
Forord

Program for elektronisk datautveksling og innrapportering (PEDI)¹ er et tre-årig program i regi av Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet. Oppstarten var i 1999. Programmet var en del av den forrige regjeringens handlingsprogram "Et enklere Norge". Første del av programmet har hovedsakelig kartlagt områder av betydning for saksområdet. Prosjektet "Lønns- og personalsystemer – en gjennomgang" var likeledes en del av dette. Dette notatet oppsummerer funnene. Gjennomgangen har vært gjort av Stradec med bidrag fra Statskonsult. Det er samtidig i regi av PEDI laget en analyse av innholdet i Oppgaveregisteret² som er et metaregister med oversikt over de oppgaver næringslivet må innlevere til staten, og det er laget et case med A/A-registrene³ i Trygdeetaten. Disse arbeidene er gitt ut som egne notater, men de kan også ses i en sammenheng som belyser ulike sider av statens hjemlede opplysningsinnhenting fra næringslivet, det som gjerne populært kalles "skjemaveldet".

Statskonsults utgangspunkt var å kartlegge bedriftenes interne databaserte løsninger, og undersøke om det finnes uutnyttede potensialer som er relevante for statens behov for opplysninger. Det var også et ønske om å avdekke kritiske detaljer som kan være av betydning i et videre arbeid med utvikling av et bedre grensesnitt mellom bedriftene og forvaltningen. Undersøkelsen ble gjennomført i siste halvdel av 1999 og notatet skal danne grunnlag for beslutninger om videre satsninger i programperioden. Arbeidet har blant annet omfattet flere dybdeintervjuer med norske programvareleverandører som velvillig har bidratt til innholdet i rapporten.

Notatet er utarbeidet av Arne Buhs, Bjørn Eriksen og Espen Evensen i Stradec på oppdrag fra Statskonsult

Prosjektansvarlig for prosjektet har vært Pål Sørgaard, programleder for PEDI er Sjur Eigil Dahl.

Statskonsult er ansvarlig for innhold, vurderinger og forslag i rapporten.

Oslo, oktober 2000

Pål Sørgaard

¹ <http://www.statskonsult.no/prosjekt/pedi/index.htm>

² Notat 2000:3 Oppgaveregisteret - En empirisk gjennomgang

³ Notat 2000:5 A/A-registeret som case



Innhold

1	Innledning	5
1.1	Metode	5
2	Sammendrag.....	7
3	Dagens registre og innrapportering	9
3.1	Samordningskrav	9
3.2	Rapporteringsmønster.....	10
3.3	Datafangst i registrene	11
3.4	Offentlig bruk av registre	11
3.4.1	<i>Skatteetaten</i>	11
3.4.2	<i>Trygdeetaten</i>	12
3.4.3	<i>Andre brukere</i>	12
4	Lønns- og personalsystemer (innrapporteringssystemer)	15
4.1	Markedssituasjon	15
4.2	Funksjonalitet og datagrunnlag	15
4.2.1	<i>Lønnsadministrasjon</i>	15
4.2.2	<i>Personaladministrasjon</i>	16
4.2.3	<i>Kommunikasjon</i>	17
5	Vurdering av muligheter for å realisere elektronisk innrapportering.....	19
5.1	Endringsbehov	19
5.2	Endringshastighet	20
5.3	Endringskostnader	21
5.4	Forutsetninger for endringer.....	21
5.4.1	<i>Felles transport av data</i>	21
5.4.2	<i>Utvexling og avstemming mellom registre</i>	23
5.5	Konklusjon om endringsmulighet	23

Vedlegg A Leverandøroversikt

Vedlegg B Datafangst til berørte registre

Referanseark



1 Innledning

Et av hovedtiltaksområdene i Regjeringens satsningsprogram "Et enklere Norge" arbeider for en reduksjon av rapporteringsomfanget som kreves fra juridiske personer til statsforvaltningen. Statskonsult er engasjert av Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) og Nærings- og handelsdepartementet (NHD) for å kartlegge eksisterende administrative systemer i norske bedrifter med hensyn på innrapportering til offentlige myndigheter, for deretter å synliggjøre måter å forenkle og samordne denne rapporteringen på.

Arbeidet er delt i en innledende analysefase som skal etterfølges av en løsningsbeskrivelse. Denne delrapporten tar for seg funn som har kommet frem i analysefasen.

Denne delrapporten er utarbeidet gjennom ett av flere delprosjekt og skal inngå i en større rapportering. Den er derfor ikke ment å være uttømmende omkring alle sider ved elektronisk innrapportering til offentlige registre, men skal synliggjøre muligheter og problemstillinger knyttet til oppgaveplikt for Arbeidstaker- og arbeidsgiverregisteret og skattesystemene spesielt.

1.1 Metode

Prosjektet har undersøkt markedet for lønn- og personalsystemer for å kartlegge:

- Hvilke leverandører er tunge i de forskjellige markedssegmenter.
- Hvilke funksjoner finnes i systemene i dag.
- Hvilke elektroniske rapporteringsmuligheter ligger i systemene i dag, og hvilke er planlagt i nærmeste fremtid.

Markedet for lønns- og personalsystemer er oversiktlig, med norske leverandører eller internasjonale leverandører med sterk lokal representasjon. Dette skyldes trolig at systemene må tilpasses nasjonal lovgivning og andre lokale krav. Antall leverandører er kartlagt til å være cirka 28 og disse er gjengitt i vedlegg A. Grunnlaget for kartleggingen har vært bransjekunnskap og oversikter fra forskningsmiljøet rundt økonomisystemer [Christensen 1999⁴].

Det ble gjennomført en postal undersøkelse som ga respons fra 11 leverandører for 18 lønns- og personalprodukter. Disse dekker til sammen mer enn 1,7 millioner lønns-mottagere. Denne dekningen antas å være lavere enn de faktiske forhold fordi flere leverandører ikke har oversikt over hvor stort lønnsarbeid som utføres av regnskapsbyråer. I anslaget over antall lønns-mottagere som er dekket er antallet som betjenes gjennom regnskapsbyråer moderat anslått. Antall virksomheter (hvor et regnskapsbyrå teller som én kunde selv om byrået kjører lønn for flere av sine klienter) som er dekket av besvarelsene er ca 20 000.

⁴ Bo Hjort Christensen, *Moderne økonomisystemer '99, Kompendium, Norske siviløkonomers forening kursserie 1. juni 1999*

Med svært få unntak har de største leverandørene innen de ulike segmentene (i størrelse) gitt respons. Tilbakemeldinger fra leverandørene av økonomi-systemer viser at enkelte ikke har egne lønns- og personalprodukter, men at man i stedet har utviklet grensesnitt til navngitt tredjeparts produkter (som er blant respondentene).

Hensikten med ”Et enklere Norge” er å avhjelpe rapporteringsmengden til statsforvaltningen generelt, og fra små og mellomstore bedrifter (SMB)⁵ spesielt. I tillegg til den postale undersøkelsen er derfor tre leverandører i SMB-markedet intervjuet spesielt om produktenes funksjonalitet og om deres oppfatning av hvordan forenkling av innrapportering kan realiseres for SMB.

⁵ Små bedrifter har mindre enn 20 ansatte og mellomstore bedrifter har fra 21 til og med 100 ansatte. Store virksomheter er bedrifter med mer enn 100 ansatte og offentlig forvaltning .

2 Sammendrag

Skatteetaten mottar allerede hovedvekten av lønns- og trekkoppgaver på elektronisk format, mens hovedtyngden av terminoppgaver fortsatt leveres på papir. A/A-registeret er utredet i en egen rapport fra PEDI-prosjektet⁶.

Kartleggingen av lønns- og personalsystemer som er gjennomført i prosjektet har vist at de fleste løsningene som brukes av norske oppgavepliktige virksomheter kan levere skatte- og arbeidsgiveravgiftsdata på detaljert nivå basert på ordinær lønnsberegning. Andre data omkring ansettelsesforhold enn de som kommer frem i forbindelse med rapportering til skattemyndighetene er noe mindre tilgjengelig. Dette betyr at med dagens rapporteringskrav til A/A-registeret vil det kunne være vanskelig å nå alle med elektronisk innrapportering.

En av årsakene til dette er at SMB har begrenset behov for datastøttet personalforvaltning fordi papirbaserte løsninger gir nødvendig oversikt. Lønns- og personalsystemer som er rettet inn mot dette markedet har derfor ofte begrenset funksjonalitet. Det pågår likevel utviklingsarbeid på slike systemer for at de skal kunne møte Rikstrygdeverkets kravspesifikasjon for innrapportering til A/A-registeret.

Lønns- og personalsystemer som har primærmarked blant større virksomheter har allerede tilgjengelig mer komplette data som tilfredsstillende A/A-registerets behov.

De intervjuede leverandørene gir uttrykk for at den viktigste faktoren for å realisere en reell forenkling er en samordning av innrapporteringen som i stor grad tillater maskinell produksjon og overføring i forbindelse med rutinemessig oppgaveplikt. Det er en forutsetning at nødvendige rutiner og brukergrensesnitt (sending og mottak av filer/web) må være enkle for at elektronisk rapportering skal oppleves som forenkling av bedriftene. Samordning krever i tillegg at det legges til rette for én transportkorridor til en felles portal som sammenstillende og videresender data til de ulike registrene som har innført oppgaveplikten.

I små- og mellomstore bedrifter er datakommunikasjon kun tatt i bruk i mindre grad. Tilgangen på e-post er sterkt økende gjennom økt bruk av Internet, men en innføring av elektroniske transporttjenester vil for mange bedrifter også kunne bli en første etablering av denne type tjenester.

En utvidet og samordnet elektronisk løsning vil innebære et større omfang av elektronisk rapportering spesielt til A/A-registeret og i forbindelse med terminoppgavene. Skatte- og avgiftsdata sendes allerede i dag elektronisk i betydelig omfang. En enkel løsning for datautveksling over Internet (web, e-post eller FTP) vil trolig fange opp store deler av SMB-sektoren som ikke benytter elektronisk rapportering i dag. Kartleggingen har dog tatt for seg systemleverandørenes mulighet for å tilrettelegge for innrapportering. Det er ikke kartlagt SMBs holdninger til, og forutsetninger for, å akseptere og utnytte en mer samordnet elektronisk formidling av oppgaveplikten fremfor gjeldende papirbaserte rapportering.

⁶ Se fotnote 3



3 Dagens registre og innrapportering

I dette kapitlet beskrives kort dagens rammebetingelser som bedriftene må forholde seg til og kort de primære og sekundære bruksområdene som registerne har.

3.1 Samordningskrav

Med få unntak er alle statlige registre pålagt å samordne datainnhenting. Oppgaveregisterloven⁷ med forskrift⁸ beskriver hvordan samordning skal finne sted. De registrene som forvaltes av Skatteetaten og Trygdeetaten er alle omfattet av samordningskravet.

I henhold til forskriften er det etablert et samordningsråd som et rådgivende organ for Nærings- og handelsdepartementet (NHD). Rådet er satt sammen med representanter fra NHD, Finans- og tolldepartementet (FIN), Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) og berørte fagdepartement for oppgaveinnhenter. I tillegg er det etablert en egen rådgivende brukergruppe med representanter fra næringslivet. Både denne gruppens og Datatilsynets synspunkter kan innhentes av samordningsrådet.

Etter bestemmelsene i forskriften egner en oppgaveplikt seg for samordning når den inneholder samme opplysning som andre oppgaver. Ved vurderingen av om opplysningen er den samme, skal det foretas en helhetsvurdering. Vurderingen skal legge vekt på:

- om opplysningen er egnet til å løse to eller flere forvaltningsoppgaver
- den språklige likhet
- kvaliteten på den avgitte opplysning
- formålet med innhenting av opplysningen
- formelle regler.

Samordning er **påkrevet** der det er praktisk mulig å samordne oppgaveplikter, og skal iverksettes snarest mulig.

Samordningsplikten i forskriften innebærer at den som henter inn oppgaver både har plikt til å utlevere opplysninger og å innhente opplysninger på en nærmere bestemt måte når vilkårene for samordning er oppfylt. Det er Oppgaveregisteret som sammen med oppgaveinnhenteren vurderer hvordan samordningen skal skje i det enkelte tilfellet. Forskriften gir følgende eksempler på samordning:

- opplysninger overføres fra en oppgaveinnhenter til en annen
- to eller flere oppgaveinnhentere går sammen om felles informasjonsinnhenting
- det velges felles tidspunkt for innrapportering.

⁷ Lov 6. juni 1997 nr. 35 om Oppgaveregisteret

⁸ Forskrift til lov om Oppgaveregisteret Fastsatt ved kgl.res. 10. oktober 1997. Fremmet av Nærings- og handelsdepartementet

Kravet til samordning gjelder ikke bare nye, men også eksisterende oppgaveplikter. Oppgaveinnhentere skal utarbeide handlingsplaner for samordning av disse. Oppgaveregisteret kan i samråd med oppgaveinnhenter sette en frist for utarbeidelse av handlingsplaner. Denne skal gjøre rede for:

- hvilke konkrete tiltak som må iverksettes for at samordning skal kunne gjennomføres
- hvordan tiltakene skal gjennomføres
- tidsplan for gjennomføringen
- dersom regelendringer er nødvendig, skal det redegjøres for disse
- andre forhold av betydning for samordning av eksisterende oppgaveplikter, skal også tas inn i handlingsplanen.

Handlingsplanen skal oversendes til Oppgaveregisteret som skal påse at oppgaveinnhenter gjennomfører de foreslåtte tiltakene i henhold til planen. Oppgaveinnhenter skal rapportere om sitt samordningsarbeid for foregående og inneværende år i henhold til handlingsplanene innen 31. januar hvert år. Oppgaveregisteret innhenter deretter uttalelse fra brukergruppen og orienterer NHD. Stortinget skal orienteres årlig om samordningsarbeidet.

I de tilfeller der samordning av oppgaveplikter krever lovendringer, er det i utgangspunktet det berørte fagdepartement som fremmer nødvendige lovendringsforslag. Samordning av oppgaveplikter som krever lovendringer, skal skje gjennom utarbeidelse av handlingsplan.

I tillegg til at Oppgaveregisterloven setter klare krav til at samordning skal tilstrebes, er det i forskriftene angitt klare rutiner som skal sikre at samordning også finner sted.

3.2 Rapporteringsmønster

Rapporteringsrutinene for de to registerene som er vurdert i dette prosjektet er svært ulike. Skatteetaten krever regelmessig rapportering i faste perioder, mens A/A-registeret krever rapportering ved endring.

Den regelmessige rapporteringen til Skatteetaten blir rapportert på ulike måter gjennom året. Hver annen måned rapporteres skattetrekk på aggregert nivå fordelt på lønsmottagernes kommuner, mens det én gang i året rapporteres data på individnivå (lønns- og trekkoppgaver – LTO). LTO er supplert med lønnskoder til ligningsformål. Den utvidede rapporteringen i forbindelse med lønns- og trekkoppgavene skjer som sjette rapportering i det ordinære rapportmønsteret.

Opplysninger om beregnet og innbetalt arbeidsgiveravgift rapporteres også annenhver måned, i samme rapport som oppgaven over innbetalt forskuddsskatt. For de fleste virksomheter blir datagrunnlaget for rapportering produsert månedlig i forbindelse med lønnsberegning og -utbetaling.

Private arbeidsgivere som har samlede årlige lønnsutbetalinger på under 30 000 kroner (60 000 kroner ved pass av barn i hjemmet) kan innberette og innbetale skattetrekk én gang i året. Dette skjer innen 15. januar året etter inntektsåret. Rapportering skjer gjennom lønns- og trekkoppgave.

A/A-registeret krever at arbeidsgiver rapporterer når arbeidsforhold starter, avsluttes og ved visse endringer. Innrapportering skal skje senest fredagen i uken etter at endringen skjer. I forskriften om arbeidstaker- og arbeidsgiverregisteret er det hjemmel til å fravike rapporteringskravene⁹. I praksis er det derfor etablert ordninger med månedlig innrapportering på elektronisk medium fra enkelte større arbeidsgivere.

Rapporteringsmønsteret viser at det med unntak av de aller minste oppgavepliktige blir avgitt oppgaver til skatteetaten eller A/A-registeret minst annenhver måned (forutsatt at virksomhetene har lønnsutbetaling i perioden). For større virksomheter og virksomheter med hyppige endringer i personalet vil omfanget av rapportering til A/A-registeret kunne være høyere siden oppgaveplikten utløses av endringer.

3.3 Datafangst i registrene

Skattedirektoratet mottar ca 6 millioner lønns- og trekkoppgaver fra til sammen om lag 200 000 arbeidsgivere. Skattedirektoratet regner med at det er i alt ca 3 millioner arbeidstagere. Bare cirka 60 000 arbeidsgivere leverer på elektronisk format, men til gjengjeld leverer de data for opp mot 90 % av arbeidstakerne (1998). Hoveddelen av terminoppgaver leveres på papirbasert versjon til dem som har kontor. Det er kun rundt 15 % som leverer terminoppgaver elektronisk. Datafangsten til de ulike registrene er angitt på overordnet nivå i vedlegg B.

3.4 Offentlig bruk av registre

Registereierne bruker de berørte registrene til å støtte sine egne forvaltningsoppgaver.

3.4.1 Skatteetaten

Skatteetaten bruker informasjon fra terminoppgavene til avstemming av Skatte-regnskapet og fordeling av skatt til de ulike skattekreditorene. Det leveres oppgaver både over beregnet innbetalt forskuddsskatt og arbeidsgiveravgift.

De utvidede delene av rapporteringen som skjer i forbindelse med Lønns- og trekkoppgaven i siste rapporteringstermin brukes primært i forbindelse med ligningen av forskuddspliktige.

⁹ Forskrift om arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret. Fastsatt ved kgl res 4. juli 1991 Fremmet av Sosialdepartementet.

3.4.2 Trygdeetaten

A/A-registerets primære funksjon er å støtte Trygdeetaten når det gjøres vedtak om trygdeytelser. Registeret er bygget opp slik at det gir opplysninger om en søker til trygdeytelser samtidig har et arbeidsforhold, og angir størrelsen på dette. Stillingsstørrelse inngår som beregningsgrunnlag for enkelte trygdeytelser. A/A-registeret gir sammen med trygdeutbetalingsregisteret statistikk omkring sykefravær og sykelønnsutbetalinger.

Til tross for en til dels svært detaljert oppgaveplikt og krav om endringsrapportering til A/A-registeret spesifiseres ikke fravær utover 14 dager med årsak, men registreres kun som inn/ut av registeret. Uten henvisninger til annet register er derfor ikke A/A-registeret egnet til å følge lønsmottagernes bevegelser i arbeidsmarkedet. Det er grunn til å tro at man for allmenne analyseformål og annen sekundærbruk ville ha nytte av informasjon om en arbeidstager har avsluttet arbeidsforholdet eller om en endring er et midlertidig opphør. Eksempel på dette kan være:

- Svangerskapspermisjon
- Studiepermisjon
- Langtids sykefravær/attføring
- Andre trygdeytelser
- Velferdspermisjon (herunder utvidet ferie)

3.4.3 Andre brukere

Arbeidsmarkedsetaten bruker spesielt A/A-registeret til kontroll av rett til dagpenger og andre ytelser.

Statistisk sentralbyrå henter flere typer data fra registerne, og samler i tillegg egne data innenfor samme områder som A/A-registeret og lønns- og trekkoppgaveregisteret.

Både Statens innkrevingsentral og Trygdeetatens innkrevingsentral bruker automatiske rutiner som slår opp i A/A-registeret/Trygdeutbetalingsregisteret for å kunne identifisere mulig trekkilder dersom betaling opphører. Hele rutinen fra mislighold detekteres til arbeidsgiver/Trygdekontor mottar pålegg om utlegg er automatisert.

Den største tredjeparts bruker av de aktuelle registrene er den kommunale skatteoppkreverfunksjonen (kemneren/underfogden) i sine kontroll- og innfordringsoppgaver. Utgangspunktet for deres bruk av registrene er å følge opp offentlige krav og forsøke å drive disse inn gjennom utlegg i lønn eller beslag i løsøre, kjøretøyer eller eiendom.

Saksforløpet starter med søk i ligningsregisteret for å fastslå om vedkommende har inntekt (og eventuelt formue). Neste skritt er å få oversikt over eventuelle arbeidsforhold hvor det kan etableres utlegg i lønn (A/A-registeret). Det kan være nødvendig å sjekke personalia mot folkeregisteret og skattemantallet. Hvis det ikke finnes registrerte arbeidsforhold er det naturlig for

skatteoppkreveren å konsultere trygdekontoret (og derved trygderegisteret) for å kontrollere om det gis trygdeytelser til vedkommende. Hvis det fortsatt ikke finnes (tilstrekkelig) dekning for krav vil skatteoppkreveren undersøke formuesituasjonen.

Totalt sett kan det synes som om sekundærbrukerne etter hvert har like omfattende bruk av registerne som registreierne selv, og at den største sekundærbruken støtter skattemyndighetenes oppgaver direkte.



4 Lønns- og personalsystemer (innrapporteringsystemer)

4.1 Markedssituasjon

Ingen av de kartlagte lønns- og personalsystemene i **SMB-markedet** ble oppgitt å ha noen spesiell bransjeorientering. Dette inntrykket ble bekreftet i intervjuene. Enkelte systemer har imidlertid tilleggsmoduler som har større relevans for enkelte bransjer enn andre. Den største leverandøren til SMB-markedet leverer bare lønns- og personalsystemer og produktet har derfor grensesnitt til andre økonomisystemer. De øvrige respondentene til dette markedssegmentet oppgir at lønns- og personalsystemene inngår som moduler i et større økonomisystemprodukt eller ERP-løsning (Enterprise resource planning).

Det er naturlig at det ikke ligger spesiell bransjeorientering i lønns- og personalproduktene i SMB-markedet. Leverandørene har behov for å fordele utviklings- og vedlikeholdskostnader på så mange kunder som mulig for å holde prisen på produktet nede. En bransjeorientering vil kunne kreve kostnadsdrivende utviklingsarbeid med et lite antall kunder å fordele kostnader på.

Enkelte av lønns- og personalsystemene som er rettet mot **større virksomheter** oppgis i spørreundersøkelsen å ha en viss bransjeinndeling. For eksempel for lønns- og personalsystemer som er tilpasset kommunal/fylkeskommunal virksomhet er det lagt inn tilleggsfunksjonalitet som er rettet mot sektoren.

De lønnsystemene som er rettet mot statlig sektor og er dekket av spørreundersøkelsen har ikke spesiell funksjonalitet i seg som gjør dem uegnet i andre sektorer. Det synes imidlertid som om bruk av lønnsentraler er omfattende for statlig sektor, men undersøkelsen har ikke kartlagt bruken av lønnsentraler spesielt.

Behovene for, og derfor kravene til, lønns- og personalsystemer er annerledes i større virksomheter enn i små og mellomstore. Behovet for datastøttet personaladministrasjon er større, og det kreves ofte tett integrasjon med produksjonssystemer. I bransjer og virksomheter der flere av disse systemene er kritiske anvendes ofte ERP-løsninger som har funksjonalitet eller moduler i seg som også støtter lønns- og personaladministrasjon.

4.2 Funksjonalitet og datagrunnlag

4.2.1 Lønnsadministrasjon

De lønns- og personalsystemene som tilbys i Norge har i stor grad samme funksjonalitet med hensyn til hvilke data som er registrert og muligheter for filuttrekk. Alle de registrerte lønns- og personalsystemene produserer data som benyttes i forbindelse med oppgaveplikten til Skatteetaten. For alle produktene som leveres av de tre intervjuede leverandørene produseres grunnlaget for alle

oppgavepliktige skatte- og avgiftsdata ved hver lønnsberegning på individnivå. Alle tre bekrefter derfor at rapportering av terminoppgaven skjer som en ren maskinell operasjon på grunnlag av den lønnsberegningen som allerede er gjort.

Spørreundersøkelsen tyder på at fleksibiliteten i rapportgeneratorene i de fleste tilfeller er så vidt god at registrerte data med relativt liten innsats kan hentes ut i andre rapportformater enn de som i dag kreves.

Sett under ett har de ulike lønssystemene funksjonalitet som gjør dem i stand til å rapportere alle lønnsavhengige data også elektronisk.

4.2.2 Personaladministrasjon

I de tilfellene der lønns- og personalsystemer er delt (separate moduler som kan knyttes sammen hvis begge er installert) er det mulighet for å legge inn elementære persondata i lønssystemet. Enkelte av systemene i SMB-markedet har ikke full funksjonalitet til å ivareta rapportering mot A/A-registeret, eller verktøy for å kunne produsere refusjonskrav. Blant annet arbeidstid per uke og yrke kan bli mangler i rapporteringen.

Det er naturlig at lønns- og personalsystemer som retter seg mot SMB bare i noen tilfelle håndterer rapportering til A/A-registeret. Sluttbrukerens behov for datastøtte generelt sett er i disse tilfellene primært rettet mot lønnsberegning. Virksomheter med få ansatte vil ha mindre behov for datastøttet personaladministrasjon siden man allerede har nødvendig oversikt gjennom direkte kjennskap, ofte daglig samarbeid, og et begrenset, papirbasert personalarkiv. En av de intervjuede leverandørene antydte også at markedet for fullstendige personalsystemer åpner seg først i virksomheter med mer enn 200 lønns-mottagere. Siden både rapportering til A/A-registeret og refusjonskrav til trykdeverket utløses av endringer eller langvarig fravær, vil det være sjelden at små og mellomstore gjør rapportering til registeret. Når de samtidig klarer å møte sine interne krav til personaladministrasjonen med papirbaserte løsninger vil de trolig ikke finne det regningsvarende å benytte et personalsystem.

Mens alle de intervjuede leverandørene kjente til recordbeskrivelsen for A/A-registeret var det mer uklart hvordan denne ble tatt hånd om. Én leverandør bekreftet at tilpasninger til beskrivelsen nå finner sted, mens de to andre ikke hadde oversikt over hvordan tilpasninger er planlagt, og når nye løsninger vil bli lansert.

Funksjonaliteten i personalsystemene kan undersøkes nærmere for å skaffe en klarere avgrensning mellom lønnsfunksjonalitet og personalfunksjonalitet. Behovet for en slik avgrensning kan omgås hvis man klarer å stimulere leverandørene til å samle oppgavepliktig funksjonalitet i lønssystemene. Forretningsmessig synes forholdene å ligge til rette for en slik samling, siden det da vil bli et større marked å dekke disse utviklingskostnadene på.

4.2.3 Kommunikasjon

En elektronisk innrapportering vil for mange bedrifter kreve at det etableres nye kommunikasjonsløsninger. Store virksomheter har ofte slike løsninger allerede fordi både internkommunikasjon og forholdet til omgivelsene krever det. SMB-segmentet er mindre homogent i denne sammenheng. Anvendelsen av elektroniske kommunikasjonsløsninger kan i enkelte SMB-bransjer være meget intensiv (for eksempel internettselskaper og meglerhus), mens andre (for eksempel mindre håndverksbedrifter) ikke har behov for elektroniske kommunikasjonsløsninger i sin verdiskapning. I SMB-markedet utviser leverandørene av hele økonomisystemer vilje til å legge inn kommunikasjonsløsninger i produktene slik at rapportering kan skje elektronisk. Det er også uttrykt at dette vil kunne inngå som en del av ordinært vedlikehold; dvs uten ekstra kostnader for brukerne. Disse forholdene må tas i betraktning dersom det skal etableres løsninger for utvidet elektronisk innrapportering. Dette bildet må derfor nyanseres nærmere før det gis anslag for hvor stor andel av SMB (og hvilke deler av SMB) som raskt vil kunne rapporteres elektronisk.



5 Vurdering av muligheter for å realisere elektronisk innrapportering

Gjennom "Et enklere Norge" skal forvaltningen legges bedre til rette for publikum. Dette skal blant annet skje gjennom forenkling av rutiner og arbeidsmetoder i førstelinjen. Det er derfor grunn til å anta at eventuelle konsekvenser av endringer veier tyngre dersom de er til fordel for publikum enn dersom de er til ulempe for forvaltningen. Avgivere av data til de sentrale registrene er i denne sammenheng publikum, siden de er juridiske personer som har andre primæroppgaver enn å produsere data for forvaltningen.

5.1 Endringsbehov

De intervjuede leverandørene fremhever datastøtte til rutinemessige oppgaveplikter og samordning av innrapportering som den viktigste forenklingen for brukerne. De oppgavepliktige selv er ikke spurt i denne undersøkelsen. Leverandørene vil kunne legge inn rapportrutiner som den oppgavepliktige kan benytte ved hver lønnsberegning. Med andre ord kan en elektronisk oppgaveplikt for skatter og avgifter bli oppfattet som en forenkling.

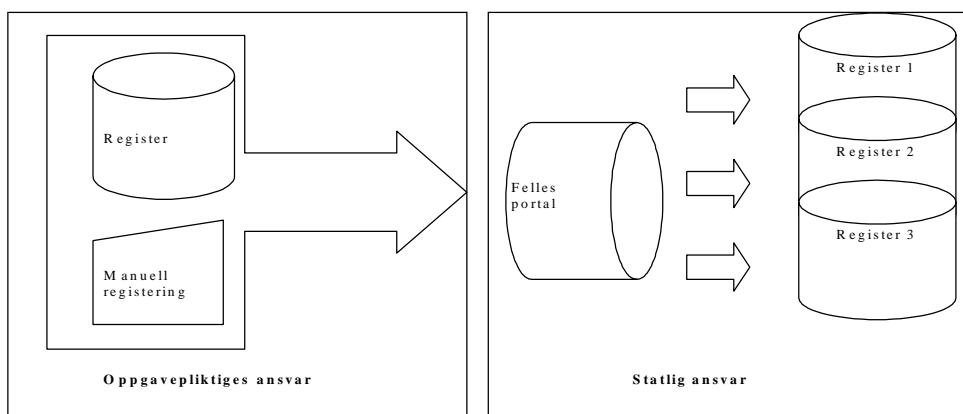
Leverandørene oppgir at tilsvarende muligheter kan legges inn for personaldata til A/A-registeret. Den beste løsningen her vil være en rapportering i faste perioder, gjerne sammen med andre rapporteringer. Ved å rapportere status ved hver periode (for eksempel månedsslutt med harmonisert forfall) vil endringer kunne identifiseres ved å sammenligne perioder med hverandre. Det kan likevel ikke utelukkes at enkelte endringer må rapporteres eksplisitt i det for eksempel et 14-dagers fravær innenfor en måned ikke vil bli fanget opp.

For eksempel vil en månedlig elektronisk rapportering ikke oppfattes som merarbeid dersom transporten er enkel. Grunnlagsdata produseres uansett månedlig og må avstemmes for å sikre at lønsmottakerne får korrekte utbetalinger. Dersom løsningen omfatter A/A-registeret og medfører noe tilleggsregistrering av personaldata, bør samordningen av innrapporteringen veie opp for dette.

Én av leverandørene sa at etter deres vurdering vil den mest hensiktsmessige og ensartete rapporteringsrutinen innebære at det overføres én datafil med all relevant data på individnivå i hver linje til én felles mottakstjener eller "portal". Denne portalen kan så splitte og sammenstille data før de sendes videre til hvert enkelt register.

Løsningsforslaget kan beskrives slik:

:



Løsningsskissen ovenfor er interessant fordi den tar utgangspunkt i oppgavepliktiges dataproduksjon for eget bruk og unngår problemstillinger rundt eierskap til eksisterende eller nye registre på offentlig side. Eksisterende registre kan opprettholdes dersom man ønsker, men få sine oppdateringer via en ny ”kanal”.

I denne skissen kan det også åpnes for flere ulike transportløsninger slik at man kan ta hensyn til de oppgavepliktiges ulike behov og eksisterende kommunikasjonsløsninger.

En slik løsning ivaretar ønskene om samordning og burde sikre at leverandørene er motiverte for å bidra til utvikling og eventuell pilotdrift. Alle de intervjuede leverandørene har uttrykt vilje og interesse for medvirkning i endringsarbeidet. Testing av pilotløsninger ble spesifikt nevnt som en type medvirkning.

5.2 Endringshastighet

Spørreundersøkelsen viser at leverandørenes kapasitet til å endre programvaren varierer noe, og er avhengig av hvor omfattende endringene er. Endringer som for leverandørene erfaringsmessig er "normale" – slik som spesifikasjoner i lønns- og trekkoppgaver, endres stort sett innenfor et én måneds perspektiv – i enkelte tilfelle noe lengre.

Dette blir bekreftet av de intervjuede leverandørene. For enkle, tilnærmet rutinemessige, endringer og tabelloppdateringer er distribusjonen av oppdateringer den mest tidkrevende delen av arbeidet siden mange kunder er berørt og oppdateringene sendes pr post.

Et punkt som vil kunne påvirke implementeringshastigheten er brukernes tilgang til kommunikasjonsløsninger. Allerede blir 85 % av lønns- og trekkoppgavene sendt elektronisk. Disse sendes fra 15 % av arbeidsgiverne. Dersom det kreves hyppigere rapportering på elektronisk form vil dette kreve en mer solid industrialisert løsning både på avsender- og mottakersiden. Vi har

tidligere i rapporten nevnt at ”modenheten” på datakommunikasjonssiden er svært varierende. Spesielt for mange mindre virksomheter vil et slikt krav også bety at de må etablere datakommunikasjon for dette området spesielt. Fleksibilitet, enkelhet, brukervennlighet og lavt kostnadsnivå blir derfor viktige nøkkelord for å lykkes.

5.3 Endringskostnader

De intervjuede leverandørene oppgir at det gjennom vedlikeholdsavtalene for lønns- og personalsystemene er vanlig at leverandørene påtar seg kostnader for å gjøre systemene i stand til å produsere pliktige oppgaver. Når produkter fases ut er det normalt at kundene tilbys installasjon av et nytt produkt og konvertering av data fra gammelt til nytt system. Deretter ytes det vedlikehold på det nye produktet i stedet for det gamle.

Ved siden av nye versjoner av systemene vil virksomhetene som nevnt ovenfor måtte etablere nye kommunikasjonsløsninger. For små virksomheter uten spesiell fokus på informasjonsteknologi kan datakommunikasjon bli et nytt område og kostnader som ikke kan fordeles på andre formål. Tatt i betraktning utviklingshastigheten må det antas at flere og flere bedrifter i løpet av få år vil etablere ulike elektroniske kommunikasjonskanaler uansett.

5.4 Forutsetninger for endringer

Forutsetningene for at endringer skal oppleves som forenkling er at det etableres felles transportmuligheter for data og at de berørte registrene utveksler og avstemmer data i så stor grad som mulig.

5.4.1 Felles transport av data

Samordning av datatransport vil i praksis kunne skje ved at de ulike registerførerne etablerer én felles rapporteringsrutine fra de oppgavepliktige til en felles mottaksportal. Mottaksportalen splitter datatransaksjonene slik at de ulike registrene får ”sine” data i tillegg til de nødvendige identifikasjonsdata.

Tiden er moden for at omlegginger også kan innebære mer utstrakt elektronisk rapportering selv fra de minste rapporteringspliktige enhetene. I tillegg til at lønns- og personalsystemer vil kunne produsere transaksjonsfiler for ulike transportløsninger (FTP, SMTP, EDIFACT), kan det legges til rette for elektronisk rapportering med interaktive web-løsninger på Internett. Gjennom slike løsninger vil det kunne legges inn datakontroll allerede i utfyllingen, slik at datakvalitet også fra de minste enhetene kan forbedres.

De personopplysningene som blir sendt fra lønns- og personalsystemer til A/A-registeret og skattesystemene regnes ikke som **sensitive** personopplysninger av Datatilsynet¹⁰.

¹⁰ Datatilsynet, Retningslinjer for informasjonssikkerhet ved behandling av personopplysninger, TR-100:1998, Utgitt 01.07.98

Dataoverføringen er derfor ikke underlagt krav om kryptering, og i den grad sikkerhetsaspekt er kritiske for å realisere løsningene bør disse primært være knyttet til autentisering. Siden de oppgavepliktige er kjente juridiske enheter vil dette kunne skje med direkte utveksling av passord uavhengig av "tiltrodd tredjepart".

Sikring av datakvalitet vil kunne ivaretas gjennom tekniske kontroller og rutiner:

- ✓ Det defineres hva som er tillatte tegn i de ulike datafeltene og logiske kontroller mellom ulike felt.
- ✓ Lønnsdata kontrolleres av lønnsmottager som tredje part. Korreksjoner vil derfor komme til uttrykk ved neste rapportering.
- ✓ Årskontrollen fra A/A-registeret kan opprettholdes, men samtidig forenkles. Dette kan gjøres ved at registeret returnerer opplysninger i et elektronisk format som gjør det mulig å avstemme flest mulig opplysninger maskinelt.

Rapporteringen av lønnsrelaterte data til Skatteetaten er den del av oppgaveplikten som er best ivarettatt i de lønns- og personalsystemene som er undersøkt. Det er relativt små utvidelser som skal til i lønnsystemene for at de også skal kunne ivareta datainnholdet i oppgaveplikten til A/A-registeret.

5.4.2 Utveksling og avstemming mellom registre

I forbindelse med en samordning av de aktuelle registrene er det nærliggende å vurdere en utvidet rapportering av enkelte grunnlagsdata innenfor Skatte- og avgiftsdirektoratet. Så lenge de oppgavepliktige produserer datarecords på individnivå ved hver lønnsberegning kan disse brukes også ved hyppigere rapportering enn én gang per år. Fordelen med en slik løsning vil være at man får én rapporteringsrutine fremfor to for lønnsrelaterte data.

For å frigjøre plass til nye data for A/A-registeret kan enkelte datafelt i nåværende rapportering til lønns- og trekkoppgaver utelates. For eksempel navn- og adresseinformasjon bør være unødvendig så lenge organisasjonsnummer og fødselsnummer brukes som identifikasjonsdata. I den grad det er behov for disse dataene bør de kunne hentes fra henholdsvis enhetsregisteret og folkeregisteret.

5.5 Konklusjon om endringsmulighet

Denne rapporten tar utgangspunkt i oppgaveplikten til A/A-registeret og Skatteetaten hvor oppgavene har ulik rapporteringsfrekvens.

Skatte- og avgiftsdata rapporteres fast hver annen måned, mens data om arbeidsforhold rapporteres når arbeidsforhold oppstår, endres eller opphører. I tillegg rapporteres det tryggedata når det reises refusjonskrav om sykepenger etter at arbeidsgiverperioden er utløpt. Forutsatt at selve rapporteringstidspunktet ikke er tidskritisk i A/A-registeret taler hensyn til forenkling for brukerne for at rapportering skjer i faste perioder. Både ønsket om så ferske data som mulig, og et spesielt hensyn til oppgavepliktiges likviditet knyttet til refusjonsordningene tilsier at det ikke må være for lange intervaller mellom hver rapportering.

Siden de store mengdene av lønnsdata, og dermed grunnlaget for skatte- og avgiftsoppgaver, produseres på månedlig basis vil det være lite hensiktsmessig

for brukerne å ha kortere intervaller enn én måned. Beregningen av skatte- og avgiftsdata skjer på individuelt nivå ved hver lønnsutbetaling. Det er derfor dataoverføringsvolumet, og ikke dataproduksjonen, som vil øke hvis oppgaver rapporteres månedlig på individnivå. Samtidig har vi pekt på at en bedre datautveksling mellom statlige registre kan dempe denne veksten i dataoverføringsvolumet.

Vedlegg A Leverandøroversikt

- ✓ SAP Norge AS
- BAAN Nordic AB
- IFS Norge AS
- Prestige Software International
- Intentia Norge AS
- Oracle Norge AS
- ✓ Agresso Group ASA
- EDB Gruppen Norge AS
- IBS Norge AS
- ✓ Guide Gruppen Norge AS
- Maconomy Norge AS
- Navision software Norge AS
- Scala Norge AS
- ✓ Tieto Axo AS
- Unique AS
- ✓ Visma Business
- PC Systemer Norge ASA
- ✓ Guru Software AS
- Damgaard AS
- Hansa business solutions AS
- Next financial systems AS
- Compello software AS
- Credit View AS
- ✓ Great Plains Scandinavia
- ✓ Ephorma
- ✓ Posten SDS
- ✓ IBM NIT
- Merkantildata ASA
- ✓ Tieto Huldt & Lillevik AS

Vedlegg B Datafangst til berørte registre

De tre sentrale registrene for denne delen av PEDI-prosjektet henter inn følgende data:

Registereier	A/A- registeret	Trygdeutbet alings-	Lønns- og trekkoppgaveregisteret	
			L/T-oppgave	Terminoppgave
		Rikstrygdeverket	Skattedirektoratet	
Rapporteringsfrekvens	7 dager etter endring		15. januar	15. hver annen måned
Organisasjonsnummer	✓	✓	✓	✓
Fødsels-/ID-nummer	✓	✓	✓	
Adresse		✓	✓	
Kommunennummer		✓	✓	✓
Ansatt dato	✓		✓	
Sluttet dato	✓		✓	
Arbeidsgiveravgift i perioden				✓
Forskuddsskatt i perioden			✓	✓
Sykefravær, arbeidsgiverperioden				
Sykefravær, refusjonsber.		✓		
Stønadsberettiget permisjon	Som sluttet hvis > 14 dgr	✓		
Annen permisjon	Som sluttet hvis > 14 dgr			
Yrke	✓			
Nytt-org.nr bedrift fra dato	✓			
Endret yrke fra dato	✓			
Rapporteringsdato	✓			
Rapporteringsklokkeslett	✓			
Endret arbeidstid pr uke	✓			
Endret arbeidstid fra dato	✓			
Arbeidstid pr uke	✓			

Tabell 5-A: Innhentede data pr. register

Tabellen tar utgangspunkt i datafeltbeskrivelsen for A/A-registeret og er supplert med kjente innrapporteringsdata til skatteetaten. Beskrivelse av datafelt i Trygdeutbetalingsregisteret er på overordnet nivå, men tilstrekkelig som grunnlag for de vurderinger som er gjort.

REFERANSER

Tittel:	Lønns-og personalsystemer, en gjennomgang
Forfatter(e):	Stradec
Statskonsults notatnummer:	2000:6
Prosjektnummer:	42 424
Prosjektnavn:	Program for elektronisk datautveksling og innrapportering
Prosjektleder:	Sjur Eigil Dahl
Oppdragsgiver(e):	Arbeids- og administrasjonsdepartementet Nærings- og handelsdepartementet
Resymé:	Notatet peker på et potensiale for elektronisk innrapportering av lønns- og personaldata
Arbeidsområde:	Informasjonsteknologi
Emneord:	Et enklere Norge, Elektronisk innrapportering, lønns- og personaldata, A/A-registeret
Dato:	Oktober 2000
Sider:	27
Utgiver:	Statskonsult Direktoratet for forvaltningsutvikling Postboks 8115 Dep 0032 OSLO