



MOTTATT

25 MAI 2007

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8019 Dep
0030 Oslo

Deres ref.: 2007011361

Vår ref.: 07/9143/LM

Dato: 22.05.07

Høring: Rapportering av utenlandske oppdrags- og arbeidstakere – forslag til endring av ligningsloven § 6-10 nr. 1 til 3 med tilhørende sanksjonsregler og av merverdiavgiftsloven § 49 a

Vi viser til høringsnotat og brev av 6.03.2007 fra Finansdepartementet vedr. ovennevnte.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har vurdert høringsforslaget spesielt ift mulige konsekvenser for NAV Aa-registeret. NAV Aa-registeret er et register som inneholder grunndata om knytningen mellom arbeidsgivere og arbeidstakere i Norge, og det er vår målsetting at dette registeret skal være mest mulig komplett. Vi ser at utformingen av ligningsloven § 6-10 vil være av stor betydning for Aa-registeret i forhold til registerets kvalitet vedrørende utenlandske arbeidstakere.

Bakgrunnen for høringsforslaget er at man har ansett det som nødvendig med en revisjon av reglene i ligningsloven. Vi ser i denne forbindelse behov for å klargjøre viktige problemstillinger vedrørende forholdet mellom rapporteringsplikten av arbeidstakere etter ligningsloven og meldeplikten til Aa-registeret. Vi har i den anledning synspunkter på regelverket knyttet til rapportering av arbeidstakere, og de konsekvenser høringsforslaget vil kunne innebære for Aa-registeret.

Forholdet mellom meldeplikten til Aa-registeret og meldeplikten til Sentralskattekontoret for utenlandssaker

I forbindelse med en tidligere høring om forslag til ny forskrift om meldeplikt til Aa-registeret opplyste Arbeids- og inkluderingsdepartementet at det tidligere er lagt til grunn at meldeplikten til Sentralskattekontoret for utenlandssaker (SFU) bør gå foran meldeplikten til Aa-registeret.

Departementet bad den gang om eventuelle forslag til hvordan samordning av meldeplikten bør gjennomføres i regelverket. Arbeids- og velferdsdirektoratets primære standpunkt i sin høringsuttalelse den gang var at Aa-registeret skal inneholde grunndata om knytningen mellom arbeidsgivere og arbeidstakere, og at registeret skal være så komplett som mulig. Alle arbeidstakere bør derfor rapporteres direkte til Aa-registeret. Flere av høringsinstansene, for eksempel Nærings- og handelsdepartementet fokuserte i sin høringsuttalelse på at det ikke er endring av meldeplikten i de

respektive lovverk som er løsningen for å unngå dobbeltrapportering, men snarere en samordning av oppgavepliktene, jf. oppgaveregisterloven.

Unntaket i gjeldende forskrift om Aa-registeret § 5 sjette ledd lyder: ”Unntatt fra meldeplikt er utenlandsk arbeidstaker ansatt av arbeidsgiver på plass for bygge- eller monteringsarbeid her i riket”. Dette unntaket korresponderte med den tidligere regelen i ligningsloven § 6-10 om rapportering av utenlandske arbeidstakere i bygg- og monteringsbransjen. Unntaket i § 5 sjette ledd i forskriften til Aa-registeret ble ved utformingen i 1991 ikke gjort generell slik at den sammenfaller med den til enhver tid gjeldende bestemmelse om rapportering av arbeidstakere til Sentralskattekontoret. Utformingen av § 5 sjette ledd synes å ha vært et bevisst valg ved å unnta en mindre og konkret gruppe arbeidstakere fra å skulle meldes direkte til Aa-registeret. Den gang var det videre slik at de meldinger SFU mottok om arbeidstakerne i bygg- og monteringsbransjen ble overført elektronisk til Aa-registeret. Denne elektroniske overføringen opphørte imidlertid for mange år siden.

Frem til 2004 var rapporteringsplikten til Sentralskattekontoret begrenset til å gjelde oppdrag som ble utført på plass for bygge- og monteringsarbeid. 3. juli 2004 ble ligningsloven § 6-10 endret til blant annet å omfatte oppdragsbaserte arbeidsforhold innen alle bransjer. Bakgrunnen for utvidelsen var den antatt økte tilstrømming av arbeidstakere fra EU etter utvidelsen av EU/EØS. Lovendringen og bakgrunnen for denne viser at en betydelig større andel av arbeidstakere i Norge skal rapporteres til Sentralskattekontoret. I og med lovendringen i 2004 ble det innført dobbel rapporteringsplikt av arbeidsforhold til henholdsvis Aa-registeret og Sentralskattekontoret.

Aa-registeret er som nevnt ment å være et grunndataregister over arbeidsgiver-arbeidstakerrelasjoner. Som hovedregel skal samtlige arbeidstakere som arbeider i Norge meldes til Aa-registeret. En samordning av meldeplikten til Sentralskattekontoret og Aa-registeret som medfører at meldeplikten til Aa-registeret begrenses til de arbeidstakere som ikke rapporteres til SFU, medfører at Aa-registeret i stor grad mister sin rolle som grunndataregister over en gruppe arbeidstakere som er viktig for registerets brukere. Se mer om konsekvensene for Aa-registeret nedenfor.

Dobbeltrapportering

Pr. i dag omfattes arbeidstakere utenfor bygg- og anleggsbransjen som er rapporteringspliktige etter ligningsloven § 6-10 også av meldeplikten til Aa-registeret. Plikten etter ligningsloven § 6-10 til å gi opplysninger om arbeidstakere tilknyttet et oppdrag påhviler arbeidsgiver, både i egenskap av oppdragsgiver og oppdragstaker. Dette betyr at arbeidsgiver er pålagt en dobbelt rapporteringsplikt i forhold til Aa-registeret og SFU.

Dagens dobbeltrapportering har som nevnt sin bakgrunn i at Skatteetaten i 2004 fikk innført en lovendring som innebar en utvidelse av rapporteringsplikten etter ligningsloven til å omfatte alle arbeidstakere knyttet til oppdrag på land uavhengig av bransje.

Både Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Finansdepartementet har gitt klart uttrykk for at det ikke er ønskelig at arbeidsgivere skal være pålagt en dobbelt rapporteringsplikt. Vi legger til grunn at en hjemlet rapporteringsplikt etter ligningsloven og en tilsvarende hjemmel om meldeplikt etter forskrift om Aa-registeret ikke vil være i strid med hensynet til å unngå dobbeltrapportering dersom det opprettes en felles rapporteringskanal. Det legges videre til grunn at det heller ikke vil være å

betrakte som dobbeltrapportering at oppdragsgiver plikter å gi opplysninger om oppdragstakers arbeidstakere til SFU mens arbeidsgiver kun plikter å forholde seg til meldeplikten til Aa-registeret.

Konsekvenser for bruk og administrasjon av Aa-registeret

Aa-registeret er et sentralt register over arbeidsforhold. Formålet med Aa-registeret er å tjene offentlige myndigheters behov for opplysninger om arbeidsforhold. En uthuling av rapporteringsplikten til Aa-registeret bryter med den forutsetning at Aa-registeret skal være en kilde for offentlige myndigheter for opplysninger om arbeidsforhold.

Innslaget av utenlandske arbeidstakere her i landet blir større for hvert år. Dersom arbeidsgiver skal unntas rapporteringsplikt for denne gruppen, vil informasjonen i Aa-registeret etter hvert kunne bli så begrenset at den får redusert verdi for en del brukere.

Finansdepartementet uttaler i høringsnotatet at behovet for statistikk- og analysegrunnlag til bruk i blant annet arbeidet mot sosial dumping taler for at meldeplikten til Aa-registeret også omfatter utenlandske arbeidstakere som utfører arbeid i Norge. Bruken av opplysningene i Aa-registeret til statistiske formål er bare en av mange bruksområder. Vi kan i tillegg nevne andre felt der nytten av registeret reduseres dersom utenlandske arbeidstakere ikke rapporteres direkte til Aa-registeret:

- Borgere fra de nye EU-landene må ha arbeidstillatelse fra første dag for lovlig å kunne arbeide i Norge. Ved søknad om fornyelse av arbeidstillatelsen etter et halvt år, undersøker vedkommende saksbehandler i politiets utlendingsseksjon om den aktuelle søker er innmeldt i Aa-registeret og legger avgjørende vekt på dette.
- UDI opplyser at det er et krav ved søknad om familieegjenforening at søker er i lønnet arbeid eller har inntekt på annen måte, for eksempel næringsdrivende. Under sin saksbehandling legger de stor vekt på en eventuell innmelding i Aa-registeret.
- Aa-registeret er et viktig redskap ved NAV's forvaltning av enkeltpersoners rettigheter etter blant annet folketryktdloven.
- I "Pensjonsprosjektet" som nå pågår i NAV er Aa-registeret tenkt som ett av flere registre som skal bidra til nødvendige opplysninger i løsningen. Aa-registeret vil i denne sammenheng primært dekke behovet for opplysninger om arbeidstakere.

NAV Aa-registeret har i dag hjemmel til å ilegge arbeidsgiver gebyr og/eller tvangsmulkt ved mislighold av meldeplikt. Gebyr og tvangsmulkt er ansett for å være nødvendige virkemidler for å sikre at arbeidsgivere gir meldinger til Aa-registeret som forutsatt. Dersom fritaket fra å rapportere til Aa-registeret skal utvides til å gjelde samtlige bransjer vil registeret i praksis miste muligheten til å bruke tvangsmidler overfor en stor gruppe arbeidsgivere. En ting er at Aa-registeret selvsagt ikke kan benytte tvangsmidler ift de meldinger som skal sendes til Sentralskattekontoret. Det vil imidlertid også kunne bli vanskelig å benytte tvangsmulkt vedrørende mangelfull rapportering av utenlandske arbeidstakere generelt da det regelmessig vil kunne være usikkert om arbeidstakere det gjelder skal rapporteres til Sentralskattekontoret eller til Aa-registeret.

NAV Aa-registeret får henvendelser fra både private og offentlige aktører, men har ingen muligheter til å saksbehandle henvendelser vedrørende gruppen av utenlandske arbeidstakere dersom arbeidsgivere ikke plikter å rapportere disse til registeret. Opplysningene i Aa-registeret vil da være ufullstendige ift en del brukeres behov.

Komplisert regelverk

Det er oppdragsbaserte arbeidsforhold som skal rapporteres til Sentralskattekontoret, mens ansettelsesforhold forøvrig skal rapporteres til Aa-registeret. Enkelte arbeidsgivere vil etter de foreslåtte regler måtte rapportere en del av arbeidsstokken til Sentralskattekontoret og en annen del til Aa-registeret. Videre vil enkelte arbeidstakere i noen perioder rapporteres til Sentralskattekontoret (ved oppdrag), mens i andre perioder (utenfor oppdrag) til Aa-registeret. Vi stiller her spørsmål om hvorvidt det er mulig å utforme et tydelig regelverk som regulerer rapportering til de respektive etater, slik at arbeidsgiver til enhver tid vet hvor arbeidsforholdet står registrert og hvem han må forholde seg til i videre meldingshenseende.

Finansdepartementet gir i høringsnotatet uttrykk for at deres foreslåtte rapporteringsregler vil medføre vanskeligheter for arbeidsgiverne. Vi ser store utfordringer her, og mener en uklar og vanskelig rapporteringsplikt vil være uheldig. Dette vil for det første kunne medføre manglende meldinger. Meldinger vil videre kunne komme feil uten at dette fanges opp av mottaker, med det som senere vil medfølge av konsekvenser for arbeidsgiver, arbeidstaker og brukere av opplysningene. Så vel Sentralskattekontoret som NAV Aa-registeret vil måtte bruke mye tid og ressurser på veiledning av arbeidsgivere og fange opp meldinger som er feilsendte for deretter å sende meldingen videre til rette instans.

Forslag til alternativ utforming av ligningsloven § 6-10 mm.

På bakgrunn av det vi har anført ovenfor ønsker vi at ligningsloven § 6-10 utformes slik at den ikke pålegger arbeidsgivere plikt til å rapportere egne arbeidstakere til Sentralskattekontoret. Vi foreslår derfor at § 6-10 nr. 2 i høringsforslaget fjernes, eventuelt at det tas inn et unntak som fritar arbeidsgivere fra rapporteringsplikt for egne arbeidstakere dersom det er sendt melding om arbeidsforholdet til Aa-registeret.

Vårt forslag forutsetter samtidig at § 5 sjette ledd i forskrift om meldeplikten til Aa-registeret fjernes, slik at samtlige arbeidstakere skal meldes til Aa-registeret. Den nåværende bestemmelsen i forskriften medfører som tidligere nevnt unntak fra meldeplikten for utenlandsk arbeidstaker ansatt av arbeidsgiver på plass for bygge- og monteringsarbeid.

Rapportering av arbeidstakere etter ligningsloven § 6-10 vil dersom vårt forslag tas til følge påhvile andre enn arbeidsgiveren selv. Sentralskattekontoret vil motta meldinger om arbeidstakere fra oppdragsgiver, og eventuelle oppdragsgivere oppover i kjeden. Slik rapportering av arbeidstakere kommer som nevnt i punkt 3 ikke i konflikt med dobbeltrapporteringshensynet.

NAV Aa-registeret er av den oppfatning at vår foreslåtte regulering av forholdet mellom meldeplikten til Aa-registeret og meldeplikten til Sentralskattekontoret medfører et mer hensiktsmessig og forståelig

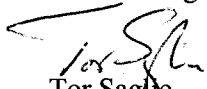
regelverk vedrørende rapportering av arbeidstakere. Vi viser i denne forbindelse til hva vi har anført ovenfor om Aa-registerets formål og fordelene med enkle rapporteringsregler.

Vi mener at bruk av opplysninger fra Aa-registeret også kan innebære en fordel for Sentralskattekontorets arbeid. NAV Aa-registeret er forvalter av et spesialregister over arbeidsforhold, og arbeider spesifikt og målrettet med å innhente meldinger om arbeidsforhold. Vi viser i denne forbindelse til at registeret i dag i stort omfang også benytter elektroniske løsninger for rapportering som medfører en enklere måte å rapportere på for arbeidsgivere, også utenlandske arbeidsgivere. Videre har registeret i stor utstrekning kontakt- og samarbeid med ulike offentlige myndigheter som medfører at registeret fanger opp manglende meldinger. NAV Aa-registeret har videre sanksjonsmuligheter for forsinkede/manglende meldinger. Ved at NAV Aa-registeret arbeider målrettet mot arbeidsgiver(e), mens Sentralskattekontoret kan konsentrere seg om oppdragsgiver(e), kan NAV Aa-registeret bidra positivt til en effektiv skattekontroll. Sentralskattekontoret kan innhente/kontrollere de opplysninger i Aa-registeret som de til enhver tid ønsker. Ved innføring av organisasjonsnummer på bedriftsnivå i Skatteetatens register kan også elektronisk overføring fra Aa-registeret til Sentralskattekontoret forenkles.

Samordnet meldingssystem

Dersom ligningsloven § 6-10 utformes slik vi her har foreslått, og § 5 sjette ledd i forskrift om Aa-registeret fjernes, vil det foreligge en plikt for arbeidsgiver til å rapportere arbeidstakere både til Sentralskattekontoret og Aa-registeret. For å ivareta hensynet til å unngå dobbelrapportering bør det da utformes felles meldingskanaler til Sentralskattekontoret og Aa-registeret. Vi viser i denne forbindelse til Lov om oppgaveregisteret med tilhørende forskrift. Arbeids- og velferdsdirektoratet mener en samordning av meldingskanalene vil ivareta både Sentralskattekontorets og NAV Aa-registerets behov for rask innhenting av de opplysninger som respektive etat trenger. Ikke minst vil hensynet til kontroll og oppfølging av arbeidsgivers pliktoppfyllelse bli ivaretatt i de to etater.

Med vennlig hilsen



Tor Saghe

arbeids- og velferdsdirektør



Thorgeir Hernes