

UTLÅTANDE

2006-07-05

Rätten att inskränka tillämpningen av uttryckliga lagregler i den kompletterande normgivningen på redovisningsområdet

Jag har fått i uppdrag av Bokföringsnämnden (BFN) att utreda frågan om och i vilken utsträckning nämnden har rätt att i ett allmänt råd inskränka tillämpningen av uttryckliga lagregler, i första hand i årsredovisningslagen (1995:1554; ÅRL). Frågan har aktualiserats med anledning av remissen på ett utkast (mars 2006) till allmänt råd: K2 – Mindre aktiebolag (fortsättningsvis kallat K2). Flera remissinstanser har uppmärksammat frågan och anfört kritik mot nämndens regleringsteknik i förslaget.

K2 är ett komplett regelverk för årsredovisningar i mindre aktiebolag. Det får användas av mindre företag såsom dessa definieras efter de ändringar som nyligen är genomförda i ÅRL. För företag som väljer att tillämpa K2 gäller att man inte i något avseende får avvika från reglerna.

K2 har föregåtts av ett annat komplett regelverk för enskilda näringsidkare (K1) och det är tänkt att det skall efterföljas av ett regelverk för större noterade företag (K3). När hela projektet är klart är det första gången som Sverige har kompletta regelverk för olika kategorier noterade företag. För noterade företag finns redan ett sådant regelverk genom IFRS. För svensk del föregicks detta av Redovisningsrådets (RR:s) rekommendationer som under senare år var ett i det närmaste komplett regelverk.

K2 präglas av långtgående förenklingar och schablonlösningar. Dessa uppnås genom att man begränsar hittillsvarande alternativa redovisningslösningar i praxis och/eller lag samt genom tydliga väsentlighetsregler. K2 grundas på försiktighetsprincipen och att tillgångar skall värderas till anskaffningsvärde.

Närmare om frågeställningen

Redovisningslagstiftningen uppställer ett övergripande krav på att företagens bokföring och bokslut skall upprättas i enlighet med god redovisningssed. Detta begrepp är vad som brukar kallas en rättslig standard. Ett företag uppfyller kravet på god redovisningssed genom att tillämpa lag och relevant kompletterande normgivning.

Frågan som uppkommit är vilket utrymme den kompletterande normgivningen har att tolka lagstiftningen. Vilka lagregler är tvingande resp. inte tvingande (fakultativa)? Tvingande för vem? Ger vissa regler företagen rätt att redovisa på visst sätt? Kan lagreglerna omtolkas med hänsyn till utvecklingen efter deras tillkomst, t.ex. genom att kriterier för tillämpningen tas bort eller läggs till? Kan den kompletterande normgivningen införa regler som inte finns i lagstiftningen? Frågan är således vilka restriktioner för BFN:s normgivande uppdrag som följer av lagstiftningens utformning.

Mitt uppdrag har aktualiserat ett antal frågeställningar som jag avser att besvara utifrån hur den kompletterande normgivningen är tänkt att fungera, och har fungerat hittills i Sverige och utomlands, särskilt vad gäller förhållandet till lagstiftningen. Jag kommer särskilt att uppehålla mig vid frågan om BFN har rätt att, i ett allmänt råd som gäller alla företag eller en viss kategori företag (K2), inskränka eller utvidga lagreglernas tillämpningsområde. Jag kommer också att behandla frågan om BFN har rätt att villkora en regels tillämpning av att också en annan regel tillämpas, eller som i det här fallet av att hela K2 tillämpas.

Mitt uppdrag är avgränsat på det sättet att jag inte behandlar BFN:s val av materiella lösningar i olika frågor. Inte heller behandlar jag vilka sammantagna överväganden man gjort rörande avvägningen av rättvisa och enkelhet. Med andra ord är det lagligheten och inte lämpligheten av reglerna i K2 som jag prövar i detta utlåtande. Jag kommer inte att kommentera alla lagregler som berörs av K2 utan begränsar mig till att exemplifiera tolkningsfrågorna med några lagregler från olika områden.

Lagstiftningen på redovisningsområdet

ÅRL brukar beskrivas som en ramlagstiftning. Den är ett resultat av att EG:s bolagsrättsliga direktiv om redovisning implementerats i svensk rätt. Trots att ÅRL tillkom 1995 är den till stora delar en omodern lagstiftningsprodukt som inte skiljer sig så mycket från 1976 års

bokföringslag (BFL). I allt väsentligt beror detta på EG-direktiven. Detta nämns eftersom det orsakar tolkningsproblem. Det är en stor skillnad mellan innehållet i lagreglerna och dagens dynamiska verklighet. En stor svaghet är att lagen i princip inte skiljer mellan olika kategorier företag, även om de noterade företagen numera i allt väsentligt omfattas av andra regler. Under senare år har dock inslagen av särregler för mindre företag blivit vanligare.

ÅRL är liksom BFL uppbyggd kring en rättslig standard (god redovisningssed). Såväl i enskildheter som i helheten skall denna standard iakttas. Tillämpningen leder fram till att bokslutet ger en ”rättvisande bild” av företagets resultat och ställning. Vad som är god redovisningssed har historiskt utvecklats utifrån vad som varit en mer eller mindre väldokumenterad sedvänja bland företagen. Nyttan av att använda sig av en sådan standard ligger inte minst i att denna är bestämmande för vad användaren av årsredovisningen förväntar sig av innehållet i denna. Om det på ett område saknas regler föreligger det ofta betydande osäkerhet om vad som är god redovisningssed.

I betydande utsträckning utgör dagens lagstiftning en kodifiering av den praxis som tillämpades av företagen vid lagens tillkomst. Många länder, också inom EU innan direktiven implementerades, har saknat eller haft en mycket begränsad lagstiftning på redovisningsområdet. Men också i länder med lagstiftning har denna ofta begränsats till ett fåtal områden. Oftast har reglerna behövts för att stadfästa praxis eller för att förtydliga tillämpningen av någon princip i praxis, exempelvis rätten att aktivera utgifter för forskning och utveckling. Detta samspel mellan praxis och lagstiftning är viktigt att förstå vid en tolkning av lagstiftningen och innehållet i god redovisningssed.

ÅRL, och direktiven, utgör inget undantag från vad som nu sagts. Lagen reglerar ett begränsat antal frågor och utgör - utan kompletterande normgivning och tillämpad praxis - ingen tillräcklig grund för att upprätta ett bokslut. Genom sin utformning har lagstiftningen under många år i praktiken kommit att framstå som mer riktad till de organ som svarar för den kompletterande normgivningen än till företagen. Det är normgivarna som utvecklar de regler som företagen, deras rådgivare och revisorer i praktiken använder.

Lagtolkningsfrågor på redovisningsområdet

En ramlagstiftning aktualiserar svåra tolkningsfrågor som måste bedömas med stor försiktighet. Förhållandet på redovisningsområdet skiljer sig dessutom från många andra områden eftersom det finns en lång tradition av kompletterande normgivning, som regel i privata organ, i Sverige och utomlands. Härtill kommer att ÅRL sällan eller aldrig tolkas i domstol. I rättsliga sammanhang prövas redovisningsfrågor oftast indirekt, nämligen som tolkningsdata vid tillämpning av annan lagstiftning t.ex. inom skatte-, civil- och straffrätten. I dessa sammanhang liksom i den praktiska hanteringen av företag och revisorer spelar lagstiftningen en mycket underordnad roll. Nästan all praktisk regeltillämpning på redovisningsområdet handlar om tillämpning av den kompletterande normgivningen.

Däremot har det förekommit ingående diskussioner i RR om huruvida ÅRL förhindrat införandet av olika IAS-regler, vilket också kommit till uttryck i olika rekommendationer. I dag återspeglas dessa bedömningar i RR 32 (Redovisning i juridisk person). Denna rekommendation illustrerar på ett utmärkt sätt frågorna som bedöms i detta utlåtande. Av RR 32 följer att IFRS skall tillämpas även i moderföretaget med de undantag som följer av att ÅRL, och inte IAS-förordningen, skall tillämpas. Undantag från IFRS p.g.a. ÅRL är få. Flertalet undantag i RR 32 är nämligen frivilliga och skattemotiverade. RR:s bedömning är således att det omfattande IFRS-regelverket utom på några få områden är förenligt med ÅRL.

Utöver vad som nu sagts vill jag lyfta fram ytterligare några förhållanden som har särskild betydelse för lagtolkningen på redovisningsområdet. Ett sådant förhållande är att det såväl av den rättsliga standarden, uttryckliga lagbestämmelser som av förarbetena till dessa tydligt framgår att lagens konkreta innehåll i betydande omfattning skall fastställas och utvecklas i den kompletterande normgivningen. För denna är BFN ytterst ansvarig. Ett bra exempel från senare tid är de nya reglerna i ÅRL om förenklat bokslut vars materiella innehåll helt bestäms av BFN (vilket sker genom K1).

Ett annat sådant förhållande är att reglerna i ÅRL är av många olika slag. I grunden är ÅRL en bolagsrättslig reglering med särskild inriktning på bokslutet, som är centralt i många bolagsrättsliga sammanhang. Historiskt finns dock en stark koppling till skattereglerna som mer eller mindre tydligt har kommit till uttryck i regleringen. Vissa av redovisningsreglerna, inte minst i BFL, är också närmast av offentligrättsligt slag som lika väl hade kunnat återfinnas

i skattelagstiftningen. Reglerna i ÅRL är här till olika utformade beroende på om de utgör värderings- eller upplysningsregler.

Det är också viktigt att understryka att ÅRL saknar genomtänkta definitioner av centrala begrepp som tillgångar, skulder, intäkter och kostnader. De lagfästa grundläggande redovisningsprinciperna, som är hämtade från direktivet, är till ingen eller föga vägledning, 2 kap. 3-4 §§ ÅRL. De får sitt materiella innehåll i den kompletterande normgivningen.

All lagstiftning måste tolkas mot bakgrund inte bara av lagtextens och motivens innehåll utan också reglernas tillkomst och hur de uppfattas i praxis. Jag känner inte till något område där tillämpad praxis i företagen, dvs. inte domstolspraxis, och den kompletterande normgivningen har ett lika stort utrymme vid tolkningen som på redovisningsområdet. Praxis utgör inte bara, som oftast, grunden för lagregleringen utan förväntas också svara för utvecklingen av de materiella krav på redovisningen som kommer till allmänt uttryck i ramlagstiftningen. Denna roll ger normgivarna stort utrymme att utforma innehållet i god redovisningssed, vilket har lett till att den kompletterande normgivningen i dag svarar för i stort sett hela det materiella innehållet i regleringen. Det är därför inte särskilt rättvisande att säga att den kompletterande normgivningen utgör en tolkning av ÅRL. Snarare bör den beskrivas som en självständig reglering som har sitt mandat i lagstiftningen och som bara begränsas av lagens ramregler.

Den viktigaste källan till hittillsvarande svenska regelverk när det gäller de noterade företagens årsredovisningar har varit internationella redovisningsstandarder (IAS/IFRS), och i viss utsträckning regelverk i ledande länder på området som England och USA. Däremot har det saknats motsvarande utländska förebilder för de onoterade mindre företagen, vilket i allt väsentligt beror på att redovisningen i dessa företag har ett begränsat antal intressenter och är så påverkad av skatteöverväganden. Men även de onoterade företagens redovisning har påverkats av innehållet i IAS/IFRS.

Den fråga jag har att utreda gäller bl.a. vilka regler i ÅRL som helt eller delvis inte kan ändras i den kompletterande normgivningen. Vilka lagregler är m.a.o. tvingande och vilka är inte tvingande (fakultativa)? Jag skall belysa frågan med några exempel.

En *tvingande regel* ger typiskt sett företagen vissa skyldigheter. Exempel på tvingande regler på redovisningsområdet är reglerna om bokföringsskyldighetens omfattning (BFL). BFN kan varken utvidga eller inskränka vilka som är bokföringsskyldiga och vad bokföringsskyldigheten innebär. Man kan t.ex. inte uttala att visst räkenskapsmaterial skall arkiveras i bara fem år när lagen stadgar tio år. BFN kan däremot bestämma vad som är räkenskapsmaterial och påverka innebörden av arkiveringsskyldigheten. Vidare kan BFN inte utvidga eller inskränka regler av liknande slag t.ex. skyldigheten att upprätta koncernredovisning (koncerndefinitionen). Däremot kan koncerndefinitionen i ÅRL kräva tolkning i den kompletterande normgivningen.

Vissa regler är av den karaktären att de typiskt sett måste vara tvingande. Exempelvis kan regler om upplysningar knappast ges karaktären av ramregler. I dessa fall har lagstiftaren tagit uttrycklig ställning till att upplysningen skall lämnas. BFN kan då inte göra avsteg från detta krav i sin normgivning. Men hur är det med de undantag för mindre företag som inte sällan är kopplade till dessa upplysningskrav, se t.ex. 3 kap 6 § ÅRL? Dessa regler är så utformade att upplysningskravet "gäller inte" mindre företag. Också här har lagstiftaren tagit uttrycklig ställning. Skulle då BFN ändå kunna kräva att upplysningen skall lämnas av mindre företag? Även om frågan kan tyckas hypotetisk i detta sammanhang kan jag konstatera att jag inte ser något principiellt eller lagligt hinder för BFN att uppställa ett sådant krav om man finner det lämpligt. Av ÅRL följer endast att lagstiftaren inte uppställer detta krav på det mindre företaget. Vad som nu sagts gäller även andra lagregler som är begränsade till större företag, t.ex. krav på finansieringsanalys och delårsrapport. Inte heller dessa regler utgör något lagligt hinder för BFN att i den kompletterande normgivningen ställa motsvarande krav på mindre företag. Jag vill med exemplen visa att det är svårt för företagen att härleda rättigheter ur lagregleringen, som i betydande omfattning är utformad som ett "golv" för den kompletterande normgivningen.

Remisskritiken på K2 aktualiserar bl.a. frågan om betydelsen av att man i en lagregel använder verbet skall eller får vid bedömningen av om en lagregel är tvingande eller inte. Är m.a.o. lagstiftningens skall-regler alltid tvingande och får-regler alltid fakultativa? Jag skall först lämna några allmänna synpunkter på frågan och sedan närmare utveckla svaret i efterföljande exempel.

Av 3 kap. 1 § ÅRL följer bl.a. att balansräkningen *skall* innehålla företagets *samtliga* tillgångar och skulder. Mycket begränsad vägledning ges dock om vad som är en tillgång eller skuld, se exempelvis definitionen av vad som är omsättnings- och anläggningstillgångar. I praktiken blir det då den kompletterande normgivningen som får bestämma vilka utgifter som är av den karaktären att de uppfyller kriterierna för en tillgång resp. vilka åtaganden som är av det slaget att de skall skuldföras, se exempelvis RR 15, Immateriella tillgångar, och RR 16, Avsättningar....

Ett annat exempel på en skall-regel är att anläggningstillgångar *skall* värderas till anskaffningsvärde, 4 kap. 3 § ÅRL. Om de har begränsad nyttjandeperiod skall de skrivas av systematiskt över denna period, 4 kap. 4 § ÅRL. Denna skall-regel, som är likartat utformad för fler tillgångsslag, har ansetts ge uttryck för att anskaffningsvärdeprincipen gäller. Enligt denna är det inte tillåtet att värdera tillgångar till verkligt värde. En sådan värdering kräver därför uttryckligt lagstöd som nu också införts för vissa tillgångar. Likaså är en uppskrivning över anskaffningsvärde inte möjlig utan lagstöd. Exemplet visar att den kompletterande normgivningen har stort utrymme att tolka vad som är anläggningstillgångar och hur dessa skall värderas inom ramen för anskaffningsvärdeprincipen. Lagregeln är dock tvingande på det sättet att avsteg från denna princip inte är tillåten utan lagstöd.

ÅRL innehåller ett stort antal får-regler, inte minst vad gäller värderingen av tillgångar och skulder i 4 kap. ÅRL. Det är särskilt dessa regler som aktualiserat den kritik som framförts av vissa remissinstanser. Den centrala frågan är om dessa regler ger företagen en rätt att välja om man vill tillämpa en viss regel eller inte. Eller om man kan säga att en får-regel primärt riktar sig till den kompletterande normgivaren och ger denne en rätt att kräva eller förbjuda en värdering av detta slag. Jag svarar på frågan genom nedanstående exempel.

Först vill jag understryka att lagstiftaren inte i något sammanhang har uttryckt att syftet med dessa får-regler har varit att ge företagen en möjlighet att värdera på detta sätt om man så vill. I stort sett genomgående har syftet varit att mot bakgrund av tidigare praxis eller regler förtydliga att det är förenligt med ÅRL att redovisa i enlighet med får-regeln. Samtidigt har man överlåtit på den kompletterande normgivningen att svara för det materiella innehållet i regeln. Det skall också sägas att många av dessa får-regler av RR har gjorts helt eller delvis tvingande i den kompletterande normgivningen för noterade företag.

Exemplet immateriella tillgångar

Detta exempel är valt därför att BFN i K2 förbjuder aktivering av utgifter för egenupparbetade immateriella tillgångar.

Enligt 4 kap. 2 § ÅRL får utgifter av visst slag, för forskning och utveckling och av annan immateriell karaktär, redovisas som tillgång. Regeln är villkorad av att utgifterna skall vara av väsentligt värde för rörelsen under kommande år. Likaså sker en uppräknings av vilka slags utgifter som får aktiveras, men uppräkningsarna avslutas med ”liknande arbeten” och ”liknande rättigheter och tillgångar” varför uppräkningsen synes vara i det närmaste utan gräns.

En kort bakgrund till regeln skall lämnas. Enligt äldre rätt var liknande utgifter aktiverbara enligt ett särskilt stadgande i BFL. De skulle då redovisas under särskild rubrik i balansräkningen som en markering av att det var fråga om ett undantag från lagens huvudsynsätt att utgifter av detta slag inte var aktiverbara. Enligt ÅRL, som grundas på EG-direktivet, skall immateriella tillgångar redovisas som en av flera slags anläggningstillgångar på en särskild rad i balansräkningen. Värderingsreglerna är inte särskilt uttömmande. Enligt förarbetena till ÅRL innebar regeln ingen förändring i förhållande till den äldre regeln i BFL. Reglerna i ÅRL på detta område är således typiska ramregler. De varken avgränsar begreppet immateriell anläggningstillgång eller anger värderingsregler som är särskilt vägledande för en enhetlig tillämpning av reglerna. Det framgår dock tydligt att utgifter av detta slag får tillgångsföras. I förarbetena har uttryckligen förutsatts att reglernas tillämpning skall utvecklas i praxis.

BFN hade tidigare i rekommendationen BFN R1 utvecklat villkoren för aktivering av utgifter för forskning och utveckling. Dessa regler, som i betydande utsträckning grundas på IAS 9, innebar en precisering och skärpning av villkoren för aktivering i jämförelse med då gällande lagstiftning.

Flera år efter tillkomsten av ÅRL kom RR 15, Immateriella tillgångar. I denna rekommendation inte bara inskränker RR lagens definition av vad som är en immateriell tillgång utan uppställer också krav på att utgifter av visst slag under vissa villkor *skall* aktiveras. RR 15 grundas på IAS 38, som under senare år reviderats. Företag som tillämpar RR 15 är således under vissa förutsättningar tvingade att aktivera utgifter av detta slag som en tillgång.

Mot denna kortfattade bakgrund ställer jag nu frågan: På vilken grund har RR rätt att göra en får-regel i lagstiftningen tvingande medan BFN inte har rätt att göra samma regel förbjuden?

Jag skall svara på frågan med ett exempel (som för enkelhetens skull avser tiden före 2005). Antag att ett företag som är noterat och tillämpar RR 15 inte aktiverar utgifter som uppfyller kraven på att vara en tillgång enligt rekommendationen. Skälet som anges är att ÅRL (får-regeln) medger att utgifter av detta slag inte aktiveras. Två saker är otvistiga. Det är inte i strid med ÅRL att tillämpa RR 15. Det är ett brott mot RR 15 att inte aktivera utgifterna. Konsekvensen för företaget är att man brutit mot noteringsavtalet som kräver att RR tillämpas. Man har således brutit mot ett kontrakt där man förbundit sig att tillämpa RR 15. Men man har också brutit mot en generell regel i RR-regelverket som innebär att ett företag som tillämpar RR uttryckligen skall ange att man följer RR och att ett sådant uttalande inte får lämnas om man inte uppfyller samtliga krav i dessa rekommendationer, RR 22 punkt 9 (IAS 1 punkt 14). Avsteget från RR 15 gör således att man inte har rätt att skriva i årsredovisningen att man tillämpar RR:s regelverk, vilket är en fundamental förutsättning för börsnotering.

Om företaget i stället skulle vara onoterat och tillämpa K2, men avviker från regeln om att utgifter för immateriella tillgångar inte får aktiveras med motiveringen att ÅRL medger detta, är min bedömning följande. En sak är otvistig. När företaget aktiverar utgifter är detta ett avsteg från K2. Men har BFN rätt att förbjuda tillämpningen av får-regeln i ÅRL? Svaret på den frågan är följande. BFN har i K2 villkorat tillämpningen av detta regelverk med att får-regeln i ÅRL inte tillämpas. Jag ser inget hinder mot ett sådant villkor (se mera om detta nedan). För företaget är det frivilligt att tillämpa K2. Om man gör det får man vissa fördelar i form av enklare regler men också vissa nackdelar genom att vissa lagregler inte får tillämpas.

Med exemplet vill jag visa följande. Att efterleva god redovisningssed innebär att man tillämpar ett visst regelverk. Till en del är det tvingande (lag) och till en del frivilligt (kompletterande normgivning). När man gjort sitt val av den frivilliga delen skall redovisningen bedömas utifrån innehållet i regelverket. Om man är noterat och valt ett regelpaket eller onoterat och valt ett annat regelpaket saknar i princip betydelse. Innehållet i regelpaketet bestämmer möjligheten att avvika. I dessa fall är avvikelsemöjligheterna likartade, nämligen att företag skall tillämpa alla regler och bara får ange att man följt regelpaketet om man gör detta. Att man skulle haft möjlighet att tillämpa andra regler om man

valt ett annat regelpaket är en fråga som naturligtvis helt saknar intresse. Man skulle kunna beskriva valet av regelpaket som ett kontrakt mellan företaget och intressenterna. Dessa förväntar sig därefter att man lever upp till innehållet i reglerna. Det är en annan fråga att sanktionerna om man bryter mot kontraktet inte sällan är otydliga. För det noterade företaget kan ett avsteg vara ett brott mot noteringsavtalet. För det onoterade företaget kan jag inte fullt ut överblicka vad sanktionerna blir utöver vad som följer av allmänna principer. Ett företag som säger sig tillämpa K2 men inte gör det, utan att ange detta, kommer ändå att bedömas utifrån reglerna i K2, t.ex. i civilrättsliga och skatterättsliga tvister. Om företaget har upplyst om att man avviker från K2, trots att detta inte är tillåtet, blir den troliga följden t.ex. i en skatterättslig tvist att avvikelserna inte accepteras. Härutöver kan nämnas att avvikelser från K2 också kan komma att bli rapporterade vid revisionen.

Avslutningsvis kan nämnas att jag aldrig har hört någon kritik av att BFN R1 eller RR 15 skulle vara i strid med lagstiftningen. Tvärtom har gjorda inskränkningar i definitionen av begreppet immateriell tillgång uppfattats som nödvändiga och självklara med hänsyn till lagstiftningens utformning. Vad gäller värderingsfrågan har diskussionen främst rört möjligheten att utvidga lagens presumtion om fem års livslängd till ibland närmast oändliga livslängder och därmed avskrivningstider.

Exemplet uppskrivning

Detta exempel är valt därför att BFN i K2 inte tillåter uppskrivning av andra tillgångar än fastigheter, och då till högst taxeringsvärdet.

En får-regel av delvis annorlunda slag än den ovan behandlade är regeln i 4 kap. 6 § ÅRL, som ger aktiebolag och ekonomiska föreningar rätt att skriva upp anläggningstillgångar under vissa villkor. Genom uppskrivningen kommer värdet att överstiga anskaffningsvärdet, i tillämpliga fall efter avskrivning, varför regeln är ett undantag från ÅRL:s anskaffningsvärdeprincip. I dag skall regeln ses i belysning av de nya reglerna om redovisning till verkligt värde. Uppskrivningsregeln som funnits länge i svensk rätt är egentligen inte en redovisningsregel utan en regel med stark koppling till likvidationsreglerna i ABL och lagen om ekonomisk förening. Primärt avser den att ge företagen en rätt att slippa tvångslikvidera bolaget om det finns uppenbara övervärden bland tillgångarna.

Frågan är i vilken utsträckning som regeln i 4 kap. 6 § ÅRL är tvingande för företagen och normgivarna. En sak är otvistig. BFN har inte rätt att utvidga regelns tillämpningsområde till andra associationer eller tillgångsslag än de som är angivna i lagen. Man hade t.ex. inte tidigare rätt att utvidga regelns tillämpningsområde till att omfatta andra tillgångar än de som uppräknades. Därför var uppskrivning av immateriella tillgångar länge förbjuden men har nu genom en lagändring gjorts möjlig.

Vilka möjligheter har då BFN att i K2 begränsa uppskrivningsrätten till att bara fastigheter är möjliga att skriva upp till högst taxeringsvärdet? Frågan kan belysas med RR:s överväganden i RR 12, Materiella anläggningstillgångar; se bilaga 1. Eftersom IAS 16 inte medgav uppskrivning försökte RR hitta en lösning som skulle göra att uppskrivningar enligt RR 12 gick att jämföra med en redovisning till verkligt värde. Resultatet var att villkor uppställdes som medförde att lagregeln i praktiken inte gick att tillämpa. RR hade därigenom i praktiken förbjudit uppskrivningar. Inget synes således hindra att en normgivare uppställer sådana krav för en regels tillämpning att den rätt regeln ger i praktiken inte går att utnyttja. Steget är då inte långt till att uttryckligen förbjuda att den helt eller delvis tillämpas. Jag vill i detta sammanhang erinra om att BFN valde att i BFNAR 2001:3 ansluta sig till lagregelns utformning varför uppskrivning blev tillåtet i fler fall än enligt RR 12.

Av samma skäl som anges i exemplet ovan har BFN enligt min mening rätt att inom ramen för K2 villkora och begränsa rätten till uppskrivning på ”vilket sätt som helst”. Vilken lösning som väljs är inte i första hand en fråga om laglighet utan lämplighet.

Exemplet avsättningar

Detta exempel är valt därför att BFN i K2 uppställer krav på redovisning av avsättningar, inom vilken pensioner är en delpost, som avviker från hittillsvarande praxis. Det gäller dels en regel som säger att avsättningar som inte kommer att föranleda utgifter inom tio år inte skall redovisas och en annan regel som säger att avsättningar som understiger 25.000 kr eller 10 procent av det egna kapitalet inte behöver redovisas. Det gäller dels BFN:s krav på att samtliga pensionsförpliktelser skall redovisas som avsättningar.

I lagstiftningen finns regler om avsättningar på flera olika ställen. I 3 kap. ÅRL finns dels regeln i 1 § som stadgar att samtliga avsättningar *skall* redovisas, dels regeln i 9 § om vad som

skall redovisas under rubriken avsättningar i balansräkningen. Denna senare regel är numera en klassificeringsregel mot att tidigare ha varit en värderingsregel i 4 kap. 16 § ÅRL. Enligt regeln *skall* under rubriken avsättningar redovisas vissa förpliktelser. De beskrivs endast allmänt och en praktisk tillämpning av regeln kräver kompletterande normgivning, som finns för noterade men inte för onoterade företag. För noterade företag anges i RR 16 och IAS 37 närmare hur avsättningar skall redovisas.

I 5 kap. ÅRL finns vissa upplysningskrav rörande pensioner. Av schemat för balansräkningen framgår att pensioner skall specificeras under rubriken avsättningar. Vidare finns inom linjen - under rubriken ansvarsförbindelser – en post som benämns: "Pensionsförpliktelser som inte har upptagits bland skulderna eller avsättningarna och som inte heller har täckning i pensionsstiftelses förmögenhet".

Såväl lagstiftaren som den kompletterande normgivningen har sedan länge uppmärksammat frågan om redovisning av pensioner och förordat att alla pensionsförpliktelser skall skuldföras (se t.ex. SOU 1973 s. 182 och FAR:s rekommendation nr 4). Trots detta har inget uttryckligt krav på en sådan redovisning uppställts och den angivna posten inom linjen, som fanns redan i 1929 års BFL och 1944 års ABL, har fått vara kvar. I huvudsak är de skäl som anförts mot en skuldföring/avsättning att det är tekniskt svårt att beräkna förpliktelsen, att ett sådant krav kan medföra komplikationer vid beskattningen och orsaka att en kapitalbrist uppkommer (kontroll-balansräkning).

Vad gäller 25.000-kronorsregeln i K2 är den en väsentlighetsregel. Även om gränsvärden sällan använts i den kompletterande normgivningen finns det enligt min mening inga invändningar mot en sådan regleringsteknik. Regeln är inte heller tvingande för företagen. Annorlunda förhåller det sig med tioårsregeln. Den är inte bara tvingande (skall inte) utan avviker på ett markant sätt från pensionsregeln (skall) i K2. Enligt min mening finns det inga legala hinder för BFN att utforma regeln på detta sätt. Återigen är frågan i stället om den är lämplig med hänsyn till regeln om pensioner och svårigheten att förutse vilka fall som träffas av regeln. Men det är inte en fråga för mig att bedöma. Regeln skulle enligt min mening utan större implikationer på önskemålet om enkelhet kunna utformas som en icke tvingande regel (behöver inte-regel) i stället.

Regeln i K2 om att pensionsförpliktelser skall redovisas som avsättningar och inte som ansvarsförbindelser är av särskilt stor praktisk betydelse. Frågan är också speciell av det skälet att lagstiftaren relativt nyligen övervägt att kräva att samtliga pensionsförpliktelser redovisas som skulder/avsättningar men avstått (prop. 1995/96:10 del II s. 88). Detta förhållande kan användas som argument mot att BFN i den kompletterande normgivningen nu kräver en sådan redovisning. Diskussionen i förarbetena påverkar möjligen bedömningen av lämpligheten av regeln men däremot inte frågan om lagligheten. ÅRL hindrar således enligt min mening inte BFN från att införa kravet på avsättning i K2.

En annan invändning mot K2-regeln skulle kunna vara att förekomsten av den nämnda posten inom linjen skulle tala emot kravet på avsättning. Man skulle kunna hävda att det framstår som mer eller mindre meningslöst att ange en sådan post om det föreligger ett krav på avsättning i balansräkningen. Att en lagregel i praktiken sätts ur spel i den kompletterande normgivningen är dock inte något unikt för pensioner. Exempelvis framstår kravet på redovisning av extraordinära poster i ÅRL som meningslöst när dessa poster definieras så snävt som i RR 4.

Enligt min mening skiljer sig inte pensioner från andra områden när det gäller den kompletterande normgivningens mandat. Det ligger i ansvaret för normgivaren att tillse att innehållet i god redovisningssed utvecklas. Av ÅRL följer bara de minimikrav lagstiftaren uppställer. Inget hindrar den kompletterande normgivningen från att uppställa mer långtgående krav. Eftersom det är svårt att utifrån redovisningsmässiga utgångspunkter kritisera ett krav på avsättning av samtliga pensionsförpliktelser ligger en sådan regel väl inom BFN:s normgivande mandat. Slutsatsen stöds av att RR i RR 29 uppställt ett motsvarande krav i noterade företag. Om RR kan kräva en sådan redovisning kan givetvis BFN göra det. Det är en annan sak att RR 29 av skatteskal inte behöver tillämpas i juridisk person (punkt 159).

Frågan om pensionsförpliktelser skall redovisas som avsättningar eller inte är således inte i första hand en laglighetsfråga utan en lämplighetsfråga, dvs. om tidpunkten är lämplig för BFN att nu ta det steg som ingen normgivare tidigare vågat.

Den kompletterande normgivningens roll och befogenheter

Vid tillkomsten av den nya BFL infördes en regel som anger att det är BFN som ansvarar för utvecklandet av god redovisningssed. Vad detta innebär och förhållandet mellan BFN och RR

är relativt ingående diskuterat i förarbetena (prop. 1998/99:130 s. 180 ff). Ett antal konstitutionella frågor är också berörda. Jag tänker inte närmare utveckla dessa. I stället skall jag uppehålla mig vid frågan hur långt BFN kan gå i sin normgivning i förhållande till lagstiftningens innehåll. Exempelen ovan visar ju att BFN har långtgående befogenheter i detta avseende. Något som styrks av hittillsvarande normgivning i Sverige och utomlands. Endast ett fåtal lagregler är av den karaktären att de inte får sättas åsido av BFN. Det kan nämnas att frågeställningen bl.a. är berörd av IAS-utredningen, SOU 2003:71, s. 139 ff.

Först några allmänna utgångspunkter. Sverige är ett av ett fåtal länder som har ett statligt organ för den kompletterande normgivningen. Eftersom BFN saknar föreskriftsmakt är det min bedömning att BFN:s ställning inte skiljer sig från motsvarande privata organ (RR). Såväl BFN som RR ger ut formellt sett icke bindande regler vars tillåtna innehåll i förhållande till ÅRL skall bedömas på samma sätt.

BFN:s och RR:s regler har således samma legala status. Reglerna är visserligen inte bindande men – vilket har att göra med att lagstiftningen använder en rättslig standard – det föreligger en stark presumtion för att de ger uttryck för vad som är god redovisningssed. Omvänt gäller att det företag som följer reglerna presumeras uppfylla kraven på god redovisningssed. Ett sådant presumtionssynsätt, som är internationellt accepterat, ger den kompletterande normgivningen en stark ställning och reglerna en reellt sett hög legal status. Godtagbara avvikelser är också sällsynta. Det kan nämnas att av 2 kap. 3 § ÅRL följer att om företag avviker från den kompletterande normgivningen så skall detta anges. Regeln säger dock inget om i vilka fall man har rätt att avvika, dvs. den är en renodlad upplysningsregel.

Sverige har länge haft en legal definition av god redovisningssed som innebär att denna bestäms av faktiskt tillämpad praxis hos kvalitativt högtstående företag (prop. 1975:104 s.148). Men dagens kompletterande normgivning innefattar så mycket mer. Reglerna bestäms utifrån delvis andra drivkrafter, främst den internationella harmoniseringen, och som i K2 av krav på förenklingar för mindre företag. Dagens normgivning kodifierar således inte bara redan tillämpad praxis utan skapar praxis genom att omtolka befintliga regler och praxis samt genom att införa helt eller delvis nya regler.

Har BFN rätt att ge ut olika regler för olika kategorier företag?

En grundläggande fråga som det finns anledning att beröra med anledning av kritiken mot K2 är den i rubriken ställda frågan, som också kan formuleras – Kan god redovisningssed vara olika i olika företag? En följdfråga är om god redovisningssed bestäms på område för område eller för helheten.

Lagstiftningen (ÅRL) är generell och gäller för i princip alla företag. Flertalet regler är av ramkaraktär och det finns ett stort antal ”optioner” i regleringen som inte kräver men möjliggör viss redovisning (får-reglerna). En sådan utformning av regleringen är nödvändig för att den skall fylla sitt syfte. Tanken är att den kompletterande normgivningen skall ge vägledning om hur reglerna skall tillämpas och inte minst komplettera dem vid behov.

Vad gäller särregler för mindre företag finns vissa undantag framför allt vad gäller upplysningskraven. Undantagen för mindre företag har ökat i antal genom de senaste ändringarna av ÅRL (maj 2006). Det finns således ett direkt stöd i lagstiftningens utformning för att ge redovisningen ett annat innehåll i mindre företag än i större företag. Utvecklingen av regelverket för de noterade företagen under många år stöder också en sådan slutsats. Ytterst är detta en konsekvens av en avvägning av nyttan av en viss redovisning mot kostnaderna för att ta fram den. Det länge förhärskade synsättet att i princip samma regler skulle gälla för alla företag framstår i dag mot bakgrund av IFRS-regelverket som helt orealistiskt att upprätthålla. Behovet av ett förenklat regelverk för mindre onoterade företag av det slag som BFN utarbetar är därför mycket stort. Även om det förmodligen är helt okontroversiellt vill jag ändå mot denna bakgrund slå fast att god redovisningssed kan vara olika i olika företag. Det innebär att vad som är tillgångar, skulder, intäkter och kostnader kan vara olika i olika typer av företag. Det är den kompletterande normgivningens uppgift att hitta en lämplig avvägning av olika intressen vid utformningen av dessa regler. Av tradition sker detta genom omfattande och öppna remissomgångar av utarbetade förslag.

Av mina exempel ovan framgår att den kompletterande normgivningen ofta tagit sig stora friheter när det gäller att inskränka, eller utvidga, tillämpningen av lagstiftningens ramregler. Det har gällt såväl innehållet i använda begrepp som värderingen. Övervägandena har i normalfallet gjorts med utgångspunkt i vad man ansett vara en bra redovisning, varefter man kontrollerat om den tänkta lösningen var förenlig med ÅRL. Lagens ramkaraktär och många

får-regler har underlättat ett sådant arbete. Något som enligt min mening också är syftet bakom lagstiftningen. Jag ser ingen skillnad mellan RR:s tidigare och nuvarande arbete med de noterade företagens redovisning och BFN:s arbete med de onoterade företagens redovisning.

Har BFN rätt att villkora en regels tillämpning av att också andra regler tillämpas?

Historiskt har normgivande organ vanligtvis reglerat ett område i taget, dvs. rekommendationerna har publicerats en och en. Men RR:s tidigare normgivning har varit tänkt att tillämpas tillsammans, dvs. utgör ett regelpaket. BFN:s K-projekt avviker från denna tradition genom att man vid ett tillfälle publicerar ett komplett regelverk för en viss kategori företag (som här K2). Detta kan rimligen inte påverka bedömningen av den i rubriken ställda frågan.

Enligt min mening är en grundläggande tanke bakom att utge ett regelverk för en viss kategori företag att man därigenom kan få en konsekvent syn på redovisningen för just dessa företag. Det är således en naturlig utgångspunkt att reglerna skall tillämpas tillsammans, i vart fall så långt de är ömsesidigt beroende. Man kan sammanfatta detta synsätt med konstaterandet att god redovisningssed för helheten – årsredovisningen - väger tyngre än på delområden. Jag skall belysa frågan med en jämförelse med IFRS (i dag gällande regler).

Reglerna om koncernredovisning och inte minst frågan om redovisningen av goodwill föregicks av en omfattande diskussion. Resultatet blev att goodwill utan begränsad livslängd inte skall bli föremål för årlig avskrivning (IFRS 3). I stället infördes nya och skärpta regler om en årlig nedskrivningsprövning (IAS 36). Dessa två regler måste naturligtvis ses tillsammans. Det är ett stort avsteg från IFRS att tillämpa den första regeln men inte den senare.

Till skillnad från lagstiftningen innehåller således den kompletterande normgivningen regler som på ett naturligt sätt är villkorade av varandra. Väljer man att tillämpa ett visst regelverk får man ta det onda med det goda. Det är en märklig tanke att den som vill leva upp till en viss standard i ett valt regelverk fritt skulle kunna välja bort regler som är till nackdel för denne och endast tillämpa de regler som är till fördel.

Har BFN rätt att förbjuda avvikelser från K2?

Den regel som remissinstanserna förmodligen är mest kritiska till är att inga avvikelser får ske från K2 (punkt 1.4). I kombination med att hela K2 måste tillämpas om man väljer detta

regelverk har K2 kommit att framstå som en tvingande reglering. Frågan är således om en myndighet utan föreskriftsmakt har rätt att villkora en regel eller ett regelverk på detta sätt. Även i denna fråga finns det anledning att göra en jämförelse med IFRS.

Kravet på efterlevnad av hela regelverket kommer i IFRS till uttryck genom regeln i IAS 1 punkt 14 om att ett företag som tillämpar IFRS skall göra ett oreserverat uttalande om detta. Detta krav ger uttryck för att IFRS skall ses som en helhet som skall tillämpas fullt ut. Företag som inte följer någon väsentlig regel får inte göra ett sådant uttalande (under tillämpade redovisningsprinciper) och har då per definition inte tillämpat IFRS. Av IAS 1 punkt 17 ff följer emellertid att avsteg i extremt sällsynta fall kan göras och vad som då krävs. Det bör dock påpekas att - godtagbara - avsteg från reglerna i praktiken inte förekommer.

BFN har i K2 uppställt krav som liknar de nu nämnda i IAS 1. Det finns dels ett krav på att företag som valt att tillämpa regelverket skall göra det i sin helhet (1.1), dels skall det av notapparten framgå att man följer K2 (19.1). Det ligger nära till hands att tolka den senare regeln så att man inte får ange att man tillämpar K2 om man inte gjort det fullt ut. Vad gäller avvikelser är K2 mer kategorisk än IAS 1 genom att avvikelser inte får göras (1.4). I praktiken är skillnaden inte så stor mot IAS 1, eftersom den ventil som finns där ändå inte i realiteten kan utnyttjas, men i princip kan det uppfattas som stötande att ett regelverk av detta slag innehåller ett sådant stadgande. Särskilt som vi under lång tid levt med föreställningen att det finns en principiell avvikelsemöjlighet. Möjligen skulle BFN behöva mjuka upp eller förtydliga denna regel. Detta skulle kunna ske i ett särskilt dokument, av vilket det t.ex. framgår att avvikelser från värderingsreglerna inte är tillåtna men att det inte är en avvikelse att lämna upplysningar som går utöver vad som krävs i K2.

En fråga är om ett avvikelseförbud påverkas av vilka möjligheter företaget har att välja ett annat regelverk än K2. När BFN har kompletta K-regelverk för samtliga kategorier företag - har då t.ex. ett företag rätt att i stället upprätta bokslutet enligt ÅRL? Min bedömning är följande. K2 är ett regelverk som tillåter förenklad redovisning i mindre företag. Om ett sådant företag vill tillämpa en annan, och mer avancerad redovisning, får det välja K3. Regelverken kompletterar således varandra. Någon rätt att välja bort såväl K2 som K3 och t.ex. endast tillämpa ÅRL finns inte. Det har heller aldrig varit tänkt att företag skall upprätta en bokslut på grundval av enbart ÅRL. Lagen skall kompletteras med normgivning. Något minimalalternativ

för årsredovisningen, som är grundat på får-reglerna i ÅRL, har aldrig funnits och har aldrig varit tänkt att finnas.

Sammanfattning

Frågan som utretts är om BFN har rätt att inskränka tillämpningen av uttryckliga lagregler inom ramen för K2. Min utredning ovan visar att BFN i sin normgivning begränsas av ett fåtal tvingande lagregler och att vad som kallas får-regler inte är av detta slag. Det är BFN:s roll och uppgift, i likhet med varje annat organ med uppgift att svara för den kompletterande normgivningen, att inte bara stadfästa tillämpad praxis utan också att utveckla den. BFN:s förenklade regler i K2 skiljer sig inte principiellt i något väsentligt avseende från annan normgivning, exempelvis RR:s regler för noterade företag. I båda fallen har normgivaren utnyttjat lagens ramregler (får-regler) genom att såsom fallet ofta är i K2 förbjuda dem och som i RR:s fall göra dem tvingande.

När man bedömer om ett visst företag lever upp till lagstiftningens krav på att tillämpa god redovisningssed bedöms detta utifrån innehållet i den tvingande lagregleringen och det frivilliga val av kompletterande normgivning som företaget gjort. Jag har beskrivit detta som att företaget har ett slags kontrakt med sina intressenter. Dessa förväntar sig att företaget följer det regelpaket som valts och bedömer företaget på denna grund. Kontraktssynsättet visar – så länge den kompletterande normgivningen inte strider mot tvingande lagregler – att såväl frågan om den kompletterande normgivningen är tvingande som frågan om lagstiftningens får-regler ger företagen vissa rättigheter är tämligen ointressant.

En del av remisskritiken går ut på att BFN saknar föreskriftsmakt och därför inte i ett allmänt råd får inskränka tillämpningen av en lagregel och inte heller kan förbjuda avvikelser från det allmänna rådet. Några hävdar att K2 är i strid med grundlagen. Kritiken är oftast svepande och allmänt hållen och därför svår att bemöta. Jag ställer mig frågande till varför bara myndigheter med föreskriftsmakt skulle kunna ge ut regelverk av detta slag. Om problemet skulle vara att K2 strider mot tvingande lagregler är föreskriftsmakten till ingen nytta eftersom en föreskrift inte får strida mot lag. Enligt min mening saknar kritiken grund.

K2 är ingen föreskrift och de inskränkningar och villkor som uppställs är enligt min mening förenliga med ÅRL. Det möjliga innehållet i reglerna i K2 bestäms därför i allt väsentligt av vad som är en lämplig och ändamålsenlig redovisning i dessa företag.

Stockholm som ovan

Per Thorell

Professor

Ernst & Young AB

Technical Department