

Deres ref.
17/736 PF

Vår ref.
17/00238

Dato
30.01.2018

Høring – forslag til endring av bokføringsforskriften om bruk av arbeidsplan som alternativ til personalliste

Ansvarlig myndighet: Finansdepartementet

Regelrådets vurdering: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet.**

Regelrådet skal granske utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivet. Regelrådets rolle er å ta stilling til om konsekvensutredningene tilfredsstillende de kravene som utredningsinstruksen stiller, og om konsekvensene for næringslivet har blitt tilstrekkelig kartlagt. Regelrådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Regelrådets konklusjon om forslaget

Regelrådets vurdering er at konsekvensutredningen ikke tilfredsstillende de kravene i utredningsinstruksens punkt 2-1 og 2-2.

Beslutningsgrunnlaget er svekket av en manglende beskrivelse av problemets omfang, manglende utredning av alternativer og manglende beskrivelse av tiltakets eventuelle virkninger. Ved fjerning av regelverk som i utgangspunktet skal være forenklede, må det være godt dokumentert at ikke bedre forståelse og etterlevelse av gjeldende regelverk kan oppnås på annen måte. Regelrådet vurderer derfor at det anbefalte tiltaket ikke er tilstrekkelig utredet og begrunnet.

Regelrådet mener at departementet bør styrke sitt beslutningsgrunnlag før en endelig avgjørelse tas i saken.

1. Beskrivelse av forslaget og dets formål

Arbeids- og sosialdepartementet har bedt Finansdepartementet om å vurdere å endre bokføringsforskriften §8-5-6 sjette ledd, slik at henvisningen til arbeidsmiljøloven tas ut. Bakgrunnen for denne anmodningen er Arbeidstilsynets erfaringer fra tilsyn i overnatting- og serveringsbransjen. Arbeidstilsynet skriver at «denne henvisningen til arbeidsmiljøloven er uheldig ettersom tilsynserfaringer viser at mange arbeidsgivere på grunn av henvisningen feilaktig legger til grunn at personallister som oppdateres fortløpende også oppfyller plikten til å utarbeide arbeidsplan etter

arbeidsmiljøloven. Disse arbeidsgiverne oppfyller derfor ikke arbeidsmiljølovens krav om utarbeidelse av arbeidsplan».

Tilsvarende viser erfaringer Finansdepartementet har innhentet fra Skattedirektoratet at ikke alle arbeidsgivere som benytter arbeidsplan som alternativ til personalliste oppfyller kravene i bokføringsforskriften til føring av personalliste. Bransjene som i henhold til bokføringsforskriften må føre løpende oppdaterte personallister er serveringssteder, frisører og skjønnhetspleiere samt bilverksteder og bilpleiebransjen.

På bakgrunn av dette har Finansdepartementet foreslått at bokføringsforskriften § 8-5-6 sjette ledd oppheves og at arbeidsplan etter arbeidsmiljøloven §10-3 ikke kan benyttes som et alternativ til personalliste.

2. Departementets vurdering av konsekvensene for næringslivet

Departementet vurderer at ved å fjerne henvisningen til arbeidsmiljøloven § 10-3 i bokføringsforskriften blir kravene til føring av personalliste enklere å forstå for de bokføringspliktige og enklere å kontrollere for myndighetene. Det argumenteres med at risikoen for gebyr for bokføringspliktige som ikke har klart å tilpasse arbeidsplanene til å tilfredsstillere kravene til personalliste reduseres.

Konsekvensen for de bokføringspliktige med å fjerne muligheten for å benytte arbeidsplan som alternativ til personalliste, er at for de som har benyttet seg av denne muligheten må alle ansatte skrives inn i personallisten i umiddelbar tilknytning til at arbeidet påbegynnes og avsluttes. For de virksomheter som har elektroniske løsninger som tilfredsstillere kravene til både arbeidsplan etter arbeidsmiljøloven og personalliste etter bokføringsforskriften, vil daglig føring være et tilleggskrav. Departementet oppgir at de ikke har mottatt signaler på at det er mange virksomheter som har innrettet seg på denne måten. Det antas også at noen virksomheter har elektroniske løsninger for at de ansatte kan skrive seg inn og ut hver dag. Departementet mener derfor at ulempen dette kan medføre for noen oppveies av et klarere regelverk som gjør at flere innretter seg etter regelverket og på den måten unngår overtredelsesgebyr. Det vises også til at Skatteetaten tilbyr gratis manuelle personallistebøker som kan benyttes til registreringen.

3. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen

Regelrådet viser til Prop. 141 L (2011-2012) som viser til at intensjonen med å tillate bruk av arbeidsplan som et alternativ til personalliste var å «begrense byrdene» dersom arbeidsplanene tilfredsstillere kravene etter personalliste. Forslaget om å fjerne denne muligheten begrunnes med hensynet til de virksomheter som ikke har etterlevd gjeldende regelverk på en riktig måte. Regelrådet mener at ved fjerning av tiltak som i utgangspunktet er ment å være forenklende, så må det være godt dokumentert at ikke bedre forståelse og etterlevelse av gjeldende regelverk kan oppnås på annen måte.

4. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen

4.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt jf. utredningsinstruksen 2-1?

Utredningsinstruksens punkt 2-1 angir hvilke minimumskrav som skal stilles til utredningen. Disse seks spørsmålene skal alltid besvares i enhver utredning.

4.1.1 *Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?*

Departementet vurderer at erfaringene fra Arbeidstilsynet og Skatteetaten har vist at de bokføringspliktige som benytter arbeidsplaner som personalliste har problemer med å innrette seg slik at de klarer å etterleve begge regelverkene. De redegjør for at kravene til en arbeidsplan etter arbeidsmiljøloven og personallister etter bokføringsforskriften er avvikende og at erfaringene fra Arbeidstilsynet og Skatteetaten har vist at bruk av arbeidsplan som et alternativ til personalliste i praksis ikke har vært lett å gjennomføre.

Det er ikke oppgitt i høringsnotatet hvor stort omfang det er av aktører som har benyttet muligheten til kombinerte arbeidsplaner og personallister og som ikke har oppfylt kravene etter enten arbeidsmiljøloven eller bokføringsforskriften.

Regelrådet vurderer at departementet har omtalt formålet med tiltaket, men at det mangler beskrivelse av omfanget av problemet. Problembeskrivelsen burde inkludert et estimat av antall virksomheter som ikke klarer å følge det eksisterende regelverket, og om det er systematiske forskjeller mellom de ulike bransjene som omfattes. Dette ville bedret grunnlaget for å vurdere både om tiltak er nødvendig og hvilke alternative tiltak som er relevante. Tatt i betraktning Arbeidstilsynets tilsynsarbeid, antas det at slik informasjon er lett tilgjengelig og burde vært inkludert i høringsnotatet.

4.1.2 *Hvilke tiltak er relevante?*

Departementet har ikke vurdert om tiltak for å sikre bedre etterlevelse av det gjeldende regelverket kunne vært et alternativ til å fjerne muligheten til å benytte arbeidsplan som alternativ til personalliste. Det kunne for eksempel vært naturlig å drøfte om bedre informasjon og veiledning om gjeldende regelverk kunne vært et relevant tiltak.

Regelrådet vurderer at departementet ikke i tilstrekkelig grad har utredet alternative tiltak.

4.1.3 *Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?*

Regelrådet vurderer at utredningen ikke reiser slike prinsipielle spørsmål som følger av utredningsinstruksens definisjon av begrepet.

4.1.4 *Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de og hvem blir berørt?*

Departementet skriver i høringsnotatet at ved å fjerne henvisningen til arbeidsmiljøloven §10-3 blir kravene til føring av personalliste enklere å forstå for de bokføringspliktige og enklere å kontrollere for myndighetene. De fremhever også at endringen kan føre til lettelse for næringslivet, ved at virksomheter som har vanskeligheter med å etterleve regelverket får redusert risiko for å måtte betale overtredelsesgebyrer. Det oppgis ikke antall avdekte overtredelser eller antall overtredelsesgebyrer som er blitt gitt.

Departementet skriver at for de virksomheter som i dag benytter løsninger som tilfredsstillende kravene til både arbeidsplan etter arbeidsmiljøloven og personalliste etter bokføringsforskriften, vil det være et tilleggskrav med daglig føring i umiddelbar tilknytning til at arbeidet påbegynnes og avsluttes. Det oppgis imidlertid ikke anslag for antall virksomheter dette gjelder eller kostnader det må forventes at dette tilleggskravet vil innebære for virksomhetene.

Regelrådet vurderer at departementets utredning av de positive og negative virkningene av tiltaket er mangelfull.

4.1.5 *Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?*

Departementet foreslår å fjerne muligheten for å benytte arbeidsplan som alternativ til personalliste.

Begrunnelsen for anbefalingen er svekket av manglende beskrivelse av problemets omfang, og manglende utredning av alternative tiltak. Regelrådet vurderer at beslutningsgrunnlaget for det anbefalte tiltaket ikke er tilstrekkelig.

4.1.6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Departementet har ikke vurdert forutsetningene for en vellykket gjennomføring av det anbefalte tiltaket. Det er for eksempel ikke diskutert om det forventes at det foreslåtte tiltaket alene vil være tilstrekkelig til å bedre etterlevelse av regelverkene for arbeidsplaner og personalliste eller om supplerende tiltak (for eksempel informasjon, veiledning, vurdering av digitaliseringsmuligheter) er en forutsetning for måloppnåelsen.

5. Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen 2-2?

Utredningsinstruksen angir tre aktuelle analysenivåer; minimumsspørsmål, forenklet analyse og samfunnsøkonomisk analyse. Omfanget av forslaget virkninger, og det at tiltaket trolig berører få aktører, tilsier at tilstrekkelig analysenivå trolig er minimumsanalyse. Utredningen har imidlertid ikke tilstrekkelig svart på minimumskravene i utredningsinstruksen, etter Regelrådets vurdering.

6. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

Det ligger ikke i høringsnotatet en særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter, enda forslaget må antas å berøre bransjer med en stor andel små og mellomstore aktører. Dette er virksomheter med generelt liten administrativ kapasitet.

7. Er det nye eller endrede regelverket utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Begrunnelsen i Prop. 141 L (2011-2012) for å tillate arbeidsplaner som et alternativ til personalliste var å begrense byrder for næringslivet. Det må antas at det minst byrdefulle for næringslivet er å beholde denne muligheten, betinget på at ordningen fungerer.

Det er positivt at etterlevelsen av gjeldende rett har blitt vurdert og at tiltak foreslås dersom det er klart at dagens regelverk ikke etterleves. Likevel, uten en bedre beskrivelse av omfanget av problemet som tiltaket skal løse, samt alternativer til dette tiltaket og virkninger, mener Regelrådet at høringsnotatet ikke tydeliggjør at det anbefalte tiltaket oppnår målet til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Departementet burde vurdere tiltak som adresser problemet som bruken av arbeidsplan som alternativ til personalliste var ment å løse, jf. Prop. 141 L (2011-2012), og sikre at virksomheter enkelt kan forstå og etterleve regelverket. Dette ville omfatte å se på mulige digitale løsninger for å registrere nødvendig informasjon, eventuelt sikre ytterligere samordning av arbeidsplan og personalliste, i tillegg til å vurdere type informasjon som skal ligge i arbeidsplan og personalliste.

8. Samlet vurdering

Regelrådets vurdering er at konsekvensutredningen ikke tilfredsstillende kravene i utredningsinstruksens punkt 2-1 og 2-2.

Beslutningsgrunnlaget er svekket av en manglende beskrivelse av problemets omfang, manglende utredning av alternativer og manglende beskrivelse av tiltakets eventuelle virkninger. Ved fjerning av regelverk som i utgangspunktet skal være forenklende, må det være godt dokumentert at ikke bedre forståelse og etterlevelse av gjeldende regelverk kan oppnås på annen måte. Regelrådet vurderer derfor at det anbefalte tiltaket ikke er tilstrekkelig utredet og begrunnet.

Regelrådet mener at departementet bør styrke sitt beslutningsgrunnlag før en endelig avgjørelse tas i saken.

Med hilsen

Sandra Riise
Leder
Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer