

Diarienummer N2021/02580
Näringsdepartementet

Remissyttrande: Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen (SOU 2021:60)

Utredningen om enklare regelverk för mikroföretagande och en modernare bokföringslag har sammanfattningsvis haft i uppdrag att se över i nutid betungande regelverk för mikroföretag och föreslå möjliga förenklingar samt att ge förslag till hur ett sådant förenklingsarbete fortlöpande kan utformas. Dessutom skall utredningen ge förslag till en modernisering av bokföringslagen genom att se över de regler som gäller för arkivering av och bevarande av räkenskapsinformation samt hur revisors oberoende skall värnas. Syftet är att stärka konkurrenskraft, tillväxt och sysselsättning hos mikroföretag.

Sammanfattning av remissyttrandets struktur och slutsatser

Remissyttrandet tar främst upp aspekter på den första delen av utredningen som behandlar förenklingar för mikroföretagen. Här är yttrandet organiserat i två analysinriktade avsnitt: vad som karakteriserar ett företag sett ur ett kontraktsperspektiv, samt proportionalitetsprincipen och samhällsekonomisk effektivitet. Det två analytiska ansatserna används som utgångspunkt för yttrandet vad gäller synpunkter på författningsförslagen och förslagen till fortsatt utredning.

Vad gäller författningsförslagen är utredningens analys i flera stycken mer statsfinansiell än samhällsekonomisk. Den samhällsekonomiska värderingen av effekter på etablering och tillväxt (kapitel 12) är inte så utvecklad jämfört med den statsfinansiella analysen och saknar tidsperspektiv. Dock kan de förslag som framförs i den statsfinansiella analysen (kapitel 6), om processer för att hantera förenklingsbehov, delvis råda bot på den brist på tidsperspektiv som finns i analyserna i kapitel 12. Under remissyttrandets rubrik *Förslag till ytterligare utredningar* kommenteras de förslag till ändrade gränsvärden för frivillig revision och förenklingar av regler om kapitalbrist som ges. Vi instämmer med de sakkunnigas kritik gällande varför inte dessa färdigbehandlats till ett författningsförslag. Sverige skiljer verkligen ut sig jämfört med andra länder i EU och det finns ur finansierares synvinkel ingen anledning till att inte höja gränsvärdena för frivillig revision. Mikroföretags kapitalbrist handlar om villkoren för överlevnad. Förenklingar av regler om kapitalbrist måste skyndsamt utredas klart.

I slutet av yttrandet kommenteras yttrandets inriktning på endast den del som berör förenklingar för mikroföretag.

Ett kontraktsperspektiv

Ur ett kontraktsperspektiv är företaget en produktionsenhet där ägare sluter kontrakt med anställda, finansierare och leverantörer av resurser av olika slag. Det är ägarna som i förhållande till alla andra har vad man kan kalla ett residualkontrakt. Ägarnas ersättning är vad som återstår efter ersättningar och fordringar för all andra kontrakt reglerats. Vad som är centralt i utredningen är hur spelreglerna som staten sätter upp för företagets kontraktssammansättning skall fungera. Regleringar påverkar transaktionskostnaderna för företagets kontraktssamverkan. Av vikt i utredningen är särskilt en betydande intressent och kontraktspartner vars intressen skall bevakas, en finansierare av företaget som inte aktivt deltar i företagets verksamhet.

Därutöver, och som framgår i utredningen, finns det också ett antal samhällsmål som måste beaktas ur miljö-, skatte- och brottsperspektiv.

Proportionalitetsperspektivet

Om samhällsekonomisk effektivitet är en ledstjärna, vilket indikeras på flera ställen i utredningen, finns anledning att uppmärksamma det så kallade Hickskriteriet. Hickskriteriet formulerar principen att förändringar som medför att minst någon kan få det bättre utan att någon annan behöver få det sämre, bör genomföras. På flera ställen i utredningen finns formuleringar som ansluter till detta kriterium. Utredningen refererar till proportionalitetsprincipen vid flera tillfällen och principen kan tolkas utifrån detta perspektiv. Innovationer uppfyller också Hicks kriterium och innovationer ökar om lagar och regler ger rätt incitament. Rätt incitament betyder då att spelregler (normer, lagar och regler) underlättar och gör det lönsamt att genomföra sådana förändringar som kan göra att flera får det bättre utan någon annan behöver få det sämre. (Bilaga 5 fungerar som en bakgrund med liknande resonemang.)

Analys av utredningens författningsförslag

Utredningens första del, förenklingar för mikroföretag, identifierar, ger förslag till förändringar och processer till förenklingar av betungande regelverk. För en del av de betungande regelverken ges nya författningsförslag medan det i andra fall föreslås vidare utredningar. Totalt föreslås tre konkreta förenklingar av regelverk för (1) hotelltillstånd, (2) byggnader i strandskyddade områden och (3) kör- och vilotider. De motiv som framförs för dessa tre fall av förenklingar är övertygande och det är verkligen mikroföretag som berörs. Förenklingarna bör därmed genomföras.

För författningsförslagen finns i kapitel 12 kommentar till konsekvenser. De samhällsekonomiska effekterna tycks vara svårt att sätta några siffror på. Det är framför allt statsfinansiella effekter som klart redovisas. Intressant utifrån utredningens syfte på sid 69 vore effekter på nyetablering och företagstillväxt. Kanske någon form av känslighetsanalys för möjliga utfall skulle ha kunnat vara möjlig vilket antagligen ytterligare förstärkt förändringarnas positiva konsekvenser.

En av utredningens styrkor är beaktandet av de svårigheter som finns att sja om framtiden och därmed göra vettiga samhällskalkyler som diskonterar framtida tillväxtpöjligheter. Förenklingar skapar troligen tillväxt och utredningen ger bra förslag på hur en process för att fortgående arbeta med att förenkla skall utformas. Sådana förslag lämnas i kapitlet ”En process för att hanterat förenklingsbehov” (kapitel 6). Förslaget att löpande göra ex ante- och ex post-analyser av förenklingar kan åstadkomma en dynamik som bidrar till att uppfylla utredningens syfte. Att införa en uppföljningsprocess av det slag som föreslås verkar synnerligen motiverat.

En viktig effekt, som berörs i samband med kommentarer av författningsförslaget gällande kör- och vilotider, är att förhindra att mikroföretag i transportsektorn går i konkurs på grund av rent oförutsedda händelser. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det viktigt att potentiellt livskraftiga företag inte går i konkurs och likvideras. Likvidation skall endast drabba icke-livskraftiga företag.

Förslag till ytterligare utredningar

Utredningen diskuterar sex förenklingar som föreslås bli föremål för vidare utredning. De berör gränsvärden för frivillig revision, alternativa organisationsnummer, regler om kapitalbrist, avgifter för alkohol- och tobakstillstånd, danstillstånd och regler rörande närståendekretsar. Av dessa finns det särskilda skäl att kommentera (1) ändrade gränsvärden för frivillig revision och (2) förenklingar av regler om kapitalbrist. De har precis som alternativa organisationsnummer och regler rörande närståendekretsar betydelse för alla mikroföretag och inte bara för enskilda branscher.

Anledningen till att fokusera på dessa två förenklingsförslag är att mycket utrymme ägnas åt analysera skäl för ändrade gränsvärden och att de föranlett speciella kommentarer från sakkunniga.

Reglerna om kapitalbrist skrivs det inte så mycket om men är mycket viktiga för mikroföretags överlevnad och tillväxt.

Ändrade gränsvärden för frivillig revision:

Revision har en viktig roll att fylla för aktieägare som inte kan utöva kontroll genom att vara delaktiga i företags skötsel. Genom revision ges ägare som överlåtit styre till företagsledningen ett slags kortfattad facit över hur företaget sköts. Ägarens intressen, i form av förmögenhet och utdelningar, är i dessa fall beroende av att företagsledningen sköter sina åtaganden. Aktieägaren har ett residualkontrakt som garanterar övriga kontrakts ersättning.

Det är här som frivillig revision kommer in. Mikroföretag har mycket sällan aktieägare som inte är aktiva i företagets skötsel. Behovet av kontroll för aktieägare som enbart agerar som finansiärer finns därmed inte på samma sätt som i större företag. Är det så att de skall attrahera finansiärer uppkommer behovet av (kravet på) revision som därmed i högre utsträckning kan göras frivillig.

Som uppmärksammas i utredningen sticker Sverige ut i detta sammanhang. Nuvarande regler för frivillig revision är mycket anspråkslösa. För möjlighet till frivillig revision gäller att under de senaste två åren företaget uppfyller villkoren för en balansomslutning om högst 3 mkr, nettoomsättning om högst 3 mkr och högst 3 anställda. EU-rätten sätter mycket högre gränser med undantag om företag under två år haft en balansomslutning om högst 6 miljoner Euro (ca 60 mkr), nettoomsättning högst 12 miljoner Euro (ca 120 mkr) och högst 50 anställda. Sverige sticker ut med sina låga gränsvärden. Av europeiska medlemsländer EU är det endast Finland och Malta som ligger i närheten. De flesta länder har gränsvärden som ligger drygt 26 ggr högre i balansomslutning och drygt 13 ggr högre för nettoomsättning.

Revisorskostnaden kan vara en dryg kostnad för ett litet företag med liten nettomarginal efter löner och andra kostnader. Dessutom har alltså svenska företag en konkurrensnackdel gentemot andra europeiska företag. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att regeringen bör utreda om inte gränsvärden kan höjas till nettoomsättning om 20 mkr, balansomslutning på 20 mkr och högst 9 anställda.

Intressant att notera är att av fyra yttranden av sakkunniga handlar två om ändringar av gränsvärden för revisionsplikt, vilket kan ses som en indikation om frågans vikt. Båda yttrandena kan förenklat kunna uttryckas som att utredningen borde lagt mer krut på att behandla frågan på ett sätt som tog hänsyn till alla målsättningar liknande de tre som lett till författningsförslag. I ett av sakkunnigytrandena uttrycks i klartext en besvikelse för att författningsförslag inte presenterats. Frågan bör skyndsamt leda till en författningsutredning som bör tillsättas i syfte att åstadkomma en höjning av gränsvärden motsvarande utredningens förslag.

Förenklingar av regler om kapitalbrist:

Ytterligare ett förslag till ytterligare utredning som borde ha ägnats betydligt större uppmärksamhet än drygt två sidor är förenklingar av reglerna om kapitalbrist. Här handlar det inte om kostnadsbesparingar genom förenklade regler utan om hot mot mikroföretags fortsatta existens. Bakgrunden är att kravet på aktiekapital i ett aktiebolag successivt sänkts från 100 000 kr till 25 000 kr för att underlätta för dem som vill starta ett bolag. Men likvidationsreglerna har inte ändrats. Likvidationsreglerna stipulerar att med mer än halva det registrerade aktiekapitalet förbrukat kan företaget likvideras. Med mindre aktiekapital ökar risken för att företaget genom en oförutserbar kostnad hamnar i ett dylikt läge. Kapitalbrist hotar med andra ord företagets överlevnad.

Regeln om halva aktiekapitalet var tänkt som ett borgenärsskydd men frågan är om något skydd behövs när aktiekapitalet är på 25 000 kr. På motsvarande sätt som påpekades i förslaget om

författningsförändring om kör- och vilotider är det lätt hänt att ett företag mer eller mindre oförskyllt kan råka i ett läge där det åsamkas en kostnad som kan orsaka likvidation. Nuvarande regler skapar därmed en trade-off mellan valet att underlätta för nyintroduktion av företag genom lågt krav på registrerat aktiekapital och minskad risk för likvidation. Det är akut att se över reglerna kring borgenärskydd och utreda frågor kring aktiekapitalets storlek och likvidationsrisk. Likväl är det viktigt att ge klar information om likvidationsregler till nystartade företag. Förslaget om fortsatt utredning bör också här skyndsamt åstadkommas.

Kommentar om yttrandets inriktning

Förutom förenklingar för mikroföretag ingår förslag till modernisering av bokföringslagen i utredningens betänkande. Den specialkompetens som behövs gör det lämpligt att låta en annan remissinstans närmare kommentera de förslag som görs. Med tanke på den utveckling som skett inom digital teknik synes de förslag till som görs till modernisering av arkivering, årsbokslut, verifikationer och kombibidrag välkomna.

Ratio – Näringslivets forskningsinstitut
Per-Olof Bjuggren, professor emeritus