

HØRINGSUTTALELSE

Innholdsfortegnelse

1	Generelle merknader	2
2	Norsk regnskapsregulering.....	4
3	Gjennomføring av EØS-regler som svarer til IAS-forordningen.....	8
4	Kontroll med finansiell rapportering - innføring av en håndhevelsesordning	11
6	Regnskapsplikt	21
7	Alminnelige bestemmelser i regnskapsloven.....	22
9	Regnskapsregler for små foretak (forenklinger)	23
11	Formålsbestemmelse og angivelse av årsregnskapets brukergrupper.....	24
12	Grunnleggende prinsipper	31
13	Generelle vurderingsregler	35
14	Vurdering av finansielle instrumenter og varederivater.....	36
15	Vurdering til virkelig verdi av ikke finansielle eiendeler	38
16	Vurdering av investering i tilknyttet selskap (TS) og datterselskap (DS).....	40
17	Vurdering av investering av felles kontrollert virksomhet (FKV).....	41
18	Andre vurderingsregler	42
20	Konsernregnskap.....	42
21	Fusjon og fisjon.....	44
22	Oppstillingsplaner	44
23	Noteopplysninger	47
24	Årsberetning	51
25	Opplysninger om lønn og annen godtgjørelse til ledende personer	52
26	Offentlighet og innsendelse av regnskap	54
27	Utviklingen av god regnskapsskikk m.v.	55
28	Overgangsregler og ikrafttredelse	60
29	Selskapsrettslige konsekvenser	61
30	Skattemessige forhold	61
31	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	61

1 Generelle merknader

Innholdet i NOU 2003:23 Evaluering av regnskapsloven innebærer mer enn en evaluering av eksisterende regnskapslov. Som følge av EU's såkalte IAS-forordning blir børsnoterte foretak pliktige til å utarbeide konsernregnskap fullt ut etter de internasjonale regnskapsstandardene (IAS/IFRS) som utgis av IASB¹. Dessuten innebærer endringer i EU's regnskapsdirektiver at tilpasning til de internasjonale regnskapsstandarter for alle øvrige foretaks selskaps- og konsernregnskaper blir mulig. NOU 2003:23 inneholder forslag til implementering av både IAS- forordningen og endrede regnskapsdirektiver i norsk rett. I utredningen er forslaget til implementering av IAS-forordningen benevnt *forordningsveien*, mens forslaget til implementering av direktivene er kalt *moderniseringsveien*.

Selv om norsk regnskapsrett og -praksis de siste årene har nærmet seg IAS/IFRS, innebærer utviklingen en betydelig endring fra dagens regelverk. De internasjonale regnskapsstandardene inneholder et mer omfattende og komplett regelverk enn det norske foretak tidligere har forholdt seg til. I tillegg er rammeverket for norske og internasjonale regnskapsstandarter forskjellige. Det er fra EUs side vektlagt at standardene anses å være av høy faglig kvalitet som i større grad enn regnskapsdirektivene bidrar til sammenlignbar regnskapsinformasjon innen EU. Endringene i regelverket innebærer at det fremover er de internasjonale standardene som er styrende regnskapsfaglig sett. Siden standardene er omfattende og til dels komplekse, bør det åpnes for forenklete løsninger i det norske regnskapsregelverket ut i fra en kost-/nytte betraktning. Det forhold at selskapsregnskapet i langt større grad enn konsernregnskapet, benyttes som grunnlag for annen type regulering, innebærer problemstillinger som krever spesiell oppmerksomhet fra lovgivers side. For Kredittilsynets del er regnskap og regnskapskompetanse særlig viktig som ledd i tilsynet med finansinstitusjoner. Det gjelder utover fortolkning og utvikling av regnskapsregelverk eksempelvis også i forhold til økonomiske analyser, samt rapportering av kapitaldekning og solvens. Fremover vil tilsvarende gjelde i forhold til børsnoterte foretaks regnskaper som følge av etableringen av den nye regnskapskontrollen.

Usikkerhet i rammeverket

Det er knyttet betydelig usikkerhet til det rammeverket som skal implementeres. Kredittilsynet vil her kommentere noen av de forholdene som kan være av betydning ved ikrafttreden av lovverket og som tilsier en tett oppfølging fra myndighetenes side i tiden mot lovvedtaket.

De internasjonale regnskapsstandardene IAS/IFRS er i endring. IASB er nær ved å ferdigstille et prosjekt som tar sikte på å redusere eller fjerne alternativer og konflikter innen eksisterende standarder ("Improvements to International Accounting Standards"). Disse endringene synes å være av mindre omfattende karakter og forventes å bli vedtatt av IASB som ferdige standarder før 2004. Andre prosjekter som IASB arbeider med, kan innebære større endringer i eksisterende standarder (IAS) og/eller fastsettelse av nye standarder (IFRS). Dette inkluderer blant annet prosjektet om foretaksintegrasjon (business combinations), hvor fase 1 er ventet å resultere i vedtakelse av en ny IFRS, samt endringer i eksisterende standarder, i løpet av første kvartal 2004, med ikrafttredelse fra 2005. Den samme tidsmessige ramme gjør seg også gjeldende for IASBs foreslåtte endringer av IAS 39 (og 32) om finansielle instrumenter (som blant annet har regler om vurdering av utlån, inklusiv regler om tapsavsetninger). Det utvikles

¹ International Accounting Standards Board (IASB) er et uavhengig privatfinansiert globalt standardsettende organ som utgir regnskapsstandarter som kalles International Financial Reporting Standards (IFRS). International Accounting Standards (IAS) er regnskapsstandarter utgitt av IASC (forløperen til IASB) som IASB har adoptert og eventuelt endret i ettertid.

også standarder på områder som ikke tidligere har vært dekket av IAS. Dette gjelder blant annet prosjektet forsikringskontrakter hvor fase 1 (Exposure Draft 5 Insurance Contracts) er tenkt vedtatt som egen standard i første kvartal 2004 gjeldende fra 2005. Alle de ovennevnte prosjektene er i varierende grad preget av usikkerhet når det gjelder standardenes innhold.

IAS-forordningen forutsetter EU-godkjenning av IAS/IFRS, før de kan anvendes av foretak som følger IAS-forordningens system. Det er i varierende grad knyttet usikkerhet til hvorvidt de ovennevnte standardene vil få en slik godkjenning. For noen av standardene er usikkerheten knyttet til at standardens endelige innhold ikke er kjent, mens det for andre standarder hvor innholdet er kjent (og omstridt) er knyttet usikkerhet til om standarden faktisk blir godkjent. Flertallet av de ovennevnte standardene er imidlertid å anse som ukontroversielle, men hvor det likevel vil være knyttet usikkerhet i forhold til tidspunktet for godkjenning.

Regnskapslovens ordinære system gjennomfører regnskapsdirektivenes krav, som sist ble endret gjennom det såkalte moderniseringsdirektivet. I fortalen til moderniseringsdirektivet er det lagt til grunn at medlemsstatene skal ha mulighet til å tillate eller kreve presentasjon av balanse og resultatregnskap i samsvar med standarder fra IASB. Tilsvarende uttrykkes også for anvendelse av oppskrivninger og vurdering til virkelig verdi. Videre fremgår det at moderniseringsdirektivet fjerner all inkonsistens mellom regnskapsdirektivene og alle IAS som eksisterte per 1. mai 2002. Endringer i IAS og nye IFRS som vedtas etter 1. mai 2002, vil i enkelte tilfeller kunne stride med gjeldende regnskapsdirektiver. Det kan tenkes situasjoner der en standard godkjennes av EU for anvendelse innen IAS-forordningens område (i det minste børsnoterte foretaks konsernregnskap), men som samtidig ikke kan anvendes i selskapsregnskapet som følge av at den nye eller reviderte standarden er i strid med regnskapsdirektivene. I andre tilfeller kan det være tvil om så er tilfelle. Fra den regnskapspliktiges ståsted er det viktig at slike tvilstilfeller avklares nasjonalt på et så tidlig tidspunkt som mulig, selv om forholdet ikke er avklart internasjonalt. Det er også knyttet en viss usikkerhet i forhold til om EU løpende vil vedta endringer i regnskapsdirektivene som følge av overnevnte forhold.

Tatt i betraktning de betydelige endringer som nå foreslås, den usikkerhet som foreligger både i forhold til fremtidige endringer i standarder fra IASB og i regnskapsdirektiver, anser Kredittilsynet det som hensiktsmessig at det legges opp til en ny evaluering av regnskapsloven etter noe tid.

Sammendrag av Kredittilsynets synspunkter

Kredittilsynet er i hovedsak enig med utvalgets prinsipielle utgangspunkt når det gjelder gjennomføring av IAS-forordningen og EUs regnskapsdirektiver i norsk rett, jf høringsuttalelsens kapittel 2 og 3. Vi har likevel funnet grunn til å påpeke enkelte momenter som har betydning for hensynet til sammenlignbarhet og for forholdet til annet regelverk. Vi støtter utviklingen i retning av mer anvendelse av virkelig verdi vurdering, ikke bare i forhold til finansielle instrumenter, men også i forhold til ikke-finansielle instrumenter, herunder investeringseiendommer, jf høringsuttalelsens kapittel 14 og 15.

På enkelte områder har Kredittilsynet funnet grunn til å gå i mot utvalgets forslag, der de viktigste er:

- Kredittilsynet går i mot utvalgets flertallsforslag om organisering av regnskapskontrollen, når det gjelder forslaget om å delegere kontrollen til Oslo Børs,

samt til forslaget om at et ekspertorgan skal forelegges alle saker hvor det er tale om kritikk eller sanksjoner, jf høringsuttaalelsens kapittel 4.

- Kredittilsynet er enig med utvalget i at det er nødvendig å implementere kravet til rettviseende bilde ("true and fair view") i norsk rett, men mener kravets overordnede betydning tilsier at kravet knyttes opp mot formålet med årsregnskapet. Videre mener vi det bør vurderes å pålegge foretakene plikt til å avvike fra regnskapslovens øvrige bestemmelser om utarbeidelse av årsregnskap, når dette er nødvendig for å oppfylle kravet om rettviseende bilde, jf høringsuttaalelsens kapittel 11.
- Kredittilsynet finner det generelt sett uheldig at regnskapslovens krav om grunnleggende prinsipper ikke i større grad er tilpasset IASBs rammeverk, jf høringsuttaalelsens kapittel 12.
- Kredittilsynet går i mot utvalgets forslag om å videreføre oppskrivningsforbudet for varige driftsmidler og immaterielle eiendeler. Hensynet til internasjonal sammenlignbarhet tilsier at alle valgmuligheter i IAS/IFRS i forhold til vurderingsprinsipper bør være tillatt løsning også i regnskapsloven, jf høringsuttaalelsens kapittel 13.
- Kredittilsynet mener i motsetning til utvalget at det er nødvendig med ytterligere presiseringer i regnskapsloven når det gjelder aksjebasert avlønning, jf høringsuttaalelsens kapittel 18.
- Kredittilsynet går i mot utvalgets forslag om å tillate to alternative oppstillingsplaner for resultatregnskapet ut i fra hensynet til offentlig rapportering, jf høringsuttaalelsens kapittel 22.

2 Norsk regnskapsregulering (utredningen avsnitt 2.1, 2.2, 2.6, 2.7, 2.9 og 2.10)

Generelt

Utvalgets forslag til gjennomføring av IAS-forordningen i norsk regnskapsrett innebærer et tosporet reguleringssystem. Foretak som utarbeider regnskap etter IAS-forordningens system, jf. utvalgets forslag til ny § 3-9, vil bli pålagt å følge de internasjonale regnskapsstandardene som i sin helhet foreslås regulert i forskrifter til regnskapsloven (IAS-forskrifter).

Tilpasningen til internasjonale regnskapsstandarder for andre enn børsnoterte foretaks konsernregnskap, foreslås gjennomført ved at foretakene får adgang eller plikt til å følge IAS-forordningens system (dvs anvende alle IAS/IFRS fullt ut), eller ved at regnskapslovens ordinære regler endres slik at foretakene har mulighet til å følge de internasjonale regnskapsstandardene. Fordelen med sistnevnte alternativ, sett fra lovgivers side, er at det muliggjør delvis tilpasning til de internasjonale regnskapsstandardene. Etter utvalgets forslag skal selskapsregnskap utarbeides etter regnskapslovens ordinære system, mens andre foretak enn de børsnoterte foretakene kan ved utarbeidelse av konsernregnskap velge mellom å følge IAS-forordningens system og regnskapslovens ordinære system. Tilpasning til IAS-forordningens system, herunder hvilke foretak (børsnoterte og andre foretak) og regnskap (konsernregnskap og selskapsregnskap) som bør omfattes, er kommentert i høringsuttaalelsens kapittel 3. Nedenfor kommenteres utvalgets overordnede vurderinger i forhold til tilpasning av regnskapsloven til internasjonale regnskapsstandarder for foretak som utarbeider regnskap etter moderniseringsveien (det vil si utenfor IAS-forordningens område).

I vurderingen av i hvilken grad regnskapsloven skal tilpasses IAS/IFRS (utenfor IAS-forordningens område), har Kredittilsynet funnet det hensiktsmessig å skille mellom følgende forhold:

1. I hvilken grad skal regnskapslovgivningen åpne for at foretak kan avlegge regnskap i samsvar med IAS/IFRS? Et foretak kan avlegge et regnskap etter IAS/IFRS selv om regnskapsloven begrenser valgmuligheter i IAS/IFRS.
2. I hvilken grad skal regnskapslovgivningen gi adgang for at regnskapspliktige kan anvende andre løsninger enn de som følger av IAS/IFRS?
3. I hvilken grad skal regnskapslovgivningen begrense valgmuligheter i IAS/IFRS?

Adgang (men ikke nødvendigvis plikt) for foretak til å avlegge regnskap basert på IAS/IFRS

Utvalget foreslår betydelig endringer i regnskapslovens ordinære system med det utgangspunkt at regnskapsloven ikke skal være til hinder for anvendelse av IAS/IFRS, jf utredningen avsnitt 2.6.1. Utvalget viser til at norsk regnskapsrett og –praksis over tid har utviklet seg i retning av de internasjonale regnskapsstandardene. I forarbeidene til gjeldende regnskapslov, ble viktigheten av en tilpasning til internasjonale regnskapsstandarter understreket. I Innst. O. nr. 61 (1997-98) uttrykker finanskomiteen blant annet følgende:

”Det overordnede for komiteen er at regnskapsloven blir mest mulig anvendelig og god for hele bedrifts-Norge og at den i størst mulig grad er tilpasset internasjonale regnskapsstandarter og direktiver.”

Gjeldende regnskapslov har likevel vært til hinder for å anvende internasjonale regnskapsstandarter fullt ut, noe som i stor grad skyldes begrensninger i EUs regnskapsdirektiver. Den senere tids utvikling i EØS-rammeverket, i form av IAS-forordningen og endringer i regnskapsdirektivene, muliggjør nå full tilpasning til IAS/IFRS. Utvalget foreslår blant annet at enkelte finansielle instrumenter utenfor handelsporteføljen, investeringseiendommer og biologiske eiendeler skal kunne vurderes til virkelig verdi. Regnskapslovens krav til oppstillingsplaner og grunnleggende prinsipper er andre områder som foreslås endret. Utvalgets forslag kan ses som en videreføring av det finanskomiteen ga uttrykk for i forbindelse med vedtakelsen av gjeldende regnskapslov. Av sentrale lovendringsforslag i denne forbindelse kan nevnes at vurderingsreglene i større grad tillater vurdering til virkelig verdi og at oppstillingsplaner for resultatregnskap og balanse tilpasses IAS/IFRS.

Kredittilsynet er enig i forslaget om å tilpasse regnskapsloven slik at den enkelte regnskapspliktige får mulighet til å avlegge et (konsern- eller selskaps-) regnskap etter IAS/IFRS. Standardene bør normalt kunne antas å ha en slik høy kvalitet som alle regnskapspliktige bør ha anledning å følge. Børsnoterte foretak vil med en slik løsning ha mulighet for å anvende samme regnskapsprinsipper i selskapsregnskapet som i konsernregnskapet. En slik løsning vil også sikre at børsnoterte foretak som ikke utarbeider konsernregnskap kan anvende de internasjonale regnskapsstandardene.

Adgang for foretak til å anvende løsninger som avviker fra IAS/IFRS

Det er et spørsmål om i hvilken grad foretak skal gis anledning til å anvende løsninger som avviker fra IAS/IFRS. Spørsmålet har betydning for utforming av lovbestemmelsene og for premissene for norsk standardsetting. Hensynet til sammenlignbare regnskaper er sentralt for

mange brukergrupper, noe som tilsier at avvik fra IAS/IFRS i størst mulig grad begrenses i regnskapslovgivningen og i de norske standardene. Det må kunne antas at de internasjonale regnskapsstandardene er av høy regnskapsfaglig kvalitet som også bør tilstrebes anvendt av andre enn børsnoterte foretak. I fortalen til IAS-forordningen er forordningen begrunnet i behovet for et felles sett av regnskapsstandarter av høy kvalitet for å bidra til et bedre fungerende indre marked. Dette tilsier etter Kredittilsynets vurdering at avvik fra IAS/IFRS løsninger kun foretas der reglene fremstår som spesielt byrdefulle, det vil si ut i fra kost/nytte betraktninger. Det vises til nærmere omtale senere i høringsuttalelsen.

Det forhold at regnskapsloven fortsatt kun skal være en rammelovgivning, medfører at et betydelig ansvar for tilnærmingen til internasjonale regnskapsstandarter tillegges standardsetter. Standardsetters rolle i Norge fremover, fremstår som noe annerledes enn dagens situasjon, i det de internasjonale standardene får en langt større betydning for utviklingen av norske regnskapsstandarter. Etter Kredittilsynets vurdering er det viktig at standardsetters rolle klargjøres fra lovgivers side. Med utgangspunkt i at de internasjonale regnskapsstandardene må antas å være av høy regnskapsfaglig kvalitet, bør standardsetters rolle kun være å vurdere hvorvidt en kost/nyttevurdering tilsier forenklinger for norske foretak som ikke følger IAS-forordningen. Det vil si at de norske regnskapsstandardene bør ha karakter av å være "IAS-light"-standarter. Vi ser imidlertid at det vil være en betydelig utfordring for det standardsettende organ å få etablert et fullstendig sett med IAS-light standarter slik at de kan gjøres gjeldende for regnskapsåret 2005. Faren er at det i 2005 og eventuelt påfølgende år blir stor grad av fleksibilitet i regnskapsregelverket for den enkelte regnskapspliktige, dersom et slikt sett med standarter ikke kommer på plass. Det er derfor viktig å få en rask avklaring av premissene for norsk standardsetting, samt standardsetters fremtidige organisering. Sistnevnte forhold er nærmere kommentert i høringsuttalelsens kapittel 27.

Adgang for foretak til å anvende alle valgmuligheter i IAS/IFRS

Det forhold at enkelte av de internasjonale regnskapsstandardene gir foretakene valgmuligheter ved utarbeidelse av regnskap, kan hevdes å svekke sammenlignbarheten mellom foretakenes regnskaper. Sammenlignet med gjeldende norsk regnskapslovgivning innebærer overgang til IAS/IFRS nye valgmuligheter for foretakene på områder som blant annet oppstillingsplan for resultatregnskap og balanse, presentasjonsvaluta og enkelte vurderingsregler. Etter IAS 16 og IAS 38 er det adgang (men ikke plikt) til å foreta oppskrivning av varige driftsmidler og immaterielle eiendeler. Investerings eiendommer kan etter IAS 40 enten vurderes etter en virkelig verdi-modell eller en kostmodell. Det er et spørsmål om hvorvidt regnskapslovgivningen bør begrense enkelte av disse valgmulighetene. I forhold til vurderingsreglene var utvalgets utgangspunkt at alle valgmuligheter skal være tillatt, med mindre tungtveiende grunner tilsier noe annet, jf utredningen avsnitt 2.9 nr 3. Etter det vi kan se er det kun i forhold til oppskrivninger at vurderingsprinsippene i IAS/IFRS begrenses. I tillegg innebærer utvalgets forslag til oppstillingsplaner en viss begrensning av valgmulighetene i IAS/IFRS, men likevel slik at alternative oppstillingsplaner tillates. For øvrig synes utvalgets forslag ikke å begrense valgmuligheter i gjeldende IAS/IFRS.

Foruten at det rent regnskapsfaglig er behov for sammenlignbar informasjon, er dette også sentralt i forhold til selskapsrettslige og skatterettslige formål. Det kan derfor argumenteres for å begrense valgmuligheter i IAS/IFRS. En slik innskrenkning vil ikke hindre foretakene å avlegge et regnskap fullt ut etter IAS/IFRS. På den annen side kan sammenlignbarheten over landegrensene svekkes dersom ulike land velger bort ulike valgalternativ i IAS/IFRS. Etter

hvert som de europeiske markedene blir mer og mer integrert, vil regnskapsbrukerne ha behov for å foreta bransjevis sammenligninger over landegrensene. I tillegg vil utenlandsk eide foretak i Norge ha et ønske om å følge samme regnskapsprinsipper som sine utenlandske morselskap. Fra et regnskapsfaglig ståsted kan det hevdes at det regelverk som EU krever for børsnoterte foretak, også bør være tilstrekkelig for andre foretak, særlig tatt i betraktning at hensynet til sammenlignbarhet var et av motivene for innføring av IAS-forordningen. Dersom andre enn børsnoterte foretak gis adgang til å følge IAS-forordningens system ved utarbeidelse av konsernregnskap, jf høringsuttalelsens kapittel 3, synes det ikke hensiktsmessig å begrense valgmulighetene innen IAS/IFRS i forhold til utarbeidelse av konsernregnskap.

Selskapsregnskapet er i langt sterkere grad grunnlag for annen regulering som skatt, utdeling av utbytte og statistikkrapportering for foretak generelt, kapitaldekningsrapportering for finansnæringen, samt kundetildeling for livsforsikringsselskaper. Valgfrihet i forhold til vurderingsregler er ikke noe ukjent fenomen i norsk regnskapslovgivning. Foretakene kan velge mellom egenkapitalmetoden og generelle vurderingsregler når det gjelder investeringer i datterselskaper. I forhold til foretakenes beregning av utbyttegrunnlaget, er valgdgangen søkt nøytralisert gjennom fond for vurderingsforskjeller (bundet fond), jf. gjeldende regnskapslov § 5-17 og aksjelovene § 8-1. Utvalget har foreslått tilsvarende nøytralisering av urealiserte gevinster på investeringseiendommer og biologiske eiendeler, jf. forslag til ny § 3-3a i aksjelovene. Dersom det av selskapsrettslige grunner for øvrig skulle være ønskelig med ensartet bruk av vurderingsregler der IAS/IFRS åpner for valg, bør tilsvarende nøytralisering som nevnt ovenfor vurderes. Det vil muliggjøre at alle vurderingsregler i IAS/IFRS tillates også i selskapsregnskapet, og derigjennom bedrer mulighetene for internasjonal sammenlignbarhet.

Selv om overnevnte forhold i utgangspunktet også gjelder i forhold til kravene til oppstilling av resultatregnskap og balanse, samt til hvilken valuta årsregnskapet skal presenteres i, gjør hensynet til offentlig rapportering seg i sterkere grad gjeldende her. Det vil fra offentlige myndigheters side være viktig med en standardisert oppstillingsplan som av forenklingshensyn bygger på foretakenes offisielle regnskap. Videre vil det i slik rapportering være viktig med rapportering i norske kroner. En av fordelene ved å bygge på foretakenes offisielle regnskaper er at regnskapstallene er revidert. Ved avvikende oppstillinger og presentasjonsvaluta oppstår et særskilt behov for revisjon av forskjellen mellom de offisielle regnskapene og hva som er rapportert til offentlige myndigheter. Kredittilsynet antar at byrden og ulempene ved å tillate fleksibiliteten i IAS/IFRS overstiger nytteverdien på disse områdene. Det vises til høringsuttalelsens kapittel 22 når det gjelder oppstillingsplaner og kapittel 7 når det gjelder valuta.

Regnskapsforskrifter for foretak under tilsyn av Kredittilsynet

Finansdepartementet har med hjemmel i rl § 9-1 fastsatt årsregnskapsforskrifter for foretak under tilsyn av Kredittilsynet. Utvalget er ikke i mandatet spesielt bedt om å vurdere forskriftshjemmelen eller selve forskriftene. Under punkt 2.2.1 i utredningens side 25 beskrives dagens regnskapsreguleringsstruktur: *"Det er også fastsatt forskrifter i medhold av regnskapsloven, blant annet forskrifter som gjelder institusjoner under tilsyn av Kredittilsynet. I forskriftene til regnskapsloven er det lagt vekt på at forskriftene skal gi utfyllende eller avvikende bestemmelser til regnskapsloven."* Videre under 2.7 fremtidig organisering av norsk regnskapsregulering side 46: *"Utvalget foreslår at forskriftsbestemmelser til regnskapsloven, utover gjennomføringen av IAS forordningens system samt*

regnskapsforskriftene for finansinstitusjonene, samles i en forskrift etter mønster av samleforskriften til skatteloven."

Forskrifter for finansområdet berøres ikke utover dette i utredningen. Det er gjennom evalueringen av regnskapsloven ikke vært vurdert eller foreslått endringer i § 9-1 som tilsier at institusjonene under tilsyn skal reguleres på annen måte enn gjeldende regulering. De endringer som foreslås gjennomført i loven vil dermed måtte bli gjort gjenstand for en særskilt vurdering og regulering i årsregnskapsforskriftene for at de foreslåtte lovendringene skal bli gjort gjeldende for nevnte institusjoner. Kredittilsynet vil ovenfor Finansdepartementet foreslå endringer i dagens regulering, herunder også regnskapsregelverket for livsforsikringsselskaper, med de premisser som fremkommer i Ot. prp 42 (1997-98) avsnitt 3.5 regnskapsregler for institusjoner under tilsyn. Der fremgår det blant annet at departementet legger til grunn: "... at regnskapslovgivningens hovedregler prinsipielt må gjelde likt for alle regnskapspliktige, med mindre særlige hensyn tilsier konkrete unntak".

3 Gjennomføring av EØS-regler som svarer til IAS-forordningen (utredningen avsnitt 2.3, 2.4, 2.5 og 2.9)

IAS-forordningens pliktige del

Utvalget foreslår et særskilt reguleringssystem for foretak som utarbeider konsernregnskap i henhold til IAS-forordningen. De ordinære bestemmelsene i regnskapsloven om utarbeidelse av årsregnskap skal ikke gjelde i den grad de faller innenfor IAS-forordningens virkeområde. I stedet skal konsernregnskapet utarbeides etter internasjonale regnskapsstandarder (IAS/IFRS) godkjent av EU, som foreslås inntatt i forskrifter til regnskapsloven (IAS/IFRS-forskrifter). Utvalget forstår IAS-forordningen slik at regnskapsloven kapittel 4 om grunnleggende prinsipper og kapittel 5 om vurderingsregler ikke kan gjøres gjeldende for konsernregnskap som utarbeides etter IAS-forordningen. Når det gjelder noteopplysninger uttrykker utvalget at det er en viss usikkerhet om enkelte notekrav er innenfor eller utenfor IAS-forordningens virkeområde, men har i sitt forslag vektlagt EU-kommisjonens forståelse slik den har kommet til uttrykk i et utkast til "spørsmål og svar"-notat (The IAS Regulation and the Modernisation of the Accounting Directives – [draft] Questions and Answers). Regnskapslovens ordinære regler om regnskapsplikt, konsernregnskapsplikt, bokføring, årsberetning, offentlighet, innsendingsplikt og straff anses å ligge utenfor IAS-forordningens virkeområde, og foreslås fortsatt gjeldende for foretak som utarbeider konsernregnskap i henhold til IAS-forordningen.

Kredittilsynet deler i all hovedsak de vurderinger utvalget har gjort i forhold til gjennomføring av IAS-forordningens pliktige del i norsk rett. Det er viktig at gjennomføringen av IAS-forordningens pliktige del i norsk rett, er i samsvar med de vurderinger som eller gjøres innen EØS-området. I så henseende er EU-kommisjonens forståelse sentral. Utvalgets vurderinger på dette område bør derfor vurderes i lys av det "spørsmål og svar"-notat som ventes offentliggjort av EU-kommisjonen i nærmeste fremtid.

IAS-forordningens valgfrie del

IAS-forordningens system er pliktig for børsnoterte foretak ved utarbeidelse av konsernregnskap, mens medlemsstatene kan avgjøre hvorvidt andre foretaks konsernregnskap, samt børsnoterte og andre foretaks selskapsregnskap skal eller kan omfattes (artikkel 5). Det er også adgang for medlemsstatene til å utsette gjennomføring av IAS-forordningens system for visse typer av børsnoterte foretak (artikkel 9).

IAS-forordningens virkeområde (artikkel 5)

Utvalget foreslår at andre foretak enn børsnoterte foretak skal ha anledning, men ikke plikt, til å følge IAS-forordningens system ved utarbeidelse av konsernregnskap. Det innebærer at foretakene kan velge å utarbeide konsernregnskap fullt ut etter IAS/IFRS-forskriftene, eller etter regnskapslovens ordinære regler for utarbeidelse av årsregnskap. I likhet med utvalget kan ikke Kredittilsynet se at det foreligger noen tungtveiende grunner til å forby et foretak å utarbeide konsernregnskap etter IAS-forskriftene. Det forhold at kravene i IAS/IFRS er så omfangsrike og komplekse tilsier at andre enn børsnoterte foretak ikke pålegges bruk av IAS-forskriftene. Kredittilsynet støtter derfor utvalgets forslag på dette punkt, men antar at en på et senere tidspunkt kan vurdere spørsmålet på nytt når en har vunnet erfaringer med bruk av IAS/IFRS.

Utvalget foreslår at IAS-forordningens system ikke skal kreves eller tillates anvendt for selskapsregnskapet. Utvalget viser til at det er ønskelig å gjøre enkelte tilpasninger i regnskapsrapporteringen særlig ut i fra sammenhengen til selskaps- og skatterettslige forhold.

Kredittilsynet er enig i utvalgets forslag av flere grunner. Selskapsregnskapet er i langt sterkere grad enn konsernregnskapet, grunnlag for annen regulering som skatt, utdeling av utbytte og statistikkrapportering for foretak generelt, kapitaldekningsrapportering for finansnæringen, samt kundetildeling for livsforsikringsselskaper. Ved å tillate IAS-forordningens system anvendt på selskapsregnskapet, fratar man reelt sett norske myndigheter retten til å regulere selskapsregnskapets innhold i forhold til blant annet oppstillingsplaner, presentasjonsvaluta og vurderingsprinsipper. I forhold til offentlig rapportering vil det være viktig med en standardisert oppstillingsplan som av forenklingssyn bygger på foretakenes offisielle regnskap. Videre vil det i slik rapportering være viktig med rapportering i norske kroner. Dersom IAS-forordningens system tillates anvendt i selskapsregnskapet vil offentlige myndigheter måtte innføre særskilte rapporteringskrav, noe som trolig vil gi merarbeid og være byrdefullt både for den enkelte regnskapspliktige og for offentlige myndigheter. En av fordelene ved å bygge på foretakenes offisielle regnskaper er at regnskapstallene er revidert. Ved avvikende oppstillinger og presentasjonsvaluta oppstår et særskilt behov for revisjon av forskjellen mellom de offisielle regnskapene og hva som er rapportert til offentlige myndigheter.

IAS-forordningens overgangsregel (artikkel 9)

Utvalget foreslår som overgangsregel at foretak som omfattes av artikkel 9 i IAS-forordningen, kan utsette anvendelse av IAS-forordningens system til regnskapsår påbegynt i 2007. Artikkel 9 gjelder to grupper av foretak. Den ene gruppen er foretak som kun har utstedte gjeldspapirer (debt securities) notert på et regulert marked (artikkel 9 bokstav a). Den andre gruppen er foretak som har aksjer notert også på børs utenfor EØS-området, forutsatt at foretaket har anvendt internasjonalt aksepterte regnskapsstandarter siden regnskapsåret 2001 (artikkel 9 bokstav b).

Kredittilsynet ser at det kan være argumenter for å tillate at kravet om at enkelte grupper av børsnoterte foretak utarbeider konsernregnskap fullt ut etter EU-godkjente IAS/IFRS, først kreves gjennomført fra regnskapsåret 2007. Det forhold at IAS/IFRS-regelverket er omfattende, samt fortsatt er under endring, kan gjøre overgangen til et slikt regelverk ressurskrevende. Dette vil imidlertid gjelde for alle børsnoterte foretak. Hensynet til sammenlignbarhet og like rammebetingelser tilsier i utgangspunktet at alle børsnoterte foretak blir underlagt de samme regler. Det kan likevel være grunn til å skille mellom foretak som har aksjer notert på børs og foretak som kun har obligasjoner notert på børs. Det må kunne antas at verdien av børsnoterte obligasjoner er mindre sensitiv for finansiell informasjon om det utstedende foretaket, enn verdien av børsnoterte aksjer. Etter det vi forstår er det et betydelig antall mindre børsnoterte foretak i Norge som faller inn under denne unntaksbestemmelsen. Kredittilsynet finner derfor å støtte utvalgets forslag om å anvende adgangen i artikkel 9 bokstav a) i IAS-forordningen for børsnoterte foretak som kun har gjeldspapirer notert på børs.

I forhold til den andre gruppen av foretak som omfattes av artikkel 9 er det først og fremst US GAAP som vil omfattes av begrepet internasjonalt aksepterte regnskapsstandarder. Etter Kredittilsynets vurdering er det ikke åpenbart at norske foretak kan anvende denne overgangsregelen. EU-kommisjonen har i utkast til "spørsmål og svar"-notat gitt uttrykk for følgende: *"the appropriate test is whether US GAAP is permitted as the basis for the preparation of the primary statements and has been so adopted."* Det er klart at regnskapsloven ikke åpner for at regnskap avlegges etter US GAAP, men det har naturligvis ikke vært til hinder for at foretak i tillegg utarbeider US GAAP regnskap. Utvalgets vurderinger på dette område bør derfor vurdere i lys av det "spørsmål og svar"-notat som ventes offentliggjort av EU-kommisjonen i nærmeste fremtid.

Dersom man kommer til at enkelte norske foretak faktisk omfattes av IAS-forordningens overgangsregel, er spørsmålet om det er reelle grunner til å innvilge slike foretak utsettelse. Etter det vi forstår er det kun et fåtall større børsnoterte foretak som dette er aktuelt for. Hensynet til sammenlignbarhet og like rammebetingelser i forhold til andre foretak med børsnoterte aksjer trekker i retning av ikke å gi slike foretak utsettelse. Likeså at de foretakene som er aktuelle er store, ressurssterke foretak. På den annen side ser Kredittilsynet at det er enkelte argumenter som trekker i retning av å tillate overgangsregelen for norske foretak. For det første vil dobbelrapportering i form av et IAS-regnskap og et US GAAP regnskap kunne være byrdefullt. Det forhold at IASB og FASB² har gått sammen om et såkalt "convergence project" der forskjellene regelverkene i mellom søkes redusert, vil medføre at regelverkene nærmer seg hverandre på sikt. Således kan dobbeltrapportering i 2007 være mindre byrdefullt enn i 2005. Etter en samlet vurdering finner Kredittilsynet å støtte utvalgets forslag, forutsatt at IAS-forordningen åpner for dette.

² FASB er forkortelse for Financial Accounting Standards Board som utgir regnskapsstandarder i USA

4 *Kontroll med finansiell rapportering - innføring av en håndhevelsesordning (utredningen kapittel 3)*

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår enstemmig at Kredittilsynet tillegges ansvaret som øverste kompetent administrativ myndighet for kontrollen av finansiell rapportering og at CESR³ prinsippene⁴ legges til grunn for ordningen i Norge. Utvalget er imidlertid delt om hvorvidt den øverste myndighet selv skal utføre oppgavene eller om kompetent myndighet skal pålegges delegasjon av oppgaver til Oslo Børs. Et flertall støtter løsningen med delegasjon til Oslo Børs. Uavhengig av delegeringss spørsmålet foreslår et samlet utvalg å opprette et IFRS ekspertpanel som er tenkt å være et uavhengig rådgivende ekspertorgan som skal vurdere hvorvidt konsernregnskap avlagt av børsnoterte foretak er i strid med IFRS.

Utvalget drøfter også et alternativ som innebærer en deling ved at Oslo Børs har ansvaret for de foretak som ikke er under tilsyn mens Kredittilsynet har ansvaret for de foretak som er under tilsyn. Et samlet utvalg avviser en slik løsning og Kredittilsynet har følgelig ikke gått nærmere inn på denne delingen i vår høringsuttalelse.

Det vises til Kredittilsynets brev til Finansdepartementet av 22. mai i år med vedlagt rapport "Nytt prospektdirektiv og forordning om anvendelse av internasjonale regnskapsstandarder (IAS)", hvor Kredittilsynet har redegjort for sitt forslag til organisering av implementeringen av håndhevelsen av IAS-forordningen.

Bakgrunn og overordnede hensyn

Financial Services Action Plan (FSAP) fra 1999 er en integrert del av "Lisboa-strategien" og inneholder et omfattende program for modernisering og utbygging av EUs lovgivning og andre tiltak knyttet til finansmarkedene. "Lisboa-strategien" har som mål å gjøre EU til verdens mest konkurransedyktige og kunnskapsbaserte økonomi på et bærekraftig og sosialt grunnlag innen 2010 og ble vedtatt av EU-landenes stats- og regjeringssjefer under Det europeiske råds møte i Lisboa i mars 2000. FSAP kan ses på som en videreføring av "Det indre marked" fra 1992, der målsetningen er et integrert marked for varer og tjenester, personer og kapital. Planen inneholder til sammen 42 ulike enkelttiltak innen de fleste områder, men legger særlig vekt på tiltak med sikte på hurtig gjennomføring av et velfungerende indre marked for kapital og investeringstjenester. De politiske myndigheter legger stor vekt på et integrert finansielt marked som et virkemiddel til å stimulere økonomisk vekst og sysselsetting i Europa.

Tilsyn med finansiell informasjon er mer enn tilsyn med finansregnskaper. Financial Services Action Plan (FSAP) omhandler en lang liste tiltak som skal gjennomføres for å oppnå et så effektivt kapitalmarked som mulig. IAS-forordningen (og håndhevelsen av denne) er ett av flere tiltak. Et annet nærliggende tiltak som omhandler finansiell rapportering og dermed bør ses i sammenheng med utvalgets utredning er prospektdirektivet. Direktivet, med tilhørende regelverk utviklet gjennom komitologi, omhandler godkjenning av prospekter som blant annet inneholder finansiell regnskapsinformasjon. Transparency-direktivet (direktiv om løpende

³ The Committee of European Securities Regulators

⁴ Standard no. 1 on Financial Information vedrørende "Enforcement of Standards on Financial Information in Europe" av 21. mars 2003.

rapporteringsplikt) vil også regulere delårsrapportering av finansiell regnskapsinformasjon. Også andre direktiv som foreligger i utkast, men ikke er vedtatt, vil kunne ses i sammenheng med oppgaver knyttet til håndhevelsesstrukturen. Dette gjelder Take over Bid-direktivet og Investment Services-direktivet. Felles for disse direktivene er at det synes lagt opp til en organisering av tilsynet med ordningene som er basert på det samme prinsipp med kompetent myndighet med endelig ansvar for ordningen. Market Abuse-direktivet (markedsmisbruksdirektivet) av 28. januar i år benytter også begrepet kompetent myndighet.

EU-kommisjonen utvikler stadig bestemmelser for samarbeid mellom berørte ansvarlige myndigheter, hvor CESR spiller en viktig rolle innen verdipapirmarkedsområdet. CESR sluttførte 21. mars 2003 et dokument med prinsipper og retningslinjer knyttet til håndhevelse av standarder for finansiell informasjon i Europa. Standard nr. 1 om finansiell informasjon berører IAS forordningen, prospektdirektivet og transparency-direktivet og understreker at en harmonisering av systemene for håndhevelse i Europa må ses på som et viktig middel for å skape et effektivt kapitalmarked. Det er også forventet at en harmonisering av håndhevelsespraksis i Europa vil bidra til å øke investorers tillit til kapitalmarkedet og gjøre det lettere å sammenligne finansiell informasjon offentliggjort av børsnoterte utstedere i Europa.

FSAP må videre ses i sammenheng med "Lamfalussy-rapporten" fra 2001. Foruten forslag om en omlegging av EUs lovgivningsmaskineri, fremhever denne rapporten et behov for å skape en mer enhetlig struktur og sikre ensartet oppfølging med hensyn til regulering av og tilsyn med EUs kapitalmarked. En praktisk konsekvens av dette er at begrepet "*kompetent administrativ myndighet*" (central competent authority) går igjen i flere av de nye direktivene og direktivforslagene.

Hensynet bak en kontroll av finansiell rapportering er å sikre at behovene til samfunnet og kapitalmarkedets brukere, gjennom økt tillit til regnskapsinformasjonen, blir ivaretatt. Høy tillit til markedet og aktørene i markedet vil kunne være avgjørende for tilførselen av ny kapital. Videre vil det kunne være en forutsetning for grenseoverskridende virksomhet at det innenfor det europeiske finansmarkedet er en felles minste standard for avleggelsen av finansregnskapet. Kredittilsynet er derfor positiv til kontrollen med IAS-forordningen, som for øvrig fremstår som langt mer omfattende enn en videreføring av den kontroll som føres med børsnoterte selskapers regnskapsavleggelse i dag. Når det gjelder selve omfanget av den fremtidige kontrollen som følger av IAS-forordningen og CESR-standard vises det til vårt brev av 22. mai i år med vedlagt rapport.

CESR-prinsippene

Utvalget konkluderer med at CESR standard nr. 1 bør legges til grunn for gjennomføringen av kontroll med finansiell rapportering i Norge. Regnskapslovutvalget har dermed akseptert viktigheten av at Norge legger de samme prinsipper til grunn for tilsyn med IAS forordningen som øvrige europeiske land. Kredittilsynet er enig i dette og mener at ved å legge standard nr. 1 fra CESR til grunn for den nasjonale organiseringen er mange spørsmål vedrørende ivaretagelsen av kontrollen løst. Dette gjelder blant annet grensedragning av ansvarsforhold, omfang og dybde av kontrollen og selve saksbehandlingen/forvaltningen i ordningen.

Selve kontrollen er etter CESR-prinsippene en risikobasert stikkprøvekontroll. Alle årsregnskap vil dermed ikke bli gjenstand for en årlig kontroll. Kontrollen må således ikke forveksles med en ytterligere revisjon av allerede reviderte årsregnskaper. Kontrollen tar sikte på en generell god standard for regnskapene og medfører ikke at kontrollorganet får ansvar

for at det enkelte foretaks regnskap er korrekt. Dette ansvaret ligger hos foretakets egne organer og dets valgte revisor.

Kredittilsynet legger i denne forbindelse særlig vekt på hensynet til at Norge ved dette benytter de samme prinsipper for slik kontroll som landene i EU/EØS. Fra et investorperspektiv anses dette som viktig for tiltroen til det norske kapitalmarkedet. Kredittilsynet legger videre vekt på at de overordnede forhold vedrørende innføringen av reguleringen blir fremtredende i den nasjonale implementeringen av regnskapskontrollen. Kredittilsynet er derfor av den oppfatning at en løsning som kan omforene flere tiltak etter FSAP vil kunne være med å bidra til økt måloppnåelse i forhold til formålet med FASP.

Kredittilsynet viser forøvrig til en undersøkelse av organiseringen av regnskapskontrollen og prospektkontrollen gjennomført blant medlemslandene i CESR senere i dette kapitlet.

Kompetent myndighet

Et samlet utvalg foreslår at Kredittilsynet tillegges den overordnede kontrollmyndighet i Norge som kompetent administrativ myndighet. Dette begrunnes særlig med at Kredittilsynet er å anse som uavhengig og at en slik løsning gir en mest mulig effektiv utnyttelse av ressursene.

I lys av den internasjonale utviklingen og de systemmessige endringene det er lagt opp til i EU/EØS må Kredittilsynet akseptere å påta seg slike oppgaver. Dette standpunktet forutsetter at de nødvendige tiltak vedrørende ressurser mm gjennomføres tidsmessig og at ansvarsforholdene fremstår som klare. Det legges stor vekt på at det legges til rette for at Kredittilsynet som ansvarlig myndighet til en hver tid kan sikre seg den nødvendige interne ekspertise og kapasitet. Finansieringen av de nye oppgavene må gjennomgås fra og med 2005 spesielt slik at disse ikke i urimelig grad belastes nåværende enheter under tilsyn. Kredittilsynet vil videre i dette kapitlet gi sine synspunkter på utvalgets forslag om blant annet ansvarsforhold og en effektiv utnyttelse av ressurser.

Spørsmål vedrørende delegering til utførende organ

Når det gjelder selve organiseringen av håndhevelsesstrukturen er utvalgets forslag delt. Utvalgets flertall (8) foreslår at den praktiske gjennomføringen bør forestås av Oslo Børs gjennom at Kredittilsynet delegerer oppgavene, mens et mindretall (5), blant annet bestående av Kredittilsynets representant, går inn for at Kredittilsynet også forestår selve håndhevelsen av kontrollen etter IAS-forordningen. To utvalgsmedlemmer har avstått fra å ta stilling til i hvilket organ den praktiske gjennomføringen bør ligge, dette gjelder Finansdepartementets representant og den utenlandske ekspert.

Prinsipalt støtter Kredittilsynet mindretallets forslag. Avgjørende for Kredittilsynets standpunkt er behovet for at Norge velger løsninger på dette området som ligger nært opp til utviklingen i andre land. Som et lite land i utkanten av Europa har Norge, mer enn andre land, et behov for å være i tråd med det som synes å være hovedløsningen i EU. Kanskje vil spesielt utenlandske investorer forvente å møte en ordning som er mest mulig lik andre europeiske stater. En eventuell annen organisering vil kunne skape tvil om at det norske markedet er like transparent og kontrollmessig forutsigbart som andre markeder. Også hensynet til effektiv ressursutnyttelse er av en viss betydning for Kredittilsynets prinsipale standpunkt.

Sekundært kan Kredittilsynet akseptere den løsning som foreslås av utvalgets flertall, hvor kompetent myndighet pålegges å delegere den daglige forvaltningen av ordningen til Oslo Børs eller at en slik kompetansefordeling fastsettes i lov. En slik løsning vil fordre et nært samarbeid mellom de to organene, slik Oslo Børs og Kredittilsynet har i dag på andre områder. For best mulig å ivareta dette vil det være behov for en detaljert utredningsfase med avklaringer i forhold til den delegeringsmodell som er skissert i utredningen. Ved en eventuell pålagt delegering av oppgaver fra kompetent myndighet til et underliggende organ vil det blant annet være av stor betydning at rollefordelingen og rolleforståelsen mellom det overliggende og det underliggende organet er avklart. Dette er viktig i forhold til flere aspekter med ordningen, der i blant den daglige driften av håndhevelsen, ryddighet utad mot markedsaktørene, og klargjøring av ansvarsforholdene mellom de to organene og i forhold til klageordning mv.

Mindretallet skriver i utredningen på side 74:

”Mindretallet mener derfor også at det er klare ressursmessige fordeler ved at Kredittilsynet som overordnet myndighet tillegges alle kontrolloppgaver. Mindretallet vil for øvrig tilføye at det kan vise seg vanskelig å etablere gode og klare grenser for hvilke oppgaver Kredittilsynet som overordnet myndighet skal utføre, og hvilke oppgaver som tilligger det underordnede organet. Også dette forholdet tilsier at en ordning på to nivåer bør unngås.”

Kredittilsynet vil påpeke at dersom de operative oppgavene knyttet til regnskapskontrollen, og eventuelt senere prospektdirektivet, pålegges delegert fra det organ som utpekes som kompetent administrativ myndighet, vil det fortsatt være faglige oppgaver av et visst og ikke ubetydelig omfang som må ivaretas av myndighetsorganet. Det vil være behov for ressurser og kompetanse for å ivareta det endelige ansvar for kontrollen, og oppgavene vil ventelig omfatte bl.a. utvikling av tilsynsmetoder, identifisering av risiko, faglig oppfølging og godkjenning av retningslinjer, regelverksansvar og eventuell klagesaksbehandling mv., samt internasjonalt tilsynssamarbeid o.l. Kredittilsynet mener som nevnt derfor at en klargjøring av hvordan ansvar og risiko er tenkt delt mellom de to organene bør utredes dersom det skulle bli aktuelt å pålegge kompetent administrativ myndighet til å utdelegere den daglige driften av ordningen.

Kredittilsynet er ikke kjent med at det er andre land som foreslår å legge kontrollen med finansiell rapportering til et privat aksjeselskap eller en børs/markeds plass. Trenden i EU's medlemsstater synes å være at oppgavene knyttet til IAS-forordningen samordnes og legges til det offentlige organ som har tilsyn med verdipapirmarkedet. I tabellen er dette benevnt ”verdipapirtilsynet”, også der hvor dette er en del av et integrert finanstillsyn. Videre kan det synes som om svært få land anvender delegasjonsadgangen både når det gjelder IAS-forordningen og prospektdirektivet.

Tabell som viser andre medlemsstaters implementering
Oppdatert per 10.11.03 og bygger på informasjon fra saksbehandlere i andre Europeiske
tilsyn.

Medlemsstat	IAS-Forordningen	Prospektdirektivet
Nederland	Skal til verdipapirtilsynet	Skal til verdipapirtilsynet
Belgia	Skal til verdipapirtilsynet	Skal til verdipapirtilsynet
Hellas	Nytt myndighetsorgan opprettes når børsen endelig privatiseres	Skal til verdipapirtilsynet
Finland	Skal til verdipapirtilsynet	Verdipapirtilsynet
Italia	Verdipapirtilsynet	Verdipapirtilsynet
Frankrike	Skal til verdipapirtilsynet	Verdipapirtilsynet
Spania	Skal til verdipapirtilsynet	Verdipapirtilsynet
Portugal	Skal til verdipapirtilsynet	Verdipapirtilsynet
Sverige	Ikke avklart, det er foreslått at Bokføringsnemden får ansvaret for de børsnoterte selskapene utenom selskap under tilsyn som Finansinspeksjonen får ansvaret for.	Ikke avklart, Verdipapirtilsynet kontrollerer prospekter fra unoterte selskaper, børsen kontrollerer prospekter fra noterte selskaper.
Danmark	Delt myndighet ved at Finanstilsynet tar institusjoner under tilsyn, mens Ervervs- og Selskabsstyrelsen tar øvrige børsnoterte foretak.	Fondsbørsen er av Fondsrådet delegert prospektkontrollen hva gjelder noterte selskaper. Offentlige tilbud utenom børsnoterte selskaper skal Finanstilsynet kontrollere.
Storbritannia	Delløsning mellom FSA og Financial Reporting Review Panel.	Verdipapirtilsynet
Luxemburg	Usikkert, men tillegges antagelig tilsynet	Usikkert, tillegges trolig børs
Tyskland	Skal til Verdipapirtilsynet	Tilsynet har kontroll med prospekter fra unoterte selskaper mens børsen for de noterte selskapene. Usikkert hva som skjer fremover
Østerrike	Ikke avgjort	Ikke avgjort, trolig delegasjon til børsen.
Irland	Legges til eget organ	Ikke avklart, trolig delegasjon børs
Island	Skal til verdipapirtilsynet	Børsen har prospektkontrollen for noterte selskaper, mens tilsynsmyndighetene har kontrollen for unoterte

Utvalget skriver på side 68 at:

"Den overordnede myndighet kan også forestå den praktiske gjennomføringen av de utvidede kontrolltiltakene. Flere medlemsstater har imidlertid valgt en delt løsning - hvor den praktiske gjennomføringen er delegert til et annet organ. En eventuell delegering av oppgaver vil innebære at det underliggende organet underlegges tilsyn av og vil være ansvarlig ovenfor Kredittilsynet som kompetent myndighet. Kredittilsynet vil ha instruksjonsrett ovenfor organet."

Videre fremmes forslag til tillegg i børslovens § 5-11:

"Børsens kontroll av utsteders etterlevelse for finansiell rapportering skal gjøres etter godkjent opplegg av Kredittilsynet som overordnet administrativ myndighet."

Gjennom utredningen kan det videre synes som om det legges opp til en delegering basert på at Oslo Børs blir et "underliggende organ" av Kredittilsynet. Også CESR-prinsippene kan tas til inntekt for et slikt syn, jf prinsipp 4 hvor det stadfestes at det delegerte organet skal være under tilsyn og ansvarlig i forhold til ("*supervised by and responsible to*") kompetent myndighet. Dette er forhold som eventuelt bør klargjøres for å kunne sikre en mest mulig klar og hensiktsmessig delegasjon.

Det er ennå ikke avklart hvor den fremtidige kontroll med prospekter blir plassert. Finansdepartementet har i brev av 10. november i år påpekt nødvendigheten av å påbegynne arbeidet med forslag til hvordan prospektdirektivet, med utfyllende regelverk, kan gjennomføres i norsk rett. Kredittilsynet er bedt om å oppnevne en arbeidsgruppe, herunder leder og sekretariat, med dette som formål. Det antas videre at Oslo Børs og andre relevante bransjeorganisasjoner bør inviteres til å delta.

Det er etter Kredittilsynets oppfatning flere forhold som kan gjøre det mer effektivt rent ressursmessig å samordne regnskapskontrollen og prospektkontrollen. Bemanningen må være kvalifisert og kompetent i forhold til hva som er selve innholdet i prospektene. En stor del av prospektene vil inneholde finansiell rapporteringsinformasjon som skal gjennomgås og for øvrig være i tråd med IFRS. Dette betyr at det må være regnskapsfaglig kompetanse hos flere av medarbeiderne som arbeider med godkjenning av prospekter. Ytterligere er det erfaringsmessig stor variasjon i antall innkomne prospekter for kontroll, både fra år til år og innen det enkelte år. Dette betyr at det vil være nødvendig med en høyt kvalifisert bemanning som i perioder vil ha lite å gjøre i forhold til prospektkontroll. Det vil altså være regnskapskompetanse hos kontrollmyndigheten som i perioder er ledig. Dette er ressurser som da kan anvendes til regnskapskontroll og er i tråd med måten Oslo Børs bruker sine ressurser i dag, selv om omfanget av den regnskapskontroll som utføres i dag er begrenset.

Det vil videre kunne være en fordel for både regnskapskontrollen og prospektkontrollen at miljøet og kompetansen blir større og at det dermed kan være lettere å rekruttere kompetent arbeidskraft. Det kan i tillegg tenkes en effektivitetsgevinst ved at utstedere får samme aktør å forholde seg til både i tilfeller der investorer skal informeres ved kapitalinnhenting og ved løpende regnskapsrapportering. Det overordnede tilsynet med markeder og markeds plasser vil kunne styrkes gjennom samordning av denne type kontrolloppgaver. For en markeds plass vil det imidlertid også kunne eksistere synergier i forhold til eksisterende oppgaver som opptak av nye selskaper og kontroll med den løpende informasjonsplikten.

Som nevnt vedrørende CESR-prinsippene vil det av harmoniseringsgrunner være et formål i seg selv at både CESR-prinsippene og IFRSene blir håndhevet på samme måte. Dette vil man kunne sikre ved at samme organ gjør begge delene. En slik løsning vil i tillegg kunne gi bedre og mer hensiktsmessig kontroll av både prospekter og regnskap, noe som antas å være en fordel for utstederne. Det er i tillegg grunn til å tro at utstederne vil ønske å forholde seg til ett organ. Beslutninger vedrørende implementering av CESR-standarden bør således ses i sammenheng med tenkt organisering av kompetent myndighet i hht andre direktiv med samme formål, nemlig finansiell rapporterings betydning i forhold til effektive kapitalmarkeder.

Kredittilsynet vil også påpeke mulige effektivitetsgevinster dersom de nye oppgavene samordnes med tilsynet med revisorer. For det første fordi revisjon har direkte betydning for regnskapenes kvalitet og for det andre fordi tilsynet med revisorer i økende grad dreier seg om de største revisjonsselskapene og deres revisjon av børsnoterte foretak. Videre kan det tenkes rent tilsynsfaglige gevinster ved en samordning med av kontrollen med revisor, den reviderte enheten og de dokumenter som er underlagt revisjon. Til en viss grad vil regnskapskontrollen (og kontrollen av finansiell rapportering i prospektene) være et tilsyn med revisorer, da de dokumentene som det føres kontroll med allerede er reviderte. Dette vil kunne gi gevinster i forhold til regelverkets formål om harmonisering, ved siden av virkemidlene til regnskapsstrategien.

For best mulig å kunne hente ut de gevinster som synes å være ved en samordning, både i forhold til markedet og i forhold til ressursutnyttelse i ordningen, vil det kunne være viktig at denne mulige effektivitetsgevinsten ikke reduseres ved at håndhevelsesordningen legges på to steder.

Kredittilsynet foreslår derfor at loven ikke pålegger Kredittilsynet å delegere den daglige driften av håndhevelsesordningen. Loven bør imidlertid heller ikke stenge for muligheten til at Kredittilsynet kan gjennomføre delegasjon i større eller mindre grad, for eksempel til Oslo Børs.

Uavhengig IFRS Ekspertutvalg

Et samlet utvalg foreslår å opprette et uavhengig IFRS ekspertutvalg bestående av 6-8 medlemmer. Opprettelsen av et ekspertpanel skal sikre nødvendig tilgang til inngående IFRS kompetanse. Etableringen begrunnes ytterligere med å vise til behovet for kvalitetssikring av øverste kompetente myndighet, styrking av kompetent myndighets tillitt og at ekspertpanelet er tenkt å være en integrert del av organiseringen av den nasjonale håndhevelsesmekanismen. Det foreslås videre noen prinsipper utvalget mener er viktig for samarbeidet mellom håndhevelsesorganet:

- *"Ekspertutvalget avgir uttalelser om konsernregnskapet til børsnoterte foretak er i strid med IFRS til håndhevelsesorganet.*
- *Det bør utarbeides klare regler for ekspertutvalgets saksbehandling. Slike regler bør omfatte i hvilke tilfeller uttalelser skal innhentes, krav til hvorledes vedtak fattes for eksempel om krav kvalifisert flertall og hvorledes uttalelser skal gjøres kjent for involverte parter og andre markedsaktører.*
- *Ekspertutvalget bør alltid konsulteres når det kan bli rettet kritikk og iverksatt sanksjoner mot utstederne.*

- *Utvalget ser det som viktig at ekspertutvalget sikres en bred representasjon fra brukerinteressene og et høyt faglig nivå blant medlemmene. Det bør unngås at medlemmene har bindinger til overordnet myndighet som kan utløse tvil om ekspertutvalgets uavhengighet. På dette grunnlaget mener utvalget at overordnet myndighet bør oppnevne medlemmene i ekspertutvalget etter forslag fra eksterne brukergrupper."*

Kredittilsynet ser klare fordeler med at det opprettes et ekspertutvalg som kan konsulteres ved behov. Et slikt rådgivende utvalg vil kunne bidra til ordningen som en fagressurs med kompetanse. Kredittilsynet er imidlertid ikke enig i utvalgets forslag om at ekspertutvalget i praksis tillegges omfattende og faste forvaltningsoppgaver og er av den oppfatning at en mer hensiktsmessig løsning, både ressursmessig og forvaltningsmessig, vil være å opprette en ekspertgruppe som kan konsulteres ved behov. Uttalelser fra slik ekspertgruppe bør være offentlige innenfor gitte rammer.

I henhold til utvalgets forslag er ekspertutvalget tenkt å være en mekanisme som skal kvalitetssikre det arbeidet øverste myndighet utfører. Utredningen etterlater et uklart inntrykk av forholdet mellom kompetent administrativ myndighet (Kredittilsynet), et eventuelt utførende organ og ekspertpanelet, og skaper i beste fall tvil om ansvarsforholdene i ordningen. Utvalgets forslag, om at alle saker der det tenkes rettet kritikk eller sanksjoner bør gjennom dette ekspertpanelet, vil kunne fremstå som meget uklar vedrørende ansvarsforholdene, uten å styrke tilliten til verken kompetent myndighet, eventuelt underliggende utførende organ eller ekspertpanelet. Det er tvilsomt om dette er ressurs- og saksbehandlingsmessig rasjonalt i saker som ikke er tvilsomme eller av prinsipiell betydning mv. Videre vil det også kunne oppstå uklarheter om ekspertpanelet har en rådgivende eller besluttsende funksjon. Dersom alle saker hvor det er tenkt rettet kritikk eller anvendelse av sanksjoner bør/skal til ekspertpanelet for behandling, kan dette gi inntrykk av at ekspertpanelet tar beslutningen, selv om det rent formelt ikke er formet slik. Dette vil kunne ivaretas på en hensiktsmessig måte ved den løsning Kredittilsynet har skissert, det vil si en rådgivende ekspertgruppe som kan konsulteres ved behov.

Det vises for øvrig til at departementet tidligere har behandlet opprettingen av et lignende organ, jf behandlingen av revisornemnd i Ot.prp. nr. 75 1997-98 Om lov om revisjon og revisorer, hvor Finansdepartementet konkluderer med ikke å opprette en revisornemnd med karakteristika lignende regnskapslovsutvalgets forslag til ekspertpanel.

Kredittilsynet må som kompetent myndighet, av hensyn til den europeiske koordineringen, først og fremst påse at uttalelser fra IFRIC og avgjørelser i den planlagte CESR-databasen gjennomgås, slik at samme problemstilling gis samme løsning i de ulike europeiske landene. Denne grad av minimumsharmonisering er forventet både av medlemsstatene, men også av investorer som handler på kryss av det europeiske fellesskapet. Det vises for øvrig til avsnitt om CESRs koordinerende mekanisme senere i dette kapitlet.

En organisering hvor ikke alle saker som tilsynet behandler skal behandles i panelet vil kunne forsvares ressursmessig ved at ikke alle saker har en særlig vanskelig karakter samt at ordningen ikke blir fordyrende. Kredittilsynet kan heller ikke se at finansieringen av et ekspertutvalg er inkludert i utvalgets økonomiske overslag i utredningens kapittel 23 om økonomiske og administrative konsekvenser.

Når det gjelder spørsmålet om hvordan koordineringen av regnskapskontrollen mellom land har CESR laget et forslag til ny standard, Draft Standard no 2 on Financial Information; Coordination of Enforcement Activities⁵. Her foreslås det opprettet et koordinerende organ som skal medta også ikke-CESR-medlemmer som nasjonalt er involvert i tilsyn med finansiell rapportering. European Enforcers Coordination Sessions (EECS) skal drøfte tilsynsspørsmål, både ren metodikk og rene regnskapsfaglige problemstillinger. Der hvor de nasjonale tilsynene identifiserer særlige vanskelige problemstillinger som enten ikke er dekket fullt ut eller godt nok av IFRS inkludert IFRIC (IASBs egne tolkinger), eller der hvor det synes å være motstridende syn på en standard, vil CESR åpne en dialog med IASB og eller IFRIC. Videre foreslås det opprettelse av en database for vedtak gjennomført av de nasjonale tilsynene. Databasen skal omfatte saker som er brudd på regelverket eller der hvor en har konkludert med at overtredelse ikke er forekommet. CESR vil utarbeide retningslinjer for innleggelse i databasen, samt vurdere eventuell offentliggjøring av (hele eller deler) informasjon fra databasen.

Dersom det etableres et IFRS ekspertpanel som en integrert del av ordningen vil Norge etter utvalgets forslag delta med tre forskjellige organer i den internasjonale koordinerende aktiviteten, gitt at kompetent myndighet pålegges delegasjon. Hvordan et IFRS ekspertpanel er tenkt i dette harmoniseringsforholdet er i beste fall uklart. Også for utstedere må dette virke både uklart og unødvendig, særlig med hensyn til at en finansiering av brukerne stiller høye krav til effektivitet og ressursbruk.

Sammenligning med andre lands ekspertpanel

I Finland er det foreslått å legge både det overordnede ansvaret som kompetent myndighet og den daglige driften av ordningen til verdipapirtilsynet⁶. Det er i tillegg opprettet et ekspertpanel som myndigheten kan konsultere ved behov. I saker som angår forsikringsselskaper er det forsikringstilsynet som inntreffer i rollen som ekspertpanel. Panelet skal behandle forespørsler og liknende som vedrører IAS-tilsynet konfidensielt. Gjennom en slik organisering er den nasjonale implementeringen i tråd med CESR-prinsippene samtidig som man har ivaretatt ressursproblemet gjennom å samle IAS/IFRS-kompetanse tilgjengelig for myndigheten. Ved å konsultere ved behov og ikke i alle enkeltsaker sikrer man en kostnadseffektiv løsning hvor ansvarsforholdene fremstår som klare og forsvarlige.

I Storbritannia er det foreslått at ordningen skal deles mellom myndighetsorganet FSA⁷ og den private organisasjonen Financial Reporting Review Panel⁸. Forslaget innebærer at panelet gjennomfører tilsynet og at FSA identifiserer risikoer og metodikk for et risikobasert tilsyn, mens panelet gjennomfører selve kontrollen.

I Sverige ventes det fortsatt på oppfølgingen av SOU 2003:23 som foreslår at den statlige Bokføringsnemden blir kompetent myndighet og at oppgavene delegeres til et nyopprettet panel i regi av det private Redovisningsrådet. Alternativt foreslås det å slå sammen Bokføringsnemden og Revisornemden. For banker og forsikringsselskaper foreslås det at Finansinspeksjonen fortsatt skal ha både det overordnede ansvaret og gjennomfringen av

⁵ Forslaget er per 7. oktober sendt på høring med høringsfrist 7. januar 2004.

⁶ Rahhoitustarkastus som er et delvis integrert finanstilsyn som omfatter verdipapir og banktilsyn.

⁷ Financial Services Authority som er Kredittilsynets fullintegrerte søsterorganisasjon i UK

⁸ FRRP er sammen med standardsetteren ASB (Accounting Standards Board) underlagt Financial Reporting Council som er en uavhengig organisasjon hvor medlemmene oppnevnes av ulike offentlige og private organisasjoner.

ordningen. I siste instans foreslås det at om ingen av de førstnevnte løsningene lar seg gjennomføre på grunn av de europeiske forpliktelsene så bør Bokføringsnemden inkorporeres i Finansinspeksjonen. I SOU 2003:71 om implementeringen av IAS-forordningen, slår utrederen fast at forordningens fortale punkt 16 om tilsyn med forordningen ligger uten for hennes mandat og viser til førstnevnte SOU. "Föreningen för utvecklande av god redovisningssed" har på eget initiativ opprettet et panel for overvåking av svenske børsnoterte selskapers gjennomføring av IAS forordningen. Det er ikke klart om dette selvstendige initiativet vil bli en del av den nasjonale løsningen som Sverige vil legge seg på i fremtiden.

Etter det Kredittilsynet er kjent med er det ingen andre land som organiserer et ekspertpanel slik det foreslått av utvalget. I Finland er det rådgivende organ et som kan høres ved behov. I Storbritannia er det dette panelet som skal gjennomføre selve håndhevelsen, mens det i Sverige er nokså uklart hva slags rolle dette private panelet vil få.

Kredittilsynet er av den mening at et ekspertpanel ikke bør opprettes i sin foreslåtte form. Kredittilsynet kan forøvrig se fordeler ved å opprette en ekspertgruppe som kan benyttes til rådgivning ved behov, i samsvar med den finske løsningen.

Økonomiske og administrative ressurser

Utvalget skriver i utredningens kapittel 23 at uansett hvilken løsning som velges, vil det få økonomiske og administrative konsekvenser. Utvalget har ikke sett på hvorvidt de økonomiske og administrative konsekvensene er like gitt flertallets eller mindretallets innstilling. Ordningen vil kunne koste om lag 5 millioner og det foreslås å eventuelt utligne dette på de som blir kontrollert. Utvalget slår fast at dette anslaget er tentativt, basert på hva dagens ordning ved Oslo Børs koster. Det fremgår ikke av kapittel 23 om disse 5 millionene inkluderer et IFRS ekspertpanel.

Kredittilsynet antar dermed at ordningen vil kunne bli drevet mer effektivt dersom ordningen legges til Kredittilsynet i sin helhet. Videre vil det kunne gi ytterligere samordningsgevinster dersom også prospektkontrollen samorganiseres med regnskapskontrollen i Kredittilsynet. Videre vil et alternativ der Kredittilsynet konsulterer eksperter ved behov gi ytterligere økonomiske og administrative fordeler. Det vises forøvrig til Kredittilsynets rapport av 8. mai 2003 oversendt Finansdepartementet i brev av 22. mai 2003. Kredittilsynet understreker at finansieringsordningen må gjennomgås nærmere slik at den blir hensiktsmessig og slik at de nye oppgavene ikke i urimelig grad belastes øvrige enheter under tilsyn.

Oppsummering og Kredittilsynets forslag

Finansdepartementet er gjennom brev og vedlagt rapport av 22. mai i år gjort kjent med Kredittilsynets vurdering av den nasjonale implementering av denne enkeltdelen av FSAP, herunder delegering til Oslo Børs. Kredittilsynet viser til sitt brev til Finansdepartementet av 22. mai i år med vedlagt rapport "Nytt prospektdirektiv og forordning om anvendelse av internasjonale regnskapsstandarder (IAS)". I brevet skriver Kredittilsynet at:

"Det er flere ... grunner til at kontrolloppgavene kan ses i sammenheng og at de derfor bør samordnes. Prospekt- og IAS-kontrollen retter seg hovedsakelig mot samme type rettssubjekt, det vil i all hovedsak si foretak som er, eller er i ferd med å bli børsnoterte.

Kontrolloppgavene betinger i tillegg mye av den samme type kompetanse, som for øvrig ikke er lett tilgjengelig i arbeidsmarkedet. Kompetansen kan benyttes til å ivareta begge

oppgavene. En samordning av oppgavene vil kunne gi synergieffekter og mer rasjonell anvendelse av ressurser, både for det ansvarlige organ og for utstedere som da slipper å forholde seg til flere instanser. Ikke minst vil det være behov for at kontroll av prospekter kan skje i løpet av meget kort tid, mens kontroll med regnskapsstandardene vil ha en mer fleksibel tidsramme. I Norge kan det dessuten reises spørsmål om verdipapirmarkedet er stort nok til å kunne forsvare at oppgavene legges til forskjellige organer. Kontrolloppgaver som overføres fra Oslo Børs vil kunne medføre svekket kompetanse i forhold til børsens gjenværende kontrolloppgaver. Dette kan gjelde for eksempel oppfølging av løpende opplysningsplikt og kontroll med tilbudsreglene. Andre børser i Europa – som eksempelvis London Stock Exchange – synes imidlertid å ha tilpasset seg en situasjon der viktige kontrolloppgaver er lagt til offentlige myndighetsorganer. Et annet spørsmål er organiseringen av den løpende markedsovervåkingen, som det ikke går nærmere inn på her.

Kredittilsynet mener at den beste modellen totalt sett er at Kredittilsynet både får det overordnede og operative ansvaret for begge oppgavene ...”

6 Regnskapsplikt (utrensningenes avsnitt 5.1 og 5.3)

Angående begrepet antall ansatte

Kredittilsynet viser til brev av 5. juli 2000 hvor det redegjøres for vårt syn i forbindelse med tolkningen av begrepet ”antall ansatte” i regnskapsloven av 1998. Etter Kredittilsynets vurdering bør det kunne legges til grunn at de hensyn vedrørende hva kriteriet er ment å måle, som er vektlagt i NOU 1995:30 (i forbindelse med implementeringen av EU direktivene) også vil måtte vektlegges ved evaluering av regnskapsloven.

I følge ovennevnte NOU er det i sonderingen mellom bokføringsplikt og årsregnskapsplikt lagt vekt på de økonomiske forholdene til foretaket og ikke hvorvidt foretaket er en stor arbeidsgiver. Kredittilsynet mener fortsatt at det må være grunn til å tro at de økonomiske forholdene og den økonomiske størrelsen av foretaket best beskrives gjennom begrepet ”antall årsverk”. Videre er vi av den oppfatning at siden dette har vært lagt til grunn som en fortolkning av begrepet ”antall ansatte” i de senere år, jf Finansdepartementets fortolkningsuttalelse av 27. juli 2001, innebærer en endret ordlyd i loven ingen reell endring, men kun en presisering i forhold til innholdet i ordlyden på bakgrunn av ovennevnte fortolkningsuttalelse.

Indre selskap

Utvalget foreslår at årsregnskapsplikten for indre selskaper oppheves, og begrunner dette med at alle poster regnskapsføres i hovedmannens regnskap, slik at hele aktiviteten i det indre selskap vil reflekteres i hovedmannens regnskap. Videre er det et argument at det indre selskapet ikke skal opptre utad.

Det er ikke klare regler når det gjelder regnskapsføringen i hovedmannens regnskap. Utvalget mener at hovedmannens regnskapsføring må utledes av de generelle prinsipper som regnskapsloven angir. Videre mener utvalget at selskapsavtalen innebærer at alle poster må regnskapsføres hos hovedmannen, slik at inntekter og kostnader, eiendeler og gjeld knyttet til det indre selskapet skal medtas fullt ut hos hovedmannen. Dette innebærer at regnskapsføringen hos hovedmannen skal reflektere hele aktiviteten i det indre selskapet.

Det foreligger ikke klare regler på området og praksis synes å være uensartet, både med hensyn til konsolidering og klassifisering (i hovedmannens regnskap føres stille interessentinnskudd i enkelte tilfeller som egenkapital under "innskutt egenkapital", i andre tilfeller som "annen egenkapital" og i en del tilfeller føres dette som gjeld).

Kredittilsynet er enig i at årsregnskapsplikten for indre selskaper oppheves ut fra hensikten med et indre selskap. Samtidig mener Kredittilsynet at praksis på området tilsier at det må gis føringer på regnskapsføringen i hovedmannens regnskap, enten i form av lovregulering eller i form av en regnskapsstandard på området.

7 Alminnelige bestemmelser i regnskapsloven (utredningens avsnitt 5.2 og 5.3)

Valuta

Utvalgets forslag til ny § 3-4 innebærer at årsregnskapet kan presenteres i utenlandsk valuta, dersom virksomheten i hovedsak er knyttet til denne valutaen (funksjonell valuta). Etter forslag til revidert IAS 21 kan presentasjonsvaluta avvike funksjonell valuta, men det er gitt nærmere regler om hvordan omregning fra funksjonell valuta til presentasjonsvaluta skal foretas. Utvalget gir uttrykk for at et regnskap i den funksjonelle valutaen kan ha bedre informasjonsverdi som følge av at regnskapet da avlegges i den valuta som den økonomiske virksomheten er knyttet til, jf utredningen s. 98. Videre hevder utvalget at selskapsrettslige hensyn og kreditorhensyn taler for bruk av funksjonell valuta også taler for bruk av funksjonell valuta i selskapsregnskapet. Utvalget ser at resultat og balansetall må omregnes til norske kroner for skattekontroll, men mener dette ikke betyr at selskapsregnskapet må avlegges i norske kroner. Utvalget viser til at bokføring og omregning til norske kroner er regulert i forslaget til ny bokføringslov og –forskrift.

Kredittilsynet har i forhold til bruk av funksjonell valuta som presentasjonsvaluta i selskapsregnskapet noen betenkeligheter. Foruten hensynet til skattemessige formål, gjør også hensynet til annen offentlig rapportering seg gjeldende her. I forhold til offentlig rapportering vil det være viktig med rapportering i norske kroner. En av fordelene ved at offentlig rapportering bygger på foretakenes offisielle regnskaper, er at regnskapstallene er revidert. Ved avvikende presentasjonsvaluta oppstår et særskilt behov for revisjon av forskjellen mellom de offisielle regnskapene og hva som er rapportert til offentlige myndigheter. Etter Kredittilsynets vurdering bør derfor det fortsatt være et krav til at selskapsregnskapet skal presenteres i norske kroner. En slik løsning forutsetter imidlertid at kravet til omregning i bokføringsloven ikke er i strid med kravene i IAS 21. Bokføringslovens regler på dette punkt kan uansett ikke gjøres gjeldende for foretak som følger IAS-forordningens system. Kredittilsynet har ikke foretatt noen nærmere vurdering av sistnevnte forhold.

9 Regnskapsregler for små foretak (forenklinger) (Utredningens kapittel 7)

9.1 Generelt

Kredittilsynet er i utgangspunktet av den formening at dersom det skal gjennomføres forenklingsregler for små foretak må disse være basert på en kost/nytte betraktning og at forenklingene innebærer en reell forenkling. Hvorvidt en forenkling kan vurderes som reell må ses i sammenheng med om foretaket uansett må oppgi nevnte informasjon i andre sammenhenger og hvorvidt nevnte informasjon faktisk foreligger tilgjengelig i foretaket eller må fremskaffes. Det vil for eksempel ikke være en reell forenkling dersom banker og andre kreditorer stiller krav om et eget og mer utfyllende regnskap i tilfeller hvor offisielt regnskap er satt opp etter gjeldende regnskapsregler for små foretak, men hvor regnskapet etter kreditorenes mening ikke gir god nok informasjon. Videre bør det vurderes hvorvidt det bør være hvilke eiendeler foretaket besitter og hvilke disposisjoner foretaket foretar som burde betinge forenklingen og ikke hvorvidt foretaket er definert som små foretak. Dette vil for eksempel være tilfelle for finansielle instrumenter, aksjebasert avlønning mv.

9.2 Forenklet oppstilling av resultatregnskapet og balansen

Angående klassifisering av første års avdrag på langsiktig gjeld

Utvalget foreslår endring i § 5-1 slik at gjeld skal klassifiseres som kortsiktig gjeld, dersom gjelden forfaller til betaling innen 12 måneder. Utvalgets forslag er begrunnet i tilpasning til IAS 1.

For små foretak foreslår utvalget imidlertid en valgadgang slik at første års avdrag på langsiktig gjeld alternativt kan klassifiseres som langsiktig gjeld, jf forelag til § 5-1 tredje ledd. Forslaget synes ikke å være nærmere begrunnet. Kredittilsynet kan ikke se at utvalgets forslag om valgadgang for små foretak innebærer noen reell forenkling, og mener derfor at valgadgangen i foreslått § 5-1 tredje ledd ikke bør gjøres gjeldende.

9.3 Forenklede noteopplysninger

Antall aksjeeiere, aksjer mv

Utvalget foreslår å fjerne kravet i § 7-42 annet ledd om å gi opplysninger om de 20 største eierne, samt kravet i tredje ledd om å gi opplysninger om aksjer i selskapet som eies av henholdsvis daglig leder, medlemmer av styret og bedriftsforsamlingen. Forslaget begrunnes med at opplysningene fremgår av aksjeeierboken som er offentlig tilgjengelig. Selv om det neppe er stor etterspørsel etter denne type opplysninger når det gjelder små foretak, taler hensynet til åpenhet og corporate governance mot enhver svekkelse av nåværende opplysningsplikter. Kredittilsynet mener derfor kravet i § 7-42 annet og tredje ledd bør opprettholdes.

9.5 Unntak fra grunnleggende regnskapsprinsipper og adgang til å velge regnskapsmessig vurderingsprinsipp

Angående Finansielle instrumenter og virkelig verdi

Generelt er Kredittilsynet for regnskapsmessig likebehandling av finansielle instrumenter uavhengig av foretakets størrelse, og mener at spesielt på dette området bør risikoen være bestemmende for vurderingene knyttet til regnskapsføringen. Dette innebærer at også små foretak bør måle finansielle instrumenter til virkelig verdi. Kredittilsynet mener dette ikke er mer komplisert og byrdefullt enn dagens vurderingsregler, da foretaket uansett må frambringe virkelig verdi for andre formål.

I den grad små foretak går inn i et byrdefullt område som for eksempel derivater, bør samme regler anvendes som for øvrige foretak. Målinger foretas i stor grad via meglere, slik at det skulle ikke være uoverkommelige problemer knyttet til målingen.

Angående aksjebasert avlønning

Det kan være nærliggende å anta at de foretak som opererer med sofistikerte avlønningsmodeller allerede har påtatt seg en forpliktelse, både i forhold til de berørte parter inkludert regnskapets brukergrupper, samt en byrde rent beregningsmessig. Dersom utstedte opsjoner eller aksjer er ment å dekke avlønning til ansatte er det grunn til å tro at foretaket på forhånd har foretatt en vurdering av dette vederlaget for arbeidsinnsatsen. Således vil det neppe være en reell forenkling ikke å behandle aksjebasert avlønning etter regnskapslovens hovedprinsipp for regnskapsføringen; transaksjonsprinsippet. Det vises for øvrig til kapittel 13.

11 Formålsbestemmelse og angivelse av årsregnskapets brukergrupper (utredningen kapittel 9)

Innledning

Det er i utredningen foreslått en bestemmelse i regnskapsloven § 3-1 om formålet med og kvalitative krav ved lovbestemmelser om årsregnskapet og årsberetningen. Utvalget har foreslått et første ledd der årsregnskapets og årsberetningens formål knyttes opp mot hva årsregnskapet og årsberetningen brukes til. Videre foreslås det i annet ledd å regulere hvilket siktemål bestemmelsene om årsregnskap og årsberetning i regnskapsloven har i forhold til de kvalitative kravene om relevans og pålitelighet, samt i forhold til kost-/nytte betraktninger. Utvalget har etter det vi forstår kun ment at bestemmelsen skal ha betydning for lovgiver og standardsetter, mens den regnskapspliktige selv ikke skal kunne anvende bestemmelsen. Utvalgets utgangspunkt for å innta slike bestemmelser synes å være at IAS-rammeverket er mer omfattende enn de grunnleggende prinsippene i den norske loven, jf utredningen første avsnitt i avsnitt 9.3.1 s. 161.

Kredittilsynet er i utgangspunktet positiv til innføringen av en bestemmelse der formålet med årsregnskap og årsberetning, samt kvalitative krav til regnskapsinformasjon, inntas. Den senere tids endringer i EØS-rammeverket i form av IAS-forordningen og endringer i regnskapsdirektivene, innebærer en ytterligere tilnærming av norsk regnskapsrett og –praksis i retning av IAS/IFRS. Den enkelte regnskapspliktige vil i langt større grad enn tidligere, måtte søke svar på sine regnskapsfaglige problemstillinger i IAS/IFRS. Det rettskildhierarki som kodifiseres i regnskapsloven, vil ha betydning for norsk standardsetting og for den regnskapspliktige der hvor standardsetting ikke foreligger. For å sikre en utvikling i retning av økt bruk av IAS/IFRS, bør en søke å tilstrebe et rettskildhierarki tilsvarende det som legges til grunn i IAS/IFRS, jf spesielt IAS 1.12 og IAS 8.4-6. I tillegg bør det være et siktemål at kodifiseringen av rammeverket i regnskapsloven gjøres tilstrekkelig klart. Det kan reises

spørsmål om utvalgets forslag i tilstrekkelig grad ivaretar disse generelle betraktningene. Det er nedenfor redegjort nærmere for Kredittilsynets vurderinger i forhold til lovfesting av henholdsvis formål med årsregnskapet og årsberetningen og av kvalitative krav til regnskapet. Når det gjelder sammenhengen mellom formålsbestemmelsen, grunnleggende prinsipper og god regnskapsskikk, kommenteres dette i høringsuttalelsens kapittel 12 *Grunnleggende regnskapsprinsipper*.

Årsregnskapets og årsberetningens formål

Utvalgets forslag i ny § 3-1 første ledd om formål med årsregnskap og årsberetning lyder som følger:

"Årsregnskapets og årsberetningens formål er å danne grunnlag for regnskapsbrukernes bedømmelse av foretakets utvikling, finansielle stilling, resultat og risiki. Regnskapsbruker er enhver som treffer beslutninger som kan påvirkes av den regnskapspliktiges forhold, herunder nåværende og mulige eiere, kreditorer, ansatte, kunder, alliansepartnere og offentlige myndigheter."

Forslaget til ny § 3-1 første ledd avviker fra formålsbestemmelsen i IAS 1 *Presentation of Financial Statements* uten at utvalget har begrunnet forskjellen. I IAS 1.5 uttrykkes formålet med finansregnskapet på følgende måte:

"The objective of general purpose financial statements is to provide information about the financial position, financial performance and cash flows of an entity that is useful to a wide range of users in making economic decisions." [egen understrekning]

En sentral forskjell er at IAS 1.5 fokuserer på hva finansregnskapet er ment å gi informasjon om, mens utvalgets forslag fokuserer på hva informasjonen skal brukes til. Videre er ikke årsberetningen omfattet av formålsbestemmelsen i IAS 1. Etter Kredittilsynets vurdering bør formålsbestemmelsen justeres i samsvar med IAS 1. Formålet med årsberetningen kan med fordel reguleres sammen øvrige krav til årsberetningen. Det vises til nærmere omtale i høringsuttalelsens kapittel 24. Når det gjelder opplistingen av regnskapets brukergrupper i utvalgets forslag har Kredittilsynet ingen innvendinger til at en slik opplisting gis. En mulig formulering i § 3-1 første ledd første punktum kan være:

"Årsregnskapets formål er å gi informasjon om den regnskapspliktiges utvikling, finansielle stilling, resultat og risiki, som støtter regnskapsbrukerne i deres økonomiske beslutninger."

Kvalitative krav til informasjonen i årsregnskapet og årsberetningen

Generelt

Utvalgets forslag til ny § 3-1 annet ledd om kvalitative krav til årsregnskapet og årsberetningen lyder som følger:

"Bestemmelsene i loven om årsregnskapet og årsberetningen tar sikte på å oppnå at disse dokumentene gir opplysninger om forhold som er relevante for regnskapsbrukerne. Opplysningene skal dessuten være pålitelige i forhold til det som regnskapsbrukerne normalt forventer. Plikten til å gi opplysninger er fastsatt etter en vurdering av opplysningenes nytte for brukerne sammenholdt med kostnadene ved å fremskaffe dem."

Det er flere sider ved forslaget som Kredittilsynet finner grunn til å bemerke. For det første bør et slikt lovkrav utformes mer direkte som krav til informasjonen i den regnskapspliktiges årsregnskap. Dersom det er et siktemål med bestemmelsene i regnskapsloven at årsregnskapet og årsberetningen gir opplysninger som er relevante for regnskapsbrukerne, kan dette best ivaretas dersom kravet til relevans knyttes direkte opp mot den informasjon som gis i årsregnskapet. Det vil si et lovkrav om at den informasjonen som gis i årsregnskapet skal være relevant for regnskapsbrukerne. Dette vil mer samsvare med den løsning som er lagt til grunn i IAS 1.

Et annet forhold som er uklart ved utvalgets forslag, er sammenhengen mellom de kvalitative kravene i forslaget til ny § 3-1 annet ledd og kravet om rettviseende bilde i forslaget til ny § 4-6 som lyder: *"Årsregnskapet skal gi et rettviseende bilde av den regnskapspliktiges stilling og resultat under hensyn til god regnskapsskikk."* Kravet om rettviseende bilde (true and fair view) følger av artikkel 2 nr 3 i fjerde direktiv (78/660/EØF), som i gjeldende lov har vært ansett gjennomført ved henvisningen til god regnskapsskikk, uten at rettviseende bilde eksplisitt er nevnt i loven. Utvalgets forslag om å innta rettviseende bilde i regnskapsloven er begrunnet i at EFTAs overvåkningsorgan (ESA) har reist tvil om direktivbestemmelsen er tilstrekkelig implementert i gjeldende norsk lovgivning. Videre er plasseringen i § 4-6 begrunnet i ønsket om ikke å bryte med den logikk som regnskapsloven bygger på, jf utredningen avsnitt 9.3.2.9.

Kredittilsynet er enig med utvalget i at krav til rettviseende bilde bør inntas i loven, jf våre kommentarer i høringsuttalelsens kapittel 12, men stiller spørsmål ved plasseringen i § 4-6. Etter Kredittilsynets vurdering er kravet om rettviseende bilde av slik overordnet karakter at kravet bør vurderes innført sammen med de kvalitative kravene om relevans og pålitelighet i § 3-1 annet ledd. Det vises her til at i den danske årsregnskapsloven er kravet om rettviseende bilde det overordnede grunnleggende kravet, mens kravene til relevans og pålitelighet er underordnede kriterier til rettviseende bilde. En slik løsning vil i større grad også sammenfalle med kravene i IAS 1 om "fair presentation", samt relevans og pålitelighet. Utvalget synes ikke å ha vurdert en slik løsning. Vi finner det derfor hensiktsmessig å utdype våre kommentarer ytterligere.

Begrepet rettviseende bilde

Kravet i artikkel 2 nr 3 om at årsregnskapet skal gi et rettviseende bilde av selskapets eiendeler, gjeld, finansielle stilling og resultat, fremstår som et overordnet kvalitativt krav til informasjonen i årsregnskapet. Direktivbestemmelsen har ingen henvisning til "god regnskapsskikk". EFTAs overvåkningsorgan (ESA) har i brev av 13. februar 2003 til Finansdepartementet gitt uttrykk for at de ikke er overbevist om at artikkel 2 nr 3 er tilstrekkelig implementert i gjeldende norsk lovgivning. ESA fremhever i brevet at kravet om rettviseende bilde er et europeisk regnskapsprinsipp, hvor EF-domstolen har gitt følgende uttalelse om hvordan prinsippet skal forstås:

"The principle of a true and fair view requires that the accounts reflect the activities and transactions which they are supposed to describe and that the accounting information be given in the form judged to be the soundest and most appropriate for satisfying third parties needs for information, without harming the interests of the company."

Den senere tids utvikling av EUs regnskapsregler i form av IAS-forordningen og moderniseringsdirektivet (2003/51/EF) som endrer regnskapsdirektivene, må etter

Kredittilsynets vurdering også tillegges vekt. Det er klart at kravet om "fair presentation" i IAS 1 ikke er i strid med direktivets krav om rettviseende bilde, jf punkt 15 i fortalen til moderniseringsdirektivet. I gjeldende IAS 1.10 fremkommer kravet om "fair presentation" på følgende måte:

"Financial statements shall present fairly the financial position, financial performance and cash flows of an enterprise."

I forslag til revidert IAS 1.10 er følgende parentes lagt til setningen:

"(that is, represent faithfully the effects of transactions and other events in accordance with the definitions and recognition criteria for assets, liabilities income and expenses set out in the Framework for the Preparation and Presentation of Financial Statements)."

Det fremgår av IASB Framework punkt 35 at en nødvendig betingelse for at informasjonen skal *"represent faithfully the transaction and other events"* er at *"they are accounted for and presented in accordance with their substance and economic reality and not merely their legal form"*.

Innholdet i kravet om rettviseende bilde bør etter Kredittilsynets vurdering klargjøres i forarbeidene til den nye regnskapsloven i samsvar med EF-domstolens uttalelse og begrepet "fair presentation" i IAS 1. Det kan her være naturlig å se hen til hvordan kravet til rettviseende bilde er gjennomført i den danske årsregnskapsloven av 2001, se spesielt merknader til § 11 (http://www.ft.dk/Samling/20001/lovforslag_som_fremsat/L138.htm). En overordnet beskrivelse av begrepet er også gitt i Regnskabsrådets rapport om Revision af Årsregnskapsloven, marts 1999, s. 40:

"Et rettviseende billede kan beskrives som et brugerorienteret begreb. Det er overordnet det regelsæt, som følger af ÅRL og af god regnskabsskik. Indholdsmæssigt går det ud på, at det slutprodukt, som de generelle regler fører frem til, skal give et realistisk helhedsindtryk af den konkrete virksomheds økonomi på en måde, der er relevant for denne virksomheds regnskabsbrugere. Kravet om et rettviseende billede kræver derfor, at virksomheden undersøger, om årsregnskabets forventede brugergrupper får opfyldt deres informationsbehov med hensyn til virksomhedens økonomiske forhold."

En separat problemstilling er hvorvidt kravet til rettviseende bilde bør være overordnet regnskapslovens øvrige krav til utarbeidelse av årsregnskap, slik den danske årsregnskapsloven legger opp til. Forholdet er omtalt nedenfor.

Forholdet mellom kravet til rettviseende bilde og øvrige lovbestemmelser

Kredittilsynet reiser spørsmål om kravet i artikkel 2 nr 5 i fjerde direktiv også bør innføres i regnskapsloven. Direktivbestemmelsen krever at den regnskapspliktige i helt spesielle tilfeller (exceptional cases) må fravike direktivets øvrige krav, dersom det er nødvendig for å gi et rettviseende bilde i samsvar med artikkel 2 nr 3. Ethvert avvik må forklares og begrunnes i note. Medlemsstatene kan definere hva som menes med spesielle tilfeller og gi regler om dette. I gjeldende regnskapslov er direktivbestemmelsen ikke gjennomført som egen bestemmelse, men kun ved at enkeltbestemmelser i loven overstyrer relevant direktivbestemmelse (såkalt regulert overstyring). Eksempelvis var bestemmelsen om virkelig verdi vurdering av finansielle instrumenter i handelsporteføljen en regulert overstyring av direktivbestemmelsen som krevde vurdering til laveste verdis prinsipp. ESA har i sitt brev av 13. februar 2003 gitt uttrykk for at direktivbestemmelsen skal anvendes av foretakene selv, ikke

av lovgiver, og viser blant annet til en tolkningsuttalelse fra EU-kommisjonen (98/C 16/04) hvor det uttales:

“5. The true and fair view principle must be applied by the companies themselves. Only where additional information is not sufficient to give a true and fair view can any provision of the Directive be departed from. Such a situation will only occur in exceptional cases.

6. As stated in the last sentence of Article 2 (5), Member States may define the exceptional cases in question and lay down the relevant special rules. In the interest of harmonization, Member States may however not use the last sentence of Article 2 (5) in order to introduce an accounting rule of a general nature which is contrary to provisions of the Directive, nor can they use this sentence to create additional options allowing for accounting treatments which are not in conformity with the Directive.”

Regnskapslovutvalget anser at diskusjonen om den norske regnskapslovens overstyring av direktivene, ikke lenger er aktuell, i det de omstridte bestemmelsene i dag er i samsvar med direktivet, jf utredningen s. 169. Kredittilsynet vil her bemerke at selv om regnskapslovens bestemmelser ikke lenger er i strid med regnskapsdirektivene, så inneholder den fortsatt ikke en bestemmelse som gir foretakene rett og plikt til å overstyre øvrige lovbestemmelser når dette er nødvendig for å oppfylle kravet om rettviseende bilde. Det forhold at ikke alle land i EØS-området har innført en slik bestemmelse, er muligens et argument for ikke å innføre det i norsk lovgivning. Kredittilsynet mener uansett at det kan være hensiktsmessig, forutsatt at det i lov og forarbeider klart fremgår i hvilke tilfeller et avvik fra lovens øvrige bestemmelser skal gjennomføres. Det vil her være naturlig å se hen til tilsvarende bestemmelser i IAS 1.

Det fremgår av forslag til revidert IAS 1.13 at kravene i IAS/IFRS kan avvikes i *“extremely rare circumstances”* når overholdelse av slike krav vil bli så misvisende at det vil være i konflikt med formålet med regnskapet slik det er beskrevet i IASBs rammeverk. Forutsetningen er at *“relevant regulatory framework”* krever eller ikke hindrer et slikt avvik. Forslag til revidert IAS 1.16 forklarer nærmere om hvilke tilfeller som er aktuelle:

“For the purposes of paragraphs 13-15, an item of information would conflict with the objective of financial statements when it does not represent faithfully the transactions or other events that it either purports to represent or could reasonably be expected to represent and, consequently, it would be likely to affect adversely economic decisions made by users of financial statements. When assessing whether complying with a specific requirement in an International Financial Reporting Standard or an Interpretation of a Standard would be so misleading that it would conflict with the objective of financial statements set out in the Framework, consideration is given to:

- (a) why the objective of financial statements is not achieved in the particular circumstances; and*
- (b) the way in which the entity's circumstances differ from those of other entities that comply with the requirement. There is a rebuttable presumption that if other entities in similar circumstances comply with the requirement, the entity's compliance with the requirement would not be so misleading that it would conflict with the objective of financial statements set out in the Framework.”*

I forarbeidene til den danske årsregnskabsloven er kravet om å overstyre lovens øvrige bestemmelser blant annet forklart med følgende (merknader til § 11):

"... kravet om et retvisende bilde er overordnet lovens øvrige bestemmelser. Virksomheden skal kunne fravige langt de fleste af lovens enkeltbestemmelser, hvis det er nødvendigt for at vise et retvisende bilde, men pligten til at fravige forudsættes kun at indtræde i ganske særlige tilfælde. Endvidere er kun nødvendige fravigelser tilladte. Uvæsentlige fravigelser kan derfor ikke komme på tale. En egentlig pligt til at fravige vil normalt kun være aktuell ved indregning og måling i balance og resultatopgørelse, mens suppleringspligten i stk. 2 sigter bredere..." [vår merknad: med suppleringsplikt menes krav til noteopplysninger, se omtale nedenfor]

Der vil i praksis ikke være mange tilfælde, hvor virksomheden med rette på baggrund af regnskabsbrugernes behov vil skulle fravige lovens regler om indregning og måling. Dels rummer disse regler alternativer, dels tager de i stort omfang deres afsæt i internationale standarder, som danner baggrund for regnskabsaflæggelse i mange industrialiserede lande. Det store forarbejde, som ligger til grund for de internationale standarder indebærer, at de vil dække meget bredt og samtidig være teoretisk meget velfunderet. I kraft af regnskabsbrugernes stigende orientering mod de internationale tendenser og behovet for at kunne sammenligne virksomheder ikke bare i Danmark, men globalt, vil det forekomme yderst sjældent, at en virksomhed ved fravigelse af loven skal kunne vælge metoder, der ikke er internationalt anerkendte. Behovet for at fravige loven bliver derfor betydeligt mere aktuelt for virksomheder, der aflægger transaktionsbaserede regnskaber end for virksomheder, der aflægger værdibaserede regnskaber."

Kredittilsynet mener det bør vurderes gjennomføring av artikkel 2 nr 5 i fjerde direktiv i regnskapsloven ved en eksplisitt bestemmelse som gir foretakene plikt til å fravike lovens øvrige bestemmelser når dette er nødvendig for å oppfylle det overordnede kravet om rettviseende bilde. Innholdet i kravet bør klargjøres i forarbeidene til den nye regnskapsloven i samsvar med EU-kommisjonens tolkningsuttalelse, IAS 1 og den tilsvarende bestemmelsen i den danske årsregnskapsloven.

Forholdet mellom rettviseende bilde og kravene til relevans og pålitelighet

Sammenhengen mellom begrepet "fair presentation" og de kvalitative kravene til blant annet relevans og pålitelighet fremgår av (forslag til revidert) IAS 1.12. En "fair presentation" innebærer blant annet å presentere informasjon på en måte som gir relevant, pålitelig, sammenlignbar og forståelig informasjon. Kredittilsynet foreslår at tilsvarende sammenheng mellom rettviseende bilde og de kvalitative kravene fremgår av formålsbestemmelsen. En mulig formulering kan være:

"Kravet til rettviseende bilde innebærer at informasjonen som presenteres er relevant, pålitelig, sammenlignbar og forståelig."

Lovkrav om kost/nytte betraktninger

Når det gjelder utvalgets forslag til ny § 3-1 annet ledd tredje punktum om kost-/nytte betraktninger, foreslår Kredittilsynet at denne utgår. Bestemmelsen har karakter av å være en begrunnelse for utvalgets øvrige lovforslag, samt et moment for standardsetters arbeid, uten betydning for den enkelte regnskapspliktige. Kredittilsynet er ikke uenig at kost/nytte betraktninger er vesentlige for standardsetter, men antar det er tilstrekkelig å omtale dette i forbindelse med premissene for standardsetter.

Opplysninger i noter

Det følger av artikkel 2 nr 4 i fjerde direktiv at tilleggsinformasjon må gis dersom det er nødvendig for at kravet i artikkel 2 nr 3 om rettviseende bilde skal anses oppfylt. Utvalget har kun foreslått at det i regnskapsloven § 7-1 gis en henvisning til § 4-6 uten at begrepet rettviseende bilde nevnes. Etter Kredittilsynets vurdering bør kravet i artikkel 2 nr 4 eksplisitt fremgå av loven. Det kan være hensiktsmessig å innta et slikt krav i § 3-1, slik at sammenhengen med kravet til rettviseende bilde (artikkel 2 nr 3) klart fremgår. Alternativt kan klargjøringen skje i § 7-1. En mulig formulering kan være:

"I den grad det er nødvendig for at årsregnskapet skal gi et rettviseende bilde, skal det gis tilleggsinformasjon i noter."

Kvalitative krav til årsberetningen

Etter utvalgets forslag gjelder de kvalitative kravene også for årsberetningen. Det forhold at IAS/IFRS ikke har nærmere regler om årsberetningen, samt at artikkel 2 nr 3 kun gjelder årsregnskapet, tilsier at det overordnede kravet til informasjon i årsberetningen reguleres i regnskapsloven § 3-3. Det vises til nærmere omtale i høringsuttalelsens kapittel 24 om årsberetning.

Kredittilsynets forslag

Oppsummert foreslår Kredittilsynet at kravet i ny § 3-1 første ledd endres i tråd med IAS 1, ved at årsregnskapets formål knyttes til hva årsregnskapet er ment å gi informasjon om.

Videre foreslås det at kravet om rettviseende bilde inntas i ny § 3-1 annet ledd som det overordnede kvalitative kravet til informasjonen i årsregnskapet.

Kredittilsynet mener det bør vurderes om det i helt spesielle tilfeller der det er nødvendig for å oppfylle kravet om rettviseende bilde, bør være plikt for foretaket til å overstyre regnskapslovens øvrige bestemmelser om utarbeidelse av årsregnskap. Et slikt krav nødvendiggjør et lovkrav om å gi opplysninger i note.

Endelig foreslås det at sammenhengen mellom rettviseende bilde og de kvalitative kravene relevans, pålitelighet, sammenlignbarhet og forståelighet inntas i samme ledd. En slik bestemmelse vil i all hovedsak være i overensstemmelse med den danske årsregnskapsloven.

Kredittilsynet foreslår følgende utforming av § 3-1:

"Årsregnskapets og årsberetningens formål er å gi informasjon om den regnskapspliktiges utvikling, finansielle stilling, resultat og risiko, som støtter regnskapsbrukerne i deres økonomiske beslutninger."

Årsregnskapet skal gi et rettviseende bilde av foretakets eiendeler, gjeld, finansielle stilling og resultat. Dersom anvendelse av regnskapslovens øvrige bestemmelser om utarbeidelse av årsregnskap, i helt spesielle tilfeller vil stride med kravet i første punktum, gjelder kravet i første punktum. Det skal gis tilleggsinformasjon i noter når lovkrav avvikes som følge av annet punktum om:

- 1. at regnskapet gir et rettviseende bilde av foretakets eiendeler, gjeld, finansielle stilling og resultat;*
- 2. hvilket lovkrav det har avveket fra, herunder hva lovkravet innebærer;*

3. *begrunnelsen for hvorfor lovkravet er så misvisende at det er i konflikt med kravet i første punktum*
4. *beskrivelse av den regnskapsmessige behandling som er anvendt*
5. *kvantitativ informasjon om virkningen av avviket fra lovkravet.*

Kravet til rettviseende bilde innebærer at informasjonen som presenteres er relevant, pålitelig, sammenlignbar og forståelig. I den grad det er nødvendig for at årsregnskapet skal gi et rettviseende bilde, må det gis tilleggsinformasjon i noter.”

Dersom kravet til rettviseende bilde ikke gis en overordnet rolle i forhold til regnskapslovens øvrige bestemmelser om utarbeidelse av årsregnskap, utgår annet ledd, annet og tredje punktum i vårt forslag ovenfor.

12 Grunnleggende prinsipper (utredningen kapittel 9)

Generelt

Utvalget gir uttrykk for at det er bred enighet om at det ikke er ønskelig med et norsk rammeverk som strider imot IAS standarder, jf utredningen s. 163. Samtidig gir utvalget uttrykk for at det ikke er nødvendig å gå over til et balanseorientert rammeverk i Norge, selv om det er mest vanlig internasjonalt. Dette er begrunnet med at man er fornøyd og fortrolig med eksisterende grunnleggende prinsipper, samt at det internasjonale rammeverk ikke har funnet sin endelige form med referanse til FASBs prosjekt om ”revenue recognition”. Utvalget foreslår en videreføring av regnskapslovens grunnleggende prinsipper med enkelte mindre justeringer der hvor grunnleggende prinsipper ikke synes forenlig med IAS rammeverket.

Kredittilsynet finner grunn til å reise spørsmål om utvalgets minimumstilpasning av regnskapsloven kapittel 4 er hensiktsmessig, tatt i betraktning den betydelige utviklingen som nå skjer i retning av IAS/IFRS. Når den enkelte regnskapspliktige og norsk standardsetter skal søke løsninger på nye regnskapsmessige problemstillinger, bør det fremover være IAS/IFRS og IASBs rammeverk som er utgangspunktet for vurderingen. Det er en ny situasjon fra 2005, der det ”gamle” resultatorienterte rammeverket ikke nødvendigvis er svaret på nye utfordringer. Det kan nevnes at land som Danmark, Storbritannia og USA alle har et balanseorientert rammeverk liknende det som finnes i IASB. Utvalgets begrunnelse om at man er fornøyd og fortrolig med eksisterende grunnleggende prinsipper, bør ikke tillegges avgjørende vekt, all den tid det internasjonalt er et annet rammeverk man forholder seg til. Kredittilsynet stiller seg for øvrig undrende til at et prosjekt i regi av FASB om innregning av inntekter, som man ikke vet utfallet av, er et argument for ikke å gjøre større endringer i grunnleggende prinsipper i retning av IASBs rammeverk. Slik vi ser det vil en kodifisering av et balanseorientert rammeverk i regnskapsloven, bedre reflektere det rammeverk standardsetter og regnskapspliktige må forholde seg til fremover.

IASBs rammeverk er i langt større grad enn de norske grunnleggende prinsippene et helhetlig rammeverk. Begrepsrammen inneholder beskrivelse av regnskapets formål, grunnleggende forutsetninger, regnskapets kvalitative egenskaper, definisjoner av finansregnskapets elementer, kriterier for innregning av finansregnskapets elementer, samt måling av finansregnskapets elementer. Når det gjelder beskrivelse av regnskapets formål og regnskapets kvalitative egenskaper er dette nærmere kommentert i høringsuttalelsens kapittel 11. Det som kommenteres her er i hvilken grad og på hvilken måte øvrige deler av

begrepsrammen bør kodifiseres i regnskapsloven. Etter Kredittilsynets vurdering bør bestemmelsene i regnskapsloven kapittel 4 gi rimelig klarhet i hva rammeverket er.

Utvalget har ikke foretatt noen nærmere konkret vurdering av hvordan definisjonene av eiendeler, gjeld, inntekter og kostnader, samt innregningskriteriet i IASBs rammeverk kunne inntas i regnskapsloven. Kredittilsynet finner det uheldig at forholdet ikke er nærmere utredet. Det forhold at definisjoner av eiendeler og gjeld i IASBs rammeverk overstyrer eventuell konflikt med sammenstillingsprinsippet, tilsier etter vår vurdering at det er behov for at definisjoner og innregningskriterier inntas eksplisitt i regnskapsloven. Utvalgets forslag med unntak fra sammenstillingsprinsippet når det er i samsvar med god regnskapsskikk, fremstår i så måte ikke som spesielt klargjørende.

Opptjeningsprinsippet

Opptjeningsprinsippet foreslås opprettholdt av utvalget med utgangspunkt i at utvidet bruk av verdibasert opptjening bare skal skje ved eksplisitt hjemmel i lov eller forskrift. Utvalget viser til at det tradisjonelle opptjeningsprinsippet i IASBs rammeverk kun er ett av flere inntektsføringsprinsipper, jf utredningen s 163, noe som i så fall innebærer en innsnevring av IASBs rammeverk. Utvalgets begrunnelse synes å være at den begrensede erfaringen man har med bruk av virkelig verdi, tilsier at opptjeningsprinsippet ikke bør kunne overstyres via god regnskapsskikk. Kredittilsynet deler utvalgets vurdering av at bruk av virkelig verdi bare skal skje ved eksplisitt hjemmel i lov eller forskrift. Det er også slik at regnskapsdirektivene begrenser adgangen til å anvende virkelig verdi. Hvorvidt dette nødvendiggjør opprettholdelse av opptjeningsprinsippet er Kredittilsynet mer usikker på. Det kan hevdes at regnskapsloven kapittel 5 i tilstrekkelig grad regulerer dette; Eiendeler skal vurderes etter de generelle vurderingsreglene i §§ 5-2 og 5-3, med mindre det finnes særskilte lovbestemmelser i kapittel 5 som tilsier noe annet. Det vil si at de grunnleggende prinsipper ikke kan anvendes for å overstyre vurderingsreglene i lovens kapittel 5. Utvalgets begrunnelse synes å innebære en annen forståelse. Det er etter vår vurdering behov for en avklaring av overnevnte forhold.

Forsiktighetsprinsippet

Utvalget foreslår ingen endring av kravet i regnskapsloven § 4-1 første ledd nr 4 om at urealiserte tap skal resultatføres. Som utvalget påpeker, er forsiktighet (prudence) i IAS-rammeverket inkludert som en egenskap ved pålitelighet sammen med blant annet nøytralitet. Forsiktighet beskrives i IAS rammeverket på følgende måte:

"Prudence is the inclusion of a degree of caution in the exercise of the judgements needed in making estimates required under conditions of uncertainty, such that assets or income are not overstated and liabilities or expenses are not understated. However, the exercise of prudence does not allow for example the creation of hidden reserves or excessive provisions, the deliberate overstatement of liabilities or expenses, because the financial statements would not be neutral and therefore, not have the quality of reliability."

Etter Kredittilsynets vurdering kan forsiktighetsprinsippet med fordel klargjøres i loven på en slik måte at ordlyden klarere står i sammenheng med overnevnte sitat.

Prinsippanvendelse

Etter gjeldende regnskapslov er det krav til ensartet prinsippanvendelse i selskapsregnskap og konsernregnskap. Departementet begrunnet dette med følgende i Ot. prp. nr. 42 (1997-98) s. 100:

"Prinsipielt er det departementets oppfatning at både selskapsregnskap og konsernregnskap skal bygge på de regnskapsprinsipper som gir best informasjon om selskapets inntjening. Dette tilsier ensartet prinsippanvendelse i de ulike elementene av årsregnskapet, og derfor ensartet prinsippanvendelse i hele konsernet."

Som utvalget påpeker åpnet departementet likevel for at internasjonal utvikling kan tilsi en ny vurdering, jf utredningen s. 167. Med det utgangspunkt og med henvisning til innføringen av IAS/IFRS for børsnoterte foretak, foreslår utvalget at prinsippanvendelsen i konsernregnskapet og selskapsregnskapet kan være forskjellig. Kredittilsynet stiller spørsmål ved om en slik endring er nødvendig og hensiktsmessig. Det kan innvendes at utvalgets forslag til endringer i regnskapsloven generelt, innebærer at børsnoterte foretak normalt har anledning til å anvende samme prinsipper i selskapsregnskapet som i konsernregnskapet. Således oppstår det normalt sett ingen motsetning mellom IAS/IFRS og norske regnskapsregler.

Både selskapsregnskapet og konsernregnskapet skal utarbeides med det formål å gi et rettviseende bilde av den regnskapspliktiges finansielle stilling og resultat. Dette tilsier etter Kredittilsynets vurdering at samme vurderingsprinsipper anvendes i hele konsernet. Innføringen av IAS/IFRS for børsnoterte foretak nødvendiggjør ikke forskjellig prinsippanvendelse utover der regnskapslovens generelle bestemmelser er til hinder for anvendelse av en bestemt IAS/IFRS-løsning som det børsnoterte foretaket anvender i konsernregnskapet. Kredittilsynet foreslår at utvalgets forslag til forskjellig prinsippanvendelse modifiseres til tilfeller der loven er til hinder for ensartet prinsippanvendelse i selskapsregnskap og konsernregnskap.

God regnskapsskikk

Sammenhengen mellom begrepet god regnskapsskikk og direktivets krav til rettviseende bilde ble grundig behandlet i forarbeidene til gjeldende lov. Det ble der lagt til grunn at direktivets krav til rettviseende bilde kunne gjennomføres i regnskapsloven gjennom en henvisning til god regnskapsskikk. Departementet la i Ot. prp. 42 (1997-98) til grunn at begrepet rettviseende bilde er en rettslig standard med samme innhold som god regnskapsskikk. På bakgrunn av at EFTAs overvåkningsorgan (ESA) har reist tvil om gjennomføringen av direktivets krav om rettviseende bilde er tilstrekkelig gjennomført i norsk lov, har (det nye) regnskapslovutvalget funnet det mest hensiktsmessig å foreslå at kravet til rettviseende bilde eksplisitt inntas i regnskapsloven § 4-6, dog med en henvisning til god regnskapsskikk.

Kredittilsynet støtter utvalgets forslag om at kravet til rettviseende bilde eksplisitt tas inn i regnskapsloven. Det forhold at ESA har stilt seg kritisk til den norske gjennomføringen av direktivkravet er i seg selv et sterkt argument. Videre kan det hevdes at begrepet god regnskapsskikk i sin ordlyd ikke i tilstrekkelig grad reflekterer det brukerperspektiv som kravet til rettviseende bilde reflekterer. Et slikt overordnet kvalitativt krav til informasjonen i årsregnskapet bør eksplisitt fremgå av regnskapsloven. Av samme grunn er Kredittilsynet av den oppfatning at kravet til rettviseende bilde bør få en mer fremtredende rolle i loven gjennom at kravet inntas i den nye formålsbestemmelsen som utvalget foreslår i § 3-1. Nærmere begrunnelse er gitt i sammenheng med våre kommentarer til formålsbestemmelsen i høringsuttalelsens kapittel 11. En logisk konsekvens av Kredittilsynets forslag, er at normen god regnskapsskikk blir underordnet kravet om rettviseende bilde.

Kravet om rettviseende bilde må etter vår vurdering, antas å være oppfylt dersom kravet i IAS 1 om at finansregnskapet skal "present fairly" foretakets finansielle stilling og resultat

(performance) er oppfylt. Det fremgår av IAS 1 at kravet til "fair presentation" i de aller fleste tilfeller er oppnådd dersom regnskapet er utarbeidet fullt ut i samsvar med IAS/IFRS. Tilsvarende må det kunne legges til grunn at dersom foretaket har utarbeidet regnskap fullt ut etter IAS/IFRS, så må kravet om rettviseende bilde normalt anses som oppfylt, dog under forutsetning av at lovens øvrige bestemmelser er fulgt. Dette utelukker ikke at andre foretak enn børsnoterte foretak anvender norske regnskapsstandarder (såkalt IAS-light).

Kravet til "fair presentation" i IAS 1 innebærer blant annet at foretaket anvender regnskapsprinsipper (accounting policies) i samsvar med IAS 8. I mangel av en standard eller tolkningsuttalelse (fra IASB) skal den regnskapspliktige anvende regnskapsprinsipper som er (forslag til revidert IAS 8.5):

- "(a) *relevant to decision-making needs of users; and*
- (b) *reliable in that the financial statements:*
 - (i) *represent faithfully the results and financial position of the entity;*
 - (ii) *reflects the economic substance of transactions and other events, and not merely the legal form;*
 - (iii) *are neutral, ie free from bias;*
 - (iv) *are prudent; and*
 - (v) *are complete in all material respects."*

Den regnskapspliktige skal i denne vurderingen hensynta følgende informasjonskilder i nevnte rekkefølge (forslag til revidert IAS 8.6):

- (a) *the requirements and guidance in Standards, and Interpretations of Standards, dealing with similar and related issues, and Appendices and Implementation Guidance issued in respect of those Standards;*
- (b) *the definitions, recognition criteria and measurement concepts for assets, liabilities, income and expenses set out in the Framework for the Preparation and Presentation of Financial Statements; and*
- (c) *pronouncements of other standard-setting bodies that use a similar conceptual framework to develop accounting standards, other accounting literature, and accepted industry practices, to the extent, but only to the extent, that these are consistent with (a) and (b) of this paragraph."*

Det er verd å merke seg at IAS 8 ikke anvender begrepet "god regnskapsskikk". Heller ikke regnskapsdirektivene benytter et slikt begrep. Tilsvarende gjelder nasjonal lovgivning i land som Danmark og Storbritannia. Begrepet er også noe misvisende i den forstand at akseptert praksis er en underordnet rettskilde i IAS 8, jf IAS 8.6c. Begrepet god regnskapsskikk har i gjeldende lov en supplerende funksjon i forhold til grunnleggende prinsipper og lovens øvrige bestemmelser. I forarbeidene til tidligere regnskapslovgivning var det lagt til grunn at begrepet skikk "forutsetter en fast forekommende praksis med en viss utbredelse". I Ot.prp. 42 (1997-98) modifiserer departementet dette kravet når det foreligger anbefalinger eller normer fra organisasjoner som blant annet Norsk RegnskapsStiftelse. Departementet uttrykker imidlertid at forutsetningen om en fast forekommende praksis med en viss utbredelse, bør legges til grunn når det gjelder spørsmål der det ikke er utgitt anbefalinger eller normer. Finanskomiteen presiserte i Inst. O. nr. 61 (1997-98) at utviklingen av "god regnskapsskikk" i tillegg må bygge på en harmonisering til IAS-reglene. Etter Kredittilsynets vurdering har ikke (det nye) regnskapslovutvalget i tilstrekkelig grad redegjort for sammenhengen mellom "god regnskapsskikk" og IASBs rettskildehierarki slik det kommer til uttrykk i IAS 1 og IAS 8.

Det kan stilles spørsmål om henvisningen i § 4-6 til god regnskapsskikk, bør erstattes av en bestemmelse som klarere reflekterer IASBs rettskildhierarki. Alternativt bør henvisningen til god regnskapsskikk i regnskapsloven § 4-6 forstås i lys av kravene i IAS 8.5-6 som nevnt ovenfor. Sammenhengen bør da klargjøres i merknader til bestemmelsen.

Dersom kravet til rettvise bilde reguleres i § 3-1, og henvisningen til god regnskapsskikk opprettholdes, kan en mulig formulering av § 4-6 være:

"Årsregnskapet skal for øvrig utarbeides i samsvar med god regnskapsskikk."

Kredittilsynet deler for øvrig i hovedsak de vurderinger utvalget gjør i forhold til sammenhengen mellom kravene i IAS/IFRS, regnskapsloven, og norske standarder, jf utredningen avsnitt 2.8.2.2. Det vises for øvrig til våre kommentarer om premisser for standardsetting i høringsuttalelsens kapittel 2 og 27.

13 Generelle vurderingsregler (utredningen avsnitt 10.1)

Oppskrivning av varige driftsmidler og immaterielle eiendeler

Varige driftsmidler skal etter hovedregelen i IAS 16 vurderes til anskaffelseskost med fradrag for eventuelle nedskrivninger. Et tillatt alternativ er å foreta oppskrivning av driftsmidlene. Tilsvarende oppskrivningsadgang er gitt i IAS 38 for immaterielle eiendeler. I Norge ble oppskrivninger av anleggsmidler forbudt ved innføringen av gjeldende regnskapslov i 1999. Utvalget foreslår å videreføre oppskrivningsforbudet, ved å vise til at oppskrivninger er valgfritt i IAS og at det er en risiko for redusert pålitelighet i målingen. Utvalget ser at det kan argumenteres for at oppskrivninger vil øke informasjonsverdien av en balanse, men har lagt avgjørende vekt på at det etter deres mening er usikkert om oppskrivningsadgangen i IAS 16 vil beholdes i fremtiden. Dette er som følge av at oppskrivninger ikke er tillatt i henhold til US GAAP, og IASB og FASB har inngått en avtale om å tilpasse regelsettene.

Kredittilsynet mener generelt at hensynet til internasjonal sammenlignbarhet bør vektlegges, hvilket i utgangspunktet tilsier at alle vurderingsprinsipper som tillates i IAS/IFRS, også bør tillates anvendt av foretak som følger moderniseringsveien, jf våre kommentarer i høringsuttalelsens kapittel 2. Det forhold at det i IAS 16 og IAS 38 er valgfritt for foretakene å foreta oppskrivninger når virkelig verdi er høyere, kan ikke være noe avgjørende moment, all den tid utvalget foreslår liknende valgfrihet ved vurdering av for eksempel investeringseiendommer. I forhold til eksempelvis utbytteutdeling kan valgfriheten nøytraliseres ved at forskjellen mellom oppskrevet verdi og anskaffelseskost ikke tillates utdelt, jf utvalgets forslag til binding av urealiserte gevinster for investeringseiendommer.

Kredittilsynet ser at kriteriene for fastsettelse av virkelig verdi etter IAS 16 ikke er så detaljerte som for investeringseiendommer i IAS 40. Det kan her nevnes at The International Valuation Standards Committee (IVSC)⁹ nylig har utgitt et diskusjonsnotat om verdsettelse etter IAS 16 av bygninger som benyttes i egen virksomhet. De uttrykker følgende:

"The IVSC is concerned that the guidance in IAS 16 on the determination of Fair Value is inadequate and that, as a result, the measurement of assets may not be founded on a basis that is reliable and consistent."

⁹ I IAS 40 Basis for Conclusions er det referert til IVSC og dets standarder for verdsettelse til virkelig verdi.

På den annen side kan børsnoterte foretak i sine konsernregnskap benytte oppskrivningsadgangen fullt ut. Tilsvarende vil også gjelde andre foretak som ved utarbeidelse av konsernregnskap anvender IAS-forordningens system. Det kan da virke noe uheldig at foretak som ikke velger IAS-forordningens system ved utarbeidelse av konsernregnskap, ikke skal ha samme mulighet til å foreta oppskrivninger. I forhold til selskapsregnskapet antar Kredittilsynet at selskapsrettslige hensyn kan ivaretas gjennom tilsvarende reguleringer som utvalget foreslår for urealiserte gevinster knyttet til investeringseiendommer. Når det gjelder utvalgets utsagn om at det er usikkert om oppskrivningsadgangen vil beholdes i fremtiden, kan vi ikke se at tilsvarende usikkerhet har blitt uttrykt fra IASBs side. Det forhold at IASB og FASB søker å tilpasse regelsettene, innebærer ikke en ensidig tilpasning til FASBs regelsett.

På bakgrunn av ovennevnte foreslår Kredittilsynet at regnskapsloven § 5-3 endres slik at oppskrivning av varige driftsmidler og immaterielle eiendeler tillates anvendt i samsvar med IAS 16 og IAS 38.

14 Vurdering av finansielle instrumenter og varederivater (utredningen avsnitt 10.2 og vedlegg 1)

Kredittilsynet bemerker at det er stor usikkerhet knyttet til IAS 39. Det vises til våre innledende kommentarer.

Vurdering av finansielle instrumenter og varederivater til virkelig verdi

Utvalget foreslår å utvide bruken av virkelig verdi i samsvar med direktivet. Kredittilsynet er enig i dette. Videre er Kredittilsynet enig i de endringer som er gjort i lovens § 5-8 vedrørende å medta varederivater og å fjerne henvisningen til verdipapirhandelloven. Kredittilsynet er videre av den oppfatning at det er en fordel å knytte verdsetting til og måling av virkelig verdi til det finansielle instrumentet og dets iboende risiko. Dermed knyttes verdsettingen til den risiko foretaket velger å ta ved kjøp av et finansielt instrument. De finansielle risikoene foretaket påtar seg er knyttet til handelen med finansielle instrument og ikke til klassifiseringen. Dette er også tilfellet for små foretak. Størrelsen på foretaket vil være uten betydning for de finansielle endringene som er knyttet til produktet. Det kan således være nærliggende å fjerne unntaket for små foretak i § 5-8 fjerde ledd. Det vises høringsuttalelsens kapittel 9 vedrørende små foretak.

Pålitelig måling

En mer utstrakt bruk av virkelig verdi vil kunne bety at det stilles spørsmålstegn ved verdiestimaterne og deres bruk i årsregnskapet. I utredningens vedlegg nr. 1 "Høringsnotat avgitt av utvalget 20. desember 2002 til Finansdepartementet", med forslag til endringer i regnskapsloven som følge av implementering av virkeligverdi direktivet, omtales dette:

"Kravet til pålitelighet i vurdering av virkelig verdi er mindre streng i direktivet enn i regnskapsloven § 5-8. Mens gjeldende regnskapslov stiller strenge krav til observerbare priser i effektive markeder, tillater direktivet at virkelig verdi beregnes ved hjelp av generelt aksepterte verdsettelsesmodeller og – teknikker ("generally accepted valuation models and techniques"). Det er imidlertid et krav i direktivet til at finansielle instrumenter som ikke kan måles på en pålitelig måte, må vurderes etter de generelle vurderingsreglene."

Dette betyr at dersom det hefter for stor usikkerhet ved verdiestimatene, kan ikke disse brukes i regnskapet. Det er videre et krav om at den regnskapspliktige skal redegjøre for vesentlige forutsetninger som ligger til grunn for vurderingen. Utvalget anser at kravet til pålitelighet er et fundamentalt krav som gjelder regnskapsføringen generelt. Det foreslås likevel, i samsvar med direktivteksten, at pålitelighetskravet tas inn i lovbestemmelsen om virkelig verdi for å understreke dets sentrale betydning i denne sammenheng.”

Etter Kredittilsynets syn bidrar vurdering av finansielle instrumenter til virkelig verdi, innenfor et anerkjent system, til bedre informasjon om foretakenes økonomiske stilling og resultat.

Investeringer som holdes til forfall

Når det i forslag til samleforskrift §§ 5-8-1 og 5-8-2 åpnes opp for å klassifisere obligasjoner som ”holde til forfall” er dette en følge av implementeringen av virkelig verdi direktivet (samt IAS 39). Kategorien ”holde til forfall” har i utgangspunktet ingen regnskapsfaglig begrunnelse. For å anvende ”holde til forfall” kategorien, både etter IAS og USGAAP er det knyttet strenge regler til klassifisering og reklassifisering. Kredittilsynet er av den oppfatning at siden Norge må åpne opp for kategorien, bør også det regelverket som tilligger ”holde til forfall” kategorien (IAS 39) gjelde for de finansielle instrumentene som klassifiseres i kategorien.

Siden det trolig ikke foreligger en standard på området kan det være nærliggende å foreslå en direkte henvisning i samleforskriften til IAS forskriften (oversatt IAS). Siden det i tillegg er knyttet usikkerhet til om IAS 39 ved at den ennå ikke er en endelig standard (forventet i desember i år) og ved at den ikke er godkjent i EU-systemet. Det vil derfor trolig ikke være hensiktsmessig å henvise direkte til IAS 39 (norsk forskrift) dersom man anvender kategorien ”holde til forfall”. En annen løsning som kan være aktuell i påvente av endelig IAS 39, EU-godkjenningen med påfølgende norsk standardsetting er å regulere dette i samleforskriften i tilsnytning til §5-8-2.

Områder som bør reguleres for å klargjøre klassifiseringen og reklassifiseringen er bl a:

- hvilke investeringer som kan klassifiseres under denne kategorien,
- hvilke derivater som kan knyttes til investeringer som ”holdes til forfall”,
- hvilke grunner som kan tillate reklassifisering og
- behandling av reklassifiseringer som ikke er begrunnet i tillatte reklassifiseringsgrunner jf punktet ovenfor.

I samleforskriften er det bare § 5-8-2 annet ledd som omhandler verdsetting og nedskrivning av investeringer som ”holdes til forfall”. Kredittilsynet er av den oppfatning at § 5-8-2 annet ledd er tilstrekkelig i forhold til nedskrivningsplikt for kredittrisiko, men at de andre ovennevnte forhold vedrørende kategorien ikke er tilstrekkelig berørt.

Sikringsvurdering

Angående sikringsbokføring anfører utvalget at utover dagens lovregulering i § 4-1 nr. 5 vil det være hensiktsmessig om de mer inngående reglene vedrørende sikringsbokføring utvikles videre gjennom en egen standard om finansielle instrumenter. Kredittilsynet vil understreke at det er av betydning for moderniseringsforetakene at slik standard har sitt utspring i IAS 39 og at en eventuell norsk standard kommer i tide. Dersom slik standard ikke vil kunne foreligge til riktig tid kan det være hensiktsmessig å vurdere hvorvidt det bør gjøres en henvisning i lov eller samleforskrift til en eventuell oversatt IAS 39 som vil foreligge i en forskrift for

forordningsforetakene. Kredittilsynet er av den oppfatning at det er viktig ikke å la divergerende praksis få utvikle seg innenfor sikringsbokførings-begrepet.

15 Vurdering til virkelig verdi av ikke finansielle eiendeler (utredningen avsnitt 10.3)

Investerings eiendommer

Utvalgets flertall legger til grunn at reglene i IAS 40 investerings eiendommer i tilstrekkelig grad sikrer pålitelig måling av virkelig verdi og foreslår at investerings eiendommer kan verdsettes til virkelig verdi.

Kredittilsynet er enig med utvalgets flertall. Utvalget skriver på side 182;

"Inntil det foreligger en norsks regnskapsstandard om biologiske eiendeler mv., vil det være nødvendig å kreve at bruk av virkelig verdi begrenses til foretak som avlegger regnskap i samsvar med IAS 40."

Kredittilsynet forstår dette slik at utvalget foreslår å pålegge de foretak som velger å verdsette sine investerings eiendommer til virkelig verdi å anvende IAS 40 (IAS samleforskriften) inntil det foreligger en god regnskapsskikk på området. Utvalget begrenser ikke bruken av IAS 40 til kun å omhandle selve verdsettelsesprosessen og således vil hele IAS 40, inkludert ytterligere tilleggsinformasjon, gjelde for selskaper som velger å verdsette investerings eiendommer til virkelig verdi. IAS 40.69e krever at man viser virkelig verdi i note. Foretak som kan verdsette sine investerings eiendommer til virkelig verdi, men unnlater å gjøre det må dermed likevel gjennomføre verdsettelsen i forbindelse med utarbeidelsen av tilleggsinformasjonen.

Kredittilsynet er enig i dette. Utvalget har ikke foreslått noen regulering av dette gjennom en henvisning til IAS 40 i verken lovforslaget, overgangsreglene eller samleforskriften. IAS 40 vil bli oversatt til norsk og fastsatt i forskrift som gjelder forordningsselskapene, men som også er tilgjengelig for moderniseringsforetakene. Kredittilsynet foreslår således å henvise til oversatt IAS 40 i loven eller samleforskriften da dette vil fremstå som klargjørende.

De aller fleste IASene som tillater eller krever bruk av virkelig verdi krever tilleggsinformasjon vedrørende virkelig verdi der hvor foretaket enten har valgt å ikke bruke virkelig verdi eller der hvor virkelig verdi er et krav men foretaket ikke har kunnet estimere denne. Disse speilvendte notekravene er typisk for IAS/IFRS-systemet og er å anse som en måte å få regnskapsprodusentene til å øve på å produsere og å bruke virkelig verdi. Videre er det klare fordeler med nevnte notekrav, ved at de foretak som ikke bruker virkelig verdi oppgir denne i notene og dermed øker sammenligningsgrunnlaget for investorer mellom de foretak som bruker virkelig verdi og de foretak som anvender historisk kost. Utvalget har ikke innarbeidet dette notekravet. Kredittilsynet har forståelse for at utvalget har ansett det som et byrdefullt krav, men ønsker å legge til at det likevel er et betimelig krav sett ut i fra et sammenligningssynspunkt. Et foretak som velger å verdsette en investerings eiendom til kost må etter utvalgets forslag ikke oppgi virkelig verdi i notene, da disse foretakene ikke er pålagt å bruke regler for verdsetting til kost i IAS 40 slik tilfellet er for de foretak som verdsetter sine eiendommer til virkelig verdi. En slik asymmetrisk behandling kan medføre at foretak vil foretrekke å verdsette sine eiendommer til historisk kost og ikke nødvendigvis legge relevans og pålitelighet til grunn for sine valg vedrørende verdsetting. Det vises til kapittel 23 om noteopplysninger.

For øvrig har livsforsikringsselskaper og pensjonskasser siden hhv 1999 og 2001 hatt plikt til å verdsette sine eiendommer til virkelig verdi, jf årsregnskapsforskriftene av hhv. 16. desember 1998 for livsforsikringsselskaper og 27. februar 2001 for pensjonskasser. Virkelig verdi beregnes ut fra eiendommens driftsavkastning ved en tilnærming til cash flow-metoden. Verdireguleringer behandles som realisert i resultatregnskapet. Finansdepartementet har for øvrig fastsatt retningslinjer¹⁰ for verdsetting av virkelig verdi av eiendommer i forskrifts form for livsforsikringsselskaper og pensjonskasser. Erfaringene har vært gode både når det gjelder praktiserbarhet og når det gjelder denne målemetodens pålitelighet.

Biologiske eiendeler

Utvalget foreslår at biologiske eiendeler, inkludert høstede produkter, kan verdsettes til virkelig verdi og åpner dermed opp for at foretaket selv kan velge å verdsette ovennevnte eiendeler til enten virkelig verdi eller kost.

IAS 41 fastsetter at biologiske eiendeler skal verdsettes til virkelig verdi der hvor den kan måles pålitelig. Det angis et hierarki for beregning av virkelig verdi som bl.a. omhandler observerbare markedspriser og nåverdien av fremtidige kontantstrømmer. Dersom virkelig verdi ikke lar seg måle pålitelig kan foretaket verdsette de biologiske eiendelene til kost. For høstede produkter skal man anvende virkelig verdi ved verdsettingen, da det alltid vil foreligge et marked for slike produkter og dermed også priser. Utvalget avviser ikke at virkelig verdi er relevant, ei heller at målingen til virkelig verdi kan foretas på en pålitelig måte, men konkluderer på bakgrunn av fra antagelser om hvordan standarden vil slå ut for næringene som er berørt, herunder havbruk og skogbruk.

Kredittilsynet er enig i at det åpnes opp for anvendelse av virkelig verdi på biologiske eiendeler, jf høringsuttalelsen kapittel 2. Rent prinsipielt kan det være sammenligningshensyn som tilsier at loven burde kreve virkelig verdi på alle høstede biologiske eiendeler, slik kravet er etter IAS 41. Kredittilsynet har imidlertid ingen bakgrunn for å kunne gjennomføre en kost/nytte -betraktninger knyttet til dette spørsmålet da vi ikke har spesiell kompetanse innen skog og fisk, men antar at de berørte næringer vil kunne bibringe sine standpunkter i høringsrunden.

I utredningen side 185 står det;

"Inntil det foreligger en norsks regnskapsstandard om biologiske eiendeler mv., vil det være nødvendig å kreve at bruk av virkelig verdi begrenses til foretak som avlegger regnskap i samsvar med IAS 41."

Kredittilsynet forstår det slik at utvalget foreslår å pålegge de foretak som verdsetter sine biologiske eiendeler til virkelig verdi å anvende IAS 41 (IAS samleforskriften) inntil det foreligger en god regnskapsskikk på området. Utvalget begrenser ikke bruken av IAS 41 til kun å omhandle selve verdsettelsesprosessen og således vil hele IAS 41 inkludert ytterligere tilleggsinformasjon påfalle selskaper som velger å verdsette biologiske eiendeler til virkelig verdi. Etter IAS 41.54 skal foretaket oppgi virkelig verdi av biologiske eiendeler der hvor virkelig verdi ikke kan måles pålitelig og legges til grunn for balanseføring.

Kredittilsynet er enig i dette. Utvalget har ikke foreslått noen regulering av dette gjennom en henvisning til IAS 41 i verken lovforslaget, overgangsreglene eller samleforskriften. IAS 41

¹⁰ Forskrift om beregning av virkelig verdi for bygninger og andre faste eiendommer i livsforsikring og pensjonskasser av 23. februar 2000.

vil bli oversatt til norsk og fastsatt i forskrift som gjelder forordningsselskapene, men som også er tilgjengelig for moderniseringsforetakene. Kredittilsynet foreslår således å henvise til oversatt IAS 41 i loven eller samleforskriften da dette vil fremstå som klargjørende.

16 Vurdering av investering i tilknyttet selskap (TS) og datterselskap (DS) (utredningen avsnitt 10.4)

Utvalget foreslår at det ved verdsetting av DS og TS gis valgadgang mellom kostmetoden og egenkapitalmetoden samt verdsettelsesregelen for finansielle instrumenter ved midlertidig eie.

IAS 27 er en del av IASBs forbedringsprosjekt og er forventet å foreligge som ferdig standard i desember i år. Det er videre grunn til å tro at standardene som her omfattes vil bli godkjent i EU med sikte på å erstatte de allerede godkjente standardene før 2005. Utvalget opplyser om og gjennomgår de foreslåtte endringene i IAS 27 som gjelder for både DS, TS og FKV (felles kontrollert virksomhet), samt IAS 28 vedrørende TS. Utvalget konkluderer med at den internasjonale utviklingen er av betydning og tillegges betydelig vekt i forhold til ikke å kreve egenkapitalmetoden pliktig anvendt i selskapsregnskapet.

Kredittilsynet viser til brev av 8. august 2000 til Finansdepartementet vedrørende vurdering av egenkapitalmetoden. Kredittilsynet er fortsatt av den oppfatning at egenkapitalmetoden er en god metode som tilnærming til virkelig verdi. Imidlertid er det generelt ikke nødvendigvis hensiktsmessig å opprettholde valgadganger som ligger utenfor IAS uten at det foreligger særlige grunner til dette. Kredittilsynet er av den oppfatning at dersom det foreligger en godkjent standard før lovens ikrafttredelse bør lovforslaget endres slik at det er i samsvar med nevnte standard. Dette vil innebære å fjerne valgadgangen til å bruke egenkapitalmetoden.

Høringsutkastet til ny IAS 27 krever videre at dersom en investering i DS, TS eller FKV er tenkt solgt i løpet av de nærmeste 12 månedene (midlertidig eie), skal investeringen verdsettes til virkelig verdi med resultatføring, det vil si klassifiseres som "trading" etter IAS 39. Tilsvarende gjelder i IAS 28 om DS i midlertidig eie eller der hvor det foreligger langvarige restriksjoner som påvirker mulighetene til å overføre midler til investor. Dette bør etter utvalgets oppfatning være et valgalternativ og ikke et pålegg, av hensyn til de mindre foretak som kan ha et tilknyttet selskap i midlertidig eie. Utvalget gjør unntak for små foretak. Kredittilsynet er av den oppfatning at det ikke bør gjøres videre unntak eller tilpasninger for "mindre foretak", men mindre man gjennom en kost/nytte-betraktning finner å legge dette til grunn for selve reguleringen. Begrepet mindre foretak er for øvrig ikke definert og fremstår heller ikke som en egen gruppe i forbindelse med verken regnskapsplikt eller andre krav i regnskapsloven. Kredittilsynet foreslår på den bakgrunn at dersom IAS 27 fremstår som ferdig og godkjent i EU før 2005, bør det gjennomføres et krav om at investeringer i midlertidig eie verdsettes til virkelig verdi etter IAS 39 dersom også direktivet åpner for dette. Det vises til vår innledning i dette brev.

Både å fjerne adgangen til bruk av egenkapitalmetoden og å kreve anvendelse av IAS 39 for midlertidig eie, vil styrke sammenlignbarheten mellom regnskapene avlagt av moderniseringsforetakene og mellom de foretak som følger forordningen.

Kredittilsynet bemerker til lovens § 5-8, samt samleforskriften §§ 5-8-1 til 5-8-3, at det kan synes noe uklart hvordan henvisningen gitt i §§ 5-17 og 5-18 (henvisning til bruk av § 5-8 ved midlertidig eie/deltagelse) er ment brukt da § 5-8 henviser tilbake til §§ 5-17 og 5-18 dersom

egenkapital-, brutto-, eller kostmetoden anvendes. Kredittilsynet er av den formening at dersom man i §§ 5-17 og 5-18 endret siste ledd ved å legge til "til virkelig verdi" vil den regnskapsmessige behandlingen av midlertidig eie fremstå klarere. Siste ledd for § 5-17 vil da lyde: *"Midlertidig deltagelse i tilknyttet selskap og datterselskap kan vurderes til virkelig verdi i samsvar med § 5-8"*. Tilsvarende siste ledd av § 5-18 vil da lyde; *"Midlertidig deltagelse i felles kontrollert virksomhet kan vurderes til virkelig verdi i samsvar med § 5-8"*.

§ 1-4 Tilknyttet selskap

Kredittilsynet er enig i utvalgets vurdering med hensyn til at ordlyden i § 1-4 bør endres for å ikke komme i konflikt med IAS i forbindelse med begrepet midlertidig eie. Utvalget legger videre til grunn at begrepet midlertidig eie bør videreutvikles gjennom god regnskapsskikk. Kredittilsynet ønsker i den forbindelse å understreke betydningen at god regnskapsskikk på området bør være i tråd med IAS og IAS sin definisjon av midlertidig eie.

For øvrig bemerkes at det ikke vil være behov for fond for vurderingsforskjeller dersom regnskapsloven hindrer bruk av egenkapitalmetoden.

17 Vurdering av investering av felles kontrollert virksomhet (FKV) (utredningen avsnitt 10.5)

Utvalget foreslår valgadgang mellom bruttometoden, egenkapitalmetoden eller kostmetoden i selskapsregnskapet. Etter IAS er det forskjellige metoder som skal anvendes alt etter om den felles kontrollerte virksomheten vurderes til å være enhet, drift eller eiendel. Dette aspektet går tapt i den norske lovgivningen, all den tid vi ikke skiller mellom de forskjellige typene virksomhet slik IAS gjør. Hvorvidt dette er noe som kan klargjøres i standard eller reguleres i lov/samleforskrift bør vurderes. Dersom dette reguleres i god regnskapsskikk, vil en slik standard kunne begrense selskapenes valgfrihet i forhold til verdsetting av felles kontrollert virksomhet. Det vises til kapittel 12 vedrørende innholdet i GRS.

Kredittilsynet bemerker til lovens § 5-8, samt samleforskriften §§ 5-8-1 til 5-8-3, at det kan synes noe uklart hvordan henvisningen gitt i §§ 5-17 og 5-18 (henvisning til bruk av § 5-8 ved midlertidig eie/deltagelse) er ment brukt da § 5-8 henviser tilbake til §§ 5-17 og 5-18 dersom egenkapital-, brutto-, eller kostmetoden anvendes. Kredittilsynet er av den formening at dersom man i §§ 5-17 og 5-18 endret siste ledd ved å legge til "til virkelig verdi" ville den regnskapsmessige behandlingen av midlertidig eie fremstå klarere. Siste ledd for § 5-18 ville da lyde: *"Midlertidig deltagelse i felles kontrollert virksomhet kan vurderes til virkelig verdi i samsvar med § 5-8"*.

§ 5-17 tredje ledd nummer 4 om Fond for vurderingsforskjeller.

Utvalget foreslår å flytte regelen om fond for vurderingsforskjeller fra regnskapsloven til aksjelovene. Dette begrunnes med at bestemmelsens opphav er selskapsrettlig og at problemstillingene knyttet til nevnte fond således ikke bør omfatte andre enn aksjeselskaper. Kredittilsynet er for så vidt enig i at bestemmelsen om fond for vurderingsforskjeller kan flyttes til aksjelovene § 3-3, men at det bør gjøres en konkret vurdering av dette i forhold til andre typer foretak enn aksjeselskap. Når det gjelder foretak under tilsyn vil Kredittilsynet kunne komme tilbake med en slik vurdering på et senere tidspunkt.

18 Andre vurderingsregler (utredningen avsnitt 10.6)

Om forskning og utvikling

Utvalget foreslår at det lovfestes i § 5-6 at utgifter til egen forskning skal kostnadsføres. Kredittilsynet er enig med utvalgets vurderinger i forbindelse egen forskning med hvordan IAS/IFRS og direktivet bør forstås på dette punktet.

Videre fremgår det av utredningen at IAS 38.45 krever at utviklingskostnader skal balanseføres dersom visse kriterier er oppfylt. Dersom kriteriene ikke er oppfylt skal utviklingskostnader resultatføres. Kriteriene er ikke nærmere omtalt. Det vises i utredningen videre til at balanseføring følger av transaksjonsprinsippet og at det derfor ikke er behov for å lovfeste balanseføring av utviklingskostnader.

Imidlertid kan det foreligge klargjøringsbehov, jf utvalgets forslag om å opprettholde § 5-9 utenlandsk valuta, som tilsier at også regnskapsmessig behandling av utviklingskostnader bør lovreguleres direkte gjennom å tilføye at utviklingskostnader kan kostnadsføres. Dette vil være et unntak fra transaksjonsprinsippet, der hvor kriteriene for balanseføring ikke er oppfylt. Kriterier for balanseføring bør utvikles i god regnskapsskikk gjennom en norsk regnskapsstandard som implementerer IAS 38.

Om Goodwill

Det vises til kapittel 20 om konsernregnskap.

Om aksjebasert avlønning

Utvalget konkluderer med å ikke spesielt regulere regnskapsføringen av aksjebasert avlønning. Dette begrunnes blant annet med at den regnskapsmessige behandlingen følger av de grunnleggende regnskapsprinsipper og det dermed ikke er behov for en direkte lovregulering. Kredittilsynet er enig i at regnskapsføringen kan utledes av transaksjonsprinsippet, men viser til utvalgets konklusjon vedrørende § 5-9 hvor det foreslås å videreføre paragrafen vedrørende pengeposter i utenlandsk valuta, til tross for at utvalget konkluderer med at den ikke er nødvendig i forhold til verken IAS/IFRS eller direktivene. Dette er begrunnet med at bestemmelsen fremstår som klargjørende. Utredningen fastslår at praksis er varierende på dette punktet, jf side 204.

I Ot.prp. 42 (1997-98) uttaler departementet at; *"For øvrig innebærer transaksjonsprinsippet bl.a. at opsjonsordninger til ansatte skal regnskapsføres til virkelig verdi, jf Oslo Børs' merknad om dette."* Dette til tross har praksis etter gjeldende lov ikke vært ensartet. Kredittilsynet er av den oppfatning at det klargjøringsbehov som den varierende praksisen indikerer er et viktig moment i forhold til reguleringsbehovet. Det foreslås derfor at loven presiserer regnskapsføringen av aksjebasert avlønning.

Utvalget konkluderer videre med at det skal gjøres unntak for små foretak. Kredittilsynet er uenig i dette og viser til vedlegg til høringsuttalelsen kapittel 9 om små foretak.

20 Konsernregnskap (utredningen kapittel 11)

Kredittilsynet er i hovedsak enig i de vurderinger og forslag utvalget gjør omkring konsernregnskap i utredningens kapittel 11. Det forhold at det er ventet endringer i IAS/IFRS som får konsekvenser allerede for regnskapsåret 2005 skaper visse utfordringer for lovgiver, jf våre kommentarer om usikkerheten i rammeverket i høringsuttalelsen kapittel 1. IASB har

utgitt et høringsutkast til IFRS om foretaksintegrasjon (ED 3 Business Combinations), samt foreslått endringer i eksisterende standarder om nedskrivning av eiendeler (IAS 36 Impairment of Assets) og immaterielle eiendeler (IAS 38 Intangible assets). Det kan ikke utelukkes at det skjer endringer før disse forslag til standarder blir endelige. Etter IASBs egen tidsplan, skal fastsettelsen skje i løpet av første kvartal 2004. Det vil være fordelaktig å avvente de endelige standardene før utformingen av endelig lovforslag.

Kredittilsynet har for øvrig kun mindre kommentarer til utvalgets vurderinger og forslag. Disse følger nedenfor.

Konserndefinisjonen

Utvalget foreslår en endring av konserndefinisjonen i regnskapsloven § 1-3 med det siktemål at definisjonen skal sammenfalle med definisjonen i IAS 27, jf utredningen s. 214-215. Lovbestemmelsen foreslås også å gjelde for foretak som følger IAS-forordningens system, som følge av at direktivets konserndefinisjon også gjelder for slike foretak. EU-Kommisjonens utkast til "spørsmål og svar"-notat gir uttrykk for tilsvarende. Direktivbestemmelsen er endret gjennom moderniseringsdirektivet, noe som muliggjør tilpasning til konserndefinisjonen i IAS 27.

Kredittilsynet er enig i at § 1-3 endres med det formål at definisjonen skal sammenfalle med definisjonen i IAS 27. Det vil imidlertid være en fordel dersom ordlyden i større grad bygger på ordlyden i IAS 27.

Ordlyden i § 3-7

Kredittilsynet foreslår at ordlyden i § 3-7 tilpasses ordlyden i § 3-9 slik at begge bestemmelsene benytter begrepet "verdipapirer notert på regulert marked". Dermed oppnås det klarhet i forhold til at begrepet verdipapirer vil kunne dekke flere verdipapirer enn den oppramsing av verdipapirer som i dag er gjennomført i § 3-7.

Oppkjøpsmetoden

Kredittilsynet viser til høringsuttalelsens kapittel 1 og innledningsvis i dette kapittel vedrørende omtale av usikkerheten knyttet til den endelige IFRS for foretaksintegrasjon. Kredittilsynet er av den mening at når ED 3 foreligger som ferdig standard bør lovforslaget reflektere dette og basere seg på hovedløsningen i den fremtidige standarden.

Goodwill

Utvalget foreslår å gjøre unntak fra ED 3s krav om ikke-reverserbar nedskrivning, gjennom fortsatt å tillate avskrivninger. Kredittilsynet støtter dette ut fra en kost/nytte betraktning hvor nedskrivningsplikten fremstår som et omfattende og byrdefullt krav. Det bør, når fastsatt standard foreligger, vurderes om utvalgets forslag fortsatt kan anses å dekke hovedregelen med tillegg av unntak. Forslag til endring i § 5-7 kan med fordel snus slik at det av paragrafen fremstår at det er gjennomføring av nedskrivninger som er hovedregelen og at avskrivninger er unntaket. Dette synes uklart ved dagens formulering.

Kontinuitetsunntak

Gjeldende regnskapslov § 5-20 krever at konserndannelse som er sammenslåing av tilnærmet likeverdige interesser vurderes til kontinuitet. Bestemmelsen gir nærmere kriterier om hva som kan anses å være "sammenslåing av tilnærmet likeverdige interesser". Utvalget foreslår å fjerne § 5-20 og i stedet innføre et nytt annet ledd i § 5-19 der de nærmere kriteriene for kontinuitetsunntak erstattes av en henvisning til god regnskapsskikk. Utvalget viser til at

IASBs forslag ikke er vedtatt, samt til at utvalget ikke vil avvise at det kan foreligge situasjoner hvor kontinuitetsunntak vil være relevant.

Kredittilsynet forstår det slik at dersom ED 3 løsningen blir gjennomført i en ny IFRS, vil det ikke være behov for en egen bestemmelse om kontinuitetsunntak i regnskapsloven for at foretak skal følge kravene i IFRS. Etter vår vurdering bør ikke regnskapsloven åpne for kontinuitetsunntak dersom dette ikke er tillatt etter IFRS. Dersom man likevel velger å tillate kontinuitetsunntak, finner Kredittilsynet grunn til å bemerke at utvalgets forslag innebærer et brudd med artikkel 20 i syvende direktiv. Det fremgår av direktivbestemmelsen at kontinuitetsmetoden kan bare anvendes dersom visse kriterier er oppfylt. Gjeldende § 5-20 gjennomfører denne direktivbestemmelsen. Etter Kredittilsynets vurdering innebærer utvalgets forslag, dersom det blir vedtatt, at artikkel 20 i syvende direktiv ikke lenger er tilstrekkelig gjennomført i norsk lovgivning. Det synes nødvendig å videreføre gjeldende § 5-20, så lenge anvendelse av kontinuitetsmetoden skal være tillatt etter regnskapsloven. For øvrig vises det til våre kommentarer innledningsvis i dette kapittel.

Kredittilsynet vil videre påpeke at ordlyden i utkast til § 5-19 første ledd fremstår som noe uklar, og foreslår at bestemmelsen klargjøres. En mulig formulering kan være:

”Ved konserndannelse som gjennomføres ved kjøp av aksjer eller andeler m.v, skal identifiserbare eiendeler og gjeld i datterselskapet verdsettes til virkelig verdi. Differansen mellom denne verdien og en høyere anskaffelseskost skal regnskapsføres som goodwill, jf § 5-7”

21 Fusjon og fisjon (utredningen kapittel 12 og 13)

Etter Kredittilsynets oppfatning vil de aller fleste fusjoner måtte kreves regnskapsført etter hovedregelen. Ved å implementere minimumsbetingelsene for anvendelse av kontinuitetsunntak, jf Kredittilsynets forslag til tillegg til § 5-19 annet ledd i kapittel 20, vil det heller ikke være knyttet stor uklarhet til anvendelsen. Kredittilsynet er derfor enig med utvalget at § 5-15 bør oppheves. Gjennom Kredittilsynets foreslåtte tillegg til § 5-19 er det imidlertid usikkert om det fortsatt er behov for den foreslåtte unntaksregelen i § 5-14, hvoretter bestemmelsen skal kunne fravikes i medhold av god regnskapsskikk.

22 Oppstillingsplaner (utredningen kapittel 14)

Generelt

Utvalget foreslår endringer i regnskapslovens krav til oppstillingsplaner for resultatregnskap og balanse, på bakgrunn av tilnærming til kravene i IAS/IFRS. Det foreslås at foretakene skal kunne velge å oppstille resultatregnskapet etter art eller etter funksjon, jf forslag til §§ 6-1 og 6-1a. Videre åpner utvalget for at den regnskapspliktige, i stedet for å følge balanseoppstillingen i § 6-2 første ledd, kan inndelegge eiendeler og gjeld etter likviditet, jf forslag til § 6-2 femte ledd. Forslagene innebærer i seg selv en innskrenking i forhold til de valgmuligheter som følger av IAS 1, men utvalget mener det skal være mulig å avlegge et regnskap etter IAS 1 innen de rammer som oppstillingsplanene oppstiller. Begrunnelsen for ikke fullt ut å tillate den fleksibilitet IAS 1 gir på området, synes å være at utvalget er i tvil om i hvilken utstrekning oppstillingsplanene i direktivet kan fravikes.

Kredittilsynet mener at det i forhold til offentlig rapportering er behov for en standardisert oppstillingsplan for henholdsvis resultatregnskap og balanse. Dersom det åpnes opp for at

foretakene kan velge mellom to oppstillingsplaner for resultatregnskapet, vil offentlige myndigheter måtte innføre særskilte rapporteringskrav, noe som trolig vil være byrdefullt både for den enkelte regnskapspliktige og for offentlige myndigheter. En av fordelene ved å bygge på foretakenes offisielle regnskaper er at regnskapstallene er revidert. Ved avvikende oppstillinger oppstår et særskilt behov for revisjon av forskjellen mellom de offisielle regnskapene og hva som er rapportert til offentlige myndigheter. Spørsmålet om alternative oppstillingsplaner ble også vurdert i forbindelse med gjeldende regnskapslov. Departementets vurdering var da (Ot. prp. nr 42, 1997-98):

"Departementet legger avgjørende vekt på argumentene om at ensartet oppstillingsplaner fremmer sammenlignbarhet av regnskapsinformasjonen mellom selskaper, og at hensynet til statistikkinnhenting fordrer en viss standardisering."

Kredittilsynet er enig i dette. Det kan hevdes at den tilpasning som nå skjer i retning av IAS/IFRS generelt, tilsier en tilpasning av oppstillingsplanene til kravene i IAS 1. På den annen side har IASB igangsatt et prosjekt som vurderer reglene for presentasjon av resultatregnskapet. Det er grunn til å tro at det IAS-regelverk som gjelder i 2005 for resultatregnskapet, i løpet av noen få år kan bli betydelig endret. Etter Kredittilsynets vurdering bør en avvente utviklingen i IASB på dette området før en vurderer større endringer av oppstillingsplan for resultatregnskapet. I denne omgang bør det kun foretas endringer som muliggjør at foretakene kan avlegge regnskap etter IAS/IFRS, gjennom kun å tillate oppstilling etter kostnadsart, jf utvalgets forslag til § 6-1.

I forhold til balansen er en tilpasning til IAS 1 mer problematisk. Det fremgår av forslag til revidert IAS 1.49 at balansen skal inndeles i omløpsmidler og anleggsmidler, med mindre en presentasjon etter likviditet gir mer relevant og pålitelig informasjon. Nærmere presisering gjøres i forslag til revidert IAS 1.52:

"For some entities, such as financial institutions, a liquidity presentation of assets and liabilities provides more relevant and reliable information than a current/non-current presentation because the entity does not supply goods or services within a clearly identifiable operating cycle."

Dersom regnskapsloven forhindrer presentasjon etter likviditet, kan det oppstå tilfeller der den regnskapspliktige ikke kan anses å følge bestemmelsene IAS 1. I så henseende kan nevnes at IAS 30 krever presentasjon etter likviditet for banker og liknende finansinstitusjoner. En mulig løsning kan være at oppstilling etter likviditet kun tillates for spesifikke bransjer, fortrinnsvis slik at oppstillingsplan for disse bransjene reguleres spesifikt i forskrift til regnskapsloven. Dette må imidlertid avveies mot det behov Statistisk Sentralbyrå og skattemyndighetene har i forhold til foretak generelt. Kredittilsynet vil vurdere behovet for foretak under tilsyn og på et senere tidspunkt komme tilbake med forslag til oppstillingsplaner.

Spesifikasjon av "annen driftsinntekt" i resultatregnskapet

Utvalgets forslag til oppstillingsplan for resultatregnskapet i § 6-1 mangler posten "annen driftsinntekt". Kredittilsynet kan ikke se at dette er nærmere forklart i utredningen. Etter vår vurdering bør oppstillingsplanen i § 6-1 inneholde posten "annen driftsinntekt".

Egenkapitalspesifikasjon

Utvalget foreslår i utredningen s 236 at opptjent egenkapital skal spesifiseres i note. Kredittilsynet støtter isolert sett dette forslaget, men er imidlertid i tvil om nytten av å klassifisere egenkapitalen i to hovedgrupper, innskutt og opptjent egenkapital. En rekke transaksjoner og disponeringer blir regnskapsført på en slik måte at denne todelingen ikke er reell. I denne sammenheng kan stikkordsmessig nevnes følgende "problemområder":

Regnskapsføring av fondsemisjoner

Regnskapsmessig behandling av egne aksjer

Negativ opptjent egenkapital

Tidligere gjennomførte oppskrivninger

Det er Kredittilsynets vurdering at disse "problemområdene" svekker argumentet for en todeling av balansens egenkapital. Vi er heller ikke kjent med at EU land normalt viser en slik todeling. Mer vanlig er det antakelig at balansen klart viser størrelsen på selskapenes frie egenkapital, noe som ikke framgår av norske regnskaper. Kredittilsynet vil anbefale en slik spesifikasjon, da dette normalt må antas å være mer relevant informasjon for brukerne av regnskapet.

Gjeldsføring av utbytte

Det fremgår av utredningen s. 236-237 at utbytte i gjeldende norsk regnskapsrett avviker fra IAS 10 og IAS 18. Etter norsk rett regnskapsføres utbytte som gjeld i det regnskapet generalforsamlingen vedtar, mens IAS forbyr en slik løsning. Etter det vi forstår mener utvalget at de endringer som gjøres i grunnleggende prinsipper innebærer at IAS-løsningen må gjennomføres i norsk rett. Utvalget foreslår at det skal være tillatt å videreføre gjeldende praksis i selskapsregnskapet, som synes å være begrunnet i at IAS-løsningen vil kunne få selskapsrettslige og skattemessige konsekvenser.

Kredittilsynet har som prinsipielt utgangspunkt at det ikke bør legges opp til andre regnskapsmessige løsninger enn det som følger av IAS/IFRS, med mindre kost/nytte betraktninger tilsier det. Vi kan ikke se at det er tilfelle her og er følgelig ikke enig med utvalgets forslag til § 6-2 fjerde ledd. Dersom det er behov for nøytralisering i forhold til selskaps- og/eller skatterettslige forhold bør dette hensyntas i respektive regelverk.

Sammenlignbare tall

Regnskapslovens § 6-6 lyder:

"For hver post i resultatregnskapet, balansen og kontantstrømoppstillingen skal det vises tilsvarende tall fra foregående årsregnskap. Tallene skal om nødvendig omarbeides for å bli sammenlignbare, med mindre annet følger av god regnskapsskikk"

Bestemmelsen er etter det Kredittilsynet kan se, ikke i strid med IAS/IFRS, men henvisningen til god regnskapsskikk kan oppfattes å være noe videre enn det som følger av IAS/IFRS. Etter forslag til revidert IAS 1.35 skal sammelignbare tall omarbeides, med mindre omarbeidelsen "would require undue cost or effort". Kredittilsynet foreslår at en tilsvarende formulering innføres i § 6-6 i stedet for ved en henvisning til "god regnskapsskikk". Kredittilsynet forutsetter uansett at det utarbeides en regnskapsstandard på dette området i tråd med IAS 1.

23 Noteopplysninger (utredningen kapittel 15)

Utvalgets forslag innebærer for moderniseringsforetakene at notekravene harmoniseres mot IAS/IFRS, slik at der dagens notekrav er strengere foreslås modifikasjon av kravene. Kredittilsynet har ikke foretatt en detaljert vurdering av utvalgets forslag på dette punkt, men er i utgangspunktet positiv til en slik harmonisering forutsatt at regnskapsdirektivene ikke er til hinder for dette. Generelt sett bør lovbestemmelsene utformes i tråd med formuleringene i IAS/IFRS.

Utvalget har foreslått å oppheve enkelte notekrav som samsvarer med IAS/IFRS, men ikke finnes i regnskapsdirektivene. Enkelte av disse notene er på områder hvor det foreligger norske regnskapsstandarter, mens andre ikke er omfattet av dagens regnskapsstandarter. Det er usikkerhet vedrørende utarbeidelsen og innholdet av de norske regnskapsstandartene fremover, jf. høringsuttalelsen kapittel 27. Denne usikkerheten tilsier etter Kredittilsynets mening at gjeldende notekrav bør videreføres til de IAS-tilpassede standardene er på plass.

§ 7-1 Opplysningsplikt

Utvalget foreslår å implementere artikkel 2 nr 4 i fjerde direktiv gjennom kun å henvise til § 4-6 i § 7-1 annet ledd første punktum. Etter direktivbestemmelsen må det gis tilleggsinformasjon dersom det er nødvendig for at kravet om rettviseende bilde i artikkel 2 nr 3 skal anses oppfylt. Etter Kredittilsynets vurdering bør kravet i artikkel 2 nr 4 fremgå direkte av loven. Det kan være hensiktsmessig å innta et slikt krav i § 3-1, slik at sammenhengen med kravet til rettviseende bilde klart fremgår, se våre kommentarer i høringsuttalelsens kapittel 11. Alternativt kan klargjøringen skje i § 7-1. En mulig formulering kan være:

"I den grad det er nødvendig for at årsregnskapet skal gi et rettviseende bilde, skal det gis tilleggsinformasjon i noter."

§ 7-5 Finansiell markedsrisiko

Det foreslås i Ot.prp. 15 (2003-2004) et krav i § 7-5 annet ledd, om at store foretak skal gi opplysninger om finansiell risiko fordelt på arter av risiko. Utvalget foreslår at kravet ikke viderereføres, dels begrunnet i at de særskilte reglene for gruppen store foretak foreslås fjernet. Kredittilsynet vil komme tilbake med nærmere vurdering av bestemmelsen i forhold til de foretak under tilsyn som er underlagt regnskapslovens regler for store foretak.

§ 7-6 Enkeltransaksjoner

Utvalget mener lovbestemmelsens innhold ikke er i konflikt med IAS/IFRS. Likevel foreslår utvalget å oppheve § 7-6, med den begrunnelse at lovkravet ikke følger av direktivkrav. Det forhold at opplysninger om store enkeltransaksjoner må anses å være viktig informasjon, samt at lovbestemmelsen ikke er i konflikt med IAS/IFRS, tilsier etter Kredittilsynets vurdering at lovbestemmelsen bør videreføres. Det kan være hensiktsmessig å samordne lovbestemmelsens ordlyd med tilsvarende krav i IAS 1.

§ 7-9 Langsiktige tilvirkningskontrakter

Utvalget mener lovbestemmelsens innhold ikke er i konflikt med IAS/IFRS. Likevel foreslår utvalget å oppheve § 7-9, med den begrunnelse at lovkravet ikke følger av direktivkrav. Det forhold at opplysninger om igangværende langsiktige tilvirkningskontrakter må anses å være viktig informasjon, samt at lovbestemmelsen ikke er i konflikt med IAS/IFRS, tilsier etter Kredittilsynets vurdering at lovbestemmelsen bør videreføres.

§ 7-14 Immaterielle eiendeler

Utvalgets forslag til endring av § 7-14 annet ledd, innebærer at lovbestemmelsen kun inneholder krav som følger av artikkel 46 nr 2c i fjerde direktiv, samt tilsvarende krav i artikkel 36 nr 2c. Artikkel 46 i fjerde direktiv og artikkel 36 i syvende direktiv gjelder krav i årsberetningen som i norsk lovgivning er gjennomført i § 3-3 med unntak av ovennevnte direktivkrav. I utvalgets forslag til gjennomføring av IAS-forordningen er det lagt til grunn at blant annet § 7-14 ikke skal gjelde for foretak som følger IAS-forordningens system, jf forslag til § 3-1a tredje ledd.

Direktivets krav til opplysninger i årsberetningen gjelder også for foretak som følger IAS-forordningens system. Dette fremkommer eksplisitt av EU-kommisjonens utkast til ”spørsmål og svar”-notat som ventes offentliggjort i nærmeste fremtid. Etter Kredittilsynets vurdering tilsier dette at utvalgets forslag til § 7-14 annet ledd, i stedet bør inntas som krav til opplysninger i årsberetningen i § 3-3. Subsidiært foreslår Kredittilsynet å endre § 3-1a tredje ledd slik at § 7-14, 2. ledd blir gjort gjeldende også for forordningsforetakene.

Felles kommentar til §§ 7-17a og 7-17b Investerings eiendommer og biologiske eiendeler

Der hvor IASB har gitt valgadganger mellom bruk av virkelig verdi og kostmetoden er det et gjennomgående trekk i de internasjonale regnskapsstandardene at det kreves tilleggsinformasjon slik at ikke foretaket ikke foretrekker å anvende en metode der hvor til den andre metoden er å anse som både pålitelig og relevant, jf IAS 40.69e og IAS 41.54. Dette innebærer at dersom foretaket velger å anvende den alternative kostmetoden der hvor virkelig verdi enten kan måles pålitelig eller estimeres med en betydelig grad av pålitelighet skal man i tilleggsinformasjonen gi opplysninger om virkelig verdi. Det vises til Kredittilsynets kommentarer til §§ 5-8a og 5-8b i kapittel 15 ovenfor.

Kredittilsynet foreslår derfor at dersom foretaket velger å ikke verdsette en eiendel til virkelig verdi, selv der hvor denne er å anse som pålitelig, må virkelig verdi vises i noter. Dersom foretaket kan gi et pålitelig estimat av virkelig verdi bør slik informasjon gå frem av tilleggsinformasjon. Dersom det ikke er mulig å gi et pålitelig estimat av virkelig verdi skal foretaket redegjøre for dette.

§ 7-19 Fordringer

Utvalget foreslår i § 6-2 femte ledd at eiendeler og gjeld kan inndeles etter likviditet dersom dette gir mer relevante og pålitelige opplysninger. Dersom utvalgets forslag til § 6-2 femte ledd legges til grunn, synes det ikke hensiktsmessig å benytte begrepet arabertall i § 7-19. Se imidlertid vår kommentar i høringsuttalelsens kapittel 22.

§ 7-20 Obligasjoner

Utvalget foreslår å oppheve kravet i § 7-20 første ledd om at obligasjoner skal spesifiseres etter debitorkategori og pålydende valuta. Tilsvarende krav finnes ikke i IAS 32. Det er imidlertid i forslag til revidert IAS 32.66, krav til å opplyse om kreditteksponering og konsentrasjon av kredittrisiko for hver kategori av finansielle instrumenter. Det forhold at IAS/IFRS ikke synes å ha tilsvarende krav som i § 7-20 første ledd, tilsier i utgangspunktet at bestemmelsen bør fjernes slik utvalget foreslår. Alternativt kan bestemmelsen utformes i tråd med kravet i IAS 32 gjeldende for alle typer av finansielle instrumenter.

Utvalget foreslår å oppheve kravet i § 7-20 annet ledd om at store foretak skal opplyse om rentereguleringstidspunkter og gjennomsnittlig rente. Dette er begrunnet med at gruppen av store foretak foreslås fjernet som følge av at børsnoterte foretak følger IAS-forordningens

system.. Kredittilsynet har i utgangspunktet ingen innvendinger til utvalgets forslag, men vil komme tilbake med nærmere vurdering av bestemmelsen i forhold til de av foretakene under tilsyn som har fulgt reglene for store foretak.

§ 7-21 Gjeld

Utvalget foreslår i § 6-2 femte ledd at eiendeler og gjeld kan inndeles etter likviditet dersom dette gir mer relevante og pålitelige opplysninger. Dersom utvalgets forslag til § 6-2 femte ledd legges til grunn, synes det ikke hensiktsmessig å benytte begrepet arabertall i § 7-21. Se imidlertid vår kommentar i høringsuttalelsens kapittel 22.

Utvalget foreslår å fjerne kravet i § 7-21 annet ledd om å gi opplysninger om pantsatte eiendeler, da dette ikke følger av direktivet. Det forhold at IAS 32 inneholder et slikt krav, tilsier etter Kredittilsynets vurdering at lovkravet bør opprettholdes. Informasjon om omfanget av pantsatte eiendeler er etter vår vurdering viktig informasjon som regnskapsbrukerne vil ha interesse for.

Når det gjelder kravet i fjerde ledd om at store foretak skal gi informasjon om avdragsstruktur, gjennomsnittlig rente og særlig rente, vil Kredittilsynet komme tilbake med en nærmere vurdering i forhold til foretak under tilsyn som følger reglene for store foretak..

§ 7-26 Antall aksjer, aksjeeiere mv.

Utvalget foreslår å fjerne kravet i fjerde ledd om at store foretak skal gi opplysninger om aksjer og andeler i selskapet som eies av de enkelte styremedlemmer og deres nærstående, samt de enkelte ledende ansatte og deres nærstående. Dette er dels begrunnet med utgangspunkt i at utvalget generelt foreslår å fjerne særskilte bestemmelser for gruppen store foretak. I forhold til børsnoterte foretak mener utvalget det ikke er nødvendig å opprettholde kravet med følgende begrunnelse:

"Når det gjelder børsnoterte foretak vil informasjon om primærinnsideres handel i selskapets aksjer inngå i en pliktig rapportering til Oslo Børs iht bestemmelsene i verdipapirhandelloven kap. 3. Etter bestemmelsen i verdipapirhandelloven § 3-1 skal melding om handel gis straks, og senest innen børsens åpning den påfølgende dag. Melding om primærinnsiders handel vil være lett tilgjengelig for alle via Oslo Børs' selskapsmeldingssystem."

Kredittilsynet er av den oppfatning at kravet i § 7-26 fjerde ledd som gjelder for store foretak bør videreføres for børsnoterte foretak og eventuelt for alle "store foretak" dersom særregulering for disse videreføres. Den informasjon som er tilgjengelig via Oslo Børs' selskapsmeldingssystem, er ikke nødvendigvis like lett tilgjengelig for regnskapsbrukere som normalt ikke benytter selskapsmeldingssystemet ved Oslo Børs. Videre kan det være tilfeller der et styremedlems beholdning ikke er tilgjengelig via meldingssystemet, i og med at meldeplikten er knyttet til primærinsiders handel. Dersom primærinsiders beholdning av aksjer ikke er endret siden før vedkommende ble primærinsider, vil meldingssystemet ikke innholde informasjon om vedkommende primærinsiders beholdning av aksjer. For ikke å svekke tilgjengeligheten til denne informasjonen, bør kravet videreføres for børsnoterte foretak.

§ 7-31 Opplysninger om godtgjørelse til revisor

Etter regnskapsloven § 7-31 første ledd annet punktum skal det opplyses om samlet godtgjøring til revisor, fordelt på revisjon og rådgivning/andre tjenester. Denne informasjonen

legges blant annet til grunn av Kredittilsynet ved vurdering av revisors uavhengighet i relasjon til honorarstørrelse, jf. revisorloven § 4-6.

I henhold til del A pkt. 5 nr. 3 i EU-rekommandasjon 2002/590/EF av 16. mai 2002 om grunnleggende prinsipper for revisors uavhengighet, bør revisors samlede inntekter fra en klient offentliggjøres og deles i fire kategorier:

- Lovpålagte revisjonstjenester
- Andre attestasjonstjenester
- Skatterådgivning
- Andre tjenester utenfor revisjonen

Det følger videre av pkt 5 nr 3 at honorarer for andre tjenester utenfor revisjonen ytterligere bør deles opp hvis de inneholder vesentlig forskjellige poster. Underkategoriene bør som et minimum opplyse om honorarer for finansiell informasjonsteknologi, intern revisjon, vurderinger samt tjenester i forbindelse med rettstvister og rekruttering. For hver post i underkategorien bør tilsvarende tall for foregående regnskapsperiode angis. Denne inndelingen i underkategorier foreslås ikke implementert i noten da dette er uforenelig med revisorloven.

Ved lovpålagt revisjon av konsoliderte regnskaper bør honorarer som mottas i denne forbindelse offentliggjøres på samme måte.

Spesifikasjonskravet bør også omfatte foretak som revisor/revisjonsselskapet samarbeider med (advokater, konsulenter mv), jf revisorforskriften § 4-2.

Kredittilsynet foreslår at innholdet i EU-rekommandasjonen inntas i regnskapsloven ved at gjeldende § 7-31 første ledd erstattes av følgende i § 7-31 nytt femte til åttende ledd:

”Det skal opplyses om godtgjørelse til revisor og hvordan godtgjørelsen er fordelt på lovpålagt revisjon, andre attestasjonstjenester, skatterådgivning og andre tjenester utenfor revisjonen.

Honorarer for andre tjenester utenfor revisjonen skal ytterligere deles opp hvis de inneholder vesentlig forskjellige poster.

Femte og sjette ledd gjelder tilsvarende for honorar for lovpålagt revisjon av konsoliderte regnskaper.

Opplysningsplikten etter femte til syvende ledd omfatter også honorar for rådgivnings- eller andre tjenester overfor revisjonsklient utført av foretak som revisor har samarbeidsavtale med, jf forskrift 25. juni 1999 nr 712 om revisjon og revisorer § 4-2.”

§ 7-33 Betingede utfall

Utvalget foreslår å fjerne kravet i § 7-33 da kravet følger av god regnskapsskikk som bør videreutvikles i samsvar med IAS/IFRS. Kredittilsynet kan ikke se at lovkravet på noen måte er problematisk i forhold til IAS/IFRS, og foreslår derfor at lovkravet videreføres.

§ 7-34 Utvinning av petroleum, kraftproduksjon mv.

Det er ikke krav om slike opplysninger verken i direktivene eller i IAS, derfor foreslår utvalget å fjerne bestemmelsen selv om notekravet anses å ha verdi for brukerne.

Kredittilsynet er av den oppfatning at notekravet er så viktig for brukerne at bestemmelsen bør stå inntil IASB kommer med en standard på området.

24 Årsberetning (utredningen kapittel 16)

24.1 Opplysninger om finansielle forhold

Formål med årsberetningen

Utvalget foreslår å klargjøre hvilket formål som er det sentrale med årsberetningen gjennom nye ledd innledningsvis i § 3-3:

"I den grad det er nødvendig for å forstå foretakets utvikling, resultat, finansielle stilling og risiko skal årsberetningen inneholde en redegjørelse om både finansielle og ikke-finansielle forhold som er relevante for det enkelte foretak, herunder opplysninger knyttet til arbeidsmiljøet og det ytre miljø.

Redegjørelsen skal være balansert og fyllestgjørende, hensyntatt foretakets størrelse og kompleksitet. Redegjørelsen skal, der det er relevant, henvise og gi ytterligere forklaringer til beløp som framgår av årsregnskapet."

Forslaget er også ment å gjennomføre moderniseringsdirektivets endring av artikkel 46 nr 1 i fjerde direktiv. Kredittilsynet er generelt sett positiv til innføring av en formålsbestemmelse for årsberetningen. En slik bestemmelse kan være egnet til å gi klarhet og skape oversikt over hva som er årsberetningens primære oppgave. Vi har imidlertid enkelte kommentarer til utformingen av den foreslåtte bestemmelsen.

Kredittilsynet har tidligere i høringsuttalelsen gitt uttrykk for at direktivets krav til at årsregnskapet skal gi et rettviseende bilde av foretakets eiendeler, gjeld, finansielle stilling og resultat, bør gjennomføres i utvalgets foreslåtte generelle formålsbestemmelse i ny § 3-1. Tilsvarende direktivkrav for årsberetningen (artikkel 46 nr 1a i fjerde direktiv) er at årsberetningen skal minst gi "fair review" av den regnskapspliktiges utvikling, resultat og stilling, sammen med en beskrivelse av hovedrisikoer og usikkerheter den regnskapspliktige står ovenfor. Begrepet "fair review" er et overordnet kvalitativt krav til den informasjonen som skal gis i årsberetningen, som etter Kredittilsynets vurdering ikke i tilstrekkelig grad er gjennomført, verken i gjeldende lovbestemmelse eller utvalgets foreslåtte bestemmelse om årsberetningen. Det kan her nevnes at det i den svenske årsredovisningslagen benyttes begrepet "rettviseende oversikt", mens man i Danmark benytter begrepet "rettviseende bilde" i forhold til informasjonen i årsrapporten som sådan, herunder årsberetningen. Kredittilsynet foreslår at kravet til "fair review" oversettes med rettviseende oversikt (i tråd med det svenske begrepet) og inntas i § 3-3 første ledd. En mulig formulering i tråd med artikkel 46 nr 1a kan være:

"Årsberetningen skal i det minste gi en rettviseende oversikt over foretakets utvikling, resultat og stilling, sammen med en beskrivelse av hovedrisikoer og usikkerheter foretaket står ovenfor."

Opplysninger om forskning og utvikling

Artikkel 46 nr 2c i fjerde direktiv, samt tilsvarende krav i artikkel 36 nr 2c i syvende direktiv, som gjelder krav til opplysninger om forskning og utvikling i årsberetningen, er i gjeldende lov gjennomført som notekrav i § 7-14 annet ledd. Direktivets krav til opplysninger i årsberetningen gjelder også for foretak som følger IAS-forordningens system. Dette fremkommer eksplisitt av EU-kommisjonens utkast til "spørsmål og svar"-notat

som ventes offentliggjort i nærmeste fremtid. Etter Kredittilsynets vurdering tilsier dette at utvalgets forslag til § 7-14 annet ledd, i stedet bør inntas som krav til opplysninger i årsberetningen i § 3-3. Subsidiært foreslår Kredittilsynet å endre § 3-1a tredje ledd slik at § 7-14, 2. ledd blir gjort gjeldende også for forordningsforetakene. Det vises til kapittel 23 i høringsuttalelsen.

24.2 Opplysninger om ikke-finansielle forhold

Det er i gjeldende regnskapslov § 3-3 tredje til femte ledd krav til å gi opplysninger om arbeidsmiljø, likestilling og ytre miljø. I tillegg er det i NOU 2002:12 foreslått et nytt krav til å gi opplysninger om etnisk diskriminering i årsberetningen. Regnskapslovutvalget foreslår at slike opplysninger bare skal gis i årsberetningen dersom opplysningene er nødvendig for å forstå den regnskapspliktiges utvikling, resultat og finansielle stilling. Departementet har i høringsbrevet klargjort at innholdet og omfanget av slike opplysninger ikke er gjenstand for høring. Derimot bes det om høringsinstansenes syn på hvorvidt slik informasjon (samfunnsinformasjon) skal kreves i eller utenfor årsberetningen. Videre ber departementet om hvordan samfunnsinformasjon eventuelt kan gis utenfor årsberetningen – egen samfunnsrapport eller separate redegjørelser - i hvilken lovgivning eventuelt samfunnsrapporter skal reguleres i, samt om tilsvarende krav som gjelder for årsberetningen i forhold til undertegning, selskapsrettslig behandling, offentlighet og innsendingsplikt til regnskapsregisteret også skal gjelde en eventuell samfunnsrapport.

Kredittilsynet har ikke vurdert hvorvidt såkalt ”samfunnsinformasjon” bør kreves i, eventuelt utenfor, årsberetningen. Dersom slik informasjon (fortsatt skal) kreves inntatt i årsberetningen, kan det være hensiktsmessig at samfunnsinformasjon presenteres atskilt fra den finansielle informasjonen i årsberetningen.

25 Opplysninger om lønn og annen godtgjørelse til ledende personer (utredningen kapittel 17)

Gjeldende regnskapslov § 7-31 første ledd krever at det i noter til årsregnskapet skal gis opplysninger vedrørende ”*de samlede utgifter til henholdsvis lønn, pensjonsforpliktelser og annen godtgjørelse til daglig leder og medlemmer av styret og bedriftsforsamlingen*”. Etter annet ledd skal det gis opplysninger om ”*arten og omfanget av forpliktelser til å gi daglig leder eller leder av styret særskilt vederlag ved opphør eller endring av ansettelsesforholdet eller vervet. Tilsvarende gjelder avtaler om bonuser, overskuddsdelinger, opsjoner eller lignende til fordel for daglig leder eller leder av styret*.” Det påpekes at første ledd bare krever opplysninger om samlede utgifter til lønn mv., mens annet ledd krever individuelle opplysninger om fallskjerm og opsjoner. For store foretak skal opplysninger etter annet ledd spesifiseres på de enkelte medlemmene av styret og de enkelte ledende ansatte.

Utvalget foreslår to nye bestemmelser om noteopplysninger vedrørende lønn og annen godtgjørelse til ledende personer. Det foreslås en bestemmelse om at børsnoterte selskap og allmennaksjeselskap, skal gi opplysninger om selskapets gjeldende politikk om avlønning til ledende personer. Den aktuelle personkretsen avgrenses til daglig leder. Videre foreslås det at det innføres et spesifikt krav om å bekrefte at i den grad ytelser eller avtaler til ledende personer ikke er opplyst om i noter, så skyldes dette at slike ytelser eller avtaler ikke forekommer (negativ bekreftelse). Utvalget foreslår at kravet for store foretak om ytterligere

informasjon vedrørende godtgjørelser til ledende personer videreføres for allmennaksjeselskap og børsnoterte selskap.

EU-Kommisjonen har i sin oppfølging av Winter rapporten vedrørende Corporate Governance gitt uttalelser knyttet til børsnoterte selskaper. Utgangspunktet er at aksjonærer, både i for- og etterkant, skal ha muligheter for å forstå forholdet mellom selskapets resultater og nivået på godtgjørelsen til ledelsen. Kommisjonen følger videre opp med fire sentrale forslag innenfor området:

- Det skal gis en redegjørelse for selskapets politikk for godtgjørelser til ledende personer i årsregnskapet
- Det skal gis en detaljert angivelse av de enkelte ledende personers godtgjørelse i årsregnskapet
- Krav om generalforsamlingens forhåndsgodkjennelse av aksje- og opsjonsordninger som omfatter ledende personer
- Kostnadsføring av aksjebaserte ordninger

Som kortsiktig tiltak vil Kommisjonen innen 2005 utarbeide en rekommandasjon omhandlende de fire overnevnte punktene. Dersom rekommandasjonen ikke følges vil Kommisjonen vurdere om det er behov for direktivregulering.

Utvalget har avvist et forslag om at det skal gis opplysninger om lønn og annen godtgjørelse spesifisert for hvert enkelt styremedlem. Utvalget begrunner sitt standpunkt med at krav om ytterligere opplysninger på individnivå må veies opp mot personvern hensyn og konkurransemessige hensyn. Kredittilsynet er ikke uten videre enig i utvalgets syn på dette området og mener det bør vurderes å følge opp de signaler som er kommet fra EU-Kommisjonen. Winter-rapporten, som Kommisjonen i all hovedsak slutter seg til, anbefaler at det bør gis detaljerte opplysninger i årsoppgjøret om lønns- og kompensasjonsordningene til de enkelte personene i ledelsen, både "executive directors" og "non-executive or supervisory directors". I hvilken grad dette skal lovreguleres eller en uten lovregulering kan få til en allmen akseptert hovedmodell der slike opplysninger inngår må vurderes nærmere.

Også når det gjelder utvalgets forslag om at ASA og børsnoterte selskap skal redegjøre for selskapets gjeldende politikk for om avlønning til ledende personer, velger utvalget ikke å vektlegge signalene fra Kommisjonen, ved at man begrenser ledende personer til å kun omfatte daglig leder. Kredittilsynet er av den formening at disse signalene vedrørende Corporate Governance bør følges opp. Hvorvidt en oppfølging innebærer at dette behandles som en del av selskapets informasjon i tilknytning til Corporate Governance eller om dette bør reguleres direkte i regnskapsloven bør vurderes ytterligere.

Et av målene med Kommisjonens oppfølging av Winter rapporten, er å øke tilliten til selskaper og markeder. Kredittilsynet er av den oppfatning at åpenhet rundt forhold som blant annet lønn og annen godtgjørelse til ledelsen er et av virkemidlene for å oppnå dette, jf høring fra Justisdepartementet vedrørende krav om at allmennaksjeselskap skal fastsette retningslinjer for selskapets lederlønnspolitik av 27. oktober 2003.

26 Offentlighet og innsendelse av regnskap (utredningens kapittel 18)

Kredittilsynet er klageinstans over Regnskapsregisterets vedtak i sak om ettergivelse av forsinkelsesgebyr, jf forskrift om innsending av årsregnskap m.v. til regnskapsregisteret og rett til innsyn i årsregnskap m.v. av 16. desember 1998 nr 1234 § 2-3. Kredittilsynet har som klageinstans fått betydelig erfaring og kunnskap om innsendingsplikten og gebyrileggelsen og de aktuelle problemstillinger som har oppstått i forbindelse med dette.

Kredittilsynet gir sin tilsutning til lovutvalgets flertallsforslag slik de fremkommer i kapittelet, og vi vil i hovedsak slutte oss til den begrunnelse som er gitt for de enkelte forslag.

Når det gjelder forsinkelsesgebyrets størrelse; uttaler utvalget på side 287:

”Utvalget ser det som et generelt prinsipp at gebyrets størrelse bør stå i forhold til den forseelsen som er begått. Den forseelse som skal straffes når det gjelder innsendingsplikten, er i utgangspunktet at den ikke er overholdt innen fristen 1. august. Det at årsregnskapet m.v. ikke blir innsendt i tiden etter det, er selvfølgelig i seg selv ingen ytterligere forseelse. Slik reglene er utformet i dag, er det derimot ikke satt noen entydig ”pris” på den nevnte forseelsen. Det vil si at foretak straffes ulikt for den samme forseelsen, og også slik at det i utgangspunktet ikke er noen grense for hvor stor straffen kan bli i form av påløpte gebyrer.”

Etter Kredittilsynets oppfatning er den beskrevne oppfatning av regelverket og formålet med det feilaktig og misvisende. Slik Kredittilsynet ser det ligger det intet straffeelement i regleverket. Gebyrileggelsen er i realiteten en løpende tvangsmulkt, og har kun det formål at det skal tilskynde de ansvarlige til å oppfylle innsendingsplikten i rett tid. Det vises til at gebyret ilegges automatisk uten noen vurdering av skyld. For øvrig vises det til den generelle drøftelse av dagens bestemmelse og begrepet tvangsmulkt i NOU 2003: 15 pkt. 22.3.2.2 på side 316-317.

Kredittilsynet vil særskilt fremheve sin støtte til forslaget om at gebyrberegningen avsluttes etter 26 uker slik tilfellet var under tidligere regnskapslov. Lovutvalget viser til opplysning fra Regnskapsregisteret om at de fleste enhetene som i dag ikke overholder innsendingsfristen er små foretak. Dette forhold er også Kredittilsynets erfaring. De foretak som ikke oppfyller innsendingsplikten er ofte små foretak med liten administrasjon som kan være sårbare overfor offentlige krav. Dette kan f.eks. være foretak med én eier eller familieselskaper. Når forholdet har vist seg å være slik, bør det ved regelverket som fastsetter gebyrets størrelse ses hen til at det ikke rammer slike foretak og dets solidarisk ansvarlige for gebyret urimelig hardt.

Kredittilsynet vil for øvrig bemerke at Sanksjonsutvalget i sin utredning NOU 2003:15 også tilrår at forsinkelsesgebyrberegningen avgrenses til 26 uker, jf utredningen pkt 22.3.2.2. Sanksjonsutvalget tilrår også at manglende overholdelse av innsendingsplikten avkriminaliseres, jf. utredningen pkt. 22.3.2.1. Bakgrunnen for forslaget om avkriminalisering er at straffebestemmelsen i regnskapsloven § 8-5 i praksis ikke nyttes ved overtredelse av regnskapsloven § 8-2 og at dette er et sterkt indisium for at tvangsmulkt er tilstrekkelig for å sikre etterlevelse av innsendingsplikten. Kredittilsynet slutter seg til Sanksjonsutvalgets tilråding om avkriminalisering av brudd på innsendingsplikten.

Lovutvalget uttaler i pkt. 18.5.3 at det ikke går inn for tvangsavvikling av "små foretak" som ikke vil overholde den foreslåtte obligatoriske innsendingsplikten til Regnskapsregisteret. Utvalget anfører flere begrunnelser for sitt forslag. Kredittilsynet er enig i at det kan anføres gode grunner for å behandle "små foretak" annerledes enn f. eks. aksjeselskaper med begrenset ansvar. Kredittilsynet vil likevel bemerke at hovedparten av de foretak som i dag tvangsavvikles grunnet manglende innsending av regnskaper er foretak hvor de ansvarlige har trukket seg ut av foretaket, slik at foretaket driver videre uten noen form for ansvarlig styring. Dette er selskaper som er oppgitt av de ansvarlige, ofte på grunn av at de ikke klarer å oppfylle sine økonomiske forpliktelser. Bestemmelsen om tvangsavvikling har på denne bakgrunn fungert som en effektiv måte å få sanert selskaper uten virksomhet og uten ansvarlige. Det finnes også eksempler på foretak som har et eller flere ansvarlige styremedlemmer, men som likevel ikke makter å overholde innsendingsplikten. Mange av de sistnevnte oppfatter det som en lettelse at foretaket blir tvangsavviklet, da ansvaret på denne måten begrenses. Kredittilsynet konklusjon er at det også finnes gode grunner som taler for en lovbestemmelse om tvangsavvikling av "små foretak" som ikke overholder innsendingsplikten til Regnskapsregisteret. En tvangsavviklingsadgang for "små foretak" bør vurderes nærmere.

Kredittilsynet slutter seg til forslaget om at Regnskapsregisterets nekting av å registrere de innsendte dokumenter skal regnes som enkeltvedtak som kan undergis klagebehandling. Kredittilsynet vil likevel bemerke at en klager som anfører at det har funnet sted en korrekt innsendelse vil få denne anførsel vurdert i klagebehandlingen også etter dagens regler. Fordelen med forslaget som foreslått av lovutvalget er at det klarere kommer frem at det er en mulighet for å klage på et slikt grunnlag.

Kredittilsynet slutter seg til de foreslåtte endringer i bestemmelsene vedrørende solidaransvar for forsinkelsesgebyret slik at solidarskyldners ansvar begrenses til gebyr påløpt frem til vedkommende fratrådte sitt verv, og at det gis anledning til helt eller delvis å fritta personer fra solidaransvar.

27 Utviklingen av god regnskapsskikk, fastsetting av regnskapsstandarder i Norge og organisering av standardsettende organ (utredningen avsnitt 2.8 og kapittel 19)

Standardenes plass i regnskapsreguleringen

Utvalgets forslag vedrørende god regnskapsskikk og standardsetting oppsummeres slik (utredningen side 54);

"Utvalget mener at IAS/IFRS bør være retningsgivende for utviklingen av norske regnskapsstandarder. Forenklinger og andre regnskapsløsninger bør vurderes ut fra kostnad/nytte vurderinger. Hensynet til forenklinger bør fortsatt tillegges særlig vekt ved utviklingen av regnskapsstandarder for små foretak. Utvalgets forslag innebærer at loven ikke vil være til hinder for at mindre foretak kan velge å følge de regnskapsløsninger som gjelder for større foretak. Slike valg må gjøres innen rammen av regnskapsloven, jf. særlig kravene til god regnskapsskikk og ensartet og konsistent prinsippanvendelse. I tillegg må prinsippanvendelsen være systematisk. Norske regnskapsstandarder skal ha sin rettslige forankring i kravet til godregnskapsskikk og i kravet til at årsregnskapet skal gi et rettviseende bilde."

Kredittilsynet er enig i utvalgets overordnede konklusjoner og den oppfatning at norske regnskapsstandarter i fremtiden må være basert på tilhørende IAS/IFRS. Dette vil være særlig viktig for moderniseringsforetakene all den tid det legges opp til at et foretak, gjennom å ha implementert norsk lov og tilhørende god regnskapsskikk, skal kunne si at regnskapet er innenfor IAS/IFRS.

Utvalget anbefaler videre en del basiskrav som bør ligge til grunn for fremtidig standardsetting, jf utredningen side 53

"Utvalget vil anbefale at enkelte basiskrav bør ligge til grunn for fremtidig standardsetting i Norge. Utvalget vil særlig peke på at:

- norske standarder bør ta utgangspunkt i IAS/IFRS, men med forenklinger i noteopplysninger og eventuelt også i regnskapsføringen som ikke fullt ut følger IAS-forordningen,*
- standardene ikke bør bli fastsatt som forskrifter, med mindre departementet unntaksvis bestemmer det,*
- standardene ikke bør bli fastsatt som endelig standard uten at de har fått nødvendig forankring i praksis, spesielt gjennom den behandlingsmåte det standardsettende organ benytter, og*
- kravet til utbredelse i praksis ikke nødvendigvis bør være det samme for regnskapsstandarter som bygger direkte på IAS/IFRS og som er fastsatt som forskrift for børsnoterte foretak som i andre tilfelle."*

Kredittilsynet er av den oppfatning at standardsetter i størst mulig grad bør søke å unngå at det er konflikter mellom IAS/IFRS og norske regnskapsstandarter, dette vil være særlig viktig for de foretak som ønsker å være innenfor IAS/IFRS også i selskapsregnskapet. Ytterligere bør det også søkes å unngå løsninger som ikke er i tråd med IAS/IFRS, slik at ikke hensynet til sammenlignbarhet går tapt. Det vises for øvrig til våre innspill til utredningens kapittel 2. De forhold som er lagt til grunn for Kredittilsynets standpunkt til implementeringen i loven bør også legges til grunn for regnskapsstandardene, også en kost/nytte betraktning.

Etter Kredittilsynets oppfatning vil standardsetters oppgaver vesentlig måtte endres i tråd med den endring som foretas i regnskapsreguleringen. Alle børsnoterte foretaks konsernregnskaper (forordningsforetakene) vil måtte avlegges i tråd med IAS/IFRS (samt underliggende tolkninger fra IFRIC) slik at standardsetters fokus vil måtte være de foretak som ikke følger IAS-forordningen (moderniseringsforetakene). I praksis betyr dette små foretak, ikke børsnoterte foretak og selskapsregnskapene til de børsnoterte foretakene.

Det bør fra standardsetters side utarbeides et sett standarder som ivaretar de behov små og mellomstore foretak vil ha i forbindelse med den nye loven og forskriften som vil bestå av oversatte IAS/IFRSer for forordningsforetakene. Med nevnte forskrift som basis, bør det utarbeides et fullverdig sett av standarder for moderniseringsforetakene.

Hvorvidt dette lar seg gjøre innen lovens ikrafttreden er usikkert. Dersom man allerede nå kan se at 2005 ikke holder som tidspunkt for det nye standardsettet, er det et spørsmål om det må utarbeides en overgangsregel slik at loven lar seg anvende for moderniseringsforetakene med evt. en oppdatering av GRS slik den foreligger i dag eller (med unntak av de små foretakene) gjennom bruk av IAS/IFRS i norsk oversettelse. Eventuelt kan det være hensiktsmessig å referere direkte i lov eller samleforskrift til tilhørende relevant IAS/IFRS, dersom god regnskapsskikk på området ikke er i tråd med IAS/IFRS. Videre er det Kredittilsynets oppfatning at standardsetter bør forplikte seg til å utarbeide et fullt standardsett innen et rimelig tidspunkt, f. eks 2007. Dette bør, også i lys av en eventuell offentlig finansiering, være

en norsk standardsetters hovedprioritet de kommende årene, jf punkt 27.3 i vår høringsuttalelse.

Utvalget skriver videre i kapittel 2.8 side 52 om behov for ikke-bindende veiledninger:

"For gruppen børsnoterte foretak vil det ikke være adgang til å lage egne norske regnskapskrav og -standarder. Dette følger av den måte de internasjonale standarder er gjennomført på i EF-retten (ved forordninger) og at Norge gjennom EØS-avtalen blir bundet av dette. Det vil vanligvis heller ikke bli utgitt egne norske fortolkninger av standardene. Men når det gjelder fortolkninger kan det være behov for veiledninger til standardene, for eksempel for regnskapsføring av skatt for enkelte næringer. Slike veiledninger vil imidlertid ikke være bindende."

Kredittilsynet er enig i at slike veiledninger ikke kan være bindende, men ønsker å legge til at det av harmoniseringsgrunner er viktig at de børsnoterte foretakene i sine konsernregnskaper legger til grunn IASB's tolkninger gjennom fortolkningsorganet IFRIC for en eventuell norsk fortolkning. Veiledninger og lignende knyttet til forordningsforetakene bør være lavt prioritert i fremtiden, all den tid det ikke foreligger ett fullverdig standardsett for moderniseringsforetakene. Videre vil det neppe være grunnlag for offentlig finansiering av et slikt servicekonsept, jf drøftelse senere i dette kapitlet.

Prosess frem til endelig standard

I utredningens kapittel 2.8 og 19.7 drøftes behovet for en raskere prosess fra høringsutkast til ferdig standard.

"Utvalget går i utredningen inn for en tett tilnærming av norske regnskapsregler og standarder til internasjonale regnskapsstandarder. Dette kan skape behov for raskere regelutvikling. Utvalgets forslag om flere forskriftshjemler i regnskapsloven, er et utslag av et slikt behov. Arbeidet med utarbeidelse av forskrifter og med oversetting av IAS/IFRS kan tilsi et behov for større grad av samspill mellom departementet og standardsetter."

I dag er tiden fra høringsutkast via foreløpig standard til offisiell norsk regnskapsstandard lang, fordi begrepet god regnskapsskikk innebærer at regnskapsløsningene i utgangspunktet skal ha en viss utbredelse og omforenhet i praksis. Det faktum at internasjonalt anerkjente standarder er lagt til grunn og skal være retningsgivende for den norske standarden, bør i seg selv redusere kravet til at god regnskapsskikk skal fastsettes via en foreløpig standard. Videre vil det forhold at forordningsselskapene anvender IAS/IFRS i konsernregnskapet i seg selv innebære stor utbredelse i praksis. Kredittilsynet er således enig i utvalgets konklusjon om at tiden fra høringsutkast til ferdig standard kan reduseres gjennom at den prosess som standarden er underlagt oppfattes som representativ og offentlig.

Et offentlig organ forestår standardsettingen

I forbindelse med evalueringen av regnskapsloven har det fremkommet en del innspill knyttet til hvorvidt standardsetting er en offentlig oppgave. Utvalget støtter ikke dette, jf side 299:

"Etter utvalgets syn er det mest tjenelig at det legges til rette for at standardsettingen fortsatt kan skje i et privat organ. Det mest nærliggende vil formodentlig være å videreføre arbeidet i Norsk Regnskapsstiftelse med nødvendige tilpasninger. Utvalget ser at det kan være hensiktsmessig at en privat standardsetter utarbeider en årsplan som forelegges ansvarlig fagdepartement, spesielt dersom det offentlige skal bistå i finansieringen, jf. avsnitt. 19.8."

Dette vil muliggjøre offentlig påvirkning på organisering og prioritering av prosjekter.”

Kredittilsynets deler utvalgets standpunkt.

Offentlig finansiering

Utvalget har drøftet behovet for offentlig finansiering knyttet til de endringer som bruken av IAS/IFRS med en påfølgende revidering av dagens standarder samt utarbeidelsen av nye standarder vil ha for standardsetter. Det vises til side 301 i utredningen:

”Utvalget har kommet til at det vil være rimelig med en deling av finansieringen av standardsetterens virksomhet mellom det offentlige, næringslivet og de stiftende organisasjoner.”

Kredittilsynet har forståelse for argumentet anført av utvalget på sidene 299 og 301 at dersom loven skulle vært av slik detaljeringsgrad at standardsetting var overflødig, ville det offentlig betalt for utvikling av slik lov med tilhørende forskrifter. På den annen side er det åpenbart at et slikt lovverk ville vært mindre hensiktsmessig, ved at fleksibiliteten og tidsmessighet i forhold til internasjonal utvikling ville bli vanskeligere. Videre vil de faglige rammer som er lagt for standardsetters frihetsgrader med hensyn til standardenes faglige innhold og hva som er påkrevd av arbeid med hensyn til et komplett standardsett, kunne forsvare en offentlig delfinansiering, jf punkt 27.1 i høringsuttalelsen

Finansiering av den delen av lovverket som mangler, det vil si god regnskapsskikk for de foretak som følger loven, må selvsagt knytte seg til at det faktisk er god regnskapsskikk for nettopp disse foretakene som utvikles av standardsetter. Den offentlighet som standardene bør ha, det vil si vederlagsfritt og offentlig tilgjengelig, er et ytterligere argument for offentlig delfinansiering.

Sammensetning av det standardsettende organet

Utvalget foreslår på side 299:

”Det må legges vekt på at sentrale interessegrupper er representert i både faglige og styrende organer. Dette gjelder eksempelvis representanter for de regnskapspliktige, regnskapsbrukere, revisorene og akademikerne/forskningsmiljøet. Små foretak utgjør det vesentlige antall av de regnskapspliktige. For å sikre ivaretagelse av deres spesielle behov for enkle regler, må disse også sikres en naturlig plass i arbeidet. Utvalget mener at det bør kreves høy regnskapsfaglig kompetanse blant de som deltar i utarbeidelsen av standardene. Det bør legges vekt både på regnskapsteoretisk kompetanse og forståelse for de praktiske behov som regnskapsprodusenter og brukere står ovenfor. Også juridisk kompetanse kan være nødvendig i det standardsettende organ.”

Kredittilsynet er enig i utvalgets forslag. Det vises imidlertid til høringsinnspill forbindelse med evaluering av regnskapsloven fra FNH og Sparebankforeningens hvor det foreslås at representasjon av regnskapsbrukere bør omfatte kapitalmarked og kreditorer. Kredittilsynet støtter dette forslaget, men antar at disse gruppene kan bli representert i det standardsettende organet selv om de ikke eksplisitt er listet i utvalgets forslag.

Et forhold som ikke synes kommentert av utvalget, er prosessen knyttet til oppnevning av medlemmer i det standardsettende organet. Det forhold at sammensetningen av det standardsettende organet endres, tilsier i det minste at det fra myndighetenes side gis enkelte

føringer på hvilke interesser som bør være representert i organet. Dersom Finansdepartementet finner det nødvendig kan Kredittilsynet komme tilbake til dette på et senere tidspunkt.

Offentlig deltagelse

Utvalget drøfter i hvilken grad og hvordan det offentlige bør være representert i det standardsettende organ. I dag møter Kredittilsynet som observatør i NRS. I utredningens side 300 beskriver utvalget at det er et større behov for at departementet deltar i det standardsettende organ enn tidligere:

"Nær kontakt mellom lovforvalter og standardsetter kan gjøre denne prosessen mer smidig til fordel for de regnskapspliktige og regnskapsbrukerne. Etter utvalgets vurdering taler disse forhold for at det framover kan være et større behov enn tidligere for at departementet/lovforvalteren har en observatør i det standardsettende organet."

Kredittilsynet er enig i utvalgets beskrivelse av behovet for mer utstrakt kontakt mellom standardsetter og lovforvalter. Behovet for informasjon og koordinering bør tilsi at nevnte kontakt forsterkes. Når det gjelder offentlig deltagelse fra relevant fagdepartementet har Finansdepartementet tidligere avslått å delta i det standardsettende organ. Kredittilsynet har forståelse for de argumenter som fremkommer i utredningen både når det gjelder Finansdepartementets tidligere reservasjon mot deltagelse og utvalgets argumenter for offentlig deltagelse i det standardsettende organ. Kredittilsynet er likevel av den oppfatning at kravet til fremtidig koordinering og informasjon mellom standardsetter og Finansdepartementet ikke nødvendigvis betinger deltagelse fra departementets side i det standardsettende organ.

Utvalget skriver i forbindelse med kapittel 19.8 om finansiering at:

"...den som finansierer standardsettingen vil naturlig nok ha innflytelse på organisering og sammensetning av standardsetter. En offentlig deltagelse i finansieringen vil bety at også det offentlige vil ha slik innflytelse. Det vil være hensiktsmessig at standardsetter for å få offentlig støtte, må fremlegge en årsplan for virksomheten for den kommende periode. Fagdepartementet vil kunne knytte betingelser til støtten blant annet gjennom godkjenning av årsplanen".

Kredittilsynet er enig i dette. De faglige rammene er lagt for standardsetting i fremtiden, det vil si en nasjonal tilpasning til IAS/IFRS gjennom at de forskriftene som gjelder for forordningsforetakene gjøres om til standarder for moderniseringsforetakene, evt. redusert for særs byrdefulle krav til tilleggsinformasjon. Det vil således være mindre behov for at departementet deltar i selve standardsettingen. Utvalgets visjon om at moderniseringsforetakene (og selskapsregnskapet til forordningsforetakene) skal kunne avgis i tråd med IAS/IFRS, bør også her være retningsgivende i utviklingen av standardene. Dersom departementet i forbindelse med finansieringen kunne utvikle styringsmekanismer som ivaretar både departementets behov for regelverk og standardsetters behov for retningslinjer ville dette forsvare en offentlig finansiering, ved at man er sikret at de standarder som må være på plass blir prioritert, og videre skape et godt planleggingsverktøy for standardsetter. Både departementet og standardsetter vil dermed gjennom mål og resultatstyring, samt de faglig rammer som allerede er lagt til grunn, redusere behovet for direkte representasjon av Finansdepartementet i det standardsettende organ.

Når det gjelder offentlig deltagelse fra andre enn lovforvalter kan det videre være grunn til å tro at en offentlig brukergruppe som skattemyndighetene være en både engasjert og motivert deltager. Kredittilsynet er for sin del tilfreds med dagens ordning med observatørstatus i det standardsettende organ.

28 Overgangsregler og ikrafttredelse (utredningen kapittel 20)

Utvalget omtaler i utredningen kapittel 20 overgangsregler i forhold til henholdsvis første gangs anvendelse av IFRS og regnskapslovens bestemmelser, med forslag til overgangsregler i forslag til endringslov kapittel X. I tillegg er tidspunkt for ikrafttredelse kommentert i utredningen kapittel 20 med forslag til bestemmelse i forslag til endringslov kapittel XI.

I avsnitt 20.2 om første gangs anvendelse av IFRS, er standarden IFRS 1 *First-time Adoption of International Financial reporting Standards* omtalt, uten at utvalget redegjort for konsekvensene av standarden for norsk lovgivning. Riktignok fremgår det av avsnitt 20.3 (som gjelder overgangsregler knyttet til regnskapslovens bestemmelser) at overgangsreglene til regnskapsloven ikke er til hinder for at IFRS 1 kan anvendes. Det synes imidlertid uklart hvorvidt utkast til lovbestemmelser hensyntar dette. Etter vår vurdering er det behov for å skille mellom regnskap som utarbeides fullt ut etter IAS/IFRS via IAS-forordningens system og regnskap utarbeides fullt ut etter regnskapslovens vanlige bestemmelser. Regnskapspliktige som utarbeider regnskap etter IAS-forordningens system, jf foreslått § 3-9, har plikt til å anvende IFRS 1 og skal følgelig ikke ha anledning til å følge de generelle overgangsreglene til regnskapsloven. Dette bør eksplisitt fremgå av loven – enten av § 3-1a tredje ledd eller i overgangsbestemmelsen til endringsloven.

I forhold til regnskapspliktige som følger regnskapslovens vanlige system ved utarbeidelse av regnskap, er regulering av overgangsregler todelt – overgangsregler ved innføring av de endrede reglene i regnskapsloven, samt overgang til full anvendelse av IAS/IFRS. Sistnevnte tilfelle vil også kunne inntreffe i regnskapsår etter 2005, noe som tilsier en særskilt regulering i regnskapsloven. Dersom foretak skal kunne avlegge selskapsregnskap fullt ut etter IAS/IFRS via ”direktivveien” (moderniseringsveien), kan ikke regnskapslovens bestemmelser være til hinder for at foretakene følger bestemmelsene i IFRS 1. Kredittilsynet har ikke foretatt noen fullstendig vurdering av i hvilken grad regnskapsloven er til hinder for anvendelse av IFRS 1, men registrerer eksempelvis at foretak etter IFRS 1.16 kan velge å vurdere varige driftsmidler til virkelig verdi på tidspunktet for overgang til IAS/IFRS-regnskap. Regnskapslovens bestemmelser synes ikke å muliggjøre en slik vurdering. Det synes også uklart hvorvidt regnskapsdirektivene tillater en slik løsning. Kredittilsynet anbefaler at forholdet mellom norsk regnskapslovgivning og IFRS 1 utredes nærmere.

Utvalgets forslag til overgangsregler synes å være knyttet til tidspunktet for innføring av de endrede reglene i regnskapsloven. I flere av de foreslåtte bestemmelsene benyttes formuleringen ”uten omarbeidelse av tidligere års regnskaper”. Det fremstår som uklart hvorvidt man med en slik formulering mener inngående balanse, sammenligningstall eller begge deler. Etter vår vurdering bør overgangsreglene klart skille mellom inngående balanse og sammenligningstall slik det er gjort i forskrift om overgangsregler til lov om årsregnskap m.v. av 16. desember 1998 nr 1236 §§ 4 og 5. Kredittilsynet har ikke vurdert utvalgets konkrete forslag nærmere, men antar det kan være hensiktsmessig å se hen til hvilke lettelsers som foreslås i IFRS 1.

Utvalget foreslår at regnskapspliktige kan anvende de nye reglene også for regnskapsår påbegynt i 2004, jf forslag til endringslov kapittel XI. Slik bestemmelsen er utformet synes adgangen å gjelde alle regnskapspliktige både i forhold til utarbeidelse av konsernregnskap og selskapsregnskap. Kredittilsynet finner forslaget uheldig av flere grunner. Tiden fram til 2005 er kort og mange forhold er fortsatt uavklart. De internasjonale regnskapsstandardene er under endring og det er usikkerhet både i forhold til innholdet og til hvorvidt standardene vil bli godkjent for anvendelse innen EU. Det er uklart om norske regnskapsstandarter vil være tilpasset ny regnskapslov før 2005. Det blir også et spørsmål om hvordan en adgang i 2004 skal hensyntas i selskaps- og skatterettslig sammenheng, samt i forhold til annen offentlig rapportering. Videre forstår Kredittilsynet det slik at IAS-forordningen ikke åpner opp for tidligere anvendelse av IAS/IFRS gjennom IAS-forordningens system. Det vises her til EU-Komisjonens "spørsmål og svar"-notat som ventes offentliggjort i nærmeste fremtid. Overgangen til nytt regelverk er krevende og tiden fram til 2005 er kort. Kredittilsynet forslår derfor at de nye reglene får ikrafttredelse for regnskapsår påbegynt 1. januar 2005 og senere.

29 *Selskapsrettslige konsekvenser, herunder adgang til utdeling av urealiserte gevinster (utredningen avsnitt 21.1 til 21.8 og 21.10.1)*

Utvalget har vurdert selskapsrettslige konsekvenser av lovforslaget og forslår at egenkapitaløkning som følge av ny verddivurdering av investeringseiendommer og biologiske eiendeler skal bindes. Hva angår egenkapitalendring som følge av andre endringer, skal disse ikke bindes.

Kredittilsynet har ikke foretatt noen nærmere vurdering av hvorvidt selskapsrettslig binding av urealiserte gevinster er hensiktsmessig. Vi ser imidlertid at selskapsrettslig binding kan være naturlig, der valgmuligheter i anvendelse av vurderingsprinsipper uten binding kunne ha gitt vesentlig utslag i beregningen av utbyttegrunnlaget. I gjeldende regnskapslovgivning er slik binding gjennomført for investeringer i datterselskap og tilknyttet selskap, der egenkapitalmetoden anvendes istedenfor generelle vurderingsregler.

30 *Skattemessige forhold*

Kredittilsynet forbeholder seg muligheten til å identifisere eventuelt spesielle problemstillinger knyttet til institusjoner under tilsyn i forbindelse med utarbeidelsen av unntaks- og tilleggskforskrifter for nevnte institusjoner.

31 *Økonomiske og administrative konsekvenser*

Kredittilsynet viser til våre merknader under kapittel 4 om håndhevelse av IAS-forordningen og kapittel 27 om organisering av det standardsettende organ.