



Finansdepartementet  
Postboks 8008 Dep  
0030 OSLO

**VÅR REFERANSE**  
18/6279

**DERES REFERANSE**  
18/2393

**DATO**  
19.10.2018

## Høringsuttalelse - NOU 2018: 9- Regnskapsførerloven

Det vises til revisor- og regnskapsførerutvalgets utredning til Finansdepartementet 1. juni 2018, som er sendt på høring med frist 20. oktober 2018.

Finanstilsynets kommentarer gjelder i hovedsak de delene av lovforslaget der Finanstilsynet har et annet syn enn utvalgets flertall.

Finanstilsynet har fulgt lovutkastets rekkefølge i kommentarene.

### Til § 1-1 Virkeområde

Utvalgsflertallet har foreslått at midler som regnskapsforetak oppbevarer for oppdragsgivere ikke skal være regulert av loven. Utvalgets forslag innebærer at oppbevaring av klientmidler er en virksomhet som faller utenfor regnskapsførerreglene, og derfor heller ikke skal være underlagt tilsyn. Utvalgets mindretall mener at loven skal gjelde også når regnskapsforetak, i tilknytning til et regnskapsføreroppdrag, oppbevarer oppdragsgivers midler på regnskapsforetakets konto. Mindretallet har foreslått en hjemmel for Finansdepartementet til å fastsette nærmere regler i forskrift.

Så lenge det ikke er et forbud mot at regnskapsforetak oppbevarer klientmidler, mener Finanstilsynet at forholdet må være regulert av regnskapsførerloven. Selv om oppdragsgiverne er næringsdrivende, er det mange enkeltpersonforetak og små aksjeselskaper som benytter seg av regnskapsførere. Disse vil ikke alltid ha den profesjonalitet og oppmerksomhet som er nødvendig for å sikre at egne interesser blir ivaretatt når det avtales at midlene skal stå på konto i regnskapsforetakets navn. Tvert imot vil det være en forventning om at reguleringen av autoriserte regnskapsforetak og det offentlige tilsynet med disse, gir en beskyttelse av midler som overlates til regnskapsforetak i tilknytning til et regnskapsføreroppdrag. Dersom ikke bestemmelser om at midlene skal oppbevares på egen konto adskilt fra regnskapsforetakets midler, og at klientmidlene til enhver tid må være sikret fullt ut gjennom forsikring eller sikkerhetsstillelse med mer tas inn i loven, må det tas inn en forskriftsbestemmelse som kan benyttes til å sikre dette.

Finanstilsynet støtter mindretallets forslag om at oppbevaring av klientmidler må være omfattet av regnskapsførerloven og underlagt tilsyn når oppbevaringen skjer i tilknytning til et regnskapsføringsoppdrag. Det må derfor tas inn bestemmelser og dette i loven eller fastsettes en forskriftshjemmel. Finanstilsynet antar at en forskriftshjemmel vil være tilstrekkelig.

### **Til § 2-1 Adgang til å drive regnskapsføring**

Etter gjeldende rett må godkjente revisorer og revisjonsselskap ha autorisasjon som regnskapsfører og regnskapsførerselskap for å utøve regnskapsførervirksomhet. Utvalgets flertall har foreslått å videreføre dagens system fordi det er to ulike profesjoner, med ulike roller og ulike oppgaver. Et mindretall mener at revisorer og revisjonsforetak skal kunne drive ekstern regnskapsføring utelukkende på grunnlag av sin godkjenning etter revisorloven.

Finanstilsynet støtter flertallet. Dersom en revisor eller et revisjonsselskap skulle kunne tilby regnskapstjenester uten autorisasjon etter regnskapsførerloven, vil det bidra til å skape uklarhet blant regnskapspliktige, regnskapsbrukere og andre om når revisor opptrer i den ene eller andre rollen.

Finanstilsynet deler ikke mindretallets begrunnelse om at dobbel godkjenning er en unødvendig byråkratisering. For å kunne føre tilsyn med regnskapsførervirksomheten må Finanstilsynet ha en oversikt over hvilke revisorer og revisjonsforetak som driver regnskapsførervirksomhet. Det vil derfor være nødvendig med bestemmelser om meldeplikt for revisor om oppstart og avvikling av slik virksomhet. Å benytte det elektroniske søkesystemet som Finanstilsynet har etablert for søknader om autorisasjon som regnskapsfører innebærer ingen økt belastning for revisor og revisjonsforetak sammenlignet med et meldesystem. Finanstilsynets behandling av en melding vil langt på vei tilsvare behandlingen av en autorisasjonssøknad. En ordning med melding istedenfor tildeling av autorisasjon vil innebære merarbeid for Finanstilsynet fordi det må etableres et nytt system og register for meldingene, som kommer i tillegg til Regnskapsførerregisteret som gir oversikt over alle enheter med autorisasjon som regnskapsfører. Også i forbindelse med tilbakekall av retten til å drive regnskapsførervirksomhet mener Finanstilsynet at en ordning med separate godkjenninger er å foretrekke, også for revisorene. Dersom det ikke tildeles en særlig autorisasjon vil Finanstilsynets reaksjon, dersom en revisor grovt eller gjentatt bryter plikter som regnskapsfører, være tilbakekall av godkjenningen som revisor. Med en egen autorisasjon som regnskapsfører vil Finanstilsynets reaksjon kunne være tilbakekall av autorisasjonen som regnskapsfører, mens revisjonsvirksomheten kan videreføres.

### **Til § 2-2 Regnskapsselskap**

Utvalget har foreslått å videreføre kravet om at regnskapsselskapet skal være i stand til å oppfylle sine forpliktelser etter hvert som de forfaller. Finanstilsynet er enig i dette. Utvalgets mindretall har foreslått at det også må stilles krav om at sist avlagte regnskap skal vise positiv egenkapital. Selv om den reelle økonomiske situasjonen kan være en annen enn den regnskapet viser, bør det oppstilles krav om at egenkapitalen skal være positivt. Det er uheldig at regnskapsselskaper som er så samfunnsviktige at de er underlagt særlig regulering og offentlig tilsyn, skal kunne drive med negativ egenkapital.

Finanstilsynet støtter mindretallet, og har foreslått et tilsvarende krav for revisjonsselskaper i høringsuttalelsen til ny revisorlov.

### **Til § 3-2 Praksis**

Utvalget har foreslått en videreføring av praksiskrav for å få autorisasjon som regnskapsfører. Flertallet i utvalget har foreslått å øke praksiskravet fra to til tre år for søkere med bachelorgrad, mens praksiskravet på to år videreføres for de med mastergrad.

Finanstilsynet mener, i likhet med utvalgsflertallet, at en differensiering av praksis avhengig av om søker har bachelor eller mastergrad er ønskelig. Dette er et tiltak for å få flere bachelorutdannede til å ta en relevant mastergrad før de søker godkjenning som regnskapsfører, noe som vil bidra til økt kompetanse i regnskapsførerbransjen.

Utvalgets flertall har foreslått en videreføring av dagens krav om at minst ett år av praksis skal gjennomføres i et regnskapsforetak. Finanstilsynet støtter mindretallet som har foreslått at søkere med bachelorgrad skal ha minst to av tre års praksis fra et regnskapsforetak.

Utvalget har foreslått en videreføring av gjeldende rett som innebærer at praksis fra revisjonsforetak skal være likestilt med praksis fra et regnskapsforetak. Finanstilsynet er ikke enig i dette. Det prinsipielle utgangspunkt må være at alle skal ha praktisk erfaring fra virksomhet som er underlagt den reguleringen regnskapsfører faktisk skal godkjennes til. Praksis fra regnskapsføring er sentralt for at regnskapsfører skal få tilstrekkelig kompetanse til å ivareta kundenes interesser. Dette gjelder ikke bare for å bidra til korrekt resultatet av regnskapsføringen og bokføringen, men også for at oppdragsgivers interesser blir ivaretatt på en mest mulig effektiv og hensiktsmessig måte. Selv om revisjonspraksis gir god kompetanse på relevant regelverk, bokførings-, regnskaps-, skattelov m.m., er det vesentlige forskjeller mellom den kontrollfunksjonen som ligger i revisorrollen og de oppgavene som skal ivaretas i regnskapsførers løpende bokføring og regnskapsrapportering. Virksomhetenes organisasjon, systemer og rutiner er ulike, og forskjellene mellom regnskapsføring og revisjon når det gjelder praktisk arbeidsmetodikk er stor. Det å ivareta den løpende regnskapsføringen er virksomhetskritisk for oppdragsgiverne, både på grunn av deres løpende økonomi- og likviditetsstyring, men også for oppfyllelse av viktige frister gjennom året. Mens revisor skal etterkontrollere regnskapet og arbeider frem mot en endelig revisjonsberetning, skal regnskapsfører ha inngrep i forkant og løpende tilrettelegge for og utføre de plikter som følger av bokførings- og regnskapsloven. Vanlige tjenester som inngår i et regnskapsoppdrag, er også lønnsføring, som i seg selv medfølges av oppgaver og prosesser man ikke utfører gjennom vanlig revisjonspraksis.

Finanstilsynet mener likevel at det skal gjøres unntak fra dette prinsippet for revisorer som er godkjente etter revisorloven. Dette for å unngå at terskelen for revisorer til å få autorisasjon som regnskapsfører ikke skal bli så høy at den kompetansen til revisorer med aktiv godkjenning ikke skal kunne benyttes i regnskapsføreryrket. Unntaket skal ikke gjelde for søkere som har deponert sin revisorgodkjenning, jf. utvalgets forslag til ny revisorlov. Disse må oppfylle kravet om praksis fra et regnskapsforetak på linje med andre søkere.

#### **Til § 4-1 Kapasitet, kompetanse og kvalitetsstyring**

Finanstilsynet støtter utvalgets forslag om å lovfeste overordnede krav til regnskapsforetakets organisering, samt forsvarlig kvalitetsstyring. Kvalitetsstyringen skal omfatte retningslinjer og rutiner for å sikre at foretakets regnskapsoppdrag utføres og dokumenteres i samsvar med kravene i lovens kapittel om regnskapsoppdrag. Et mindretall har foreslått at bestemmelsen om kvalitetsstyring må suppleres med krav om at regnskapsforetaket skal se til at kvalitetsstyringen virker etter hensikten og en plikt til å gjennomføre tiltak for å utbedre eventuelle svakheter. Mindretallet mener videre at det også må kreves at regnskapsforetaket kan sannsynliggjøre at kvalitetsstyringen er egnet til å oppfylle kravene i lovens kapittel om regnskapsoppdrag.

Forslaget til ny revisorlov som har vært på høring, inneholder detaljerte krav til revisjonsforetaks kvalitetskontrollsystem. Også på regnskapsførerområdet tilsier tilsynsmessige hensyn at foretakene må ha en plikt til å selv om følge opp at retningslinjer og rutiner etterleves og at de svakheter som avdekkes blir fulgt opp. Dette er nødvendig for å sikre at kvalitetskontrollsystemet fungerer etter sin hensikt og ivaretar de hensyn det er tiltenkt. Finanstilsynet støtter derfor mindretallets forslag.

#### **Til ny § 4-3 Ansvarsforsikring**

Utvalget har vurdert, men konkludert med at det ikke bør innføres en plikt til å ha ansvarsforsikring for mulig erstatningsansvar. Finanstilsynet støtter mindretallet som har foreslått lovfesting av en plikt til å ha ansvarsforsikring. Finanstilsynet viser til at oppdragsgiver kan lide betydelige tap blant annet når regnskapsfører gjør feil i eller ikke overholder frister for innsendelse av pliktige regnskapsopplysninger til offentlige organer, som MVA-oppgaver, årsregnskap og skattemelding.

#### **Til § 5-1 Forberedelse av oppdraget. Mindretallets forslag til § 5-1a Skriftlige fullmakter.**

Utvalget har foreslått at kravet om skriftlig oppdragsavtale videreføres. Finanstilsynet slutter seg til dette.

Et mindretall har foreslått at loven også skal inneholde regler om fullmaktsforhold når regnskapsfører eller regnskapsforetak gis fullmakt til å handle på vegne av oppdragsgiver. Finanstilsynet mener at det er viktig med klarhet i fullmaktsforhold, både fullmakt til oppdragsgivers bankkonto og andre fullmakter, for eksempel adgang til Altinn. Behovet for klarhet i fullmakts- og ansvarsforholdet er særlig viktig fordi oppdragsgiver normalt ikke gir fullmakt til en fysisk person, men til regnskapsforetaket. Det gir oppdragsgiver mindre styring og kontroll med bruk av fullmakten. En bestemmelse som pålegger regnskapsforetaket plikter knyttet til håndtering av fullmaktsforhold, vil kunne bidra til å redusere risikoen for misbruk av fullmakten. Finanstilsynets erfaring fra tilsyn er at det ofte er uklarheter på dette området. Finanstilsynet støtter derfor forslaget fra mindretallet om å lovfeste at det skal foreligge skriftlig fullmakt fra oppdragsgiver når regnskapsforetaket skal opptre overfor tredjemann på oppdragsgivers vegne.

Utvalgets mindretall har foreslått at bestemmelser om oppdragsavtale og fullmakter tas inn som en egen bestemmelse. Det vil synliggjøre dette som et klart og selvstendig krav og også fremheve viktigheten av det.

#### **Til § 5-2 Utførelse av oppdraget. Mindretallets forslag til § 5-2a Dokumentasjon og oppbevaring**

Utvalget har foreslått at regnskapsforetakene skal oppbevare oppdragsdokumentasjon i fem år etter regnskapsårets slutt. Et mindretall i utvalget har foreslått at det skal gjelde en ti års oppbevaringsplikt for dokumentasjon der regnskapsfører har tatt lovbrudd opp med oppdragsgiver, jf. plikten til å gjøre dette skriftlig når regnskapsfører avdekker vesentlige brudd i oppdragsgivers virksomhet.

Finanstilsynet støtter mindretallets forslag. Et fortsatt krav til ti års oppbevaring for slik korrespondanse er i samsvar med gjeldende rett. Oppbevaringstiden for regnskapsførers oppdragsdokumentasjon ble ved endringen av regnskapsførerforskriften i 2017 endret fra ti år til fem år. Ti års oppbevaringsplikt ble imidlertid videreført for den korrespondanse regnskapsfører har med oppdragsgiver hvor regnskapsfører har påpekt feil og mangler. Finanstilsynet viser til at denne dokumentasjonen kan være viktig i erstatningssaker, straffesaker og skattesaker. Det er også viktig

for bostyrere at ikke fristen for oppbevaring av denne kommunikasjonen mellom regnskapsforetaket og oppdragsgiver reduseres. Det vil normalt ikke være et omfattende skriftlig materiale som skal oppbevares, og oppbevaringen skjer elektronisk. Å skille denne lovpliktige kommunikasjonen fra annen regnskapsdokumentasjon, vil heller ikke skape særlige problemer. Regnskapsforetaket som oppbevarer regnskapsmateriale for oppdragsgiver, vil uansett måtte vurdere om noe av materialet må oppbevares i ti år når det følger av bokføringsloven.

Finanstilsynet mener det må være klart at oppbevaringsplikten også gjelder selv om regnskapsførervirksomheten avvikles. Dette bør synliggjøres i lovteksten.

Finanstilsynet støtter også mindretallets forslag om at dokumentasjonskravet flyttes over i en egen bestemmelse, jf. løsningen både i gjeldende revisorlov og i forslaget til ny revisorlov. Dokumentasjonskravet er et helt sentralt krav for å kunne gjennomføre tilsyn og andre kontroller med regnskapsføringen, og bør synliggjøres klarere i lovteksten.

### **Mindretallets forslag til § 6-2a Overtredelsesgebyr**

Utvalget har drøftet, men har ikke foreslått å innføre en adgang for Finanstilsynet til å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på regnskapsførerloven. Finanstilsynet støtter mindretallet som har foreslått en bestemmelse om at Finanstilsynet skal kunne ilegge regnskapsførere og regnskapsselskap overtredelsesgebyr ved grove overtredelser av lovens bestemmelser om organisering av virksomheten, taushetsplikt og regnskapsoppdrag. Mindretallet har foreslått en øvre grense for overtredelsesgebyr som ilegges autoriserte regnskapsførere, på en million kroner, mens gebyret for regnskapsforetak skal kunne være inntil to prosent av brutto omsetning, begrenset til 10 millioner kroner.

Finanstilsynet mener at gebyr som sanksjon vil ha en preventiv effekt også på regnskapsførerområdet. Det vises også til at gebyr nå innføres på de fleste andre virksomheter som er underlagt tilsyn av Finanstilsynet. Slike gebyrer er også foreslått i forslag til ny revisorlov, noe Finanstilsynet støttet i sin høringsuttalelse. Reguleringen av revisorer og regnskapsførere er så vidt sammenfallende at også reaksjonsmulighetene overfor de to bransjene bør være like.

En adgang til å ilegge gebyr vil effektivisere Finanstilsynets virkemiddelbruk. Finanstilsynet viser til at overtredelsesgebyr kan være en viktig sanksjon i tilfeller der overtredelsene ikke er så alvorlige at det er grunnlag for tilbakekall av godkjenningen. Det vises også til at for en regnskapsfører eller regnskapsselskap vil et gebyr ofte fremstå som mindre belastende enn et tilbakekall av autorisasjon.

### **Til § 6-3 Straff**

Finanstilsynet er enig med utvalgets flertall om at det ikke er nødvendig å straffebelegge alle bestemmelsene, særlig sett i sammenheng med forslaget om å innføre overtredelsesgebyr. Finanstilsynet mener likevel at det er viktig at brudd på bestemmelsen om krav til kapasitet, kompetanse og kvalitetsstyring skal kunne straffes. Finanstilsynet mener at straff for brudd på lovfastsatte plikter knyttet til dette vil ha en preventiv og forebyggende effekt som bidrar til å sikre kvalitet i oppdragsutførelsen og støtte opp under tilsynsvirksomheten.

Utvalgets flertall har foreslått at foreldelsesfristen for adgangen til å reise straffesak reduseres fra fem til to år. Finanstilsynet mener at brudd på bestemmelser i regnskapsførerloven i mange tilfeller

først vil avdekkes ved senere kontroller fra Skatteetaten, Finanstilsynet eller andre kontrollorganer. To års foreldelse vil i slike tilfeller være for kort, idet kontroll av regnskapsforetaket kommer i etterkant og gjerne i kjølvannet av annen kriminalitet med andre foreldelsesfrister. Finanstilsynet støtter derfor mindretallets forslag.

For Finanstilsynet

Morten Baltzersen  
finansstilsynsdirektør

Anne Merethe Bellamy  
direktør for markedstilsyn

*Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevne signaturer.*