

Näringsdepartementet
Enheten för främjande och förenkling
Via e-post:
n.registrator@regeringskansliet.se
n.remissier.ff@regeringskansliet.se

Datum
2017-01-30

Ert dnr
N2016/64070/FF

Vårt dnr
2016/275

Beträffande remisser av betänkandet entreprenörskap i det tjugoförsta århundradet (SOU 2016:72)

Näringslivets Regelnämnd NNR har inte av någon anledning erhållit det aktuella ärendet på remiss, men vi finner att frågorna som behandlas i betänkandet är av stor betydelse och vi önskar därför att lämna synpunkter på den aktuella utredningen.

I det aktuella betänkandet presenteras en stor mängd förslag och med en stor spännvidd av frågor kopplat till förutsättningarna och möjligheterna att bedriva näringsverksamhet i Sverige. NNR kommer mot denna bakgrund inte att kommentera alla förslag i betänkandet utan väljer att fokusera på de delar som utifrån vårt perspektiv och vår verksamhet som får anses vara de mest relevanta.

Uppdraget och dess avgränsningar

Inledningsvis vill NNR kommentera något om själva uppdraget och det uppdrag som följer av direktivet där det gjorts väsentliga avgränsningar. Vi finner det positivt och nödvändigt att det som i detta fall tillsatts en utredning som haft uppdraget att i bred bemärkelse se över ramvillkoren för företagande. Mot denna bakgrund finner vi det dock samtidigt mindre lämpligt att vissa frågor på förhand exkluderats som här har gjorts för t.ex. skatteområdet.

Sverige brukar i internationella sammanhang komma väl ut vid internationella jämförelser av betingelserna för att bedriva företag. Problemet med dessa index är att de är smala till sina karaktär och ett flertal frågor faller således implicit utanför det som kan fångas vid jämförelser av denna typ. I detta perspektiv är det nödvändigt att med jämna mellanrum göra en djupare systemöversyn av hur ramvillkoren utvecklats och vad som hänt i omvärlden. I detta perspektiv välkomnar NNR presenterat betänkande men hade gärna sett ett ännu bredare och mer operativt uppdrag för att kunna presentera skarpare förslag ned ändrad lagstiftning.

Med tanke på att globalisering och digitalisering medför att konkurrensen på olika marknader blir allt hårdare utsätts även de nationella institutionerna för konkurrens från motsvarande system i andra länder. Mot bakgrund av detta perspektiv finner vi det nödvändigt att ansvariga politiker inte på förhand kan exkludera bort väsentliga frågor från agendan. Sverige har exempelvis ett komplext system kopplat till alla de regler som följer av miljöbalken och som medför höga kostnader, skapar oönskade risker samt medför att nödvändiga investeringar försenas eller trängs ut på ett sätt som inte är önskvärt. Ett annat exempel är skatteområdet där det finns utmaningar genom att nivåer på många punkter avviker väsentligt från omvärlden. Här finns det även konkreta regelverk kopplat till t.ex. personaloptioner, expert- och kapitalbeskattning som på ett tydligt sätt avviker från omvärlden. Det finns därtill flera frågor kopplat till arbetsmarknadens funktionssätt som utredningen inte haft uppdraget att se över men där Sverige hamnar relativt långt ned vid olika internationella rankingar.

Utformningen av regelverken är en central del av ramvillkoren och i dagsläget görs det allt för sällan reella görs uppföljningar av dessa och istället utreds enskilda frågor med fokus på enskilda detaljer. Följden blir att systemperspektivet negligeras och att frågan om måluppfyllelse inte berörs. Detta medför även att kraven över tid växer likt lager på lager principen, utan att det finns någon motsvarande process att upphäva obsoleta eller för att reformera ineffektiva regelverk.

Våra kommenterar av vissa förslag och frågeställningar som behandlas i betänkandet

Socialförsäkringar och entreprenörskapet

Socialförsäkringssystemet uppmärksammas i betänkandet och där det finns utmaningar för de som bedriver näringsverksamhet kopplat till de svenska systemet och traditionerna i dessa som främst historiskt utgått från nomen med att omfatta anställda. Här finns det utrymme för vidare reformer för att stärka och förbättra villkoren för de som bedriver näringsverksamhet. Företagare har en svårare situation att hantera vid t.ex. långvarig sjukdom. Marknaden står inte stilla och kostnaderna kan vara svåra att sänka på ett snabbt sätt.

NNR finner att trygghetssystemen för de som bedriver näringsverksamhet bör vara neutrala mellan olika associationsformer. I dag har exempelvis enskilda näringsidkare vissa relativa nackdelar i frågan om ersättning från socialförsäkringssystemen i förhållande till de som bedriver verksamheten i aktiebolag. Vi menar att detta bör korrigeras och det rimmar dåligt med de svenska traditionerna beträffande likabehandling.

Dagens system med koppling till främst anställning och en relativ förmån av en lång anställning kan medföra ett problem med inlåsning av human kapital. Personer som sitter på betydande kunskaper i såväl privat som offentlig verksamhet som sannolikt skulle ha goda förutsättningar att starta upp företagsverksamheter men tar sällan det steget. NNR menar att det vore önskvärt med djupare studier om potentialen och vinsterna för entreprenörskap vad gäller alternativa utformningar av trygghetssystemen som mer knyts till individen och inte anställning som idag är det normerande NNR finner att utredningen här lyfter fram förslag av en bred karaktär, men som vi menar väl bör kunna fånga upp de utmaningar som finns med en mer dynamisk arbetsmarknad och ett ökat omvandlingstryck genom globalisering.

Regelbörda och entreprenörskap

I betänkandet behandlas övergripande frågan om regelbördan och de grundläggande problem som det för med sig för företagande. NNR har under många år följt upp företagens åsikter om regelbörda och deras åsikter relaterat till utvecklingen på området. Från dessa undersökningar som genomförts med hjälp av undersökningsföretaget Skop kan vi konstatera att trenden är att fler och fler upplever att det är krångligare än den andel som upplever att det blivit enklare. Ansvariga politiker borde givet denna trend verkligen försöka vända trenden med ett brett spektrum av kraftfulla åtgärder och ett annat arbetssätt med stark fokus på att åstadkomma resultat.

NNR och dess medlemmar har under 2014 presenterat ett flertal förslag på sak- och systemnivå¹ för att stärka processen kopplat till såväl hanteringen av stocken av regler och vad gäller nya eller ändrade regler som berör företag. Tyvärr måste det konstateras att det saknas en sammanhållen process och ett tydligt ledarskap i dessa frågor hos nuvarande majoritet. Med tanke på de politiska målsättningarna relaterat till Europas lägsta arbetslöshet och att det utlovats en mer aktiv näringspolitik förväntade sig NNR mer engagemang och en större insikt om att ett flertal olika regelverk behöver ses över. De mål som nu finns menar vi är för svaga och otydliga målsättningar. Dessa ger inget reellt tryck i frågan för att kunna påverka arbetet i regeringskansliet, alla myndigheter, länsstyrelser, kommuner och påverka den stora mängd tjänstemän som måste styras i processen.

I utredningen presenteras ett förslag som benämns *regelombudsman* som ska fungera som en plattform för uppföljning och rådgivning angående behovet av åtgärder och även bevaka utvecklingen. Givet nuvarande situation tror NNR inte att det behövs några nya arenor för allmän diskussion, eftersom problembilden trots allt är ganska välkänd. Det som snarare skulle få fart på processen vore ett tydligt centralt politiskt ledarskap och som medverkar till att öka trycket i hela statsförvaltningen för att i slutändan kunna minska företagets direkta och indirekta kostnader av olika regelverk.

Om det ska anges behovet av någon mer långsiktig institutionell reform vore det sannolikt att i regeringsformen ställa ett lämpligt krav på utformningen av regelverk vad gäller effektivitet. Utredningen lyfter fram frågan om effektiviteten kopplat till de olika former av stöd som staten allokerar medel till (se nedan), men enligt NNR bör samma krav riktas mot utformningen av regelverk där företag och konsumenter står för kostnaderna. OECD har i sin granskning av Sverige under 2013 med rapporten - Value for money - lyft fram flera förslag med bäring på effektivitet och att åtgärder behöver vidtas i den politiska processen².

Kravet på effektivitet skulle kräva att konsekvensanalyser av väsentligt högre kvalitet och bredd presenterades ex ante beslutet som tydligt förhåller sig till det väsentliga med kostnaden i förhållande till nyttan med förslaget och det skulle även krävas att utvärderingar gjordes ex post. Det borde vara rimligt att det politiska målet ska nås till en så låg kostnad som möjligt, vilket är en fråga som idag tyvärr inte går att svara på för i princip något regelverk eller regelområde. NNR finner att länder som Storbritannien här är ett föredöme genom att de

¹ Se alla NNRs förslag i rapporten

http://www.nnr.se/pdf/effektivare_regelverk_med_fokus_pa_tillvaxthinder_i_sverige_2014.pdf

² Se sid 116.

ställer likartade krav på politiska beslut kopplat till allokeringen av medel som för beslut om regelverk³.

Bostadsmarknad och investeringar i infrastruktur

Både tillgången till bostäder och en väl fungerande infrastruktur är synnerligen viktigt för att kunna utveckla entreprenörskap runt om i hela landet. De senaste årens intensiva debatt har tydligt visat att både bostäder och infrastruktur tillhör en naturlig del av ramvillkoren för entreprenörskap.

Här finns det otaliga regleringar som på olika sätt hämmar bostadsbyggandet i form av t.ex. fornminneslagen, regler för förorenade områden, skatteregler och en hyresreglering. Från politiskt håll har vissa selektiva åtgärder vidtagits och det är främst kopplat till att på marginalen försöka stödja fram nya bostäder. Kommunernas mandat är här starkt och det delade ansvaret regionalt gör att det lätt uppstår suboptimeringar i själva planeringsprocessen. Byggandet sker främst i kommuner där den politiska viljan finns, men det kan medföra att relativt dyr mark exploateras istället för att det sker på mark som regionalt är relativt billigare att exploatera men där viljan inte finns. Här finns det definitivt utrymme för en starkare styrning och med krav på regioner att omhänderta ansvaret för planeringen på ett mer bindande sätt.

NNR tror att det är viktigt med systemperspektiv om bostadsmarknadens funktionssätt på ett väsentligt sätt ska kunna förbättras, vilket sannolikt är en högst eftersträvd målsättning. Situationen i storstäderna med stor brist på bostäder är ett betydande problem för näringslivet i dessa regioner eftersom det är svårt att kunna rekrytera personal när dessa har svårt att hitta lämpliga bostäder.

När det gäller allokering av medel till infrastruktur kan sannolikt regionförstoring vara ett alternativ för att underlätta trycket på bostäder i storstadsregionerna och förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att inpendling underlättas. Det krävs sannolikt många åtgärder på kort och lång sikt för detta i form av ökat underhåll, utökad kapacitet samt att människor vågar lita på att tågförbindelserna verkligen är pålitliga. NNR finner att utredningen har en poäng vad det gäller frågan om IT som halkat efter och utbyggnaden av denna infrastruktur bör även ses i en kontext med problemen på bostadsmarknaden och att det i många fall är kostsamma åtgärder med att bygga ut fysisk infrastruktur. Tillgången till nät för datakommunikation med hög hastighet kan förbättra förutsättningarna för näringslivet och olika individer att ta del av en större arbetsmarknad.

När det gäller kalkylerna som ska användas för att fördela resurser mellan olika projekt i infrastruktur finner vi att det är viktigt att politikerna verkligen förhåller sig till dessa på ett transparent sätt för att gynna en effektiv användning av allmänna medel. Om inte dessa har någon policyrelevans faller legitimiteten för hela processen och det finns ingen anledning att företag t.ex. ska lämna information till myndigheter som hävdar att den behövs för infrastrukturplanering. Med hänsyn till att arbetsmarknaden och företagens beteenden förändras över tid tror NNR att metodiken behöver ses över för att kunna fånga nya dimensioner kopplat till regionförstoring och andra krav på tillförlitlighet som följer av en mer uppdelad produktionsprocess i näringslivet.

³ Se vidare

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220541/green_book_complete.pdf

Företrädaransvar

NNR och andra näringslivsorganisationer har i olika sammanhang under lång tid påtalat problemen med reglerna kopplat till det s.k. företrädaransvaret som är en anomali i förhållande till tanken med ett begränsat ansvar i ett aktiebolag. Mot denna bakgrund finner vi det positivt att utredningen föreslår att frågan ska utredas och föreslås omhändertaga de grundläggande problemen som personer kan hamna i till följd av regelverket och den roll som Skatteverket har.

Skatter

I betänkandet görs en genomgång av hur olika skatter förhåller sig till motsvarande i omvärlden (2,4). Av framställningen framgår att Sverige på flera punkter avviker från omvärlden och i en globaliserad värld kan det medföra problem för företagets konkurrenskraft. Vi finner att utredningens genomgång av olika skatter ger en bra bild om relationen till omvärlden för respektive skatt och kan ses om en bra form av problemidentifiering. I förlängningen måste vissa av dessa frågor tas vidare och bli föremål för reformer om inte konkurrenskraften över tid ska försämrats.

Men samtidigt kan indirekta skatter i likhet med direkta skatter skapa betydande problem för konkurrenskraften för branscher och företag om de tillämpas på ett ineffektivt och felaktigt sätt. NNR finner att de inte finns med i utredningen, men de förtjänar att belysas på ett likartat sätt som de direkta skatterna.

Kilometerskatt exempelvis som för närvarande diskuteras skulle sannolikt medföra betydande problem för Sverige som är ett avlångt land med stort transportbehov med exempelvis olika råvaror från jord och skog samt olika typer av varor till landets glesbefolkade regioner: Olika typer av ekonomiska styrmedel med skatter införs ofta för att förändra och styra olika beteenden till alternativ som utifrån ett miljöperspektiv är att föredra. Det kan tyckas att vara legitima skäl, men problemet är att dessa skatter över tid får en ändamålsförskjutning genom att de höjs trots att önskvärda förändringar kan ha uppnåtts. Denna förändring medför att legitimiteten över tid urholkas och styrmedlet får enbart en fiskal inriktning. NNR menar att detta medför problem för effektiviteten i dessa styrmedel och det bör snarare därför presenteras grundläggande kriterier för när och hur de får tillämpas. Historien visar ofta att det är svårt att upphäva dessa styrmedel för att omvärlden och olika särintressen belastar ansvariga politiker för försämringar genom att dessa grupper likställer mål med medel, istället för att skilja på detta i debatten.

Stöd, mål och uppföljningar

I avsnitt sex presenterar utredningen en relativt bred genomgång vad gäller olika former av stöd som ges för att stimulera näringslivet och för olika delar för att företag i förlängningen ska kunna utvecklas. Utredningen ger en relativt bred beskrivning av motiven och utmaningarna som finns med utformningen där grundproblemet i många fall är det svåra med att träffa rätt företag, vilket brukar benämnas *pickning the winners*.

NNR finner det intressant att utredningen lyfter fram behovet av att stärka kraven på utvärderingar av denna typ av insatser. Vi finner som angavs ovan emellertid att det inte bara finns skäl att stärka kraven på utvärderingar och förutsättningarna för detta när det gäller insatser som sker med allmänna medel utan även i för regelverk där konsumenter och företag får bära kostnaderna för olika åtgärder.

Oavsett om det är allmänna medel eller producenter och konsumenter som berörs är det vitalt att försöka hålla ned dessa kostnader och fokusera på kostnadseffektivitet.

NNR har under våren 2016 presenterat rapporten - Systematisk utvärdering av regelverk – politiskt ansvarstagande för effektivare regler⁴ där vi belyser flera centrala problem kopplat till hur utvärderingsinstrumentet används i Sverige. I flera fall överensstämmer det med vad utredningen lyfter fram om t.ex. oklara målsättningar och att myndigheter inte bör få utvärdera sina egna insatser. NNR instämmer i utredningens bedömning vad gäller behovet att utveckla metodiken för samhällsekonomiska analyser eftersom de främst idag används i transportsektorn för att kunna jämföra olika möjliga investeringsalternativ. Här bör Sverige studera och ta lärdom av länder som Kanada och USA.

Det bör uppmärksammas att Sverige har tydliga krav på riksdagens utskott att följa upp ”fattade beslut” (RF 4 kap 8§). Men denna uppgift hanteras tyvärr på ett undermåligt sätt och det vore i ett samhällsekonomiskt perspektiv högst önskvärt om riksdagens utskott mer frekvent presenterade olika utvärderingar och förstärkte transparensen kopplat till när och hur dessa utvärderingar ska genomföras. NNR har i rapporten som nämns ovan utvecklat tankarna på vilket sätt arbetet kan omhändertas och vilka beslut som bör prioriteras med hänsyn till den stora mängd ärenden som riksdagens utskott årligen fattar beslut i.

Företagsrekonstruktion

NNR finner när det gäller lagstiftning kopplat till att företag kommer på obestånd att det är centralt med rätt balans mellan intresset att bevara eventuellt företag som kan överleva och mot detta måste ställas att insolvens är ett tecken på att företagets varor och tjänster inte är tillräckligt efterfrågade. Utredningen presenterar ett flertal ändringar i lagen om företagsrekonstruktion (LFR). Förslagen får främst betraktas beröra hur själva processen ska drivas och det finns förslag kopplat till hur ackordsförfarandet och olika delar av detta ska kunna tillämpas.

Av betänkandet framgår att frekvensen där rekonstruktionsförfarandet genomförs är relativt liten i förhållande till antalet konkurser (avsnitt 3.5). Vidare framgår att cirka en fjärdedel av rekonstruktionerna anses vara lyckosamma och därmed att företaget finns kvar efter mer än två år efter konstruktionen. Konkursen har emellertid en viktig roll i omställningen av ekonomin genom att företag som har produkter eller tjänster som inte tillfrågas i tillräcklig utsträckning över tid inte har några förutsättningar att kunna fortleva. Det är därför lite problematiskt att i en sådan kontext värdera statistiken och förhålla sig till om frekvensen är för låg eller hög.

NNR tror att det kan finnas vinster med att företag ska få en andra chans. Det finns samtidigt utmaningar med ett sådant system genom att borgenärer och gäldenärer måste känna sig komfortabla med balansen och ha ett förtroende för den inbördes relationen. Det avgörande är här omständigheterna i det enskilda fallet och hur borgenärerna värderar sannolikheten för att rekonstruktion ska ge dem minsta möjliga långsiktiga skadan givet förutsättningarna i det enskilda fallet.

⁴ http://www.nnr.se/pdf/Systematisk_utvardering-Politiskt_ansvarstagande_for_effektivare_regler.pdf

Vi bedömer att det kan vara motiverat att genomföra utredningens förslag som presenteras i betänkandet. Givet den stora komplexiteten och de utmaningar som finns med att ändra i aktuell lagstiftning anser vi att det är mycket angeläget att eventuell reform följs upp och om det medverkat till utpekade målsättningar. För att kunna göra detta bör regeringen i propositionen ange lämpligt tidsfrist och ge lämpliga myndigheter olika uppdrag redan i samband med att de nya reglerna börjar gälla likhet i med vad som gjordes beträffande sänkt restaurangmoms. Det ökar väsentligt möjligheterna för att kunna följa upp reformen på ett tillförlitligt sätt.

Avslutning

NNR tror att det vore önskvärt att gå vidare med flera av de problemställningar som utredningen identifierat för att i förlängningen stärka de långsiktiga förutsägningarna för entreprenörskap i Sverige. Detta arbete måste bedrivas med långsiktigt perspektiv och med en insikt om att dagens globaliserade värld kräver ett strategiskt arbete från nuvarande och kommande regeringar. I detta perspektiv är det önskvärt med tydliga målsättningar och strategier för att komma vidare i arbetet som måste bedrivas på bred front och omfatta stort som smått.

Näringslivets Regelnämnd

Tomas Lööv