

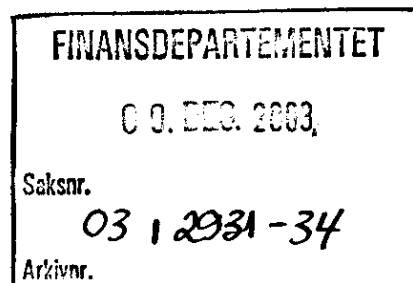


Handelshøyskolen BI

Sandvika, 5. desember 2003

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep

0030 Oslo



Høring – NOU 2003:23 Evaluering av regnskapsloven

Vi viser til brev datert 19.9.2003, hvor Handelshøyskolen BI inviteres til å avgi høringskommentar til NOU 2003:23 Evaluering av regnskapsloven. Handelshøyskolen BI som institusjon har ingen oppfatning om utredningen og de fremsatte forslag.

Enkelte medlemmer av faglig stab ved Institutt for regnskap, revisjon og jus ønsker å avgi høringskommentar på enkelte forslag som fremmes i utredningen. Høringskommentaren fra disse følger vedlagt.

Professor dr. juris Hans Robert Schwencke, som er ansatt ved Institutt for regnskap, revisjon og jus, har deltatt i Regnskapslovutvalgets arbeid. Professor Schwencke har ikke ønsket å komme med ytterligere synspunkter enn de som er reflektert i Regnskapslovutvalgets utredningen.

Med vennlig hilsen

John Christian Langli
Førsteamanuensis / instituttleder
Institutt for regnskap, revisjon og jus

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep

0030 Oslo

NOU 2003:23 Evaluering av regnskapsloven (heretter kalt utredningen) har blitt drøftet blant medlemmer av faglig stab ved Institutt for regnskap, revisjon og jus ved Handelshøyskolen BI. Denne høringskommentaren reflekterer synspunkter som er fremkommet i diskusjonen. Bruken av begrepet "vi" i denne høringskommentaren betyr ikke at faglig stab har sammenfallende synspunkter på alle områder.

Høringskommentaren følger punktene som er angitt i "Skjema for høringssvar". På de punktene i skjemaet som ikke omtales nedenfor, gir vi i det store og hele vår tilslutning til de forslag som fremmes av flertallet.

1 Generelle merknader

Det generelle inntrykket er at utredningen balanserer de hensyn lovgiver må ivareta på en fornuftig måte. I to viktige spørsmål er utvalget delt, og vi kommenterer disse to sakene (adgangen til å benytte IAS/IFRS i selskapsregnskapet og håndhevingsordningen) nedenfor.

For statistikk- og forskningsformål er det uheldig at loven åpner for en rekke valg, siden det gjør sammenlikninger over tid og sammenlikninger mellom selskaper vanskelig. Norsk næringslivs behov for en regnskapslov som er sammenliknbar med regnskapslovgivningen i andre land på godt og vondt, veier i imidlertid tyngre enn hensynet til sammenliknbar informasjon for statistikk- og forskningsformål. I hovedsak støtter vi derfor forslag som innebærer økt valgfrihet. På ett punkt foreslår vi dog at valgadgangen begrenses, og det gjelder små foretaks muligheter til å velge mellom hovedregler og forenklingsregler. Det kommenteres nærmere nedenfor.

2 Norsk regnskapsregulering

I utredningens kap. 2.2 gjengis kommentarer som organisasjoner og bedrifter har kommet med. Et par av disse vil vi fremheve som særlig viktige med tanke på revisjonen som nå gjennomføres: (1) Fremtidige IFRS må kunne implementeres uten lovendringer. (2) Ett felles fundament for alle regnskapsspråk, uavhengig av om regnskapsspråket gir prinsipper og reglene for små foretak, øvrige foretak eller IAS-foretak.

Implikasjoner av disse to punktene blir bl.a. at fremtidens regnskapslov ikke kan være i motstrid med IASBs konseptuelle rammeverk (som indirekte får virkning gjennom IAS 1 og IAS 8), og at lovteksten blir fleksibel nok til at den fanger opp fremtidige endringer i standarder og i IASBs rammeverk. Ved revisjonen må det derfor tas tilstrekkelig høyde for både ventede og uventede endringer i IAS/IFRS.

Utredningen foreslår at IAS/IFRS gjøres til norsk lov ved at IAS/IFRS gis som forskrifter. For å sikre en fleksibilitet som angitt over, bør det vurderes om også reglene for små foretak og øvrige foretak bør gis i form av forskrifter. Lovteknisk sett kan man altså samle alle regnskapsmessige spørsmål som omhandles av IAS/IFRSene (kap. 4, 5, 6 og 7 i dagens regnskapslov) i forskrifter. En slik løsning vil innebærer et større forskriftssett enn det utredningen foreslår. Det vil ikke nødvendigvis innebærer mindre oversikt og et vanskeligere tilgjengelig regelsett, fordi hver kategori av foretak (små, øvrige og IAS-foretak) kan ha sitt eget forskriftssett og regnskapslovens bestemmelser gjelder det som er felles for alle foretak, uavhengig av kategori.

Flere steder i utredningen, bl.a. i kap. 2 og kap. 7.5.11, fremfører et mindretall at dagens oppbygning av regnskapsloven bør endres, slik at hovedreglene gjelder små foretak og at økte plikter for øvrige foretak kommer som tillegg. Vi har sympati for synspunktet. På den annen side er vårt inntrykk er at dagens lov, supplert med GRS for små foretak (NRS 8), fungerer tilfredsstillende. Dagens løsning har dessuten den fordel at den kan bidra til større bevissthet om forskjellen på gode og mindre gode regnskapsmessige løsninger, siden den fortrukne løsning kommer først. Ved en overgang til et sett med forskrifter for hver kategori med foretak vil sannsynligvis diskusjonen om lovens redaksjonelle utforming avta, siden bestemmelsene i regnskapsloven vil gjelde det som er felles for alle regnskapspliktige, uavhengig av kategori.

Utredningens kap. 2.9 oppsummerer utvalgets forslag. Vi gir vår tilslutning til flertallets forslag med unntak av punkt 5, som gjelder adgangen til bruke IAS/IFRS i selskapsregnskapet. Dette kommenteres i neste punkt.

3 Gjennomføring av EØS-regler som svarer til forordning nr. 1606/2002/EF om anvendelse av internasjonale regnskapsstandarder.

Utredningen fastslår at IAS/IFRS kun pliktes anvendt i konsernregnskapet for børsnoterte foretak og at andre foretak bør kunne velge IAS/IFRS i sine konsernregnskaper. Et mindretall er av den oppfatning at selskaper frivillig skal kunne velge IAS-forordningens system også i selskapsregnskapet. Vi støtter mindretallet i dette spørsmålet. I tillegg til de argumenter som mindretallet trekker fram i utredningen (kap. 2.5.2.2), vil vi tilføye følgende:

- Begrunnelsen som flertallet støtter seg på, synes å ligge i selskapsregnskapets betydning for skatterettslige og selskapsrettslige forhold. Vi er uenige i at regnskapsretten skal underordnes skatte- og selskapsretten. Fører bruk av forordningslinjen i selskapsregnskapet til selskaps- og/eller skatterettslige konsekvenser som ikke er ønskelige, må dette rettes opp gjennom bestemmelser i skatte- og/eller selskapslovgivningen (og ikke gjennom bestemmelser i regnskapslovgivningen).
- Moderniseringslinjen legger opp til at den norske regnskapslovgivningen skal harmoniseres med IAS/IFRS. Harmonisering innebærer at alle eller de fleste regler og valgmuligheter i IAS/IFRS blir implementert i regnskapsloven. Fører moderniseringslinjen til at alle regler og valgmuligheter som ligger i IAS/IFRS blir implementert i den norske regnskapsloven (full harmonisering), har det lite for seg å nedlegge forbud mot å bruke IAS-forordningens system for selskapsregnskapet. Følgelig bør myndighetene, dersom målsettingen med

moderniseringslinjen er full harmonisering, signalisere dette tydelig nå, og tillate IAS-forordningens system i selskapsregnskapene.

- Dersom målsettingen med moderniseringslinjen ikke er full harmonisering, eller målsettingen om full harmonisering ikke nås, vil forbud mot IAS-forordningens system i selskapsregnskapene påføre IAS-foretakene merkostnader. Merkostnadene kan komme til uttrykk ved økte kostnader til regnskapsføring eller begrenset valgfrihet. Økte kostnader til regnskapsføring oppstår når selskapsregnskapene må føres i samsvar med den norske regnskapsloven og konsernregnskapet må føres i samsvar med IAS/IFRS. Kostnader i form av begrenset valgfrihet oppstår når IAS-foretak ønsker å benytte ensartede regler i både konsernregnskapet og i selskapsregnskapene, men enkelte IAS/IFRS løsninger ikke er tillatt etter regnskapsloven. Lovteknisk er det altså ikke lagt ned forbud mot enkelte IAS/IFRS-løsninger i konsernregnskapet, men selskapene avgrenser valgdgangen av hensyn til at alle selskaper i konsernet skal kunne rapportere iht. samme regnskapsspråk.

I dag er det neppe mulig å fastslå om forbudet mot å bruke IAS-forordningens system i selskapsregnskapene vil påføre IAS-foretakene, eller andre som ønsker å rapportere etter IAS/IFRS i konsernregnskapet, merkostnader. Det avhenger av i hvilken grad moderniseringslinjen holder takt med utviklingen i IAS/IFRS og om alle valgmuligheter i IAS/IFRS blir implementert. Etter vår oppfatning bør myndighetene fjerne usikkerheten som dette skaper ved å tillate valgfri bruk av IAS-forordningens system i selskapsregnskapet. Vi støtter derfor mindretallets forslag om det norske selskapsregnskapet må tillates avlagt etter IAS-forordningens system.

Når det gjelder selskapsregnskapene til børsnoterte selskaper som ikke utarbeider konsernregnskaper, mener vi regnskapsloven bør slå fast at disse har plikt til å følge IAS-forordningen. Det skyldes behovet for at samtlige børsnoterte foretak følger det samme regelsettet.

4 Kontroll med finansiell rapportering – innføring av en håndhevingsordning

En samlet utredning står bak forslaget om Kredittilsynet som overordnet myndighet og at det etableres et uavhengig rådgivende IFRS-ekspertpanel. Vi støtter disse forslagene.

Vi vil understreke viktigheten av at ekspertpanelet blir satt sammen slik at det nyter stor tillit. En ryddig og åpen rekrutteringsprosess, hvor ingen parter alene kan diktere utvelgelsen og sammensetningen, tror vi vil være avgjørende for at ekspertpanelet skal få den nødvendige tillit.

Utredningen er delt i synet på om den praktiske gjennomføringen av håndhevingen (heretter kalt håndhevingsorganet) bør legges til Oslo Børs eller Kredittilsynet. Mindretallets viktigste argument for Kredittilsynsløsningen synes å være uavhengighet, siden det fortsatt er uklart hvordan den praktiske gjennomføringen vil bli organisert i andre land. Flertallet argumenterer for at Oslo Børs ikke vil få problemer med kravet om uavhengighet.

Beslutningen om hvor håndhevingsorganet skal plasseres, må etter vår oppfatning foretas i lys av ett overordnet hensyn: Håndhevingsorganet må skape tillit til at selskapene rapporterer i henhold til IAS/IFRS. Det er først når ulike alternativer kan forventes å fungere like godt med hensyn til dette overordnede hensynet, at man kan legge vekt på forhold som utnyttelse av fagressurser, kostnadseffektivitet, synergieffekter, uavhengig m.v. For Norge sett under ett (herunder de børsnoterte selskapene, deres eiere og ansatte samt Oslo Børs) vil manglende tillit være meget kostbart og uheldig: Usikkerhet om kvaliteten på finansiell informasjon vil drive kapitalkostnadene opp, økt kapitalkostnad reduserer investeringsmulighetene fordi høyere kapitalkostnad gjør færre prosjekter lønnsomme, når næringslivet reduserer investeringene avtar sysselsettingen, veksten i økonomien og skatte- og avgiftsprovenyet osv. Riktig nok er det vanskelig å kvantifisere kostnadene med manglende tillit til finansielle informasjon, men at sviktende tillit kan få svært alvorlige og uheldige konsekvenser er det ingen tvil om (jf. Enron/Arthur Andersen saken og andre finansskandaler). Og det er årsaken til vi mener hensyn som knapphet på fagressurser, kostnadseffektivitet, uavhengighet m.v. må komme i annen rekke.

Uavhengighet er ingen tilstrekkelig betingelse for at håndhevingsorganet skal fungere godt. Dermed er det ingen automatikk i at Kredittsynsløsningen vil fungere bedre enn Oslo Børs løsningen. På den annen side er det heller ingen automatikk i at Oslo Børs løsningen vil fungere bedre enn Kredittsynsløsningen, siden det blir en så nær kobling mellom markedsplass og håndhevingsorgan at det kan reises tvil om uavhengigheten. Begge alternativene er altså beheftet med usikkerhet om hvor godt håndhevingsorganet vil fungere. Vi avstår derfor fra å ta standpunkt til hvilken løsning som er best.

Vårt råd er at norske myndigheter vurderer muligheten for å etablere et rådgivende IFRS-ekspertpanel og et håndhevingsorgan i samarbeid med andre land. Konkret foreslår vi at det tas initiativ ovenfor myndighetene i Finland, Sverige, Danmark og Island med sikte på å utrede hvordan et felles system for alle børsene som inngår i NOREX-samarbeidet kan utformes. Vi har ikke et konkret forslag til hvordan en NOREX-løsning bør organiseres. Vi vil imidlertid understreke at det vi omtaler som en NOREX-løsning ikke betyr at håndhevingsorganet skal eller bør legges til børsene. En NOREX-løsning kan altså organiseres uavhengig av børsene.

Vi tror en NOREX-løsning, hvor ekspertpanelet og håndhevingsorganet settes sammen av svært IAS/IFRS-kompetente representanter fra de fem landene, kan fungere bedre enn det nasjonale ekspertpaneler og håndhevingsorganer kan gjøre. I hvert av NOREX-landene er regnskapsmiljøene små. Dermed er sannsynligheten stor for at de som rekrutteres til nasjonale ekspertpaneler og håndhevingsorganer vil komme i situasjoner hvor det kan oppstå habilitetsproblemer og interessekonflikter. En overnasjonal NOREX-løsning vil trekke på kompetanse fra flere land og et større miljø, noe som vil redusere sannsynligheten for habilitetsproblemer og interessekonflikter. I tillegg vil en NOREX-løsning ha den store fordelen at den sikrer ensartet forståelse av IAS/IFRS i de fem landene.

7 Alminnelige bestemmelser i regnskapsloven

Utvalget går inn for at selskaper skal kunne velge avvikende regnskapsår dersom dette øker regnskapets informasjonsverdi for brukerne. Etter vår oppfatning bør adgangen utvides ytterligere, slik at det enkelte selskap fritt kan velge regnskapsår. Da kan f.

eks. et selskap ut, fra en selvstendig kostnads/nytte-vurdering, legge arbeidet med avslutningen av regnskapet til en periode av året hvor aktivitetsnivået er lavt.

9 Regnskapsregler for små foretak

9.1 Generelt

I punkt 2 ovenfor foreslår vi at man vurderer å utforme regnskapsloven slik at den regulerer det som er felles for de tre kategoriene med foretak (små, øvrige og IAS-foretak) og at hver kategori får et eget sett med forskrifter som dekker kap. 4, 5, 6 og 7 i dagens regnskapslov. Lovteknisk vil det kunne gi et oversiktlig system, siden små foretak kun trenger å orientere seg i en forskrift som er fri for regler som gjelder andre kategorier. Vi støtter utredningens vurderinger av NRS 8 og mener NRS 8 bør videreføres og videreutvikles, uavhengig av hvordan reglene for små foretak gis.

Vi er enig i at små foretak må ha forenklingsregler sammenliknet med øvrige foretak og IAS-foretak, men som utvalget påpeker medfører den omfattende valgdgangen at sammenliknbarheten svekkes. Sammenliknet med dagens situasjon vil forslagene i utredningen redusere nytteverdien av regnskapene til små foretak ytterligere, siden valgfriheten gjøres gjeldende på flere områder.

Med en omfattende valgdgang blir antall måter å kombinere regnskapsprinsipper på meget stort. F. eks. gir valget mellom hovedregel (H) og forenklingsregel (F) på to områder opphav til fire kombinasjoner av regnskapsprinsipper (HH, HF, FH, FF). Valget mellom H og F på tre områder gir ($2^3=$) 8 kombinasjoner av regnskapsprinsipper (HHH, HHF, HFF, HFH, FFH, FFF, FHF, FHH). Med valg mellom H og F på 10 og 15 områder blir antall mulige kombinasjoner henholdsvis ($2^{10}=$) 1 024 og ($2^{15}=$) 32 768. En så stor variasjon er etter vår oppfatning meget uheldig. Man bør derfor vurdere å snevre inn valgdgangen, slik at små foretak som velger forenklingsreglene i det minste må følge ensartede verdivurderingsregler og periodiseringsprinsipper.

En innsnevring vil medføre at små foretak blir tvunget til å rapportere f. eks. variabel tilvirkningskost i stedet for (full) tilvirkningskost, selv om sistnevnte alternativ regnskapsteoretisk sett er ett bedre alternativ. Men hensynet til sammenliknbarhet på tvers av selskaper veier etter vår oppfatning tyngre enn de argumenter som taler for valgfrihet (jf. utredningen kap. 7.5.9) og at selskaper fritt skal kunne velge gode periodiseringsregler på enkelte områder (dvs. hovedregelen) og mindre gode på andre områder (dvs. forenklingsregelen). Med den valgdgang som ligger i forslaget blir det tilnærmet umulig å f. eks. foreta en pålitelig rangering av små foretak etter lønnsomhet. Noen selskaper kan velge prinsipper som fører til lave resultater, mens andre selskaper kan velge prinsipper som fører til høye resultater. Regnskapsbrukeren har imidlertid få eller ingen muligheter til avdekke motivasjonen bak de valg som er foretatt. I tillegg vil det være meget tidkrevende, i praksis kanskje umulig, å gjennomgå notene for å kartlegge hvilke prinsipper som er benyttet og selv beregne hva virkningen av et annet prinsipp vil innebære. For regnskapsbrukere som er opptatt av å kartlegge og/eller sammenlikne utviklingen i forskjellige bedrifter, innebærer følgelig en utstrakt valgfrihet at nytten av regnskapene blir kraftig redusert. Da er det bedre å avgrense valgene. Riktig nok vil det innebære at enkelte selskaper tvinges til å følge en mindre god regel enn det ellers ville ha valgt, men på den annen side vet man at alle selskapene har fulgt de samme forenklingsreglene. Dermed blir det – for de

som følger forenklingsreglene – en systematisk skjevhet som regnskapsbrukerne kan forholde seg til og som gjør langt mindre skade enn fritt valg på alle områder.

Små foretak som ønsker å rapportere i henhold til hovedreglene kan gi tilleggsinformasjon i notene.

9.5 Unntak fra grunnleggende regnskapsprinsipper og adgang til å velge regnskapsmessige vurderingsprinsipper

Utvalget foreslår at små foretak bør ha adgang til å følge sammenstillingsprinsippet selv om det kommer i konflikt med balansedefinisjonene i IAS/IFRS. Dette forslaget er vi uenige i. Norsk regnskapslovgivning må etter vår oppfatning bygge på ett felles fundament, og dette fundamentet må være IAS/IFRS pga. IAS-forordningen.

Konsekvensen blir at man i kap. 4 må søke å unngå bestemmelser som gjør at forståelsen av hva eiendeler og gjeld er, vil avhenge av om selskapet følger reglene for små foretak eller ei. Kriteriene som må være oppfylt for at man skal kunne anse noe som en eiendel eller en gjeld må altså være de samme for alle foretak.

Forenklingsregler kan så komme inn i etterkant og frita små foretak fra (a) å måtte vurdere om noe tilfredsstiller kravene til eiendeler eller gjeld eller (b) å balanseføre enkelte eiendeler eller gjeldsposter.

11 Formålsbestemmelse og angivelse av årsregnskapets brukergrupper

Vi mener den foreslåtte formålsbestemmelsen § 3-1 bør tas ut. Den er dårlig begrunnet og det er uklart hvem den retter seg mot. Videre er det uklart hvilken rolle den skal ha og hvilken rolle den kan komme til å få. Vi ser ikke behov for en formålsbestemmelse i regnskapsloven og foreslår derfor at formålsbestemmelsen utgår.

12 Grunnleggende regnskapsprinsipper

Vi har ovenfor i punkt 2 understreket betydningen av at den norske regnskapslovgivningen må ha ett felles fundament. Siden IAS/IFRS pliktes gjennomført i konsernregnskapet til børsnoterte foretak, følger det at vi mener fundamentet som IAS/IFRS bygger på, må legges til grunn for alle regnskapspliktige. Det vil bidra til at vi får prinsipielt like regler for periodisering og verdimåling, uavhengig av kategori.

Kap. 4 i regnskapsloven har etter vår oppfatning fungert godt. Situasjonen for Norge ble imidlertid dramatisk endret gjennom IAS-forordningen, som introduserte et balanseorientert rammeverk for børsnoterte foretak. Endringen som foreslås i § 4-1 første ledd nr. 3 er ment å innføre et balanseorientert rammeverk (jf. utredning kap. 10.6.5), men det er det ikke lett å lese ut av den foreslåtte lovteksten. Når realiteten innebærer at balanseorienteringen er innført, ser vi ingen grunn til at dette ikke tydelig skal fremgå. Dette kan etter vår oppfatning best gjøres ved fjerne § 4-1 fra loven. I den grad regnskapsmessige spørsmål ikke blir løst gjennom regnskapslovens bestemmelser eller regnskapsstandarter, må man da søke løsningen i IASBs rammeverk.

Hvis direktivene innebærer at grunnleggende prinsipper må inntas i loven kan dette gjøres ved en henvisning til direktivet eller ved at kap. 4 utvides med en bestemmelse som gir (generelle og runde) definisjoner av eiendeler og gjeld. Realiteten og nytten av dette kan man stille spørsmålstegn ved, men direktivets krav vil bli oppfylt.

En innvending mot å innta definisjoner av eiendeler og gjeld i loven er at dagens definisjoner er ufullstendige og mangelfulle. Det er etter vår oppfatning uheldig, men uvesentlig. På en rekke områder som lovgiver må regulere er det uklart hva begreper egentlig betyr og hvor grenser egentlig går. Det er likevel ikke til hinder for at lovgiver bruker begrepene i loven. I regnskapsloven brukes f. eks. begreper som "virkelig verdi" (§ 5-2), "overveiende sannsynlig" (forslag til ny § 4-5) og "forsettelig eller uaktsomt" (§ 8-5). Som for eiendeler og gjeld er det ikke alltid full enighet om hva disse begrepene egentlig betyr og hvordan de skal forstås i konkrete situasjoner. Det har likevel ikke hindret lovgiver fra å bruke de i loven.

22 Oppstillingsplaner

Vi foreslår at adgangen til å føre foreslått utbytte og konsernbidrag som gjeld utgår og at utbytte og konsernbidrag først balanseføres som gjeld når de er vedtatt. Hvis myndighetene ønsker å videreføre dagens ordning av selskapsrettslige årsaker, kan dette gjøres ved å endre selskapslovgivningen.

27 Utvikling av god regnskapsskikk, fastsetting av standardsetting i Norge og organisering av standardsettende organ

Det vil fortsatt være behov for standardsetting i Norge. Aktiviteten fremover vil bli dreid bort fra problemstillingene som de børsnoterte foretakene står ovenfor for, siden disse skal forholde seg til IAS/IFRS.

Norsk RegnskapsStiftelse (NRS) har vært en pådriver i utviklingen av god regnskapsskikk i Norge. Man bør bygge videre på den tradisjon og erfaring som NRS har og representerer. Vi anbefaler derfor at oppgaven med å ajourholde og videreutvikle regnskapsstandarter tildeles NRS. Endringen i fokus for det standardsettende organets arbeid gjør det imidlertid naturlig å vurdere NRSs sammensetning og organisering. Det er viktig at et standardsettende organ er representativt, uavhengig og upartisk, og bred representasjon fra ulike regnskapsmiljøer og brukergrupper vil bidra til det.

Etter vår oppfatning er det et offentlig ansvar å påse at rammeloven blir utfylt og utdypet gjennom regnskapsstandarter. Dette ansvaret tror vi best blir ivaretatt ved at det offentlig påtar seg helt eller delvis ansvar for finansieringen, men at arbeidet skjer i regi av NRS (etter en eventuell endring i NRSs sammensetning og organisering).

----- 0 0 -----