

2019-02-14

**Budgetunderlag och verksamhetsplan för Bokföringsnämnden
2020–2022**

1 Bokföringsnämndens yrkande

Anslagsyrkandet framgår av avsnitt 5.

Bokföringsnämnden (BFN) yrkar i årets budgetunderlag på utökning av anslaget i huvudsak för

Utökat anslag	2020	2021	2022
Myndighetens administration (se 5.1)	1 000	1 009	1 029
Normgivning och service till företagen (se 5.2)	3 000	3 029	3 089
Digital inlämning av års- och koncernredovisningar (se 5.3)	500	3 004	3 064
Förbättrad informationsgivning till företagen (se 5.4)	500	504	514
Summa	5 000	7 546	7 696

Det yrkas att myndighetens anslagskredit utökas från tre till tio procent (se 5.5).

2 Sammanfattning

2.1 Utgångspunkter

Alla svenska företag och ett stort antal andra organisationer tillämpar BFN:s normgivning. Sammanlagt rör det sig om mer än en miljon bokföringsskyldiga.

En korrekt tillämpning av redovisningsreglerna har betydelse för ett flertal områden, bl.a. beskattning, olika typer av ekonomiska beslut, borgenärsskydd, ekobrottsutredning och inhämtning av information för statistikändamål såsom nationalräkenskaperna.

BFN har 6–7 anställda personer. Utöver myndighetens arbete med att utveckla god redovisningssed ska personalen fullgöra de uppgifter som ankommer på en myndighet i fråga om administration och rapportering. De resurser som behöver tas i anspråk för detta är betydande, sett i förhållande till myndighetens anslag. BFN ska upprätthålla system och kompetens för att kunna ta hand om löner, fakturaflöden, anslagsprognoser, budgetunderlag, årsredovisningar, diarieföring, tidrapportering, personalfrågor, hantering av personuppgifter, remissförfaranden, drift och administration av webbplats etc. Kostnader av detta slag finns givetvis hos alla myndigheter. För en liten myndighet som BFN är det emellertid avsevärt svårare att täcka dessa kostnader inom en begränsad budgetram än det är för en större myndighet. Myndighetens begränsade storlek sätter också gränser för möjliga effektiviseringar av verksamheten. Under senare år har därför en allt större andel av myndighetens resurser gått till administration.

Sammantaget och med beaktande av den relativt omfattande informationsgivningen innebär detta att allt mindre tid kan läggas på att fullgöra BFN:s egentliga uppgift, att utveckla god redovisningssed. Under år 2018 har endast ca 2 årsarbetskrafter kunnat användas till att ta fram ny och underhålla befintlig normgivning. Nämndens bedömning är att, med oförändrade anslag, detta förhållande kommer att bestå under de kommande åren.

Med nuvarande anslagsnivå kommer det inte att vara möjligt att tillhandahålla den kvalitet och aktualitet på normgivningen som de bokföringsskyldiga företagen och andra organisationer, dess intressenter och myndighetens huvudman kan förvänta sig.

Enligt nämnden är det angeläget att normgivningen på redovisningsområdet tillhandahålls av en självständig och oberoende myndighet. Utan ytterligare anslag till BFN behöver statsmakterna emellertid överväga andra administrativa former för den verksamhet som nämnden i dag bedriver.

Redan för år 2019 kan förutses att myndighetens kostnader kommer att överstiga tillgängligt anslag som en följd av ökade kostnader för bl.a. nödvändig administration. BFN har informerat om utvecklingen i tidigare års budgetunderlag. Så snart de

ekonomiska förutsättningarna har blivit tydligare kommer regeringen att informeras i en sådan skrivelse som avses i 9 § anslagsförordningen (2011:223).

2.2 Yrkanden

2.2.1 Myndighetens administration

Enligt förordningen med instruktion för BFN ska Finansinspektionen upplåta lokaler åt nämnden samt utföra administrativa uppgifter enligt överenskommelse mellan myndigheterna. Kostnaderna för denna administration har under senare år successivt ökat. BFN bär nu de kostnader som verksamheten genererar.

I enlighet med regeringens strävan planerar BFN att successivt föra över delar av sin administration till Statens servicecenter (SSC). Detta innebär såväl uppstarts- som ökade fasta kostnader, eftersom den service som SSC tillhandahåller bedöms kosta mer än myndighetens hittillsvarande lösning.

BFN:s anslag har inte följt kostnadsutvecklingen utan kostnadsökningen på den administrativa sidan har fått hanterats inom befintliga ramar. Detta kommer inte längre att vara möjligt utan att BFN:s kärnverksamhet ytterligare dras ner.

För att finansiera ökade kostnader för administration behöver BFN en varaktig anslagsökning med en miljon kronor (se avsnitt 5.1).

2.2.2 Normgivning och service till företagen

BFN är i dag inte dimensionerad för sitt ansvarsområde. Antalet anställda har, trots att omvärldsförändringar gjort verksamheten mer komplex, blivit färre. Den tid som läggs på utveckling av god redovisningssed m.m. har minskat.

Nuvarande ekonomiska förutsättningar ger mycket begränsade möjligheter att tillhandahålla service till företagen, utveckla nya regelverk, hålla befintliga regelverk uppdaterade och delta i samarbete med andra myndigheter och organisationer. Om BFN ska kunna fullgöra sitt uppdrag och utveckla verksamheten i takt med omvärldens förväntningar behövs en varaktig anslagsförstärkning på 3 miljoner kronor (se avsnitt 5.2).

2.2.3 Digital inlämning av års- och koncernredovisningar

BFN medverkar i det regeringsuppdrag som Bolagsverket har att skapa en tjänst för digital inlämning av års- och koncernredovisningar. För att denna tjänst ska fungera krävs taxonomier som grundar sig på BFN:s normgivning. Det krävs också att taxonomierna underhålls och att det finns support till dem som använder taxonomierna. BFN bedömer, tillsammans med medverkande myndigheter, att det är lämpligt att nämnden tar ansvar för ägande och förvaltning av de taxonomier som är hänförliga till BFN:s normgivning.

Om det beslutas att BFN ska ta detta ansvar, krävs en varaktig budgetförstärkning. Enligt den uppskattning som kan göras nu uppgår behovet av ökat anslag till 500 000 kronor för år 2020 samt till 3 miljoner kronor för efterföljande år (se avsnitt 5.3).

2.2.4 Förbättrad informationsgivning till företagen

En av regeringens prioriteringar är att göra det enklare för företagen att utveckla och driva verksamhet. I detta ligger bl.a. att finansiell information bör kunna lämnas och återanvändas digitalt men också att färre företag ska uppleva regler som tillväxthinder. Behovet av att informera om vilka redovisningsregler som finns och hur de ska tillämpas är betydande och ökar fortlöpande allteftersom antalet företag ökar. Det är angeläget att BFN kan modernisera och effektivisera informationsgivningen till företagen. För detta behövs ett resurstillskott på 500 000 kronor per år (se avsnitt 5.4). I annat fall behöver det klargöras att informationsgivning av detta slag inte ingår i BFN:s uppdrag.

2.2.5 Utökad anslagskredit

BFN har för år 2018 haft ett överdrag på sitt anslag om 313 tkr. För år 2017 levererade BFN tillbaka 782 tkr genom indragning av oförbrukat anslag.

Varje förändring av t.ex. personalens sammansättning eller förändringar i de IT-system som myndigheten använder får stort genomslag på anslagsförbrukningen. Som exempel motsvarar varje årsarbetskraft ca tio procent av myndighetens totala anslag och en anslutning av lönetjänster till SSC ungefär lika mycket. Varje gång en person börjar, slutar eller tar tjänstledigt eller olika administrativa system behöver bytas ut får detta alltså betydande genomslag på myndighetens anslagsförbrukning.

Till detta kommer att BFN – enligt sin instruktion – inte ska tillämpa 2 och 3 kap. kapitalförsörjningsförordningen (2011:210). Det innebär att BFN inte kan finansiera anläggningstillgångar genom lån i Riksgäldskontoret och därigenom sprida kostnaden för sådana investeringar över mer än ett år. Inte heller större utgifter som inte utgör anläggningstillgångar, t.ex. framtagande av informationsmaterial, kan fördelas över flera år. Sammantaget får detta till följd att investeringar och större utgifter behöver tas som kostnad och avräknas mot anslag under samma år som de uppkommer. Detta gör verksamheten svårplanerad och enskilda års större utgifter behöver kompenseras eller samordnas med andra kostnadsposter, framförallt genom personalförändringar.

BFN yrkar att myndighetens anslagskredit utökas från tre till tio procent så att större utgifter kan fördelas över mer än ett år (se avsnitt 5.5).

3 BFN:s verksamhet

I avsnittet beskrivs utgångspunkterna och förutsättningarna för BFN:s verksamhet, utvecklingen av denna och områden som bedöms som strategiskt viktiga under de kommande åren.

3.1 Utgångspunkter och förutsättningar för BFN:s verksamhet

Målet för näringspolitiken är att stärka den svenska konkurrenskraften och skapa förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag. Det ska åstadkommas bl.a. genom att den rådgivning som staten tillhandahåller ska utgå från företagets behov, vara marknadskompletterande och kostnadseffektiv. Att göra det enklare för företagen att utveckla och driva sin verksamhet är prioriterat. Ett led i detta är bl.a. bättre service och mer ändamålsenliga regler. Det ska alltså bli enklare att lämna uppgifter och kostnader för att följa regler ska minska.¹

I Sverige finns det mer än en miljon företag och organisationer som ska upprätta bokföring och årsbokslut eller årsredovisning samt i vissa fall koncernredovisning i enlighet med redovisningslagstiftningen och god redovisningssed. Inte minst antalet aktiebolag har ökat. Antalet registrerade aktiebolag är nu ca 590 000 (att jämföra med 350 000 för tio år sedan).

Redovisningen har till syfte att utgöra underlag för företagets ekonomiska beslut och används av företagen och dess intressenter såsom kreditgivare, aktieägare och anställda. I noterade bolag har den offentliga redovisningen en särskild betydelse för investerares beslut och för kapitalmarknadens funktionssätt. Redovisningen används också för statistikinhämtning t.ex. för nationalräkenskaperna.

I aktiebolag och ekonomiska föreningar är årsredovisningen viktig för borgenärernas skydd, bl.a. därför att den gör det möjligt att sätta upp gränser för vad aktieägare och medlemmar kan ta ut ur företaget genom vinstutdelning eller på annat sätt. Den är också viktig för aktieägarnas och medlemmarnas beslut om ansvarsfrihet för styrelsen och den verkställande direktören. I stiftelser är årsredovisningen ofta det enda underlaget för en oberoende granskning av stiftelsens skötsel och ändamålsuppfyllelse.

Av särskilt stor betydelse är att en ordnad och rättvisande redovisning utgör en förutsättning för att ett företag ska kunna beskattas korrekt. Redovisningens kvalitet har också stor betydelse för möjligheten att utreda misstankar om ekonomiska oegentligheter, däribland skatte- och borgenärsbrott.

Att det finns ett fungerande system för företagets redovisning har alltså betydelse på flera olika sätt. Men redovisningslagstiftningen är allmänt hållen och utgör endast ett

¹ <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/naringspolitik/mal-for-naringspolitik/>

ramverk. Lagstiftningen förutsätter att det finns kompletterande normgivning som anger vad som är god redovisningssed.

Det är mot den bakgrunden som BFN:s uppdrag ska ses. BFN är statens expertorgan på redovisningsområdet och ansvarar för utvecklandet av god redovisningssed. Detta görs framför allt genom att nämnden utarbetar normer på redovisningsområdet och informerar om dessa och andra redovisningsfrågor.

Företagens kostnader för att upprätta bokföring och offentlig redovisning samt bevara dessa uppgifter uppgår uppskattningsvis till mer än 20 miljarder kronor om året.² Det förhållandevis omfattande arbete som behöver läggas på bokföring och redovisning gör det angeläget att de regler som finns är ändamålsenliga, anpassade till modern teknik och till näringslivets behov och att de är enkla att tillämpa. Det är också angeläget att normgivningen för andra bokföringsskyldiga än näringsidkare – såsom ideella föreningar – hålls aktuell på motsvarande sätt. Detta är aspekter som BFN söker tillgodose inom ramen för sitt arbete. Arbetet ställer krav på en kontinuerlig analys och bedömning av effekterna av näringslivets förändringar, ny teknik samt de regelförändringar som sker nationellt och internationellt.

BFN fullgör sina uppgifter inte bara genom normgivning. Därutöver tillhandahåller BFN allmän information om bokföring och redovisning. Vidare svarar BFN:s handläggare på allmänhetens enskilda frågor, framställda via telefon eller e-post.

3.2 Arbete med normgivning, m.m.

3.2.1 K-projektet

Normgivningens struktur

Som har framgått ovan är redovisningslagstiftningen, framför allt bokföringslagen (1999:1078) och årsredovisningslagen (1995:1554), utformade som ramlagar inom vilka god redovisningssed utvecklas.

BFN:s uppfattning är att företagens administrativa börda hålls nere om reglerna om hur exempelvis ett årsbokslut eller en årsredovisning upprättas är tydliga och konkreta. Ett sätt att åstadkomma detta är att ge ut samlade regelverk för bokföring, årsbokslut, årsredovisning och, i förekommande fall, koncernredovisning.

BFN har under flera år arbetat med en modernisering och förenkling av nämndens normgivning avseende årsbokslut, årsredovisning och koncernredovisning. BFN har därvid tagit fram fyra separata kategorier av regelverk (K1–K4). Något förenklat kan sägas att K1 är avsett för de allra minsta företagen, medan K4 är avsett för noterade företag.

² Jfr Tillväxtverkets rapport Utvecklingen av företagens administrativa kostnader 2010–2012.

Status i normgivningsarbetet

Det finns nu ett regelverk för enskilda näringsidkare samt ett för ideella föreningar och registrerade trossamfund som upprättar ett förenklat årsbokslut (K1). För företag som upprättar årsbokslut finns ett regelverk. För mindre företag som upprättar årsredovisning finns ett förenklat regelverk (K2). För företag som inte är noterade och som ska upprätta årsredovisning och koncernredovisning finns ett huvudregelverk (K3). Bl.a. noterade företag tillämpar internationella redovisningsstandarder (K4).

Under år 2016 gjordes omfattande ändringar i regelverken om årsredovisning. Ett nytt regelverk för årsredovisning i mindre företag togs fram och anpassning till bl.a. ny lagstiftning gjordes i BFN:s huvudregelverk K3. BFN:s normgivning för upprättande av årsredovisning är därmed – utifrån nu gällande lagstiftning – komplett (se dock nedan om ”utvärdering av regelverken”).

Regelverket för årsbokslut färdigställdes under år 2017.

Som en följd av att det nu finns heltäckande regelverk för årsredovisning, koncernredovisning och årsbokslut har ett femtiotal äldre allmänna råd, rekommendationer och uttalanden om årsredovisning, årsbokslut och bokföringsskyldighet kunnat upphävas under år 2017.

Det återstår att ta fram ett regelverk för handelsbolag som får upprätta förenklat årsbokslut (K1). Detta förutsätter, enligt BFN:s bedömning, att det görs vissa ändringar i skattelagstiftningen. Skatteverket kommer att ta fram ett sådant förslag när det finns ett förslag till regelverk från BFN. BFN har redogjort för vilka ändringar som är nödvändiga i skattelagstiftningen men har för närvarande inte resurser att ta fram ett färdigt förslag om upprättande av förenklat årsbokslut.

I samband med att nya och ändrade regelverk tillämpas uppkommer olika slag av frågor kring reglernas praktiska tillämpning. Sådana frågor hanteras bl.a. genom informationsinsatser. En del tillämpningsfrågor kan ge anledning att överväga ändringar i befintliga K-regelverk. I slutet av år 2019 avser BFN därför att inleda en utvärdering av regelverken. Utvärderingen inleds genom samråd med berörda myndigheter och branschorganisationer.

Det är angeläget att BFN har tillräckliga resurser både för att utveckla god redovisningssed genom slutförandet av K-regelverken och för att underhålla befintliga regelverk.

3.2.2 Digital inlämning av års- och koncernredovisningar

Bakgrund

Bolagsverket tar emot mer än en halv miljon årsredovisningar per år (det har sagts att detta motsvarar en pappersstapel på ca tio kaknästorn).

I ingressen till EU:s redovisningsdirektiv uppmanas medlemsstaterna att utveckla elektroniska system för offentliggörande som gör det möjligt för företag att lämna redovisningsuppgifter, inklusive lagstadgade finansiella rapporter, endast en gång och i en form som låter flera användare enkelt ta del av och använda uppgifterna.

Redovisningsutredningen har bedömt att det bör inledas ett arbete inriktat på att skapa praktiskt tillämpliga system för elektroniskt upprättande och elektronisk ingivning av redovisningshandlingar.³

Regeringens uppdrag till Bolagsverket

Under år 2016 fick Bolagsverket i uppdrag av regeringen att införa en digital tjänst för inlämning av årsredovisningar.⁴ Uppdraget slutredovisades i mars år 2018.⁵

I mars år 2018 fick Bolagsverket ett nytt uppdrag att utveckla tjänsten till att omfatta alla företagsformer som offentliggör sin årsredovisning genom att skicka den till Bolagsverket.⁶ Det arbetet ska slutredovisas senast den 31 mars 2021. I uppdraget ingår att fortsatt uppdatera och utveckla de taxonomier som behövs för uppdragets genomförande.

Uppdragen till Bolagsverket syftar till att minska den börda som kraven på uppgiftslämnande innebär för företagen och att effektivisera myndigheters och näringslivets informationshantering. Genom en digital lösning för inlämning av redovisningshandlingar ska finansiell information enkelt kunna lämnas en gång för att sedan kunna återanvändas av myndigheter och andra intressenter. Uppdragen genomförs i samarbete med BFN, Finansinspektionen, Skatteverket och Statistiska centralbyrån (SCB), och i dialog med Ekonomistyrningsverket, Riksarkivet och andra relevanta aktörer.

Sedan mars 2018 kan aktieföretag som använder sig av BFN:s regelverk för årsredovisning i mindre företag (K2) ge in sin årsredovisning till Bolagsverket med stöd av en e-tjänst. Målsättningen är att det från våren 2019 även ska vara möjligt för aktieföretag som tillämpar K3 att lämna in sin årsredovisning digitalt och i ett senare skede även sin koncernredovisning.

Formatet för ingivning är iXBRL. Det innebär att den finansiella information som överförs kan läsas av både människa och maskin; formatet medger att bl.a. årsredovisningen kan presenteras i vanlig läsbar form.

³ SOU 2015:8.

⁴ N2016/04957/SUN.

⁵ AD 1492/2016.

⁶ N2018/02033/FF.

För att kunna lämna finansiella uppgifter digitalt fordras taxonomier, dvs. en systematisering och klassificering av begrepp för ett specifikt ändamål, såsom en årsredovisning. Tillsammans med formatet iXBRL bildar begrepp och taxonomier de standarder som utgör grunden för en digitaliserad infrastruktur.

I slutredovisningen av det uppdrag som avslutades år 2018 identifieras ett antal frågor som rör BFN och som kräver ställningstaganden från regeringen. En kritisk faktor är vem som bör äga och förvalta taxonomier för års- och koncernredovisningar samt ha möjlighet att ge teknisk support avseende dessa. Bolagsverket tillsammans med de samverkande myndigheterna har föreslagit att denna uppgift ska läggas på BFN.

I februari 2019 träffades de högsta cheferna och representanter för Bolagsverket, Finansinspektionen, Skatteverket, SCB, Tillväxtverket och BFN. Syftet var bl.a. att skapa en samsyn kring vad standardiserad företagsrapportering i digital form innebär för myndighetssamarbetet och att planera för framtida samverkan.

BFN:s inställning

BFN samarbetar med Bolagsverket och övriga berörda aktörer inom ramen för de uppdrag som regeringen har beslutat.

Det är lämpligt att BFN deltar i arbetet med att ta fram taxonomier. Detta arbete utgör redovisningsnormering och ligger nära nämndens sakkunskap i övrigt. BFN har deltagit i diskussioner med Bolagsverket, Finansinspektionen, Skatteverket och SCB sedan år 2015. Såsom BFN har framhållit i sitt remissvar över Redovisningsutredningens slutbetänkande har ägandet och förvaltningen av taxonomierna ett naturligt samband med nämndens arbete.⁷

För att bygga upp kompetens på området och bidra i samarbetet med Bolagsverket behöver BFN kunna lägga resurser på frågor av detta slag. Det är därför angeläget att regeringen tar ställning till om detta är en uppgift som BFN ska ta hand om och att tillräckliga resurser i så fall tillförs myndigheten. Dessa behöver bestämmas till en nivå som gör det möjligt att bygga upp kompetens och beredskap för att ta över förvaltningen av framtagna taxonomier på BFN:s område.

För att tillgodose behovet av kompetens i frågor som rör digital överföring av finansiell information behöver BFN alltså en varaktig budgetförstärkning. I nuvarande skede är det svårt att göra en bedömning av kostnaden för att utveckla, äga och förvalta taxonomier. Resurser kommer emellertid i vart fall att behövas för utvecklingsverktyg, anpassningar i IT-miljö, personalförstärkning och konsulter.

Under åren 2017 och 2018 har BFN avdelat personalresurser för det pågående samarbetet med Bolagsverket. En systemvetare har anställts uteslutande för detta och

⁷ SOU 2015:8.

en redan anställd person har arbetat delar av sin tid med projektet. BFN har fakturerat Bolagsverket en del av de kostnader som samarbetet kring digitala årsredovisningar har gett upphov till. Till följd av den osäkerhet som råder kring BFN:s framtida finansiering och uppdrag har den person som varit anställd som systemvetare nu återgått till sin tidigare tjänst på annan myndighet.

Enligt den grova uppskattning som kan göras nu uppgår behovet av ökat anslag till ca 500 000 kr för år 2020. När systemet med digitala årsredovisningar är fullt genomfört och omfattar alla de företag som i dag lämnar in sina årsredovisningar till Bolagsverket, kommer kostnaderna för att förvalta systemet – inklusive teknisk support – att öka och kan med en grov uppskattning, bedömas uppgå till ca 3 miljoner kronor per år. Frågan om vem som ska ta ansvar för utvecklande, ägande och förvaltning av taxonomier samt finansiering behöver behandlas så snart det är möjligt.

3.2.3 Ny lagstiftning påverkar verksamheten

Allmänt

I BFN:s uppdrag ligger också att medverka vid utformningen av lagstiftning som senare fylls ut genom nämndens normgivning. Att BFN deltar i utredningsskedet leder till sammanhållna, ändamålsenliga och moderna regelverk.

Mot bakgrund av den nära kopplingen mellan lagstiftning och BFN:s normgivning föranleder varje ändring i redovisningslagstiftningen – och ofta även ändringar i skattelagstiftningen – ett behov av analys och anpassning av BFN:s kompletterande normgivning. Både BFN och Regeringskansliet har nytta av att BFN involveras i lagstiftningsarbetet i ett tidigt skede.

Nya skatteregler för företagssektorn

Ny lagstiftning med anledning av propositionen Nya skatteregler för företagssektorn har trätt i kraft.⁸ Det gäller bl.a. en generell begränsning av rätten till ränteavdrag i bolagssektorn. Samtidigt har det införts ett primäravdrag; ett skattemässigt värdeminskningssavdrag för hyreshus.

Som en följd av de nya skattereglerna har BFN analyserat behovet av ändringar i nämndens regelverk. Vissa ändringar kan behöva göras under år 2019.

Redovisningsutredningen

Ett EU-direktiv som reglerar bl.a. aktiebolagens årsredovisning och koncernredo-

⁸ Prop. 2017/18:245.

visning antogs år 2013.⁹ Med utgångspunkt i Redovisningsutredningens förslag om hur direktivet ska införlivas gäller ny lagstiftning från år 2016.¹⁰

BFN har lagt ner ett betydande arbete under åren 2016 och 2017 på att anpassa normgivningen och ta fram nya regler till följd av den nya lagstiftningen.

Redovisningsutredningens slutbetänkande, som överlämnades till Justitiedepartementet i början av år 2015, innehåller förslag till en ny årsredovisningslag. Även detta lagstiftningsprojekt kan komma att medföra betydande arbete för BFN. Slutbetänkandet bereds för närvarande i Regeringskansliet. Den nuvarande bedömningen är att BFN kan behöva inleda arbete med följdändringar i BFN:s regelverk under år 2019. Detta innebär i sådana fall att andra projekt som ska hanteras av BFN behöver prioriteras ned.

Stärkt konsumentskydd på bostadsrättsmarknaden

En av regeringen utsedd särskild utredare lämnade under år 2017 förslag som syftar till att stärka konsumentskyddet på bostadsrättsmarknaden.¹¹ Utredaren har bl.a. tagit ställning till hur en bostadsrättsförening bör säkerställa att det kommer att finnas tillräckliga medel för att möta det långsiktiga underhållsbehovet. Förslagen innebär bl.a. att regeringen ger BFN i uppdrag att inom ramen för god redovisningssed ta fram allmänna råd med vägledning för bostadsrättsföreningars årsredovisningar. Justitiedepartementet har remitterat betänkandet.

Förslagen berör ett mycket stort antal hushåll och rör stora ekonomiska värden. Behovet av normgivning kan antas vara stort.

Den nuvarande bedömningen är att arbete med kompletterande normgivning behöver inledas under år 2019 eller 2020. Detta innebär i sådana fall att andra projekt som ska hanteras av BFN behöver prioriteras ner.

Översyn av bokföringslagen, m.m.

Flera experter i Redovisningsutredningen ansåg att de största möjligheterna för förenklingar på redovisningsområdet för företagen finns på bokföringsområdet.¹² Det gäller exempelvis regler om hur och var räkenskapsinformation ska bevaras.

Utredaren ansåg inte att det var möjligt att, inom de givna ramarna, ta ställning till dessa frågor. I syfte att ge lagstiftaren underlag för kommande prioriteringar redogjordes det dock i utredningsbetänkandet för några av de uppmärksammade

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/34/EU av den 26 juni 2013 om årsbokslut, koncernredovisning och rapporter i vissa typer av företag, om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/43/EG och om upphävande av rådets direktiv 78/660/EEG och 83/349/EEG.

¹⁰ Prop. 2015/16:3.

¹¹ SOU 2017:31.

¹² SOU 2015:8.

frågorna. BFN har i sitt remissvar instämt i utredningens bedömning att förenklingar i bokföringslagens regler har stor betydelse för den administrativa bördan. Behovet av en översyn har blivit allt mer framträdande i takt med den tekniska utvecklingen.

Under år 2018 har Justitiedepartementet arrangerat ett samrådsmöte i syfte att bedöma behovet av ändrad lagstiftning. En översyn av bokföringslagen påverkar arbetsmängden för BFN såväl under utredningsarbetet som, i förlängningen, vid omarbetandet av den kompletterande normgivningen.

I den sakpolitiska överenskommelsen mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna anges bl.a. att det ska genomföras en kraftig förenkling av regelverk för mikroföretag och att förenklade redovisningsregler som medger längre avskrivningstider för vissa bestånd av bostadsfastigheter ska utredas. BFN behöver ha beredskap för att beakta sådana åtgärder i sitt normgivningsarbete.

Hållbarhetsrapportering

Frågor om miljö, sociala förhållanden, personal, respekt för mänskliga rättigheter och motverkande av korruption får en allt större plats i diskussioner om företagens verksamhet och styrning. Företagens agerande i dessa avseenden kommuniceras ofta i en hållbarhetsrapport.

EU antog under hösten 2014 ett direktiv som ändrar EU:s redovisningsdirektiv och som innebär att vissa stora företag och koncerner ska tillhandahålla icke-finansiell information och upplysningar om mångfaldspolicy.¹³ Den nya svenska lagstiftning som grundar sig på direktivet – och som omfattar fler företag än direktivet – började gälla den 1 december 2016.¹⁴ Förändringstrycket är stort och EU-kommissionen har redan inlett en utvärdering av direktivets effekter och behovet av att i större utsträckning integrera finansiell och icke-finansiell information.¹⁵

Den lagstiftning som har införts och den utvärdering som EU-kommissionen har inlett har medfört en del arbete för BFN och bedöms göra det framöver.

Lån och garantier för fler bostäder

Utredningen om förbättrad bostadsfinansiering överlämnade i slutet av år 2017 betänkandet Lån och garantier för fler bostäder.¹⁶ Utredaren har haft i uppdrag att lämna förslag om förbättrade finansieringsförutsättningar för ny- och ombyggnad av bostäder. Betänkandet har remitterats.

¹³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/95/EU om ändring av direktiv 2013/34/EU vad gäller vissa stora företags och koncerners tillhandahållande av icke-finansiell information och upplysningar om mångfaldspolicy.

¹⁴ Prop. 2015/16:193.

¹⁵ Fitness check on public reporting by companies; Ares(2018)744988 - 08/02/2018.

¹⁶ SOU 2017:108.

Ett av utredarens förslag innebär att BFN får i uppdrag att göra en översyn av K3-regelverket när det gäller det sätt på vilket värdet av en fastighet ska beräknas. Utredningen bedömer att översynen kommer att kunna hanteras inom ramen för BFN:s ordinarie verksamhet.

Det går inte att i dag bedöma när i tiden detta arbete behöver genomföras eller hur stora resurser som det kommer att kräva.

3.2.4 Övrigt normgivningsarbete

Vägledning om redovisning av fusion

Det är mycket vanligt att företag och företagsgrupper struktureras om genom att företag slås samman genom fusion. BFN har två äldre regelverk om redovisning av fusion. Det ena behandlar fusion av helägda aktiebolag, medan det andra innehåller regler om övriga fusioner. Regelverken är i stort behov av omarbetning. BFN har påbörjat arbetet med att ta fram ett nytt allmänt råd med tillhörande vägledning under år 2018. Förslaget planeras att remitteras och därefter färdigställas under år 2019.

Kryptovalutor – Blockkedjan

Sedan ett antal år förekommer betalningsmedel i form av virtuell valuta eller kryptovaluta. Den mest kända torde vara Bitcoin, en valuta som kan köpas och säljas via olika handelsplatser.

BFN får frågor om hur kryptovaluta ska redovisas och frågeställningen aktualiseras också i samband med arbetet i SMEIG (se avsnitt 3.2.6). Det kan finnas anledning att BFN uttalar sig i frågan.

Den teknik som ligger bakom Bitcoin – blockkedjan – innebär att information och transaktioner registreras decentraliserat, varaktigt och i en kronologisk ordning som inte går att ändra. Tekniken kan appliceras på andra områden, t.ex. på olika slag av affärstransaktioner. Detta innebär i sin tur att den kan påverka förutsättningarna för löpande bokföring och arkivering.

BFN kan behöva analysera området närmare men saknar f.n. resurser för detta.

3.2.5 Service till allmänheten

Behovet av att informera om vad som gäller i fråga om företagens redovisning är, som redan har berörts, stort. En stor del av informationen tillhandahålls genom att BFN:s kansli per telefon och e-post svarar på frågor från företag, rådgivare, revisorer och andra som tillämpar redovisningslagstiftningen.

BFN har en servicetelefon som är öppen två timmar varje vardag. Därutöver svarar BFN på frågor som inkommer till myndigheten framför allt via e-post. Ofta behöver

frågorna följas upp genom kompletterande utredning. Ibland är frågorna av sådan art att de behöver tas upp i nämnden. Under år 2018 besvarades ca 1 500 frågor per telefon och ca 1 200 frågor per e-post. Detta är en minskning jämfört med år 2017. Det är inte klarlagt om detta beror på minskad tillgänglighet från myndighetens sida.

Service av detta slag är i och för sig en prioriterad del av BFN:s verksamhet. Sedan ett par år har emellertid även annat arbete behövt prioriteras. Det har lett till att kansliet numera bemannar servicetelefonen med endast en person mot tidigare två. I nuvarande resursläge kan emellertid en ytterligare nedprioritering bli nödvändig och det kan t.o.m. bli svårt att leva upp till den servicenivå som förvaltningslagen förutsätter.

I syfte att lämna information till företag på ett effektivare sätt har BFN övervägt olika alternativ att lämna information. Under år 2018 har BFN producerat ett antal filmer som riktar sig till nya företagare. Dessa kommer att göras tillgängliga på myndighetens webbplats under första halvåret år 2019. Detta är ett sätt att växla till en effektivare och mera tidsenlig informationsgivning.

3.2.6 Internationellt arbete

Den ständigt pågående internationella utvecklingen på redovisningsområdet påverkar den europeiska lagstiftningen och de internationella redovisningsstandarder som delar av nämndens normgivning grundar sig på.¹⁷ BFN behöver följa denna utveckling och i viss utsträckning också ta del i utvecklingsarbetet. Det innebär att en del resurser nu och i fortsättningen måste läggas på internationellt arbete.

Sedan år 2014 representerar BFN Sverige i Accounting Regulatory Committee (ARC)¹⁸ och sedan år 2015 i Accounting Directive Committee (ADC)¹⁹. Detta arbete kan antas bli intensivare i och med den utvärdering av EU:s redovisningsrätt som kommissionen har inlett under år 2018.²⁰

Noterade företag tillämpar internationella redovisningsstandarder som, efter införlivande i EU-rätten, översätts till bl.a. svenska. De internationella redovisningsstandarderna införlivas i EU-rätten efter hörande av medlemsstaterna i ARC (se ovan). Det har visat sig att de svenska översättningarna av standarderna behöver bli bättre. EU-kommissionens översättningstjänst har bett svenska organisationer om hjälp. År 2016 bildades en informell arbetsgrupp med uppgift att bistå kommissionen

¹⁷ International Financial Reporting Standards (IFRS) respektive International Financial Reporting Standards for Small and Medium-Sized Entities (IFRS for SME).

¹⁸ Alla noterade företag inom EU ska upprätta sina koncernredovisningar enligt de internationella standarder som har antagits för tillämpning inom EU. Den föreskrivande kommittén för redovisningsfrågor (Accounting Regulatory Committee, ARC) biträder KOM när KOM prövar om internationella redovisningsstandarder ska godkännas för tillämpning inom EU.

¹⁹ Granskningskommittén för redovisningsdirektivet (Accounting Directive Committee, ADC) biträder Kommissionen i frågor som rör bl.a. tillämpning av EU:s redovisningsdirektiv.

²⁰ Fitness check on public reporting by companies; Ares(2018)744988 - 08/02/2018.

vid översättningen av särskilt komplicerade områden. BFN deltar i mån av tid i detta arbete.

Sedan år 2016 deltar BFN i Small and Mediumsized Entities Implementation Group (SMEIG). SMEIG är rådgivande organ till IASB i frågor som rör redovisningen i små och medelstora företag. IASB:s arbete har stor betydelse för den fortsatta utvecklingen av BFN:s huvudregelverk K3. Under år 2019 kommer IASB att inleda en översyn av den aktuella redovisningsstandarden. Detta kommer att kräva insatser från BFN.

BFN avser att även fortsättningsvis delta i den årliga konferens för normgivare som arrangeras av International Accounting Standards Board (IASB) och den årliga konferens som arrangeras av FN-organet ISAR (Intergovernmental Working Group of Experts on International Standards of Accounting and Reporting).

3.2.7 Övrigt arbete

Utöver ovan redovisade verksamhetsområden behöver BFN resurser för att besvara frågor från bl.a. domstolar och remisser från Regeringskansliet och andra myndigheter.

BFN deltar regelmässigt i olika offentliga utredningar. Därtill är BFN:s kansli representerat i bl.a. Rådet för kommunal redovisning, BAS-intressenternas Förening och Bolagsverkets insynsråd. Det kan bli aktuellt för BFN att ta mer aktiv del i det arbete som utförs av XBRL-föreningen.

3.3 Utvecklingsområden

3.3.1 En förbättrad myndighetskommunikation

BFN:s webbplats

BFN:s nuvarande webbplats är i drift sedan våren 2016. Avsikten är att utveckla funktioner på webbplatsen som gör det möjligt att fullgöra myndighetens informationsinsatser på ett än bättre och effektivare sätt. Därmed kommer också kansliets resurser att kunna användas på ett bättre sätt. Det kommer att vara nödvändigt att utvärdera driften och den tekniska plattform som används för BFN:s webbplats under år 2019 eller 2020.

verksamt.se

Bolagsverket, Skatteverket, Tillväxtverket och Arbetsförmedlingen har på webbplatsen verksamt.se samlat information och e-tjänster som den som ska starta eller driver ett företag har nytta av. Ett flertal andra myndigheter deltar i samarbetet.

På verksamt.se lämnas bl.a. information om vilka regler som gäller för företagens bokföring och hur dessa ska tillämpas. Under år 2019 kommer informationen om bokföring att utvärderas och omarbetas. Av resursskäl har BFN hittills inte medverkat i detta samarbete. Det innebär att den information som lämnas om bokföring på webbplatsen sammanställs och kommuniceras av myndigheter som inte ansvarar för frågor om bokföring.

Inom ramen för de resurser som BFN har i dag kommer det inte att vara möjligt att delta i utvecklingsarbetet med verksamt.se. Om BFN inte kan delta i myndighets-samarbetet kan det gå ut över kvaliteten i samhällsinformationen på redovisningsområdet. Det finns också en risk för att nämndens funktion som statens expertorgan på redovisningsområdet kommer att urholkas.

3.3.2 Ändamålsenliga och enkla regler

Den pågående digitaliseringen innebär nya former för överföring av finansiell information och tjänster kopplade till detta. Ett exempel är det samarbete som Bolagsverket har med BFN och flera andra myndigheter kring digital inlämning av års- och koncernredovisningar. BFN behöver ha möjlighet att delta i sådant utvecklingsarbete.

Såsom ovan har berörts (se avsnitt 3.2.3) torde betydande förenklingar för företagen kunna åstadkommas på bokföringsområdet, inte minst vad gäller bevarande av räkenskapsinformation. Detta innebär att det kommer att behöva göras förändringar i BFN:s normgivning om löpande bokföring och arkivering. Dessa förändringar förutsätter lagändringar. En kartläggning av vilka ändringar som kan aktualiseras har inletts av Justitiedepartementet under år 2018.

4 Lokalbehov

BFN hyr – i enlighet med vad som föreskrivs i instruktionen för BFN – lokaler av Finansinspektionen. Under den kommande treårsperioden förväntas inga större förändringar i lokalbehovet. Det har övervägts om nämnden skulle kunna hitta andra, mindre kostnadskrävande lokallösningar. BFN:s bedömning är dock att det inte är möjligt att hitta andra, billigare lösningar för närvarande.

5 Anslagsyrkande

5.1 Myndighetens administration

Av myndighetens instruktion framgår att Finansinspektionen upplåter lokaler samt utför uppgifter åt BFN enligt överenskommelse mellan myndigheterna.

Den fördelningsgrund som har använts för att beräkna vilka kostnader som Finansinspektionen ska fakturera BFN har förändrats. Den nya beräkningsmodellen har genomförts successivt sedan år 2015.

Effekten av den nya beräkningsmodellen är att BFN nu fullt ut bär de kostnader som myndigheten genererar. Detta innebär att kostnaden per år nu är ca 650 000 kronor högre än tidigare.²¹ BFN har återkommande yrkat att anslaget till myndigheten ska justeras men detta har inte lett till någon förändring.

Under senare tid har det även blivit tydligare att Finansinspektionen inte kommer att kunna erbjuda en service till BFN på det sätt som skett tidigare. Det gäller systemlösningar för tidrapportering, diarieföring, löneadministration m.m. BFN kommer därför i större utsträckning än tidigare att behöva ha en egen administration.

Det finns idag en strävan att fler myndigheter ska föra över sin administration till Statens servicecenter (SSC). Beslut om när i tiden en viss myndighet ska vara ansluten fattas succesivt av regeringen i förordningsform. För närvarande finns ett förslag att BFN ska ansluta till lönetjänster från år 2023. Finansinspektionen har emellertid fattat beslut om att ansluta sig till SSC såvitt gäller lönetjänster redan från år 2019. Genom den övergången kommer inspektionen inte längre att kunna hantera lönerna för BFN. BFN har därför fattat beslut om att ansluta sig till SSC:s lönetjänster samtidigt med Finansinspektionen.

Från år 2020 bedöms kostnaderna för administration till följd av övergången till SSC:s lönetjänster öka. Kostnaderna för de tjänster som Finansinspektionen levererar till BFN kommer inte att minska i motsvarande utsträckning.

Från år 2020 bedöms den bästa lösningen vara att ansluta BFN som helkund hos SSC, dvs. att SSC även tar hand om myndighetens ekonomiadministration. Detta innebär en totalt bättre lösning än att behålla den nuvarande. Det beror på att BFN genom en övergång till SSC undviker framtida investeringar i ett e-handelssystem och ett nytt ekonomisystem.²² Sammantaget innebär övergången till SSC emellertid en kostnadsökning jämfört med tidigare år med 800–900 tkr.

Sammantaget och med beaktande av behov av egna lösningar för bl.a. diarieförings-system bedömer BFN att det behövs en anslagsförstärkning på totalt en miljon kronor per år för att finansiera de krav som ställs på myndighetens administration.

5.2 Normgivning och service till företagen

Under år 2018 arbetade sju personer på BFN:s kansli, varav några på deltid. Arbetad tid motsvarade knappt 7 årsarbetskrafter. Tid motsvarande cirka ca en årsarbetskraft har använts till det samarbete med Bolagsverket som pågår gällande digitala årsredovisningar. Det arbetet har till en del finansierats av Bolagsverket.

²¹ Den totala kostnaden för administration och hyra som betalas till Finansinspektionen uppgick för år 2014 till ca 1 450 000 och beräknas för år 2019 uppgå till 2 100 000 kr.

²² Från år 2019 ska samtliga myndigheter kunna ta emot e-fakturor. Integrationskostnaden för BFN bedöms uppgå till 1 300 000 kr. Uppgraderingen av BFN:s nuvarande ekonomisystem bedöms kosta 1 400 000 kr.

Tillgängliga personalresurser är mindre jämfört med tidigare år samtidigt som det område BFN ansvarar för utvecklas kontinuerligt och företagen blir allt fler. Det är mycket tydligt att BFN:s ansvarsområde är mer omfattande än vad myndigheten är dimensionerad för.

BFN:s breda verksamhetsområde, tillsammans med det förhållandet att nämndens kansli är litet, ställer särskilda krav vid rekrytering. De personer som arbetar på kansliet måste vara högt specialiserade men samtidigt ha en bredd inom det område där myndigheten är verksam. De mångskiftande arbetsuppgifterna förutsätter prioriteringsförmåga och förmåga att arbeta med olika uppgifter parallellt. Medarbetarna behöver också vara beredda att arbeta under de förutsättningar som krävs på en liten myndighet, t.ex. i fråga om att lösa uppkomna frågeställningar utan tillgång till olika slags intern expertis. Detta gör att urvalet lämpliga kandidater är begränsat och att de som anställs ofta har en lång erfarenhet.

Det har gått att rekrytera personal för att i stor utsträckning utföra nödvändiga arbetsuppgifter. Myndighetens ringa storlek och de krav som ställs på handläggarna innebär trots det att verksamheten är mycket känslig för personalförändringar och att tillräcklig kompetens saknas på en del områden.

Ett framträdande problem är också att myndighetens ekonomi är sådan att det finns ett mycket begränsat administrativt stöd på kansliet. Detta leder till att den administration som krävs för att myndigheten ska fungera och följa tillämpliga regelverk tar tid i anspråk av kanslichef och personal på ett sådant sätt att kärnverksamheten ibland kommer i andra hand eller att tillräcklig tid inte kan läggas på administrativa uppgifter.

Det område som BFN ansvarar för utvecklas kontinuerligt och företagen blir allt fler. Behovet av ny och ändrad normgivning till följd av denna utveckling, olika förväntade lagstiftningsåtgärder och krav på bättre fungerande administration innebär att myndighets anslag behöver förstärkas med 3 000 000 kr.

5.3 Digital inlämning av års- och koncernredovisningar

BFN medverkar i det regeringsuppdrag som Bolagsverket har att skapa en tjänst för digital inlämning av års- och koncernredovisningar. För att denna tjänst ska fungera krävs taxonomier som grundar sig på BFN:s normgivning, att dessa underhålls och att det finns support till dem som använder taxonomierna (se avsnitt 3.2.2).

BFN bedömer, tillsammans med medverkande myndigheter, att det är lämpligt att nämnden tar ansvar för ägande och förvaltning av dessa taxonomier. Om detta ska vara möjligt behöver BFN emellertid vidareutveckla sin kompetens. Detta behöver ske parallellt med pågående regeringsuppdrag.

Under åren 2017 och 2018 har samarbetet till stor del kunnat finansieras med stöd av Bolagsverket. Detta kommer endast till en mindre del att vara möjligt under år 2019. Om regeringen beslutar att BFN ska äga och förvalta de taxonomier som har tagits fram, krävs en varaktig förstärkning av anslaget.

För år 2020 bedöms det nödvändigt att anslaget ökar med 500 000 kronor. Detta behövs för att kunna förbereda en förvaltningsorganisation. Från år 2021 behöver anslaget öka med ytterligare 2 500 000 kronor för att förvaltningsorganisationen ska kunna arbeta självständigt.

5.4 Förbättrad informationsgivning till företagen

En av regeringens prioriteringar är att göra det enklare för företag att utveckla och driva sin verksamhet. I detta ligger bl.a. att finansiell information kan lämnas och återanvändas digitalt men också att färre företag upplever regler som tillväxthinder. Behovet av att informera om vilka redovisningsregler som finns och hur de ska tillämpas är betydande och ökar fortlöpande allteftersom antalet företag ökar. Det är angeläget att BFN kan modernisera och effektivisera sin informationsgivning till företagen.

Myndighetens webbplats behöver utvecklas och BFN bör delta i arbetet med verksamt.se. För dessa och andra informationsinsatser behöver anslaget förstärkas med 500 000 kronor per år.

5.5 Utökad anslagskredit

Under år 2017 levererade BFN tillbaka 782 000 kr genom indragning. BFN har därefter för år 2018 haft ett överdrag på sitt anslag om 313 000 kr.

Myndighetens ringa storlek gör ekonomin känslig och svårplanerad. Varje förändring i t.ex. personalens sammansättning eller förändringar i de IT-system som myndigheten använder får stort genomslag på anslagsförbrukningen. Exempelvis motsvarar kostnaden för en årsarbetskraft ca 10 procent av myndighetens totala anslag.

Till ovan kommer att BFN – enligt sin instruktion – inte ska tillämpa 2 och 3 kap. kapitalförsörjningsförordningen (2011:210). Det senare innebär att BFN inte kan finansiera anläggningstillgångar genom lån i Riksgäldskontoret och därigenom sprida ut kostnaden för sådana investeringar över mer än ett år. Inte heller större utgifter som inte utgör anläggningstillgångar kan fördelas över flera år. Sammantaget får detta till följd att investeringar och större utgifter behöver tas som kostnad och avräknas mot anslaget under samma år som de uppkommer. Detta är inte en lämplig eller önskvärd effekt.

BFN yrkar att myndighetens anslagskredit utökas från tre till tio procent för att underlätta att utgifter kan fördelas över mer än ett år.

6 Anslagsredovisning

Begäran om anslag utgår från tillgängliga anslagsuppgifter i systemet Hermes. Som tilläggsanslag utöver det begär BFN den finansiering som framgår av raden Anslag tillägg i tabell 1. Beloppen har specificerats i tabell 2.

Tabell 1 Anslagsredovisning	2018	2019	2020	2021	2022
	Utfall	Prognos	Beräknat	Beräknat	Beräknat
Anslag 02:1:13 ap 1	10 133	10 498	10 628	10 732	10 947
Överföringsbelopp	299	-304	-315	0	0
Anslagskredit	304	315	0	0	0
Överdrag	313	-313			
Totalt disponibelt belopp	11 049	10 196			
Anslag tillägg (se tabell 2)			5 000	7 546	7 696
Totalt	11 049	10 196	15 313	18 278	18 643

Tabell 2 Anslag tillägg	2018	2019	2020	2021	2022
	Utfall	Prognos	Beräknat	Beräknat	Beräknat
Förstärkning myndighetens administration (se 5.1)			1 000	1 009	1 029
Normgivning och service till företagen (se 5.2)			3 000	3 029	3 089
Förvaltning och utveckling av taxonomier (5.3)			500	3 004	3 064
Förbättrad information till företagen (5.4)			500	504	514
Summa anslag tillägg			5 000	7 546	7 696

Enligt förordning om instruktion för Bokföringsnämnden ska myndigheten inte tillämpa 2 och 3 kap. kapitalförsörjningsförordningen (2011:210). Det innebär att BFN inte erhåller finansiering eller skriver av på anläggningstillgångar. Detta budgetunderlag innehåller av det skälet inte någon tabell över verksamhetsinvesteringar.

Beslut om detta budgetunderlag har fattats av BFN vid sammanträde den 14 februari 2019.

Sten Andersson
ordförande

Stefan Pärnhem
kanslichef