

FÆRRE ADMINISTRATIVE BYRDER – ONE-IN, ONE-OUT

Regeringen har siden 2001 reduceret de administrative byrder med næsten 25 pct., hvilket svarer til administrative besparelser for erhvervslivet på ca. 7,6 mia. kroner. Alligevel oplever virksomhederne, at byrderne er steget, hvorfor Regeringen i sin vækstpakke har fremsat nye mål om at reducere både de faktiske byrder og de oplevede byrder med yderligere 10 pct. frem mod 2015. Derudover ønsker Regeringen at indføre et regelstop for små og mellemstore virksomheder i tre år. Et forslag som Liberal Alliance ifølge deres vækstplan ønsker at udvide, således at der indføres et regelstop for alle virksomheder frem til 2016.

I et nyt notat vurderer CEPOS de retssikkerhedsmæssige og økonomiske konsekvenser af forslagene om regelstop, og konkluderer overordnet, at Regeringens forslag om en differentieret lovgivning på baggrund af virksomhedsstørrelse er i strid med grundlæggende lighedsprincipper og kan resultere i konkurrenceforvridning. Differentieret lovgivning mellem små og store virksomheder bør derfor kun anvendes, hvor der forefindes særlige og proportionale grunde hertil. I stedet anbefales derfor, at Regeringen retter fokus på den generelle og konstant stigende mængde af nye love og bekendtgørelser, der i sig selv udgør en administrativ byrde for selskaberne. En løsning kunne være at indføre et princip om "One-in, One-out", som betyder, at hver gang staten påfører erhvervslivet én administrativ byrde, skal en anden og mindst ligeså tung byrde afskaffes. Dette princip har i Storbritannien både reduceret antallet af nye lovforslag med 70 pct. og medført administrative lettelser for 3,2 mia. pund (ca. 26 mia. kr.) på samfundsniveau.

Hvis man i Danmark kan realisere bare halvdelen af, hvad briterne har formået, så svarer det til, at dansk erhvervsliv kan spares for ca. 7,6 pct. af de samlede administrative byrder eller knap 1,8 mia. kr. årligt ved at begrænse den store mængde af love og regler for erhvervslivet. One-in, One-out kunne dermed være et væsentligt bidrag til, at Regeringen kan nå målsætningen om at lette de administrative byrder med 10 pct. inden 2015.

1. Indledning

Siden 2001 og frem til 2010 har Regeringen reduceret erhvervslivets administrative byrder med 24,6 pct., svarende til 7,6 mia. kroner årligt efter de såkaldte AMVAB-målinger.¹ Alligevel peger en række virksomheder på, at de føler sig hårdere belastet af administrative byrder i dag end for år tilbage.² En fornemmelse som bakkes op af 9 ud af 10 revisorer.³

Dette paradoks har fået Regeringen til også i de kommende år at have fokus på erhvervslivets rammevilkår, herunder gennemføre initiativer, der skal:

- lette de oplevede administrative byrder med 10 pct. frem mod 2015, og

¹ Pressemeddelelse fra E & S: <http://www.oem.dk/~media/oem/pdf/2011/pressemeddelelser-2011/01-06-11-reegorelse-om-erhvervslivet-og-reguleringen/01-06-11-fakta-red-erhvervslivet-og-reguleringen.ashx>

² Fra børsen august 2010, <http://borsen.dk/avisen/avis/1325/side/42/>

³ http://www.fsr.dk/Nyheder%20og%20presse/Nyheder%20og%20pressemeddelelser/Aktuelle_pressemeddelelser/FSR-stotter-effektiv-lettelse-af-administrative-byrder.aspx?sc_lang=da

- nedbringe de øvrige administrative byrder med yderligere 10 pct. mod 2015.⁴

For at opnå disse mål, har Regeringen som en del af den nye vækstpakke bl.a. fremsat forslag om etablering af et særligt virksomhedspanel, der skal "udpege de områder, som virksomhederne oplever som særligt byrdefulde".⁵

Derudover har regeringen indført et regelstop for små og mellemstore virksomheder i tre år⁶. Et forslag der indebærer, at de små og mellemstore virksomheder ikke vil blive bebyrdet med yderligere administrative byrder de næste fem år, dog er byrder fra EU undtaget. Derudover har Liberal Alliance, ved deres sommergruppemøde i august 2011, udtrykte ønske om at indføre et "all-round" regelstop for alle virksomheder frem til 2016, og senest har arbejdsgiverorganisationen Dansk Industri (DI) og arbejdstagerorganisationen CO-industri udarbejdet en 10-punktsplan for væksten i Danmark, hvoraf forslag 8 går ud på at nedsætte de administrative byrder med 2 pct. årligt frem til 2020 blandt andet ved at øge genbruget af data mellem offentlige registre i større omfang end hidtil og lempe revisionspligten for de mindste virksomheder⁷.

2. Særlige udfordringer for små og mellemstore virksomheder

Mens forslaget fra Liberal Alliance er rettet mod erhvervslivet generelt, er Regeringens fokus primært rettet mod de små og mellemstore virksomheders problemer. Det skyldes, at dansk erhvervsliv er præget af mange små og mellemstore virksomheder, og at administrative byrder i højere grad hæmmer mindre virksomheder.

En rapport fra EU-Kommissionen viser eksempelvis, at hvis en stor virksomhed skal bruge 1 EUR pr. ansat for at løse sine lovgivningsmæssige forpligtelser, så skal en lille virksomhed bruge op til 10 EUR for at løse samme administrative byrder.⁸ Den samme regulering rammer altså ikke store og små virksomheder lige hårdt, og bl.a. kræver det forholdsmæssigt flere ressourcer for en mindre virksomhed at holde sig opdateret i forhold til ny lovgivning, end det gør for en større virksomhed. Ny lovgivning og nye reguleringer medfører dermed implicit en konkurrencemæssig fordel for større virksomheder.

3. Grundlæggende lighedsprincipper bør respekteres

Selvom nye lovinitiativer kan medføre en konkurrencemæssig fordel for større virksomheder, og der derfor kan være et politisk incitament til at indføre differentieret lovgivning mellem små og store virksomheder, så skal man fra lovgivers side samtidig respektere grundlæggende lighedsprincipper, som indebærer, at der bør være særlige og proportionale grunde til at indføre differentieret lovgivning mellem små og store virksomheder. Et generelt tre års moratorium for små og mellemstore virksomheder kan eksempelvis resultere i konkurrenceforvridning, og

⁴http://www.fm.dk/Nyheder/Pressemeddelelser/2011/05/~/_media/Files/Nyheder/Pressemeddelelser/2011/05/Vaekstnation/Aftaletekst_danmark%20som%20vaekstnation.ashx

⁵http://www.fm.dk/Nyheder/Pressemeddelelser/2011/05/~/_media/Files/Nyheder/Pressemeddelelser/2011/05/Vaekstnation/Aftaletekst_danmark%20som%20vaekstnation.ashx

⁶http://www.oem.dk/aktuelt/pressemeddelelser/2011/19-08-11-faerre-regler-mere-vaekst?sc_camp=3EB6B0A97FD4433EB64FDFDE8F0F9C2D

⁷<http://publikationer.di.dk/di/857014413/>

⁸<http://eur->

lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=en&ihmlang=en&lng1=en,da&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv,&val=456595:cs&page=. Dansk Industri har lavet en tilsvarende måling, der kommer til samme resultat.

grundlæggende kan man stille spørgsmålstejn ved, om en lov som kan undværes i tre år, i det hele taget ikke kan undværes eller ophæves.

Forslaget fra Liberal Alliance om et generelt lovgivningsstop frem til 2016 strider ikke på samme måde som Regeringens forslag mod grundlæggende lighedsprincipper. Her er spørgsmålet imidlertid, i hvilket omfang forslaget er realistisk? Det vil fx ikke være muligt at dæmme op for administrative byrder som følger af forordninger og direktiver fra EU. Men ambitionen er ikke til at tage fejl af, og der er næppe tvivl om, at en ambition om et generelt lovgivningsstop vil kunne bremse den konstant stigende lovgivningstrang, der hersker på Christiansborg.

Danskerne blev således pålagt 1.084 nye love og bekendtgørelser i 2001. Siden da er tallet steget til 1.647 i 2010.⁹ Alene mængden af regler udgør således en byrdeklods for erhvervslivet.

4. AMVAB kontra oplevede byrder

Divergensen mellem AMVAB-målingerne og virksomhedernes oplevelse af de administrative byrder skyldes til dels, at mens AMVAB primært har fokus på de administrative byrders økonomiske betydning for virksomhederne, så har de oplevede byrder indflydelse på, virksomhedernes generelle oplevelse af tyngden af reguleringen. Eksempelvis er der ifølge lovforarbejderne ingen administrative byrder forbundet med den i 2010 indførte multimedieskat, men alligevel har den affødt 73 forespørgsler til Skatterådet om fortolkning af regelsættet. Alene fortolkning af bestemmelsen bliver derfor oplevet som en administrativ byrde.

En anden årsag til, at virksomhederne oplever, at der er kommet flere administrative byrder, kan være, at sagsbehandlingstiden trækker ud, eller at flere forskellige instanser skal involveres. Selvom der således ikke er tale om økonomisk tunge byrder, så opleves de alligevel sådan, fordi det tager lang tid og kræver mange instanser at få et brugbart svar eller godkendelse.

De oplevede byrder skal ikke underkendes, da de kan have indvirkning på virksomhedernes lyst og evne til vækst. Også selvom byrderne ikke rammer den enkelte virksomhed økonomisk hårdt.¹⁰ Derfor er det også problematisk, at de ca. 170 små og mellemstore virksomheder, som forventes at få gavn af den nye iværksætterskattelov, ifølge loven er pålagt at indhente revisionsbistand, som gennemsnitligt vil svare til 58 timer om året, for overhovedet at kunne omfattes af reglerne. For nogle af disse virksomheder vil det svare til mere end ét års husleje. Samlet set forventes loven at medføre skattelettelse til investorerne for ca. 60 mio. kroner, men "til gengæld" skal de berørte virksomheder bruge ca. 15 mio. kroner på administrative byrder, hvilket kan betragtes som et direkte tab for samfundet skabt af staten.

Rapporteringskravet i Årsregnskabslovens § 99a er et andet område, hvor der er synlig divergens mellem Regeringens og virksomhedernes opfattelse af de administrative byrder. Kravet går på, at de 1100 største danske virksomheder skal indrapportere, hvorvidt de har en CSR-strategi eller ej. Allerede her viser reglens uhensigtsmæssighed sig, for hvor det giver mening, at man på grund af sin skattepligt skal indberette sine indtægter til SKAT, så er det ikke kun administrativt byrdefuldt at indføre et rapporteringskrav, som ikke er forbundet med andre lovpligtige virksomhedsnormer. Det forekommer ganske enkelt som unødvendig overregulering. En undersøgelse foretaget af Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, Foreningen af Statsautoriserede Revisorer og Copenhagen

⁹ Tallene baserer sig på en optælling i Retsinformation af nye love og reguleringer.

¹⁰ <http://www.eogs.dk/graphics/publikationer/Administrative%20lettelse/adm-byrd00.pdf>

Business School viser således også, at de administrative byrder forbundet med Årsregnskabslovens CSR-rapporteringskrav blev 7-8 gange højere end forventet.¹¹

5. One-in, One-out

Storbritannien har ifølge Verdensbanken Europas bedste erhvervsregulering, hvor Danmark til sammenligning er placeret som nummer to.¹²

I Storbritannien har man blandt andet haft succes med princippet om One-in, One out, som har været aktiv siden efteråret 2010. Princippet betyder, at inden en ny administrativ byrde kan indføres, skal en anden administrativ byrde af mindst samme størrelse fjernes.¹³ Det vil sige, at hver gang et ministerium stiller forslag om ny regulering (IN), skal forslaget administrative byrder vurderes, og vurderingen valideres af et uafhængigt organ – Regulatory Policy Committee (RPC). Inden forslaget kan behandles videre, skal der findes tiltag til deregulering, der mindst modsvarer forslaget byrder (OUT).¹⁴

Princippet om One-in, One-out har indtil videre reduceret de administrative byrder for det britiske erhvervsliv svarende til 3,2 mia. pund (ca. 26 mia. kr.) årligt.¹⁵ Besparelserne er alene baseret på lovforslag i perioden januar-juni 2011, og det må derfor forventes, at effekten af princippet øges efterhånden, som der sker yderligere deregulering. Opgørelsen minder meget om den måde, de administrative byrder måles på i Danmark, og det er i den kontekst værd at bemærke, at Danmark til sammenligning har skåret de administrative byrder med ca. 7,6 mia. kr. på 10 år. Ifølge Erhvervs- og Selskabsstyrelsen beløber de administrative byrder sig dog fortsat (2010) til 23,3 mia. kroner.¹⁶

Også i Danmark vil en regel som One-in, One-out kunne have en positiv effekt. For selvom de administrative byrder er blevet reduceret med 7,6 mia. kroner eller næsten 25 pct. i perioden 2001 - 2010, så opleves der fortsat stigninger i mængden af administrative byrder på visse områder. Det gælder bl.a. for Finansministeriet, Transportministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet.¹⁷ Hvis Regeringen derfor skal i mål med sine nye målsætninger om yderligere 10% reduktion i 2015-målsætninger, kan princippet om One-in, One-out med fordel overvejes i Danmark. I hvert fald har den engelske premierminister David Cameron kunne konstatere, at det har rykket ved en milepæl:

"But perhaps the most important change is our new 'one-in-one-out' rule for regulation. It's simple: if you're a Minister who wants to bring in a new piece of regulation, first you've got to find an existing one to get rid of. No-one should underestimate how revolutionary this is. For a long

¹¹ http://www.eogs.dk/graphics/publikationer/CSR/Samfundsansvar_og_Rapportering_i_Danmark.pdf. Se også:

<http://www.samfundsansvar.dk/graphics/Samfundsansvar.dk/Dokumenter/Redegoerelse/Kvalitativt%20studie%20af%20lovkravets%20administrative%20konsekvenser.pdf>

¹² <http://www.doingbusiness.org/rankings>

¹³ Department for Business – The Plan for Growth: http://cdn.hm-treasury.gov.uk/2011budget_growth.pdf

¹⁴ Side 3 i redegørelsen: <http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/better-regulation/docs/o/11-p96a-one-in-one-out-new-regulation.pdf>

¹⁵ Side 5, <http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/better-regulation/docs/o/11-p96a-one-in-one-out-new-regulation.pdf>

¹⁶ <http://www.amvab.dk/sw189.asp>

¹⁷ Fra <http://www.amvab.dk/sw189.asp>

time, the whole business of Whitehall has been about creating new regulations. This new rule completely blows that culture apart."¹⁸

Det skal bemærkes, at Danmark allerede går for at have en af verdens bedste erhvervsreguleringer, og at de danske administrative byrder ifølge World Economic Forum anses for mindre byrdefulde end de administrative byrder i Storbritannien.¹⁹ Derfor vil det formentlig ikke være muligt at opnå helt samme gevinster i Danmark, som man har opnået i Storbritannien. Men selv hvis de danske politikere blot realiserede halvdelen af, hvad briterne har gjort på kun et halv år, så svarer det til 7,6 pct. af de samlede administrative byrder eller knap 1,8 mia. kr. årligt.

6. Solnedgangsklausuler

Som led i den engelske regerings målsætning om at reducere de administrative byrder for erhvervslivet, har man udover princippet om One,in – One,out også indført såkaldte solnedgangsklausuler. Det indebærer, at nye love bliver påført en udløbsdato, der ligger fire år ud i fremtiden, så når de fire år er gået, får lovgiver automatisk mulighed for at revurdere om reguleringen stadig er relevant, frem for at lade unødvendig regulering bestå i det uendelige.

Et tilsvarende initiativ burde med fordel kunne søsættes i Danmark – således som det i princippet er sket med den nye forsøgsordning med fradrag for istandsættelse i hjemmet - så al dansk erhvervsregulering indeholdende administrative byrder fremadrettet skal revurderes efter en nærmere bestemt periode. En sådan solnedgangsklausul vil eksempelvis give lovgiver mulighed for at revurdere behovet for CSR-rapporteringen i Årsregnskabslovens § 99a, når den nu har vist sig at være 7-8 gange mere byrdefuld end oprindeligt forventet,²⁰ samt vurdere den faktiske anvendelighed af den nye iværksætterskatteordning, som også er kendetegnet ved at være særdeles byrdefuld.

På den vis vil solnedgangsklausuler sikre en løbende evaluering af reguleringsinitiativer, så konkurrenceforvridende og unødigt byrdefulde regler kan fjernes eller justeres.

7. Også mængden af nye love er reduceret

En undersøgelse fra EU-Kommissionen viser, at de små og mellemstore virksomheder i EU, generelt anser de administrative byrder, som det største problem de står overfor.²¹

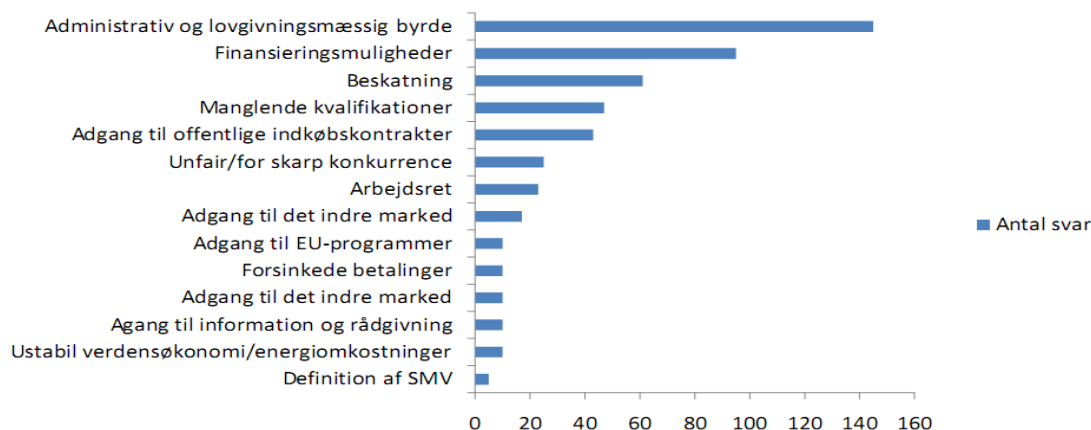
¹⁸ Direct Democracy: <http://www.directdemocracyuk.com/blog/2010/05/one-in-one-out.html>

¹⁹ Side 374 i WEF Global Competitiveness Report 2010-2011

²⁰ Se CEPOS' s notat af 17. august 2011 "CSR-krav ved offentlige udbud er unødvendigt byrdefulde og begrænser konkurrencen".

²¹ Kilde: SMV'erne i første række, Europakommissionen, 2008

De vigtigste problemer, SMV'erne i EU står over for



Kilde: SMV'erne i første række, 2008 udgave. Europa-Kommissionen Erhvervs politik

I den kontekst er det værd at tage i betragtning, at princippet om One-in, One-out udover at have begrænset de administrative byrder for erhvervslivet med 26 mia. kroner, også har haft en direkte effekt på antallet af forslag til regulering fra de engelske ministerier.

Således faldt antallet af forslag til regulering med 70 %, fra 157 til 46, efter at One-in, One-out blev indført. Og kun 11 forslag indebar øgede administrative byrder.²²

8. Konklusion

Et nyt princip om "One-in, One-out" har indtil videre reduceret de administrative byrder for det britiske erhvervsliv med 26 mia. kr. hvert år. Og det er alene baseret på lovforslag i perioden januar til juni 2011. Hvis danske politikere kunne realisere blot halvdelen af, hvad briterne har formået på et halv år, så svarer det til 7,6 pct. af de samlede administrative byrder i Danmark, eller knap 1,8 mia. kr. årligt. På den måde vil Regeringen kunne indfri sin målsætning om yderligere reducere af både de administrative og oplevede byrder med 10 pct. inden udgangen af 2015.

One-in, One-out kan eventuelt kombineres med solnedgangsklausuler, således som det også er sket i Storbritannien. Derved er der mulighed for at skabe en ny lovgivningskultur, hvor der ikke kun sker en reduktion af de administrative byrder, men hvor også antallet af nye love og reguleringer bliver reduceret. Det vil i sig selv være en væsentlig administrativ lettelse for erhvervslivet. Modsat et tre års moratorium for regulering af små og mellemstore virksomheder vil dette tilgodese hele erhvervslivet og dermed være fuldt foreneligt med grundlæggende lighedsprincipper, ligesom det vil have en mere langtidsholdbar effekt, der rækker videre end blot tre år.

Det anbefales på det grundlag, at man også i Danmark indfører et princip om "One-in, One-out", og kombinerer dette med solnedgangsklausuler.

²² Side 5, <http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/better-regulation/docs/o/11-p96a-one-in-one-out-new-regulation.pdf>