



Skattedirektoratet

E-post: edag-regelverk@skatteetaten.no

Deres ref.:
2013/173983

Vår ref.:
Fs1322/kh

Dato:
4. juni 2013

Høring om forslag til lov- og forskriftsendringer som følge av a-opplysningsloven

Vi viser til Skattedirektoratets høringsbrev av 4. mars 2013. Saken er behandlet av NARFs fagutvalg.

I og med at a-opplysningsordningen først og fremst er ment å være et forenklingsprosjekt hvor arbeidsgiverne skal oppnå reelle forenklinger, ser vi det som nødvendig å kommentere status på dette hensynet før vi kommenterer forhold knyttet til forslag om regelverksendringer.

1. Overordnet om forenklingperspektivet

Dersom vi forstår opplegget som nå foreligger for a-ordningen korrekt, vil arbeidsgivere fortsatt måtte levere melding om

- 1) nye arbeidstakere innen dagens frister til arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret,
- 2) månedens arbeidsgiveravgiftsgrunnlag pr arbeidstaker og
- 3) lønn og skattetrekk årlig til arbeidstakerne.

Dette innebærer i så fall at arbeidsgiverne i realiteten fortsatt må utarbeide det som i dag omtales som Aa-meldingen til NAV, terminoppgave for skattetrekk og arbeidsgiveravgift samt lønns- og trekkoppgaver. De oppgaver som forsvinner er oppgave over lønnsstatistikk til SSB, årsoppgave for arbeidsgiveravgift til Skattedirektoratet og inntektsopplysningsskjema til NAV. Dette erstattes av minimum månedlige innrapporteringer i form av a-meldinger.

Under forutsetning av at det ovennevnte er korrekt forstått, fremstår a-ordningen som et opplegg som dessverre ikke utløser det forenklingspotensiale som foreligger på lønnsområdet. Tvert om mener vi de absolutt fleste arbeidsgivere vil oppleve a-ordningen som både mer tidkrevende og byrdefull. Mulighetene teknologien åpner for er heller ikke utnyttet godt nok.

For å bevare a-ordningen som et forenklingsprosjekt, vil vi på det sterkeste anmode om at enkelte elementer i ordningen revurderes. Det må fortsatt være et mål at EDAG som prosjekt skal resultere i forenklinger for arbeidsgivere. I motsatt fall kan vi ikke se at investeringen både for det offentlige og arbeidsgiverne forsvares gjennomføring.

Dersom det blir behov for å bruke lengre tid på implementeringen for å oppfylle reelle forenklinger hos arbeidsgiverne, vil vi anbefale at denne mertiden anvendes. Det er særdeles viktig at løsningen som presenteres arbeidsgiverne fremstår som enklere, mer komplett og fornuftig.

NARF har siden 2006 vært en pådriver for at a-ordningen skal bli en realitet, da vi mener ordningen inneholder betydelige forenklingsmuligheter. Vår intensjon har hele tiden vært at innrapporteringen til det offentlige skal skje med basis i at arbeidsgiver må utarbeide lønnskvitteringer (lønnsslipper) til arbeidstakerne i samsvar med arbeidsmiljøloven § 14-15 femte ledd. Vi mener a-ordningen må ha som prinsipp at innrapportering skjer med det samme arbeidsgiver godkjenner utskrift eller elektronisk utsendelse av lønnskvitteringene. Arbeidsgiver skal på dette tidspunkt ha lagt inn nødvendige data som oppfyller det offentliges informasjonsbehov om arbeidstakeren. Enhver innrapportering utover disse hendelsene er i prinsippet noe som reduserer reell forenkling.

Bruk av et annet innrapporteringstidspunkt enn selve lønnskjøringen, innenfor en siste frist, må være valgt av arbeidsgiver selv.

Vi ser at det foreligger argumenter som begrunner et opplegg slik etatene har skissert a-ordningen. Vi kan likevel ikke se at disse argumentene er såpass tungtveiende at de bør gå foran forenklingshensynet. Vi vil i stedet påpeke følgende alternativer for de tre nevnte oppgaver:

Innrapportering til Aa-registeret:

Etter hva vi kjenner til har ikke kvaliteten på Aa-registeret vært tilfredsstillende. Vi forventer at kvaliteten på registeret vil øke markant etter innføringen av a-ordningen. I lys av dette stiller vi spørsmål ved om ikke Aa-registeret blir tilfredsstillende oppdatert dersom nye og avsluttede arbeidsforhold registreres i forbindelse med utlønning. Dersom en etat, eksempelvis politiet, har behov for å få bekreftet et arbeidsforhold i den mellomliggende perioden, dvs fra første arbeidsdag til utlønning finner sted, må den aktuelle etaten kunne forespørre arbeidstaker om dette og eventuelt få dette bekreftet ved henvendelse til påstått arbeidsgiver. Vi vil på denne bakgrunn anbefale at også Aa-registeret anvender rapporteringen av lønn som oppdateringstidspunkt.

Vi har fått opplyst at tidligere innrapportering til Aa-registeret kan være avgjørende for vurdering av utenlandske arbeidstakers medlemskap i folketrygden. Dersom dette er en utfordring av reell karakter, antar vi utfordringen kan løses ved å behandle spørsmålet i forbindelse med registrering i folkeregisteret og søknad om arbeidstillatelse. Alternativt bør det vurderes å innarbeide en unntaksregel ved ansettelse av arbeidstakere som ikke er registrert med medlemskap i folketrygden.

Terminoppgave for arbeidsgiveravgift:

Vi kan ikke se at det kan være behov for å innrapportere samlet arbeidsgiveravgiftsgrunnlag for en måned særskilt pr arbeidstaker. I stedet må det være mulig å finne en løsning hvor Skattedirektoratet selv beregner terminens arbeidsgiveravgift, og returnerer informasjon med betalingskrav tilbake til arbeidsgiver. Arbeidsgiver kan i så fall avstemme Skattedirektoratets beregning mot egen beregning.

En slik løsning fjerner behovet for egen innrapportering av månedlig arbeidsgiveravgiftsgrunnlag. I stedet er det altså lønnsgrunnlagene med arbeidssoner som rapporteres fra arbeidsgiver. En slik løsning vil gi svært god kvalitetssikring av arbeidsgiveravgiftsberegningene.

Årsoppgave over lønn (Lønns- og trekkoppgave) til arbeidstakeren:

Vi er kjent med at Finansdepartementet i Prop. 112 L (2011-12) punkt 9.8.4.2 legger til grunn at arbeidsgiver fortsatt bør overlevere arbeidstaker en årsoppgave over inntekt, fradrag og trekk. Etter vårt skjønn vil dette ivaretas mer rasjonelt dersom lønnskvitteringer inneholder akkumulerte tall for året, som kan avstemmes opp mot en årsoppgave tilsendt som service via Altinn fra skatteetaten.

Fordelen med en slik løsning er at arbeidsgiver slipper å produsere særskilte årsrapporter til hver ansatt, samtidig som kvalitetssikringsbehovet blir ivaretatt. Arbeidsgiverne oppnår samtidig en forenkling. Hertil hører dessuten at Skattedirektoratet innehar en elektronisk sikker kanal for formidling av slike årsoppgaver. Mange arbeidsgivere innehar ikke en tilsvarende elektronisk rapporteringskanal ut til sine arbeidstakere.

2. Ligningsloven § 6-6: Honorar fra selvstendig næringsdrivende – kode 401

I brev av 5. oktober 2005 tok NARF opp med Finansdepartementet behovet for å endre ordningen med innberetning av honorar til tjenesteytende næringsdrivende. Årsaken til at vi tok opp saken på dette tidspunktet, var at hjemmelen ikke hadde vært praktisert i en årrekke samtidig som enkelte regioner var i ferd med å vekke den til live igjen. Vi pekte blant annet på at innberetningsformen og hvem den omfatter er utidsmessig.

Finansdepartementet ba Skattedirektoratet vurdere hjemmelen, og vi kjenner til at det har vært nedsatt arbeidsgrupper som har vurdert ordningen nærmere. Noe resultat har vi derimot ikke sett. Samtidig er det vårt inntrykk at innberetningene de siste årene i svært liten grad benyttes aktivt til kontrollformål.

I høringen foreslås det å flytte hjemmelen om innrapportering av vederlag for tjenester til teknisk, håndverksmessig, juridisk, regnskapsmessig eller annet art til ligningsloven § 6-6 ny bokstav h. Hjemmelen forutsetter nærmere regulering i forskriftsbestemmelser.

Vi vil foreslå at bestemmelsen utgår inntil behovet for slik hjemmel, hvem den eventuelt skal omfatte og hvordan innberetning eventuelt skal skje, er nærmere gjennomgått.

3. Ligningsloven § 6-17 nr 3: Sammenstillingsoppgave

Jf det som er nevnt over i punkt 1 om årsoppgave over lønn til arbeidstaker.

4. Folketrygdloven § 24-2 1. ledd: Beregne arbeidsgiveravgift hver kalendermåned

Jf det som er nevnt over i punkt 1 om terminoppgave for arbeidsgiveravgift.

5. Folketrygdloven § 25-1 2. ledd: Melding til arbeidstakerregisteret

Jf det som er nevnt over i punkt 1 om melding til Aa-registeret.

6. Folketrygdloven § 25-3 1., 2., 3. og 6. ledd: Overtredelsesgebyr og tvangsmulkt

Som nevnt over i punkt 1 mener vi det må være tilstrekkelig at Aa-registeret oppdateres ved første og siste innrapportering av lønnsytelser. Vi foreslår derfor at folketrygdlovens bestemmelser om overtredelsesgebyr og tvangsmulkt utgår til fordel for a-opplysningslovens bestemmelser om det samme.

Når det gjelder utkastet til hjemmel har vi merket oss at overtredelsesgebyr etter andre ledd skal bygge på andel av rettsgebyret, mens tvangsmulkt etter tredje ledd bygger på andel av grunnbeløpet. Dersom hjemlene vedtas, bør disse sanksjonsgrunnlagene samkjøres til enten rettsgebyret eller grunnbeløpet. I og med at rettsgebyret brukes i a-opplysningsloven, anbefaler vi dette grunnlaget.

Se for øvrig våre øvrige kommentarer om sanksjonering i vårt brevs punkt 9 og 10 nedenfor.

7. a-opplysningsforskriftens § 1-3: Identifikasjon av inntektsmottaker

I forskriftsutkastet legges det opp til at når inntektsmottaker ikke har eller kan få fødselsnummer eller D-nummer innen opplysningsplikten inntreffer, skal det gis opplysninger om navn, adresse,

fødselsdato, internasjonalt id-nummer, land som har utstedt nummeret og eventuelt ansattnummer. Dette fremstår som relativt upraktisk, hvilket gjør at vi i stedet vil anbefale en løsning hvor utbetalinger behandles som forskudd i påvente av at norsk id-nummer utstedes. En forutsetning for løsningen må gjerne være at arbeidstakeren har søkt om norsk id-nummer.

Ofte skyldes manglende id-nummer saksbehandlingstid hos berørte offentlige etater, og det er ikke heldig at byrdene som følger av dette løftes over på arbeidsgiverne.

8. a-opplysningsforskriftens § 2-1: Frist for levering av opplysninger

Det legges i forskriftsutkastet opp til at seneste frist for levering av opplysninger skal være første virkedag i måneden etter utløpet av den kalendermåned opplysningene gjelder. Dette er etter vår oppfatning en for ambisiøs frist. Det må forventes at mange arbeidsgivere ikke innretter seg hendelsesbasert innrapportering, og i stedet forholder seg til fristen. Mange arbeidsgivere utbetaler dessuten lønn siste virkedag i måneden, og arbeidsgivere som baserer utbetalinger på arbeidede timer eller provisjon kjører ofte lønn i påfølgende måned med virkning for foregående måned. Det sistnevnte er en etablert praksis kommunekassererne og skatteetaten har godtatt i flere tiår, selv om arbeidstaker etter regelverket kunne krevd å få innberetningen først i utbetalingsmåneden. Videre tar det tid å innhente oversikt over hvor arbeidstakere med ambulerende arbeidssted har arbeidet. Vi anser det ikke som realistisk at en betydelig andel av arbeidsgivere med arbeidstakere som har ambulerende arbeidssted klarer å få inn rett informasjon innen første virkedag.

Bruk av første virkedag vil være sårbar for blant annet sykdom og annet uforutsett fravær, nedetid og andre tekniske utfordringer i både lønssystem og Altinn.

Vi vil foreslå at fristen for årets første 11 måneder settes til femte virkedag i måneden etter kalendermåneden. Dette gir arbeidsgivere noe rom til å videreføre og etablere fornuftige rutiner. For desember viser erfaring at det er behov for en del justeringer og korrigeringer for året som sådan. For denne måneden bør fristen være innen utløpet av januar.

Rimelige frister må for øvrig ses i lys av sanksjonsbestemmelsene.

Til det ovennevnte vil vi for øvrig minne om bokføringsstandardstyrets forslag i delrapport III om endringer i bokføringsregelverket punkt 5.3.1.2. Her foreslås det at utsteder av salgsdokumentasjon skal få anledning til å tilbakedatere salgsdokumentasjonen inntil ti dager. Dette av praktiske årsaker, for å sikre sammenfall for regnskapsmessig og avgiftsmessig behandling. I forhold til det ovennevnte om kjøring av lønn med virkning for foregående måned, kan tilsvarende prinsipper veldig gjerne tas i bruk på lønnsområdet.

9. a-opplysningsforskriften §§ 4-1 og 5-1: Overtredelsesgebyr og tvangsmulkt

Ved hyppigere og mer hendelsesbasert innrapportering vil det oppstå en rekke tilfeller av innrapporteringer som kan påvirke tidligere perioder. Det er i høringsforlaget lagt opp til at dersom rettelse gjelder tidligere periode, skal det leveres oppgave for den tidligere perioden. Som eksempler på slike rettelser kan nevnes syke- og ulykkesforsikring som skal fordeles over flere måneder (herunder tilbake i tid), upresist grunnlag for beregning av fordel fri bil (aktuelt ved bytte av bil) og sent innkommet krav om utgiftsdekning av fri telefon.

I høringsnotatet fremgår det at det legges opp til utstrakt bruk av maskinell ileggelse av gebyrer. Dette betyr i praksis, slik vi forstår notatet, at arbeidsgiverne må forvente betydelig økning i bruk av gebyrer med den nye ordningen. Vi kan ikke støtte et slikt sanksjoneringsregime.

Etter vår vurdering bør sanksjonering unngås for tilfeller hvor arbeidsgiver sender inn endringsoppgaver. I motsatt fall må det forventes at korrigeringer ikke gjennomføres på rett periode.

Vi reagerer i tillegg på at det skal være mulig å ilegge både tvangsmulkt og overtredelsesgebyr for samme tilfeller og perioder. For å sikre best mulig forståelse og aksept blant arbeidsgivere som rammes, bør det ikke anvendes overtredelsesgebyr for perioder hvor tvangsmulkt er benyttet. I stedet kan tvangsmulkten ha høyere sats enn overtredelsesgebyret.

Når det gjelder gebyrenes størrelse fremstår særlig overtredelsesgebyret som høyt. Her må det forventes tilfeller hvor gebyret fremstår som klart urimelig. For å sikre forståelse og motivasjon blant arbeidsgivere som rammes, vil vi anbefale at gebyret settes betydelig lavere enn det som er foreslått.

Vi vil for øvrig anbefale at det også av forskriftshjemlene fremgår når sanksjonene kan anvendes.

10. a-opplysningsforskriftens §§ 4-2 og 5-2: Justering av gebyr

Det fremgår av forskriftsutkastet at både tvangsmulkt og overtredelsesgebyr i særlige tilfeller kan settes høyere eller lavere per dag enn det som følger av hovedregelen. Det må påregnes at det særlig for overtredelsesgebyrets del vil komme opp godt begrunnede årsaker til at gebyret bør settes ned. Vi vil derfor foreslå at betingelsen om at det skal foreligge særlige tilfeller utgår.

Videre bør det av begge hjemler fremgå at gebyret kan utgå.

Jf for øvrig punkt 6 over.

Vennlig hilsen

Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening

Sandra Riise
Administrerende direktør

Peer Veiby
Leder fagutvalget