

Regelrådets uttalelse

Om: NOU 2018: 9 Regnskapsførerloven – Forslag til ny lov om regnskapsførere

Ansvarlig: Finansdepartementet



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er tilstrekkelig utredet**

Finansdepartementet

Deres ref.:
18/2393-

Vår ref.:
18/00130

Dato:
22.08.2018

Vår saksbehandler:
Kristin Johnsrud

Uttalelse

Om: NOU 2018: 9 Regnskapsførerloven

Konklusjon: Forslaget er tilstrekkelig utredet

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Regelrådet vil gi ros for en grundig og oversiktlig utredning av forslaget til ny regnskapsførerlov.

Formålet med loven kommer godt frem, og virkningene av de konkrete forslagene er godt beskrevet. Flere av forslagene kunne vært forsøkt tallfestet, men Regelrådet finner at dette ikke har avgjørende betydning for beslutningsgrunnlaget. Forslagene er gjennomgående godt begrunnet. Regelrådet finner det positivt at det uttrykkelig er tatt hensyn til den digitale utviklingen regnskapsførerbransjen har vært igjennom og fortsatt står i, og at det foreslås konkrete forenklinger for næringslivet. Hensynet til små og mellomstore virksomheter er gjennomgående vurdert og godt ivaretatt i utredningen.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger av virkningene for næringslivet, herunder konkurransevirkninger, forenkling, digitalisering og hensynet til små virksomheter.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen
Sandra Riise
leder av Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

1. Om forslaget som er sendt på høring

Finansdepartementet har sendt på høring Revisor- og regnskapsførerlovutvalgets delutredning 2, NOU 2018: 9 *Regnskapsførerloven – Forslag til ny lov om regnskapsførere*.

Forslaget til ny lov viderefører i hovedsak innhold og omfang på reguleringen fra den gjeldende regnskapsførerloven og regnskapsførerforskriften. I samsvar med mandatet har utvalget gjennomgått regnskapsførerlovgivningen for å vurdere behov for endringer i lys av utviklingen siden regnskapsførerloven av 1993.

2. Regelrådets prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker man gir uttalelser i. På denne bakgrunn prioriterer Regelrådet å uttale seg om et utvalg av saker.

Regelrådet prioriterer å uttale seg om ny regnskapsførerlov fordi kompetente regnskapstjenester er grunnleggende for næringslivet. Regelrådet deler utvalgets uttalelse om at regnskapsførerloven skal sikre at næringsdrivende, og særlig små og mellomstore foretak, har tilgang på kompetente samarbeidspartnere i utførelsen av sine regnskapsplikter etter bokføringsloven, regnskapsloven og skatte- og avgiftslovgivningen.

Kompetente regnskapstjenester bidrar til å sørge for at næringslivet er pålitelig og sikrer transparens om virksomhetenes ressursbruk og disposisjoner. Dette er viktig ikke bare for næringsdrivende i sin interaksjon med hverandre, men også for eiere, offentlige myndigheter og privatpersoner.

3. Regelrådets vurdering av utredningen av konsekvenser for næringslivet

Det følger av Regelrådets vedtekter § 2 første ledd at Regelrådet skal ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Rådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Som grunnlag for vurderingen nedenfor har Regelrådet særlig tatt utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksen kapittel 2. Det vil si pkt. 2-1 Minimumskravene til utredning og pkt. 2-2 Omfang og grundighet. Regelrådet har også sett hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen pkt. 3-1.

3.1. Kostnadsvirkninger og nyttevirksomheter for næringslivet

Utredningen gir en god kvalitativ vurdering av kostnadsvirkninger og nyttevirksomheter for næringslivet. For å heve kvaliteten ytterligere kunne flere av virkningen vært forsøkt tallfestet. Eksempelvis er det vist til hva det koster for enkeltpersonforetak å registrere seg i Foretaksregisteret. Etter Regelrådets vurdering kunne utvalget forsøkt å tallfeste flere av virkningene for næringslivet. For eksempel kunne utvalget beregnet hva det vil koste å øke kravet til relevant praksis for søkere med bachelorgrad fra dagens to år til tre år.

Regelrådet har forståelse for at enkelte av virkningene er vanskelig å tallfeste. I den forbindelse er det viktig å vurdere om tallfestingen gir noen merverdi for beslutningsgrunnlaget. I denne saken finner Regelrådet at noe manglende tallfesting ikke har avgjørende betydning for beslutningsgrunnlaget.

På denne bakgrunn mener Regelrådet at kostnad- og nyttevirkningene for næringslivet er tilstrekkelig utredet.

3.2. Konkurransenvirkninger for næringslivet

Konkurransenvirkninger for næringslivet er ikke beskrevet samlet i høringsnotatet, men konkurransenvirkninger og markedsvirkninger er vurdert i forbindelse med de konkrete forslagene der dette er relevant. Blant annet omtaler utredningen markedsvirkningene av den teknologiske utviklingen innen regnskapssystemer og regnskapsproduksjon. Utvalget foreslår regler som tar hensyn til dette, og omtaler markedsvirkninger som følge av denne utviklingen. Markedsvirkningene omtales også i forbindelse med forslaget om å fortsatt la revisorer få adgang til markedet for regnskapsførertjenester. Når det gjelder forslaget om utdanning og praksis skriver utvalget i høringsnotatet at økningen i praksiskravet fra to til tre år for godkjenning med bachelorgrad antagelig ikke medføre begrensninger i markedsadgangen eller kostnadsøkninger av betydning.

Etter Regelrådets vurdering har forslaget ikke konkurransenvirkninger mellom bransjer. Dette fordi oppgavene regnskapsførere utfører krever autorisasjon fra Finanstilsynet og fordi tittelen regnskapsfører foreslås lovregulert.

Når det gjelder eventuelle virkninger for konkurransen internasjonalt er det på det rene at autorisasjon etter gjeldende rett også kan gis til selskaper som er etablert i andre EØS-land, og som er registrert i Foretaksregisteret som NUF. Finanstilsynet legger til grunn at det ikke gis autorisasjon til selskaper etablert utenfor EØS-området. Utredningen har også en grundig gjennomgang av yrkeskvalifikasjonsdirektivet og yrkeskvalifikasjonslovens regler som gir utøvere av lovregulerte yrker i EØS-land eller i Sveits rett til å utøve et lovregulert yrke i Norge på lik linje med en yrkesutøver som har ervervet sine yrkeskvalifikasjoner i Norge. Utvalget utreder også virkningene for regnskapsførere med etablert virksomhet i et annet EØS-land etter reglene i tjenesteloven.

Etter gjeldende rett skal autorisert regnskapsfører være bosatt i en EØS-stat og ha fast kontorsted i Norge for å sikre at regnskapsfører er tilgjengelig for oppdragsgiverne og tilsyn. Utvalget mener at disse hensynene ivaretas forsvarlig uten slike krav, og at det er tilstrekkelig å stille krav til oppbevaring av regnskapsførers oppdragsdokumentasjon. Utvalget foreslår derfor ikke å videreføre krav om bosted og fast kontorsted. Etter Regelrådets vurdering kunne konkurransenvirkningene av denne endringen vært noe grundigere utredet.

Som følge av at forslaget til ny regnskapsførerlov i hovedsak viderefører reguleringen fra den gjeldende regnskapsførerloven og regnskapsførerforskriften er det etter Regelrådets vurdering grunn til å tro at forslaget til ny lov totalt sett ikke vil svekke konkurransekraften til norske virksomheter.

Etter en samlet vurdering mener Regelrådet at konkurransenvirkningene for næringslivet er tilstrekkelig utredet.

3.3. Forenkling for næringslivet

Etter Regelrådets vurdering har utvalget gjennomgående hatt fokus på å forenkle reglene for næringslivet. For eksempel foreslås det at regnskapsforetak ikke lenger må ha daglig leder som er statsautorisert regnskapsfører. Dette innebærer etter utvalgets vurdering en forenkling som gjør at slike regnskapsforetak i større grad får anledning til å organisere sin virksomhet slik de selv ønsker. Videre finner Regelrådet det positivt at utvalget foreslår forenklinger i hva som skal registreres i Regnskapsregisteret. Utvalget foreslår at alle opplysninger kan hentes inn i forbindelse med behandling av søknader om godkjenning eller fra andre registre. Etter forslaget vil det derfor ikke være

nødvendig for regnskapsførere eller regnskapsforetak å sende inn endringsmeldinger. Regelrådet mener det er viktig og positivt at utvalget er opptatt av å redusere rapporteringsbyrdene for næringslivet.

Samlet sett mener Regelrådet at forenkling for næringslivet er tilstrekkelig vurdert i utredningen.

3.4. Digitalisering

Utviklingen i regnskapsbransjen viser at regnskapsproduksjonen i stadig større grad blir utført i internettbaserte systemer og digitalisert. Regelrådet finner det positivt at utvalget har foreslått et regelverk som tar hensyn til den teknologiske utviklingen, og fremtidig utvikling. Utvalgets drøftelser av rollebeskrivelser, regnskapsførers oppgaver og yrkestittel gjenspeiler dette.

Etter Regelrådets vurdering kunne utvalget gjort rede for hvordan søknadsprosessen for å få autorisasjon fra Finanstilsynet fungerer i praksis, herunder muligheter for forenkling og digitalisering av søknadsprosessen. I den forbindelse registrerer Regelrådet at prosessen for å få godkjenningen tilbake etter frivillig deponering av godkjenningen er forenklet.

På denne bakgrunn mener Regelrådet at digitaliseringsmuligheter er tilstrekkelig vurdert i utredningen.

3.5. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

Utredningen viser at om lag 80 prosent av regnskapsforetakene har 0-5 årsverk. Det vil si at en stor andel av regnskapsforetakene må anses som små virksomheter. Videre er om lag 40 prosent av brukerne av regnskapstjenester enkeltpersonforetak. Det vil si at mange av brukerne av regnskapstjenester er små virksomheter. Etter Regelrådets vurdering viser dette viktigheten av å vurdere hensynet til små virksomheter.

Regnskapsførerloven skal sikre at de næringsdrivende, særlig små og mellomstore foretak, har tilgang til kompetente samarbeidspartnere i utførelsen av sine regnskapsplikter etter bokføringsloven, regnskapsloven og skatte- og avgiftslovgivningen. Minstekravene til utdanning og praksis for regnskapsførere utformes med sikte på at små og mellomstore foretak med begrensede ressurser og muligheter til å vurdere regnskapsførerens kvalifikasjoner, skal sikres faglig kvalitet og yrkesetisk standard når de velger å overlate regnskapsføringen til ekstern regnskapsfører. Videre fremgår det at reguleringsnivået og virkemiddelbruken i regnskapsførerloven rettes inn mot det som er nødvendig for å sikre brukerne av regnskapsførertjenester i små og mellomstore foretak et betryggende kvalitetsnivå.

Regelrådet kan ikke se at det er vurdert eller forslått særskilte regler for små virksomheter. Regelrådet mener likevel at utvalget har hatt et tilstrekkelig bevisst forhold til små regnskapsforetak og små oppdragsgivere ved utformingen av forslagene.

3.6. Alternative tiltak

Regnskapsførerrollen er i dag regulert i lov og forskrifter. Det er i utredningen ikke foretatt noen overordnet vurdering av om regnskapsførerrollen bør reguleres på en annen måte. Etter Regelrådets vurdering er dette heller ikke naturlig. Enkelte krav til regnskapsførere og regnskapsførerselskaper som tidligere var regulert i for eksempel planverk for utdanning foreslås nå regulert i loven.

Utvalget har utredet alternative formuleringer for enkelte av forslagene. Alternative formuleringer kommer primært til uttrykk ved at utvalget er delt i oppfatningen av hvordan en problemstilling bør reguleres, og dermed foreslår alternative reguleringer.

Da regnskapsførerrollen ikke er underlagt EØS-regler, kan norske myndigheter selv bestemme hvordan bransjen skal reguleres. Dette gir store muligheter for å utrede alternativer.

På denne bakgrunn mener Regelrådet at alternative tiltak er tilstrekkelig utredet, men at utredningen har enkelte svakheter.

3.7. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Regelrådet kan ikke se at forutsetninger for en vellykket gjennomføring er særskilt vurdert. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring er imidlertid beskrevet i forbindelse med enkelte av de konkrete forslagene. Etter Regelrådets vurdering kunne behov for informasjon og kursvirksomhet mv. med fordel vært utredet. Forutsetninger på et mer overordnet nivå, for eksempel behov for tid til implementering, overgangsordninger for eksempel for utdanning og praksis er så vidt Regelrådet kan se heller ikke vurdert.

På denne bakgrunn mener Regelrådet at utredningen av forutsetninger for en vellykket gjennomføring har enkelte svakheter.

4. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Etter Regelrådets vurdering gir utvalget en grundig og oversiktlig utredning av forslaget til ny regnskapsførerlov. Formålet med loven kommer godt frem, og virkningene av de konkrete forslagene er godt beskrevet. Flere av forslagene kunne vært forsøkt tallfestet, men Regelrådet finner ikke at dette har avgjørende betydning for beslutningsgrunnlaget. Forslagene fremstår gjennomgående som godt begrunnet. Regelrådet finner det positivt at det uttrykkelig er tatt hensyn til den digitale utviklingen regnskapsførerbransjen har vært igjennom og fortsatt står i, og at det foreslås konkrete forenklinger for næringslivet. På denne bakgrunn mener Regelrådet at målene kan oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.