gjør det mulig å fokusere på lovens underliggende hensyn, grunnstruktur og systematikk, samtidig som man unngår en unødvendig detaljert gjennomgang av lovens mange enkeltbestemmelser.

Redegjørelsen tar utgangspunkt i foreslått rollefordeling i EDAG der Skattedirektoratet tillegges ansvaret for fellesfunksjoner og er behandlingsansvarlig for den behandling av personopplysninger dette innebærer. Det vises her til forslag til EDAG-lov § 6, og

redegjørelsen i kapittel 7.10. Rollefordelingen betyr at arbeidsgiver vil være behandlingsansvarlig for sin behandling av opplysninger vedrørende arbeidstakeres ansettelse, lønn og skattetrekk. Videre vil de virksomheter som får tilgang til EDAG-opplysninger være behandlingsansvarlig for sine behandlinger når opplysningene behandles for egne formål. I det følgende rettes oppmerksomheten primært mot Skattedirektoratets oppgaver og ansvar som behandlingsansvarlig for fellesfunksjoner, og de regler som gjelder for videre bruk av EDAG-opplysninger hos mottagende virksomheter.

7.15.3.1 Rettferdig og rettmessig behandling (behandlingsgrunnlag)

Prinsippet om rettferdig og rettmessig behandling innebærer at behandling av personopplysninger må ha et rettslig grunnlag, jf. personopplysningsloven § 11, se §§ 8 og 9. I tillegg innebærer prinsippet at den behandlingsansvarlige skal ha respekt for den registrertes interesser og rimelige forventninger.

Intensjonen med arbeidsgruppens lovforslag har vært å gi regler som gir klare rammer for adgangen til å innsamle, behandle og utlevere EDAG-opplysninger. Det rettslige grunnlaget for arbeidsgivers innrapporteringsplikt følger av forslaget til EDAG-lov §§ 2 til 5. Hjemmelen for Skattedirektoratets behandling av personopplysninger i forbindelse med ivaretagelse av pålagte fellesfunksjoner følger av § 6. Det rettslige grunnlaget for Skattedirektoratets utlevering og den korresponderende innsamlingen fra brukere av EDAG-opplysninger følger av § 8. Bestemmelsen slår fast at de virksomheter som er nevnt i bestemmelsen kun kan få tilgang til de EDAG-opplysninger som virksomheten har hjemmel i eller i medhold av lov til å behandle. Av § 8 tredje ledd følger det at virksomhetens adgang til å behandle og senere utlevere innhentede opplysninger reguleres av taushetsplikten på virksomhetens forvaltningsområde. Det vises til rapportens enkelte deler for nærmere redegjørelse for reglene som gir hjemmel for de ulike behandlingene.

7.15.3.2 Formålsbestemt innsamling og behandling

Formålsbestemthetsprinsippet innebærer at personopplysninger bare skal innsamles til uttrykkelige angitte og saklige formål, og at senere behandlinger ikke skal være uforenlig med disse formålene, jf. personopplysningsloven § 11 første ledd bokstav b og c. Arbeidsgruppen ser det slik at prinsippet stiller krav til formålsangivelse for flere av de behandlingene som omfattes av EDAG.

For det første stilles det krav til formålsangivelse for den innsamling som skjer i forbindelse med innrapportering fra arbeidsgiver. Overordnet sett er formålet med denne innsamlingen å samle alle de opplysninger som gjelder ansettelser, lønn og trekk i én oppgave av hensyn til å lette arbeidsgivers innrapporteringsplikt på området, og å effektivisere mottakervirksomhetenes innsamling av disse opplysningene. Det vises til forslag til formålsbestemmelse for EDAG-loven. Opplysningene vil kun bli benyttet av de virksomheter som lovgiver har bestemt skal ha tilgang etter § 8, og kun for oppgaver og behandlinger som mottakervirksomhetene har hjemmel i eller i medhold av lov til å gjennomføre.

For det andre stilles det krav til formålsangivelse for den behandling som skjer i regi av Skattedirektoratet i forbindelse med ivaretagelse av fellesfunksjoner. Arbeidsgruppen ser det slik at beskrivelsen av hvilke oppgaver Skattedirektoratet skal utføre etter § 6 angir rammen for direktoratets adgang til behandle personopplysningene. Formålet med behandlingen er å ivareta fellesfunksjoner, og direktoratet kan ikke behandle personopplysninger på en måte som er uforenlig med dette formålet.

For det tredje stilles det krav til formålsangivelse for de behandlinger som skjer i regi av de virksomheter som har innhentet EDAG-opplysninger. Det rettslige grunnlaget for virksomhetens behandling vil her angi formålet for behandlingen. For eksempel kan Skatteetaten bare benytte opplysningene på måter som er forenlig med formålet med ligningsarbeidet og etatens hjemler, og SSB kan bare benytte opplysningene i henhold til statistikklovens regler.

7.15.3.3 Brukermedvirkning og kontroll

Brukermedvirkning og kontroll innebærer at den registrerte, dvs. arbeidstakeren, skal være kjent med og ha en mulighet til å øve innflytelse på behandling av opplysninger om seg selv. Arbeidsgruppen har med sitt lovforslag ønsket å gjøre innsamlingen og behandlingen av personopplysninger mest mulig forståelig med tydelige bestemmelser som viser hvordan opplysningene benyttes. Arbeidsgruppen har også lagt stor vekt på å realisere den registrertes rett til informasjon, innsyn og retting på en effektiv måte, bl.a. ved at innsyn skal gis gjennom en egen web-tjeneste. Det vises til redegjørelse for disse reglene i kapittel 7.13 om inntektsmottakers rettigheter.

7.15.3.4 Minimalitet (begrenset innsamling, behandling og lagring)

Kjernen i minimalitetsprinsippet er at mengden personopplysninger skal begrenses til det som er nødvendig for å realisere formålet med innsamlingen og den videre behandlingen av opplysningene, jf. personopplysningsloven § 11 første ledd bokstav d og e. Dette betyr at formålet angitt ved innsamlingen, jf. punkt 7.15.3.2 over, utgjør rammen for hvilke opplysninger som kan samles inn og behandles.

Når formålet med behandlingen er oppfylt tilsier minimalitetsprinsippet at opplysningen skal slettes, evt. sperres eller anonymiseres. Med hensyn til oppfyllelse av formålet med fellesfunksjoner for EDAG, er utgangspunktet at det bare er behov for lagring av opplysninger for gjeldende inntektsår og for forutgående år. Når det gjelder Skattedirektoratets rolle som behandlingsansvarlig for fellesfunksjoner, er derfor utgangspunktet at det bare er nødvendig å lagre opplysningene i to år.

De enkelte etatene, spesielt Skatteetaten og NAV, har imidlertid behov for lagring av enkelte opplysninger for sin oppgavebehandling utover to år. På skatte- og avgiftsområdet pålegger for eksempel lovgivningen som hovedregel lagring av relevante opplysninger i ti år. For å unngå lagring av mange av de samme opplysningene flere steder, mener arbeidsgruppen det er mest hensiktsmessig om Skattedirektoratet også kan ivareta etatenes behov for lagring utover to år. Siden dette er lagring utover det som er nødvendig for å realisere formålet med fellesfunksjoner i EDAG, antar arbeidsgruppen at Skattedirektoratet bør ivareta oppgaven med ytterligere lagring som databehandler på vegne av den enkelte etat.

Arbeidsgruppen har vurdert om det bør foreslå en egen lovbestemmelse om sletteplikt for sentralt lagrede EDAG-opplysninger. En egen sletteregel vil konkretisere personopplysningslovens minimalitetsprinsipp og gjøre det klart når opplysninger skal slettes. Når arbeidsgruppen i denne omgang velger å ikke foreslå en egen sletteregel, er det fordi lagringsbehovet må utredes i mer detalj før dette konkretiseres i en egen bestemmelse. Som nevnt over er hensikten med ordningen at etatene skal kunne gjøre løpende oppslag i EDAG i inneværende og foregående år. Skatteetatens og NAVs plikt til å lagre opplysninger samlet inn gjennom EDAG-oppgaven utover dette, kan som nevnt ivaretas ved at Skattedirektoratet står for denne lagringen i henhold til særskilt databehandleravtale med de enkelte etatene.

7.15.3.5 Datakvalitet (korrekte og oppdaterte opplysninger)

Prinsippet om datakvalitet stiller krav til at personopplysninger som behandles er av tilstrekkelig kvalitet i forhold til formålet med behandlingen, jf. personopplysningsloven § 11 første ledd bokstav d og e. Igjen er det formålet angitt ved innsamlingen som danner utgangspunktet for vurderingen. Prinsippet innebærer krav til arbeidsgivernes og etatenes systemer og rutiner for behandling av opplysningene. Hva som er tilfredsstillende kvalitet må vurderes opp mot de beslutninger etatene skal fatte på grunnlag av opplysningene. Arbeidsgruppen har gjort et nøysomt arbeid med å sikre at de opplysningstypene arbeidsgivere skal innrapportere gjennom EDAG-oppgaven er relevante og dekkende for etatenes formål.

For å sikre at opplysningene er av best mulig datakvaliteten er det også foreslått kontroll av opplysningene i forbindelse med innlevering gjennom arbeidsgivers lønnssystem mot Altinn, og i forbindelse med mottak av opplysninger. Tilrettelegging for innsyn for arbeidstakere vil også bidra til å heve kvaliteten på opplysningene.

7.15.3.6 Informasjonssikkerhet

Personopplysningsloven § 13 stiller krav til "tilfredsstillende" informasjonssikkerhet ved behandling av personopplysninger. Informasjonssikkerheten må sikres ved hensiktsmessige tekniske og organisatoriske tiltak. Hva som er tilfredsstillende informasjonssikkerhet må vurderes opp mot sannsynlighet og konsekvens av sikkerhetsbrudd.

Siden EDAG vil inneholde opplysninger om ansettelse, lønn og skattetrekk for stort sett alle arbeidstakere, vil dette samlet sett stille store krav til sikkerhet. Dette gjelder særlig for den samlede opplysningsmengde som vil bli driftet og forvaltet av Skattedirektoratet som ledd i ivaretagelse av fellesfunksjoner.

Arbeidsgruppen vurderer det slik at sikkerhetsbehovet for etatenes behandling av innhentede EDAG-opplysninger vil være på samme nivå som det som gjelder for dagens ordninger med behandling av tilsvarende opplysninger.

7.15.3.7 Sensitivitet

I personopplysningsloven er bestemte opplysningskategorier, for så vidt uavhengig av bruksområde og kontekst, ansett som sensitive personopplysninger som er underlagt strengere vern, jf. personopplysningsloven § 2 første ledd nr. 8. I likhet med forstudien vurderer arbeidsgruppen det slik at det i hovedsak bare vil være opplysninger om fagforeningsmedlemskap som vil være å anse som sensitive i lovens forstand. Undersøkelser viser imidlertid at folk flest oppfatter opplysninger om økonomiske forhold og om utleggstrekk som mer ømfintlige/skjermingsverdige enn fagforeningstilknytning. Arbeidsgruppen mener derfor at det må stilles høye krav til informasjonssikkerhet og det er foreslått strenge krav til å få tilgang til EDAG-opplysninger, jf. lovforslaget § 8.

Arbeidsgruppen forutsetter også at andre særlig skjermingsverdige opplysninger underlegges tilfredsstillende vern. For eksempel er det viktig at personer med sperret adresse, jf. folkeregisterforskriften § 2-1, ikke får sine kontaktopplysninger eksponert for uvedkommende. Enkelte klientadresser, for eksempel opphold på psykiatrisk klinikk, vil også anses som sensitive. Arbeidsgruppen vil bemerke at selv om man unnlater å ta inn arbeidstakers adresse i EDAG, vil opplysninger om adresse kunne bli eksponert i forbindelse med at opplysninger hentes fra EDAG og kobles med opplysninger fra etatenes andre systemer.

Ytterligere en problemstilling er den sårbarheten som ligger i at opplysninger innsamlet i EDAG kan gi rask oversikt over bestemte grupper av arbeidstakere. Et eksempel på dette er at Etterretningstjenesten tidligere benyttet eget organisasjonsnummer ved innberetning til Lønns- og trekkoppgavebasen (LTO), noe som tilsynelatende kunne gjøre det enkelt å benytte LTO for å få oversikt over denne gruppen av arbeidstakere. Etterretningstjenesten vil for fremtiden antakelig benytte Forsvarets organisasjonsnummer ved innberetning. Arbeidsgruppen ønsker å gjøre oppmerksom på at liknende problemstillinger for denne og andre grupper av arbeidstakere også vil være relevant for EDAG.

7.15.3.8 Internkontroll

Personopplysningsloven § 14 stiller krav til internkontroll, dvs. at den behandlingsansvarlige skal etablere og holde vedlike planlagte og systematiske tiltak som er nødvendige for å oppfylle lovens krav. Dette innebærer blant annet at det må utarbeides rutiner som sikrer at lovens grunnleggende prinsipper etterleves.

Arbeidsgruppen vurderer det slik at det blir særlig viktig at det blir utarbeidet gode rutiner og arbeidsprosesser som sikrer at Skattedirektoratet behandling av personopplysninger i forbindelse ivaretaelse av fellesfunksjoner skjer i henhold til EDAG-lovens og personopplysningslovens bestemmelser.

Slik arbeidsgruppen ser det blir det også viktig å legge opp etatenes tilgang til EDAG-opplysninger slik at etatene bare får innhentet de opplysningene de i eller i medhold av lov har hjemmel til å behandle, jf. forslag til tilgangsbestemmelse i § 8.

7.16 Forslag til endringer i øvrige lover på bakgrunn av innføring av EDAG

7.16.1 Skattebetalingsloven § 5-11 Oppgave over forskuddstrekk

På bakgrunn av EDAG må skattebetalingsloven § 5-11 om oppgave over forskuddstrekket endres.

Ved innføringen av EDAG er det foreslått at opplysning om forskuddstrekket skal inngå i EDAG-oppgaven knyttet til inntektsmottakerne, jf. lovforslaget til EDAG-loven § 3 første ledd bokstav c. Arbeidsgruppen foreslår derfor at bestemmelsene i skattebetalingsloven § 5-11 som omhandler fristen og leveringsmåten oppheves. Det foreslås nytt første ledd, som knytter opplysningene om forskuddstrekket til levering av EDAG-oppgaven.

Når det gjelder trekkopplysningene må skattemyndighetene få tilgang til opplysningene i EDAG-oppgaven om trekket. Det foreslås at det omhandles i nytt første ledd annet punktum i skattebetalingsloven § 5-11.

Det foreslås følgende endringer i skattebetalingsloven § 5-11:
Nytt første ledd skal lyde:

(1) Arbeidsgiver skal gi oppgave over forskuddstrekk i henhold til lov om elektronisk dialog med arbeidsgivere. Skattedirektoratet, skattekontorene og skatteoppkrever kan innhente trekkopplysninger som nevnt i denne bestemmelse fra EDAG-oppgaven

Andre til og med fjerde ledd oppheves, og nytt andre og tredje ledd skal lyde:

(2) Departementet kan i forskrift gi regler om arbeidsgivers plikt til å føre lønningsregnskap, og om de opplysninger om lønn og andre ytelser, trekkbeløp mv. som skal sendes inn. Departementet kan herunder gi regler om skjerpet oppgjør for arbeidsgiver som har vist vesentlig forsømmelse av sine plikter etter denne loven.

(3) Departementet kan i forskrift gi regler som fraviker reglene i denne paragrafen.

7.16.2 Skattebetalingsloven § 10-10 første ledd Forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift

På bakgrunn av innføring av EDAG må skattebetalingsloven § 10-10 med forfallsbestemmelser for forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift endres.

Ved innføring av EDAG er det foreslått at hovedregelen for å levere oppgave skal være hendelsesbasert. Det betyr at oppgave skal leveres samtidig med at det foretas en utbetaling. I praksis blir fristen for innlevering av oppgave ved avlønning. Videre er det foreslått at forfallsfristen for betaling av forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift skal være slik den er i dag, slik at den forfaller til betaling i seks faste forfall gjennom året.

Etter skattebetalingsloven § 10-10 forfaller forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift for en periode til betaling samme dag som det skal leveres oppgave over skatte- og avgiftsplikten. Tidspunktet for innlevering av oppgaver følger for forskuddstrekk av skattebetalingsloven § 5-11 og for arbeidsgiveravgiften følger det av folketrygdloven § 24-3, med henvisning til skattebetalingsloven § 5-11. Skattebetalingsloven § 5-11 bestemmer at arbeidsgiver skal sende oppgave hver 15. januar, 15. mars, 15. mai, 15. juli, 15. september og 15. november.

Ettersom frist for innlevering av oppgave nå skal være hendelsesbasert og det foreslås endringer i skattebetalingsloven § 5-11, kan ikke lengre skattebetalingslovens § 10-10 om forfall henviser til tidspunktet for levering av oppgave for forskuddstrekk av § 5-11. Skattebetalingsloven § 10-10 må endres slik at forfallsfristene framgår direkte av bestemmelsen.

Det foreslås følgende endring i skattebetalingsloven § 10-10:

Første ledd skal lyde:

(1) Forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift for de to foregående månedene forfaller til betaling hver 15. januar, 15. mars, 15. mai, 15. juli, 15. september og 15. november.

7.16.3 Skattebetalingsloven § 14-5 annet ledd, Gjennomføring av utleggstrekk

Skattebetalingslovens § 14-5 annet ledd som gjelder gjennomføring av utleggstrekk, bestemmer at arbeidsgivere skal følge reglene som gjelder for oppgjør av forskuddstrekk. I bestemmelsen vises det videre til lovens kapittel 5. En henvisning til kapittel 5 vil bli upresis da forfallsfristen nå vil framgå direkte av skattebetalingslovens § 10-10. Det foreslås derfor at henvisningen fjernes.

Det foreslås følgende endring i skattebetalingslovens § 14-5:

Annet ledd skal lyde:

(2) Ved utleggstrekk nedlagt av skatteoppkreverne skal arbeidsgivere som har plikt til å ha skattetrekkskonto, følge de reglene som gjelder for oppgjør mv. for forskuddstrekk. Beløpene skal betales til den skatteoppkreveren som har nedlagt trekket.

7.16.4 Ligningsloven § 6-2 Om lønnsoppgave m.v.

Endringene er omtalt i kapittel 7.5.6.

Arbeidsgruppen foreslår som nevnt et nytt ledd i bestemmelsen som omtaler skattemyndighetenes adgang til de relevante opplysningene i EDAG-oppgaven. Ettersom ligningsloven § 6-2 må gjennomgå, er forslaget markert med en "X" her.

Nytt første ledd skal lyde:

1. Den som selv eller gjennom andre har utbetalt eller ytet fordel som nevnt i dette nummer, skal ukrevet levere oppgave over alt som er ytet til den enkelte mottaker. Slik oppgave skal gis i henhold til lov om elektronisk dialog med arbeidsgivere. Oppgavene skal omfatte (...)

Nytt ledd skal lyde

X. Skattedirektoratet, skattekontorene og skatteoppkrever kan innhente opplysninger som nevnt i denne bestemmelse fra EDAG-oppgaven.

Femte ledd oppheves.

7.16.5 Folketrygdloven § 24-3 Arbeidsgiverens plikter

På bakgrunn av innføring av EDAG må folketrygdloven § 24-3 om arbeidsgiverens plikter endres. I henhold til første ledd første punktum gjøres det ingen endringer i at det er arbeidsgiver som av eget tiltak skal beregne avgiften etter § 23-2. Annet og tredje punktum må imidlertid endres ved at opplysningene løpende skal gis i EDAG-oppgave og på den måte EDAG-lovens bestemmelser gir anvisning på. Arbeidsgruppen foreslår at annet og tredje punktum oppheves.

Ettersom årsoppgaven bortfaller ved EDAG foreslår arbeidsgruppen at annet ledd oppheves.

7.16.6 Folketrygdloven § 24-4 Fastsetting og innkreving av avgifter

Ved at terminoppgaven og årsoppgaven bortfaller ved EDAG, må det gjøres endringer i folketrygdloven § 24-4.

Når det gjelder terminoppgaven kan skattekontoret fastsette avgiften hvis arbeidsgiver ikke gir, eller gir uriktig eller ufullstendig terminoppgave, jf. § 24-4 annet ledd. Videre kan skattekontoret fastsette eller endre grunnlaget for avgiften hvis arbeidsgiver ikke gir eller gir uriktig eller ufullstendig årsoppgave, jf. § 24-4 tredje ledd. EDAG-oppgaven er utformet slik at beregnet arbeidsgiveravgift vil utledes av opplysninger gitt i oppgaven, både på virksomhetsnivå og ved individopplysninger, jf. kapittel 6.3.2 og kapittel 6.5.2.2. Ut fra gitte opplysninger i oppgaven defineres et betalingskrav som danner grunnlag for betalingsoppfølging. Etter arbeidsgruppens oppfatning kan dette medføre behov for materielle endringer i folketrygdlovens § 24-4 annet og tredje ledd om skjønnsfastsettelse av avgiften der det ikke leveres, eller leveres uriktig eller ufullstendig EDAG-oppgave. Dette må utredes i hovedprosjektet, og arbeidsgruppen utformer derfor ikke endringsforslag her.

8 Overgang til ny ordning

EDAG-ordningen vil innebære en forenkling for arbeidsgivere, men også en betydelig omlegging av systemer og rutiner i forbindelse med overgangen. Rutinene på lønnsområdet er kritiske i den forstand at selv små avvik i tid og kvalitet kan få stor betydning og stor oppmerksomhet fra de som berøres. Rutinene har vært forholdsvis uendret i mange år. Dette tilsier at det er et stort informasjons- og opplæringsbehov i forkant av endringen.

Ordningen berører lønnsutbetaling til alle norske lønnstakere og pensjonister, samt grunnlaget for en løpende betalingsstrøm av skatte- og avgiftsproveny på om lag 450 milliarder kroner pr. år. Det må gjøres tilpasninger i alle lønssystemer, og i en rekke systemer i berørte etater for å sikre at samspillet i hele kjeden av systemer fungerer godt.

Normalt sett ville arbeidsgruppen i en slik situasjon anbefale en gradvis innføring av en ny ordning, der et utvalg av arbeidsgivere tar ordningen i bruk først, for så å vinne erfaring og for å verifisere hvordan de nye rutinene fungerer. En gradvis overgang til ny ordning vil imidlertid også innebære betydelig økt risiko og økte kostnader for de som berøres:

- Parallell gjennomføring av rapportering etter gammel og ny ordning, vil gi behov for dobbelt sett av rutiner for produksjon og mottak av data gjennom året, hos arbeidsgivere, hos leverandører av lønssystemer og i etatene. Dobbelt sett med systemer og rutiner gir en sterk økning i samlet kompleksitet og ressursbehov på området hos mange av aktørene.
- Om en arbeidsgiver skal kunne gå over til ny ordning midt i et inntektsår, må en ha systemer og regelverk for å håndtere at oppgaver for første del av et inntektsår er på gammelt format, mens de for siste del av året kommer på nytt format. Dette vil kreve egne løsninger som blir kostbare og kompliserte spesielt på skatteområdet.
- Overgangen vil innebære regelendringer. Det er vanskelig å parallelt praktisere ett regelsett for arbeidsgivere som følger gammel ordning og et annet regelsett for de som følger ny ordning.

Arbeidsgruppens konklusjon er at risiko og kostnader ved overgangen blir minst ved en samlet overgang for alle arbeidsgivere, fra starten av et nytt inntektsår. Dette forutsetter at en gjennomfører omfattende utprøving og testing av systemer og rutiner på forhånd. En bør også søke å unngå at selve overgangen blir mer omfattende enn påkrevd:

- Endringer som med fordel kan gjennomføres før overgangen, bør gjennomføres på forhånd. Et eksempel på dette er overgang til elektronisk skattekort
- Endringer som ikke er helt nødvendige for å iverksette overgangen bør utsettes, for eksempel til året etter innføring av ordningen. Et eksempel på dette er innføring av en eventuell ny ordning for utleggstrekk og eventuell bruk av informasjon fra EDAG i forbindelse med tjenestepensjon.

Arbeidsgruppen understreker at det allerede fra starten av etableres et godt samarbeid med de ulike interessentene som berøres av overgangen, slik at disse sikres god informasjon i forkant. Interessentene bør tas med på råd angående hva som vil være hensiktsmessige tiltak for å forberede og iverksette gjennomføringen, og sørge for at de er godt forberedt på overgangen.

Godt samarbeid med interessentene vil blant annet forutsette at:

- Alt regelverk som har betydning for arbeidsgivers rapportering for innføringsåret er avklart i god tid, og minst ett år i forkant av innføring, slik at det kan gis presis informasjon til interessenten om de krav som stilles.
- Utviklingsarbeidet for fellesløsninger som skal spille sammen med lønnssystemene må starte to år før innføringen. Spesielt Altinn og fellesløsninger i Skatteetaten må ha fullskala løsninger for test av innlevering fra lønnssystemer tilgjengelig seinest et halvt år før oppstart, for integrasjonstester og fullskala pilottest av innleveringsløsninger, inkludert ytelsestester
- Det må foreberedes et støtteapparat på etatenes side, som sikrer fortløpende god informasjon til alle interessenter og alle arbeidsgivere, og med betydelig kapasitet til veiledning.

Regnskapsførere og lønssentraler står for en stor del av arbeidet med produksjon og innlevering av oppgaver knyttet til ansettelser lønn og trekk. Disse vil være viktige samarbeidspartnere i innføringen, og de vil spille en stor rolle for å formidle hva overgangen betyr til arbeidsgiverne. Arbeidsgruppen har hatt jevnlig kontakt med regnskapsførere gjennom deres interesseorganisasjoner. Det er viktig å videreføre dialogen med tanke på å ruste disse til å betjene sine oppdragsgivere i så stor grad som mulig i innføringsperioden. Dette vil avlaste EDAG fellesfunksjoner, skatteoppkreverne og etatene forøvrig i stor grad.

Framdriftsplanen har tatt sikte på å utarbeide grunnlag som er tilstrekkelig til at Finansdepartementet kan gjennomføre en høring våren 2011, med beslutning om innføring av ordningen i løpet av høsten 2011. Ved oppstart av utviklingsarbeid i 2012 er første planlagte driftsår tentativt satt til 2014.

9 Konsekvensutredning

9.1 Innledning

EDAG vil først og fremst ha konsekvenser for arbeidsgiverne, for de berørte etatene og for mottakere av lønn, pensjon mv. Konsekvensutredningen adresserer i hovedsak forventede konsekvenser etter at EDAG er etablert og i normal drift. Innføringsperioden med endring av systemer og rutiner, inkludert etablering av felles tverretatlige funksjoner, vil midlertidig gi en økt belastning for alle parter. Det er i rapporten lagt mest vekt på å få frem konsekvenser for arbeidsgiverne, mens ytterligere konsekvenser for etatene vil utredes nærmere i første halvår 2011.

For arbeidsgiverne innebærer EDAG en ny rutine med konsolidert innrapportering knyttet til lønnsprosessen. Det vil medføre en til dels betydelig endring i hvordan informasjon på dette området avgis. Etatene har engasjert en ekstern leverandør PricewaterhouseCoopers (PwC), for å utrede forventede konsekvenser for arbeidsgiverne. PwCs konklusjon fra undersøkelsen er at innføring av EDAG har et innsparingspotensial for arbeidsgiverne minst på tilsvarende nivå som antatt i forstudierapporten, med en verdi tilsvarende ca. 500 millioner kroner årlig. I det forutgående arbeidet med forstudien, gjennomførte arbeidsgruppen en foreløpig vurdering av forventede effekter for arbeidsgiverne. Arbeidsgruppens estimat var basert på tilgjengelig materiale fra tidligere utførte undersøkelser, hovedsakelig målinger i administrative kostnader for næringslivet til å etterleve krav fra offentlige myndigheter. Grunnlaget var hentet fra offisielle målinger utført av Rambøll Management Consulting på vegne av Nærings- og handelsdepartementet. Arbeidsgruppen sammenstilte basismålinger gjort i Norge med tilsvarende undersøkelser gjort i Danmark med referanse til innføringen av eIndkomst. Konsistente resultater mellom de to ulike tilnærmingene gir etter arbeidsgruppens vurdering et solid grunnlag for å anslå effektene for arbeidsgiverne.

Arbeidsgruppens vurdering for inntektsmottakere er at EDAG i hovedsak vil gi mulighet til å nyttiggjøre seg nye og forbedrede tjenester fra etatene, samt mulighet for et styrket personvern, ved at EDAG vil bidra til større transparens omkring ansettelser og avlønning mellom arbeidsgiver, inntektsmottaker og myndigheter. EDAG vurderes ikke å ha noen virkninger med hensyn til likestillingsområdet innenfor arbeidslivet.

På det nåværende stadium av utredningsarbeidet har etatene ikke tilstrekkelig grunnlag for å estimere økonomiske og administrative konsekvenser fullt ut. Etatene påvirkes både på tjenesteområdene og oppgavene i relasjon til arbeidsgivere. Her vil et tilstrekkelig detaljert grunnlag først etableres i den utredningen av prosjektstyringsunderlaget, som gjennomføres første halvår 2011. Arbeidsgruppens oppsummering så langt er at etatene samlet sett vil få en bedre oppgaveløsning, og vi antar at etatene samlet ikke vil få særlig endrede kostnader etter innføring av EDAG.

EDAG-oppgaven kombinert med elektronisk skattekort, åpner mulighet for å innføre en ny ordning for gjennomføring av utleggstrekk. Dette er kort redegjort for i kapittel 9.8.

Samlet prosjektkostnad er foreløpig beregnet til ca. 430 millioner kroner, inklusive usikkerhetsavsetninger. Dette omfatter utviklings- og innføringsaktiviteter, samt forvaltning første året. Sammen med nærmere utredning av administrative og økonomiske konsekvenser, vil dette blir nærmere spesifisert første halvår 2011 i tilknytning til utarbeidelse av prosjektstyringsunderlag.

9.2 Konsekvenser for arbeidsgivere

Arbeidsgruppen har i sitt arbeid hatt fokus på forenkling for arbeidsgivere i forbindelse med oppgaveinnsendelse, men også sett hen til om bedre tjenester kan lette oppgaveplikten. Vi ser at akkumulerte oversikter, og en årsoppgave kan lages og gjøres tilgjengelig for arbeidsgiverne av Skatteetaten, jf. kapittel 6.3.9. Innenfor statistikkområdet vil det gjennom EDAG skje en fulltelling mot dagens begrensede utvalg på om lag 17 000 respondenter. Dette vil i noe utstrekning medføre ekstra belastning for arbeidsgiverne, når det ikke benyttes lønnsystemer som inneholder disse opplysningene.

Etatene som gjennomfører forprosjektet vurderte det som ønskelig med en uavhengig vurdering av virkingen av en ny ordning for arbeidsgiverne. Oppdraget ble utlyst sommeren 2010 og PwC ble til valgt som leverandør av en slik vurdering.

9.2.1 Hovedmomenter fra PwCs konsekvensutredning

Mandatet til PwC var å gjøre en kvantitativ og kvalitativ bedømming av endringer i belastning for arbeidsgivermassen som følge av EDAG, relativt til dagens belastning for arbeidsgiverne. Videre skulle analysen gjennomføres med anerkjente metoder, og i tråd med generelt rammeverk for samfunnsøkonomiske analyser. Arbeidsgruppen gjengir i dette kapitlet elementer fra konsekvensutredningen som anses som særlig relevante.

Firmaet har utstrakt erfaring med liknende oppdrag og har selv valgt framgangsmåte for undersøkelsen. Firmaet har stått for gjennomføringen, med innsamling av data fra arbeidsgivermassen, analyse og rapportering. Resultatene av arbeidet er lagt fram i en selvstendig rapport. PwCs rapport redegjør også for grunnlaget for undersøkelsen og den metodikk som er brukt i undersøkelsen.

PwC fikk som forutsetning at dagens begrensning for innlevering av oppgaver i Altinn (maks 1 000 LTO-oppgaver pr. leveranse) er fjernet før innføring av EDAG. Det betyr at denne grensen er fjernet både i "før-alternativet" og "etter-alternativet" i undersøkelsen. Innføring av elektronisk skattekort vurderes av PwC å gi en redusert belastning på ca. 68 millioner kroner årlig. Denne effekten er ikke regnet med som effekt av EDAG, ettersom elektronisk skattekort forutsettes å være gjennomført som eget tiltak, før innføring av EDAG.

PwC har tatt utgangspunkt i prosesser hos arbeidsgiver fra og med innsamling av informasjon frem til ferdig rapportert og betalt forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift, samt ferdig innleverte og avstemte lønns- og trekkoppgaver og årsoppgaver.

For å sette respondentene i stand til å gjøre en konkret og konsistent vurdering av endret arbeidsbelastning etter innføring av EDAG, var det nødvendig å konkretisere den nye løsningen forholdvis detaljert overfor de arbeidsgivere som deltok i undersøkelsen. PwC har i sin undersøkelse tatt utgangspunkt i en presentasjon av løsningsbeskrivelsen for EDAG fra første del av oktober 2010. Denne var utformet tildels i forkant av arbeidet med løsningsbeskrivelsen i kapittel 6, med tilhørende juridiske vurderinger i kapittel 7.

Den løsningen som er beskrevet i presentasjonen for arbeidsgivere er tilnærmet lik arbeidsgruppens endelige forslag. På noen områder har imidlertid presentasjonen lagt inn forutsetninger om utforming av løsningen som det i ettertid har vist seg vil kreve nærmere utredning. Dette gjelder spesielt forutsetninger om rutiner for arbeidsgiver på de områder som foreslås videre utredet i kapittel 6.8 (EKOM-reglene, grunnlag for arbeidsgiveravgift og arbeidsgiveravgift ved refusjon av sykepengen). Arbeidsgruppen vurderer tilpasninger på

disse områdene som vesentlige for å ivareta hovedprinsippene i løsningen, og for å unngå forhold som antas å bli irritasjonsmomenter for arbeidsgiverne i nye ordningen. Effektene vurderes ikke å være av en slik art at de innebærer vesentlige endringer i PwCs konklusjon se kapittel 9.2.2.

Følgende forhold ved EDAG vil virke inn på arbeidsbelastningen for arbeidsgivere:

1. **Datafangst** – tilnærmet uendret belastning. Dataene som må legges inn i lønssystemet er i hovedsak de samme som i dag, men krever mer struktur fra arbeidsgiver fordi rapporteringen er hyppigere.
 - Ett unntak: Små selskaper genererer pr. i dag ikke data til SSBs lønnsstatistikk. EDAG vil innebære noe initielt merarbeid for ajourføring av personopplysninger. På sikt forventes denne effekten å være minimal, da systemleverandørene vil legge til rette praktiske løsninger. De som baserer seg på portalrapportering eller eventuelt papir, vil få en merbelastning i forbindelse med rapporteringen.
2. **Hendelsesstyrt rapportering** – mindre belastning for arbeidsgivere ved at kontrollen med grunnlaget integreres i kontrollen med avlønningen. I tillegg vil det bli enklere driftsrutiner for innsending og avvikshåndtering (i dag er det egne rutiner for hver type oppgave).
3. **Avstemming** – Hendelsesstyring og avsluttede perioder antas å gi redusert ressursbruk for arbeidsgivere. Erfaringsmessig blir avviksoppfølging enklere når den utgjør en integrert del av en arbeidsprosess.
4. **Regelendringer og forenklinger** vil gjøre innrapporteringen enklere og sørge for samsvar mellom trekk- og skattegrunnlag.

Kartleggingen er gjennomført med utgangspunkt i Standardkostnadsmodellen (SKM), som er en fremgangsmåte for å kartlegge de administrative kostnadene virksomhetene har ved å oppfylle rapporteringsforpliktelser. For mer informasjon om SKM henvises til OECDs hjemmesider: <http://www.oecd.org/dataoecd/32/54/34227698.pdf>

Gjennom dokumentstudier og ekspertintervjuer har PwC foretatt en kartlegging av arbeidsprosessene som arbeidsgivere har i dag og som vil endres som følge av EDAG. Selve undersøkelsen er gjennomført ved intervjuer med ulike typer virksomheter gjennom fokusgrupper og telefonintervjuer for å estimere tidsbesparelsene som følge av EDAG. Det var i utgangspunktet vurdert som hensiktsmessig med 6 segmenter for å skille effekten av EDAG for forskjellige typer arbeidsgivere. Det viste seg ikke mulig å rekruttere tilstrekkelig med respondenter til å få tilstrekkelig datagrunnlag i hvert av de to segmentene for arbeidsgivere med 1-4 ansatte. Segmentene for arbeidsgivere med 1-4 ansatte ble derfor slått sammen.

Tabellen nedenfor viser fordelingen av respondenter som har svart på spørreundersøkelsen på de fem segmentene:

	Variabel arbeidsstyrke	Stabil arbeidsstyrke
	Antall respondenter	
Små virksomheter med 1-4 ansatte	15 ⁴	
Mellomstore virksomheter med 5-29 ansatte	13	23
Store virksomheter med over 30 ansatte	13	34

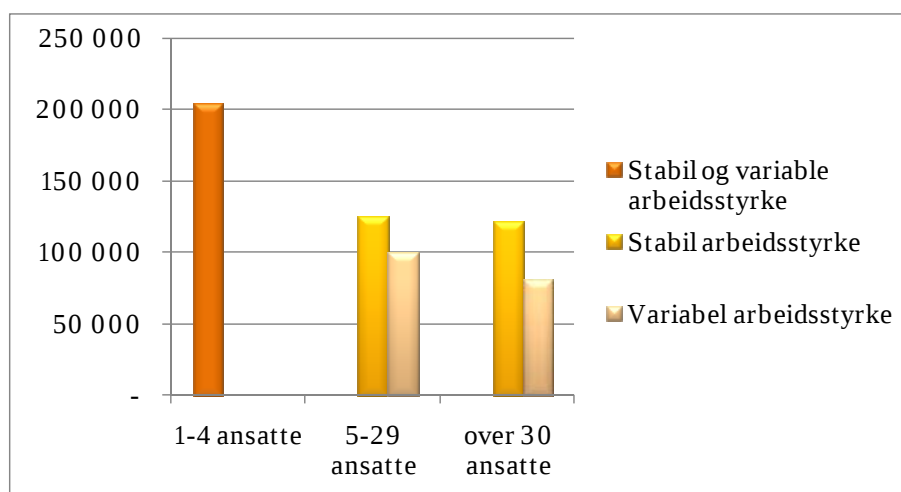
Tabell 9-1: Antall respondenter som har svart, fordelt på de fem valgte segmentene

Tabellen viser at vi har til sammen **98** respondenter, som representerer en svarprosent på ca. 80 prosent.

Gjennom å bruke SKM har PwC med utgangspunkt i endret tidsbruk før og etter EDAG for hvert rapporteringskrav estimert verdien (i kroner) av virksomhetenes besparelser som følge av EDAG. Dette er gjort ved å:

- Kartlegge og beskrive arbeidsprosesser, før og etter innføring av EDAG
- Måle gjennomsnittlig redusert tidsbruk for en "representativ arbeidsgiver" (i hvert av segmentene) pr. oppgave
- Multiplisere redusert tidsbruk med gjennomsnittlig kostnad pr. time
- Multiplisere verdien av redusert tidsbruk pr. oppgave med antall oppgaver innenfor hvert segment

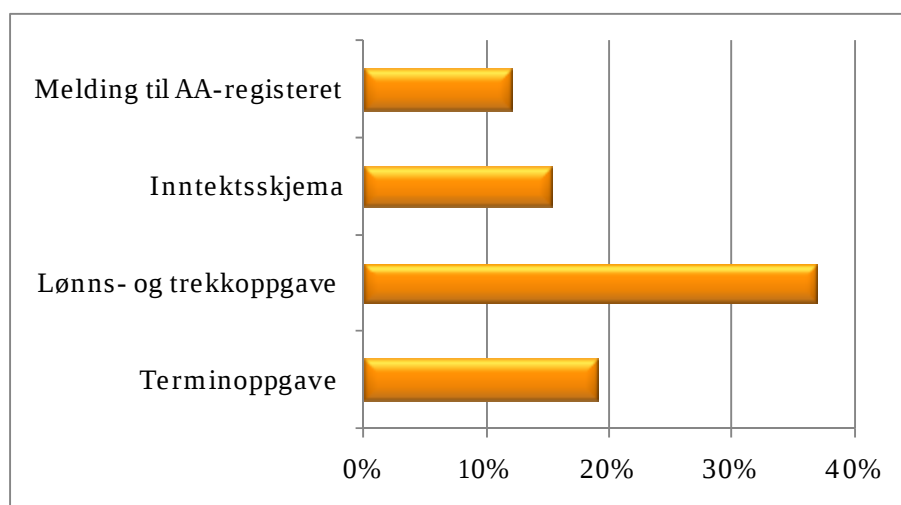
Samlet for alle segmenter og oppgaver kom PwC i utgangspunktet frem til en forventet kostnadsreduksjon målt i redusert tidsbruk på 629 millioner kroner. Disse fordeler seg som vist pr. segment i figuren nedenfor.



Figur 9-1: Besparelse pr segment i MNOK

⁴ I segment 1 skilles ikke på variabel og fast arbeidsstyrke.:-

Over en tredjedel av den totale besparelsen som følge av EDAG er i følge undersøkelsen knyttet til bortfall Lønns- og trekkoppgaven.



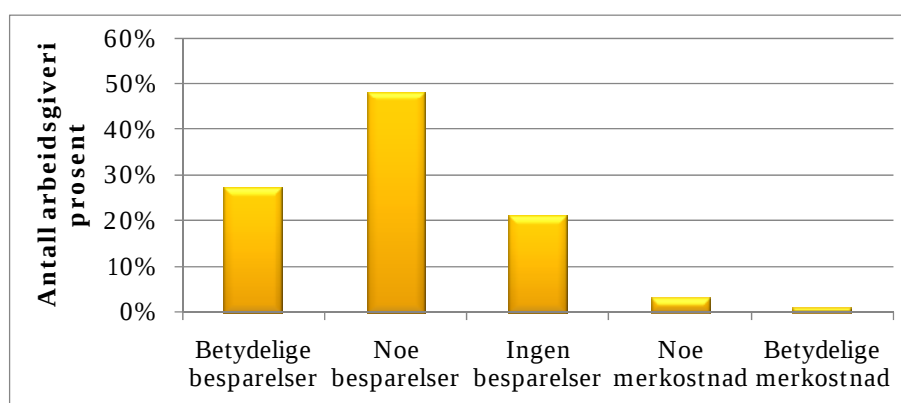
Figur 9-2 Andel av den totale besparelsen, i prosent

Figuren illustrerer hvilke skjema som i dag krever størst ressursbruk av arbeidsgivere og som vil kunne frigjøres som følge av EDAG. Lønns- og trekkoppgaven og terminoppgaven blir av arbeidsgiverne vurdert å ha størst besparingspotensial. Til sammen utgjør disse skjemaene nesten 60 prosent av den totale besparelsen for arbeidsgiverne som følge av EDAG.

PwC fikk også respondentene til å gjøre en skjønnsmessig vurdering av de endringer EDAG vil medføre, slik de oppfattet den vil påvirke deres virksomhet.

Figuren under viser svarfordelingen på følgende spørsmål:

Gitt det du vet om EDAG versus dagens ordning, hvordan vil du karakterisere din virksomhets totale besparelser, eventuelt merkostnader, dersom EDAG innføres?



Figur 9-3: Respondentenes vurdering av sin virksomhets besparelser eventuelt merkostnader dersom EDAG innføres

75 av 98 respondenter mener at EDAG vil gi betydelige eller noen besparelser. Denne vurderingen er lik for virksomheter med 1-4, 5-29 og over 30 ansatte. For segmentene med

variabel arbeidsstyrke er det noen flere respondenter som svarer ingen store forskjeller fra i dag. Dette er i tråd med beregningsresultatene.

Tilsvarende spørsmål er stilt i forbindelse med spørsmålene for hvert skjema. Observasjonene viser samme tendens som over, dvs. at mellom 60-75 prosent av respondentene mener EDAG vil gi betydelige eller noen besparelser.

9.2.2 Oppsummering konsekvensvurdering for arbeidsgivere

Besparelspotensialet på 629 millioner kroner innbefatter besparelser som ikke inngår i ordningen, jf. redegjørelsen foran i kapittel 9.2.1. Vi har gjennomført separat kartlegging av utleggstrekk, og dette utgjør ca. 44 millioner kroner. De øvrige områdene som avviker har vi ikke egne tall for, og kan således ikke si noe om hvor stor andel av besparelsen de utgjør. Uansett innebærer de at samlet besparingspotensial i utgangspunktet må reduseres med mer enn 44 millioner kroner.

PwC har med basis i de 629 millioner kronene foretatt en usikkerhetsanalyse. Samlet sett mener PwC at datagrunnlaget og dermed resultatene gir et tilfredsstillende bilde av mulige besparelser som følge av EDAG. For å få belyst usikkerheten i datamaterialet utover beskrivelsen over har de gjennomført en begrenset usikkerhetsanalyse. PwC har etablert trepunktsestimater for endret tidsbruk innen hver av de fem segmentene og åtte skjemaene. Trepunktsestimater etablerer tre anslag:

- Sannsynlig verdi, som utgjøres av beregningene over
- Best verdi, der vi har tatt utgangspunkt i et skjønnsmessig utvalg innen hvert av segmentene
- Verst verdi, der vi har tatt utgangspunkt i et skjønnsmessig utvalg innen hvert av segmentene

Til sammenligning er beregningene over basert på gjennomsnittsvurderinger for hvert segment. Fordi usikkerheten er skjevfordelt i den øvre delen av intervallet, kommer PwC ut med et intervall på mellom 685 og 829 millioner kroner. Med de fradrag vi har beskrevet over vil intervallet ligge en del lavere. Dette anses som en solid undersøkelse, dog presiserer at den ikke er å vurdere en statistisk analyse som sådan.

Når vi sammenholder den med de antagelser som ble gjort i forstudien, kan vi trygt konkludere med at vi har et besparingspotensiale i overkant av de 500 millioner kroner som der ble anslått.

PwC har i likhet med arbeidsgruppen erfart en gjennomgående positiv innstilling til EDAG. Den endelige utformingen av regelverket, og kvaliteten i tilrettelegging av systemer og rutiner vil påvirke den endelige belastningen hos arbeidsgiverne. For å utløse besparingspotensialet som følge av EDAG pekte arbeidsgiverne overfor PwC på følgende forhold som kritiske suksessfaktorer:

- Lønns- og personalsystemleverandørene må levere løsninger som er tilpasset ordningen, og ha tilstrekkelig tid til å teste ut disse løsningene.
- De enkelte etatene må ha på plass rutiner og systemer som gjør det mulig for dem å påta seg det utvidede ansvaret som følger av EDAG.

Arbeidsgruppen konkluderer med at undersøkelsen bekrefter at det er store samfunnsmessige gevinster ved en ny ordning, og da minst i størrelsesorden ca. 500 millioner kroner.

9.3 Konsekvenser for inntektsmottakere

9.3.1 Forbedret tjenestetilbud

Opplysninger om ansettelser og inntekt inngår i mange av de saker inntektsmottakere har behov for å få behandlet i forhold til etatene. Fordi oppdatert informasjon allerede foreligger hos etatene, legges grunnlag for økt omfang av ”selvbetjeningsløsninger” og økt bruk av ”digitalt førstevalg” i inntektsmottakers kommunikasjon med etatene. De fleste inntektsmottakere vil nok foretrekke å benytte nettbaserte løsninger for å få tilgang til informasjon. Det vil imidlertid også være mulig å henvende seg til etatene og be om å få tilsendt utskrift av relevante opplysninger.

Opplysninger innhentet gjennom EDAG vil gjøres tilgjengelig for inntektsmottaker gjennom flere nettsteder fra respektive etater og med inngang via ”Min side”. Gjennom informasjons-tjenestene vil inntektsmottaker ha mulighet til å verifisere at de opplysningene som er gitt om ham er korrekte, og dermed på et tidlig stadium forsikre seg om at riktige opplysninger vil bli lagt til grunn både for skattlegging og for eventuelle ytelser fra NAV. Inntektsmottaker vil ha mulighet til å spore alle opplysninger tilbake til den enkelte avlønning, og kan bruke oppgaven som en kvittering for gjennomført forskuddstrekk.

Skatteetaten kan for eksempel i sin ”skattyterdialog” presentere relevant informasjon fra EDAG-oppgaver. Typisk innhold kan være opplysninger om skattekort, inntekt og forskuddstrekk fra alle arbeidsgivere, selvangivelser og skatteoppgjør. Søknad om endret skattekort forenkles ved at det forhåndsutfylles med opplysninger om inntekt og trekk hittil i år.

I tjenester fra NAV vil for eksempel inntektsmottaker kunne informeres om hvilke inntektsopplysninger som NAV vil legge til grunn ved en søknad om sykepenge.

I en del sammenhenger har inntektsmottaker behov for å dokumentere inntekt, for eksempel overfor banken ved søknad om lån. Det vil gjennom EDAG være enklere enn i dag å få en oversikt over alle inntektsforhold og å gi dokumentasjon.

9.3.2 Konsekvenser for personvernet

Hensynet til personvernet har vært et viktig premiss for utformingen av EDAG. Forslaget inneholder en rekke lovmessige, organisatoriske og tekniske tiltak som skal ivareta hensynet til inntektsmottakernes personvern. Arbeidsgruppen viser her til kapittel 7.15 vedrørende personvern, med en konsekvensutredning og redegjørelse vedrørende ivaretagelse av grunnleggende personvernprinsipper i EDAG.

Redegjørelsen i kapittel 6 og 7 viser at det i all hovedsak er de samme opplysninger som i dag blir innrapportert til NAV, Skatteetaten og SSB som vil bli innhentet gjennom EDAG. Hovedforskjellen er at det vil være en felles innrapporteringsprosedyre for opplysningene og at innrapporteringen vil være mer å jour.

Forslaget innebærer at Skattedirektoratet vil være ansvarlig for sentrale fellesfunksjoner i forbindelse med innsamlingen, og også være behandlingsansvarlig for personopplysningene i forbindelse med ivaretagelse av fellesfunksjoner. De som har oppgaver innen fellesfunksjonene vil ha tilgang til de opplysninger som kreves for denne oppgaven.

Etatene kan kun innhente opplysninger som de har hjemmel i medhold av lov til å behandle. Etatenes adgang til senere å behandle opplysningene og utlevere opplysningene følger av taushetspliktsreglene på etatenes respektive forvaltningsområder. Opplysningene skal innen den enkelte etat ikke spres til en videre krets enn de som har behov for opplysningene i arbeidet. Alle som behandler personopplysninger i de respektive etatene er underlagt taushetsplikt.

EDAG vil etablere løsninger for innsyn som innebærer at inntektsmottakerne får bedre oversikt og kontrollmuligheter over egne opplysninger enn i dag. Elektronisk behandling av informasjon med tilpasset sporbar tilgangskontroll gir sikkerhet for at sensitive opplysninger ikke kommer på avveie eller misbrukes.

Ordningen vurderes samlet sett som positiv på personvernområdet, grunnet økt innsyn og forventet økt datakvalitet.

9.4 Konsekvenser på skatte- og avgiftsområdet

Avsnittet beskriver først antatte virkninger for berørte hovedområder på skatte- og avgiftsområdet. Deretter beskrives kort antatte administrative virkninger for skatteoppkreverne og Skatteetaten, ut fra de forutsetninger som ligger primært i kapittel 6. Disse forutsetningene kan etter videre detaljering og tilbakemeldinger i høringsrunden bli noe endret. Dette vil kunne få følger for de identifiserte virkningene.

9.4.1 Regelendringer og iverksetting av skattevedtak

Ordningen er basert på at arbeidsgivere gir et sett opplysninger for hver enkelt ansatt ved hver lønnsutbetaling. For store arbeidsgivere innebærer ordningen at datavolumet som skal leveres blir så stort at innlevering ikke er realistisk uten godt tilrettelagte IKT-systemer både på avgiver og mottakersiden. Den foreslåtte ordningen har derfor elektronisk innlevering som en hovedforutsetning, jf. kapittel 7.9.1. Ordningen forutsetter med andre ord at egnede elektroniske løsninger er tilrettelagt alt fra starten av et nytt år både hos arbeidsgivere som er næringsdrivende og i etatene. Om slike løsninger ikke er tilrettelagt blir de negative virkningene for arbeidsgivere og etater betydelig større enn ved dagens ordninger. Tilrettelegging av endringer i systemer og rutiner krever tid, slik at dette har konsekvenser for hvor raskt regelendringer som krever endringer i systemene i praksis kan iverksettes.

Behov for systemendringer oppstår når en regelendring for eksempel innebærer at arbeidsgiver skal gi opplysninger nye forhold som ikke er dekket av gjeldende oppgave. Hvor lang tid som trengs til å iverksette en slik endring vil avhenge av omfanget av endringer og av hvor omfattende funksjonalitet som må endres i systemene. Erfaringsmessig må en regne med en iverksettingstid på minst et halvt år for slike endringer, kanskje lenger dersom behovet for funksjonalitet er omfattende. Endringer i datagrunnlag som benyttes av flere etater må også avstemmes mellom etatene.

På skatteområdet innebærer dette at:

- Nye skatteregler som vedtas ved høstens budsjettbehandling i Stortinget, og som innebærer systemendring i arbeidsgivers og etatens systemer, kan tidligst påregnes iverksatt fra og med midten av kommende budsjettår med tilhørende virkning for provenyet.

- Regelendringer som krever omfattende endringer i datagrunnlag og systemløsninger hos arbeidsgiverne og i etatene bør forberedes i en prosess som involverer alle berørte parter.

Innføring av EDAG vil ikke ha betydning for iverksetting av regelendringer som ikke krever systemendring, dvs. endringer som parameterstyres i systemene så som satser, fradragsbeløp, grenseverdier, mv.

9.4.2 Forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift

EDAG-oppgaven danner grunnlag for betalingskrav i form av forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift på mer enn 450 milliarder kroner årlig. Bedre kvalitet på de opplysningene som ligger til grunn for skatte- og avgiftskrav på dette området vil ha betydning for skatteprovenyet.

Flere forhold gir etter arbeidsgruppens vurdering grunn til tro at EDAG vil bidra til bedre kvalitet i datagrunnlaget på dette området enn det en har i dag:

- Informasjonen avgis fra arbeidsgiver nærmere opp til og bedre integrert med lønnsprosessen hos arbeidsgiver enn i dag.
- Informasjonen avgis på inntektsmottakernivå, med økt sikkerhet for at arbeidsgiver bruker rett skattekort og med mulighet for innsyn fra inntektsmottaker.
- De samme opplysninger om inntekt brukes både på skatteområdet og arbeids- og velferdsområdet noe som kan gi synergivirkninger.
- Skatteoppkrever får tilgang til mer og ferskere dokumentasjon, som gir et bedre grunnlag for løpende oppfølging og korreksjon av eventuelle avvik
- Bruk av opplysninger fra EDAG om inntekt og trekk hittil i år ved endring av skattekort, ventes å gi økt sikkerhet for at riktige opplysninger legges til grunn ved endring av skattekort.

Bedre løpende oppfølging forutsetter imidlertid at det tilrettelegges prosesser og rutiner for oppfølging, og at det avsettes ressurser til arbeidet.

Arbeidsgruppen har ikke grunnlag for å kvantifisere størrelsen på effekt av disse forholdene. Skat Danmarks vurdering er at det har vært merkbar økning kvaliteten av innberetningen etter innføring av den tilsvarende ordningen der. Grunnlaget for denne vurderingen er at det har vært en klar reduksjon i antall rettelser av lønnsopplysninger i selvangivelsen.

EDAG-oppgaven vil utformes slik at grunnlaget for arbeidsgiveravgift og selve avgiftsbeløpet kan beregnes automatisk ut fra øvrige opplysninger i oppgaven, jf. kapittel 6.3.2.5. Ansvaret for innholdet i grunnlaget og bruk av riktig avgiftssone påligger fortsatt arbeidsgiver. Tjenester for slik beregning er forutsatt gjort tilgjengelig elektronisk. Dette ventes å bidra til økt sikkerhet for at avgiften beregnes enhetlig og korrekt. Arbeidsgruppen har heller ikke her grunnlag for å kvantifisere effekten.

Arbeidsgruppen vil påpeke den betydningen EDAG kan ha for mer ordnede forhold i arbeidslivet, særlig på utenlandsområdet. Rapporteringen forutsettes for EDAG å skulle gjøres maskinelt og på personnivå fra arbeidsgiver gjennom året. Dette gir mulighet for oppfølging mens arbeidet pågår. Samtidig vil utenlandske inntektsmottakere få enklere rutiner å forholde seg til, med økt mulighet for innsyn i det arbeidsgiver rapporterer.

9.4.3 Innkreving av skatt og arbeidsgiveravgift

Arbeidsgruppen foreslår at ordningen innføres uten endringer i forfallstidspunktet for betaling. Betalingsstrømmene blir dermed ikke endret. EDAG legger imidlertid til rette for å endre forfallstidspunktet senere når dette ut fra andre hensyn måtte vurderes som ønskelig.

Oppfølging av riktig og rettidig betaling er tillagt skatteoppkreverne jf. kapittel 9.4.8. Ordningen foreslås utformet slik at det er samsvar mellom etablert krav på hhv forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift gjennom én innsendt oppgave og tilhørende betaling, jf. kapittel 6.3.6.

Arbeidet med avstemming vil i hovedsak skje maskinelt som i dag. Selv om det åpnes for en samlet betaling for flere krav, så vil vi ha et sett med krav som i sum for betalingsperioden skal stemme med innbetalingen(e). I de tilfeller dette ikke løses maskinelt, vil avstemming bli gjort manuelt av skatteoppkreverne på samme måte som i dag.

9.4.4 Virkninger for skattekreditorene

Ordningen i seg selv innebærer i utgangspunktet ikke endringer i skatte- og avgiftsgrunnlaget eller satser, og vil således være provenynøytral. Arbeidsgruppen har ikke grunnlag for å si noe om effekten av forventet bedret kvalitet jf. kapittel 9.4.2, vil kunne ha på provenyet. Ordningen forventes således ikke å påvirke inntektsnivået for skattekreditorene samlet. Skattetrekket vil etter innføring av EDAG fordeles på skattekommune med basis i trekk-opplysninger på inntektsmottakernivå. Dette forventes å gi et sikrere grunnlag for kommunefordeling enn den nøkkel for kommunefordeling arbeidsgiver i dag oppgir i terminoppgaven.

9.4.5 Selvangivelse, likning og skatteoppgjør

Summen av EDAG-oppgaver innen et inntektsår vil danne grunnlag for selvangivelse, likning og skatteoppgjør, og denne summen vil erstatte dagens lønns- og trekkoppgave (LTO).

Dagens innberetning av LTO gjennomføres over en kort og hektisk periode, med knapp tid til oppfølging av avvik og gjennomføring av korreksjoner. Oppfølging av avvik gjennom året ventes å gi bedre kvalitet i samlet innberetning. Dette anføres som en av årsakene til den reduksjonen av antall avvik i forbindelse med likning, som en har oppnådd i Danmark.

I EDAG-oppgaven vil trekkkrav overfor arbeidsgiver alt på oppgavenivå være avstemt med det trekk som skal godskrives inntektsmottaker. Dette innebærer at dagens avstemmingsrutiner hos skatteoppkrever på dette området vil bortfalle.

9.4.6 Etablering av fellesfunksjon for EDAG

Etatene må gjennom EDAG fremstå som godt koordinert overfor arbeidsgivere og andre som berøres av ordningen. Arbeidsgruppen har konkludert med at dette løses best ved å etablere en fellesfunksjon, hvor den primære hensikten er å sikre at:

- Ordningen er godt koordinert og velfungerende overfor arbeidsgivere og andre berørte
- Ordningen ivaretar personvern hensynene
- Fellesoppgavene løses på en effektiv og godt samordnet måte
- Etatene på en effektiv og sikker måte kan løse de oppgaver som krever informasjon fra EDAG og at det legges grunnlag for gode tjenester til arbeidsgivere og inntektsmottakere

Fellesfunksjonen for EDAG foreslås tillagt skatteområdet jf. kapittel 6.6. Det vil i det videre løpet, i samarbeid med de øvrige etatene og med skatteoppkreverne, utredes nærmere hvordan

denne funksjonen bør realiseres og hvordan den skal spille sammen med øvrige enheter som berøres av den nye ordningen. De sentrale IT-systemfunksjonene med konsekvenser er beskrevet nærmere i kapittel 9.7.

Fellesoppgavene skal være tydelig avgrenset i forhold til de øvrige enhetenes oppgaver og faglige ansvar i samarbeidet. Fellesfunksjonene vil i hovedtrekk ivareta følgende oppgaver:

- Faglig koordinering av de informasjonskrav regelverket stiller til arbeidsgiver
- Felles informasjonstjenester for arbeidsgivere / organisering av brukerstøtte
- Dialog / avtaler med partnere / brukere
- Tjenesteavtale med Altinn og oppfølging av denne
- Tjenesteavtale og oppfølging angående forvaltning og drift av felles IT-funksjoner for EDAG (brukerfunksjonalitet, oppgavekontroll, informasjonsutveksling, purring, sanksjoner mv).

Noen av disse oppgavene vil legges til en ny dedikert linjefunksjon, andre oppgaver til ivaretas av allerede eksisterende funksjoner. Organiseringen vil utredes nærmere i det videre løpet. Ressursbruk knyttet til innhenting av eksisterende oppgaver vil bortfalle, og organisatoriske grensesnitt må justeres ut fra hvilke oppgaver som forblir i respektive enheter. Det må avsettes ressurser for å følge opp en fortløpende innrapportering gjennom året, med nye arbeidsprosesser og rutiner på en rekke områder for å ivareta disse endringene.

De administrative konsekvensene for skatteområdet som følge av EDAG vil bli utredet nærmere i løpet av første halvår 2011, i tilknytning til utarbeiding av en samlet prosjektplan for overgangen til EDAG.

9.4.7 Administrative konsekvenser for Altinn

EDAG er planlagt basert på elektronisk overføring av oppgaver gjennom Altinn. Det er forutsatt at de begrensninger på volumer som i dag er i Altinn løses før EDAG settes i produksjon. Alle arbeidsgivere skal kunne levere på en hensiktsmessig måte gjennom Altinn, eventuelt med tilpasning av rutinene for de store volumene av pensjons- og trygdeutbetalinger. Likeledes må distribusjon av små og store datamengder fra EDAG til etatene understøttes. Krav til løsninger for dette utredes gjennom arbeidet med prosjektstyringsunderlaget.

9.4.8 Administrative konsekvenser for de kommunale skatteoppkreverne

Skatteoppkrevers oppgaver vil bli sterkt berørt av EDAG. På skatteområdet har skatteoppkrever i dag ansvar for:

1. Registrering av nye arbeidsgivere
2. Veiledning overfor arbeidsgivere, samt arbeidsgiverkontroll
3. Mottak og behandling av terminoppgaver og lønns- og trekkoppgaver på papir
4. Oppfølging av manglende levering av oppgaver
5. Betaling, regnskap og oppgjør til skattekreditorene
6. Innfordring ved manglende betaling.

Alle disse oppgavene vil bli berørt ved innføring av EDAG. Punkt 2, 3 og 4 over vil være de som endrer seg mest ved EDAG.

En kritisk forutsetning for innføring av EDAG er at de nye oppgavene i det store og hele leveres maskinelt, og at mengden av avvik i maskinelle oppgaver holdes på et lavt nivå, og at det er gode rutiner for avvikshåndtering.

Skatteoppkrevernes oppgaver knyttet til dagens mottak og behandling av terminoppgaver hver annen måned og de årlige lønns- og trekkoppgaver vil bortfalle. Oppfølging av innlevering av EDAG-oppgaver vil være oppgave som går kontinuerlig gjennom året. Omfanget av denne oppgaven vil være avhengig av mengden av avvik i leveransene fra arbeidsgivere, som må behandles manuelt.

Avstemming av innbetalinger opp mot oppgaver vil i prinsippet bli som før, men med den forskjell at det blir flere oppgaver pr. betalingstermin å avstemme. Dog jf. kapittel 9.4.3 forventes ikke dette å innebære noe særlig endret belastning.

Det forutsettes etablert et sentralt mottak av oppgaver basert på Altinn, med automatiserte rutiner i EDAG for purring og eventuelt første nivå av sanksjonering i samspill med rutiner hos skatteoppkreverne. I planen for et hovedprosjekt vil forprosjektet komme tilbake til hvordan forutsetningene på dette området best kan ivaretas, noe som igjen vil gi grunnlag for en nærmere vurdering av virkninger også for de kommunale skatteoppkrever.

9.4.9 Administrative konsekvenser for Skatteetaten

Skatteetaten foreslår å få ansvar for en ny fellesfunksjon for EDAG som beskrevet ovenfor i 9.4.5. Behovet for systemer for å ivareta disse fellesfunksjonene er beskrevet i kapittel 9.7.

Drift og vedlikehold av disse systemene vil gi varige konsekvenser ut over utviklingsperioden. Oppgaver knyttet til håndtering av dagens oppgaver fra arbeidsgivere på skatteområdet vil utgå.

Ut over fellessystemene må Skatteetaten tilpasse rutiner og systemene på de områder der en skal benytte informasjon mottatt gjennom EDAG. Dette gjelder i hovedsak:

- System for skatteinnkreving (SOFIE), må tilpasses med hensyn til register over arbeidsgivere, mottak og behandling av oppgaveinformasjon, automatisk behandling av betaling knyttet til EDAG-oppgaver, samt rutiner for fordeling av skatteinnngang og skatteoppgjør.
- System for produksjon og behandling av selvangivelser (SL-systemet) må tilpasses til informasjon mottatt gjennom EDAG.
- System for elektronisk skattekort er forutsatt innført i forkant av EDAG. Dette må integreres mot EDAG. Tilsvarende gjelder rutinene for søknad om endret skattekort.
- Portaltjenester for arbeidsgivere og inntektsmottakere må tilpasses informasjon innhentet gjennom EDAG.

Avklaring av omfanget av disse endringene er inkludert i det arbeidet som går på estimering av kostnader og varige virkninger av overgangen. Resultatet av dette arbeidet vil presenteres i en samlet prosjektplan for innføring av EDAG i løpet av første halvår 2011.

9.4.10 Oppsummering konsekvenser på skatte- og avgiftsområdet

Skatteområdet er et begrep som favner de kommunale skatteoppkreverne, Skattedirektoratet og skattekontorene. I sum anskueliggjør vi konsekvensene for disse enhetene, som en følge av EDAG i tabellen under:

Effekter	Størrelse	Kommentar
Bedre grunnlag for arbeidsgiveravgift, forskuddstrekk og likning samt kontrollvirksomhet	+++	På grunn av bedring i punktene 1-3 under
1. Hyppigere rapportering	+++	Mer oppdatert informasjon ved at arbeidsgivere skal levere minst en gang pr. måned, samt kan få fortløpende tilbakemelding på avvik, og foreta umiddelbare korrigeringer.
2. Økt datakvalitet	+++	Hyppig og hendelsesbasert innrapportering vil bidra til at informasjonen kvalitetssikres ved rapporteringstidspunkt og dermed gir løpende høyere korrekthet i data
3. Mer informasjon	++	Vesentlig styrket kontrollgrunnlag i bredere datagrunnlag ved minst månedlig rapportering i tillegg til pkt. 1 og pkt.2.
Enhetlig og mer korrekt arbeidsgiveravgiftsberegning	++	Utvidet maskinell beregning , tilbudt som tjeneste fra Skattedirektoratet
Økt etterlevelse	+	Innrapporteringspliktige vil ha et løpende eierskap til innholdet i EDAG oppgavene og dette ventes dermed å stimulere til økt etterlevelse. Likeledes forventes inntektsmottakeres økte innsyn å bidra til økt etterlevelse.
Riktigere proveny	+	Alle ovenstående punkter vil bidra til et riktigere proveny
Forvaltningskostnader	-/+	Et betydelig økt rapporteringsvolum ved EDAG vil isolert medføre noe økt systemkostnad for mottak. Sanering av gamle etatssystemer til fordel for EDAG, vil derimot medføre lavere systemforvaltningskostnad . Veilednings- og brukerstøtteapparat vil få en jevnt fordelt belastning over hele året, og vurderes samlet å bli rimeligere ved en konsolidert rapporteringsordning som EDAG.
Økt byrde på grunn av fellesfunksjoner	-	Drift av EDAG fellesfunksjoner som et forvaltnings, koordinerings- og kvalitetssikringsledd for etatene vil medføre økt arbeidsbyrde for skatteområdet, selv om det samlet sett ligger synergier for etatene som helhet i å samle disse oppgavene ett sted
Tilpasning til regelendringer	-	Implementering av regelendringer med EDAG, som er basert på samspill mellom IKT-systemer både på arbeidsgiversiden og hos myndighetene, fordrer lenger tid fra beslutning til iverksettelse, enn papirbasert løsning. Reglene må utformes slik at de kan understøttes av IKT-systemer.

Tabell 9-2: Oppsummering av konsekvenser innen skatteområdet

9.5 Konsekvenser for NAV

9.5.1 Konsekvenser for NAVs tjenester

NAV vil kunne benytte inntektsopplysninger fra EDAG uten at dette medfører materielle endringer i den enkeltes ytelser. Innføring av EDAG ventes å gi økt kvalitet i de data som legges til grunn for NAVs tjenester, og noen av dagens feilutbetalinger vil bli eliminert.

Virkninger for ressursforbruk i NAV vil til dels avhenge av hvor ofte det vil vise seg behov for å innhente tilleggsopplysninger ut over de som mottas gjennom EDAG ved behandling av stønadssaker. I disse sakene vil gevinstene først og fremst være av kvalitativ karakter ved at opplysninger som benyttes i fagsystemene hentes direkte fra kildesystemet, og at dette blir sporbart.

I tabellen nedenfor er en kvalitativ vurdering av noen sentrale områder for NAV:

Effekter	Størrelse	Kommentar
En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning		
• Eliminerer dagens kontroll av inntektsopplysninger mot lønns og trekkoppgaver	+	På grunn av at opplysningene er de samme som legges til grunn for beskatning.
• Redusert tidsbruk til purring på inntektsopplysninger	++	På grunn av at opplysningene rapporteres inn jevnlig.
• Legger grunnlaget for automatisering av saksbehandling i nye IT-systemer som utvikles	+++	Grunnlag for beregning er tilgjengelig i maskinlesbar form.
Rett tjeneste og stønad til rett tid		
• Bedre kvalitet i AA-registeret	+++	Aa-registeret får større kompletthet fordi innrapporteringen knyttes sammen med innrapportering av lønn. På grunn av oftere innsending av opplysninger vil de bli mer aktuelle og opplysninger som arbeidstid blir mer oppdaterte .
• Raskere saksbehandling av krav om sykepengen, foreldrepenger mv,	++	Opplysningene om inntekter vil være tilgjengelige når et krav foreligger.
God service tilpasset brukernes forutsetninger og behov		
• Rutiner for innsending blir bedre tilpasset arbeidsgivernes rutiner	+	Fordi innrapporteringen er knyttet opp til lønnskjøringene.
Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad	0	
Et velfungerende arbeidsmarked	0	

Tabell 9-3: Kvalitative effekter innen arbeids- og velferdsområdet

9.5.1.1 Aa-registeret

Innholdet i Aa-registeret blir i utgangspunktet ikke endret som følge av omleggingen. Den økte hyppigheten i informasjonstilgang og samordning i innrapportering mellom NAV, Skatteetaten og Statistisk sentralbyrå vil gjøre kvaliteten i registeret bedre. Konkret vil dette gjelde:

- Kompletthet
- Kvalitet i innhold

Komplettheten vil øke som følge av at man får opplysninger om arbeidsforholdet hver gang det utbetales lønn, og således vil det tidligere kunne fanges opp arbeidsforhold som er unnlatt eller ikke meldt til Aa-registeret. I tillegg vil problemene rundt arbeidsforhold som skulle vært utmeldt bli borte.

9.5.1.2 NAVs ytelser

Grunnlaget for fastsettelse av sykepenger, foreldrepenger, svangerskapspenger, pleie- og opplæringspenger og omsorgspenger vil få økt kvalitet. Den økte kvaliteten vil gi seg utslag i at lønnsgrunnlaget er det samme som legges til grunn for beskatning, og sammensetningen av lønnsartene vil være lik uavhengig av hvilken arbeidsgiver man har.

I dag fastsettes sykepengegrunnlaget ved at arbeidsgiver setter sammen lønnsartene til et sykepengegrunnlag for en angitt beregningsperiode. Sammensetningen av lønnsarter vil nå skje i regi av NAV på bakgrunn av EDAG-oppgaven, mens beregningsperioden vil fastsettes av NAV på bakgrunn av tilleggsopplysninger om lovlig fravær uten lønn, som blir rapportert ved hvert sykepengetilfelle.

Det er avdekket variasjoner i hvordan sykepengegrunnlaget fremkommer i dag, og dette blir nå ikke lenger opp til den enkelte arbeidsgiver å fastsette. Behovet for sammenligning med lønnsopplysninger gitt til Skatteetaten i ettertid vil også falle bort.

Oppdages det store avvik blir det i dag etterbetalt eller krevd tilbake det feilaktige beløpet. Det antas at en god del av disse tilfellene vil kunne hindres ved bruk av opplysningene i EDAG-oppgaven.

Oversikt over omfanget av ytelser	Mottakere	Utgifter (MNOK)
Foreldrepenger	97 653	13 850,3
Svangerskapspenger	2 977	208,9
Sykepenger	490 899	33 882,1
Opplæringspenger	3 704	53,0
Pleiepenger	7 628	499,8
Omsorgspenger	1 846	16,6
SUM	604 707	48 510,7

Kilder: Regnskapstall for 2009, Sykepengestatistikk for 2009 og NAV.no

Tabell 9-4: Oversikt over omfanget av ytelser som er berørt, 2009

Omfanget av utbetalinger er vist i tabell 9-4. I forbindelse med sykepenger, foreldrepenger og svangerskapspenger ble det fattet vedtak med krav om tilbakebetaling på om lag 52 millioner kroner for 1936 saker i 2009. Dette utgjør ca 0,11 prosent av stønadsutbetalingene.

Innføring av EDAG vil gi følgende effekter for NAVs ytelser:

- Oppdaterte og verifiserbare inntektsopplysninger fra SKD på sykmeldingstidspunktet (1 dag mangler vi opplysninger for perioden mellom siste utlagte ligning og sykmeldingstidspunktet, dvs. inntil 1 1/2 år).
- Oppdaterte og verifiserbare inntektsopplysninger er en viktig forutsetning for å sikre rett ytelse til rett person - og unngå feilutbetalinger.
- NAV slipper å måtte vente på at arbeidsgiver skal sende inn inntektsskjema, kan gi raskere saksbehandling.
- EDAG-oppgaven med lønnsopplysninger, kombinert med en ny oppgave med supplerende opplysninger om arbeidsgiverperiode, forskuttering utover arbeids-giverperioden, avtalt permisjon, avtalt ferie, osv - vil gi NAV de samme opplysningene som NAV i dag får på papirbaserte inntektsskjema NAV 08-30.01.
- De sakene hvor det mangler oppdaterte inntektsopplysninger, vil være et faresignal mht om det foreligger et reelt arbeidsforhold og reelt tap av pensjonsgivende inntekt - og kan derfor plukkes ut for ytterligere oppfølging mht om det foreligger rett til sykepenge. Viktig forutsetning for å sikre rett ytelse til rett person - og unngå feilutbetalinger.

9.5.2 Administrative konsekvenser

Innføring av EDAG vil kreve investeringer i IKT og økte drifts- og forvaltningskostnader til IKT-løsninger. Utover dette vil det være innføringsaktiviteter knyttet til omorganisering internt i NAV og informasjon til publikum.

Kostnadene ved tilpasning av NAVs systemer og innføringsaktiviteter i NAV som følge av EDAG er under utarbeidelse og vil foreligge når gjennomføringsplan er utarbeidet. Endringene som er nødvendige er beskrevet her på et overordnet nivå.

9.5.2.1 Endringer i IKT-systemer for Aa-registeret

For å kunne benytte opplysningene fra EDAG i Aa-registeret må det lages systemstøtte for dette. Denne kan lages slik at man konverterer EDAG-oppgaver til innmeldinger, utmeldinger eller endringsmeldinger til Aa-registeret. Etter hver måned sammenlignes hver arbeidsgiver med Aa-registeret for kvalitetssikring og danning av ytterligere meldinger.

Det legges opp til at en evt. sammenslåing av ordinært Aa-register og maritimt Aa-register vil skje i forkant av innføringen av EDAG. En teknisk oppgradering av Aa-registeret i regi av et moderniseringsprogram for IKT i NAV må skje før EDAG innføres eller minst et år etter at EDAG innføres for å sikre stabilitet i Aa-registeret.

Eksisterende innrapporteringsrutiner (Aa-melding og innsending fra lønns- og personalsystem) avvikles når arbeidsgiverne går over til EDAG.

Arbeidsgruppen foreslår samtidig overgang av alle arbeidsgivere til EDAG. For Aa-registeret del vil det alternativt også være mulig med en gradvis migrering til EDAG pr. juridisk enhet, da det ikke er behov for samtidig overgang ved et spesifikt tidspunkt.

9.5.2.2 Endringer i IKT-system for innhenting av inntektsgrunnlag

Det må lages en IKT-tjeneste som henter inn inntektsgrunnlaget for å journalføre og arkivere dette. Tjenesten må kunne kalles fra et system og returnere grunnlaget for presentasjon eller bruk i fagsystemet.

Det må lages systemstøtte for at dette kan vises på skjerm for registrering i fagsystem for bruk for ytelser som benytter gamle IKT-løsninger.

Nye IKT-løsninger bygges slik at grunnlaget kan leses direkte inn i fagsystemet.

9.5.2.3 Endringer i IKT-system for innsending av EDAG-oppgaver for stønadsutbetalinger

NAV som utbetaler av pensjoner og stønader inngår i EDAG sin definisjon av arbeidsgiver i forhold til innrapportering av utbetaling av oppgavepliktige ytelser. NAV vil være den største innsender av EDAG-oppgaver for stønadsutbetalingene.

NAVs IKT-systemer for utbetaling må omlegges slik at de sender EDAG-oppgaver for avsluttede perioder ved hver utbetaling i stedet for å sende etterskuddsvise oppgaver og felles årsoppgave etter årets slutt.

9.5.2.4 Endringer i NAVs lønns- og personalsystem

På lik linje med alle arbeidsgivere vil NAV måtte oppgradere sitt lønns- og personalsystem for å kunne sende inn EDAG-oppgaver. NAV har et tilnærmet standard system for utbetaling av lønn, og det antas at systemleverandøren vil utarbeide en felles oppgradering for dette.

9.5.2.5 Behov for endringer i organisering og oppgaver

Innrapportering til Aa-registeret foregår i dag elektronisk for 85 prosent av alle arbeidsforhold gjennom henholdsvis Aa-melding og innsending fra lønns- og personalsystem. Det er ca. 4,7 mill. endringsmeldinger pr. år. I denne forbindelse er det etablert et kundesenter som tar i mot tekniske og andre henvendelser i forbindelse med innsending av opplysningene. Det er også etablert funksjoner for å følge opp og gi tilbakemeldinger om eller korrigere opplysninger som er feil eller mangelfulle.

Det legges til grunn at det fortsatt vil være behov for tilsvarende oppfølging også etter at EDAG er innført. For at EDAG skal fremstå som en helhetlig ordning for arbeidsgiverne må man samordne innsatsen slik at arbeid med tilbakemeldinger og støtte fremstår som felles for etatene selv om arbeidet utføres i hver etat. Behovet for teknisk brukerstøtte vil nok etter hvert avta noe og kunne løses felles for EDAG og ikke separat som i dag. Totalt sett vil ikke EDAG kreve endret bemanning for NAV i håndtering av opplysninger til Aa-registeret, selv om det blir endringer i hvordan oppgavene utføres.

9.5.2.6 Behov for endringer i informasjonsmateriell, rutiner og blanketter.

Det må etableres en ny fellesblankett som skal overta for de opplysningene i NAVs inntektsskjema som ikke er naturlig å be om ved hver lønnsutbetaling, samt omfatte opplysninger fra flere andre blanketter med tilgrensende informasjon. Informasjonsmateriell (nettsider og brosjyrer) må justeres i forhold til de nye rutinene. Gamle blanketter må fases ut.

9.5.3 Muligheter som åpner seg ved EDAG

Gjennom EDAG legges det til rette for at grunnlagsdata for fastsettelse av ytelser foreligger elektronisk og kan benyttes inn i regelmotorer i IKT-systemer for å få til en større grad av automatisert saksbehandling.

Opplysningene som arbeidstaker har tilgjengelig vil også senere kunne benyttes som grunnlag for selvbetjeningsløsninger for eksempel ved egen fastsettelse av barnebidrag og ved løsninger for å beregne hva man har krav på av ytelser. Dette betyr at man i disse løsningene

som i bidragsveilederen og foreldrepengeveilederen kan hente inn opplysninger fra EDAG i stedet for å finne dem frem i egne notater og taste inn i veilederen.

9.6 Konsekvenser for SSB

9.6.1 Sluttprodukter når EDAG er i produksjon

En komplett liste over nye statistikkprodukter ved bruk av EDAG vil ikke foreligge før EDAG har vært i produksjon i en periode, fordi SSB er avhengig av god kvalitet på variablene til statistikkproduktene.

9.6.1.1 Generelt

EDAG vil gi bedre oppdatering og bedre kvalitet for enheter, sammenhengen mellom enheter som foretak og bedrifter, egenskaper og knytningen mellom ansatte og bedrifter. Mer og bedre informasjon til trekkerammer og utvalgsavgrensninger både på bedrifts-, person- og husholdningsnivå.

Bedre kvalitet Hyppigere data Fulltelling Nye variable Nye statistikkprodukter Sammenheng mellom lønn og sysselsetting Bedre metadata

Boks 9-1: Overordnede konsekvenser av EDAG for statistikken(e)

9.6.1.2 Lønnsstatistikk

Gjennom månedlig rapportering vil vi ha mange flere punkter med månedslønn for å bestemme årslønna (årsfortjenesten) uti fra, og dermed reduserer vi usikkerheten i beregninger av årslønn.

Det kan åpne seg opp muligheter for ny statistikk, men SSB vil ha fokus på å sikre den informasjonen de trenger til å lage statistikk for våre sentrale kunder som partene i arbeidslivet, Eurostat og Nasjonalregnskapet.

Månedslønn (månedsførtjenesten) er sentralt i lønnsstatistikken. Alle parter i arbeidslivet samt forordningen i Eurostat om Structure of Earnings krever en månedslønn for en representativ måned. SSBs hovedformål vil være å utarbeide representative lønnssetninger i form av månedslønn for ulike grupper ansatte i økonomien (etter yrker, utdanning, alder etc. i ulike områder som næring og geografi). I tillegg til nivået på månedslønna i en representativ måned for disse kjennetegnene, er endringen i månedslønn fra en tilsvarende måned året før et sentralt underliggende mål.

9.6.1.3 Registerbasert sysselsettingsstatistikk

Nedenfor nevnes mulige sluttprodukter gitt at kvaliteten på data fra EDAG blir rimelig god. Der man får kvalitetsproblemer må hyppighet og produksjonstid vurderes nærmere.

Månedlig. Hovedtall for lønnstakere. Lønnstakere kan representeres som personer, jobber og heltidsekvivalenter ("årsverk"). De kan fordeles på næring, sektor og fylke. Hvis kvaliteten

blir ok, kan det også være aktuelt etter hvert å gi tall for overtid. Kjønn og alder vil også være aktuelt.

Kvartalsvis ser man for seg en utvidet publisering hvor det gis mer detaljerte fordelinger enn det som lages månedlig, for eksempel tall på kommunenivå. Det kan også gis fordeling på flere variable som for eksempel yrke, innvandrersstatus. Videre kan det bli aktuelt med tall for strømmer inn og ut av lønnstakerstatus.

Årlig vil det kobles til selvstendig næringsdrivende for å få tall for alle sysselsatte. Data om fullført utdanning oppdateres bare en gang pr år og det må vurderes nærmere om lønnstakers fordeling etter utdanning bare skal publiseres årlig.

9.6.1.4 Ikke kvantifiserbare effekter

Boks 2 gir en skjematisk oppsummering av betydning av EDAG for statistikkproduktene som bruker lønn og sysselsetting. Med boks 2 som utgangspunkt har SSB satt opp de ikke-kvantifiserbare effektene av EDAG for statistikkproduktene i tabellen under:

Effekter	Størrelse	Kommentar
Økt kvalitet i statistikkproduktene	+++	På grunn av bedring i punktene 1-5 under
1. Relevant	+++	Hyppigere data. Mer oppdatert informasjon ved at arbeidsgivere skal levere minst en gang pr. måned. I tillegg er det fulltelling .
2. Nøyaktig Bedre populasjon Bedre trekkeramme	++	Bedre populasjon (pga økt hyppighet og fulltelling). Vil gi bedre grunnlag for populasjonsarbeidet i SSB; bedre kvalitet i bedriftsinndeling gjennom en mer systematisk oppdatering. Bedre grunnlag for å avgjøre aktivitet i virksomhetene bl.a. gjennom konsistens i lønns- og ansattedata. Bedre utvalgstreking og bedre etterstratifisering i utvalgsundersøkelser vil gi bedre standardavvik for eksempel i Arbeidskraftundersøkelsen.
3. Aktuell og punktlig	+	Mindre feilregistrering , på grunn av økt bruk av f. eks Enhetsregisteret ved innrapportering og kontroll. Et annet eksempel er ugyldige d-nummer i Aa-registeret.
4. Sammenliknbar og sammenhengende	+++	Lønns- og ansattedata samordnet. Mindre datavalidering. Slipper oppdatering av registre mot hverandre, med utfordringer som populasjon, innhold og tid.
5. Tilgjengelig og klar (dokumentert); bedre metadata	+++	Definisjoner av dataene som utveksles blir mer harmoniserte, med hensyn på innhold, struktur, format og tidsangivelse. Mer standardisering, samordning og forenkling av datadefinisjoner på grunn av omforent informasjonsbehov (informasjonsmodellen) til EDAG basert på harmonisering og standardisering av dagens informasjonsbehov hos de ulike etatene.
Samordning av arbeidsprosesser i SSB	++	Spesielt samordning og standardisering innen datamottak og datarevisjon. Endret arbeidsmengde og endrede arbeidsprosesser
Nye statistikkprodukter	++	På grunn av økt hyppighet, fulltelling og nye variable
Mer gjenbruk	+	For eksempel mer bruk av lønn/sysselsetting fra EDAG i strukturstatistikken enn skjema
Brudd i statistikkene	-	Det vil bli endringer i rapportering og dermed brudd i statistikkene
Feilregistrering	-	Mer feilregistrering i en overgangsperiode pga ny innrapportering og mer komplekst system

Tabell 9-4: Generelle effekter av EDAG for SSBs produkter sammenlignet med dagens innsamling og klargjøring av statistikkene vedrørende lønn og sysselsetting.

9.6.2 Administrative konsekvenser - kvantifiserbare effekter

9.6.2.1 Gevinster - sentrale endringer med EDAG for SSB

Nyttevirkninger er positive effekter (gevinster) som forventes å følge av et tiltak som iverksettes. I kartlegging av gevinstene ved EDAG har vi splittet statistikkproduktene; lønnsstatistikken og sysselsettingsstatistikken. Disse er igjen spesifisert etter virksomhetsmodellen.

Hvis vi ser bort fra de ikke-kvantifiserbare effektene som er vist i tabell 9-4 er den største gevinsten ved innføring av EDAG på innsamling av lønnsstatistikken (5 millioner kroner i 2014). Det vil selv med EDAG være ressurser som må brukes til planlegging, klargjøring, analyse og formidling. Det kan være muligheter for innsparing av noen ressurser på klargjøring av statistikk ved noen fellesrutiner for kontroller. SSB forventer ikke mindre kontroller enn i dag, siden noen kontroller vil fortsette (for eksempel bedriftsoppdeling og fordeling av ansatte) og noen nye kontrollbehov vil trolig dukke opp.

9.6.2.2 Kostnader

Innføring av EDAG, som vil innebære innføring av nytt datamottak og nye arbeidsprosesser rundt produksjon av statistikk, vil nødvendigvis innebære kostnadsvirkninger for SSB. Vi vil få både en gangs investeringskostnader og varige driftskostnader som følge av EDAG. På den annen side er også gevinstområder identifisert. Samlede konsekvenser for SSB vil bli inkludert i samlet prosjektplan for innføring av EDAG i løpet av første halvår 2011.

9.7 Prosjektgjennomføring og etablering av felles funksjoner

Hver av etatene har beskrevet konsekvenser for sine eksterne tjenester og interne forhold i kapitlene 9.4– 9.6. I dette kapitlet gis en foreløpig beskrivelse av konsekvenser av forslaget som følge av prosjektgjennomføring og innføring med støtte det første året i produksjon.

Realisering av EDAG innebærer som nevnt både etablering av koordinerte organisatorisk nye tverretatlige funksjoner og systemløsninger sentralt for EDAG. Likeledes medfører EDAG noe sanering av dagens systemer for innhenting av oppgaver og flytting eller bortfall av arbeidsoppgaver. Dette vil kun i begrenset omfang få effekt første året med EDAG, fordi mottak og behandling av årsoppgaver for inntektsåret 2013 vil foregå som tidligere gjennom 2014, i tillegg til omstillingsaktivitetene og drift av EDAG i innføringsåret.

EDAG innebærer også planlagt integrasjon mot Altinn og etatene, med harmonisering i begrepsbruk, metadata mv. Det er også en del registerproblematikk både knyttet til bruken av Altinn og i selve EDAG, som berører Enhetsregisteret i tillegg til de etatsspesifikke registrene direkte berørt av EDAG. EDAG-prosjektet vil videre måtte spesifisere krav og gi støtte til lønssystemleverandørene, for tilpassing og test av systemer til EDAG.

EDAG vil kreve systemutvikling for felles systemfunksjoner i regi av Skattedirektoratet. Behov for tilpasning av eksisterende etatssystemer er kort omtalt under punktene om administrative konsekvenser for etatene. Utvikling av en felles løsning for håndtering av EDAG inkluderer funksjoner som:

- Web-tjenester og portaltjenester for arbeidsgiveres oppgavelevering via Altinn
- Rutiner for ajourhold av register over oppgavepliktige arbeidsgivere
- Mottak og lagring av EDAG-oppgaver
- Kvitteringer og eventuelle avviksmeldinger

- Rutiner knyttet til purring på manglende oppgave
- Sanksjoner ved manglende levering
- Distribusjonsløsning og integrasjon med alle tre etater
- Testmiljøer for integrasjonstester både for lønssystemer som levere data til EDAG og overfor etatssystemer som skal bruke informasjon fra EDAG.

Den nye felles løsningen er planlagt realisert som en del av Skattedirektoratets pågående modernisering av systemløsninger for innhenting av informasjon fra næringslivet. Ut over dette vil det kreves et opplæringsystem og utvikling/tilpasning av støttesystem for de funksjoner som skal understøtte selve EDAG-systemet og forestå veiledning og brukerstøtte primært overfor arbeidsgivere.

I kapittel 9.4.5 og etatenes respektive kapitler 9.4– 9.6 er nye rutiner i organisasjonene og for fellesfunksjonen beskrevet. En sentral endring er det koordinerte mottaksapparatet. Innføringen av EDAG innebærer et stort behov for løpende informasjon og for betydelige innføringsaktiviteter med et svært omfattende veiledningsbehov overfor arbeidsgivere, lønssentraler og regnskapsførere god tid i forkant. EDAG skal gi veiledning og forestå oppgavekontroll med utgangspunkt i den informasjon som skal gis eller er gitt i EDAG-oppgavene.

Overgang til EDAG fra starten av et nytt inntektsår vil i første del av innføringsperioden medføre en ekstraordinær belastning for alle involverte parter. Dette fordi vi vil ha siste år etter gammel ordning for foregående inntektsår med årsrapportering og avstemming, samtidig med at vi starter opp med EDAG, som vil innebære et stort behov for veiledning og oppfølging av avvik i nye oppgaver. Dette stiller krav til betydelige ressurser, omfattende forberedelser og godt samarbeid mellom skatteoppkreverne, Skatteetaten og alle de øvrige som berøres av endringene. Det vil bli en gradvis nedtrapping av utvidet støtte etter de første månedene etter oppstarten, men antas å ha varighet på inntil ett år.

Før innføring av eIndkomst i Danmark var andelen av arbeidsgivere som leverte elektroniske terminoppgaver ca. 80 prosent, noe lavere enn dagens andel for terminoppgaver i Norge. Skat Danmark var forberedt på å måtte ta imot oppgaver på papir fra inntil 10 prosent av arbeidsgiverne. Et år etter innføring mottok Skat Danmark papiroppgaver fra mindre enn 1 prosent av arbeidsgiverne og disse stod da for godt under 0,1 prosent av alle oppgaver.

For å oppnå et tilsvarende godt resultat i Norge må det etableres et godt samarbeid med leverandørene av lønssystemer slik at EDAG får god støtte i disse, og at det utvikles en portaltjeneste i Altinn for små arbeidsgivere som er attraktiv å bruke. Disse forutsetningene må være ivarett før EDAG kan tas i bruk. Det vil også være nødvendig å se på kommersielle sider med etablering av avtale med Altinn, med basis i de store volumene og med økt frekvens. Det vil bli en løpende forvaltningskostnad ved bruk av Altinn for EDAG.

På dette stadiet i prosjektet kan det ikke sies noe endelig om endring i løpende forvaltningskostnader samlet for de tre etatene, men vi antar at etatene samlet ikke vil få særlig endrede kostnader etter innføring av EDAG.

Første halvår 2011 vil detaljerte forutsetninger for alle aspekter ved realisering bli utarbeidet, og danne grunnlag for konkret gjennomføringsplan og budsjetter.

Samlet prosjektkostnad er foreløpig beregnet til ca. 430 millioner kroner inklusive estimatusikkerhet og gjennomføringsusikkerhet på 72 mill. kroner. Dette inkluderer utviklings- og innføringsaktiviteter, samt forvaltning første året. Deler av innføringsløpet forutsettes dekket ved omprioritering av ressurser fra de berørte områdene hos etatene, og er ikke inkludert i kostnadsestimatet. Sentrale kostnadsområder er:

- Utvikling av felles systemfunksjonalitet i EDAG og støttesystemer
- Utvikling og tilpasning av etatsspesifikke systemer til EDAG
- Innføringsaktiviteter rettet mot arbeidsgivere, regnskapsførere og lønssystemleverandører og andre interessenter
- Etatsinternt innføringsarbeid
- Veilednings- og informasjonsaktiviteter
- Etablering av EDAG fellesfunksjoner
- Temporært forsterket veilednings- og brukerstøtteapparat

Omleggingskostnader hos andre brukere av dagens LTO-oppgaver enn etatene vil komme i tillegg.

En så stor omlegging som dette er innebærer en risiko med mulig store konsekvenser. Det vil derfor bli prioritert å ta frem planverk og tiltak for både å unngå og eventuell håndtering av avvikssituasjoner. Etatene har samlet bred erfaring med tilnærmet tilsvarende innføringer. Arbeidsgruppen vil i tillegg studere nøye erfaringer fra andre land, særlig Danmark.

9.8 Vurdering av regelverksendringer og videre utredninger

I kapittel 6.8 er det identifisert noen områder for mulige regelverksendringer og i kapittel 6.9 forslag til noen områder for videre utredning. De mest sentrale av disse er områdene er:

- Naturalytelser (EKOM)
- Grunnlaget for arbeidsgiveravgift
- Refusjon av arbeidsgiveravgift knyttet til sykepenges
- Utleggstrekk

9.8.1 Grunnlag for fordelsbeskatning (EKOM)

EDAG har som grunnprinsipp hendelsesstyrt rapportering for avsluttede perioder. Regelverket for beregning av grunnlaget for fordelsbeskatning på EKOM-området er ikke i tråd med dette, samtidig som området berører et meget stort antall lønnstakere. Innføring av EDAG uten tilpasning av dette regelverket vil gi økt belastning for arbeidsgivere i forhold til i dag. Se nærmere om dette i kapittel 6.8.

Arbeidsgruppen har sett på mulige løsninger, men forslag til endringer i bestemmelsene og de skatteøkonomiske konsekvenser av slike endringer er ikke fullt utredet.

9.8.2 Grunnlaget for arbeidsgiveravgift

Arbeidsgruppen foreslår en harmonisering av regelverket for skatt og arbeidsgiveravgift slik at beløpsgrenser for arbeidsgiveravgift og skatteplikt samordnes jf. kapittel 6.8 og 6.8.2. Uten en slik endring i de materielle skattereglene, vil EDAG innebære en økt belastning for arbeidsgiverne på dette området som ikke fører slike lønnsutbetalinger i lønssystemet.

9.8.3 Refusjon av arbeidsgiveravgift knyttet til sykepenges

EDAG foreslås med utvidet støtte til beregning av arbeidsgiveravgift jf. kapittel 6.3.2.5. Med samme prinsipielle begrunnelse ser arbeidsgruppen det som hensiktsmessig at etatene forestår beregning og automatisk refusjon av arbeidsgiveravgift i tilknytning til refusjon av sykepengekrav jf. kapittel 6.8.3.

EDAG gir grunnlag for en forenkling for arbeidsgiverne på dette området. Dette vil samtidig sikre enhetlig beregning for alle arbeidsgivere. Det vil ikke ha virkninger for proveny ut over en mulig bedre etterlevelse av reglene som følge av økt sikkerhet for korrekt beregning.

9.8.4 Utleggstrekk gjennom skattekortet

EDAG-oppgaven kombinert med elektronisk skattekort, åpner mulighet for å innføre en ny ordning for gjennomføring av utleggstrekk jf. kapittel 6.9.1.

Ut fra de erfaringer som er gjort i Danmark synes en slik rutine å kunne gi betydelige gevinster både for arbeidsgivere, innkreivingsmyndigheter og kreditorer. Ordningen vil etter arbeidsgruppens vurdering gi en viktig styrking av inntektsmottakers personvern. Ordningen vil innebære at arbeidsgiver ikke lenger vil få innsikt i hvilken namsmann som har ilagt trekket eller hvem som er kreditor.

PwCs utredning av virkninger for arbeidsgivere bekrefter at en eventuell slik rutine vil kunne gi betydelig gevinst for norske arbeidsgivere. En slik ordning må imidlertid omfatte alle namsmyndigheter for å være effektiv. I de intervjuene PwC gjennomførte ble det utelukkende oppfattet som positivt at arbeidsgiverne ikke lenger vil være direkte involvert i oppfølgingen av ansattes eventuelle gjeldsforhold. Mange lønnsmedarbeidere opplever det som ubehagelig å få innsyn i noe de oppfatter som sine kollegers privatsfære.

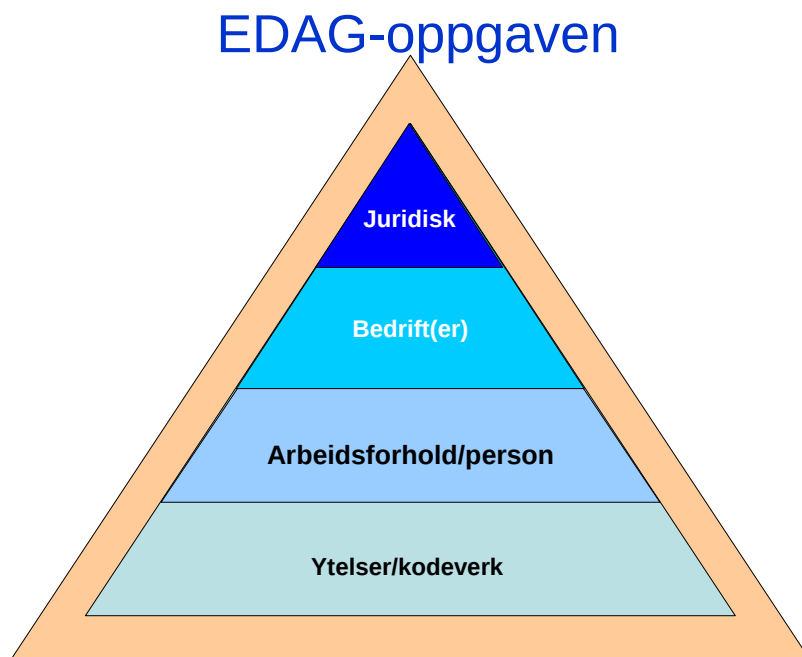
Arbeidsgruppen har vært i kontakt med representanter for alle kategorier av norske namsmenn, og samtlige synes å være positive til utvikling av en slik ordning.

Arbeidsgruppen anbefaler at ordningen utredes nærmere, dog med sikte på en innføring etter selve overgangen til EDAG. Dette for å redusere omfang av endringer og omfang av risiko ved selve overgangen, men også for å kunne holde den skisserte framdriftsplanen for innføring av EDAG.

Vedlegg 1: Struktur og innhold i EDAG-oppgaven

EDAG-oppgaven er ett sett med opplysninger om lønns- og ansettelsesforhold for en bestemt arbeidsgiver. Oppgaven inneholder opplysninger om mottakere av lønn og andre ytelser fra vedkommende arbeidsgiver, samt opplysninger om ytelsene. En oppgave kan omfatte flere underenheter (bedrifter) tilhørende samme arbeidsgiver.

En EDAG-oppgave inneholder opplysninger på fire nivåer:



”Arbeidsgiver/
juridisk”:

Denne delen av oppgaven inneholder informasjon om arbeidsgiver:

- Identifisering av arbeidsgiver - organisasjonsnummer
- Rapporteringsperiode
- Arbeidsgiveravgiftsgrunnlag som ikke er spesifisert pr person
- Beregningsmåte for arbeidsgiveravgift

”Bedrift(er)”

Denne delen inneholder informasjon om de bedrifter (underenheter) arbeidsgiveren har ansatte i, tilsvarende den informasjon om bedriftstilknytning som i dag gis til Aa-registeret. Mange arbeidsgivere har bare en bedrift. I disse tilfellene er opplysningene om arbeidsgiver på nivå ”Juridisk” og ”Bedrift” sammenfallende.

”Arbeidsforhold/
person”

Denne delen av oppgaven identifiserer for hver bedrift de enkelte ansatte ved bedriften for den aktuelle rapportperioden. Om samme person har arbeidsforhold i flere bedrifter hos samme arbeidsgiver, skal EDAG-oppgaven gi ett sett med opplysninger om ansettelsesforhold og ytelser ved hver av bedriftene.

Opplysninger som skal gis for hver person:

- Identifisering av personen
- Dato for ansettelsesforholdet
- Opplysninger om ansettelsesforholdet
- Lønnsperiode
- Opplysninger for beregning av arbeidsgiveravgift
- Gjennomført forskuddstrekk

”Ytelser/kodeverk” Inneholder informasjon som er repeterende for hver inntektsmottaker:

- Kontantytelser
- Naturalytelser

Opplysningene vil bli strukturert i et kodeverk (lignende dagens LTO-koder). For hver inntektsmottaker må aktuelle beløp med tilhørende EDAG-kode oppgis.

Oppbygningen av EDAG-oppgaven kan også beskrives på følgende måte:

Opplysningene om en inntektsmottaker oppgis på nivåene ”Arbeidsforhold /person” og ”Ytelser/kodeverk”. Dette gjentas for hver inntektsmottaker.

Deretter sorteres opplysningene om inntektsmottakerne i bunker, en bunke for hver underenhet. For hver bunke med inntektsmottakere legges opplysningene om arbeidsgiver på nivået ”Bedrift”. Dette innebærer at en inntektsmottaker som er ansatt i flere underenheter hos samme arbeidsgiver vil ha flere sett med opplysninger – ett sett i hver ”bedriftsbunke” vedkommende har et arbeidsforhold i.

Alle ”bedriftsbunkene” samles i en ny bunke, og på toppen av denne legges opplysningene om arbeidsgiver på nivået ”Juridisk”. I mange tilfeller vil opplysningene på nivåene ”Juridisk” og ”Bedrift” være sammenfallende, dvs. at ”Bedrift” arver opplysninger fra ”Juridisk”.

Alt det ovennevnte samles og merkes med hvem som har fylt ut og sendt inn EDAG oppgaven (regnskapsfører, hvilke lønnsprogram osv.).

Opplysninger i EDAG vs. dagens skjema

EDAG erstatter flere av dagens ordninger. Nedenfor er en tabell som viser en overordnet sammenheng mellom dagens oppgaver og EDAG-oppgaven. Innholdet i dagens oppgaver finner vi igjen på de ulike nivåene i EDAG-oppgaven.

Dagens skjema	Nivå i EDAG "Juridisk"	Nivå i EDAG "Bedrift"	Nivå i EDAG "Arbeidsforhold/person"	Nivå i EDAG "Ytelser/kodeverk"
Lønns- og Trekkopplysninger			Faste opplysninger om en ansatt.	Kodeverk (lignende dagens lønns- og trekkoppgavekoder)
RF-1015 Terminoppgave for arbeidsgiveravg. og forskuddstrekk	Opplysninger om beregningsmåte for arbeidsgiveravg. og arbeidsgivers tilskudd/premier til kollektiv pensjonsordning	Opplysninger om beregningsmåte for arbeidsgiveravg. og arbeidsgivers tilskudd/premier til kollektiv pensjonsordning	Markering av om den ansatte kommer inn under spesielle regler for beregning av arbeidsgiveravg.	Grunnlag for arbeidsgiveravg. og sum forskuddstrekk kan aggregeres opp fra ytelser som er gitt på personnivå.
RF-1037				
Lønnsstatistikk RA-0500			Diverse informasjon om ansettelses forhold, eks: - Skift/turnus - Lønnstrinn - Avlønningstype osv. - Startdato og sluttdato for arbeidsforholdet. - Avtalt arbeidstid - Yrkeskode - Dato for lønnsendring	
Melding til Aa-registeret NAV 25-01.10				
Skjema for inntekts- og skatteopplysn.				Grunnlag for ytelser kan aggregeres opp fra ytelser som er gitt på personnivå.
NAV 08-30.1 og 08-30.05				

Vedlegg 2: Samlet lovforslag EDAG-lov

§ 1. Formål

Denne lov skal fremme effektiv innsamling og bruk av opplysninger om enkeltpersoners inntekts- og arbeidsforhold og skattetrekkopplysninger, når det gjelder

- a. utligning av skatt etter skatte- og avgiftslovgivningen,
- b. beregning av trygdeavgift og arbeidsgiveravgift etter folketrygdlovgivningen,
- c. beregning av korttidsytelser etter folketrygdlovgivningen,
- d. vedlikehold av arbeidstakerregisteret i henhold til folketrygdlovgivningen og
- e. produksjon av statistikk etter statistikklovgivningen.

§ 2. Hvem skal levere oppgave

Oppgavepliktig etter denne lov er den som

- a. er pliktig til ukrevet å levere oppgave over ytelser etter ligningsloven § 6-2 og opplysninger om arbeidsforhold etter folketrygdloven § 25-1,
- b. etter skattebetalingsloven § 5-4 skal foreta forskuddstrekk i ytelse,
- c. skal beregne arbeidsgiveravgift etter folketrygdloven § 24-3 første ledd eller
- d. skal levere oppgave etter ligningsloven § 6-13 nr. 3.

§ 3. Opplysninger som skal innrapporteres i EDAG-oppgaven

- 1) Oppgaven skal for hver enkelt inntektsmottaker omfatte opplysninger om
 - a) lønn og annen godtgjøring for arbeid mv.,
 - b) pensjon og trygdeytelser mv.,
 - c) enkelte typer næringsinntekter,
 - d) fradrag som er gjort ved lønnsutbetalingene, så som medlemsinnskudd til tjenstepensjonsordning og fradragsberettiget fagforeningskontingent mv. Det samme gjelder fagforeningskontingent som lønnstakeren legitimerer å ha betalt direkte til sin fagforening,
 - e) inntektsfradrag som gis ved ligningen, så som særskilt fradrag for sjøfolk mv.,
 - f) gjennomført forskuddstrekk,
 - g) arbeidstid mv. og
 - h) medlemskap i folketrygden.
- 2) Oppgaven skal inneholde følgende opplysninger om den som plikter å innrapportere etter § 2
 - a) utbetalingsdato for lønn,
 - b) beregningsmåte for arbeidsgiveravgift og
 - c) grunnlag for arbeidsgiveravgift ut over opplysninger nevnt i nr. 1.
- 3) Departementet kan i forskrift gi detaljert anvisning for hvilke opplysninger som skal innrapporteres, herunder fastsette skjema for innrapportering.

§ 4. Frist for levering av EDAG-oppgave

EDAG-oppgave skal leveres når det oppstår plikt til å foreta forskuddstrekk i en ytelse eller godtgjørelse. Rapportering skal skje samtidig med at forskuddstrekket gjennomføres etter skattebetalingsloven § 5-10 første ledd.

Innrapporteringspliktige som foretar uregelmessig utbetaling av forskuddstrekkpliktig ytelse eller godtgjørelse kan etter samtykke levere samlet oppgave innen utløpet av kalendermåneden.

Innrapporteringspliktige må gi oppgave til EDAG minimum en gang per kalendermåned. Det gis opplysninger selv om det i løpet av en kalendermåned ikke er utbetalt eller ytt fordel som nevnt i første og annet ledd.

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om fristen for å levere EDAG-oppgave.

§ 5. Hvor og hvordan oppgaven skal gis

EDAG-oppgave skal leveres til den mottakssentral Skattedirektoratet bestemmer.

Skattedirektoratet kan gi forskrift om vilkår for levering, herunder leveringsmåte og format.

§ 6. Ansvar for fellesfunksjoner og behandlingsansvar

Fellesfunksjoner knyttet til drift og forvaltning av EDAG-ordningen tillegges Skattedirektoratet.

Skattedirektoratet er behandlingsansvarlig i henhold til personopplysningsloven for behandling av personopplysninger i forbindelse med ivaretagelse av fellesfunksjoner etter første ledd. Den behandlingsansvarlige for fellesfunksjoner kan bare behandle personopplysningene i den utstrekning som er nødvendig for å ivareta fellesfunksjonene.

§ 7. Taushetsplikt for opplysninger samlet inn gjennom EDAG

Enhver som har eller har hatt verv, stilling eller oppdrag knyttet til ivaretagelse av fellesfunksjoner etter § 6, skal hindre at uvedkommende får adgang eller kjennskap til det han har fått vite om noens ansettelses-, lønns-, eller skattemessige forhold.

Taushetsplikten er ikke til hinder for at opplysninger utleveres til virksomheter som etter § 8 har lovlig tilgang til opplysninger samlet inn gjennom EDAG.

§ 8. Tilgang til EDAG-opplysninger

Arbeids- og velferdsetaten, Statistisk sentralbyrå Skattedirektoratet, skattekontorene og skatteoppkreverne skal ha elektronisk tilgang til opplysninger i EDAG. Opplysninger kan kun innhentes i den grad etaten har hjemmel i eller i medhold av lov til å innhente opplysningene.

Andre kan ikke gis tilgang til opplysninger fra EDAG.

Etater nevnt i første ledd må ha hjemmel i lov til videre behandling og senere utlevering av innhentede opplysninger.

Departementet kan gi nærmere forskrift om tilgang til EDAG-opplysninger.

§ 9. Inntektsmottakers rett til innsyn i egne opplysninger

Inntektsmottaker har innsynsrett i opplysninger om egne forhold som er blitt innsamlet gjennom EDAG. Departementet kan gi nærmere regler om innsynsretten.

Retten til innsyn etter første ledd begrenser ikke inntektsmottakers rett til innsyn etter andre regler.

§ 10. Tvangsmulkt ved ikke levert EDAG-oppgave

Den som ikke leverer EDAG-oppgave innen fristene i § 4, kan ilegges en daglig løpende tvangsmulkt frem til oppgaven leveres. Samlet tvangsmulkt kan ikke overstige en million kroner. Vedtak om mulkt er tvangsgrunnlag for utlegg.

Tvangsmulkten ilegges av Skattedirektoratet, eller det skattekontor Skattedirektoratet bestemmer.

Departementet kan i forskrift gi regler til utfylling og gjennomføring av denne bestemmelsen, herunder regler om når og hva som skal til for at en oppgave skal anses å være levert.

Tvangsmulkten kan helt eller delvis ettergis, dersom det blir gjort sannsynlig at forpliktelsen ikke er overholdt som følge av forhold utenfor den oppgavepliktiges kontroll eller dersom særlige rimelighetsgrunner tilsier det.

Vedtak om tvangsmulkt kan påklages til den skatteklagenemnd som departementet bestemmer. Klagefristen er tre uker fra melding om vedtaket ble sendt.

Tvangsmulkten tilfaller statskassen.

§ 11. Overtredelsesgebyr ved for sent levert EDAG-oppgave

Den som ikke leverte EDAG-oppgave innen fristene i § 4, kan ilegges et overtredelsesgebyr. Overtredelsesgebyret kan ikke overstige 15 000 kroner per oppgave. Vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

Overtredelsesgebyret ilegges av Skattedirektoratet, eller det skattekontor Skattedirektoratet bestemmer.

Departementet kan i forskrift gi regler til utfylling og gjennomføring av denne bestemmelsen, herunder regler om når og hva som skal til for at en oppgave skal anses å være levert.

Overtredelsesgebyret kan helt eller delvis ettergis, dersom det blir gjort sannsynlig at forpliktelsen ikke er overholdt som følge av forhold utenfor den oppgavepliktiges kontroll eller dersom særlige rimelighetsgrunner tilsier det.

Vedtak om overtredelsesgebyr kan påklages til den skatteklagenemnd som departementet bestemmer. Klagefristen er tre uker fra melding om vedtaket ble sendt. Overtredelsesgebyret tilfaller statskassen.