

Prosjekt – DIFFERENSIERT regelverk for mikrobedrifter og nyetablerte

Innledning

Bakgrunn

Småbedrifter, definert som bedrifter med færre enn 20 ansatte, utgjorde i 1998 hele 97 % av det totale antall norske bedrifter. Mikrobedrifter, definert som bedrifter med 5 eller færre årsverk, utgjør i dag 80 %. En undersøkelse gjennomført av SSB [SSB 1998](#)

På denne bakgrunn er det ikke tvil om at det er krevende å drive virksomhet i liten skala. Formell likhet i forhold til eksisterende regelverk, skaper reell ulikhet med hensyn til konkurransesituasjonen fordi de relative kostnadene er større. For å oppnå reelt like konkurransevilkår, og stimulere etableringer og vekst, kan det derfor være behov for formell forskjellsbehandling i forhold til enkelte regelverk, dvs. differensierte regelverk på bakgrunn av virksomhetsstørrelse eller virksomhetens levetid.

På denne bakgrunn ønsker Næringslovutvalget (NLU) å vurdere om det bør innføres særskilte regler eller unntaksregler for disse bedriftene, og har i den forbindelse igangsatt et prosjekt. Prosjektet har søkt å identifisere regelverk hvor differensierte regler, eller særlige unntak, kan redusere den administrative belastningen for mikrobedrifter og nyetablerte bedrifter.

Utvalget har behandlet resultater fra prosjektet, samt at det har vært nedsatt en styringsgruppe, bestående både av medlemmer av NLU og utenforstående. Kartleggingen har vært variert. En student fra Handelshøyskolen BI Sandvika, Tom Berget, har vært engasjert for å intervju 10 nyetablerte- og 10 mikrobedrifter. Sekretariatet har intervjuet 5 regnskapsførere. Advokat Erik Keiserud har vært engasjert for å lage en utredning om fordelene og ulempene ved et differensiert regelverk. Vi har også vært i kontakt med aktuelle departementer og vi har innhentet erfaringer fra andre land.

Definisjoner

I henhold til prosjektmandatet er de aktuelle gruppene nyetablerte bedrifter (levetid under 3 år) som kan ha vansker med å etterleve regelverk i etableringsfasen og mikrobedrifter (bedrifter med fem eller færre årsverk) som har mindre (administrative og andre) ressurser enn de større foretakene.

Struktur

Mikrobedrifter og nyetablerte behandles her i stor grad under ett. De to gruppene har mange sammenfallende områder, og det er fare for dobbeltbehandling dersom man behandler dem hver for seg. Mange av de nyetablerte bedriftene er også mikrobedrifter, følgelig er ikke skillet mellom disse to gruppene alltid like klart.

Bedriftenes hverdag

Som nevnt i punkt 2.1 fører formell likhet i regelverkene til at den relative belastningen på de minste bedriftene blir langt høyere enn for større bedrifter. Ikke overraskende har prosjektet avdekket at en del av regelverket i enkelte sektorer (og regioner) faktisk ikke blir etterlevd.

I noen tilfeller arter dette seg slik at bedriftene bevisst lar være å følge regelverket. Det kan være flere grunner til dette, blant annet kan bedriftene vurdere det som for tid- og kostnadskrevende å følge regelverket. Disse bedriftene tar dermed en bevisst risiko – og dersom de ikke blir oppdaget eller gjenstand for kontroll, kan det i visse sektorer eller områder utvikle seg en slags "uoffisiell økonomi".

I de fleste tilfelle hvor regelverk ikke følges, er bedriftene imidlertid neppe kjent med reglene. Det totale antall regler er etter hvert blitt svært stort, og det er ikke enkelt å sette seg inn i alle regler som gjelder for bedriften. De minste bedriftene kan derfor se seg best tjent med å "sjanse" på at ingen spør om reglene, fremfor å bruke store ressurser på å sette seg inn i dem.

Disse eksemplene viser at det "faktiske" regelverket kan være et helt annet enn det "formelle". Man får et slags sovende regelverk. Dette er en uheldig situasjon og viser at de aktuelle reglene ikke virker etter sin hensikt. Videre viser det behovet både for evalueringer/konsekvensvurderinger av regelverket før det iverksettes og etter at det har virket en stund.

Minst like viktig er det at slike "tilpasninger" vil kunne utgjøre en konkurranseulempe for de bedriftene som faktisk følger det gjeldende regelverket, at de utsettes for illojal konkurranse.

Eksisterende regler

Søk i lovdata

I den første kartleggingsfasen i prosjektet søkte vi på Lovdata for å finne eksempler på differensierte regelverk. Dette viste seg imidlertid å være en vanskelig oppgave, idet det blant annet ikke finnes noen enhetlige måter å differensiere på. I enkelte regelverk kan differensieringen være bygget på omsetningstall, i andre på antall ansatte i bedriften. Søkeresultatet er utvilsomt ufullstendig, men det illustrerer at man ikke har hatt en helhetlig tilnærming til differensiering, og at de terskler som eksisterer er vanskelige å finne og nyttegjøre seg.

De reglene vi fant var følgende:

- Aksjelovens regler om krav til styre og daglig leder, jf. §§ 6-1 og 6-2
- Årsoppgave for næringsdrivende med merverdiavgiftspliktig omsetning under 1 mill
- Skatteloven § 10-20 til §10-25: Skatt for de som driver ny virksomhet (stiftelsesår og påfølgende kalenderår)
- Forskriften om bindende forhåndstilsagn innen skatte- og merverdiavgiftsretten har differensiert pris for store og små foretak, basert på grensene gitt i regnskapsloven § 1-6

- Reglene om at man er fritatt for arbeidsgiveravgift for ansatte ansatt for "arbeid i hjemmet"

I tillegg til dette er det gitt en rekke unntaksregler fra større regelverk for spesielle bransjer, særlig landbruket. Dette viser etter utvalgets mening at de praktiske hindringer for differensiering ikke er uoverkommelige.

Innhenting fra departementene

I kartleggingsfasen ble det også sendt brev til relevante departementer med spørsmål om bruken av differensierte regelverk. De fleste svar var meget kortfattede, og viste at dette var en problemstilling man i liten grad hadde vurdert.

De reglene man fikk en tilbakemelding om var følgende:

- Regnskapsloven § 1-2, jf. §§ 1-5 og 1-6 (småbedrifter) FIN
- Skatteloven § 2-31 første ledd bokstav d (bureisingsbruk med tilhørende hus, innbo mv. er skattefrie det år bureiseren bosetter seg på bruket eller fører opp nødvendige driftsbygninger, og de neste fire år (nyetablerte) FIN
- Etterspørselsbaserte midler til bedriftsutvikling og etablererstipend "Retningslinjer for forvaltningen av distriktsutviklingstilskudd og distriktsrettede risikolån" Rundskriv H-2/99

"Små bedrifter skal gis særlig prioritet"

"Før sluttutbetaling kan foretas, må det foreligge revisorattestert regnskap. I selskap som ikke er revisjonspliktig, kan autorisert regnskapsfører attestere regnskapet.....Tilsagn på under kr. 30.000 kan unntas fra kravet som nevnt over. Her kreves kun at regnskapet er attestert av revisor autorisert regnskapsfører."

Små prosjekt har altså et begrenset krav til dokumentasjon før sluttutbetaling kan foretas.

- Arbeidsmiljølovens regler om arbeidsmiljøutvalg og verneombud, §§ 23 og 25 gir anledning til at arbeidsgiver og arbeidstaker i små bedrifter kan avtale andre ordninger enn lovens.

Hvordan fungerer reglene?

Kartleggingen så langt tyder ikke på at differensierte regler/unntaksregler for småbedrifter har vært mye brukt i norsk rett. Vi har likevel sett på effekten av noen av de man har. Systematisk er det naturlig å skille mellom regler basert på virksomhetens størrelse og regler basert på virksomhetens levealder.

Effekter av regler knyttet til virksomhetens størrelse

Vi fikk innspill om unntaksregler basert på størrelse ved våre henvendelser til de ulike departementer, men generelt må det imidlertid sies at responsen var begrenset. Så langt utvalget har brakt på det rene, finnes det ingen unntaksregler for bedrifter med færre enn fem årsverk, og kun et fåtall regler for nyetablerte bedrifter.

- Aksjeloven åpner for at selskaper kan ha et styre på mindre enn tre personer, og at styret kan beslutte at man ikke skal ha daglig leder, i selskaper med mindre enn tre millioner i aksjekapital. Selv om terskelen i dette tilfellet er satt svært høyt, er regelens målgruppe antagelig i første rekke de aller minste bedriftene. Dette er et praktisk unntak som benyttes i mange selskaper, samtidig som unntaksregelen ikke skaper et unødig komplisert regelverk eller er til ulempe for de som ikke benytter seg av muligheten.
- I regnskapsloven av 1998 er det gjort en del unntak for "små foretak" som oppfyller to av følgende tre vilkår: færre enn 50 ansatte, omsetning under 40 millioner, balansesum under 20 millioner. I den grad regnskapsførerne sekretariatet har vært i kontakt med har kommentert dette, har de imidlertid opplyst at de anser det som like enkelt å følge lovens hovedregler på alle punkter (også for små foretak). Det eneste som er praktisk å kutte ut når regnskapsføringen likevel er databasert, er enkelte av notene til regnskapet.
- Et viktig unntak er imidlertid at enkeltmannsforetak med færre enn 20 ansatte ikke er regnskapspliktige (dvs. at disse kun skal forholde seg til bokføringsreglene). Det kan imidlertid stilles spørsmål ved hvilken praktisk lettelse som ligger i dette, idet dokumentasjon og registrering av bedriftens aktivitet, samt utarbeidelse av merverdiavgiftsoppgaver og næringsoppgaver, ikke innebærer så mye mindre arbeid enn det store foretak pålegges.
- Arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidsmiljøutvalg (§23) og verneombud (§25) kan fravikes ved avtale i bedrifter med henholdsvis færre enn 50 og 10 ansatte. Loven gjelder heller ikke for virksomhet som ikke har arbeidstakere (dvs. enkeltmannsforetak uten ansatte), men det er gjort enkelte unntak fra dette i forskrift.

Effekter av regler basert på virksomhetens levetid

Vi har funnet to deler av skatteregelverket som er knyttet til levetid/etableringstidspunkt.

- Bestemmelsene om skattefrihet for "bureisningsbruk" i skatteloven § 2-31 første ledd bokstav d) kan i utgangspunktet synes meget gunstige. De er imidlertid meget bransjespesifikke. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved nytten av et skattefritt første fem driftsår hos en virksomhet som normalt ikke vil generere overskudd. Den normale virkning av fritaket vil i slike tilfelle være at man ikke får skattefradrag (eller fremførbart underskudd) i perioden. En regel av denne type ville antagelig ikke stimulere til etablering uten at den var knyttet til tilskuddsordninger fra det offentlige, som sikrer inntekt i etableringsperioden.
- Reglene om aksjonærbidrag i skatteloven §§10-20 – 10-25 gir mulighet for skattefradrag i inntekt for aksjonærer/investorer i nyetablerte virksomheter (inntil fem år). Reglene er konstruert slik at aksjonærene i selskapet kan skyte inn ekstra kapital for å dekke underskudd fra foregående driftsår. Kapitalen kan de kreve skattefradrag for i annen inntekt. I tilfeller hvor bedriften etter hvert generer overskudd, vil man ha fått en skattekreditt i etableringsfasen (man får ikke fremførbart underskudd i tillegg). I de tilfelle hvor bedriften opphører i løpet av femårsperioden, vil skattefradraget ha samme virkning som et etableringstilskudd på 28% av fradragene. Reglene om aksjonærbidrag synes å være gunstige, men vi har p.t ikke særlig informasjon om hvor godt kjent de er, og hvor mye de benyttes av gründerne.

Internasjonalt

Norden

Danmark

Etter det vi har fått opplyst [2](#)Iht. e-post av 02.03.01 fra Ervervs- og selskapsstyrelsen. Se også Ervervsservice (www.efs.dk) og dk.21 (www.em.dk/dk21) finnes det ikke særregler eller unntak fra eksisterende lovgivning i vesentlig grad i Danmark - verken for små bedrifter eller for nystartede bedrifter. Danmark søker å tilrettelegge/tilpasse alt regelverk for disse gruppene, særlig de små, da de mener at det også blir bra for de store. Egne undersøkelser har imidlertid vist at det i noen grad er foretatt en differensiering på bakgrunn av virksomhetsstørrelse i det danske HMS-regelverk.

I stedet har Danmark satset på forskjellige tilskudds-, støtte-, og entreprenørordninger. Det arbeides også med et utdanningsprosjekt for små og mellomstore bedrifter som har til hensikt å lette de administrative byrdene til disse gruppene.

Sverige

Også Sverige [3](#)Iht. e-post av 03.05.01 fra Näringsdepartementet, SimpLex-enheten. vil helst unngå særreguleringer for mindre foretak. De mener det kan føre til terskeeffekter som kan være "tilväxthemmande". I stedet ønsker de at reglene generelt skal være tilpasset de små foretakenes forutsetninger. I dag gjennomgår alle forslag til nye eller endrete regler en konsekvensanalyse for å se hvordan forslaget påvirker småforetakene.

Sverige har imidlertid noen slike særregler. For nystartede bedrifter er det mulighet til å "kvitta" underskudd i næringsvirksomhet mot et eventuelt overskudd fra "inkomst av tjänst". Denne muligheten gjelder de første fem årene. Videre kan foretak med opp til 10 ansatte unnta to ansatte fra "turordningsreglerna" ved enn oppsigelse. (Ellers gjelder regelen om at den sist ansatte må gå først.) Foretak med mindre enn 10 ansatte er unntatt fra kravet om å utarbeide en likestillingsplan. Foretak med en årsomsetning som ikke er over 20 basisbeløp (p.t 728 000 SEK) trenger ikke levere årsregnskap ("årsbokslut"). Foretak med en årsomsetning på mindre enn 1 mill. SEK kan innbetale moms en gang om året i stedet for hver måned.

Finland

Opplyser [4](#)E-post av 22.03.01 fra det finske Finansdepartementet/Næringsdepartementet at de for så vidt har diskutert dette spørsmålet, men at man ikke har gjort noe mer med dette og at det finnes få slike regler. Men noen få slike regler finnes. I regnskapsloven [5](#)Bokföringslagen 3:9 og bokföringsförordningen § 7 finnes det en regel om at foretak med mindre enn 50 ansatte kan levere forenklet årsoppgave/selvangivelse ("balansräkning") dersom ikke omsetningen og resultatet overstiger visse terskelverdier (20 respektive 10 mill FIM). Videre er foretak med over 10 ansatte pliktig å velge en revisor som er godkjent av handelskammeret, mens mindre foretak er unntatt fra dette kravet. Finland har videre igangsatt et prosjekt som skal utrede hvordan andre land legger til rette for generelle unntak fra konkurranselovgivningen for mikrobedrifter.

Storbritannia

Vi har vært i kontakt med den britiske regjeringens "Small Business Service" og "Regulatory Impact Unit". Disse har blant annet vist til arbeidet til "Better Regulation Task Force", en uavhengig gruppe etablert i 1997 for å gi råd til regjeringen om kvaliteten på lovgivningen. Gruppen består av representanter fra små og store bedrifter, forbrukergrupper, fagforeninger, frivillige organisasjoner samt representanter fra myndigheter ansvarlige for å håndheve regelverk.

Gruppen har utarbeidet to rapporter, hvor de blant annet har vurdert spørsmålet om differensiert regelverk. Det er først og fremst arbeidet til denne gruppen, og i særdeleshet "Helping Small Firms Cope With Regulation – Exemptions and other Approches" vi har sett på i vårt arbeid med dette prosjektet. Konklusjonen i denne rapporten er at unntak ikke synes å være noe universalmiddel/mirakelkur.

Vi har inntrykk av at andre virkemiddel, som god og målrettet informasjon, en klart definert politikk, utdanning, rådgivning og støtte, er ansett å være mer hensiktsmessige. Small Business Service ble etablert av den britiske regjeringen nettopp med disse som noen av sine viktigste oppgaver.

Når det gjelder differensiert regelverk /unntak for små bedrifter er den rådende britiske oppfatning først og fremst å ta hensyn til de små bedriftene når man utformer regelverk som kan få betydning for disse gruppene. Ofte gjøres dette ved at man har særlig fokus på de minste bedriftene i de obligatoriske konsekvensutredningene.

Det finnes imidlertid unntak og differensiert regelverk også i Storbritannia. Det er særlig i de tilfeller hvor tredjeparter, som for eksempel forbrukere eller arbeidstagere, ikke blir berørt eller hvor små bedrifter trenger særlig hjelp til å klare de administrative byrdene, at slike regler blir brukt. Det finnes for eksempel regler om unntak fra momsinnberetning for små og mellomstore bedrifter også her.

USA

USA har en reguleringsstradisjon som naturlig nok er svært forskjellig både fra den norske og den europeiske (federal law/state law, pro-competition policy). De har en rekke unntak fra regelverket som gjelder vern av bla. arbeidstakere. For eksempel gjelder ikke minimumslønn- og likelønnsbestemmelser, med visse unntak, for bedrifter med en omsetning under 500 000 dollar. (Men virkningen av disse bestemmelsene blir svekket av statlige regler som svært sjelden har unntak for små bedrifter). Bedrifter med mindre enn 15 ansatte er unntatt fra føderal lovgivning om bla. rase-, kjønns- og aldersdiskriminering.

Småbedriftsledere i USA har altså større adgang til å ansette og å si opp arbeidstakere enn småbedriftsledere i Norge.

Kartleggingen

Intervjuer med bedrifter

Innledning

Tom Berget, student på BI Sandvika, har vært engasjert for å utføre en undersøkelse i forbindelse med kartleggingen av problemstillingene. Han har intervjuet 10 nyetablerte bedrifter og 10 mikrobedrifter. Vi har sammenfattet noen av resultatene fra denne undersøkelsen nedenfor. Først presenteres en del punkter som går på regelverket generelt, og deretter bedriftenes tilbakemeldinger som går på differensiert regelverk.

Resultater fra undersøkelsen

- Mange av de spurte oppfatter det som tungt å etterleve regelverket. Dette er imidlertid ikke noen gjennomgående oppfatning. Flere av de spurte er fornøyd med situasjonen og mener at regulering er nødvendig. Dette er imidlertid bransjeavhengig.
- Bedriftene etterlyser en politisk vilje/politikk som legger vekt på å bedre forholdene for små bedrifter.
- Bedriftene etterspør større grad av stabilitet og forutsigbarhet i rammevilkårene. Dette henger også sammen med ovenstående punkt.
- Bedriftene etterspør en større grad av kommunikasjon med det offentlige
- Bedriftene er også opptatt av gjenbruk av offentlig informasjon for å unngå dobbeltrapportering til det offentlige
- Myndighetene må bli flinkere til å kontrollere at bedriftene etterlever regelverket. Dette gjelder særlig enkelte bransjer, som hotell- og restaurantbransjen. Det oppleves urettferdig for en bedrift som forsøker å følge regelverket å se at en annen bedrift (kanskje en konkurrerende bedrift) ikke følger reglene og ikke bli "tatt" for dette.
- Bedriftene ønsker at språket i regelverket må være slik at informasjonen blir mer tilgjengelig
- Det er viktig med nettverk og støttespillere med kompetanse og kunnskap
- De fleste bedriftene (både mikro og nyetablerte) anser det som en forutsetning for å lykkes at man har kjennskap til, og at man etterlever, regelverket
- Flere savner et sted å henvende seg for å få veiledning og informasjon. Slike steder eksisterer til en viss grad, men er ikke godt nok markedsført
- Veiledninger mht. det mest aktuelle regelverket (sjekklister, "kokebøker") savnes.

De intervjuede bedriftenes syn på differensiert regelverk

Særlig oppstartsbedriftene synes å mene at arbeidsgiveravgiften er tyngende i oppstartsperioden. I denne perioden er likviditeten presset og arbeidsgiveravgiften kan utgjøre relativt store beløp.

Kravene i aksjeloven ble trukket frem av flere. Det kan synes som det, for noen oppstartsbedrifter, kan være vanskelig å reise kr. 100 000,- på stiftelsestidspunktet. Andre

intervjuobjekter mener at dette beløpet er for lavt, og at en økning av beløpet, i enkelte bransjer, kan hindre "konkursryttere".

Spørreundersøkelser fra arbeidsgiver/arbeidstakerregistret og fra SSB oppleves som tidkrevende og belastende. Spør ofte om informasjon hvor bedriftene ikke har nøyaktige tall eller størrelser, og hvor bedriftene må bruke tid på å samle/sammenstille opplysninger fra regnskapene sine for å kunne svare.

Spørsmål på "Det norske småbedriftsbarometeret"

Vi har også stilt et spørsmål til Bedriftsforbundets panel av småbedrifter i deres bedriftsomnibus "Det norske småbedriftsbarometeret". Spørsmålet vi stilte var om bedriftene benyttet seg av regnskapsfører. Seks av ti bedrifter oppgir at de benytter seg av regnskapsfører til hele regnskapet, mens to av ti oppgir at de fører hele regnskapet selv.

Mange av de som er tilknyttet regnskapsfører bruker ikke selv tid på regelverk/andre administrative byrder, men overlater dette til regnskapsfører eller annen konsulenthjelp.

Intervjuer med regnskapsførere

Sekretariatet har også intervjuet 5 regnskapsførere (inkl. medlem i styringsgruppen Solveig Haugerud) for å få innspill fra denne gruppen.

De viktigste innspillene fra regnskapsførerne følger nedenfor. De fleste områdene som blir berørt i det følgende vil bli nærmere fremstilt og evt. vurdert under pkt. 7.

- Mval. § 33 jfr. § 30. Adgangen til å levere årsterminoppgave for næringsdrivende med merverdiavgiftspliktig omsetning under 1 million kroner. Regnskapsførerne har delte oppfatninger om disse nye reglene. På den ene siden er det klart en belastning for bedriftene å rapportere annen hver måned. På den annen side mener de fleste regnskapsførere vi har snakket med at denne rapporteringen medfører at bedriftenes økonomistyring blir bedre, da de tvinges til å følge "oppdatere" regnskapene sine annen hver måned.
- De fleste synes at en form for "fredningsperiode" for bedriftene er en ide som det er verdt å se nærmere på, men de har for så vidt ikke noen klar oppfatning om hvor lang en slik periode bør være eller hvilke plikter eller rapporteringer man bør være unntatt for eller få utsatt i denne perioden. Skatt, arbeidsgiveravgift og merverdiavgift har imidlertid vært nevnt.
- Å-konto innbetaling av merverdiavgift, skatt og arbeidsgiveravgift er også noe som de fleste vi har snakket med stiller seg positiv til. Oppfatningen er at dette vil kunne være en lettelse både for de nyetablerte og for de minste bedriftene.
- De fleste vi snakket med bisto små bedrifter i forbindelse med enkelte av "form"-kravene i aksjelovens kapittel 5 og 6, og mente at disse kravene førte til en del ekstraarbeid for bedriftene. Det var imidlertid en relativt utbredt oppfatning at dette stort sett var bra for bedriftene og at det hadde en viss "oppdragende" effekt å få dette nedtegnet.
- Reglene om bilgodtgjørelse og skattlegging av fordel ved å ha fri telefon kan også være et aktuelt område.

- Reglene i mval. § 28 om krav til omsetning på kr. 30 000 før næringsdrivende kan bli registrert for moms.
- Det kan stilles spørsmål ved omfanget av revisjonsplikten for mindre aksjeselskaper som benytter seg av autorisert regnskapsfører. Selskaper med personlig ansvar har ikke revisjonsplikt før de kommer til en terskel basert på omsetningsstørrelse, og det kan stilles spørsmål ved om ikke samme terskel bør benyttes for aksjeselskaper.

Hensyn for og imot differensierte regelverk

Når man ser på hvilke differensierte regelverk som eksisterer nasjonalt, de internasjonale synspunkter på differensierte regelverk, samt de synspunkter som er fremkommet i samtaler med bedrifter og regnskapsførere, er bildet svært flertydig. Etter utvalgets mening er det derfor hensiktsmessig å få systematisert en del av de enkelthensyn som gjør seg gjeldende når man diskuterer differensierte regelverk. På bakgrunn av problemstillingens kompleksitet, engasjerte også styringsgruppen advokat Erik Keiserud for å utarbeide en kort betenkning om temaet.

Under pkt. 5.1 og 5.2 er det gitt en skjematisk fremstilling av noen av de hensyn som gjør seg gjeldende i forhold til innføring av differensierte regler. Videre er noen hovedkonklusjoner fra Keiseruds utredning trukket frem i pkt. 5.3 (hele utredningen er vedlagt).

Hensyn for et differensiert regelverk

- Det kan bidra til lettelser for nyetablerte bedrifter ved å redusere kostnader og administrasjon
- Kan gi muligheter for mer målrettede tiltak for gjennomføring av regelverk
- Graderer/fordeler nivået av administrative byrder på småbedriftene
- Det kan bidra til at entreprenører får bedre tid/anledning til å drive og utvikle bedriften sin, og minske mikrobedriftenes forholdsmessig store byrde ved å etterleve regelverket
- Kan oppmuntre til ansettelser og dermed økt sysselsetting (kanskje særlig relevant for oppstartsbedriftene)
- Kan redusere den kumulative effekten av regulering

Hensyn mot et differensiert regelverk

- Kan utgjøre en barriere for vekst og kan bidra til at entreprenører vurderer å slutte når/dersom de oppfatter det som byrdefullt å "overstige" aktuelle terskler
- Kan kompensere for, eller i verste fall tilsløre/skjule, dårlig utformet regelverk
- Kan føre til komplisering og forvirring dersom bedriftene ikke er klar over de ulike terskler
- Kan være forvirrende for forbrukere, ansatte og andre berørte
- Kan redusere beskyttelsen av arbeidstakere, forbrukere og andre berørte

- Reglene kan være vedtatt som følge av en kompromissløsning, og unntaksregler ødelegger den balanse som ellers ligger i regelverket som helhet
- Bedrifter som er unntatt fra diverse regelverk kan bli mindre attraktive for potensielle arbeidstakere

Hovedpunkter i Erik Keiseruds utredning

Et viktig poeng i utredningen utført av Erik Keiserud er at også innføring av unntaksregler forutsetter at den som skal anvende regelverket kjenner hovedregelen. Differensierte regler vil måtte innebære et mer komplekst regelverk, og den administrative belastning knyttet til å sette seg inn i regelverkene vil generelt øke.

Dersom differensierte regler for mikrobedrifter/nyetablerte skal være virkningsfullt må man derfor identifisere områder hvor det er oppfølgingen/overholdelsen av regelverkene som er byrdefull, og deretter vurdere om det kan være grunnlag for unntak i disse spesielle regelverk.

Når man ser etter aktuelle regelverk med sikte på eventuelt å unnta bedriftene fra forpliktelser, er det særlig viktig å se på hvilke interesser regelverkene skal ivareta. Generelt bør man vise større varsomhet i forhold til regelverk som ivaretar/gir tredjemann rettigheter, mens regler som i hovedsak regulerer bedriftens forhold til det offentlige er bedre egnet for differensiering. Aktuelle områder kan være arbeidsgiverperioden under sykkelønsordningen, regnskapsregler, revisjonsregler, aksjeslovens regler om formkrav og vedtaksprosedyrer, lønnstrekkreglene, opplysningsplikten overfor SSB og oppgaveplikter knyttet til skattereglene.

Konklusjon

På bakgrunn av de hensyn som er nevnt ovenfor, og utredningen fra Keiserud, synes det ganske klart at differensierte regler som ivaretar interessene for mikrobedrifter og nyetablerte ikke alene kan løse de problemer småbedriftene sliter med.

Differensierte regler kan imidlertid være nyttige på mer begrensede områder. Dette underbygges også av de erfaringer fra differensierte regelverk som er nevnt i pkt. 3.3.

Aktuelle områder

Nedenfor følger en oppstilling av regelverk som fremstår som mer eller mindre aktuelt, basert på den kartlegging vi har foretatt så langt.

Nyetablerte

"Fredningsperiode" for skatter og avgifter

Flere av de som er intervjuet har vært inne på mulighetene av en "fredningsperiode" for nyetablerte bedrifter. Det vil si at de i en viss periode etter etablering vil være fritatt for både rettigheter og plikter som ligger i de ulike regelverk (det er vanskelig å tenke seg at man skal få rettighetene, uten pliktene). Hensiktsmessigheten av en slik prøveperiode vil imidlertid variere fra rettsområde til rettsområde.

Når det gjelder merverdiavgift, vil nyetablerte bedrifter ofte ha behov for innkjøp av kontormateriell, varelager mv. Det innebærer at man i en innledende fase har relativt store utlegg til mva, som man får refundert fra fylkesskattesjefen hvis man er merverdiavgiftspliktig. En fredningsperiode for merverdiavgift vil derfor fort innebære at etableringskostnadene øker, og dette er derfor lite aktuelt.

Når det gjelder regelverket for inntektsskatt, er det viktig å huske at det tar en viss tid før de fleste nyetablerte bedrifter begynner å opptjene overskudd. Det er derfor i første rekke den administrative belastning ved skatteregelverket som er stort, ikke belastningen ved utlignet skatt. Det er så vidt sekretariatet kjenner til, ikke gjort beregninger på skatteprovenyet fra nyetablerte bedrifter. Vi vil imidlertid tro at dette er relativt beskjedent (særlig når man inkluderer fremføring av underskudd til senere ligninger). Som for merverdiavgiften er det imidlertid et spørsmål om bedriftene faktisk vil være tjent med en fredningsperiode fra inntektsskattereglene. Det vil sannsynligvis være store variasjoner fra bransje til bransje.

Arbeidsgiveravgiften er trukket frem av flere bedrifter under intervjuene. Denne skatten rammer bedriftene uavhengig av de økonomiske resultatene man oppnår, og vil nok oppfattes som ekstra tung i etableringsfasen. Vi kan ikke se annet enn at det for bedriftene vil være en ubetinget fordel med en fredningsperiode for denne avgiften. På den annen side vil staten få et provenytap som må antagelig vil måtte dekkes inn gjennom økte skatter på andre områder. I tillegg er det usikkert hvordan et støttesystem av denne type vil stå seg i forhold til EØS-reglene.

Konklusjon: En fredningsperiode for merverdiavgift og inntektsskatt er neppe noen fordel for mikrobedriftene. Når det gjelder arbeidsgiveravgift, ville et fritak i en etableringsfase være udelt positivt for bedriftene. Det er imidlertid så stor usikkerhet knyttet til EØS-spørsmål og provenyvirksomheter at utvalget heller ikke fremmer forslag om tilpasninger i dette regelverket.

"Fredningsperiode" mht. spørreundersøkelser fra SSB.

Bedriftene viser til at ulike rapporteringer til SSB utgjør en relativt stor administrativ byrde. Ved en "fredningsperiode" vil de nyetablerte bedriftene være fritatt fra å motta spørreundersøkelser og annen rapportering til SSB's statistikker. Lengden på denne perioden vil kunne være 1-2 år. Det ideelle vil være et unntak fra all rapportering til SSB, men dette må antagelig diskuteres. Uansett bør det begrenses til et absolutt minimum. Det bør også vurderes om en slik "fredningsperiode" kan være aktuell for andre områder.

I § 2-3 i forskriften til statistikkloven er det i annet ledd sagt at "Det skal legges vekt på hensynet til de berørte parters kostnader ved innhentelse av opplysninger og utarbeidelse av statistikk". Etter utvalgets mening er et alternativ for å synliggjøre konsekvensene for de minste bedriftene at det her tas inn et tillegg om at det for mikrobedrifter/nyetablerte skal foretas en eksplisitt vurdering av den statistiske verdien av innhentede data i forhold til de minste bedriftenes kostnader.

Konklusjon: Utvalget foreslår at forskriften til statistikkloven endres slik at kostnader for mikrobedrifter/nyetablerte blir et særlig vurderingstema ved innføring av oppgaveplikter etter statistikkloven.

Mikrobedrifter

Differensiert arbeidsgiveravgift i forhold til bedriftens størrelse.

Det eksisterer allerede regler for regionalt differensiert arbeidsgiveravgift. I forbindelse med disse reglene har man hatt store problemer i forhold til ESA, som har ansett en slik differensiert avgift som statsstøtte og dermed i strid med EØS-avtalen.

Den løsning som er valgt i Sverige er at det er gitt et bunnfradrag i arbeidsgiveravgiften, som gjelder likt for alle næringsdrivende. I praksis gir et slikt standardisert bunnfradrag en relativt sett større fordel for de mindre bedriftene enn de større. Et slikt bunnfradrag bør ikke gjøres så stort at det oppfordrer til skattemotivert tilpasning. Det svenske bunnfradraget er i en slik størrelsesorden at man i realiteten kan ha 1 til 2 ansatte avgiftsfritt. Størrelsen på bunnfradraget er da ca 3500 kroner per måned. I og med at en slik ordning vil være generell for alle næringsdrivende, vil den antagelig ikke være i strid med EØS-avtalens regler.

I tillegg til en differensiering av avgiftsbelastningen, vil det for de minste bedriftene være en administrativ besparelse om dagens 6 terminer for rapportering og innbetaling av arbeidsgiveravgift erstattes av en modell med årsoppgjør, slik man har gjort for merverdiavgiften.

Konklusjon: Utvalget foreslår at det innføres et bunnfradrag for arbeidsgiveravgiften, i en slik størrelsesorden at man kan ha 1 til 2 ansatte avgiftsfritt. I tillegg bør det innføres adgang til innlevering av årsoppgjør for bedrifter med færre enn 5 årsverk.

Reduksjon av antall merverdiavgiftsterminer

Sommeren 2001 ble det vedtatt en ny § 31a (med tilhørende forskrift) i merverdiavgiftsloven. Bestemmelsen ga merverdiavgiftspliktige med avgiftspliktig omsetning under 1 mill. kroner (per år), anledning til å levere årsoppgave. Dette har tidligere vært forbeholdt en del bedrifter i fiskeri- og landbruksnæringene. Det kan stilles spørsmål ved om en slik ordning med årlig rapportering/betaling kan innføres på andre områder hvor bedriftene er pålagt en regelmessig rapportering og innbetaling.

Den viktigste regelmessige rapportering/innbetaling i tillegg til merverdiavgiften er beregning og innbetaling av arbeidsgiveravgift/forskuddstrekk for lønnsutbetalinger. I likhet med merverdiavgiften operer man normalt med 6 terminer for rapportering/betaling. En viktig forskjell fra merverdiavgiften er imidlertid at man for forskuddstrekk/arbeidsgiveravgift er tvunget til å ha pengene på egen konto, noe som innebærer at likviditeten i selskapet ikke bedres av at man får beholde pengene. På den annen side blir risikoen for utnyttelse/misbruk av en ordning med årlig rapportering/betaling samtidig mindre.

Intervjuene med utvalgte regnskapsførere har imidlertid vist at de er meget skeptiske til slike ordninger, fordi det reduserer kravene til økonomistyring i bedriftene. Flere regnskapsførere uttalte at de ville kreve inn informasjonen fra sine klienter som tidligere, fordi dette var til deres eget beste. Når man først brukte regnskapsbyrå anså de heller ikke rapportering/innbetaling som noen byrde av betydning for bedriftene.

Konklusjon:

Etter den differensiering av regelverket som ble foretatt sommeren 2001, er det ikke behov for ytterligere tilpasninger.

"Form"-kravene i aksjelovens kapittel 5 og 6.

Dette punktet gjelder både nyetablerte og mikrobedrifter. Mange småbedrifter og nyetablerte har et styre på mindre enn tre personer – og svært mange av disse har ingen særskilt daglig leder i tillegg. Daglig leders rapporteringsplikt er ikke formbundet, og når daglig leder og styreformann er samme person behøver det ikke være nødvendig å formalisere rapporteringsplikten på noen måte.

Konklusjon: Utvalget foreslår at det gjøres endringer i aksjeloven, særlig dens § 6-15, i tråd med dette, for eksempel i form av et unntak.

Regnskapsloven

Til tross for at gjeldende regnskapslov inneholder en del unntaksregler for småbedrifter (under 20 ansatte), er dette et regelverk som er krevende mye ressurser fra småbedriftene.

Den største utfordringen fra et småbedriftsperspektiv har vært å komme frem til bokførings-/dokumentasjonsregler som gir en fornuftig avveining av kontrollhensyn i forhold til næringslivets arbeidsbelastning. Det er imidlertid nedsatt et eget regjeringsoppnevnt utvalg for å se på disse reglene, og det er derfor ikke naturlig for Næringslovutvalget å fremme konkrete forslag knyttet til dette.

Når det gjelder de øvrige deler av regnskapsloven, er det særlig årsregnskapsplikten for mindre bedrifter drevet som aksjeselskap som det kan reises spørsmål ved. Det er vanskelig å forsvare at årsregnskapsplikten skal være svært forskjellig for en virksomhet med færre enn 5 årsverk, avhengig av om den er drevet som enkeltmannsforetak eller aksjeselskap. Dette gjelder særlig etter at selskapsledelsens ansvar for selskapets forpliktelser ble øket ved siste aksjelovsrevisjon.

Utvalget synes derfor det er naturlig å fremme et forslag om et unntak for de minste selskapene på dette området. I en forlengelse av unntak fra årsregnskapsplikten, er det naturlig at revisjonsplikten for de samme selskaper fjernes. Kriteriene for differensiering bør imidlertid i tillegg til antall ansatte være knyttet til selskapsbalanse og omsetning, slik at man ikke unntar eendomsselskaper, finansielle foretak mv. fra årsregnskapsplikt.

Konklusjon: Utvalget foreslår at det for aksjeselskaper med 5 eller færre årsverk, balansekapital under 1 million og omsetning under 5 millioner gjøres unntak fra plikten til å utarbeide årsregnskap.

Plikt til vernepliktsøvelser i fredstid

Utvalget har tidligere fått informasjon om at regelverket for søknad om unntak fra vernepliktstjeneste i fredstid er lite tilpasset de minste bedriftene. For en bedrift med 5 eller færre arbeidstakere kan det være meget problematisk om en eller flere ansatte innkalles til eksempelvis en ukes heimevernstjeneste.

Etter forskrift til lov om heimevernet pkt. 69, er det anledning til å søke om fritak "når vesentlige næringsmessige interesser vanskeliggjør utførelsen av tjenesten". Ettersom praktiseringen av denne bestemmelsen ikke i tilstrekkelig grad har imøtekommet mikrobidriftenes behov, fremmer utvalget derfor forslag om at fritak for heimevernstjeneste automatisk skal innvilges når oppmøte vil resultere i at bedriften mister mer enn 25 % av arbeidsstyrken.

Konklusjon: Utvalget foreslår at det innføres en ekstra bestemmelse til heimevernforskriften, som sikrer fritak for tjeneste når arbeidsstyrken reduseres med mer enn 25 %.

Andre

Disse reglene kan være aktuelle å gjøre noe med for alle bedrifter, evt. for begge gruppene:

Reglene om bilgodtgjørelse og skattlegging av fordel ved å ha fri telefon

Disse reglene oppleves av mange næringsdrivende som kompliserte, og det har vært uttrykt ønske om mer sjablongmessige regler fremfor millimeter-beskatning. En viktig innvending mot å innføre særregler for mikrobidrifter på dette området, er imidlertid at disse problemene berører en langt større del av næringslivet.

Konklusjon: Utvalget fremmer ikke forslag for å bedre mikrobidriftenes stilling i forhold til disse reglene, men vil påpeke at reglene burde forenkles til fordel for alle næringsdrivende. De endringer som er vedtatt siste år har bare forsterket behovet for forenkling på området.

A-konto-innbetalinger av avgifter

Det har vært reist spørsmål om a-konto innbetaling av merverdiavgift/skatt/arbeidsgiveravgift kan være en administrativ forenkling for de nyetablerte/mikrobidriftene. En forutsetning for en slik løsning er at man ikke behøver å beregne og rapportere hver gang man foretar innbetaling, dvs. at dette må kombineres med en ordning med årsoppgaver.

Hvis man først kommer frem til at det kan levere årsoppgaver, vil den klart beste løsning for bedriftene imidlertid også være å levere et årsoppgjør, fremfor flere a-konto-innbetalinger. Dette innebærer både mindre arbeid og en rentefordel for bedriftene.

Konklusjon: A-konto innbetalinger er for bedriftene ikke en bedre løsning enn årsoppgjør/innbetaling en gang i året, og regler av denne type er derfor ikke aktuelle .

Grensen for merverdiavgiftspliktig omsetning

I merverdiavgiftsloven § 28 er det oppstilt et krav til omsetning på kr. 30 000 før næringsdrivende kan bli registrert for moms. Beløpet har ikke vært justert på mange år, og det kan reises spørsmål ved om dette bør justeres oppover, eksempelvis til kroner 100 000.

En oppjustering av "fribeløpet" før merverdiavgift inntreffer vil sikkert være til glede for frivillige organisasjoner og lignende, men er av liten betydning for mikrobidrifter/nyetablerte. Oppnår man ikke omsetning av denne størrelse, er man i grenseland for hva som kan kalles næringsvirksomhet overhodet.

Nyetablerte i startfasen har også krav på refusjon av merverdiavgift, og en økning i beløpet vil derfor faktisk virke som en ekstra belastning for disse, med mindre adgangen til forhåndsregistrering (registrering før man har omsetning) også økes.

Konklusjon: Det er for mikrobedriftene neppe noen fordel å få fribeløpet for avgiftspliktig omsetning hevet, og utvalget foreslår derfor ingen endring i beløpsgrensen.

HMS-reglene

HMS-regelverket oppleves som vanskelig å overholde for bedriftene. Det vil antagelig her være vanskelig å få gjennomslag for ulike/mindre krav til sikkerhet for mikrobedrifter/nyetablerte, da sikkerhet er like viktig for disse bedriftene, og risikoen for skader og ulykker vil være (minst) like stor i disse bedriftene.

Det vil antagelig være mer hensiktsmessig å begynne med å se på de administrative byrdene, rapporteringsplikter mv. En liten bedrift vil antagelig normalt ha færre faremomenter pga. mindre omfang av virksomheten, og det burde derfor kunne være mindre omfattende dokumentasjonsplikt, mindre å kontrollere og dermed mindre detaljert regelverk. På den annen side kan man antagelig si at dagens krav til risikovurdering i henhold til internkontrollforskriften er relativ til risikosituasjonen, slik at dokumentasjonskravene for de minste bedriftene ikke er så store likevel.

En alternativ angrepsmåte er å støtte NHO sitt regelverksprosjekt, og arbeide for å forenkle hele regelverket slik at det blir tilrettelagt og forståelig for de minste. Fordelen vil være å ha ett regelverk/regelsett å forholde seg til uansett om du har 3 eller 5 ansatte, eller drevet bedriften i 1 eller 4 år.

Konklusjon: Målet på HMS-området må i første omgang være å få et bedre regelverk for alle bedrifter, ikke bare mikrobedriftene. Det er derfor mer hensiktsmessig å generelt arbeide for forenkling av dette rettsområdet.

Utleggstrekk i lønn

En gjenganger når man spør bedrifter hvilke regelverk man opplever som byrdefulle er arbeidsgivers plikt til å foreta utleggstrekk i ansattes lønn, dekningsloven § 2-7, jf tvangsfullbyrdsloven §§ 7-21 og 7-22.

Utvalget har tidligere utarbeidet et forslag som tok sikte på å redusere bedriftenes kostnader knyttet til denne type inndriving. I forhold til de minste bedriftene kan man reise spørsmålet om et totalt unntak fra regelverket.

Et vesentlig motargument er imidlertid hensynet til effektiv inndriving av misligholdte pengekrav, og utleggstrekk i lønn er per dags dato av de mest effektive innkrevningsmetoder man har. Man må regne med at blant annet banker og andre kredittinstitusjoner, skattemyndigheter, trygdemyndigheter og andre vil sette seg kraftig til motverge dersom denne muligheten til tvangsinndrivelse fjernes.

Konklusjon: Utvalget mener det bør innføres regler som fritar arbeidsgivere med færre enn 5 ansatte fra plikten til å foreta utleggstrekk i de ansattes lønn .

Arbeidsgivers refusjonskrav mot folketrygden

Mindre bedrifter har i dag en adgang til å tegne en forsikring hos Folketrygden, som gjør at bedriften får refusjon for sykelønnskostnader den har i den normale arbeidsgiverperioden. Regelverket sier imidlertid at refusjonskrav må fremsettes innen 3 måneder, jf folketrygdloven § 22-13 femte ledd. Dette oppleves som kort tid og det kan være aktuelt å foreslå at denne grensen bør heves til 6 måneder. Dette er penger som bedriften uansett har krav på, og det vil antagelig innebære få (økonomiske eller) administrative konsekvenser for det offentlige forlenge fristen.

Konklusjon: Utvalget foreslår at fristen for fremsettelse av krav om refusjon for utbetalt lønn i tilfelle hvor bedriften har tegnet frivillig forsikring for, utvides til 6 måneder.

Arbeidsmiljøloven, stillingsvern, arbeidstid mv.

- a. Forbudet mot midlertidige ansettelser i arbeidsmiljøloven § 58A begrenser virksomhetenes fleksibilitet i perioder med usikkerhet og svingninger i forhold til etterspørsel etter eksisterende produkter. Denne bestemmelsen er ofte være problematisk i forhold til mikrobedrifter og nyetablerte bedrifter. Den kan også gjøre det vanskeligere å håndtere oppdrag med knappe tidsfrister. Mer bruk av overtid kan da bli alternativet til å ansette nye folk.

Konklusjon: Næringslovutvalget foreslår at dette forbudet oppheves. LOs representant i utvalget har dissertert og går imot forslaget.

- b. Behovet for fleksible arbeidstidsbestemmelser er stort i mikrobedrifter og nyetablerte bedrifter, særlig for de mange bedrifter som har produksjon som medfører ujevne arbeidstopper. Overtidsreglene kan legge begrensinger på bedriftene i så måte. Rammene for overtid pr. uke og pr. fire uker er derfor et område som kan være aktuelt. Erfaringsmessig blir de lovbestemte rammene ofte brutt gjennom praktiske tillempninger i virksomhetene. Dette kan tyde på at ordningene er lite tilpasset virksomhetenes og arbeidstakernes behov, og derfor vanskelige å følge.

Konklusjon: Næringslovutvalget foreslår at overtidsreglene endres, slik at rammene for overtid økes. LOs representant i utvalget har dissertert og går imot forslaget.

- c. For en mikrobedrift med få ansatte vil arbeidskonflikter ofte være en ekstra stor belastning, menneskelig så vel som økonomisk. Etter utvalgets mening kan det derfor settes spørsmålsteget ved reglene om at arbeidstaker har rett til å stå i stillingen under arbeidskonflikt. I en mikrobedrift er det jo lite sannsynlig at arbeidstaker kommer tilbake i samme stilling, selv om han får medhold i en eventuell arbeidstvist.

Konklusjon: Næringslovutvalget foreslår at et forslag om unntak fra reglene om rett til å stå i stillingen under arbeidstvist i bedrifter med fem eller færre årsverk oversendes Arbeidslivsutvalget for nærmere utredning.

Styringsgruppas anbefaling

Internasjonalt er trenden at andre tiltak, så som bedre informasjon om regelverket, enklere prosedyrer for små foretak, kompetanse, veiledning, rådgivning og andre støttetiltak er ansett

mer hensiktsmessig enn differensierte regler og unntak fra regelverket for de minste bedriftene. Det legges vekt på å tilpasse alt aktuelt regelverk for de minste bedriftene, da dette er den største "brukergruppen".

Med noen unntak, trekker ulike faktorer i retning av at det videre arbeidet kanskje bør fokusere på tiltak for å gjøre all lovgivning av betydning for næringslivet enklere og mer tilgjengelig for mindre bedrifter (og nyetablerte).

I de tilfellene hvor unntak er den ønskede tilnærmingen, er det svært viktig at terskelen er klar og entydig og at hensikten med regelen/terskelen effektivt blir kommunisert/offentliggjort til brukerne.

Forslag til lovendringer

Utvalget har vurdert differensiering i en rekke ulike regelverk. Kun et fåtall har imidlertid etter utvalgets mening vist seg egnet for differensiering, og av disse er de fleste knyttet til forhold som regulerer bedriftens forhold til det offentlige. På bakgrunn av vurderingene i kapittel 7, fremmer utvalget følgende forslag:

- Utvalget foreslår at det gjøres endringer i formkravene i aksjeloven, særlig dens § 6-15, for eksempel i form av unntak.
- Utvalget foreslår at forskriften til statistikkloven endres slik at kostnader for mikrobedrifter/nyetablerte blir et særlig vurderingstema ved innføring av oppgaveplikter etter statistikkloven .
- Utvalget foreslår at det innføres et bunnfradrag for arbeidsgiveravgiften, i en slik størrelsesorden at man kan ha 1 til 2 ansatte avgiftsfritt. I tillegg bør det innføres adgang til innlevering av årsoppgjør for bedrifter med færre enn 5 årsverk.
- Utvalget foreslår at fristen for fremsettelse av krav om refusjon for utbetalt lønn i tilfelle hvor bedriften har tegnet frivillig forsikring for, utvides til 6 måneder
- Utvalget mener det bør innføres regler som fritar arbeidsgivere med færre enn 5 ansatte fra plikten til å foreta utleggstrekk i de ansattes lønn .
- Utvalget foreslår at forbudet mot midlertidige ansettelser i aml. § 58A oppheves for mikrobedrifter . LOs representant i utvalget har dissertert og går imot forslaget.
- Utvalget foreslår at overtidsreglene endres, slik at rammene for overtid i mikrobedrifter økes . LOs representant i utvalget har dissertert og går imot forslaget.
- Næringslovutvalget foreslår at et forslag om unntak fra reglene om rett til å stå i stillingen under arbeidstvist i bedrifter med fem eller færre årsverk oversendes Arbeidslivsutvalget for nærmere utredning.
- Utvalget foreslår at det innføres en ekstra bestemmelse til heimevernsforskriften, som sikrer fritak for tjeneste når arbeidsstyrken reduseres med mer enn 25 %.

Andre anbefalinger - forslag til tiltak

- "Think Small First" [6](#)Hentet fra Storbritannia: er et prinsipp som bør importeres til Norge. Prinsippet innebærer at man ved lovarbeid, revisjoner og andre nye tiltak skal fokusere på de mindre bedriftene når man utformer regelverket.
- Man bør innføre en slags "mindre bedrifter lakmus-test" ved nytt regelverk. (som en del av konsekvensanalysen)
- Regjeringen bør forsterke innsatsen når det gjelder konsekvensanalyser. Det bør sikres at konsekvensanalysene reflekterer de virkelige kostnadene for de minste bedriftene. Uttalelser om at nytt regelverk vil berøre store og små bedrifter like mye, bør ikke aksepteres uten at det foreligger klar dokumentasjon for dette.

- Regelverk bør systematisk bli evaluert etter at det har virket noen år, og etterprøve estimatene i de konsekvensanalysene som har lagt til grunn for regelverket. Dette er nødvendige evalueringer for å få bedre og mer nøyaktige estimater og konsekvensvurderinger.
- Informasjon om de gjeldende regler må bli bedre. Informasjonen må være lettforståelig og rettet inn mot de aktuelle bransjer/sektorer. Informasjonen bør gis i ulike media og ulik offentlig informasjon til næringslivet bør koordineres bedre.
- Offentlige rådgivnings- og veiledningsinstanser må forenkles og markedsføres bedre.
- I de tilfeller der unntak/differensiering er ønskelig og hensiktsmessig, må den aktuelle terskel være klart definert. Formålet med terskelen må også kommuniseres klart og entydig til de berørte bedrifter.

Hensyn for og mot unntaks- og særregler for nyetablerte bedrifter og mikrobedrifter

Til: Nærings- og handelsdepartementet v/Jostein Greve

Fra: Advokatfirmaet Hjort DA v/Erik Keiserud

Dato: 19. desember 2001

1 Bakgrunn og mandat

Næringslovutvalget ønsker å vurdere om det i større grad bør innføres unntaks- og/eller særregler for nyetablerte bedrifter og små bedrifter i norsk næringslovgivning.

Ettersom slike unntaks- og/eller særregler så langt har vært lite benyttet i Norge, har næringslovutvalget funnet det ønskelig å innhente en teoretisk analyse av hvilke hensyn som taler for og mot slikt differensiert regelverk. Nærings- og handelsdepartementet har henvendt seg hit for å få utført dette.

Vårt mandat har vært – jf notat datert 30 august 2001 fra departementet - å foreta en:

" teoretisk analyse av de ulike hensyn som gjør seg gjeldende ved eventuell innføring av slike unntaksregler/særregler. Analysen bør være todelt, idet hensynene og avveiningene etter all sannsynlighet vil være ulike for nyetablerte bedrifter (levetid < 3 år) og mikrobedrifter (antall ansatte < 5)."

En slik analyse kan legges opp mer eller mindre bredt. Den kostnadsrammen departementet har ønsket – jf vår telefaks til departementet av 31 oktober 2001 – har vært en viktig faktor mht hvilket format vi har gitt arbeidet.

2 Begrepsbruk – opplegg for fremstillingen

Med nyetablerte bedrifter menes i det følgende bedrifter med kortere levetid enn tre år. Med mikrobedrifter menes i det følgende bedrifter som har færre en fem ansatte. Unntaks- og/eller særregler for nyetablerte bedrifter og/eller mikrobedrifter kalles i det følgende unntaks- og særregler. Med lovgivning forstås i analysen ikke bare bestemmelser gitt i lovs form, men også forskrifter.

Vi vil i hovedsak ikke drøfte de aktuelle problemstillingene i relasjon til de enkelte områder av lovgivningen, men begrense oss til å påpeke mer allmenne problemstillinger. Av denne

grunn er det ikke nødvendig å fastlegge området for analysen i detalj. Det vil likevel være ønskelig med en viss angivelse av hvilke typer lovgivning analysen særlig er ment å omhandle.

I følge mandatet skal området for analysen være næringslovgivningen. Begrepet næringslovgivning har ikke noe fast innhold. I Næringslovutvalgets mandat er området for dets virksomhet angitt som alle typer lovgivning som innvirker på vilkårene for næringsvirksomhet. Dette er et meget vidt arbeidsområde, som i prinsippet også vil omfatte både sektorspesifikk lovgivning og lovgivning som ikke har regulering av næringslivet som sin primære hensikt eller funksjon, f.eks. åndsverklovgivning, legemiddellovgivning og trafikkregler.

Vi vil ha fokus på lovgivning som mer direkte og primært er rettet mot næringslivet, og som vi antar har en viss praktisk betydning for næringslivet generelt, f.eks. lovgivning om skatter, visse avgifter, regnskap og revisjon, arbeidervern, markedsføring, selskapslovgivning, statistikkloven etc.

I mandatet er det gitt uttrykk for at analysen bør være todelt, ettersom det antas at hensynene og avveiningene etter all sannsynlighet vil være ulike for nyetablerte bedrifter og mikrobedrifter. Gjennom arbeidet har vi kommet til at dette bør modifiseres noe, ettersom flere av hensynene vil være relevante for begge bedriftstyper. Dette gjelder særlig for de hensynene som taler mot unntaks- og særregler. Vi har derfor valgt å behandle de særlige hensynene som gjør seg gjeldende i forhold til nyetablerte bedrifter i et eget pkt 4, og så gi en felles fremstilling av de øvrige hensynene i pkt 5 og 6. Fremstillingene i pkt 5 og 6 tar sikte på begge bedriftstyper med mindre noe annet fremgår under det enkelte punkt.

I pkt 3 nedenfor vil vi foreta en grov gruppering av de typer av byrder regelverket kan tenkes å innebære for bedriftene. Den systematikken som fremgår i pkt 3 vil ikke bli lagt konsekvent til grunn i pkt 4, 5 og 6, men den grupperingen av byrder som foretas der vil bli brukt som referanse i enkelte sammenhenger der dette synes hensiktsmessig.

3Hvilke typer av byrder kan det være aktuelt å gi unntaks- eller særregler om?

Sett fra bedriftenes side kan lovgivningen tenkes å medføre følgende hovedgrupper av byrder:

regler som pålegger administrative byrder (administrative byrder)

regler som regulerer pengeutbetalinger eller kapitalbehov (økonomiske byrder)

regler som på annen måte regulerer handlefriheten ved å sette krav til utøvelsen av virksomheten (generelle handlingsnormer)

Med regler som pålegger administrative byrder tenker vi på regler som innebærer oppgaveplikt, plikt til å gi opplysninger til SSB, regler om organisering av bedriften, om vedtaksprosedyrer, regnskapsregler, regler om plikt til lønnstrekk, etc. Med administrative byrder forstås også det forhold at bedriftene må sette seg inn i og løpende holde seg orientert om de regler som gjelder for virksomheten.

Med regler som regulerer pengeutbetalinger eller kapitalbehov tenker vi på regler om skatt og avgift, særlig merverdiavgift og arbeidsgiveravgift, regler om overtidsbetaling, regler om kapitalkrav til virksomheten, regler om lønnsutbetalinger under sykdom, etc.

Med regler som på annen måte regulerer handlefriheten tenker vi på regler om arbeidervern, markedsføring, produktsikkerhet, personregistre, forbrukervern, plan- og bygningslovgivning, konkurranselovgivning, etc.

De tre gruppene av byrder vil gli over i hverandre, og alle typene av begrensinger vil i siste instans kunne ha økonomisk betydning for bedriftene.

Det vil kunne være aktuelt å gi unntaks- og særregler for alle de tre typene av byrder. Antagelig vil det være vanskeligere å gi unntaks- og særregler fra de generelle handlingsnormene. Dette fordi slik lovgivning i større grad regulerer tredjemanns og allmennhetens rettsstilling, mens lovgivning som innebærer administrative eller økonomiske byrder i større grad bare vil regulere forholdet mellom bedriftene og det offentlige.

4 Særlige hensyn for og mot unntaks- og særregler for nyetablerte bedrifter

4.1 Særlige behov for unntaks- og særregler for nyetablerte bedrifter

Uten unntaks- og særregler vil alle de ulike krav som stilles i næringslovgivningen slå inn samtidig, i tiden omkring oppstart av bedriften og/eller dens virksomhet. Dette innebærer at bedriften må skaffe seg innsikt i samtlige aktuelle regler og foreta de registreringer etc som kreves innenfor et begrenset tidsrom. De administrative byrdene blir derfor særlig store i tiden omkring oppstart.

For enkelte bedrifter kan den samlede mengden regulering fremstå som uoversiktlig, komplisert og massiv. Dette kan tenkes å utgjøre en terskel for etablering, ettersom bedriften må disponere kompetanse eller økonomiske ressurser på et visst nivå for å kunne skaffe seg oversikt over og imøtekomme de krav lovgivningen setter. Det er positivt med en viss terskel for oppstart av forretningsvirksomhet, ettersom dette kan bidra til å hindre oppstart av virksomhet der nødvendige forretningsgrunnlag, nødvendige kapital eller nødvendig kompetanse ikke er til stede. Det er imidlertid ikke gitt at terskelen for oppstart bør ligge der dagens samlede mengde regulering plasserer den.

Oppstart av driften vil ofte være en arbeidskrevende fase for bedriften. De byrdene som ligger i regelverket og byrdene ved driften vil dermed gjerne være særlig store i det samme tidsrommet.

Oppstartfasen vil også hyppig være en periode med lave inntekter, slik at bedriftenes økonomi kan være svak i denne fasen. Bedrifter kan derfor ha større problemer med å møte de økonomiske byrdene som lovgivningen innebærer på dette tidspunktet enn i en senere fase. Videre kan bedriftenes økonomi i denne fasen medføre at mulighetene for å ansette person som er kompetent eller engasjere ekstern bistand for å orientere seg i regelverket er dårligere enn i senere faser.

Dette kan tale for å unnta nyetablerte bedrifter for byrder som pålegges gjennom regelverket, eller å søke å spre tidspunktene for når slike byrder slår inn. Den bakenforliggende grunnen

for lettelse i denne fasen måtte være at man anser etablering av nye bedrifter som ønskelig ut fra samfunnsøkonomiske grunner og/eller ut fra sysselsettingshensyn.

Disse hensynene vil kun gjøre seg gjeldende der bedriften driver ny virksomhet, ikke der denne er en videreføring av tidligere virksomhet. Dette taler for å begrense unntaks- og særregler til bedrifter som driver reelt ny virksomhet, jf om dette i pkt 4.3 nedenfor.

4.2 Er det behov for unntaks- og særregler for nyetablerte i tillegg til unntaks- og særregler for mikrobedrifter

Nyetablerte bedrifter vil ofte også være mikrobedrifter. De hensyn som knytter seg til dette aspektet vil bli vurdert i pkt 5 og 6 nedenfor. Eventuelle unntaks- og særregler for mikrobedrifter vil også omfatte nyetablerte mikrobedrifter. På denne bakgrunn kan det spørres om det er behov for unntaks- og særregler som særlig gjelder nyetablerte bedrifter.

Det første spørsmålet blir hvorvidt nyetablerte bedrifter med flere enn fire ansatte har behov for unntaks- og særregler.

De hensynene som er nevnt ovenfor i dette punkt innebærer at byrdene ved etterlevelse av regelverket er særlig tunge i oppstartfasen og at bedriftene i denne fasen ofte vil ha større vanskeligheter med å imøtekomme regelverkets krav. Dette vil også gjelde i forhold til nyetablerte bedrifter som har flere enn fire ansatte og dermed ikke sorterer som mikrobedrifter. På den annen side antar vi at de problemene som knytter seg til å være nyetablert er mindre tyngende jo større bedriften er, og at det ikke er noe stort behov for unntaks- og særregler for nyetablerte bedrifter over en viss størrelse. Dette kunne tale for å begrense unntaks- og særregler for nyetablerte bedrifter til bedrifter med et maksimalt antall ansatte eller med en maksimal kapital. En slik grense burde antagelig - ut fra de særlige behovene til nyetablerte bedrifter - settes høyere enn i forhold til avgrensingen av mikrobedrifter. På den annen side ville dette innebære innføring av ytterligere en bedriftskategori, med ytterligere komplisering av regelverket til følge. På bakgrunn av de forhold som er nevnt i dette avsnitt bør det vurderes om unntaks- og særregler for nyetablerte bedrifter bør begrenses til nyetablerte bedrifter som også er mikrobedrifter.

Det neste spørsmål er om nyetablerte mikrobedrifters behov for unntaks- og særregler vil være fullt ut ivaretatt av unntaks- og særregler for mikrobedrifter. Nyetablerte mikrobedrifter vil ofte ha større vanskeligheter med å møte lovgivningens krav enn andre mikrobedrifter, noe som innebærer at nyetablerte mikrobedrifter kan ha behov for større lettelse enn andre mikrobedrifter. Det kan også tenkes at nyetablerte mikrobedrifter kan ha behov for andre typer unntaks- og særregler enn andre mikrobedrifter.

Etter vår oppfatning kan det derfor ikke på generell basis hevdes at reglene om mikrobedrifter vil være tilstrekkelig til også å imøtekomme behovene hos nyetablerte bedrifter. Dette må vurderes på bakgrunn av hvilke unntaks- og særregler det er tale om å gi for mikrobedriftene.

4.3 Hensyn som taler mot unntaks- og særregler for nyetablerte bedrifter – problemer med fastlegging av kriterier for hvilke bedrifter som skal anses nyetablerte

En stor del av de samme hensyn som taler mot unntaks- og særregler for mikrobedrifter kommer inn også i forhold til unntaks- og særregler for nyetablerte bedrifter. Disse er gitt en felles behandling i pkt 6 nedenfor.

I tillegg vil unntaks- og særregler for nyetablerte bedrifter kunne gi opphav til særlige omgåelsesproblemer. Man kan tenke seg at det kan fremstå som ønskelig å nedlegge bedriften før fordelene ved å være nyetablert opphører, for så å starte opp igjen på en måte som tar sikte på å igjen føre virksomheten inn under unntaks- og særreglene for nyetablerte bedrifter.

Hvor praktisk dette vil være avhenger av hvilke byrder det er tale om å unnta fra, hvilke byrder som vil oppstå ved nedleggelse og gjenetablering samt i hvilken grad regelverket er utformet slik at det kun gir fordeler til reelt nyetablert virksomhet.

Unntaks- og særregler for nyetablerte bedrifter vil reise særlige avgrensingsproblemer. I mandatet er nyetablerte bedrifter definert på en måte som synes å vise til etableringen av den organisatoriske enheten, og ikke til oppstart av selve virksomheten. Som det fremgår i pkt 4.1 ovenfor synes de særlige problemene som knytter seg til nyetablering for en stor del være knyttet til om selve virksomheten er nyetablert, ikke alene til om selskapet eller annen organisatorisk enhet er nyetablert.

Man kan f.eks. tenke seg at et nystiftet selskap overtar en igangværende virksomhet. I et slikt tilfelle vil det vesentligste av grunnlaget for å la bedriften falle inn under unntaks- og særregler for nyetablerte bedrifter ikke gjøre seg gjeldende. Dersom virksomheten er nyetablert, men bedriften ikke er nystiftet – det er f.eks. tale om et eksisterende selskap som starter en ny type virksomhet – vil enkelte av de særlige behov hos nyetablerte kunne være til stede, men bedriften kan ha kompetanse, personell og rutiner som innebærer at andre behov ikke gjør seg like sterkt gjeldende.

Det kan også tenkes avgrensingsproblemer i en rekke andre realisasjoner, f.eks. der eierne flytter virksomheten, skiller ut en del av virksomheten, oppretter filialer, endrer produkter/tjenestetyper, spesialisere seg, endrer sine produksjonsmetoder eller utvider virksomheten. Videre der nye eiere overtar en virksomhet helt eller delvis, eller der en bedrift overtar lokaler, driftsmidler eller ansatte etter en tidligere virksomhet.

I denne forbindelse er det nærliggende å se på skatteloven § 10-20 om fradragsrett for aksjonærbidrag. Fradragsretten er her begrenset til å gjelde selskapet som driver "ny virksomhet". Ny virksomhet er definert slik i bestemmelsen:

" Et aksjeselskap eller allmennaksjeselskap anses for å drive ny virksomhet i stiftelsesåret og de påfølgende fire kalenderår såfremt virksomheten ikke i det vesentlige er en videreføring av tidligere virksomhet. Hvis det er grunn til å anta at dette er tilfelle, plikter selskapet å godtgjøre at det ikke foreligger slik videreføring."

Etter denne bestemmelsen kreves altså at både den juridiske enheten og virksomheten er nyetablert. Det kreves også at den nye virksomheten er drevet helt fra stiftelsestidspunktet.

Hvorvidt det foreligger ny virksomhet etter skatteloven § 10-20 må avgjøres etter en totalvurdering der en rekke momenter kan komme inn. Bl.a. kan det være av betydning om produktene eller tjenestene eller produksjonsmetodene, kundekretsen, driftsmidlene, de ansatte og ledelsen, den reelle eierstrukturen eller finansieringen er den samme som i en tidligere virksomhet, jf LigningsABC 2000 s 79. Vurderingen kan dermed være sammensatt, og det er ikke gitt hva løsningen skal være der ulike momenter trekker i ulike retninger.

Etter vår vurdering vil det være vanskelig å nedfelle kriterier for hva som regnes som ny virksomhet som er vesentlig enklere eller mindre skjønsmessige enn det som følger av skatteloven § 10-20.

Vi vil påpeke at det vil oppstå særlige problemer i forhold til å finne gode kriterier for når personlig eiet næringsvirksomhet skal anses for å være ny, fordi man der ikke vil ha et stiftelsestidspunkt å ta utgangspunkt i slik tilfellet er etter skatteloven § 10-20. Antagelig er det ikke ønskelig at hver person kun skal kunne anses for å drive ny virksomhet en gang, men samtidig bør det legges begrensninger på hvor mange år en person kan vurderes som å drive ny virksomhet.

5Hensyn som taler for unntaks- og særregler

5.1 Rettferdighetshensyn

Dersom lovgivningen pålegger alle bedrifter de samme byrdene, vil byrdene ofte være relativt sett mer tyngende for mindre bedrifter. Dette fordi oppfyllelse av byrdene vil beslaglegge en større andel av totalressursene hos disse. Rettferdighetshensyn kunne derfor tilsi at byrdene i større grad ble fordelt etter bedriftenes størrelse.

Lovgivningen kan dessuten innebære en konkurranseulempe for mikrobedriftene. Dette fordi orientering i og etterlevelse av regelverket kan beslaglegge en større andel av totalressursene hos mikrobedriftene, slik at den del av ressursene som kan benyttes til selve næringsvirksomheten blir relativt sett mindre. En slik systematisk konkurranseulempe for mikrobedriftene er ikke i tråd med rådende politiske målsettinger, som etter hva vi forstår går ut på at man ønsker å tilrettelegge for at næringsutøvelse også skal kunne skje gjennom mindre enheter.

Slike hensyn vil ofte gjøre seg gjeldende i forhold til administrative byrder. Dette taler for å vurdere unntaks- og særregler f eks fra HMS-reglene, ulike oppgave- og rapporteringsplikter, opplysningsplikten overfor SSB, selskapslovgivningens regler om organisasjon, selskapslovgivningens regler om vedtaksprosedyrer og regnskapsreglene.

Skatter og avgifter vil derimot ofte bli beregnet slik at disse gjenspeiler antall ansatte eller bedriftens økonomiske volum, ved å være knyttet opp mot lønnsutbetalinger, kjøp av varer og driftsmidler, formue eller resultat. Av regler om direkte økonomiske byrder, vil det etter hva vi kan se særlig være reglene om arbeidsgiverperioden under sykelønnsordningen og stillingsvernreglene som kan ramme hardere overfor mikrobedriftene. Dette vil bli behandlet særskilt i pkt 5.3 nedenfor.

Også orientering om og etterlevelse av de generelle handlingsnormene vil legge beslag på bedriftenes ressurser, og vil dermed kunne være en relativt sett større belastning for mikrobedriftene. Etter vårt syn vil sammenhengen mellom størrelse og relativ belastning imidlertid være svakere for denne typen av byrder enn for administrative byrder. Dette skyldes at denne typen byrder i større grad varierer ut fra hvilken type virksomhet bedriftene driver og at mengden av problemstillinger i større grad vil samsvare med virksomhetens volum. Rettferdighets- og konkurransehensyn vil derfor i mindre grad tilsi lettelser i forhold til slike byrder enn i forhold til administrative byrder.

De rettferdighets- og konkurransehensyn som er omhandlet her, vil ikke gjøre seg gjeldende i forhold til nyetablerte bedrifter som ikke også er mikrobedrifter. Lettelser i forhold til slike bedrifter må derfor begrunnes i at bedriftenes situasjon ofte er særlig vanskelig i oppstartfasen (jf pkt 4.1 ovenfor), samt i et ønske om å oppfordre til nyetablering og øke mulighetene for økonomisk overlevelse (jf pkt 5.2 nedenfor).

5.2 Samfunnsøkonomiske hensyn - økt produktivitet og bedret økonomi i næringslivet

Reduksjon av administrative byrder innebærer at personell frigjøres til mer produktiv virksomhet, eventuelt at bedriften kan spare lønnskostnader. Reduserte økonomisk byrder innebærer at bedriftens økonomi direkte forbedres. Helt eller delvis bortfall av generelle handlingsnormer vil kunne øke handlefriheten og redusere bruken av ressurser til orientering i og etterlevelse av regelverket, men sammenhengen mellom bedriftens økonomi og denne typen krav er mindre klar enn hva tilfellet er for de øvrige typene av byrder.

Unntaks- og særregler kan slik medføre bedret økonomi, produktivitet og konkurransevne, som igjen kan gi økte muligheter for overlevelse og vekst for bedriftene, for nyansettelser og for økte skatte- og avgiftsinntekter. Det kan også stimulere til investering av kapital og oppstart av nye virksomheter. Slike virkninger er samfunnsøkonomisk ønskelige.

Disse hensynene gjelder imidlertid også i forhold til andre bedriftstyper enn nyetablerte og mikrobedrifter. Prinsipielt sett er det bare grunn til å særbehandle nyetablerte og mikrobedrifter ut fra denne typen hensyn dersom man mener at vekstpotensialet er særlig stort hos slike bedriftstyper. Dette er forhold vi ikke kjenner til, og vi antar at sammenhengene her er kompliserte og usikre.

Det vil være mer nærliggende med unntaks- og særregler ut fra denne typen hensyn for nyetablerte bedrifter. Dette fordi lettelsene i forhold til slike bedrifter mer direkte kan oppfordre til etablering og føre til at flere nyetablerte bedrifter overlever de første årene økonomisk. Dersom særordningene muliggjør at kapital og arbeidskraft benyttes i nyetablerte bedrifter som det ellers ikke ville ha vært eller innen rimelig tid kunne forventes å bli forretningsmessig grunnlag for, kan særordningene oppfordre til dårligere utnyttelse av samfunnets produksjonsressurser.

5.3 Særlig behov for fleksibilitet mht ansettelse og oppsigelser - sykelønnsordningen

Mikrobedriftene vil ha færre ansatte å fordele byrdene på enn større bedrifter. Dette innebærer at man vanskeligere vil kunne dekke inn toppen i arbeidsbelastningen ved bruk av overtid. Videre vil hver ansatt representere en relativt sett større del av bedriftens total kostnader, slik at overkapasitet i arbeidsstokken vil slå særlig hardt ut for mikrobedriftene. Kostnadene ved arbeidsrettssaker – med de regler som gjelder for rett for arbeidstakeren til å stå i stillingen under sakens behandling – vil også kunne innebære en relativt sett større byrde for

mikrobedriftene enn for andre bedriftstyper. Mikrobedriftene synes dermed å ha et særlig behov for fleksibilitet mht ansettelse og oppsigelse, både hva gjelder utvidet adgang til midlertidige ansettelse og hva gjelder reduserte rettigheter for arbeidstaker i en oppsigelsessituasjon. Retterferdighets- og konkurransehensyn kan tale for en lemping av stillingsvernet for mikrobedriftenes del.

Disse forholdene innebærer videre at stillingsvernreglene kan utgjøre en særlig skranke mot

nyansettelser for mikrobedriftenes del. Det er samfunnsmessig uheldig at lovgivningen eventuelt virker som en skranke mot nyansettelser som for øvrig er begrunnet i bedriftens virksomhet og økonomi. Også slike betraktninger kan tale for en lemping av stillingsvernet for mikrobedriftenes del.

Vi vil påpeke at arbeidsmiljølovens stillingsvernregler i noen grad allerede innebærer at særlig hensyn hos små bedrifter kan ivaretas. Bedriftens størrelse og økonomi vil f.eks. være relevant i forhold til vurderingen av om det foreligger saklig grunn for oppsigelse, hvilke plikter bedriften har mht. å omplassere arbeidstakere som er overflødige eller ikke fungerer i sin aktuelle stilling og arbeidstakers rett til å stå i stillingen under sakens behandling.

Også reglene om arbeidsgiverperioden under sykelønnsordningen rammer systematisk hardere for mikrobedriftene. Dette fordi den enkelte lønnsutbetaling der utgjør en større del av totalkostnadene, slik at det ofte er mer merkbart for mikrobedriftene å betale lønn uten å få noen arbeidsytelse tilbake. Rettferdighets- og konkurransehensyn kan dermed tale for unntaks- og særregler fra reglene om arbeidsgiverperioden under sykelønnsordningen.

Vi kan ikke se de hensynene som er nevnt ovenfor i dette pkt. tiliser unntaks- og særregler fra sykelønns- eller stillingsvernreglene for nyetablerte bedrifter som ikke også er mikrobedrifter. Lemping av stillingsvernet i slike bedrifter må derfor begrunnes i at bedriftenes situasjon ofte er særlig vanskelig i oppstartfasen (jf. pkt. 4.1 ovenfor), samt i et ønske om å oppfordre til nyetablering og øke mulighetene for økonomisk overlevelse (jf. pkt. 5.2 ovenfor).

5.4 Redusere det offentlige omkostninger ved forvaltning av området

Unntaks- og særregler for mikrobedrifter vil kunne redusere det offentlige arbeid med forvaltningen av saksområdet.

Dersom mikrobedriftenes økonomiske volum er relativt sett mindre enn den arbeidsmengden saksbehandlingen av disse medfører for det offentlige, vil unntaks- og særregler mht. skatter og avgifter kunne redusere det offentlige arbeid i større grad enn reduksjonen i det offentlige skatte- og avgiftsinntekter. Økonomien i dette avhenger selvsagt av hvilke regler det er tale om å gi unntaks- eller særregler om, og hvilken utforming slike regler gis. Sammenhengene blir derfor vanskelig å vurdere på generelt grunnlag.

Regler som innebærer økt skatte- og avgiftskreditt vil kunne innebære økte byrder for det offentlige i form av kostnader ved inndrivelse og oppfølging av lovbrudd etc. Slike regler vil dermed ikke uten videre innebære administrative forenklinger for det offentlige, selv om byrdene ved ordinær beregning og innkreving skulle reduseres.

6 Hensyn som taler mot unntaks- og særregler

6.1 Problemer med å utforme unntaks- og særregler slik at disse vesentlig reduserer byrdene ved orientering i regelverket

6.1.1 Særreglene vil forvanske regelverket

Unntaks- eller særregler vil med nødvendighet forvanske det totale regelverket. Innføring av slike regler vil øke den totale mengden regler, og innebære innføring av nye terskler, nye

innfallstidspunkter for byrder og nye bedriftskategorier. Dette vil kunne gi økt forvirring i bedriftene og hos andre som berøres av det aktuelle regelverket.

6.1.2 Bedriftene må uansett sette seg inn i det generelle regelverket for å bedømme sine plikter korrekt

I prinsippet kunne man samle alle unntaks- og særregler i en lov. En slik lov ville imidlertid vanskelig kunne gi negativ troverdighet i den forstand at bedriftene kunne innrette seg etter at alle regler som gjaldt var nevnt i vedkommende lov. Bedriftene ville derfor ikke kunne se bort fra annet regelverk og alene forholde seg til en slik lov, men måtte likevel sette seg inn i et omfattende og spredt lov- og forskriftsverk. Dersom man tok sikte på å ta inn så mye stoff i en slik lov at denne alene skulle være tilstrekkelig for å bedømme bedriftenes plikter, ville loven bli svært omfattende og dermed vanskelig tilgjengelig. Det ville også lett kunne oppstå vanskelige spørsmål om avgrensingen av reglene i denne loven mot de generelle reglene på de ulike områdene. Av disse grunner vil det neppe knytte seg vesentlige fordeler til en slik lovgivningsteknikk.

Alternativet vil være å sette unntaks- og særregler inn i de ulike regelverk disse systematisk hører hjemme i. Bedriftene vil da fremdeles måtte sette seg inn i et omfattende og spredt lov- og forskriftsverk for å få et korrekt og fullstendig bilde av sine plikter.

Vi kan etter dette vanskelig se at det gjennom unntaks- og særregler er mulig å gjøre endringer som innebærer noen vesentlig lettelse mht de administrative byrdene som ligger i at bedriftene må sette seg inn i og holde seg løpende orientert om sine plikter etter regelverket. Dette ville slik vi ser det kreve omfattende forenklinger i det generelle regelverket. Dette ville igjen kreve aksept for oppgivelse av en rekke av de mål lovgivningen er ment å sikre og for at regelverket da vil måtte utformes lang mer grovkornet enn i dag, med flere tilfelle av uønskete og ubegrunnede løsninger i individuelle tilfeller til følge. Vi går ikke nærmere inn på dette, ettersom det ligger utenfor området for denne analysen.

6.1.3 Dersom overholdelse av særreglene også forutsetter en relativt høy kompetanse på feltet kan merbelastningen ved å overholde de generelle reglene være liten

I den grad det ikke er aktuelt med fullstendig unntak fra den aktuelle plikten, må det vurderes hvilken praktisk lettelse en særregel faktisk vil innebære.

Dersom overholdelse av særregelen krever et relativt høyt nivå av innsikt i regelverket eller krever et visst arbeid, kan det tenkes at merbelastningen ved å overholde de generelle reglene blir liten. Det kan også tenkes at andre regelsett krever innhenting av den samme informasjonen eller produksjon av de samme typer av rapporter e.l. Også i slike tilfeller kan konsekvensen være at overholdelse av de generelle reglene i det aktuelle regelverket ikke representerer noen ekstrabelastning av betydning.

Et eksempel på dette kan være at dersom regnskaps- eller skatteregler innebærer at bedriftene i praksis må engasjere ekstern regnskapsfører eller ansette regnskapskyndig person, vil det ofte være like enkelt eller enklere for vedkommende å overholde de generelle reglene som å forholde seg til unntaks- og særregler.

6.2 Tapte positive virkninger av dagens regelverk

6.2.1 Dårligere oppnåelse av de mål den aktuelle lovgivningen er satt for å verne

Unntaks- og særregler vil kunne gi dårligere oppnåelse av de mål den aktuelle lovgivningen er satt for å verne.

Slike regler kan redusere vernet av tredjemenn som forbrukere eller arbeidstakere ved unntak fra HMS-reglene, stillingsvernreglene eller reglene om produktsikkerhet. Hensynet til tredjemenn lovgivningen er satt for å verne vil ofte tilsi at hensynet til lettelsener overfor nyetablerte og mikrobedrifter bør vike.

Unntaks- og særregler kan også redusere oppnåelsen av mer samfunnsmessige mål. F eks kan unntak fra opplysningsplikten overfor SSB gi myndighetene dårligere beslutningsgrunnlag i forhold som berøre nyetablerte og mikrobedrifter.

Dersom det skal gis særregler som forenkler beregningen av skatter eller avgifter, vil et alternativ være bruk av sjablonvurderinger i stedet for mer presise vurderingsmåter. Sjablonvurderinger vil imidlertid ofte gi uheldige eller urettferdige utslag i enkelttilfeller. Dersom det gis særregler som åpner for sjablonvurderinger bør bedriftene derfor kunne velge å benytte den ordinære vurderingsmåten. Dette vil imidlertid ikke rette opp urettferdigheter i form av at de som ikke faller inn under særreglene kommer dårligere ut og dette ikke synes begrunnet i underliggende forhold.

6.2.2 Positive virkninger av formkrav og krav til beslutningsprosedyrer

Formkrav begrunnes i juridisk teori ofte med hensynet til notoritet og solennitet. Notoritets hensynet tilsier at det skal være mulig å fastlå i ettertid hva som ble besluttet, hvorfor og hvordan. Solennitetshensynet tilsier at formkravene skal minne den som disponerer om beslutningens betydning og sørge for at det ligger grundige overveininger bak beslutningen. Disse hensynene gjør seg også gjeldende mht de formkrav og krav til beslutningsprosedyrer som er fastlagt i næringslovgivningen. Slike krav vil i tillegg kunne øke fokuset på regelverket og dermed bidra til økt etterlevelse.

Konsekvensen av formkrav og krav til beslutningsprosedyrer kan dermed være høyere kvalitet på beslutninger og forretningsførsel, at beslutninger i større grad kan dokumenteres og at bedriftene i større grad etterlever regelverket. Motsatt vil unntak fra krav til form og beslutningsprosedyrer kunne innebære at beslutningsprosessene og forretningsførselen i bedriftene blir dårligere og i mindre grad kan dokumenteres.

I den grad mikrobedriftenes lille størrelse korresponderer med en lavere grad av spesialisering/ekspertise, profesjonalitet, rutiner og kontroll internt i bedriften, gjør slike hensyn seg særlig gjeldende for mikrobedriftene. Det samme kan sies om nyetablerte bedrifter, som ofte vil ha mindre kompetanse og være økonomisk svakere enn mer etablerte bedrifter.

I en konkurssituasjon vil overholdelse av formkrav kunne ha betydning for kreditorenes og det offentliges mulighet for å gjennomgå bedriftens forhold. I den grad nyetablerte bedrifter og mikrobedrifter i større grad enn andre bedriftstyper går konkurs, gjør slike hensyn seg særlig gjeldende i forhold til disse.

6.2.3 Positive sidevirkninger av rapporterings- og opplysningsplikter

Rapporterings- og opplysningsplikter overfor det offentlige vil oftest ha som direkte målsetting å skaffe informasjon til bruk i myndighetsutøvelsen, enten som grunnlag for fastsetting av bedriftens individuelle plikter eller som redskap for styringen av den generelle politikken på et område. Unntaks- og særregler vil kunne føre til dårligere oppnåelse av slike mål, jf pkt 6.2.1 ovenfor.

I tillegg vil rapporterings- og opplysningsplikter ofte ha positive sidevirkninger mht bedriftens økonomistyring og forretningsførsel forøvrig. F eks må det antas at utarbeidelse av regnskaper og merverdiavgiftsoppgaver innebærer at bedriften med jevne mellomrom får verdifull informasjon om og innsikt i egne forhold. Det er ikke gitt at dette ville bli prioritert av bedriftene dersom de ikke var forpliktet til det, de ikke hadde frister å forholde seg til eller det ikke skjedde noen kontroll med overholdelse av slike plikter. Det er grunn til å tro at dette særlig kunne bli nedprioritert i en økonomisk presset situasjon, samtidig som det da vil være et særlig behov for å føre løpende tilsyn med bedriftens forhold. Det må også antas at slike plikter vil minne om det aktuelle regelverket og dets krav, og dermed kunne føre til økt etterlevelse.

6.2.4 Lavere lovbestemte krav kan gjøre mikrobedrifter mindre attraktive som arbeidsgivere eller forretningsforbindelser

Dersom ansatte i nyetablerte og mikrobedrifter skal ha et svakere stillingsvern enn ansatte i andre bedriftstyper, vil dette kunne gjøre slike bedrifter mindre attraktive for potensielle arbeidstakere. Hvorvidt dette ville vært et reelt problem ville bli avhenge av arbeidsmarkedet og hvilken praksis som ville utvikle seg hos nyetablerte og mikrobedrifter mht oppsigelse.

Slike innvendinger vil ikke gjøre seg like sterkt gjeldende i forhold til reglene om midlertidige ansettelser. Arbeidstaker som er midlertidig ansatt i nyetablerte eller mikrobedrifter vil ha det samme vern som arbeidstaker som er midlertidig ansatt i andre bedriftstyper. Dersom arbeidsmarkedet er slik at stillingen ikke lar seg besette midlertidig, vil bedriftene kunne velge å ansette fast.

Lettelser i regelverket kan tenkes å føre til at nyetablerte og mikrobedrifter anses som mindre attraktive samarbeidspartnere og medkontrahenter også av andre enn arbeidstakere. Dette vil avhenge av om lettelsene fører til at et visst antall slike bedrifter drives mindre seriøst og uten et tilstrekkelig økonomisk grunnlag, eller til at tredjemenn skal ha et svakere vern i forhold til nyetablerte og mikrobedrifter. Hvorvidt dette er praktiske problemstillinger avhenger selvsagt av hvilke unntaks- og særregler som gis. Videre av om det allerede er slik at nyetablerte og mikrobedrifter anses som mindre solide og profesjonelle enn andre bedriftstyper. Det vil også ha betydning om dagens regelverk faktisk bidrar til å sørge for at bedriftene holder en viss standard mht økonomistyring og annen forretningsførsel, og som skranke mot konkursspekulanter og andre useriøse aktører.

6.4 Terskelvirkninger

Dersom karakterisering som mikrobedrift innebærer lettelser av en viss betydning, kan dette utgjøre en terskel mot ansettelser som fører bedriften inn under de generelle reglene.

Dette kan hemme sysselsetting og vekst hos mikrobedriftene. Det vil også kunne føre til overbelastning av de ansatte i tilfelle der nyansettelse burde vært foretatt.

6.5 Omgåelsesproblemer

Dersom karakterisering som mikrobedrift innebærer lettelse av en viss betydning, kan dette være et insitament til omgåelse, f eks i form av ulovlig overtidsbruk eller bruk av svart arbeid.

Slik omgåelse har dels uønskede sidevirkninger, dels tilsier rettferdighets- og konkurransehensyn at omgåelse må søkes unngått og dels tilsier hensynene bak den lovgivning det er gitt unntaks- og særregler fra at lettelsene bare skal komme til anvendelse så langt dette er vurdert og tilsiktet av lovgiver.

6.6 Negative virkninger av økt skatte- og avgiftskreditt eller sjeldnere rapportering

Økt skatte- og avgiftskreditt kan innebære at driften fortsetter etter at dette ikke lenger er økonomisk forsvarlig, slik at det offentlige ufrivillig finansierer ulønnsom drift. Dette er samfunnsøkonomisk uheldig.

Økt skatte- og avgiftskreditt vil også kunne gi større spillerom for konkursspekulanter og andre useriøse aktører. I praksis er det ofte skatte- og avgiftskreditorer som tar den økonomiske og praktiske byrden det er å begjære konkurs. Dersom skatte- og avgiftskreditten økes, kan det føre til at konkursbehandlingen i mange tilfeller kommer i gang senere enn hva tilfellet er med gjeldende betalingsregler. Dette vil kunne føre til økte tap for det offentlige og bedriftenes medkontrahenter, og til vanskeliggjøring av den informasjonsinnhenting som skjer i forbindelse med en konkursbehandling.

Generelt vil lenger skatte- og avgiftskreditt øke faren for betalingsmislighold. Dette fordi aktørene spekulerer i skatte- og avgiftskreditten kombinert med oppstart og avvikling innenfor beregningsperioden eller fordi aktørene i andre tilfelle ikke har avsatt tilstrekkelig midler eller har brukt disse til andre formål før forfall. Dette taler mot økt skatte- og avgiftskreditt.

En løsning som kunne redusere de administrative byrdene ved skatte- og avgiftsregimet på bedriftenes hånd er å kombinere regler om sjeldnere rapportering/avregning med a konto-betalinger av skatt eller avgift. I tilfeller der a konto beløpet er for lavt ansatt og bedriften unnlater å rapportere om dette, vil slike ordninger imidlertid kunne ha noen av de samme virkninger som er beskrevet ovenfor i forhold til økt skatte- og avgiftskreditt. Slike virkninger vil være vanskelig å avhjelpe uten å etablere kontrollprosedyrer som innebærer de samme administrative byrder som dagens rapporterings-/avregningsordninger.

6.7 Særlig om merverdiavgift – ikke klart at nyetablerte bedrifter eller mikrobedrifter generelt har interesse i å utsetter merverdiavgiftsplikten

Etter hva vi forstår har det vært fremme forslag om en fredningsperiode eller en høyere omsetningsterskel i forhold merverdiavgiftsplikten. Dette fordi merverdiavgiftsplikten er kombinert med plikt til å inngi oppgave til myndighetene hver annen måned, jf merverdiavgiftsloven § 29.

Fradragsrett for merverdiavgift betalt i forbindelse med bedriftens kjøp av varer og tjenester avhenger imidlertid av at bedriften er merverdiavgiftspliktig. Bedriftene vil derfor ofte være tjent med å bli merverdiavgiftspliktige så snart som mulig, slik at det ikke foreligger noen ensartet interesse hos bedriftene om unntak fra merverdiavgiftsplikten. Dette tilsier at

bedrifter som oppfyller vilkårene for et eventuelt unntak bør kunne velge å likevel være merverdiavgiftspliktig.

6.8 Redusere fokuset på enklest mulig generelt regelverk

Unntaks- og særregler kan redusere fokuset på å tilstrebe et enklest mulig generelt regelverk.

Dersom mindre bedrifter utgjør en betydelig del av norsk næringsliv kunne dette tilsi at lovgivningen utformes etter disse forhold og behov, og at det gis unntaks- og særregler for store bedrifter. En utstrakt bruk av unntaks- og særregler for mikrobedrifter kan hemme en slik utvikling.

Den praktiske betydningen av disse hensynene avhenger av i hvilken grad en slik tilnærming er begrunnet ut fra forholdene i norsk næringsliv og realistisk i forhold til gjeldende lovverk, lovgivningstradisjon og hvilke ressurser en slik omlegging ville kreve.

6.9 Konkurransenvirkninger – konkurranseloven - EØS-avtalen

Dersom unntaks- og særregler fører til lettelse av en tilstrekkelig størrelse, kan dette innebære en konkurransefordel for nyetablerte og mikrobedrifter på bekostning av andre bedriftstyper. Dette kan stride mot rettferdighetshensyn og konkurransehensyn.

Slike forhold kan også tenkes å komme i konflikt med konkurranseloven og/eller EØS-avtalens regler om fri konkurranse eller om statsstøtte.

6.10 Negative økonomiske virkninger for det offentlige

Enkelte av de unntaks- og særregler som kan være aktuelle vil innebære økonomiske byrder for det offentlige. F eks vil unntak fra reglene om en arbeidsgiverperiode under sykelønnsordningen antagelig innebære betydelig utgiftsøkning over folketrygden, og unntak fra plikt til å svare skatt og avgift vil redusere det offentlige skatte- og avgiftsinntekter.

7 Sammenfatning

Etter vår vurdering innebærer de forhold som er påpekt i pkt 6.1 ovenfor at unntaks- og særregler vanskelig vil kunne gi lettelse av betydning mht å redusere den totale mengden av regulering og byrdene ved å måtte orientere seg i og holde seg oppdatert om denne. Dette tilsier at fokus i arbeidet bør ligge på å identifisere enkeltområder som oppleves som byrdefulle i praksis, og å vurdere om disse er egnet for unntaks- og særregler.

Motforestillingene mot unntaks- og særregler vil ofte være større mht regelverk som er satt til vern av tredjemanns eller allmennhetens interesser enn regelverk som bare regulerer forholdet mellom bedriftene og det offentlige. F eks vil det være grunn til tilbakeholdenhet i forhold til lettelse i lovgivning om produktsikkerhet, markedsføring, forbrukervern, arbeidervern etc. Det må imidlertid vurderes konkret hvilken betydning endringene vil ha for hhv bedriftene og tredjemann/allmennheten. Av slike regler er det etter vårt syn særlig stillingsvernreglene det kunne være grunn til å vurdere unntaks- og særregler fra, og da alene for mikrobedrifter, jf pkt 5.3 ovenfor.

Antagelig vil det i hovedsak være de regler som regulerer forholdet mellom bedriftene og det offentlige som ligger til rette for unntaks- og særregler, så som regler arbeidsgiverperioden under sykelønnsordningen, regnskap, revisjon, aksjelovens regler om formkrav og vedtaksprosedyrer, lønnstrekkreglene, opplysningsplikten overfor SSB og oppgavepliktene under merverdiavgiftsloven.

Det vil etter vår oppfatning være vanskelig å begrunne varige skatte- og avgiftsletter for mikrobefriftene, jf 5.2 ovenfor. Dette kan imidlertid være aktuelt i forhold til nyetablerte bedrifter.

Lettelser – særlig direkte økonomiske lettelser i form av skatte- og avgiftslettelser – vil måtte vurderes i forhold til konkurranseloven og EØS-avtalens regler om fri konkurranse og om statsstøtte.