



Statistisk sentralbyrå
Statistics Norway

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8019 Dep.
0030 Oslo

Arbeids-	
Saksnr.:	200400118 34
Arkivnr.:	405 148-96
Avd.:	PA-155
U.off.:	

Administrerende direktør/
Director General

Kongens gt. 6
P.b. 8131 Dep.
NO-0033 Oslo
Tel.: +47-21 09 49 90
Fax: +47-21 09 49 98

Internet: www.ssb.no
E-post/E-mail: ssb@ssb.no

Oslo, 14.08.2006
Deres ref.: 200400118 , Vår ref.: 06/769-2
Saksbehandler: Helge Nome Næsheim
Seksjon for arbeidsmarkedsstatistikk

Høring av forslag til ny forskrift om meldeplikt til AA-registeret

Statistisk sentralbyrå (SSB) viser til høringsbrev mottatt 20. mars 2006.

SSB er en av hovedbrukerne av data fra AA-registeret. Registeret har siden det ble etablert i 1978 fått en økende bruk i SSBs statistikkproduksjon og anvendes i dag i en lang rekke av SSBs statistikker. AA-registeret knytter sammen populasjonen av bedrifter identifisert med organisasjonsnummer med populasjonen av arbeidstakere identifisert med fødselsnummer. Sentrale bruksområder for AA-registeret er:

- AA-registeret er hovedkilden for en rekke sysselsettingsstatistikker. Dette gjelder den generelle registerbaserte sysselsettingsstatistikken som anvendes både for regionale tall og som grunnlag for sysselsettingstall i næringsstatistikken
- Registeret er datagrunnlag for spesialstatistikker som årsverkstall for kommunesektoren (KOSTRA), sysselsettingstall for detaljerte utdanningsgrupper i helse-, omsorgs- og sosialsektoren, sysselsettingstall for innvandrere og sysselsettingstall for personer på korttidsopphold i Norge.
- AA-registeret er sentralt som kilde i sykefraværstatistikken
- Ved at AA-registeret er en tilnærmet totaltelling av lønnstakerforhold, er det velegnet til å individens overganger mellom arbeid og andre statuser som ulike trygdeordninger, registrert arbeidsledighet og utdanning. Data fra AA-registeret har derfor vært mye brukt f.eks. ved evaluering av IA-avtalen. Data fra AA-registeret erstatter spørsmål i mange undersøkelser som SSB gjennomfører. Det gjelder både undersøkelser med person og med bedrift eller foretak som enhet. Dette bidrar til at oppgaveplikten i samfunnet holdes nede.
- AA-registeret bidrar også til redusert oppgaveplikt ved at man bruker registeret til å lage mer effektive utvalg. Dette skjer på to måter. Ved at man bruker registeret i estimeringen trenger man et mindre utvalg for å nå et gitt standardavvik på estimatene. Man bruker også AA-registeret til å lage en mer målrettet populasjon for temaet som undersøkelsen skal belyse.
- Data fra AA-registeret brukes i en rekke leveranser av mikrodata som SSB gjør til forskere. Flere forskningsmiljøer er blitt store brukere av slike data. Det gjelder både miljøer som har arbeidsmarkedsanalyser som fokus, men også i miljøer der arbeidsmarkedsdata inngår som en interessant bakgrunnsvariabel f.eks. i forskning på helseområdet.

Denne sentrale funksjonen som registeret har i SSBs statistikkssystem, betyr at vi er svært opptatt av innholdet i og kvaliteten på registeret. Det går både på hvilke enheter og variable som inngår, definisjonen av disse, regler og sanksjonsmuligheter knyttet til meldingsgang og administrative rutiner for drift av registeret. SSB legger også stor vekt på at ulike offentlige registre skal samspille på en god måte for å holde oppgaveplikten i samfunnet så lav som mulig, samt for å sikre best mulig kvalitet på data. Forslaget til forskrifter berører flere av disse forholdene.

Arbeidet med å få fram foreliggende forslag til forskrifter har tatt mange år. En side ved dette er at de forarbeidende hvor SSB og andre instanser deltok i, ble avsluttet for flere år siden. Siden da har nye behov og muligheter dukket opp. Noen av disse kan det ta noe tid å få vurdert med hensyn til konsekvenser for forskriftene. SSB ønsker ikke at dette skal forsinke revisjon av forskriftene i denne runden, og anbefaler i stedet at man starter forberedelser til en ny revisjon. Ved siden av konkrete innspill til det foreliggende forslag, nevner vi likevel en del forhold som man kan måtte vente med til en ny runde med revisjon.

I forhold til potensialet for utnyttelse av de data som ligger i AA-registeret, er det særlig to forhold som ville ha kunnet gitt bedre utnyttelse ved en bedre kvalitet på dataene. Det ene er oppdelingen av arbeidsgivers produksjon av varer eller tjenester i ulike virksomheter og det andre er forsinkelser i meldingsgangen. Vi kommenterer først de deler av forskriften som er mest relevant for disse. Deretter har vi i nr. 3 en del kommentarer til andre sider ved utkastet til ny forskrift.

1. Bedre kvalitet på arbeidstakernes fordeling på arbeidsgivernes ulike virksomheter

I dagens forskrifter er det ikke klart nok hvilke krav som stilles til oppdeling av arbeidsgivere som har virksomheter liggende på ulike steder eller i ulike næringer. I forslaget til nye forskrifter synes dette langt på vei å bli ivare tatt ved at man i § 4 nr. 1 har fått en klar henvisning til at arbeidsgiver skal registrere hver enkelt virksomhet i henhold til hvordan SSB fastlegger at dette skal gjøres. Vi har imidlertid forslag til en noe annen formulering.

Forslag: Vi foreslår at ordet "foretas" i siste setning i første avsnitt i § 4. nr. 1 endres til "fastsettes". Setningen lyder da "Inndelingen av enheter i ulike virksomheter fastsettes av Statistisk sentralbyrå."

Begrunnelse: Vårt forslag er mer i samsvar med dagens praksis hvor SSB i en del tilfeller samarbeider med andre offentlige myndighet om gjennomføringen av de regler SSB fastlegger for inndeling av enheter.

Når det gjelder hvordan ansatte skal fordeles på den enkelte virksomhet, står det ikke noe eksplisitt om dette i forskriften, men i de fleste tilfeller vil dette være opplagt fordi de fleste arbeidstaker bare arbeider på én av virksomhetene. Men i de tilfeller den ansatte utfører arbeid på flere av virksomhetene er det ikke alltid så opplagt hvilken den ansatte skal knyttes til, eventuelt om han/hun skal knyttes til flere, og forskriftene gir ingen føringer. SSB og enheten for AA-registeret i NAV har avtalt å gå systematisk gjennom dette i høst. Det vil da vise seg om man kan løse dette bare ved veiledning knyttet til forskriftene, eller om man også ser behov å ha noe nevnt i forskriften.

2. Tiltak som reduserer forsinkelser i meldingsgangen

Forskriftene sier i dag at meldinger om inntak og opphør skal sendes fredag i uken etter at arbeidsforholdet har startet/sluttet. For de som sender melding elektronisk ved filoverføring har RTV gitt unntak ved at man bare behøver å sende melding månedlig. For denne gruppen er SSBs inntrykk at meldefristene i de aller fleste tilfeller blir overholdt. Det har imidlertid vært noen eksempler på at forsinkelsene har blitt uakseptable lange når det har oppstått problemer med tekniske løsninger eller som følge av omorganiseringer hos arbeidsgiver. For de som bruker annen form for meldingsmedium er ofte meldingsgangen betydelig dårligere. Det er relativt mange arbeidsgivere som bare sender melding når de mottar en årskontroll. I praksis betyr dette at SSB i dag i hovedsak bare produserer statistikk med ett referansetidsnr. i året (en uke i november) og med en produksjonstid på ca. 7 måneder, 4 av disse månedene er tid vi venter på at registeret skal bli relativt bra oppdatert på meldinger. Om meldingsgangen ble i tråd med forskriftene, ville vi kunne lage sysselsettingsstatistikk kvartalsvis og kanskje månedlig. Dette vil gi brukerne et vesentlig bedre tilbud av korttidsstatistikk. Arbeidskraftsundersøkelsene (AKU) gir i dag landstall for sysselsetting, men utvalgsusikkerheten er relativt stor på endringstall mellom to kvartal. Dessuten er det et stort behov for hyppigere statistikk på mer detaljert nivå enn det AKU kan gi, både regionalt og etter detaljert næring. Videre vil en bedre meldingsgang bety at det hyppigere kunne lages statistikk om overganger mellom ulike trygdeordninger og sysselsetting.

Det er flere tiltak som vil kunne bidra til en bedre meldingsgang. Vi går her bare mer detaljert inn på tiltak som berører forskriftene.

2.1 Øke andelen som sender meldinger ved filoverføring

Det beste tiltaket for å bedre meldingsgangen er etter vår vurdering å få flere arbeidsgivere til å sende meldinger ved filoverføring. Ett av virkemidlene for å oppnå dette er å gjøre det så enkelt som mulig å anvende denne rapporteringskanalen. Flere deler i forskriftene har betydning for dette.

- Vi støtter forslaget i forskriftens § 5 nr. 3 om at de som velger denne meldingskanalen (filoverføring), bare behøver å sende meldinger én gang per måned.
- Vi støtter forslaget i § 8 om at én årskontroll ikke er obligatorisk for disse, men at NAV kan avgjøre dette ut fra en vurdering av kvalitet.

Vi mener man bør utrede innretningen av årskontrollen også for de arbeidsgivere som sender melding på andre måter enn ved filoverføring. For arbeidsgivere som oppfyller den løpende meldeplikten, kan det synes å være unødvendig at både arbeidsgiver og NAV skal bruke ressurser på en årskontroll. En siling av arbeidsgivere ut fra kvalitet på løpende meldingsgang, forutsetter at NAV utvikler gode indikatorer for dette. En annen begrunnelse for årskontroll kan være at noen endringer bare skal meldes årlig. Dette kan i visse tilfeller sees på som en god løsning. Det fremgår ikke eksplisitt av forskriftene hvilke endringer i et arbeidsforhold som skal meldes løpende og eventuelt årlig. Det er mulig at hensyn til fleksibilitet tilsier at dette best kan gjøres ved veiledning til forskriftene.

- Siden arbeidsgiverne som rapporterer ved filoverføring baseres seg på data fra egne lønnskjøringer, bør også massen det skal sendes melding for ligge så nær opp til massen i lønnskjøringene som mulig. Vi vil derfor foreslå følgende:

Forslag: I § 5 nr. 2 er det gjort unntak for plikt til å sende inntaksmelding hvis arbeidsforholdet varer mindre enn sju dager eller innebærer mindre enn gjennomsnittlige 4 timers arbeid per uke. Vi foreslår at dette unntaket ikke gjøres for arbeidsgivere som sender melding ved filoverføring.

Begrunnelse: Unntaket var i sin tid ment å lette oppgaveplikten for arbeidsgiverne, og slik vil det fungere for den som fyller ut og sender melding manuelt. For de som produserer melding maskinelt, skaper det derimot merarbeid for arbeidsgiver. For SSBs statistikkproduksjon er det dessuten viktig å ha disse arbeidsforholdene med, siden de skal telle som sysselsatte i henhold til våre definisjoner. Det er svært få som har arbeidstid på under fire timer pr. uke, men et betydelig antall har ansettelser på mindre enn en uke. Om noen brukere av registeret ikke ønsker å ha med denne gruppen, kan de plukke dem vekk i etterhånd på grunnlag av opplysning om arbeidstimer pr uke og start- og stoppdato på arbeidsforholdet.

Forslag til vurdering. I § 5 nr. 2 står det at opphørsmelding skal sendes ved permisjoner/-permitteringer med eller uten lønn utover 14 dager. Vi foreslår at de som er på permisjon med lønn, i stedet meldes som "på lønnet permisjon".

Begrunnelse: I sysselsettingsstatistikken skal de regnes med som sysselsatte. Vi har forstått at bakgrunnen for at de skal meldes ut, er regler i sykepengeordningen. Et alternativ kunne være at de ikke meldes ut, men meldes som ute på permisjon. Et slikt system ble praktisert i en periode for en god del år siden, men kvaliteten ble for dårlig og man gikk bort fra det. Når man nå har fått et system med meldingsgang på maskinlesbart medium, vil vi tro at det vil gå vesentlig bedre. For arbeidsgiver vil vi anta at det vil oppleves som mer logisk at arbeidstakere som mottar lønn under permisjonen, ikke meldes som sluttet. Ordningen ville kreve at man endrer noe på registerinnhold og kravspesifikasjon for elektronisk meldingsgang. For arbeidsgivere med manuell meldingsgang, kunne man beholde dagens regler.

2.2 Effektive sanksjonstiltak

SSB mener det bør foreligge sanksjonsmuligheter som er effektive å bruke. Selv om man har tilrettelagt for en så enkel og beskjeden oppgaveplikt som mulig og har motivert arbeidsgiverne om betydningen av

dataene som samles inn, så er vår erfaring at det alltid vil være en del arbeidsgivere som ikke oppfyller meldeplikten hvis de ikke risikerer å møte en sanksjon. Et forholdsvis lite antall arbeidsgivere som ikke oppfyller meldeplikten, vil kunne svekke kvaliteten på statistikken betydelig og dermed også svekke verdien av det arbeid som utføres av alle de arbeidsgivere som leverer innen fristen.

Med effektive sanksjoner mener vi at de må være slik at arbeidsgiver raskt oppfyller meldeplikten og at de samtidig krever lite ressurser å administrere slik at de faktisk anvendes. Det mest effektive vil være å ha automatisk virkende sanksjoner. De vil si at arbeidsgiver får en mulkt eller gebyr når et brudd på meldeplikten registreres uten at arbeidsgivere først får et varsel. Vi konstaterer at forslaget til forskrifter ikke legger opp til dette, men at man gir hjemmel til ordninger hvor det skal sendes varsel. Så vidt vi kjenner til har RTV i hovedsak bare praktisert sanksjoner knyttet til årskontrollen og da med mer enn ett varsel. Skal sanksjonsmulighetene som forskriftene legger opp til få en mer effektiv funksjon, må de etter vår vurdering praktiseres også på den løpende meldingsgangen .

3. Andre forhold

3.1 Definisjon av hvilke arbeidstakere meldeplikten omfatter

- I høringsbrevet er det nevnt to alternative løsninger når det gjelder meldeplikt for arbeidstakere til sjøs eller flyttbar innretning (maritimt AA-register). For SSB er det tilstrekkelig at kriteriene a.-c. anvendes for å bestemme om det foreligger et meldepliktig arbeidstakerforhold. Når det gjelder melding om skifte av skip har SSB ikke behov for dette. Våre behov blir dekket av den generelle regelen for alle arbeidsgivere/arbeidstakere som følger av § 4 nr. 1. og § 5 nr. 3. Det vil si at arbeidsgiver skal dele seg inn i ulike virksomheter slik SSB fastlegger dette, og de ansatte skal så knyttes til den av virksomhetene som de arbeider ved.
- I § 5 nr.1.b er det i høringsutkastet gjort unntak når "arbeidstakeren er ansatt for bygge- og monteringsarbeid og arbeidsforholdet her i riket er kortvarig og ikke medfører medlemskap i folketrygden for arbeidstakeren".

Vi er usikker på om begrunnelsen for dette unntaket er annerledes enn det som er nevnt i § 5 nr. 3. tredje avsnitt. Det vil si at man ikke for skal ha dobbelrapportering til NAV og Sentralskattekontoret for utenlandssaker (SFU). Hvis det er samme hjemmel, kunne man flyttet dette mer generelle avsnitt fram til nr. 1.b. En liten detalj - SFU bør benevnes uten å angi at det ligger i Sandnes. Det skal forøvrig snart flytte til Stavanger.

I høringsbrevet reises spørsmålet om forholdet mellom meldeplikten til AA-registeret og til registeret over arbeidstakere hos SFU. SSB støtter tanken om at det ikke skal være dobbelrapportering av arbeidstakerforhold til de to registrene. Vi mener at grensdragingen bør lages slik at en arbeidsgiver har meldeplikt for alle sine arbeidstakere til bare ett av registrene. Dette vil gjøre meldeplikten for arbeidsgiver vesentlige enklere enn om man må holde orden på til hvilket register hvert enkelt arbeidstakerforhold skal meldes. Dette forutsetter imidlertid en viss samordning mellom innholdet i rapporteringspliktene og mulighet for datautveksling mellom etatene. Dette var det lagt opp til da AA-registeret ble etablert i 1978, men datautvekslingen brøt sammen tidlig på 1980-tallet.

- I § 5 nr. 1c er det gjort unntak for meldeplikten når "arbeidstakeren er utenlandsk statsborger i arbeid for en internasjonal organisasjon med sete i Norge". Hvis et slikt unntak skal nevnes i forskriften, bør det være mer presist. Vi er usikker på hva som ligger bak dette unntaket. F.eks. virker det rart om Røde Kors i Norge ikke skulle ha meldeplikt for en ansatt med svensk statsborgerskap som har bodd i Norge i 20 år. Og hva gjør man med personer med doble statsborgerskap?
- I § 5 nr. 2 sies det i første avsnitt at "Opphørsmelding skal sendes når gjennomsnittlig arbeidstid pr. uke i et sammenhengende tidsrom på minst to uker er lavere enn grensen i første ledd".

Forslag: Man bør enten angi at det gjelder gjennomsnittlig **avtalt** arbeidstid eller så man nevne unntak ved ferie, sykefravær og arbeidstidsordning.

Begrunnelse: Slik formuleringen er kan det tolkes som at det gjelder faktisk arbeidstid.

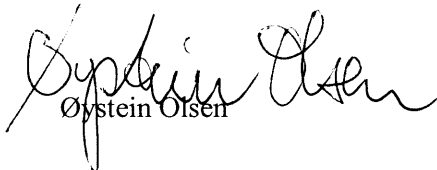
- I § 13 foreslås det at RTV (NAV) kan delegere avgjørelsesmyndighet mht til hvem som skal få adgang til opplysninger fra AA-registeret.

Vi forstår dette at en slik avgjørelsesmyndighet dermed kan delegeres til SSB. SSB har en rekke forespørsler fra forskere om adgang til mikrodata og hvor ofte data fra AA-registeret er involvert. Vi tror at en delegering av avgjørelsesmyndighet til SSB vil være en sikker og effektiv løsning for både forskere og NAV. SSB har et lovverk å forholde seg til ved slike utleveringer, som langt på vei inneholder de samme kriterier som NAV vil forholde seg til. Videre har vi allerede et stort omfang på utleveringer til forskning og har bygget informasjonssystem og administrative løsninger for dette. I en nærmere avtale mellom NAV og SSB vil det kunne settes opp klare regler for i hvilke tilfeller SSB kan avgjøre utlevering.

Vi nevner også under dette nr.et at det pågår arbeid med å vurdere muligheter/behov for grunndata på personområdet etter en modell som kan ligne på det man har når det gjelder økonomiske enheter (enhetsregisteret). NAV og SSB deltar i disse vurderingene. Formålet vil være å lette oppgavebyrde og å sikre kvalitet. Dette kan få betydning for forskriftene.

SSB konstaterer at man i høringsbrevet sier at man vil kunne foreta ytterligere endringer i forskriftene når det foreligger en ny forskrift om meldeplikt til SFU basert på ligningslovens § 6-10. Som en stor bruker av AA-registeret ønsker SSB å få mulighet til å uttale oss om den løsning man faller ned på. Det samme gjelder også øvrige endringer som måtte komme opp som følge av den foreliggende høringsrunden om forskriftene for AA-registeret.

Med vennlig hilsen


Øystein Olsen