



Bokföringsnämnden
Dnr 2020:144

bfm@bfm.se

Stockholm 15 april 2021

Remiss – Utvärdering av Bokföringsnämndens regelverk för årsredovisning och koncernredovisning (K-regelverken) (Dnr 2020:144)

FAR har beretts tillfälle att yttra sig över *Utvärdering av Bokföringsnämndens regelverk för årsredovisning och koncernredovisning (K-regelverken) (Dnr 2020:144)*.

FAR är positiva till denna remiss och att Bokföringsnämnden (BFN) tagit initiativ till denna utvärdering. FAR vill med anledning av remissen anföra följande.

Utvärdering av K2 och K3

Frågorna omfattar regelverken för årsredovisning och koncernredovisning (K2 respektive K3) och delas upp i tre avsnitt. Frågorna är formulerade så att de kan besvaras med Ja eller Nej men BFN uppmanar att lämna utvecklade svar med argument för eller emot bibehållna eller förändrade lösningar. FAR har valt att lämna svar i den ordning som frågorna ställts.

Avsnitt I – Separata fullständiga regelverk

BFN:s K-regelverk består av separata fullständiga regelverk för olika kategorier av företag. Detta innebär en förändring i förhållande till äldre normgivning men också i förhållande till vad som gäller för exempelvis noterade bolag. Det som gäller för noterade bolag och i äldre normgivning från BFN tar i stället sin utgångspunkt från att olika sakområden behandlas var för sig i olika regelverk, exempelvis att regler kring materiella anläggningstillgångar behandlas i ett regelverk skilt från de regler som gäller för immateriella anläggningstillgångar.

Den valda tekniken för normgivning tenderar att leda till relativt omfattande regelverk och att liknande regler upprepas i olika regelverk, låt vara för olika tillämpare. Den erfarenhet som BFN erfarit från tillämpning hittills är emellertid att den valda tekniken har fungerat förhållandevis väl och att det blir enklare för den enskilda tillämparen att hitta i regelverken.

I takt med att förutsättningarna för att bedriva näringsverksamhet förändras uppkommer frågor som inte har kunnat förutses när regelverken togs fram. BFN får frågor om detta och dessa frågor behöver besvaras. De frågor som uppkommer kan tas om hand på olika sätt. BFN har hittills hanterat frågor av principiell betydelse genom s.k. brevsvår. Svar på frågeställningar från enskilda företag eller, exempelvis, branschorganisationer publiceras på BFN:s webbplats.

Inledning

FAR arbetar i sin Strategiska grupp Redovisning med olika strategiska frågor/initiativ inom extern finansiell rapportering. Ett av de områden som gruppen har på sin agenda är FAR:s uppfattning om hur regleringen för icke noterade företag bör utvecklas i Sverige inom redovisningen på längre sikt. Detta innefattar bland annat FAR:s syn på den internationella utvecklingens påverkan på svenska redovisningsregler. FAR ber därför att få återkomma till BFN i denna fråga, utöver de svar som lämnas nedan. Innan BFN går vidare med sitt strategiska arbete inom redovisningsnormgivning för icke noterade företag önskar FAR ha en fortsatt dialog med BFN.

FAR har valt att svara på respektive fråga nedan men presenterar sin grundläggande syn under fråga 1A varför hänvisning därefter sker till detta svar.

1A: Är den nuvarande normgivningen med separata fullständiga regelverk ändamålsenlig för tillämpande företag?

FAR anser inte att nuvarande regelverk är helt fullständiga, främst mot bakgrund av att K2 är regelbaserat, inte är heltäckande, saknar en rad grundläggande redovisningsprinciper såsom definition av grundläggande element (till exempel definition av tillgång och skuld vilket bland annat är nödvändigt vid oreglerade områden) och att vägledning inte kan sökas utanför K2. Dessutom saknas vägledning för vissa redovisningsområden såsom exempelvis rörelseförvärv. Även om dessa transaktioner inte är vanligt förekommande så förekommer dessa transaktioner även i K2-företag och i många fall kan det vara praktiskt omöjligt och även olämpligt att i samband med detta byta redovisningsregelverk på grund av en enskild transaktion. I många fall går det dock inte att lösa på

annat sätt än att företaget tvingas byta regelverk. Dessa transaktioner/företeelser uppdragas dock normalt sent i processen, ofta i samband med upprättandet av årsredovisningen, och det kan i det läget vara omöjligt att byta regelverk.

Det kan också vara så att företaget enstaka år har mer komplicerade transaktioner. Det är inte lätt att lösa dessa frågor enligt den normhierarki som är gällande vid oreglerade frågor i K2 och eftersom det inte är möjligt att söka vägledning någon annanstans är dessa frågor i många fall omöjliga att lösa (I punkt 1.7 i K2 anges att vägledning ska sökas i K2-regelverket, men det saknas utrymme att söka vägledning i annat regelverk).

K2 är idag mer omfattande i antalet sidor än K3 dock uppfattas inte alltid K2 som enklare än K3. Ytterligare ett problem är att K2 respektive K3 vilar på helt olika grunder vilket inte är ändamålsenligt då båda regelverken ska ha sin grund i årsredovisningslagen (ÅRL).

FAR anser att K3 är mer fullständigt än K2 då det är ett principbaserat regelverk och att normhierarkin tillåter att vägledning kan sökas utanför K3 vid oreglerade frågor. FAR anser dock att K3 generellt är väldigt kortfattat, det vill säga det är svårt att tillämpa K3 om man inte har en redovisningsmässig referensram. FAR önskar mot denna bakgrund att exempel och resonemang av typen (BFNAR 2003:3 Intäkter) som tidigare fanns i normering från BFN (före K-regelverken) ska arbetas in i regelverket eller i en separat exempelsamling. Detta skulle skapa ett mer komplett och fullständigt regelverk som skulle underlätta för användarna. IFRS för SME har en omfattande exempelsamling som BFN förslagsvis skulle kunna utgå ifrån.

Även om inte K3 är fullständigt går dessa frågor normalt sett lättare att lösa genom grundläggande principer samt att vägledning går att söka i IFRS. Dock saknar FAR vägledning om delårsrapportering i K3. Det är till exempel många företag som följer K3 som är noterade på icke reglerade marknader som måste upprätta, eller frivilligt upprättar delårsrapporter, och då saknas normering på området.

Mot bakgrund av ovanstående önskar FAR att det sker en omarbetning av nuvarande struktur med kategoriregelverk. FAR anser att det ska finnas ett "huvudregelverk" och ett "förenklingsregelverk". Huruvida detta ska bestå av ett regelverk med förenklingar i eller två separata regelverk har FAR ingen bestämd uppfattning om i nuläget. FAR anser att det kan vara bra att provskriva på båda sätten för att ta ställning till om ett regelverk med förenklingar eller två regelverk är lämpligast.

Om BFN väljer att ha ett regelverk anser FAR att bestämmelserna för större företag ska skrivas först och därefter kan förenklingar arbetas fram utifrån huvudregelverket så att förenklingsreglerna vilar på samma grund.

Om BFN istället väljer att ha två regelverk anser FAR att huvudregelverket ska skrivas först och att förenklingsregelverket tar sin utgångspunkt i huvudregelverket. De båda regelverken ska ha samma struktur och kapitelindelning och samma grundläggande principer inklusive definitioner av tillgång och

skuld etcetera. Om en fråga anses oreglerad i förenklingsregelverket ska vägledning kunna sökas i huvudregelverket.

För vilka företag, vilka gränsvärden, förenklingsarna ska gälla (oavsett ett eller två regelverk) har FAR ingen bestämd uppfattning om i nuläget utan det måste noga övervägas. ÅRL:s bestämmelser avseende fullharmonisering måste dock beaktas avseende upplysningar. Vilka förenklingsarna som sedan är rimliga beror på vilken storlek av företag som förenklingsarna ska vara gällande för.

1B: Bör BFN:s normgivning även i fortsättningen utgöra fullständiga och sammanhållna regelverk?

FAR förordar att ha kvar ett samlat regelverk med kapitel snarare än enskilda allmänna råd. För det fall att ändringar behöver göras inom ett område, i ett kapitel, ska inte detta behov av ändring bromsas av att hela regelverket behöver ses över.

Se även svar på fråga 1A.

1C: Finns det ett behov av att ha olika regelverk som är anpassade till företagens storlek och/eller komplexitet?

Ja, se dock svar på fråga 1A ovan att FAR anser att förenklingsarna ska baseras på ett ”huvudregelverk” och då antingen vara ett regelverk med förenklingsarna i eller två regelverk som baseras på samma grundläggande synsätt.

1D: Bör BFN:s svar på frågor av principiell betydelse från enskilda frågeställare även fortsättningsvis hanteras genom brevsvår som publiceras på BFN:s webbplats?

FAR har tidigare uppmärksammat BFN på sin syn gällande publiceringen av brevsvår på hemsidan, se brev daterat den 29 april 2015. FAR anser att BFN:s svar på dessa frågor innebär att nämnden själv avgör hur normer som BFN själv utfärdat ska tolkas, och överlämnar inte tolkning och tillämpning till de företag som tillämpar normerna. FAR anser att det är olämpligt att BFN svarar på frågor på detta sätt eftersom regelverket anger hur oreglerade frågor ska tolkas (K2 punkt 1.7 liksom K3 punkt 1.5). Det är upp till tillämparen att tolka normerna enligt denna normhierarki. De brevsvår som BFN har publicerat har inte föregåtts av någon remiss vilket skapar en stor rättsosäkerhet.

FAR har dock förståelse för att det finns ett behov av att tydliggöra hur en viss punkt i K2 respektive K3 ska tolkas eller tillämpas i praktiken. Bedöms det finnas behov är det FAR:s åsikt att det ska ske genom ändringar i respektive allmänt råd och att dessa ändringar ska föregås av sedvanlig remissbehandling.

FAR vill även poängtera att brevsvår innebär att en användare inte bara behöver läsa och ta till sig respektive regelverk utan även behöver beakta informationen som finns i brevsvåren. Detta försvårar dels för användare, dels ger det en rättsosäkerhet för företagen som tillämpat och tillämpar aktuell

norm på ett visst sätt. Vidare kan det uppstå problematik när nya brevsvår publiceras under pågående räkenskapsår.

Vidare vill FAR poängtera att syftet med K2 är att det ska vara ett förenklat regelverk varför FAR anser att en användare av K2 inte ska vara ålagd att granska publicerade brevsvår vid upprättandet av årsredovisningen.

Som helhet anser FAR att det saknas en offentlig "due process" för normgivningen inklusive hur dessa typer av frågor ska lösas. Genom att BFN svarar på frågor utan remissbehandling finns risk för icke ändamålsenlig normgivning, då BFN förståeligt inte har samma insyn i vilka transaktioner som förekommer i praktiken och hur de hanteras redovisningsmässigt, jämfört med remissinstanser.

Avsnitt II: Normgivningsteknik

I viss mån är formerna för hur regler tas fram och publiceras av en myndighet bestämda i lag eller förordning. Men det finns trots det möjligheter att påverka hur normgivningen utformas. Allmänna råd från en myndighet kan också kompletteras med, såsom är fallet med BFN:s normgivning, vägledningarna.

BFN har i K-regelverken valt en teknik med kapitelindelning. Såvitt gäller K2 följer denna indelning förhållandevis väl i vilken ordning olika poster redovisas i en årsredovisning. När det gäller K3 motsvarar kapitelindelningen huvudsakligen den motsvarande kapitelindelning i den internationella standarden IFRS for SMEs. Inom kapitlen disponeras reglerna hierarkiskt. Först lagtext och därefter allmänna råd med kommentarer. Slutligen finns exempel som åskådliggör tillämpningen av de olika regler som finns i vägledningarna.

Vad gäller innehållet i K2 respektive K3 brukar K2 beskrivas som regelbaserat medan K3 beskrivs som principbaserat.

Skillnaderna framträder genom att K2 innehåller betydande förenklingar jämfört med K3, färre valmöjligheter, färre tilläggsupplysningar samt regler som ligger nära skattelagstiftningen. Reglerna är utformade utifrån en avvägning av olika intressen. Reglerna är villkorade av varandra och det finns därför en ömsesidighet mellan dem som innebär att de ska ses som en helhet. En viss regel kan alltså inte ändras utan att samtidigt analysera hur detta påverkar helheten.

K3 å andra sidan medger full tillämpning av ÅRL och ska tillämpas av större företag som inte tillämpar IFRS och mindre företag som inte väljer att tillämpa K2. K3 innebär i stora delar en normering som ligger förhållandevis nära IFRS for SMEs och därmed även IFRS.

2A: Är den nuvarande normgivningstekniken, på ett övergripande plan, ändamålsenligt för tillämpande företag?

Se svar på fråga 1A.

2B: Är den valda dispositionen av BFN:s normgivning ändamålsenligt, dvs. indelning i allmänna råd, kommentarer till dessa samt exempel?

FAR anser att det är svårt att förstå den bakomliggande anledningen till skillnaden mellan allmänna råd och kommentarer, det vill säga vad gör att en skrivning blir en kommentar och inte ett allmänt råd och vice versa. FAR upplever vidare att det ofta är nödvändigt att läsa kommentarstexten för att förstå innebörden av det allmänna rådet.

FAR önskar fler exempel och fylligare kommentarer för att säkerställa en korrekt tillämpning av normerna. Jämför exempelvis med *BFNAR 2003:3 Intäkter* där en användare i hög grad genom exempel och kommentarer fick vägledning i hur det allmänna rådet avseende intäkter var avsett att tillämpas i ett antal olika transaktioner.

Se även svar på fråga 1A.

2C: Är den valda dispositionen när det gäller kapitelindelning i BFN:s normgivning ändamålsenlig och överskådlig?

FAR förordar en kapitelindelning baserat på ämnesområde (K3) jämfört med den uppställning som grundar sig på årsredovisningens poster i räkningarna (K2). Med anledning av den anpassning av förenklingsregelverket som FAR föreslår i punkt 1A, är en enhetlig struktur mer ändamålsenlig.

2D: Om BFN även fortsättningsvis ska tillhandahålla ett förenklat regelverk för små företag med enklare förhållanden (K2), bör detta regelverk på samma eller liknande sätt som i dag

- 1. begränsa antalet valmöjligheter?**
- 2. innehålla regler som ligger nära skattelagstiftningen?**

Se svar på fråga 1A.

Vad gäller lättnader för mindre företag anser FAR att det är av central betydelse att reglerna utformas så att de är förenliga med ÅRL. ÅRL har företräde framför den kompletterande normgivningen och annan lag. I vissa fall presumerar inkomstskattelagen att samma hantering måste ske även i redovisningen för att till exempel avdrag ska erhållas skattemässigt (avseende juridisk person). För att skattelagstiftningen ska kunna tillämpas i andra situationer, till exempel avskrivningar på byggnader förutsätts att detta inte är en väsentlig avvikelse jämfört med bestämmelserna i ÅRL men detta går inte att reglera om utan måste bedömas från fall till fall. Det är därför svårt att ha en generell lättnadsregel som bygger på skattelagstiftningen.

När det gäller begränsningar av ÅRL anser FAR att de noga måste övervägas, som utgångspunkt ska ett företag som omfattas av ÅRL kunna tillämpa samtliga bestämmelser.

2E: Bör BFN även fortsättningsvis tillhandahålla ett regelverk (K3) som tar sin utgångspunkt i den särskilda internationella standarden för små- och medelstora företag (IFRS for SMEs)?

Se svar på fråga 1A.

FAR anser att det i grunden är positivt med regler som i största mån möjliggör jämförbarhet mellan bolag i olika länder. Det är också effektivt och praktiskt att dra nytta av arbete som görs på annat håll och som syftar till en likformighet mellan olika länder. FAR anser inte att det är kostnadseffektivt att helt och hållet utveckla egna normer.

FAR är i grunden positiva till att ha IFRS for SME:s som inspiration till K3 normeringen, det vill säga på motsvarande sätt som idag. FAR utgår ifrån att lämpliga delar av IFRS 9, IFRS 15 och IFRS 16 kommer att inarbetas i IFRS for SME:s i kommande uppdatering. Skulle så inte vara fallet kan FAR komma att göra en förnyad bedömning av att ha IFRS for SME:s som ledstjärna för kommande uppdateringar av K3.

FAR anser dock att det är viktigt att BFN har en uttalad strategi för hur myndigheten arbetar med sin normgivning, det vill säga ska myndigheten avvakta uppdateringar i IFRS för SME eller föregå ändringar i IFRS för SME etcetera.

2F: Innebär utvecklingen av ny teknik för att upprätta, sprida och använda finansiell information som finns i företagens års- och koncernredovisningar att normgivningen bör utformas på något annat sätt än i dag?

FAR anser att detta endast tar sikte på presentationen och inte på värdering och periodisering, det vill säga FAR bedömer att detta faktum inte, på ett övergripande plan, behöver beaktas vid framtida normgivning.

Den tekniska utvecklingen ställer dock andra krav på en aktiv normgivning för att säkerställa en rättvisande redovisning hos företagen. Teknik och digitalisering väcker idag betydligt fler frågor än historiskt avseende till exempel redovisning av exempelvis kryptovalutor, omfattande IT-utgifter, investeringar i molnlösningar och liknande. Det finns idag även helt andra möjligheter att mäta fördelar av immateriella tillgångar jämfört med för bara några år sedan vilket kan föranleda frågeställningar kring till exempel vilka utgifter som är aktiverbara, till exempel mätbarhet av koppling mellan utgifter och inkomster. Således kan FAR konstatera att vägledning inom detta område är önskvärt och att det finns ett ökat behov hos företagen kring detta.

Avsnitt III – Regelverkens förhållande till varandra samt deras tillämpningsområde

K-regelverken är skrivna med utgångspunkt i att mindre företag med enklare förhållanden kan välja att tillämpa K2. K3 är ett principbaserat regelverk som ligger närmare de regler som tillämpas av noterade företag.

Regelverken är alltså sinsemellan av olika karaktär vilket gör att det finns begränsningar när det gäller att byta mellan dem, bl.a. av det skälet att samma typ av transaktion kan komma att redovisas på olika sätt beroende på vilket regelverk som tillämpas.

Relativt ofta uppkommer frågor om, exempelvis, varför det finns begränsningar i K2 i förhållande till årsredovisningslagen, om fler eller färre företag ska kunna tillämpa K2 eller om det skulle vara tillräckligt med ett regelverk i stället för två.

En vanligt förekommande fråga gäller alltså vilka företag som får tillämpa K2. Regelverket är skrivet för mindre företag med enklare förhållanden. Det faktiska gränsvärdet är emellertid relativt högt satt och motsvarar väsentligen definitionen av mindre företag i 1 kap. 3 § årsredovisningslagen. Gränsvärdet för tillämpning innebär att BFN ofta får frågor om hur förhållandevis komplicerade transaktioner ska redovisas, trots att K2 inte alltid är framtaget för att hantera sådana transaktioner. Fråga uppkommer därför om gränsvärdet bör sänkas så att tillämpningsområdet anpassas till mindre företag med enklare förhållanden.

Företag vars aktier handlas på andra marknadsplatser än en reglerad marknad enligt den definition som anges i 1 kap. 4 b § lagen om värdepappersmarknaden ska i dag tillämpa K3. Det förs ibland fram synpunkter på att sådana företag ska kunna tillämpa K4, dvs. den normgivning som ges ut av Rådet för finansiell rapportering.

3A: Är de nuvarande möjligheterna att byta mellan K-regelverken och de gällande gränsvärdena på ett övergripande plan ändamålsenliga för tillämpande företag?

Se svar på fråga 1A.

FAR:s uppfattning, om den nuvarande ordningen med mer än ett regelverk bibehålls, är att möjligheterna att byta mellan K-regelverken bör lättas upp.

Nuvarande övergångsbestämmelser utformades inför övergången från BFN:s gamla allmänna råd till K-regelverken och är inte alltid ändamålsenliga vid byte mellan K2 och K3 eller från IFRS till K3. FAR skulle därför förorda att kapitlet skrivs mer generellt. Vidare uppkommer ofta praktiska frågor kring vad som gäller vid byte mellan regelverken. FAR föreslår att BFN söker vägledning och inspiration i IFRS 1 vad gäller byte av regelverk och hur många gånger övergångskapitlet kan tillämpas.

3B: Om BFN även fortsättningsvis ska tillhandahålla separata regelverk, bör byte av regelverk kunna göras på samma sätt som i dag?

Se svar på fråga 3A.

3C: Om BFN även fortsättningsvis ska tillhandahålla separata regelverk, bör gränsvärdet för tillämpning av ett förenklat regelverk (K2) bestämmas på något annat sätt än i dag?

Se svar på fråga 1A.

FAR anser att gränsvärdena för att få tillämpa förenklingsregelverket ska sänkas i samband med ovanstående översyn samt att de nya reglerna är i linje med ÅRL. Vilken nivå som gränsvärdena bör ligga på kräver fortsatt utredning och hänsyn behöver då tas till andra gränsvärden som förekommer inom redovisning och revision.

3D: Om BFN även fortsättningsvis ska tillhandahålla separata regelverk, bör tillämpningsområdet för K3 förändras på något annat sätt än vad som följer av fråga 3C?

Se svar på frågorna 1A och 3C.

FAR anser att det ska finnas ett "huvudregelverk" att förenklingar ska finnas i detta regelverk eller som ett separat regelverk, se svar under fråga 1A. Bestämmelserna ska ha samma grund och vara principbaserade. Även vid tillämpning av ett principbaserat regelverk, kan det finnas behov av vägledning kring motsvarande författningskommentarer och exempel. Till IFRS for SME finns en omfattande exempelsamling som BFN skulle kunna dra nytta av.

FAR



Pernilla Lundqvist

Ordförande FAR Operativa grupp Finansiell rapportering – Redovisning