

# Regelrådets uttalelse

**OM:** Høring - Utkast til tilpasning av regnskapsregler til IFRS for unoterte institusjoner

**ANSVARLIG:** Finansdepartementet

**DERES REF.:** 15/2452 MaBo

**VÅR REF.:** 18/00042

**DATO:** 26.04.2018



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Finansdepartementet

## Uttalelse

**Om:** Høring - Utkast til tilpasning av regnskapsregler til IFRS for unoterte institusjoner

**Konklusjon:** Utredningen har svakheter

### Om uttalelser fra Regelrådet

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

### Innhold

1. Samlet vurdering
2. Beskrivelse av forslaget og dets formål
3. Departementets vurdering av konsekvensene for næringslivet
4. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen
5. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen
  - 5.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt jf. utredningsinstruksen 2-1?
  - 5.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen 2-2?
6. Særskilt vurdering av hensyn til små virksomheter
7. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen  
Sandra Riise,  
leder av Regelrådet

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

**Saksbehandler:** Maria Rosenberg

**REGELRÅDET,**  
Kartverksveien 21, 3511 Hønefoss  
**ORG.NR.:** 916195613  
**TELEFON:** 32 11 84 00  
**E-POST:** post@regelradet.no  
www.regelradet.no

## 1. Samlet vurdering

Regelrådet vurderer at forslaget har svakheter, jf. utredningsinstruksen pkt. 2-1.

Regelrådet vil gi ros for en ryddig og tilgjengelig fremstilling. Det er også positivt at utreder erkjenner at mindre virksomheter har begrensede ressurser, noe som kan tilsi forenklinger for disse.

Samtidig mener Regelrådet at utredningen har svakheter. Dette gjelder særlig utredningen av positive og negative virkninger av tiltakene og hvem som blir påvirket. Berørte virksomheter beskrives ikke systematisk, effekten på konkurranseforholdene fremkommer ikke og virkningene for berørt næringsliv kunne vært grundigere belyst og forklart. Regelrådet savner også en gjennomgang av hvordan andre land har regulert regnskapsføringen av unoterte banker. Regelrådet mener også det burde vært opplyst hvordan saken sees i sammenheng med arbeidet med ny regnskapslov.

## 2. Beskrivelse av forslaget og dets formål

Finanstilsynet har på oppdrag fra Finansdepartementet laget høringsnotat med forslag til forskriftsregler for tilpasning av nasjonale regnskapsregler til IFRS (International Financial Reporting Standards) for unoterte banker, kredittforetak og finansieringsforetak. Høringsnotatet ble laget i 2016. Departementet har sendt notatet på høring og ber i høringsbrevet særskilt om synspunkter på «hensiktsmessigheten av den foreslåtte reguleringsformen, og om det er behov for ytterligere lempninger fra IFRS dersom standardene gjøres gjeldende direkte.» Per i dag skal noterte banker, kredittforetak og finansieringsforetak følge IFRS eller forenklet IFRS, mens unoterte institusjoner kan følge nasjonale regler.

Formålet med forslaget er ikke tydelig beskrevet, men et viktig moment som trekkes frem i høringsbrevet og notatet, er behovet for å samordne regler for regnskapsføring av tap for noterte og unoterte foretak etter innføringen av IFRS 9, som trådte i kraft for noterte banker fra 1.1.2018.

I høringsnotatet er IFRS-kravene gjennomgått og det er gjort konkrete vurderinger av behov for lettelse. Det foreslås som utgangspunkt at IFRS bør gjelde fullt ut for unoterte banker, og at dette innarbeides i forskrift om årsregnskap for banker, kredittforetak og finansieringsforetak (årsregnskapsforskriften). Det foreslås samtidig at unntak og lettelse fra IFRS reguleres i årsregnskapsforskriften.

Det foreslås ikke lettelse fra IFRS knyttet til generelle krav til utarbeidelse av årsregnskap. Når det gjelder vurderingsregler (innregning og måling) foreslås det heller ikke lettelse. Dette innebærer at IFRS gir nye tapsregler sammenlignet med norsk regulering for unoterte banker. Videre innebærer IFRS endringer knyttet til regnskapsføring av leieavtaler for leietakere. IFRS vil blant annet også gi regler om måling til virkelig verdi, regler om regnskapsføring av investering i datterselskaper, tilknyttede selskaper og felleskontrollerte virksomheter, og regler knyttet til regnskapsføring av eiendom og andre varige driftsmidler som skal gjelde direkte.

Det foreslås at gjeldende krav til oppstillingsplaner i regnskapet justeres som følge av IFRS, men at kravene beholdes i årsregnskapsforskriften. Det gis videre tre lettelse til IFRS notekrav. Når det gjelder reglene om delårsregnskap, foreslås det at hovedinnholdet i gjeldende rett videreføres i kombinasjon med innføring av IFRS, da disse ikke vurderes å være overlappende.

Det foreslås at utlånsforskriften oppheves og at tapsreglene i IFRS 9 gjøres gjeldende direkte. Det foreslås også enkelte mindre endringer i regler om forenklet anvendelse av IFRS.

### 3. Departementenes vurderinger av konsekvensene for næringslivet

Departementet skriver at omleggingen til IFRS for unoterte banker ikke vil medføre økte kostnader sammenlignet med i dag, men at det vil påløpe overgangskostnader. Disse gjelder kostnader til betydelig kompetanseutvikling hos bankene som regnskapsprodusenter, samt kostnader til etablering av nye modeller for beregning av forventet kredittap. Finanstilsynet antar at de største utfordringene er knyttet til å opparbeide seg forståelse for regelverket, mens de største kostnadene er knyttet til etablering av nye modeller for beregning av forventet kredittap.

Det antas at kostnadene vil variere avhengig av foretakenes produktspekter og forretningsmodell, slik at små banker med mindre komplekse finansielle instrumenter trolig vil ha lavere kostnader enn større banker. Departementet skriver også at kostnadene trolig vil avhenge av den enkelte banks samarbeidsavtaler.

I høringsnotatet står det at IFRS, i tillegg til nye tapsregler, vil medføre økt omfang av måling av finansielle instrumenter til virkelig verdi. Videre at IFRS regler for regnskapsføring av leieavtaler er ventet å få virkninger for leietakersiden gjennom «betydelig effekt på resultatoppstilling og balansen for leietaker». Dette igjen vil ha «vesentlig innvirkning på sentrale nøkkeltall». Finanstilsynet antar i høringsnotatet at små unoterte institusjoner i stor grad eier sine egne bygg, «slik at standarden ikke nødvendigvis blir så aktuell for disse».

### 4. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen

Forslaget påvirker unoterte banker, kredittforetak og finansieringsforetak, som er mindre virksomheter innen finanssektoren. Regelrådet er opptatt av at endring i regelverk og rammebetingelser skal være godt nok utredet og at særlig virkninger for de mindre virksomhetene skal være godt beskrevet og vurdert. Regulering av finanssektoren har dessuten ringvirkninger til andre sektorer, og saken er også prioritert av den grunn.

### 5. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen

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

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

##### 5.1.1 Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

Det fremkommer at ulikt regelverk for noterte og unoterte banker gjør det vanskelig å sammenligne institusjonene og kan føre til at ellers like tilfeller vurderes og regnskapsføres ulikt. Utfra Finansdepartementets høringsbrev kan man oppfatte at det særlig er ulikt tapsregelverk som er problematisk ved dagens situasjon. Samtidig foreslås det å la *hele* IFRS gjelde for unoterte banker (med enkelte unntak) uten at problemet man skal løse med dette brede tiltaket er tilstrekkelig beskrevet.

Regelrådet mener at *formålet* med forslagene er tilstrekkelig beskrevet. For å bedre beslutningsgrunnlaget kunne *problemstillingen* imidlertid vært grundigere presentert.

##### 5.1.2 Hvilke tiltak er relevante?

Overordnet sett skriver Finansdepartementet at det «ikke er et alternativ å videreføre et uendret nasjonalt regelverk». Dette begrunnes blant annet med behovet for samordning av regler for

regnskapsføring av tap. Dermed vurderes alternative reguleringsmåter som enten å oppdatere utlånsforskriften i tråd med IFRS 9 eller la IFRS gjelde direkte og avvike utlånsforskriften. Dermed vurderes ulike tilnæringer til utformingen av regelverket gitt at IFRS skal gjelde direkte.

Regelrådet mener at beskrivelsen av relevante tiltak har svakheter. Beslutningsgrunnlaget ville blitt styrket om man tok inn en vurdering av hvordan unoterte banker er regulert i våre naboland, og om det er aktuelle tiltak fra andre land som kan vurderes i Norge.

### 5.1.3 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

Etter Regelrådets vurdering reiser utredningen ikke slike prinsipielle spørsmål som følger av utredningsinstruksens definisjon.

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

Høringsnotatet inneholder ikke en systematisk beskrivelse av virksomhetene som skal reguleres. For eksempel hvor mange virksomheter som i dag er unotert og hva som kjennetegner disse. Etter Regelrådets vurdering er dette en svakhet ved beslutningsgrunnlaget.

De positive og negative virkningene er ellers beskrevet kvalitativt, men de er ikke tallfestet. Det er positivt at det er skilt mellom varige kostnader og overgangskostnader. Det er imidlertid vanskelig for en leser å få et bilde av hvor mye «betydelig kompetanseutvikling» vil kunne koste og hvordan det vil påvirke en unotert bank. Dette kunne med fordel vært utdypet og beskrevet nærmere.

Det fremkommer videre ikke vurderinger av om forslaget – direkte eller indirekte – vil påvirke konkurranseforholdene nasjonalt og internasjonalt. Dette burde vært omtalt.

Videre er det vanskelig for en leser, som ikke er ekspert, å forstå implikasjonen av økt omfang av måling til virkelig verdi for foretakenes finansielle stilling. Dette kunne gjerne vært nærmere beskrevet. Regelrådet mener også det burde vært nærmere utdypet hva som menes med at innføring av IFRS regler for regnskapsføring av leieavtaler vil få «betydelig effekt» på resultatoppstilling og balanse og «vesentlig innvirkning på sentrale nøkkeltall». Det skrives også at «regnskapstallene benyttes (...) som grunnlag for beregning av bankenes kapitaldekning». Det ville vært nyttig om utreder hadde oppsummert om, og eventuelt hvordan, forslag til endrede regler ville påvirke de unoterte foretakenes kapitaldekning.

På denne bakgrunn finner Regelrådet at utredningen av positive og negative virkninger av tiltakene og hvem som blir berørt, har svakheter.

### 5.1.5 Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

Finanstilsynet har lagt vekt på hensynet til sammenlignbarhet og forståelighet, forenklinger for mindre foretak, reglens tilgjengelighet og minimering av behov for regelvedlikehold når de har laget forslaget. Regelrådet mener en slik fremstilling av kriterier samlet innledningsvis er ryddig, slik at forslagene kan vurderes opp mot disse. Det listes også opp en rekke fordeler med forslaget til regulering, men Regelrådet mener virkningene for næringslivet kunne vært bedre belyst. Regelrådet mener også at problemstillingen som utgangspunkt for forslagene kunne vært beskrevet tydeligere. Dermed finner Regelrådet at også begrunnelsen for valgte tiltak har svakheter, siden denne følger av de forutgående vurderingene.

### 5.1.6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Når det gjelder forslaget til tapsregler vurderes det i høringsnotatet hvordan man kan håndtere det hvis det utvikler seg ulik praksis bankene imellom. I den forbindelse vises det til pågående arbeid i Europeiske banktilsynsmyndigheter med utvikling av en veileder. Finanstilsynet legger opp til å følge opp innføringen av nye tapsregler med utgangspunkt i denne veilederen. Enkelte forutsetninger for en vellykket gjennomføring er altså belyst og overgangsordninger foreslått. Dersom forslagene har effekt

på konkurransen eller unoterte foretaks kapitaldekning, burde dette være vurdert i lys av forutsetninger for en vellykket gjennomføring.

Et viktig element i gjennomføringen er iverksettningstidspunktet. I høringsnotatet, som er utarbeidet i desember 2016, foreslår Finanstilsynet ikrafttredelse fra 1.1.2019. Finansdepartementet har ikke kommentert dette i sitt høringsbrev. Regelrådet stiller spørsmål ved om ikrafttredelsen ikke burde skyves lenger frem i tid, gitt at vi nå skriver 2018. Regelrådet er usikker på om det foreslåtte iverksettelsestidspunktet gir rimelig tid til tilpasning. Dette burde etter Regelrådets vurdering vært nærmere belyst.

Videre inneholder høringsnotatet heller ikke en omtale av om og hvordan dette forslaget sees i sammenheng med arbeidet med endring av regnskapsloven.

Regelrådet mener at omtalen av forutsetninger for en vellykket gjennomføring har svakheter.

## **5.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen 2-2?**

Utredningsinstruksens punkt 2-2 sier at: «Utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig. Denne vurderingen baseres på om tiltaket reiser viktige prinsipielle spørsmål, hvor vesentlige tiltakets virkninger forventes å bli og den tiden som står til rådighet.»

Utredningsinstruksen gir tre aktuelle analysenivåer; minimumskrav, forenklet analyse og samfunnsøkonomisk analyse. Utredningene oppfyller ikke minimumskravene i utredningsinstruksen. Som påpekt i punkt 5.1 mener Regelrådet at utredningen har svakheter i beskrivelsen av problemet som skal løses, i omtalen av virkninger og hvem som er berørt og i beskrivelsen av forutsetninger for en vellykket gjennomføring.

## **6. Særskilt vurdering av hensyn til små virksomheter**

Høringsdokumentene viser at departementet og tilsynet har hatt et bevisst forhold til at regelverket berører mindre virksomheter. Finanstilsynet har lagt vekt på at «mindre foretak har begrensede ressurser» og at dette kan tilsi forenklinger for disse foretakene. Standardiserte oppstillingsplaner antas av Finanstilsynet å være en slik forenkling. Regelrådet vil gi ros for dette fokuset i utredningen, men viser samtidig til at beskrivelsen av virkningene for de berørte virksomhetene har svakheter.

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

Departementet og tilsynet lister en rekke fordeler ved forslaget, mens virkningen for berørt næringsliv er mangelfullt beskrevet. Dermed kan ikke Regelrådet vurdere om regelverket er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet. Det er ikke tydelig vist at fordelene ved å la hele IFRS gjelde for unoterte virksomheter er større enn byrdene for virksomhetene. Dette gjelder særlig for de andre forslagene enn tapsreglene, for eksempel reglene for regnskapsføring av leieavtaler. Finanstilsynet viser at de nye reglene kan gi vesentlige virkninger for leietakere, men de antar samtidig at små unoterte institusjoner i stor grad eier sine bygg. Dette burde imidlertid vært nærmere vurdert og dokumentert.

### Om Regelrådets behandling av saken:

Rådsmedlem Siri Pettersen Strandenes var inhabil og deltok derfor ikke i rådets behandling av denne saken.