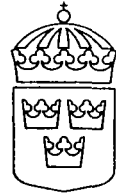


Regeringens proposition

1991/92:51

om en ny småföretagspolitik



Prop.
1991/92:51

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Föredragande vid regeringssammanträdet har varit chefen för näringsdepartementet och chefen för arbetsmarknadsdepartementet samt statsråden Laurén, Könberg och Thuridin

Stockholm den 31 oktober 1991

På regeringens vägnar

Carl Bildt

Per Westerberg

Propositionens huvudsakliga innehåll

Det är av avgörande betydelse för Sveriges ekonomiska utveckling under 1990-talet att små- och nyföretagandet får en renässans. Det är i småföretagen som de nya möjligheterna och de nya jobben finns. Det är nyföretagandet som måste bli ekonomins spjutspets mot framtiden.

I denna proposition läggs ett samlat program för en ny småföretagspolitik fram.

Den nya småföretagspolitiken har följande huvudsakliga innehåll:

- förbättrad rättssäkerhet bl.a. genom att äganderätten och näringsfriheten skrivs in i grundlagen
- en effektiv konkurrens skapas i privat och offentlig verksamhet
- skattetrycket sänks
- en effektiv riskkapitalmarknad för småföretag skapas
- lagar och andra regler på olika områden förenklas och tas om möjligt bort
- nyetablering och Europakontakter underlättas

1 Sammanfattning

1.1 Inledning

Den låga tillväxttakten i den svenska ekonomin fordrar en omprövning av den långsiktiga ekonomiska politiken. Nya och mer framgångsrika vägar måste nu prövas. Detta gäller även för småföretagspolitiken som nu läggs om.

För att ta vara på utvecklingskraften och mångfalden hos småföretagen samt underlätta nyetableringar fordras att politiken inriktas på att skapa goda generella förutsättningar. Det innebär att en rad olika politiområden, som t.ex. lagstiftningsfrågor samt konkurrens-, skatte- och arbetsmarknadspolitik, kommer att utgöra viktiga komponenter i en ny, sammanhållen småföretagspolitik. De näringspolitiska branschstöden avvecklas och övriga selektiva åtgärder skall begränsas till de mest strategiska områdena.

Omläggningen av småföretagspolitiken innefattar i huvudsak följande.

1.2 Förbättrad rättssäkerhet

- En parlamentarisk kommitté skall utreda frågan om grundlagsskydd för äganderätten, näringsfriheten och den s.k. negativa föreningsrätten. Utredningsarbetet skall vara färdigt i sådan tid att ett förslag till grundlagsändringar kan föreläggas riksdagen under december månad 1993.

1.3 Effektivare konkurrens

- Förslag om en skärpt konkurrenslag läggs fram våren 1992. Den skall slå vakt om mångfalden på marknaden och småföretagens möjligheter att konkurrera. Offentlig verksamhet, som inte är av myndighetskaraktär, bör utsättas för konkurrens. Produktionen av sådana tjänster bör baseras på upphandling i konkurrens.

- I denna proposition läggs fram förslag till ändring av plan- och bygglagen. Kommunerna skall i sin planering främja näringsfrihet och en effektiv konkurrens.

- I prop. 1991/92:60 om skattepolitik för tillväxt föreslår regeringen betydande skattesänkningar. Skatten på företagsförmögenhet tas bort redan vid 1992 års taxering. Då slopas också skatteplikten för aktier på de s.k. O- och OTC-listorna. Förmögenhetsskatten avvecklas för att helt avskaffas fr.o.m. 1995 års taxering. Spärrbeloppet som begränsar det sammanlagda uttaget av inkomstskatt och förmögenhetsskatt sänks fr.o.m. 1992 års taxering. Procentsatsen sänks från 75 till 55 %.
- Arvs- och gåvoskatten sänks kraftigt. Högsta skattesatsen blir 30 %.
- För att stimulera hushållssparandet och därigenom uppnå en högre investeringsnivå föreslår regeringen att skattesatsen för hushållens kapitalinkomster ändras i riktning mot en internationellt sett mer normal nivå. Skattesatsen för inkomster av kapital sänks från 30 till 25 %. Den nya skattesatsen tillämpas på inkomster fr.o.m. år 1993.
- Reglerna om beskattning av utdelning och reavinst som härrör från fåmansföretag ändras. En möjlighet ges att beräkna utrymmet för kapitalbeskattad utdelning och reavinst på aktier som förvärvats före år 1990 med utgångspunkt i aktiernas värde vid årsskiftet 1990/91.
- Den allmänna löneavgiften avskaffas vid utgången av detta år.
- För att stimulera sparandet föreslås att de bidrag som en arbetsgivare lämnar till en vinstandelsstiftelse inte skall ingå i underlaget för beräkning av arbetsgivaravgifter.
- I avvaktan på pågående utredningsarbete om den framtida beskattningen av enskilda näringsidkare uppskjuts tillämpningen av reglerna om s.k. rän-
tefördelning.
- Skogsvårdsavgiften föreslås avskaffas fr.o.m. den 1 juli 1992.
- En utredning med uppgift att föreslå åtgärder i syfte att förbättra den enskildes rättssäkerhet vid beskattningen tillsätts.

1.5 Effektivare riskkapitalmarknad

- En effektiv riskkapitalmarknad för småföretag utan statlig inblandning bör byggas upp successivt. Ett arbete påbörjas för att belysa möjligheterna att tillskapa nya skattestimulanser för teknik- och innovationsföretag.
- Förslag som kan förbättra möjligheterna till en allmän handel med småföretagsaktier - som komplement till den s.k. OTC-marknaden - förbereds.
- Småföretagsfonden avvecklas. Företagskapital AB, som ägs gemensamt av staten och bankerna, tar över förvaltningen av fondens medel och av fondens ägande i de sex riskkapitalbolag som etablerats.
- Långivning på särskilda villkor till eget kapital i nya företag bör övervägas.

- Särskild bevakning införs för att se till att regelgivningen gentemot näringslivet tar hänsyn till småföretagens situation. En hög kvalitet på regler är viktig.
- Informationen om EG-rättens och standardiseringsarbetets konsekvenser för små och medelstora företag förstärks.
- Möjligheterna att ytterligare begränsa småföretagens uppgiftslämnande utreds.

1.7 Arbetsrätt och arbetsmarknad

Följande, för småföretagen viktiga delar av arbetsrätten utreds med förtur:

- vidgad möjlighet till provanställning
 - blockad mot företag utan anställda
 - facklig vetorätt mot entreprenader
- Förslagen skall föreligga hösten 1992. I utredningsarbetet skall bl.a. också ingå frågor om turordning vid uppsägning och arbetsrättsliga skadestånd.
- Arbetsförmedlingsmonopolet avskaffas senast den 1 juli 1993
 - En obligatorisk arbetslöshetsförsäkring utreds. Förslag beräknas föreligga vid årsskiftet 1992/93
 - Sjuklönereformens slutliga utformning övervägs

1.8 Nyetablering och Europakontakter

- Inom småföretagspolitiken skall samhällets näringslivsorgan främst inrikta sig på att underlätta nyetablering, erbjuda rådgivning i företagsutveckling och underlätta småföretagens Europakontakter. Vad gäller nyetablering vilar detta ansvar i första hand på de regionala utvecklingsfonderna som i nära samverkan med företagens organisationer, banker, kommuner, konsultföretag och statliga länsorgan skall genomföra informations-, rådgivnings- och finansieringsinsatser för nyetablerare.
- Utvecklingsfonderna vidareutvecklar sin service avseende småföretagens Europakontakter, i samverkan med bl.a. handelskamrarna och Sveriges exportråd.
- Småföretagens möjligheter att delta i europeisk FoU-samverkan förstärks.
- Firmaregistreringen effektiviseras så att servicen till småföretagen förbättras.

2.1 Inledning

Sveriges ekonomi befinner sig i en allvarlig kris. Utvecklingskraften har successivt försvagats och resultatet är nu total stagnation. Huvudproblemet är de strukturella brister som har blivit allt tydligare och vars effekter på ekonomins funktionssätt blivit allt mer negativa.

Långsiktigt är produktiviteten av avgörande betydelse. Sverige har under de senaste decennierna halkat efter i produktivitetens utveckling i förhållande till andra länder.

Lågkonjunkturen innebär bl.a. fallande vinster i näringslivet, fallande industriinvesteringar och växande arbetslöshet. Bruttonationalprodukten väntas i år falla med 1 % och industriproduktionen med 5 %.

2.2 Tillväxtpolitiken

Under de senaste decennierna har lönekostnaderna i Sverige stigit långt snabbare än produktiviteten - och snabbare än i konkurrentländerna. Under den senare delen av 1980-talet har produktionen per arbetad timme ökat med 1 % om året, medan de nominella timlönerna ökat med 10 % per år. Det har lett till inflation och försämrad konkurrenskraft.

Den relativt andra länder svagare produktivitetstillväxten har gjort att Sverige sedan år 1970 sjunkit från en position med ungefär 10 % högre materiell standard per capita än genomsnittet för OECD-länderna ned till en position som ungefär motsvarar det nuvarande genomsnittet. Sveriges rörelse mot mitten har inte varit jämn eller rätlinjig. Tillbakagången har skett i etapper. Den stora nedgången kom vid mitten av 1970-talet. En annan nedgång befinner vi oss i nu. De senaste åren har produktivitetstillväxten i industrin nästan upphört.

Produktivetsproblemen har, som bl.a. produktivetsdelegationen redovisat i sitt slutbetänkande (SOU 1991:82) Drivkrafter för produktivitet och välstånd, en rad olika orsaker. Det finns inte någon enda övergripande faktor som kan pekats ut som den viktigaste. Det finns därför inte heller några möjligheter att genom en enkel formel eller en enda stor åtgärd komma till rätta med produktivetsproblemen. I stället krävs en rad olika åtgärder, stora som små, för att tålmodigt och i olika sammanhang förstärka drivkrafterna för produktivt sparande, förbättra produktionsfaktorernas kvalitet, öka effektiviteten i resursutnyttjandet och därigenom skapa underlag för tillväxt.

För att öka produktiviteten krävs insatser såväl från statsmakterna som från företagen och organisationerna. Statsmakternas uppgift är att utforma regelverket och bidra till att skapa allmänt goda betingelser för långsiktig tillväxt. Via skatter, lagstiftning, infrastruktur, utbildning, etc. kan statsmakterna lägga en grund för en god tillväxt. Det är de enskilda företagens, entreprenörernas och individernas uppgift att utnyttja förutsättning-

arna till att producera, investera, skapa en modern arbetsorganisation, utveckla ny teknik, etc. Det är bara genom enskilda individers konkreta beslut på dessa områden som strävandena att öka produktiviteten kan förverkligas.

De enskilda individerna som startar nya företag har en stor strategisk betydelse för tillväxten. De förmedlar och förverkligar nya kommersiella och tekniska idéer. De skapar nya förutsättningar för produktion av varor och tjänster. De träder in på nya marknader och utmanar etablerade företag och produktionsmönster. De blir pådrivare och aktörer i en omvandling som leder fram till en effektivare näringslivsstruktur.

En rad förutsättningar måste uppfyllas för att en positiv utveckling skall uppnås inom småföretagssektorn. För det första måste de ekonomiska incitamenten vara tillräckligt stora för att individerna skall finna det intressant att satsa på eget företagande med hänsyn till de risker som detta är förenat med. Det måste också finnas en effektiv marknad för riskkapital. En annan viktig förutsättning är att den tekniska forskningen och utvecklingen i landet är på sådan nivå att den tillför ett stort antal nya tekniska idéer och uppslag.

2.3 Stabiliseringspolitiken

Den svenska ekonomin befinner sig i en djup lågkonjunktur. Den internationella utvecklingen har hittills i år varit svag. Uppsvinget i Förenta staterna och Storbritannien har fördröjts. En återhämtning inom OECD-området är dock på väg. Även den inhemska efterfrågan har varit svag, vad gäller såväl privat konsumtion som i fråga om investeringar och lager. Den låga aktivitetsnivån har bidragit till en nedväxling av löne- och prisstegringstakten.

Bruttonationalprodukten beräknas minska med ca 1 % i år. Industriduktionen väntas falla med så pass mycket som 5 %.

Enligt de bedömningar som regeringen redovisat i propositionen om den ekonomiska politikens inriktning (prop. 1991/92:38) kommer lågkonjunkturen att dominera även under år 1992 med fallande kapacitetsutnyttjande i ekonomin och stigande arbetslöshet som följd. Först ett gott stycke in på 1993 kan en stabilisering av arbetsmarknaden förutses. Under förutsättning att den internationella ekonomin vänder uppåt finns emellertid utsikter för gradvis återhämtning under de kommande åren.

Kreditmarknaden kännetecknas för närvarande av stigande kreditförluster och befinner sig i en besvärlig anpassningsprocess. Orsaken till de nuvarande problemen kan tillskrivas två delvis samverkande faktorer, den allmänna lågkonjunkturen och en betydande prisnedgång för kommersiella fastigheter. Utvecklingen medför att kreditinstituten har en mer försiktig attityd och en grundligare prövning vid kreditgivning. Större tonvikt läggs vid säkerheter och låntagarens betalningsförmåga. För vissa kreditinstitut utgör de stigande kreditförlusterna i kombination med de kapitaltäckningsbehov på 8 %, som enligt internationella överenskommelser måste vara upp vid utgången av år 1992, en begränsning för utlåningskapaciteten.

I Sverige finns drygt en halv miljon företag inkl. jord- och skogsbruk. Av dem har 99,5 % färre än 200 anställda och räknas därmed till de små och medelstora företagen. Det totala antalet småföretag utanför jordbrukssektorn uppgår till 390 000. Bland dem dominerar tjänstenäringarna och ca 70 % av företagen är verksamma inom handel, restaurang, hotell, transport och övriga tjänster. Återstående 30 % fördelas ungefär lika mellan tillverkning och byggnadsindustri.

Sysselsättningsmässigt är de flesta svenska företag små. Ett småföretag har i genomsnitt mellan två och tre anställda, siffran är dock något högre för de tillverkande företagen som har drygt 6 anställda i genomsnitt. Av det totala antalet anställda arbetar 37 % inom industrisektorn och 63 % inom tjänstesektorn. Tjänsteföretagens betydelse för sysselsättningen har ökat markant under 1980-talet.

Av de nya arbetstillfällen som skapats under den senaste femårsperioden återfinns den större delen i småföretag. Företag med färre än 200 anställda ökade antalet sysselsatta med 177 000, eller 18 %. Storföretagens sysselsättningsökning var långsammare, ca 7 %.

Antalet nystartade företag har ökat i Sverige under senare delen av 1980-talet. År 1985 startades det i Sverige 18 000 nya företag och år 1990 drygt 25 000. Detta ger en nyetableringsfrekvens - andelen företag av det totala företagsbeståndet - på 7,0 % under år 1990. I mitten av 1980-talet låg nyetableringsfrekvensen på 5,7 %. Denna utveckling har Sverige gemensam med många andra länder. Nyföretagandet har haft en uppgång i nästan samt industriländer under det senaste decenniet. Sverige ligger dock på en väsentligt lägre nivå än t.ex. Tyskland som har en nyetableringsfrekvens på ca 11 % och Frankrike som har ca 10 %.

Ökningen av nyföretagandet i Sverige har varit kraftigare i vissa näringsgrenar än i andra. Det är främst tjänstenäringarna som ökat. Det startas i dag 63 % fler företag inom denna näring än det gjordes år 1985. Även antalet nya företag inom byggbranschen har ökat kraftigt, med 80 % sedan år 1985, alltmedan nyetableringen av tillverkande företag gått framåt med endast 4 %.

Nyetablerade företag är i regel mycket små. Hälften av företagen som startades under år 1989 hade under det första verksamhetsåret en omsättning på mindre än 300 000 kronor. Endast 20 % av nyetableringarna kommer upp i en omsättning över 1 miljon kronor.

45 % av de företag som startades under år 1990 var aktieföretag och en tredjedel enskilda näringsidkare. Nyföretagarna väljer i allt högre grad aktieföretagsformen.

Kvinnor leder ungefär 12 % av Sveriges företag men andelen kvinnor som leder nya företag är något högre, 19 %. Det är vanligare att kvinnor startar sina företag inom tjänstenäringarna än inom industrin.

De 25 000 företag som skapades under år 1990 sysselsatte 47 000 personer, varav 28 000 på heltid. Det kan dock konstateras att de svenska nystartade företagen inte växer lika fort som de nystartade företagen i andra länder i Europa. Om denna trend kan brytas och de minsta svenska företa-

gen börjar växa, skulle det få mycket positiva effekter för landet.

Nyföretagandet har således uppvisat en positiv trend för Sverige. Men antalet konkurser har också ökat. Detta är till väsentlig del en naturlig konsekvens av det ökade nyföretagandet och konjunkturläget. En given del av en effektiv, konkurrensinriktad ekonomi är att många nya företag etableras, men också att ett antal får avvecklas på grund av att de är ineffektiva eller att deras produkter och tjänster inte är efterfrågade.

Regeringens bedömning

Av största vikt för Sveriges ekonomiska utveckling under 1990-talet blir att små- och nyföretagandet får en renässans. Det är i dessa företag som de nya möjligheterna och de nya jobben finns. Det är nyföretagandet som måste bli ekonomins spjutspets mot framtiden.

En ekonomisk politik som främjar företagande främjar hela landets utveckling. Goda förutsättningar för småföretagen är avgörande för att motverka arbetslöshet och säkra välfärden.

Den nya småföretagspolitiken skall ha följande huvudsakliga innehåll:

- förbättrad rättssäkerhet bl.a. genom att äganderätten och näringsfriheten skrivs in i grundlagen
- en effektiv konkurrens skapas i privat och offentlig verksamhet
- skattetrycket sänks
- en effektiv riskkapitalmarknad för småföretag skapas
- lagar och andra regler på olika områden förenklas och tas om möjligt bort
- nyetablering och Europakontakter underlättas

Skälen för regeringens bedömning

3.1 Inledning

Den låga tillväxttakten i den svenska ekonomin fordrar en omprövning av den långsiktiga ekonomiska politiken. Nya och mer framgångsrika vägar måste nu prövas. Därför läggs nu bl.a. småföretagspolitiken om.

Den hittillsvarande politiken har försummat utvecklingsmöjligheterna hos de mindre och medelstora företagen. Därigenom har tillväxtkraften försvagats och möjligheterna att öka sysselsättningen inom den privata sektorn har successivt blivit allt sämre.

Det är av avgörande betydelse för Sveriges ekonomiska utveckling under 1990-talet att små- och nyföretagandet får en renässans. Det måste skapas en ökad förståelse för och en positiv grundsyn på företagandet. Det är i småföretagen som de nya möjligheterna och de nya jobben finns. Det är nyföretagandet som måste bli ekonomins spjutspets mot framtiden.

För att marknadsekonomin skall fungera krävs livskraftiga små och medelstora företag. Utvecklingskraften och mångfalden hos småföretag är oerhört viktig för att bl.a. skapa och vidmakthålla en sund konkurrens i svensk ekonomi.

Privat företagsamhet är en förutsättning för marknadsekonomi. Privat ägande och därmed privat sparande är omistliga förutsättningar för ett fritt näringsliv och därmed för framgångsrika företag. Därför måste den ekonomiska politiken inriktas på att göra enskilt sparande lönsamt och attraktivt.

Stora grupper uppfattar det som klart positivt att kunna driva ett eget företag. Strukturella förändringar inom näringslivet med bl.a. en växande tjänsteproduktion och teknologiska framsteg inom det administrativa området har möjliggjort en positiv utveckling av småföretagssektorn. Potentialen i denna utveckling har dock inte utnyttjats till fullo i Sverige.

Den hittillsvarande politiken med en hög beskattning, en dåligt fungerande riskkapitalmarknad, ett komplicerat regelverk och statlig branschpolitik måste brytas.

Det grundläggande i småföretagspolitiken bör i stället vara att skapa goda generella förutsättningarna för nyetableringar och tillväxt i småföretag. De generella förutsättningarna bör vara så utformade att de ger medborgarna goda möjligheter att skapa och bygga upp företag. Men samhället skall däremot i princip inte försöka påverka de enskilda företagens eller branschernas utveckling.

För företagen är skyddet av äganderätten och näringsfriheten av fundamental betydelse. Skyddet bör därför skrivas in i grundlagen.

Verksamhet i liten skala - i form av småföretag - kan ofta vara en lämplig form för vissa av de tjänster som i dag faller inom den offentliga sektorns ram. Uppgifter som inte är av myndighetskaraktär bör i större utsträckning utföras av fristående entreprenörer och upphandlas i fri konkurrens. En vidgning av företagens verksamhetsfält på detta sätt inom sektorer där drift i mindre skala är den mest lämpliga, ökar den totala effektiviteten i ekonomin.

Av största vikt är också att skärpa konkurrenslagstiftningen för att minska tendenserna till konkurrensbegränsningar och marknadsdominans och därmed skapa utrymme för flera aktörer på resp. marknad i form av nyetableringar av mindre företag.

Regelgivningen skall beakta de små företagens situation och reglerna måste utformas på ett sådant sätt att de lätt kan hanteras av småföretagen. En fortsatt avreglering och regelförenkling för de mindre företagen är nödvändig.

Skatter som i stor utsträckning påverkar småföretagandet sänks för att stimulera till ökad tillväxt och en utveckling av sunda familjeföretag. Således tas bl.a. förmögenhetsskatten på arbetande kapital bort och arvsskatten lindras.

Riskkapitaltillförseln för småföretag måste utvecklas. En effektiv riskkapitalmarknad för småföretag bör successivt byggas upp genom generellt inriktade åtgärder.

Medel avsätts också i fortsättningen för utbildning och rådgivning till nyföretagare samt för att utveckla småföretagens Europakontakter. Särskild uppmärksamhet ägnas kvinnliga företagare. Vissa riktade insatser reduceras och branschanknutna stöd avvecklas.

Staten skall inte styra utvecklingen i enskilda företag eller branscher. Uppgiften för staten är att ange de ramar och regler som behövs för att få till stånd en effektiv marknadsekonomi. En väl utformad lagstiftning stärker marknadsekonomi och ger reella möjligheter för företagen att utvecklas så fritt som möjligt.

I grundlagen har inskrivits vissa fundamentala rättigheter. Skyddet för äganderätten och näringsfriheten i den svenska regeringsformen är emellertid relativt svagt jämfört med andra länder i Västeuropa. Detta förhållande bör ändras.

Friheten att starta och driva företag är en nödvändig förutsättning för en fungerande marknadsekonomi. Därför måste näringsfrihet råda och olika former av etableringskontroll avvisas.

De inskränkningar som kan tolereras i rätten att starta och driva ett företag måste grundas på mycket tungt vägande skäl, såsom hänsyn till andra människors liv, hälsa och egendom.

En marknadsekonomi förutsätter fria marknader. Ingrepp i prissättningen förstör marknadernas funktion. Effektiv konkurrens måste råda inom näringslivet. Konkurrensbegränsningar måste motverkas. Även inom den offentliga sektorn finns det möjligheter att öka konkurrensen och låta delar av tjänsteproduktionen utföras av enskilda företag. Det är viktigt att inom den offentliga sektorn i största möjliga utsträckning skilja mellan beställar- och utförarfunktion.

För att skärpa konkurrensen inom handeln och därigenom främja en lämplig samhällsutveckling är fri etableringsrätt för butiker nödvändig. Med stöd av motivuttalanden till plan- och bygglagen (PBL) och genom sin markpolitik kan kommunerna styra handelns etableringar. Sådana inslag i den kommunala planeringen och tillståndsgivningen verkar hämmande på konkurrensen. Enligt regeringens uppfattning måste kommunernas detaljstyrning av handeln upphöra. PBL bör därför ändras så att det uttryckligen framgår att näringsfrihet och en effektiv konkurrens skall främjas vid prövning av frågor enligt PBL. Med denna ändring vill regeringen göra klart att intresset av effektiv konkurrens väger avsevärt tyngre än de intressen som kan föranleda olika former av kommunal etableringskontroll.

Statens ägande bör begränsas till områden och funktioner där marknaden inte själv förmår skapa de bästa förutsättningarna för en fungerande samhällsekonomi. Detta innebär att staten endast i undantagsfall och då med bestämda motiv bör uppträda som ägare av verksamheter som har kommersiella förutsättningar. Kommunerna bör inte subventionera lokala krisföretag eller ha affärsdrivande verksamhet utanför det egna ansvarsområdet.

Löntagarfondernas verksamhet leder till en ökad statlig inblandning i näringslivet och kan därför inte accepteras. Regeringen har nyligen lagt fram förslag (prop. 1991/92:36) om att löntagarfonderna skall avvecklas.

Småföretagens uppgiftslämnande för statistik och andra ändamål bör begränsas.

Skattetrycket är högt i Sverige. Det gäller inte minst småföretagen. Det är av grundläggande betydelse att minska kapitalbeskattningen. Sverige har för närvarande den högsta förmögenhetsbeskattningen bland OECD-länderna. För många mindre företag är förmögenhetsskatten ett stort problem, eftersom de dräneras på pengar som tas ut för att ägaren skall kunna betala den icke avdragsgilla förmögenhetsskatten.

Sveriges internationellt sett mycket höga arvs- och gåvobeskattning skapar problem i samband med generationsskiften och leder ofta till utförsäljning av familjeföretag. Skatten har därför mycket skadliga effekter, eftersom en av de mest betydelsefulla drivkrafterna för många småföretagare är att kunna överlämna ett företag till nästa generation. De utförsäljningar som skatten leder till innebär i många fall att tillväxtkraften avtar. I vissa fall blir utvecklingen i företaget negativ efter ett övertagande.

Skattesänkningar bör genomföras för att stimulera sparande och förbättra riskkapitalförsörjningen till småföretag.

De sociala avgifterna är relativt sett mer betungande för småföretagen eftersom dessa är arbetsintensiva. Avgifterna motverkar syssättningsexpansion. Förslag om en sänkning av socialavgifterna till större delar av Norrlands inland och till fler verksamheter än i dag kommer senare att föreläggas riksdagen.

Regelverket som styr relationen mellan å ena sidan enskilda företagare och å andra sidan myndigheter i skattefrågor bör reformeras.

3.4 Riskkapitalförsörjning

Ett borttagande av förmögenhetsskatten på arbetande kapital leder till att många småföretag inte längre dräneras på vinstmedel som kan användas för att bygga upp det egna kapitalet i företaget. Därvid minskar behovet av externt riskkapital för många etablerade vinstgenererande företag. För företag i stark tillväxt kommer dock behovet av externt kapital ofta att finnas kvar. Vidare är externt riskkapital helt avgörande för nyetablerade företag som ännu inte har några överskott. För vissa typer av nyetablerade företag, som t.ex. de forskningsbaserade är kapitalbehovet ofta mycket omfattande.

De mindre företagen är således beroende av att det finns en god tillgång på riskkapital. Villkoren för investeringar i svenskt nyföretagande bör inte vara sämre än de som gäller i andra länder. I vissa länder gynnas nyföretagandet genom olika former av förmånliga skatteregler. Det finns nu anledning att överväga likartade villkor i Sverige. Samtidigt bör de statliga instrument, som tidigare införts, nu ges en annan utformning eller avvecklas. Långivning på särskilda villkor till nystartade företag bör övervägas.

Möjligheterna till en allmän handel med småföretagsaktier bör förbättras.

I de flesta småföretag finns det mycket goda relationer mellan företagaren och de anställda. Det är naturligt att alla som arbetar i ett litet företag strävar efter att företaget skall fungera så bra som möjligt. Företagaren och de anställda kan ofta på ett enkelt och informellt sätt lösa olika problem. Detta förhållande bör beaktas för utformningen av den arbetsrättsliga lagstiftningen.

Provanställningar bör i ökad omfattning få tillämpas i småföretagen, vilka är starkt beroende av att varje nyrekrytering blir bra både för den nyanställda och tidigare anställd personal. En ökad möjlighet till provanställning är således till fördel för såväl företaget som den anställde. Andra frågor som nu bör bli föremål för omprövning är bl.a. reglerna om facklig vetorätt och tillämpningen av turordningsregler vid uppsägning.

Nuvarande arbetsförmedlingsmonopol bör avskaffas för att få till stånd en effektivare arbetsförmedlingsfunktion genom ökad konkurrens.

Den beslutade sjuklönereformen är generellt sett till fördel för småföretagen som ofta har lägre frånvaro än större företag. Det har dock hävdats att anpassningen av arbetsgivaravgifterna som beslutats är otillräcklig.

3.6 Europafrågor

Sverige är i mycket stor utsträckning beroende av internationell handel. Det är därför ett svenskt intresse att i största möjliga utsträckning värna om frihandeln.

Sveriges närmare samverkan med de Europeiska Gemenskaperna (EG), först genom avtalet om det Europeiska Ekonomiska Samarbetsområdet (EES) och senare genom ett eventuellt medlemskap, är av utomordentligt stor betydelse för näringslivet. Det gäller inte minst de små och medelstora företagen som inte alls är internationaliserade i den utsträckning som de stora företagen är. EES-avtalet och ett medlemskap kommer att underlätta för de små företagen att expandera på den europeiska marknaden, som också är mångdubbelt större än den svenska. En viktig aspekt är också att samverkan med företag och med forsknings- och utbildningsinstitutioner i EG kommer att ske på lika villkor.

Vi kan också förvänta oss en ökad konkurrens inom vissa segment på den svenska marknaden. De konkurrensbegränsningar som en liten hemmamarknad ofta ger möjlighet till, kommer att bli svårare att upprätthålla. Detta är i grunden en positiv effekt, som kommer konsumenterna till godo.

Den ökade konkurrensen kommer också att öka omvandlingstrycket i många delar av det svenska näringslivet. Detta leder till strukturella förändringar som kommer att resultera i effektivare produktion.

Många växande småföretag kommer att ställas inför en delvis ny situation när den svenska ekonomin blir allt mer integrerad med EGs, eftersom de hittills arbetat främst på hemmamarknaden. Det är därför angeläget att småföretagen på olika sätt förbereder sig på kommande förändringar. Därvid kan samhällets serviceorgan i samverkan med företagens organisa-

tioner erbjuda småföretagen olika analys-, rådgivnings- och utbildningstjänster.

Det är också angeläget att underlätta för småföretagen att bygga upp nätverk för samarbete med andra företag ute i Europa. Det kan bl.a. ske genom de instrument för samverkan som byggts upp av EG centralt.

3.7 Regional utveckling

Regeringens politik syftar till att utveckla alla delar av landet. Den ekonomiska tillväxten bör komma hela landet till godo, samtidigt som produktionsförmågan i olika regioner måste tillvaratas och utvecklas. Bättre regional balans minskar också risken för överhettningssituationer i tider av högkonjunktur och kan därvid också bidra till att hålla nere inflationen.

Utvecklingskraften i de mindre företagen är avgörande även för den regionalt spridda sysselsättningen. Ett lokalt näringsliv med många småföretag i olika branscher ger stabilitet och tillväxt. En politik inriktad på att stärka småföretagen kommer också att bidra till en balanserad regional utveckling.

3.8 Forskning och utveckling

De insatser som görs för forskning och utveckling bildar basen för den långsiktiga utvecklingen av svenskt näringsliv. Endast långsiktig kunskapsutveckling kommer att kunna ge förutsättningar för förnyelse av produktionsteknik och produkter. Det är även viktigt med kunskapsutveckling avseende kompetens inom administration och marknadsföring.

Mycket av teknikförnyelsen sker i småföretag. Vissa av dessa är direkta resultat av forsknings- och utvecklingsverksamhet vid dels universitet, högskolor och forskningsinstitut, dels i storföretag. På basis av FoU-resultat bildas därvid nya företag som på sikt kan växa. Det är angeläget att på olika sätt underlätta bildandet och utvecklingen av denna typ av företag.

3.9 Infrastruktur

För näringslivet är det väsentligt att det finns goda kommunikationer i hela landet. Väg- och järnvägsnätet bör rustas upp och utvecklas. Flygtrafiken bör avregleras.

Många småföretag är starkt beroende av ett väl fungerande transportsystem. Det gäller framför allt vägnätet. Underleverantörer måste kunna leverera punktligt enligt vissa scheman till köparföretagen. Det är därför av avgörande betydelse för deras konkurrensförmåga att transportererna är pålitliga. En väl utbyggd infrastruktur och modern kommunikationsteknik minskar nackdelen av långa avstånd. Ett väl utbyggt utbildnings- och forskningssystem tryggar kompetensförsörjningen i alla regioner. En effektiv energiförsörjning är också av avgörande betydelse.

Regeringens bedömning

En parlamentarisk kommitté bör ges i uppdrag att utreda frågan om grundlagsskydd för äganderätten och näringsfriheten samt den s.k. negativa föreningsrätten. Utredningsarbetet skall vara färdigt i sådan tid att ett förslag till grundlagsändringar kan föreläggas riksdagen under december månad 1993.

Skälen för regeringens bedömning

Rätten till enskilt ägande har grundläggande betydelse för det svenska samhällssystemet. Den är en av grundstenarna för rättsordningen. Både vår privaträtt och vår straffrätt utgår från den enskilda äganderättens princip. Dessutom är den enskilda äganderätten en oundgänglig förutsättning för en fungerande marknadsekonomi, och den är av stor betydelse både för enskildas ekonomiska välfärd och den nationella ekonomin. Äganderätten gör nämligen att de enskilda vårdar sina tillgångar till egen nytta och därigenom skapar ökade resurser för oss alla. Äganderätten är således ytterst en av de mera väsentliga samhällsfrågorna.

Trots dess avgörande betydelse för samhällslivet har emellertid den enskilda äganderätten ännu inte fått något starkare skydd i regeringsformen. Äganderätten kommer visserligen till uttryck genom en regel om ersättning vid egendomsberövande i 2 kap. 18 §. Den föreskriver emellertid bara att ersättning vid expropriation eller annat sådant förfogande skall utgå för förlusten enligt grunder som bestäms i lag. Utöver den regeln finns i regeringsformens s.k. målsättningsstadganden i 1 kap. 2 § en allmänt hållen regel om att den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd skall vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Vår regeringsform ger därmed ett avsevärt sämre uttryck för den enskilda äganderättens princip än grundlagarna i många andra länder. Den enskilda äganderätten skyddas i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (artikel 1 i första tilläggsprotokollet till konventionen). Konventionen slår fast att envar fysisk eller juridisk persons rätt till sin egendom skall lämnas okränkta och att ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och av folkrättens allmänna grundsatser. Sverige har anslutit sig till konventionen men fällts av den europeiska domstolen för mänskliga rättigheter för bl.a. brott på denna punkt.

Det är mot denna bakgrund man skall se att regeringen i regeringsförklaringen slår fast att skyddet för äganderätten skall skrivas in i grundlagen. Frågan kräver sedvanlig beredning, vilken bör ske i form av en parlamentariskt sammansatt kommitté. Regeringen kommer att snarast tillkalla en sådan kommitté.

Kommittén bör också få i uppgift att utreda andra närliggande frågor. En

sådan gäller grundlagsskydd för näringsfriheten.

Friheten att starta ett företag och vara verksam i den näring eller det yrke man önskar är ett omistligt inslag i ett marknadsekonomiskt system. Den är också en förutsättning för mångfald i näringslivet och för utvecklingen av nya företag och produkter. Det har dock blivit allt svårare för den enskilde att utöva näring. Näringsfriheten är i dag i olika avseenden kringskuren av monopol, auktorisationskrav, etableringskontroll, särskilda bidragsbestämmelser och andra regleringsåtgärder. Ett avgörande steg för att öka blivande företagares och övriga investerares tilltro till statsmakternas vilja att även fortsättningsvis slå vakt om ett marknadsekonomiskt system vore att i grundlag skydda rätten att starta och driva företag.

Rätten att stå utanför en förening är ingen självklarhet i Sverige. Det förekommer exempelvis att svårigheter uppstår för arbetsgivare som önskar anställa någon som inte är fackligt ansluten. Ett tredje område som kommittén bör behandla gäller därför frågan om ett förstärkt skydd för vad som brukar kallas den negativa föreningsrätten.

En förstärkning av grundlagsskyddet på de tre nämnda punkterna bedömer regeringen vara av stor betydelse för att underlätta utvecklingen mot ett ökat antal små och medelstora företag i vårt land.

Regeringens bedömning

Konkurrensförhållandena har en avgörande betydelse för möjligheterna att stärka den svenska ekonomin.

Genom EES-avtalet kommer Sverige att ingå i ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde med enhetliga konkurrensregler för den gränsöverskridande handeln. Det innebär i praktiken att EGs konkurrensregler kommer att bli gällande i svensk rätt.

Regeringen avser att under våren 1992 lägga fram förslag om en ny förstärkt konkurrenspolitik. Förslagen kommer att vara inriktade på konkurrensfrämjande insatser som ger effektivitet och dynamik i såväl den privata som den offentliga sektorn. Regleringar som är starkt konkurrensbegränsande skall avskaffas eller förändras. Det gäller särskilt regler som försvårar nyetablering och småföretagsamhet.

Förslag om en ny central konkurrensmyndighet kommer att redovisas i 1992 års budgetproposition.

Regeringens förslag

Den lokala konkurrensen bör stimuleras genom friare etableringsmöjligheter för handeln, i synnerhet livsmedelshandeln. Näringsfrihet och en effektiv konkurrens skall främjas i kommunernas planering. Plan- och bygglagen (1978: 10) kompletteras därför med en bestämmelse med denna innebörd.

Skälen för regeringens bedömning och förslag**5.1 Skärpt konkurrenspolitik**

En grundförutsättning för en dynamisk tillväxt i ekonomin och ett småföretagsvänligt klimat är att konkurrensen fungerar tillfredsställande. Hämmande regleringar och marknadsdominans måste motverkas. Inom viktiga delar av den svenska ekonomin är konkurrensen otillräcklig och en serie av åtgärder krävs för att förbättra den. En fri utrikeshandel är det effektivaste sättet att öka konkurrensen på marknaden och förhindra att företag får dominerande ställning eller monopol. Sveriges närmande till EG är i detta avseende centralt.

Konkurrenskommittén (C 1989:03) har i uppdrag att utreda hur konkurrenspolitiken kan förstärkas i såväl privat som offentlig sektor. Arbetet har delats in i olika faser och ett flertal betänkanden har lagts fram.

Kommittén började med att granska några reglerade sektorer, nämligen livsmedels-, bygg- och transportsektorerna och har lagt fram förslag om hur de olika marknadernas funktionssätt kan förbättras. Med utgångspunkt i kommitténs förslag har riksdagen beslutat om en lag (1991:921) om för-

bud mot konkurrensbegränsningar i fråga om jordbruksprodukter. Lagen trädde i kraft den 1 juli 1991. En avreglering av inrikesflyget påbörjas vid årsskiftet 1991/92. På luftfartsområdet är avsikten att EGs konkurrensregler skall införas redan fr.o.m. den 1 januari 1992 genom ett luftfartsavtal mellan Sverige, Norge och EG. Regeringen kommer under hösten att genom proposition inhämta riksdagens godkännande av avtalet.

Konkurrenskommittén överlämnade i juli 1991 sitt huvudbetänkande (SOU 1991:59) Konkurrens för ökad välfärd, till regeringen. Kommittén redovisar där en analys av hur konkurrensförhållandena förändrats på den svenska marknaden. Av en studie av konkurrensförhållandena i 61 branscher, som statens pris- och konkurrensverk (SPK) genomfört för kommitténs räkning, framgår att konkurrensen inom flertalet av de studerade branscherna är otillfredsställande. Kommitténs slutsats av genomgången av konkurrensförhållandena i det svenska näringslivet är att konkurrenspolitiken behöver förstärkas. Kommittén lägger i sitt betänkande fram förslag till en ny konkurrenspolitik. En skärpt lagstiftning föreslås där förbud mot prissamverkan och marknadsdelning samt långtgående sanktioner är väsentliga nyheter. Ytterligare avreglering förordas. Kommittén berör kommunikations-, bygg- och livsmedelsområdena, samt etableringsfrågor, importhinder och prisregleringar. Kommittén föreslår organisationsförändringar som innebär att verksamheter hos näringsfrihetsombudsmannen (NO) och statens pris- och konkurrensverk (SPK) integreras i en ny myndighet - konkurrensverket. Utredningsförslaget har remissbehandlats.

Kommittén har vidare i uppdrag att föreslå ytterligare åtgärder för ökad konkurrens i kommunal verksamhet. Kommitténs förslag i denna del kommer att överlämnas till regeringen före utgången av år 1991.

Genom EES-avtalet kommer Sverige att ingå i ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde med enhetliga konkurrensregler för förfaranden som kan påverka den gränsöverskridande handeln. Det innebär i praktiken att EGs konkurrensregler kommer att bli gällande i svensk rätt vid sidan av den nationella konkurrenslagstiftningen. EGs regler bygger på grundsynen om en fri konkurrens och på att olika typer av konkurrensbegränsningar bör motverkas. EGs nuvarande konkurrensregler innebär förbud mot vissa typer av överenskommelser mellan företag. Vidare får missbruk av dominerande ställning inte förekomma. Särskilda regler för företagsförvärv och fusioner mellan företag finns också. Till följd av EES-avtalet kommer den svenska konkurrenslagstiftningen att byggas på med en lagstiftning som innehåller övernationella konkurrensregler. EFTA kommer att inrätta ett särskilt kontrollorgan som parallellt med EG-kommissionen skall övervaka att konkurrensreglerna inom EES-området följs. I den proposition om EES-avtalet som regeringen avser att lägga fram under våren 1992 kommer EES-reglerna på konkurrensområdet att behandlas.

Förutom fri utrikeshandel har åtgärder som främjar en väl fungerande hemmamarknad stor betydelse för effektiviteten i den svenska ekonomin. Konkurrensbegränsande samarbete, marknadsdominans och monopol måste ständigt uppmärksammas och motverkas genom en effektiv nationell konkurrenslag. De erfarenheter som har dokumenterats av konkurrenskom-

mittén visar på behovet av skärpt konkurrenslagstiftning för att upprätthålla en effektiv konkurrens på den svenska marknaden.

Kunskaperna om olika konkurrensbegränsningar och deras effekter på resurshushållningen, ekonomiska tillväxten, prisbildningen och välfärden är bristfälliga. En ökad satsning på forskning om konkurrensfrågor är därför ett viktigt inslag i den framtida konkurrenspolitiken.

Regeringen avser att under våren 1992 lägga fram en proposition med förslag till en ny förstärkt konkurrenspolitik. Förslagen kommer att vara inriktade på konkurrensfrämjande insatser som ger effektivitet och dynamik i såväl den privata som den offentliga sektorn. Förslagen kommer att omfatta bl.a. skärpt konkurrenslagstiftning med sikte på ett ikraftträdande den 1 juli 1992, ytterligare avreglering samt lagändringar som öppnar möjligheterna för konkurrens i den offentliga sektorn.

En viktig del i arbetet med att främja konkurrensen är en effektiv myndighetsorganisation. Konkurrenskommittén har som tidigare nämnts föreslagit att en ny myndighet bildas på konkurrensområdet. Syftet med förändringen anges vara att genom integration effektivisera den verksamhet som i dag bedrivs av SPK och NO samt att höja den professionella kompetensen. Näst intill samtliga remissinstanser som har yttrat sig tillstyrker kommitténs organisationsförslag.

Regeringens bedömning är att en ny central konkurrensmyndighet bör inrättas genom att uppgifter från nuvarande SPK och NO förs samman i en ny organisation. Denna ordning svarar också väl mot de krav ett EES-avtal och sedermera ett EG-medlemskap kommer att ställa på den organisation som har att på nationell nivå fullgöra uppgifter inom avtalets och medlemskapets ram. Regeringen anser att det är angeläget att omorganisationen genomförs i god tid före EES-avtalets ikraftträdande och i anslutning till att en ny konkurrenslag avses börja gälla, dvs. den 1 juli 1992. Regeringen avser att före årsskiftet tillsätta en organisationskommitté med uppgift att förbereda inrättandet av den nya myndigheten samt att återkomma till riksdagen i frågan i 1992 års budgetproposition.

5.2 Plan- och bygglagen

Som ett viktigt led i att skärpa konkurrenspolitiken måste ingå en fortlöpande prövning av konkurrensbegränsande inslag, vare sig dessa begränsningar beror på samhällets regler i form av lagstiftning på olika områden eller på ofullkomligheter i marknadernas funktionssätt.

På senare tid har uppmärksamheten alltmer riktats mot de hinder som den kommunala planeringen kan utgöra för nyetablering av företag, framför allt i detaljhandeln. I regeringsförklaringen har regeringen därför bl.a. gett uttryck för behovet av etableringsfrihet för butiker. Ökade möjligheter att etablera sig fritt gagnar konsumentintressen genom en vitaliserad handel, effektivare konkurrens och lägre priser.

I en proposition våren 1991 (prop. 1990/91:146) om ändringar i plan- och bygglagen (1987:10), m.m. redovisade dåvarande chefen för bostadsdepartementet sin syn på konkurrensfrågor och handelsetableringar i sam-

band med kommunal planering. Bakgrunden var bl.a. att konkurrenskommittén i betänkandet (SOU 1990:25) Konkurrensen inom livsmedelssektorn, konstaterat att den prövning av handelns etableringar som kommunerna gör inom ramen för det kommunala planmonopolet och vid bygglovgivning har konkurrensaspekter. Kommittén föreslog i detta sammanhang att konkurrens borde ingå i den avvägning mellan olika allmänna intressen som skall göras enligt PBL.

I propositionen betonade departementschefen vikten av att kommunerna vid tillämpningen av PBL verkar för att begränsningar av konkurrensen i de aktuella avseendena så långt som möjligt undviks. Han ansåg dock att PBL och uttalandena i förarbetena till lagen ger goda förutsättningar för att pröva lämpligheten av markens användning för olika ändamål utan att konkurrensen i något väsentligt avseende sätts ur spel. Planerna borde inte göras så detaljerade att en vitaliserande nyetablering av handeln försvåras. Möjligheten till reglering av olika former av handel borde finnas även i framtiden men begränsningar av t.ex. livsmedelsförsäljning borde användas mycket restriktivt. Mot den bakgrunden ansågs det inte heller behövligt att föra in konkurrens som ett allmänt intresse i 2 kap. PBL.

Vid bostadsutskottets behandling av propositionen behandlades frågan om handelsetableringar i sju motioner (se 1990/91:BoU17). Bl.a. förordades i flera motioner att PBL skulle ändras så att kommuner i detaljplan inte skulle kunna styra detaljhandelns lokalisering. Riksdagen anslöt sig dock i likhet med utskottet till de uttalanden som gjorts i propositionen och beslöt lägga propositionen i denna del till handlingarna (rskr. 296).

Regeringen anser emellertid att en ökad konkurrens inom handeln måste utgöra ett naturligt inslag i vad som allmänt avses med en lämplig samhällsutveckling. Möjligheterna att etablera sig fritt har utan tvekan en central betydelse för konkurrensen inom handeln. Kommunerna har bl.a. genom PBL getts vissa möjligheter att styra och kontrollera handelns etableringar. Enligt regeringens uppfattning är motivuttalandena i prop. 1990/91:146 inte tillräckligt klarläggande. Därför behövs nu ytterligare förtydliganden och tillägg vad gäller konkurrens och handelsetableringar i den kommunala planeringen.

I detaljplan får meddelas bestämmelser om bl.a. byggnaders användning (5 kap. 7 § 3 PBL). Den möjligheten skall självfallet vara öppen också i fortsättningen. I fråga om byggnaders användning för handel, bör emellertid möjligheterna till reglering begränsas ytterligare, så att en effektiv konkurrens främjas och nyetableringar underlättas. Skillnaderna i omgivningspåverkan mellan de olika former av handel som här är i fråga - parti-handel, detaljhandel med skrymmande varor och detaljhandel med livsmedel - torde i praktiken sakna betydelse, eftersom olika verksamheter naturligt kan antas söka sig till för verksamheten ändamålsenliga platser. Av detta följer naturligtvis också att det i fråga om handel med livsmedel inte finns några skäl som motiverar en särskild reglering. De i förarbetena till PBL angivna möjligheterna till reglering genom en precisering av handelsändamålet (se prop. 1985/86:1, s. 576 ff) bör alltså inte längre stå till buds.

I syfte att stärka konkurrensfrågorna i kommunal planering och prövning av bygglov har som tidigare framgått framförts önskemål om att införa kon-

kurrens som ett allmänt intresse i 2 kap. PBL. Regeringen delar uppfattningen att det finns starkt vägande skäl som talar för att konkurrens ses som ett intresse som skall beaktas vid planläggning och vid lokalisering av bebyggelse. Som vi tidigare har framhållit är en väl fungerande konkurrens ett starkt samhällsintresse. Mycket talar därför för att en bestämmelse med den innebörden nu förs in i PBL. Den omständigheten att konkurrens kan vara såväl ett allmänt intresse som ett beaktansvärt enskilt intresse talar för att en sådan bestämmelse förs in i 1 kap., där det bl.a. föreskrivs att både allmänna och enskilda intressen skall beaktas vid prövning av frågor enligt PBL. Regeringen förordar därför att 1 kap. 5 § kompletteras med en bestämmelse som uttryckligen föreskriver att näringsfrihet och en effektiv konkurrens skall främjas. Bestämmelsen innebär att olika önskemål om att begränsa utbudet på marknaden, att förhindra nya verksamhetsformer eller om särskilda hänsynstaganden till befintliga företag inte bör ges utrymme i planöverväganden eller i samband med bygglov. Det ankommer på boverket att inom ramen för sin allmänna uppsikt över planväsendet följa utvecklingen och uppmärksamma regeringen på sådana inslag i den kommunala fysiska planeringen som kan hindra en effektiv konkurrens.

Med anledning av detta har inom bostadsdepartementet upprättats förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10). Förslaget har sådan beskaffenhet att lagrådets hörande skulle sakna betydelse.

Utformningen av beskattningen är av stor betydelse för småföretagens möjligheter att etablera sig och att utvecklas. I en särskild proposition om skattepolitik för tillväxt (prop. 1991/92:60) förslår regeringen en rad åtgärder för att få till stånd gynnsammare förutsättningar för små och medelstora företag. Åtgärderna utgör inledningen på ett arbete för att sänka skattetrycket. Skattesänkningen utgör en anpassning till förhållandena i Sveriges omvärld och syftar till att stärka det svenska näringslivets konkurrenskraft. Sänkningen främjar sparande och förbättrar företagets riskkapitalförsörjning. I flera stycken innebär förslagen väsentliga förenklingar i regelverket. Förslagen har i huvudsak följande innehåll.

Förmögenhetsbeskattningen av kapital som har lagts ner i familjeföretag hämmar företagets utveckling. Förmögenhetsskatten är även i övrigt ogynnsam för företagandet. Regeringen föreslår därför att förmögenhetsskatten avvecklas för att helt avskaffas fr.o.m. 1995 års taxering. Avvecklingen inleds omgående. Skatten på företagsförmögenhet tas således bort redan vid 1992 års taxering. Då slopas också skatteplikten för aktier på de s.k. O- och OTC-listorna. Samtidigt slopas det översta skiktet i förmögenhetsskatteskalen. Fr.o.m. 1993 års taxering faller även mellanskiktet i skatteskalen bort. Skatten blir således proportionell med en skattesats på 1,5 % under de sista två åren av avvecklingsperioden. Som en ytterligare åtgärd sänks fr.o.m. 1992 års taxering procentsatsen för spärbeloppet som begränsar det sammanlagda uttaget av inkomst och förmögenhetsskatt. Procentsatsen sänks från 75 till 55 %.

En arvinge eller gåvomottagare som vill driva ett övertaget familjeföretag vidare måste i många fall ta ut betydande belopp från företaget för att täcka arvs- eller gåvoskatten. Arvs- och gåvoskatteuttaget ligger på en internationellt sett hög nivå. Regeringen föreslår därför att arvs- och gåvoskatten sänks kraftigt för att därigenom åstadkomma med andra länder likvärdiga förhållanden. Högsta skattesatsen blir 30 % redan fr.o.m. nästa år.

För att stimulera hushållssparandet och därigenom uppnå en högre investeringsnivå föreslår regeringen att skattesatsen för hushållens kapitalinkomster ändras i riktning mot en internationellt sett mer normal nivå. Skattesatsen på kapitalinkomster sänks från 30 till 25 %. Även skatten för aktiefonder sänks till denna nivå. Avkastningen på privata pensionsförsäkringar föreslås bli beskattad med 10 % i stället för nuvarande 15 %.

För att stimulera sparandet och företagandet föreslås ytterligare ändringar i beskattningen av kapitalinkomster. De nuvarande begränsningarna i avdragsrätten för ränteutgifter i inkomstslaget kapital tas bort. I stället begränsas skattereduktionen för underskott för den del av underskottet som överstiger 100 000 kr. Vidare föreslås en ändring i de särskilda reglerna om beskattning av utdelning och reavinst som härrör från fåmansföretag. En möjlighet ges att beräkna utrymmet för kapitalbeskattad utdelning och reavinst på aktier, som förvärvats före år 1990, med utgångspunkt i aktiernas värde vid årsskiftet 1990/91.

För att stärka näringslivets konkurrenskraft, förbättra de små arbetskraftsintensiva företagens situation samt allmänt stärka sysselsättningsläget är det angeläget att uppnå sänkta löneskatter. En sådan sänkning stimulerar små- och nyföretagande. Regeringen föreslår därför som ett led i åtgärderna för att minska skattebelastningen på företagens arbetskostnad att den allmänna löneavgiften avskaffas vid utgången av detta år. Som en följd av denna åtgärd föreslås en sänkning av den särskilda löneskatten.

Vinstandelssystem i företag gör de anställda delaktiga i företagets resultat och sprider ägandet. Systemet främjar produktivitet och utgör ett långsiktigt sparande. För att stimulera detta sparande föreslås att de bidrag som en arbetsgivare lämnar till en vinstandelsstiftelse inte skall ingå i underlaget för beräkning av arbetsgivaravgifter.

I avvaktan på det pågående utredningsarbetet om den framtida beskattningen av enskilda näringsidkare uppskjuts tillämpningen av reglerna om s.k. räntefördelning.

Skogsvårdsavgiften hämmar en ekonomiskt positiv utveckling av skogsbruket. Genom skogsvårdsavgiften ökar skogsbrukets totala skattebelastning på ett sätt som inte är motiverat. Regeringen föreslår därför att avgiften avskaffas fr.o.m. den 1 juli 1992. Övergångsvis betalas en reducerad avgift.

Regeringen har vidare för avsikt att tillsätta en utredning med uppgift att föreslå åtgärder i syfte att förbättra den enskildes rättssäkerhet vid beskattningen.

Regeringens bedömning

Tillgången på riskkapital för små och medelstora företag behöver öka väsentligt. En effektiv riskkapitalmarknad för småföretag utan statlig inblandning bör successivt byggas upp. En fråga som är av stor vikt att få närmare belyst är möjligheterna att skapa nya skattestimulanser för teknik- och innovationsföretag. Ett arbete med en sådan inriktning påbörjas.

Regeringens förslag

Stiftelsen Småföretagsfonden bör senare avvecklas. Fonden bör tills vidare förvaltas av Företagskapital AB. De sex riskkapitalbolag som etablerats bör tills vidare drivas med den huvudinriktning som tidigare fastlagts. De regionala utvecklingsfondernas och Norrlandsfondens ägarandelar i riskkapitalbolagen avvecklas så snart som möjligt.

Utvecklingsfondernas och Norrlandsfondens finansieringsverksamhet begränsas och medel dras in till staten. Regeringen har för avsikt att senare återkomma återkomma med förslag om småföretagens riskkapitalförsörjning, t.ex. i form av villkorslån liknande de tyska EKH-lånen. Samtidigt kommer förslag om avveckling av de nuvarande formerna för riskkapitaltillförsel t.ex. genom utvecklingsfonderna att läggas fram.

Skälen för regeringens bedömning och förslag**7.1 Behovet av förändring**

Behovet av en ökning av utbudet av riskkapital till småföretagssektorn är allmänt omvitnat. Mot bakgrund av den höga risknivån och nuvarande skatteregler m.m. har privata investerare satsat begränsade belopp på denna marknad. Förutom den höga risknivån får minoritetsägare ofta vänta länge på någon form av utdelning från småföretag eller på en andel av värdetillväxten när aktieposten säljs. Även de institutionella placerarna har visat ett relativt svagt intresse för placeringar i småföretag.

Under början av 1980-talet växte utbudet av riskkapital till småföretag men under den andra hälften av decenniet avtog tillflödet. Det mest uttalade behovet av externt riskkapital föreligger hos de nystartade företagen. Ägarna har ofta inte egna resurser i tillräcklig omfattning och det kan dröja 4-5 år innan ett nystartat företag kan generera tillräckliga vinster i den egna rörelsen så att ett eget kapital kan byggas upp. Härutöver kan konstateras att de flesta små och medelstora företag har en alltför låg andel eget kapital, dvs. soliditet. Det leder ofta till mycket besvärliga situationer i lågkonjunkturer eller när kraven på kreditmarknaden skärps.

Det bör understrykas att s.k. venture-capitalföretag eller riskkapitalföretag också fyller en viktig funktion som kvalificerade rådgivare till sina kundföretag.

Den förra regeringen var inte beredd att med skatteincitament stimulera riskkapitalmarknaden utan valde i stället en modell med bl.a. samhällsägda riskkapitalbolag. Pengarna till dessa skulle komma dels från utvecklingsfonderna och Norrlandsfonden, dels från allmänna pensionsfonden via Småföretagsfonden.

Politiken bör nu ändras och en effektiv riskkapitalmarknad bör successivt byggas upp genom generellt inriktade åtgärder. Det är därvid av stor vikt att få närmare belyst möjligheterna att tillskapa nya skattestimulanser för teknik- och innovationsföretag.

För att en riskkapitalmarknad för små och medelstora företag skall fungera väl är det viktigt att det finns möjligheter för riskkapitalbolag och andra att kunna sälja ut sina innehav vid en lämplig tidpunkt. Det bör helst finnas en marknad av börskaraktär, där sådana aktieposter kan placeras. Den s.k. OTC-marknaden som etablerades i Sverige under början av 1980-talet efter utländsk förebild har i princip fungerat som en sådan marknad. OTC-handeln har emellertid kommit att domineras av relativt stora företag. Ett komplement till OTC bör därför övervägas. I finansdepartementet bereds för närvarande frågan om den framtida börshandeln med aktier m.m. Regeringen har för avsikt att i samband därmed pröva frågan om förbättrade möjligheter till en allmän handel med småföretagsaktier.

En annan möjlighet som kan vara ett komplement till marknadsförsäljning är att låta det företag som ett riskkapitalbolag har aktier i köpa tillbaka de aktier som riskkapitalbolaget har. Ett sådant förfarande står dock i strid med nuvarande aktiebolagslag. Men aktiebolagskommittén (Ju 1990:08) har fått i uppdrag att studera bl.a. möjligheterna att tillåta förvärv av egna aktier.

7.2 De regionala riskkapitalbolagen och Småföretagsfonden

På grundval av riksdagens beslut våren 1990 (prop. 1989/90:88, NU:30, rskr. 326) har under innevarande år bildats sex regionala riskkapitalbolag. Ägare till varje bolag är dels stiftelsen Småföretagsfonden, dels ett antal regionala utvecklingsfonder. I det nordligaste bolaget är dessutom stiftelsen Norrlandsfonden delägare.

Riskkapitalbolagen har fått små styrelser med i huvudsak aktiva företagare som ledamöter.

Ett av riskkapitalbolagen - MIAB i Malmö - bygger på ett bolag som startades år 1979 i enlighet med statsmakternas beslut i samband med nedläggningar inom varvsindustrin. MIAB har under åren gjort ett stort antal placeringar i småföretag i regionen.

Den långsiktiga finansieringen av riskkapitalbolagen är tänkt att ske genom dels en överföring medelst aktieemissioner eller på annat sätt av 600 milj. kr. från de medel som utvecklingsfonderna disponerar för utlåning m.m., dels en överföring av huvuddelen av de 1 000 milj. kr. Småföre-

tagsfonden enligt riksdagsbeslut får från allmänna pensionsfonden för detta ändamål.

Prop. 1991/92:51

När det gäller utvecklingsfondernas insatser i bolagen har fonderna skriftligen förbundit sig att under en sjuårsperiod satsa sammanlagt 600 milj. kr. i bolagen. Samtidigt förband sig fonderna - i enlighet med riktlinjer i den nämnda propositionen - att under en femårsperiod med början i december 1991 betala in ytterligare 1 000 milj. kr. av sina lånemedel till statskassan.

Riskkapitalbolagens ägare har enligt konsortialavtal dem emellan till bolagen betalat ut sammanlagt ca 150 milj. kr. i september 1991.

Utvecklingsfondernas verksamhet grundar sig på avtal mellan staten och landstingen jämte vissa kommuner. Nuvarande avtal, som reglerar bl.a. fondernas ägande av riskkapitalbolag, gäller till utgången av år 1994 och förlängs därefter i sexårsperioder om de inte sägs upp ett år i förväg.

Småföretagsfonden är en stiftelse som inrättades år 1984 i samband med skapandet av löntagarfonderna. Syftet med verksamheten är att med riskkapital finansiera små och medelstora företag. Fondens stadgar fastställs av regeringen, som också utser dess styrelse.

Överföringen av medel till Småföretagsfonden regleras i lagen (1983:1092) med reglemente för allmänna pensionsfonden. Enligt de nu gällande övergångsbestämmelserna till lagen skall till Småföretagsfonden - utöver de 200 milj. kr. som överfördes för åren 1984 och 1987 - överföras sammanlagt 1 000 milj. kr., fördelade med 200 milj. kr. för vardera åren 1990-1994. Hittills har 400 milj. kr. förts över för åren 1990-1991.

Per den 31 oktober 1991 beräknas fonden preliminärt ha placerat sina sammanlagt 600 milj. kr., jämte ränteutgifter och minskat med förluster, på följande sätt.

Engagemang i riskkapitalbolagen,	utbetalat	90 milj.kr.
	beslutat	70
Ägarengagemang i andra företag		80
Andra engagemang i företag		60
Beslutade, ej genomförda engagemang		15
Fasta placeringar i likvida medel		55
Likvida medel för satsningar i nya projekt och i nuvarande kundföretag		<u>280</u>
Summa		650

Regeringen anser att satsningen på samhällsägda bolag och stiftelser inte långsiktigt löser problemen när det gäller att öka tillförseln av riskkapital i småföretagssektorn. En självständig, effektiv riskkapitalmarknad för småföretag utan statlig inblandning bör byggas upp successivt. I detta syfte är det angeläget att få belyst möjligheterna att tillskapa nya skattestimulanser för teknik- och innovationsföretag. Ett arbete med denna inriktning påbörjas.

Regeringen har i propositionen om avveckling av löntagarfonderna (prop. 1991/92:36) angett att Småföretagsfonden tills vidare bör kunna finnas kvar och att de aviserade återstående 600 milj. kr. överförs till stiftelsen under år 1992.

Småföretagsfonden bör dock senare avvecklas.

Stiftelsens medel bör tills vidare förvaltas av Företagskapital AB som bedriver riskkapitalverksamhet och ägs gemensamt av staten och ett flertal banker. Förvaltningsuppdraget innefattar även stiftelsens ägarandelar i de sex riskkapitalbolagen. Dessa bolag bör tills vidare drivas med den huvudinriktning som tidigare fastlagts. Regeringen avser att ta upp överläggningar med Företagskapital AB i denna fråga. Det ankommer på regeringen att besluta om erforderliga ändringar i stiftelsens stadgar.

Regeringen avser att senare återkomma till riksdagen om statens engagemang i riskkapitalbolagen m.m.

Utvecklingsfondernas och Norrlandsfondens ägarandelar i riskkapitalbolagen bör så snart som möjligt avyttras till andra intressenter. Regeringen avser att senare ta upp överläggningar med utvecklingsfonderna och Norrlandsfonden i syfte att åstadkomma sådana förändringar.

Utan hinder av att riskkapitalbolagens ägarförhållanden kommer att ändras bör, som nämnts, bolagen drivas vidare enligt hittillsvarande riktlinjer. De utgör en komplettering till det ökade utbud av privat riskkapital på marknaden som kan väntas på sikt. Bolagen bör kunna arbeta såväl med rent ägande, i form av minoritetsandelar, som med vinstandelslån, konvertibla skuldebrev, villkorslån etc.

Efter införandet av nya skatteregler är det också nödvändigt att skapa en marknad för det privata kapital som kommer fram. På denna marknad måste det finnas aktörer som kan länka samman efterfrågan och utbud på riskkapital i småföretagssektorn. Riskkapitalbolagen liksom andra företag på marknaden skulle kunna tjäna syftet som "förmedlare" mellan investerare och kundföretag. Regeringen räknar med att det privata ägandet i bolagen på sikt kan komma att öka väsentligt.

7.3 Utvecklingsfondernas och Norrlandsfondens finansieringsverksamhet

De regionala utvecklingsfonderna bedriver finansieringsverksamhet enligt föreskrifter i förordningen (1987:894) om statlig finansiering genom regional utvecklingsfond. De kan lämna lån, garantier och s.k. utvecklingskapital. Lån kan i vissa fall vara förenade med villkorlig återbetalningsskyldighet.

Utvecklingskapital kan lämnas i form av medeltillskott med förbehåll att mottagaren förbinder sig att ge ersättning till fonden i form av royalty eller annan typ av ersättning. För samtliga finansieringsformer gäller att risknivån är så hög att banker och andra privata kreditinstitut inte är beredda att medverka.

Utvecklingsfondernas samlade kapital för finansieringsändamål uppgick den 1 januari 1991 till ca 2 800 milj. kr., varav en betydande del bestod

av utestående eller utlovade engagemang i småföretag.

Som tidigare nämnts har utvecklingsfonderna förbundit sig att under en femårsperiod betala in totalt 1 000 milj. kr. till staten. Dessa förbindelser gäller fortfarande. Med hänsyn till bl.a. kommande förändringar på riskkapitalmarknaden bör, som redovisats i propositionen om den ekonomiska politikens inriktning (prop. 1991/92:38), de medel som utvecklingsfonderna skulle ha placerat i de regionala riskkapitalbolagen - dvs. 600 milj. kr. - på sikt dras in till statskassan. Regeringen har för avsikt att ta upp överläggningar med utvecklingsfonderna samt med landstingen och berörda kommuner i den fråga.

Stiftelsen Norrlandsfonden bedriver sedan början av 1960-talet finansieringsverksamhet i främst de fyra nordligaste länen. Verksamheten är inriktad på små och medelstora företag. Regeringen fastställer fondens stadgar och utser dess styrelse.

Norrlandsfonden har en balansomslutning på ca 500 milj. kr. varav ca 200 milj. kr. utgör likvida medel. Efter beslut våren 1990 har Norrlandsfonden i september 1991 placerat 11 milj. kr. i det nordligaste riskkapitalbolaget.

Regeringen anser att Norrlandsfonden tills vidare bör kunna fortsätta med sin finansieringsverksamhet, dock på en lägre nivå än hittills. Som regeringen redovisat i propositionen om den ekonomiska politikens inriktning (prop. 1991/92:38) bör 200 milj. kr. av Norrlandsfondens medel inbetalas till staten. Regeringen kommer därför att ta upp överläggningar med Norrlandsfondens styrelse i denna fråga.

Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) har i rapporten (B 1991:4) Att skapa livskraft - förslag för ett starkt nyföretagande, som överlämnats till regeringen, föreslagit en rad åtgärder för att stärka nyföretagandet. Bl.a. redovisas efter tysk förebild ett förslag till försöksverksamhet med lån till eget kapital i småföretag. Denna låneform innebär bl.a. att låneräntan sätts lägre än marknadsräntan. Samtidigt ställs krav på att låntagaren har en väl utvecklad affärsplan. Låntagaren erbjuds också kvalificerad rådgivning.

Enligt NUTEKs förslag förutsätts utvecklingsfonderna delta i bedömningen av projekten. Bankerna ges en aktiv finansieringsroll. De formella besluten om stöd skulle fattas av en lokal affärsbedömningsgrupp med företrädare för bl.a. dessa båda organ.

Regeringen anser att någon form av lån till eget kapital eller liknande bör kunna prövas för att stimulera utvecklingen av nya, bärkraftiga företag i Sverige. Regeringen har för avsikt att återkomma med förslag om småföretagens riskkapitalförsörjning, t.ex. i form av villkorslån av liknande slag som de tyska EKH-lånen. Samtidigt kommer förslag om avveckling av de nuvarande formerna för riskkapitaltillförsel t.ex. genom utvecklingsfonderna att läggas fram.

Regeringens bedömning

Regelgivningen skall vara restriktiv. Regelkvaliteten skall hållas hög och regelgivningen gentemot näringslivet skall beakta de små företagens situation och administrativa kapacitet.

Särskilda resurser avsätts inom näringsdepartementet för att bevaka den samlade regelgivningen mot näringslivet. Konsekvensanalyser, som skall särskilt belysa effekterna för småföretag, blir därvid ett normalt inslag. Information om EG-rättens konsekvenser för svenska småföretag förstärks.

Småföretagens uppgiftslämnande ses över i syfte att så långt som möjligt begränsa detta.

Skälen för regeringens bedömning**8.1 Behov av god regelkvalitet**

Företagen styrs i sin verksamhet av många slags regler, vars innehåll kan ha stor ekonomisk betydelse. Vissa tvingande regler (rättsregler) beslutas av staten (riksdagen, regeringen eller myndighet) eller kommunen. Det finns också andra, inte formellt tvingande, regler som kan ha stor betydelse, t.ex. standarder.

Att vissa regler är nödvändiga är självklart. Det gäller bl.a. fundamentala bestämmelser till skydd för liv, miljö, hälsa och egendom. Ett effektivt regelsystem är också en förutsättning för en marknadsekonomi. Det är emellertid också klart att komplicerade regelsystem, vars konsekvenser inte alltid är tillräckligt utredda, kan medföra stora kostnader och effektivitetsförluster. Redan den nuvarande mängden av regler att hålla reda på är ett problem. Att reglerna dessutom ofta ändras förvärrar saken. Alltför många regler och regler av dålig kvalitet skapar osäkerhet och dämpar investeringsviljan. Företagen har behov av fasta spelregler för sin planering.

Små och medelstora företag är särskilt utsatta när regelfloran växer och blir svåröverskådlig. De har inte samma förutsättningar som de större företagen att hantera regler utan tvingas sätta av oproportionerligt stora delar av sina resurser för att hålla reda på och tolka regler. Därför är det viktigt för dessa företag att åtgärder nu vidtas.

En växande insikt om problemen i samband med regler och regelgivning har lett till att man i många länder arbetar med att begränsa regelfloran och höja kvaliteten på de regler som behövs. En sammanfattande benämning på detta arbete inom OECD-länderna är regelreformer. Målet är att begränsa reglerna till sådana som verkligen behövs och ge dessa en utformning så att de är i vid mening uppfyller sitt syfte. Ett begrepp som ibland används i sammanhanget är avreglering. Med det brukar man mena att sammanhängande regler avskaffas eller ändras från grunden (t.ex.

valutaregleringen i Sverige).

Även i Sverige pågår ett sådant arbete. En speciell insats i fråga om regler riktade mot näringslivet gjordes under några år på 1980-talet genom den s.k. normgruppen (I 1983:H), som hade ett särskilt sekretariat i dåvarande industridepartementet. Sekretariatet är numera inordnat i näringsdepartementets ordinarie organisation.

I 1991 års budgetproposition (prop. 1990/91:100 bil. 2, s.47 ff) presenterades för riksdagen ett program för god regelkvalitet. Där pekas bl.a. på att konsekvensutredningar alltid skall göras vid regelgivning. Detta framgår för myndigheternas del av bestämmelser i begränsningsförordningen (1987:1347). Ett allmänt krav ställs på utredningar (dir. 1984:5) att lämna väl genomarbetade kostnadsberäkningar som tar hänsyn till alla kostnader för olika intressenter. Kravet på konsekvensutredningar gäller också inom regeringskansliet. Varje departement har ett ansvar för att konsekvensutredningar görs i de författningsärenden som handläggs inom departementet. Frågan om konsekvensanalyser i propositioner har tagits upp av riksdagen, se KUs senaste granskningsbetänkande (1990/91:KU30 s.23 ff). Regeringen kommer framöver att öka omfattningen av konsekvensanalyser.

Programmet pekar också på behovet av regeluppföljning. Många för företagen betydelsefulla regler beslutas på myndighetsnivå. Av betydelse för en förbättrad regelkvalitet är den integrering av regelarbetet i budgetprocessen som nu har skett. Myndigheterna skall utvärdera hela sin verksamhet inklusive ändamålsenligheten av de regler som berör myndighetens verksamhetsområde. Möjlighet finns också för regeringen att i de särskilda myndighetsspecifika budgetdirektiven begära särskild utvärdering av vissa regler.

8.2 Internationaliseringen och de svenska reglerna

En särskild aspekt av regelarbetet bör framhållas, nämligen internationaliseringen. Ett EES-avtal och i förlängningen EG-medlemskap betyder grundläggande förändringar i våra svenska regler och delvis nya krav i samband med regelgivning. Redan ett EES-avtal innebär att Sverige i princip skall ansluta sig till EGs regelsystem. En följd av detta är bl.a. att svenska reglers förenlighet med våra åtaganden kommer att kunna prövas i särskild juridisk ordning. EG är en sammanslutning på rättslig grund där tvister i sista hand löses av EG-domstolen. På många områden kommer myndighetsföreskrifter att i praktiken ersättas med privaträttsliga standarder (jfr prop. 1989/90:88 s.113).

Vad gäller reglernas innehåll pågår redan ett anpassningsarbete beträffande många svenska regler som är av betydelse för företagen. Det är emellertid klart att en ny situation inträder när Sverige blir bundet i en helt ny omfattning av regler som tillkommer utanför landet.

För företagets del innebär detta att regelfloran växer och att det blir svårare både att följa reglernas framväxt och att få dem ändrade. För småföretagen kan detta betyda särskilda svårigheter som måste uppmärksammas. Å andra sidan betyder enhetliga regler och en öppen västeuro-

8.3 Småföretagens behov

Regler som styr företag skall bygga på principen om marknadsekonomi. Till grund för denna ligger vissa principer om etableringsfrihet, konkurrensfrihet och avtalsfrihet. För regler som begränsar dessa principer fordras starka skäl.

Regeringens mål är att med utgångspunkt i de nämnda principerna åstadkomma god kvalitet på de regler som berör företagen. Denna allmänna strävan kommer även småföretagen till del. Men det är regeringens mening att småföretagen måste ytterligare uppmärksammas genom att deras situation tas till utgångspunkt när regler ändras och eventuellt nya utformas.

Småföretagen speciella behov har tidigare inte i tillräcklig utsträckning beaktats. Till en del beror detta på att konsekvenserna för småföretagens del av olika regler som berör dem inte tillräckligt utretts. En åtgärd som därför omedelbart vidtas är att när regler berör småföretag konsekvenserna för dessa särskilt utreds. EGs modeller för detta bör därvid vara utgångspunkt.

Särskilda resurser kommer att avsättas inom näringsdepartementet för att följa upp de riktlinjer för regelgivningen gentemot näringslivet som här angivits och för att informera om bl.a. hur EG-rätten påverkar vår regelgivning om småföretagens situation. Arbetet bör bedrivas i samverkan med näringslivets organisationer.

En ytterligare åtgärd som nu bör vidtas gäller uppgiftslämnandet till statliga myndigheter för deras tillsynsverksamhet enligt särskilda författningar. Myndigheterna är skyldiga att samråda med Företagens Uppgiftslämnardelegation (FUD) innan företag krävs på uppgifter. Uppgiftslämnandet är förhållandevis omfattande och särskilt betungande för småföretagen. En översyn bör göras om möjligheterna att ytterligare begränsa detta. I arbetet bör bl.a. övervägas hur frekvensen, tidpunkten och formen för insamlandet skulle kunna begränsas och förändras för att underlätta för de små och medelstora företagen.

Statistikregelutredningen har i betänkandet (SOU 1990:43) Förenklade statistikreglering, lagt fram bl.a. förslag till lag om den statliga statistikframställningen. Förslaget har remissbehandlats och bereds för närvarande i regeringskansliet. I anslutning härtill avser regeringen att närmare undersöka möjligheterna att ytterligare begränsa och förenkla småföretagens uppgiftslämnande till statlig statistikproduktion. Därvid bör, genom ett uppdrag till statistiska centralbyrån, belysas vilka konsekvenserna blir av att i större utsträckning använda urvalsundersökningar i datainsamlingen för bl.a. industristatistik och annan företagsstatistik.

Regeringens bedömning

I syfte att få en väl fungerande arbetsmarknad finns det anledning att se över vissa frågor inom den arbetsrättsliga lagstiftningen. Vissa delar av arbetsrätten är av särskild vikt för småföretagen.

Direktiv ges om att i utredningsarbetet avseende den arbetsrättsliga lagstiftningen skall

- vidgad möjlighet till provanställning
- frågor avseende blockad mot företag utan anställd
- den fackliga vetorätten vid entreprenad

behandlas med förtur och avslutas hösten 1992. I utredningsarbetet skall också frågor om turordning vid uppsägning och arbetsrättsliga skadestånd ingå.

I det här sammanhanget redovisar regeringen även sina bedömningar avseende arbetsförmedlingsmonopolet och arbetslöshetsförsäkringen.

Ett förslag om avskaffande av arbetsförmedlingsmonopolet senast den 1 juli 1993 förbereds.

En utredning om obligatorisk arbetslöshetsförsäkring genomförs. Arbetet skall vara avslutat vid årsskiftet 1992/93.

Sjuklönereformens slutliga utformning övervägs.

Skälen för regeringens bedömning**9.1 Vidgad möjlighet till provanställning**

Enligt 6 § anställningsskyddslagen (1982:80) får avtal om tidsbegränsad provanställning träffas om prövotiden är högst sex månader. Syftet med denna regel är att den skall underlätta möjligheterna för arbetssökande att få anställning. Man kan genom provanställning hjälpa svaga grupper på arbetsmarknaden att få en anställning. Regeln gör det också möjligt för såväl arbetsgivaren som arbetstagarna att avgöra om en arbetstagare är lämplig för arbetet.

Parterna på arbetsmarknaden kan genom kollektivavtal som slutits eller godkänts av central arbetstagarorganisation överenskomma om kortare tid för provanställning eller annan begränsning av möjligheten till provanställning. När bestämmelsen i anställningsskyddslagen om provanställning under sex månader infördes fanns redan kollektivavtal på ett antal avtalsområden. Dessa innehöll ofta mera begränsande regler om provanställning. Därför är möjligheterna att utnyttja provanställning fortfarande begränsade på delar av arbetsmarknaden.

En förutsättning för att en provanställning verkligen skall kunna fylla en funktion är att den kan pågå under så lång tid att arbetstagaren verkligen får möjlighet att visa sin duglighet. Regeringen kommer därför att uppdra åt den arbetsrättsliga utredningen att med förtur utreda lagändringar som på

9.2 Blockad mot företag utan anställda

En arbetsrättslig fråga som enbart rör de mindre företagen är tillåtligheten av blockader mot enskilda företag utan anställda samt mot företag där endast familjemedlemmar arbetar. Under årens lopp har det i olika sammanhang rests krav på förbud mot den typen av stridsåtgärder.

Rätten att med hot om stridsåtgärd förhandla fram kollektivavtal om anställningsvillkor för arbetstagare hör till de grundläggande rättigheterna inom arbetsrätten. Den är också garanterad i ett antal internationella konventioner som Sverige ratificerat. Det kan ibland råda delade meningar i frågan om ett företag har anställda eller inte.

Med den frihet parterna på arbetsmarknaden har att bestämma vilka stridsåtgärder som i olika lägen skall tillgripas följer emellertid ett ansvar för att det ingrepp stridsåtgärden innebär står i rimlig proportion till de resultat man vill uppnå. Regeringen anser mot denna bakgrund att blockad av enmansföretag och företag i vilka endast familjemedlemmar arbetar är en orimlig åtgärd. I direktiven för den arbetsrättsliga utredningen skall ingå ett uppdrag att med förtur komma med förslag till ett förbud mot sådana blockader.

9.3 Facklig vetorätt vid entreprenad m.m.

Enligt 39-40 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet har arbetstagarorganisationerna möjlighet att hindra arbetsgivaren att anlita entreprenör i vissa fall.

För att eventuellt kunna utnyttja sin vetorätt gör de fackliga organisationerna i dag en bedömning av om entreprenören kan förväntas bryta mot lag eller avtal. Denna prövning får, enligt rättspraxis, enbart avse sådana brott som i sin tur kan påverka entreprenörens egna anställda, t.ex. brott mot MBL, kollektivavtal och reglerna om arbetsgivaravgifter.

Nuvarande regler och den tillämpning som dessa ger möjlighet till är enligt regeringens uppfattning inte rimliga. Entreprenörens eventuella överträdelser mot den egna personalen skall bevakas av dess egna fackliga organisationer och eventuella brott mot skatteregler m.m. skall självfallet beivras genom normalt rättsligt förfarande.

Regeringen anser att lagstiftningens tillämpning fått orimliga konsekvenser för många mindre företag och även kommit att utgöra en begränsning av etableringsfriheten.

Regeringen kommer att ge den arbetsrättsliga kommittén i uppdrag att utreda förutsättningarna för ett avskaffande av vetorätsreglerna i medbestämmandelagen.

Enligt 22 § anställningsskyddslagen (1982:80) skall en arbetsgivare iakttå vissa turordningsregler vid uppsägning på grund av arbetsbrist. Dessa regler kan vålla problem, särskilt i små och medelstora företag.

Vid driftsinskränkningar är det angeläget både för företaget och dess anställda att den arbetsstyrka som blir kvar får en sammansättning som gör en fortsatt effektiv verksamhet möjlig. Lagens regler innebär att det är anställningstidens längd som faller utslaget när arbetsgivaren skall besluta om vem som skall sägas upp. Reglerna är emellertid dispositiva så att arbetsgivare och arbetstagarorganisation genom kollektivavtal kan avtala om avsteg. Inom ramen för den arbetsrättsliga utredningen bör en kartläggning av praxis för avsteg från turordningsreglerna ske. Särskilt förhållandena för de mindre företagen och deras personal måste uppmärksammas. Utredningen kan därefter lägga förslag om eventuellt erforderliga förändringar utifrån det allmänna syftet att främja väl fungerande företag som kan ge anställningstrygghet.

9.5 Arbetsrättsliga skadestånd

Den arbetsrättsliga lagstiftningen är numera ett omfattande regelverk, vartill kommer den reglering som sker genom kollektivavtalen. Det är svårt att överblicka ett så omfattande regelsystem och efterleva det i alla dess detaljer. Inte minst gäller det mindre företag, som av naturliga skäl inte kan ha tillgång till en egen arbetsrättslig expertis. Skadestånd utkrävs ibland även för tämligen bagatellartade förseelser.

Skadestånd till de fackliga organisationerna vid bagatellartade brott mot vissa varsel- och underrättelseskyldigheter, som i realiteten saknar betydelse för en enskild person, kan sättas ifråga. För mindre företag kan skadestånden vara mycket stora i förhållande till företagets omsättning. Konsekvenserna av skadestandsreglerna kommer också att bli föremål för en översyn med sikte på behövliga förändringar i lagstiftningen.

I detta sammanhang bör också nämnas att regeringen avser att i särskild ordning återkomma med förslag till en väsentligt höjning av skadeståndet för deltagande i olovlig stridsåtgärd (den s.k. tvåhundra-kronorsregeln).

9.6 Arbetsförmedlingsmonopolets avskaffande

I arbetsmarknadsdepartementet förbereds ett förslag som syftar till att avskaffa det s.k. arbetsförmedlingsmonopolet senast fr.o.m. den 1 juli 1993. Privata eller andra fristående arbetsförmedlingar som komplement till den offentliga arbetsförmedlingen innebär flera fördelar. Med en större mångfald inom arbetsförmedlingsområdet skulle man åstadkomma en ökad flexibilitet och anpassningsförmåga som utgör en förutsättning för en väl fungerande arbetsmarknad.

Till grund för den svenska lagstiftningen på området ligger en ILO-konvention som i princip förbjuder privat arbetsförmedling i förvärvssyfte. Så länge Sverige är bundet till denna konvention kan inte privat arbetsförmedling tillåtas i landet. Regeringen avser därför att inom kort ta initiativ till att Sverige säger upp konventionen. En uppsägning av konventionen träder i kraft ett år efter det att uppsägningen registrerats hos ILO.

Regeringen avser vidare att snarast utarbeta direktiv till en utredning som får till uppgift att lämna förslag till en avreglering. Denna utredning skall också få till uppgift att behandla frågan om uthyrning av arbetskraft. Regeringen vill i detta sammanhang understryka att den offentliga arbetsförmedlingen även i framtiden kommer att ha en mycket viktig roll.

9.7 Arbetslöshetsförsäkring

Trots att arbetslöshetsförsäkringen i huvudsak finansieras av allmänna medel saknar en relativt stor del av arbetskraften rätt till arbetslöshetsersättning. Regeringen avser att tillsätta en utredning med uppgift att undersöka förutsättningarna för införande av en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring som medför att en större andel av arbetstagarna och företagarna än för närvarande bereds försäkringsskydd vid arbetslöshet. I dagsläget står ca 20 % av arbetskraften utanför arbetslöshetsförsäkringen. Därav är en stor andel småföretagare eller anställda i små företag. En ökad anslutning till försäkringen skulle förbättra tryggheten för dessa grupper.

9.8 Sjuklönereformen

Den 1 januari 1992 träder lagen (1991:1047) om sjuklön i kraft. De nya reglerna innebär att arbetsgivaren skall svara för utbetalning av sjuklön till sina anställda under de första 14 dagarna av en sjukperiod. För att kompensera arbetsgivarna för kostnaderna för sjuklönen har arbetsgivaravgiften till sjukförsäkringen sänkts med 1,9 procentenheter. Små företag ges möjligheter att teckna en försäkring mot onormalt höga sjuklönkostnader. De allmänna försäkringskassorna kommer att tillhandahålla en försäkring för detta ändamål.

Företagens organisationer har hävdats att den kompensation som den sänkta socialavgiften ger är alldeles för liten i förhållande till företagets ökade kostnader i samband med införandet av sjuklön. Även andra problem i samband med reformen har påtalats av småföretagen.

Sänkningen av socialavgiften till sjukförsäkringen med anledning av sjuklönereformen fastställdes av riksdagen efter förslag av regeringen (prop. 1990/91:181, SfU18, rskr. 372). I propositionen angavs att procentsatsen fastställts mot bakgrund av de dittillsvarande kostnaderna för de första 14 dagarna av en sjukperiod, sjukutvecklingen och de förändrade kompensationsnivåerna inom sjukpenningförsäkringen fr.o.m. den 1 mars 1991 - dvs. då kända förhållanden. I regeringskansliet övervägs för närvarande en ytterligare sänkning av arbetsgivaravgiften till sjukförsäkringen. Regeringen

avser att noga följa kostnadsutvecklingen vad gäller arbetsgivarnas utgifter för sjuklönen. Prop. 1991/92:51

Regeringens bedömning

Ett EES-avtal och senare medlemskap i EG ger helt nya förutsättningar för små och medelstora företag som har möjlighet att expandera internationellt.

EGs småföretagsprogram ger småföretagen möjlighet till samverkan med andra småföretag inom EG.

De regionala utvecklingsfondernas EG-insatser bör vidareutvecklas bl.a. i samverkan med NUTEK och Sveriges Exportråd.

Små teknikbaserade företag bör ges bättre möjligheter att delta i det s.k. EUREKA-samarbetet. STATT bör i ökad utsträckning arbeta med teknikuppdrag från småföretagare.

Skälen till regeringens bedömning**10.1 De Europeiska Gemenskaperna (EG)**

EGs betydelse för den svenska näringslivet - och därmed också för småföretagen - blir allt större ju närmare en EG-integration Sverige kommer. EG är den största exportmarknaden för de små familjeföretagen. Drygt 40 % av dessa företags export går till EG-länderna.

I december 1989 fattade EG-kommissionen och EFTA-länderna beslut om att inleda förhandlingar om skapandet av ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES) byggt kring visst gemensamt beslutsfattande och gemensamma institutioner. Ett EES-avtal är träffat och träder i kraft den 1 januari 1993. EES-avtalet omfattar den fria rörligheten för varor, tjänster, kapital och personer, samt angränsande politikområden, bl.a. forskning, utbildning, miljö, sociala frågor och småföretagsfrågor. Detta innebär bl.a. att Sverige skall medverka i EGs ramprogram för forskning och utveckling, i vilket småföretagen är en särskilt gynnad grupp. Vidare innebär det att svenska småföretag kommer att få del av EGs småföretagsprogram i princip på likartade villkor som EG-ländernas.

Romfördraget ger EGs beslutsfattande organ stor frihet att utforma sin politik på småföretagsområdet. Främst eftersträvas att stärka de små och medelstora företagen genom att främja de allmänna förutsättningarna för företagande. Men mot bakgrund av de ökade kraven, som skapandet av den inre marknaden skulle komma att medföra, beslutades år 1986 att utarbeta ett särskilt småföretagsprogram.

Programmet kan övergripande indelas i följande fyra områden:

- finansiering, bl.a. genom att initiera projekt och program för att påverka de finansiella aktörerna, stöda företag som har finansiella aktiviteter riktade mot småföretag samt uppmuntra kunskapsutbyte på det finansiella området
- åtgärder för att förbättra informationsflödet till företagen om de förändringarna som sker inom EG, bl.a. genom Euro Info Centre network,

utgivandet av olika publikationer, tillhandahållande av olika databaser

- åtgärder för att förebygga att nya regler uppkommer som verkar hindrande för småföretag

- åtgärder för att höja kompetens- och tekniknivån, bl.a. genom program som COMETT (Programme on cooperation between universities and industry regarding training in the field of technology) och SPRINT (Strategic Programme for Innovation and Technology Transfer).

Vidare har EG program som syftar till att öka samarbetet mellan företagen i olika länder och regioner, exempelvis BC-NET (Business Cooperation Network) och BCC, Business Cooperation Centres.

En rad olika svenska myndigheter och andra organ genomför särskilda aktiviteter med inriktning på EG-frågor. Det kan röra sig om att tillhandahålla information, främja samarbete med företag inom EG-länderna eller på annat sätt underlätta för och förbereda företagen på den integrationsprocess som pågår. I flera fall rör det sig om samarbete i någon form med olika EG-institutioner. Bland dessa organ bör särskilt nämnas de regionala utvecklingsfonderna. Utvecklingsfonderna genomför i samråd med NUTEK och Exportrådet informationsinsatser riktade till småföretagen rörande EG och dess verksamhet samt marknadsutvecklingen i EG-länderna. Rådgivningsinsatserna sker bl.a. i form av s.k. EG-konsekvensanalyser. Utvecklingsfondernas konsulter går igenom företagets verksamhet för att finna de hot och möjligheter som företaget står inför. Dessutom kan utvecklingsfonderna delfinansiera ytterligare konsultinsatser inom EG-området.

Regeringen bedömer det som värdefullt att denna verksamhet hos utvecklingsfonderna fortsätter och att den vidareutvecklas. Det bör ske i nära samverkan med bl.a. NUTEK och Sveriges exportråd.

Kommerskollegium har en informationstjänst för Europafrågor dit intresserade företag eller allmänheten kan vända sig för att få information om EG. De har bl.a. tillgång till EG-databaser och har egna experter inom olika områden.

BC-NET startades av EG-kommissionen år 1988 som en del av EGs småföretagsprogram och är ett databaserat system som gör det möjligt för företag att snabbt hitta affärskontakter inom EG-länder för olika typer av samarbete, tekniskt, kommersiellt eller finansiellt. I mars 1991 undertecknades en överenskommelse som innebär att BC-NET-systemet utvidgas till att omfatta även EFTA-länderna. Även länder som exempelvis Brasilien, Mexico, Polen och Tunisien är anslutna. NUTEK är avtalsmässigt s.k. nationell kontaktpunkt i Sverige. Fjorton regionala utvecklingsfonder, sex handelskamrar, Exportrådet och Grossistförbundet är regionala kontaktpunkter för BC-NET dit företagen kan vända sig. Dessa organ hjälper företagen mot en mindre avgift att sammanställa en s.k. matchningsprofil avseende lämplig samarbetspartner. Förfrågningarna behandlas konfidentiellt.

BC-NET är ett led i strävan att föra ut småföretagen på den europeiska marknaden, att öka konkurrenskraften genom samarbete med europeiska företag och att stärka samverkan mellan svenska och utländska rådgivningsorgan.

Euro Info Centre network (EIC) etablerades år 1987 för att ge främst små och medelstora företag tillgång till information om EG. Nätverket omfattar ungefär 200 centra. Syftet är att företagen snabbt skall kunna få aktuell information om bl.a. lagstiftning, finansieringsmöjligheter, program riktade till småföretag eller produktstandarder. EIC fungerar som ett nätverk med dels det centrala informationskontoret i Bryssel och dels de regionala EIC med speciella kunskaper om sin region. EIC är integrerade i befintliga lokala eller regionala organ som har verksamhet inriktad på att främja småföretag, exempelvis handelskamrar.

EICs uppgifter har på senare år utvidgats och de spelar idag en aktiv roll för att motivera företagen till att orientera sig i Europafrågor.

EFTA-länderna kommer inom kort att inleda särskilda förhandlingar med EG om ett deltagande i EIC.

10.2 Europeiskt utvecklingssamarbete

Sverige deltar sedan år 1986 tillsammans med 18 andra europeiska länder och EG-kommissionen i forsknings- och utvecklingssamarbetet EUREKA. Samarbetet, som huvudsakligen är inriktat på konkurrensneutralt men ändå marknadsorienterat utvecklingsarbete, syftar till att höja Europas teknologiska nivå och öka industrins internationella konkurrenskraft.

EUREKAs bärande idé är att på ett flexibelt och decentraliserat sätt få till stånd europeiskt samarbete när det gäller utveckling, spridning och implementering av marknadsorienterade projekt främst inom det högteknologiska området.

I EUREKA-programmet deltar nu ca 3000 industrier och organisationer i nära 500 projekt. Den totala omsättningen för utvecklingsprojekten uppgår till ungefär 50 miljarder kronor. 120 svenska företag deltar för närvarande i 93 projekt. Det finns 30 presumtiva nya projekt som ansökt om EUREKA-status varav 10 avser småföretag.

Stöd för deltagande i EUREKA-projekt kan svenska företag erhålla från industrifonden under vissa förhållanden. Närings- och teknikutvecklingsverket, NUTEK, kan ge förstudiebidrag och visst projektstöd.

De befintliga stödformerna har visat sig otillräckliga. Flera intressanta projekt har fallit på bristande finansiering från svensk sida. Övriga europeiska länder har vanligen avsatt särskilda medel för finansiering av denna typ av samarbetsprojekt. Finansieringen är dock vanligen maximerad till 50 % av ett företags projektandel.

Småföretagen kommer att svara för en väsentlig del av tillväxten framöver. Särskilt intressanta är i detta sammanhang de teknikbaserade småföretagen. Det är därför mycket viktigt att dessa företag ges tillräckliga möjligheter att delta i den tekniska utvecklingen.

Det kan vidare konstateras att den ökande internationaliseringen skärper konkurrensen samtidigt som marknaderna vidgas. Kraven på kunskap och kompetens ökar liksom kostnaderna för FoU-samarbete.

De stora företagen kan ofta finansiera sina andelar i ett EUREKA-samarbete. Ofta kan man också använda sig av ett befintligt internationellt

kontaktnät. De små och medelstora företagen har vanligen små resurser och möjligheterna att erhålla stöd för utvecklingsprojekt är i regel helt avgörande för om deltagande sker eller ej.

För deltagande i utvecklingsprojekt inom ramen för EUREKA bör särskilda medel avsättas. Den närmare inriktningen av denna verksamhet kommer regeringen att redovisa i 1992 års budgetproposition.

10.3 Stiftelsen Sveriges teknisk-vetenskapliga attachéverksamhet

Med utlandskontor på tolv platser i världen har Stiftelsen Sveriges teknisk-vetenskapliga attachéverksamhet (STATT) till uppgift att främja Sveriges tekniskt industriella och därmed samhälleliga utveckling, dels genom att rapportera om tekniska nyheter och trender, dels genom att utföra uppdrag.

STATTs uppdragsverksamhet har på senare år kommit att alltmer inriktas mot stora uppdrag för de stora företagen. Orsaken är ofta bristande lönsamhet vid små uppdrag för små och medelstora företag.

STATT har ej haft som uttalat delmål att verka för att utveckla de små och medelstora företagen. Många andra statligt finansierade organ har däremot haft just dessa företags utveckling som uttalat delmål.

STATT har bl.a. av dessa skäl saknat naturlig delaktighet i olika åtgärder som staten tidigare kunnat rikta mot denna målgrupp. STATTs resurser och kompetens har i den meningen ej varit tillräckligt lättillgängliga.

Regeringen har för avsikt att genom omprioriteringar avsätta särskilda resurser så att STATT försöksvis kan utveckla sin verksamhet i Sverige på sådant sätt att småföretagen kan dra bättre nytta av STATTs befintliga resurser utomlands, främst i Västeuropa.

10.4 Östeuropa

Utvecklingen av näringslivet i Central- och Östeuropa kännetecknas av den snabba utvecklingen av småföretag i olika former och deras betydelse i omvandlingsprocessen. Svenska företag har en framträdande plats som investerare i såväl Polen som Ungern. Antalet joint-ventures med företag i dessa länder har ökat snabbt under senare år. I framför allt Polen noteras ett stort antal gemensamägda småföretag.

När det gäller småföretagsutvecklingen i Estland, Lettland och Litauen innebär självständigheten att en helt ny fas inleds i dessa länder. Fram till självständigheten har möjligheterna att bilda privata småföretag varit begränsade. För att kunna genomföra en genomgripande förändring i industristrukturen krävs att det starka beroendet av sovjetisk industri upphör.

Regeringen har ställt sammanlagt 3,5 milj. kr. till NUTEKs förfogande (dåvarande SIND) för budgetåren 1990/91 och 1991/92 för att främja småföretagsutveckling och kunskaper om marknadsekonomins förutsättningar i de baltiska staterna, framför allt Estland. Verket har översatt och

anpassat utbildningspaket, arrangerat kurser och konferenser, genomfört delegationsresor samt finansierat experthjälp. Vidare har beredningen för internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete (BITS) anlitat NUTEK för vissa aktiviteter. Även andra organ som exempelvis de regionala utvecklingsfonderna, Sveriges exportråd, Sveriges turistråd och Ingenjörsvetenskapsakademien har aktiviteter riktade mot de baltiska staterna.

Regeringen menar att Sverige även i fortsättningen bör verka för en så snabb omställning och utveckling av näringslivet i de baltiska staterna som möjligt. Samarbetet och det ekonomiska utbytet bör fördjupas. Härvid bör även småföretagen utveckla vissa kontakter med Östeuropa, främst Baltikum.

Regeringens bedömning

Näringspolitiska organ på central och regional nivå bör i samverkan med bl.a. kommunerna, företagens organisationer, banker m.fl. bedriva ett intensivt arbete med rådgivning och utbildning riktat till företagsetablerare.

Patent- och registreringsverket (PRV) bör utses till huvudman och ges totalt ansvar för verksamheten med registrering av handelsbolag och ekonomiska föreningar. Ett rikstäckande, enhetligt och med PRVs aktiebolagsregister samordnat register över handelsbolag och ekonomiska föreningar införs successivt från mitten av år 1993 till slutet av år 1995.

PRVs verksamhet med handels- och föreningsregistren skall finansieras via avgifter, som PRV uppbär. Avgifterna skall täcka kostnaderna för verksamheten.

PRV skall ansvara för att nyföretagare fortsättningsvis får god information och service vid kontakter med handelsbolags- och föreningsregistren.

Skälen för regeringens bedömning

11.1 Information och rådgivning

NUTEK har i en rapport (B1991:4) Att skapa livskraft - förslag för ett starkt nyföretagande, bl.a. redogjort för de insatser som görs för nyföretagande i Sverige och i vissa europeiska länder samt kommit med vissa förslag. I Sverige finns ungefär 530 offentliga och privata organ på central, regional eller lokal nivå som har verksamhet riktad mot nyföretagare. Ca 80 % av dessa ger rådgivning i någon form. Rådgivningen sker på olika sätt och kompletteras med skriftlig information. De viktigaste bland dessa organ är utvecklingsfonder, kommunernas näringslivssekretariat, Jobs & Society och högskolornas kontaktsekretariat. Även banker deltar i denna verksamhet. För kooperativ verksamhet finns särskilda kooperativa utvecklingscentra. Rådgivningen är kostnadsfri i de flesta fall. NUTEK uppskattar att ungefär 20 % av nyföretagarna har anlitat något av dessa organ.

Utvecklingsfonderna har en betydelsefull uppgift som förmedlare av rådgivning och utbildning till nya företag. Enligt regeringens mening bör de näringspolitiska organen på central och regional nivå i samverkan med bl.a. kommunerna, företagens organisationer, banker m.fl. bedriva ett intensivt arbete med rådgivning och utbildning riktad till personer som avser att starta ett eget företag.

Många av de organ som arbetar med nyföretaganderådgivning verkar inom samma geografiska område. Samverkan mellan dessa organ är ofta bristfällig. Samtidigt är de enskilda organens resurser små och deras

funktion blir därför otydlig för målgruppen. En ökad samverkan skulle innebära att resurserna används mer effektivt och insatserna når ut bättre. Sådan samverkan bör initieras på regional och lokal nivå.

Intresset bland kvinnor i alla åldrar för att starta och driva företag har ökat de senaste åren. Enligt statistik från SCB drevs 19 % av företagen som startades år 1990 av kvinnor. 1989 var motsvarande andel 15 %. Intresset hos kvinnliga gymnasie studerande är större än hos manliga studerande, visar försök på ekonomisk linje som gjorts i samarbete med Ung Företagsamhet. De studerande har fått driva företag i ett år. 60 % av dessa företag har drivits av kvinnliga studerande. Den offentliga sektorn står inför en omfattande reformering som kommer att innebära att bl.a. verksamheter med serviceinriktning kommer att kunna drivas i privat regi. Den offentliga sektorn har till övervägande del kvinnliga anställda. En viktig målgrupp för information och rådgivning blir därför de kvinnor inom offentlig sektor som vill starta eget företag.

Särskilda insatser för att främja kvinnliga företagare görs av de regionala utvecklingsfonderna. På initiativ av riksdagen (NU 1984/85:23 rskr. 242) har regeringen tillsammans med Landstingsförbundet verkat för att varje fond skall utse en person, en s.k. jämställdhetsansvarig, som skall arbeta med frågor som rör kvinnliga företagare. Flera utvecklingsfonder har aktiviteter som riktar sig till kvinnor. Verksamheten har inriktat sig på utbildning, bl.a. starta-eget-kurser, rådgivning, bildandet av nätverk samt gemensamma marknadsföringsaktiviteter. Erfarenheter visar att behovet och intresset för dessa aktiviteter är stort.

Regeringen har beviljat särskilda medel till ett treårigt projekt på NUTEK som syftar till att öka kunskapen om kvinnliga företagare. Projektet upphör i och med budgetåret 1991/92. Det är regeringens mening att arbetet med kvinnliga företagare i fortsättningen skall ingå som en naturlig del av NUTEKs nyföretagarverksamhet. Regeringen avser att inom kort ge NUTEK i uppdrag att utreda kvinnliga företagares situation, främst i de regionalpolitiskt prioriterade områdena. Vidare anser regeringen att det är av stor vikt att utvecklingsfonderna och andra organ som tillhandahåller information till nyföretagare uppmärksammar kvinnliga företagares särskilda behov samt de grupper av potentiella kvinnliga företagare som finns främst inom offentlig sektor.

11.2 Effektivare system för firmaregistring

I handelsregistret registreras handelsbolag, enkla bolag, enskilda näringsidkare samt ideella föreningar och stiftelser som idkar näring. I föreningsregistret registreras ekonomiska föreningar, bostadsrättsföreningar, sambruksföreningar och bostadsföreningar enligt äldre lag. Registren, som är länsvisa, förs av länsstyrelsen i respektive län. Trots en kraftig produktivitetssökning under 1980-talet har flera länsstyrelser i dag svårt att tillfredsställa företagens och föreningarnas behov av service i samband med registrering av företag m.m. På några länsstyrelser drivs verksamheten med handelsbolags- och föreningsregistren med otillräckliga resurser i förhållande

till ärendevolymen. Nyföretagare som vill registrera sin firma kan få vänta så länge som fyra månader hos vissa länsstyrelser.

Med nuvarande regler får registren inte föras i ADB-form. Ett fåtal av länsstyrelserna har arbetsregister i ett ADB-system, men från detta måste man sedan ta ut ett rättsbärande pappersregister. Att registren inte förs i ADB-form medför problem med registerhanteringen och svårigheter att söka information. Behovet av information kan inte alltid tillgodoses bl.a. just på grund av att registrens uppbyggnad gör det omöjligt att söka all den information som företagare vill ha.

I april 1990 gav regeringen statskontoret i uppdrag att överväga och föreslå förändringar av länsstyrelsernas verksamhet med registrering av handelsbolag och ekonomiska föreningar.

I uppdraget ingick att statskontoret även skulle lämna förslag till åtgärder i fråga om informationsinsatser till nyföretagare.

I 1991 års kompletteringsproposition (prop. 1990/91:150, bil. II:12) anmäldes att effektivitetsförbättringar i registerverksamheten kan påräknas med anledning av förslag från statskontoret.

Statskontorets förslag

Statskontoret föreslår att verksamheten med registrering av handelsbolag och föreningar på längre sikt utvecklas så att en samlad och samordnad firmaaregistrering kan uppnås. Förutsättningar för detta är, enligt statskontoret, att PRV utses som ny huvudman i stället för länsstyrelsernas organisationsnämnd och att ett enhetligt rikstäckande ADB-stöd införs. Enligt statskontoret bör PRV tillträda sitt huvudmannaskap den 1 juli 1992.

Nuvarande handels- och föreningsregister skall föras i form av registerblanketter. Statskontoret föreslår att berörda förordningar ändras så att registret får föras med hjälp av automatisk databehandling.

Statskontoret föreslår att ansvaret för den länsvisa verksamheten bibehålls på länsstyrelserna. Nuvarande ärendebalanser bör arbetas bort, vilket i flera av fallen, enligt statskontoret, endast kan ske genom att anställa extra personal.

Statskontoret föreslår vidare att verksamheten från den 1 juli 1992 finansieras direkt via de avgifter som de registrerade betalar. PRV föreslås få ett 1000-kronorsanslag och rätt att uppbära samtliga avgifter för verksamheten. PRV föreslås sedan ersätta länsstyrelserna för deras kostnader enligt en överenskommen taxa.

Statskontoret räknar med att de föreslagna investeringarna i ett rikstäckande, enhetligt och med aktiebolagsregistret samordnat ADB-register skall leda till sådana effektivitetsvinster att investeringarna blir självfinansierande.

Vad gäller informationen till nyföretagare föreslår statskontoret att SIND (numera NUTEK) utarbetar ett häfte om vart man skall vända sig som nyföretagare. Statskontoret föreslår vidare att NUTEKs projekt med en samarbetsmodell mellan berörda länsorganisationer kompletteras med en särskild delstudie om informationsfrågor. NUTEK skulle därvid särskilt

beakta den information som riktar sig till nyföretagargruppen.

Statskontorets förslag har remissbehandlats.

Prop. 1991/92:51

Remissinstanserna

Flertalet remissinstanser, däribland PRV, tillstyrker förslaget att PRV blir huvudman för verksamheten. Däremot anser flera av instanserna att ansvarsfördelningen mellan PRV och länsstyrelserna blir oklar med utredningens förslag. I stället bör PRV ges ett samlat myndighetsansvar för verksamheten.

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget att ett enhetligt och rikstäckande ADB-system baserat på PRVs system för aktiebolagsregistreringen införs. Företagens Uppgiftslämnardelegation framhåller att insynsfrågorna måste klargöras och registrets ändamål, innehåll och krav på uppgiftslämnarna nogt måste avvägas. Ett antal av remissinstanserna avstyrker förslaget och förordar i stället det ADB-system som LänsData AB utvecklat.

De remissinstanser som yttrat sig över frågan om avgifter tillstyrker att verksamheten finansieras via avgifter enligt självkostnadsprincipen. Alla länsstyrelser som yttrat sig anser att avgifterna skall betalas dirket till länsstyrelserna och inte till PRV.

Flera av remissinstanserna instämmer i utredningens förslag att en enda myndighet, t.ex. NUTEK, har det övergripande samordningsansvaret för all information till företagarna. Riksskatteverket och Företagens Uppgiftslämnardelegation menar däremot att ansvaret för information angående handelsbolagsregistret bör ligga på den myndighet som ansvarar för registret.

Regeringen

Handelsregistren fungerar i dag mycket olika och på många håll är förhållandena otillfredsställande. Detta gäller rutiner, personella resurser, servicegrad, ärendebalanser, arbetsorganisation, information och ADB-hantering. Vid vissa handelsregister är handläggningstiderna så långa att inaktuella uppgifter lämnas ut exempelvis om vem som är delägare i ett handelsbolag. Den uppgiftslämnande myndighetens servicegrad är viktig. Stor vikt måste läggas vid att åstadkomma en rationell handläggningsordning och därigenom nedbringa ärendebalanserna.

Statskontorets förslag att utveckla verksamheten till en samlad och samordnad firmaregistrering tillgodoser enligt regeringens mening i huvudsak de krav på en rationell handläggningsordning som allmänheten kan ställa. Vid PRVs bolagsavdelning finns idag ett modernt och väl utvecklat datasystem för registrering av och information om de svenska aktiebolagen. Ett ändamålsenligt datasystem är en förutsättning för en samordnad företagsregistrering i Sverige. PRVs datasystem kan enkelt anpassas till registrering av handelsbolag och föreningar. PRV är därför tekniskt väl rustat att

som ny huvudman svara för också handels- och föreningsregistren. Även när det gäller juridisk kompetens och administrativ effektivitet har PRV goda förutsättningar att ombesörja denna uppgift. Bolagsavdelningens handläggningstider har väsentligt förkortats under senare år och motsvarar i dag näringslivets krav.

Statskontoret föreslår att PRV blir ny huvudman, medan det operativa ansvaret och arbetet ligger kvar på länsstyrelserna. Om utredningförslaget genomförs finns det risk att ansvarsfördelningen mellan PRV och länsstyrelserna blir oklar. Därmed kan, enligt regeringens mening, driften i det nya systemet bli orationell och de förbättringar kring registreringen av handelsbolag som krävs, utebli. Det finns inte heller enligt regeringens mening sådana kopplingar mellan handelsregisterverksamheten och länsstyrelsernas huvudsakliga verksamhet, att en fortsatt anknytning till länsstyrelserna är befogad. PRV bör därför utses till huvudman och ges det totala ansvaret för verksamheten med registrering av handelsbolag och ekonomiska föreningar. Statskontoret har med ekonomiska kalkyler visat att dess organisationsförslag innebär en rationalisering av verksamheten. Enligt regeringens mening bör förslaget att PRV utses både till huvudman och samtidigt ges det totala ansvaret för verksamheten innebära ytterligare effektiviseringsvinster. Länsstyrelsernas ansvar för verksamheten kommer därmed att upphöra.

Tidpunkten för övergången av huvudmannskapet bör sättas till den 1 januari 1993 för att ge länsstyrelserna tillräckligt med tid att gallra sina register och att överföra uppgifterna till sådana databärare, att konvertering till det enhetliga ADB-registret hos PRV kan ske maskinellt. Det bör vara möjligt för PRV att utveckla datarutinerna fram till den 1 juli 1993 och därefter starta inläggningen av registerinnehållet län för län.

Statskontorets förslag att ändra finansieringssättet så att PRV får sina kostnader täckta direkt av avgifter tillfredsställer enligt regeringens mening kravet på ett ändamålsenligt system för en kundstyrd verksamhet. PRVs övriga verksamhet är efterfrågestyrd på samma sätt och helt avgiftsfinansierad. Avgifterna beslutas till vissa delar av regeringen och skall täcka kostnaderna för verksamheten. Det förhållandet har tvingat PRV att effektivisera sin verksamhet, så att kostnadstäckning verkligen kan uppnås. Samma förhållande bör gälla även för verksamheten med registrering av handelsbolag.

Enligt statskontoret är nuvarande avgifter för länsstyrelsernas registrering, som varit oförändrad i tio år, så lågt satta att verksamheten går med förlust. Regeringen kommer att överväga om avgifterna skall höjas, när PRV har gjort en ekonomisk kalkyl för verksamheten.

En aspekt att ta särskild hänsyn till är den roll som de nuvarande handelsregistren spelar som förmedlare av information till personer som avser att starta företag. Det är ett samhällligt intresse att den som vill starta ett företag eller ändra associationsform får tillräcklig information om de förpliktelser som företagandet innebär och om de rättsverkningar som är knutna till valet av en viss associationsform. Detta kan i förlängningen bidra till samhällsekonomiska vinster på så sätt att antalet misslyckade företagsstarter kan minska. Enligt regeringens mening är det därför av stor

vikt att nyföretagare har fortsatt tillgång till information och service även på regional nivå. PRV får huvudansvaret för att nyföretagare på ett enkelt sätt får tillgång till relevant och aktuell information om registreringsförfarandet vid kontakter med handelsbolagsregistret. NUTEK och de näringspolitiska organen på regional nivå bör däremot stå för den mer utförliga informationen och rådgivningen i samband med etablering av företag, i enlighet med vad som tidigare anförts.

Det nyss redovisade anger den principiella inriktningen av ett system för en samlad registrering av handelsbolag och ekonomiska föreningar. Det är angeläget att i det nya systemet ta till vara alla möjligheter att förbättra tillgängligheten till registren för företag och allmänhet. Regeringen avser därför att ge PRV i uppdrag att mot bakgrund av statskontorets rapport (1991:11) genomföra visst kompletterande utredningsarbete avseende bl.a. möjligheterna att låta t.ex. banker, revisionsbolag, utvecklingsfonder och andra, som är naturliga lokala kontaktpunkter för nyföretagarna, via egna terminaler överföra registreringsunderlag till PRV och som där läggs till grund för en registreringsprövning.

Regeringen föreslår

dels 1. att riksdagen antar förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10),

dels att riksdagen godkänner

2. de ändrade riktlinjer för de regionala utvecklingsfondernas och Stiftelsen Norrlandsfondens finansieringsverksamhet som regeringen förordar (avsnitt 7),
3. de ändrade riktlinjer för ägandet av de regionala riskkapitalbolagen som regeringen förordar (avsnitt 7).

Förslag till

Lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10);

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 5 § plan- och bygglagen (1987:10)¹ skall ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.
5 §

Vid prövning av frågor enligt denna lag skall både allmänna och enskilda intressen beaktas, om inte annat är föreskrivet.

Vid prövning av frågor enligt denna lag skall både allmänna och enskilda intressen beaktas, om inte annat är föreskrivet.
Näringsfrihet och en effektiv konkurrens skall främjas.

Denna lag träder i kraft den 1 februari 1992.

¹Lagen omtryckt 1987:246.

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden B. Westerberg, Friggebo, Johansson, Laurén, Hörnlund, Olsson, Svensson, af Ugglas, Dinkelspiel, Thurdin, Hellsvik, Wibble, Björck, Davidson, Könberg, Odell, Lundgren, Unckel, P. Westerberg, Ask

Statsråden P. Westerberg, Laurén, Hörnlund, Thurdin och Könberg anmäler frågor om *en ny småföretagspolitik*.

Regeringen beslutar att genom proposition lämna förslag till riksdagen om en ny småföretagspolitik i enlighet med bilagan till detta protokoll.

Propositionen har i huvudsak utarbetats inom näringsdepartementet. Nedanstående avsnitt har dock utarbetats inom regeringskansliet enligt följande:

Avsnitt 4	Justitiedepartementet
Avsnitt 5.2	Bostadsdepartementet
Avsnitt 9.1-9.7	Arbetsmarknadsdepartementet
Avsnitt 9.8	Socialdepartementet

Ur protokollet:
Eva Dybeck

Innehåll

Propositionens huvudsakliga innehåll	1
1 Sammanfattning	2
1.1 Inledning	2
1.2 Förbättrad rättssäkerhet	2
1.3 Effektivare konkurrens	2
1.4 Sänkt skattetryck	3
1.5 Effektivare riskkapitalmarknad	3
1.6 Regelreformer	4
1.7 Arbetsrätt och arbetsmarknad	4
1.8 Nyetablering och Europakontakter	4
2 Ekonomisk-politiska förutsättningar m.m.	5
2.1 Inledning	5
2.2 Tillväxtpolitiken	5
2.3 Stabiliseringspolitiken	6
2.4 Småföretagssektorns betydelse	7
3 En ny småföretagspolitik	9
3.1 Inledning	9
3.2 En fri ekonomi	11
3.3 Sänkt skattetryck	12
3.4 Riskkapitalförsörjning	12
3.5 Arbetsmarknad	13
3.6 Europafrågor	13
3.7 Regional utveckling	14
3.8 Forskning och utveckling	14
3.9 Infrastruktur	14
4 Äganderätt och näringsfrihet	15
5 Effektivare konkurrens	17
5.1 Skärpt konkurrenspolitik	17
5.2 Plan- och bygglagen	19
6 Skattefrågor	22

7	Effektivare riskkapitalmarknad	24
7.1	Behovet av förändring	24
7.2	De regionala riskkapitalbolagen och Småföretagsfonden	25
7.3	Utvecklingsfondernas och Norrlandsfondens finansieringsverksamhet	27
8	Regelreformer	29
8.1	Behov av god regelkvalitet	29
8.2	Internationaliseringen och de svenska reglerna	30
8.3	Småföretagens behov	31
9	Arbetsmarknadsfrågor	32
9.1	Vidgad möjlighet till provanställning	32
9.2	Blockad mot företag utan anställda	33
9.3	Facklig vetorätt vid entreprenad m.m.	33
9.4	Turordning vid uppsägning	34
9.5	Arbetsrättsliga skadestånd	34
9.6	Arbetsförmedlingsmonopolets avskaffande	34
9.7	Arbetslöshetsförsäkring	35
9.8	Sjuklönereformen	35
10	Europafrågor	37
10.1	De Europeiska Gemenskaperna (EG)	37
10.2	Europeiskt utvecklingsamarbete	39
10.3	Stiftelsen Sveriges teknisk-vetenskapliga attachéverksamhet	40
10.4	Östeuropa	40
11	Främjande av nyetableringar	42
11.1	Information och rådgivning	42
11.2	Effektivare system för firmaregistrering	43
12	Ärendet till riksdagen	48
	Propositionens lagförslag	49
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde	50