

# Vesentlig flere blir klassifisert som små foretak: Har Regjeringen vurdert interessentenes informasjonsbehov?

Regjeringens forslag til å øke størrelsesgrensene for små foretak ut over inflasjonsjustering vil gjøre at en rekke foretak vil få betydelige lettelser i rapporteringskravene. Bakgrunnen for lovforslaget er ønsket om å gi flere foretak kostnadsbesparelser ved forenklete rapporteringskrav. Vi etterlyser imidlertid en vurdering av hva disse forenklingene vil medføre av konsekvenser for interessentene.



Professor  
**Tonny Stenheim**  
Universitetet i Sørøst-Norge



Universitetslektor  
**Marianne Berggaard Breili**  
Universitetet i Sørøst-Norge

Hva vil eksempelvis ulempene for banker og kredittinstitusjoner være når de gjennom årsregnskapet får mindre og kvalitetsmessig dårligere informasjon, og vil noen av disse ulempene til slutt bli båret av foretakene selv? Vi mener at Regjeringen ikke i tilstrekkelig grad har tatt hensyn til dette i forslaget om å øke størrelsesgrensene vesentlig ut over det som kan begrunnes i inflasjonsjustering.

## Forslag om å justere grensene for ulike størrelsesklasser

Regjeringen la frem forslag til gjennomføring av Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) 15. mars i år (Prop. 57 L (2023-2024)). Som en del av lovforslaget ble det på grunnlag av nylige endringer i størrelsesgrenser i regnskapsdirektivet fremmet forslag om å justere grensene for ulike størrelsesklasser, deriblant størrelsesklassen små foretak (slik justering er ikke gjort siden 2010). Forslaget om justering av grensene går vesentlig lenger enn det som kan begrunnes med inflasjonsjustering. Ifølge Statistisk sentralbyrås beregninger vil 3000 foretak kunne omklassifiseres fra mellomstore til små foretak etter forslaget, og 1000 flere foretak enn ved en ren inflasjonsjustering av grensene.

Vi er ikke overbevist om at en utvidelse av klassen små foretak er tilstrekkelig godt nok begrunnet og utredet, spesielt sett i lys av at disse unntas fra plikt til blant annet å utarbeide årsberetning og en rekke sentrale notekrav. Etter vår mening er det i Prop. 57 L (2023-2024) lagt for mye vekt på å holde kostnadene ved rapporteringsplikter nede og i for liten grad vært lagt vekt på hensynet til interessentenes behov for beslutningsrelevant informasjon.

## Små foretak etter gjeldende regnskapslov

Små foretak er etter regnskapsloven § 1-6 regnskapspliktige som ikke er store foretak, og som på balansedagen ikke overskrider to av følgende tre grenser:

1. Salgsinntekt: 70 millioner kroner
2. Balansesum: 35 millioner kroner
3. Gjennomsnittlig antall ansatte i regnskapsåret: 50 årsverk

Store foretak er i regnskapsloven § 1-5 definert som allmennaksjeselskaper, regnskapspliktige som er notert med aksjer, obligasjoner mv. på regulert marked eller andre regnskapspliktige fastsatt i forskrift. Store foretak er

derfor ikke definert ut fra størrelsesgrenser, men vil i noen grad være overlappende med klassen foretak av allmenn interesse, jf. regnskapsdirektivet artikkel 2 nr. 1.

Små foretak har som kjent omfattende lettelser i rapporteringsplikter etter regnskapsloven. De kan unnlate å utarbeide årsberetning, jf. rskl. § 3-1 annet ledd annet punktum, kontantstrømoppstilling, jf. regnskapsloven § 3-2 annet ledd og konsernregnskap, jf. regnskapsloven § 3-2 fjerde ledd første punktum. Ved innregning og måling kan de velge hovedregler eller unntaksregler. Små foretak er også unntatt fra å utarbeide sammenligningstall, jf. regnskapsloven § 6-6 annet ledd, og de kan avlegge et årsregnskap med langt færre noteopplysninger enn tilfellet er for regnskapspliktige som ikke er små foretak, jf. regnskapsloven § 7-1 første ledd annet punktum. Unntaksreglene er begrunnet i at kostnaden ved å utarbeide regnskapsinformasjon for små foretak ikke står i forhold til nytten ved slik regnskapsinformasjon (se eksempelvis Ot. prp. nr. 39 (2004-2005) punkt 4.2.5 og Prop. 160 L (2016-2017) punkt 4.5).

## Forslag til økte størrelsesgrenser

Forslag til endringer i størrelsesgrensene for små foretak mv. ble sendt på høring 18. oktober i fjor med høringsfrist 29. november.<sup>1</sup> Bakgrunnen for høringen var EU-kommisjonens vedtak om å endre størrelsesgrensene, blant annet for små foretak, for å hensynta inflasjon. I høringsnotatet ble det vist til at størrelsesgrensene for små foretak i gjeldende regnskapslov ligger i det nedre sjiktet av størrelsesgrensene som tillates etter regnskapsdirektivet. Det ble foreslått fra departementets side at størrelsesgrensene for små foretak skulle settes til minimumsverdiene etter kommisjonsdirektivet. Med justering for å oppnå runde beløp og det hensyn at forholdet mellom grensene skulle være 2:1, ble grensene forslått til 120 millioner kroner i

salgsinntekter og 60 millioner kroner i balansesum<sup>2</sup>, noe som ville innebære en økning på drøye 71 % sammenlignet med gjeldende størrelsesgrenser (120/70, 60/35).

I Prop. 57 L (2023-2024) er det foreslått å øke grensene vesentlig sammenlignet med forslaget i høringsnotatet, noe som trolig kom overraskende på mange. Her fremmes det forslag om at grensene justeres opp til 168 millioner kroner i salgsinntekter og 84 millioner kroner i balansesum. Det innebærer en økning på 140 % sammenlignet med gjeldende størrelsesgrenser (168/70, 84/35) og en økning på 40 % (168/120, 84/60) sammenlignet med de størrelsesgrensene som ble foreslått i høringsnotatet. I tabellen under oppsummerer vi grensene for salgsinntekter og balansesum:

	Gjeldende regulering	Nedre og øvre grense etter justert direktiv <sup>3</sup>	Høringsnotat fra Finansdepartementet	Prop. 57 L (2023-2024)
Salgsinntekter	70 millioner NOK	112,71 – 169,06 millioner NOK	120 millioner NOK	168 millioner NOK
Balansesum	35 millioner NOK	56,35 – 84,53 millioner NOK	60 millioner NOK	84 millioner NOK

Tabell for størrelsesgrenser

## Reaksjoner fra høringsinstanser

I høringsrunden var det flere som støttet Finansdepartementets forslag om justerte størrelsesgrenser, blant annet NHO, BDO, KPMG og Revisorforeningen. Andre høringsinstanser pekte på at departementet burde ha drøftet muligheten i regnskapsdirektivet til å bruke de øvre størrelsesgrensene (EY, Regelrådet), eller at disse øvre størrelsesgrensene burde ha vært lagt til grunn (Regnskap Norge). Det var også enkelte som uttrykte bekymring for at en økning i størrelsesgrensene ville medføre en rapportering som ikke ivaretar informasjonsbehovet til interessentene (KPMG, Skattedirektoratet og Langli).



Regjeringens begrunnelse for å øke størrelsesgrensene ut over inflasjonsjustering er ønsket om å gi flere foretak adgang til å kunne benytte forenklingsregler for små foretak.

## Kritikk av foreslåtte størrelsesgrenser

### Begrunnet i forenkling

Regjeringens begrunnelse for å øke størrelsesgrensene ut over inflasjonsjustering er ønsket om å gi flere foretak adgang til å kunne benytte forenklingsregler for små foretak. I Prop. 57 L

(2023-2024) side 65 heter det at «[d]epartementet legger særlig vekt på hensynet til besparelser og forenklinger for foretakene (...)». Det påstås videre at en del av de større foretakene trolig vil rapportere i samsvar med rapporteringen for mellomstore foretak som følge av at interessentene vil etterspørre mer og bedre informasjon, noe som potensielt vil begrense besparelsen ved å øke størrelsesgrensene (Prop. 57 L (2023-2024) side 64). I dette ligger det dels en erkjennelse av at det å utvide adgangen til å benytte forenklingsregler i noen

tilfeller vil gi en rapporteringsplikt som ikke vil ivareta interessentenes behov for informasjon, og dels en tro på at produksjon av slik informasjon kan reguleres effektivt gjennom en markedsløsning. Vi skal komme tilbake til det siste senere i artikkelen.

### Pliktig rapportering

Pliktig rapportering er gjerne begrunnet i det behovet for opplysninger som foretakets interessenter har for å kunne ta bedre og mer opplyste beslutninger.

1 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-endringer-i-definisjonen-av-sma-foretak-i-regnskapsloven-gjennomforing-av-kommisjonsdirektiv-som-endrer-storrelsesgrensene-i-regnskapsdirektivet/id3001701/>  
 2 Basert her på vekslingskursen 10. oktober 2023: 11,4965 NOK/EUR.  
 3 Omregnet fra euro til NOK med vekslingskursen 22. desember 2023. Se Prop. 57 L (2023-2024) side 64.

Interessentene kan være eiere, långivere, leverandører, kunder og ansatte, men også offentlige myndigheter og allmennheten (se eksempelvis NOU 2015: 10 delkapittel 3.2). Dersom rapporteringsplikten også omfatter bærekraftsrelatert informasjon, kan interessentene defineres enda videre til ikke bare å omfatte dem som bruker slike opplysninger til beslutningsformål, men også dem som blir påvirket av foretakets bærekraftsrelaterte forhold.<sup>4</sup> Rapporteringsplikten gjør at interessentene sikres tilgang til opplysninger som de for eksempel kan bruke til å følge opp utviklingen i foretakets lønnsomhet over tid (kontrollformålet), og/eller vurdere foretakets fremtidsutsikter, for eksempel ved å forme prognoser om fremtidig lønnsomhet (prognoseformålet) (Baksaas og Stenheim 2020 side 124-136).

### Regulering gjennom tilbud og etterspørsel

Et alternativ til å pålegge rapporteringsplikter er å la markedskrefter, dvs. tilbud og etterspørsel etter informasjon, regulere det som rapporteres. Finansdepartementet viser i noen grad til en slik markedsløsning når det hevder at en del av de større foretakene som etter forslaget vil omfattes av klassen små foretak, vil velge å følge rapporteringsreglene for mellomstore foretak som følge av press fra interessenter (Prop. 57 L (2023-2024) side 64). Departementet peker på at dette kan bidra til å begrense besparelsen ved å gi flere foretak adgang til å benytte forenklingsregler. Dette kan også ses på som et argument for at det ikke produseres informasjon gjennom den pliktige regnskapsrapporteringen som dekker informasjonsbehovet. De som er i en forhandlingsposisjon, for eksempel långivere, vil kunne tenkes å forhandle frem betingelser om at foretaket for eksempel utarbeider mer omfattende noteopplysninger, utarbeider årsberetning og/eller bruker hovedregler i stedet for

unntaksregler for innregning og måling. En kan også tenke at slik forhandling om mer informasjon ikke resulterer i mer og bedre offentlig tilgjengelig informasjon, men at denne informasjonen kun mottas eksklusivt av den som har forhandlet frem en slik betingelse. I så fall vil denne informasjonen kun gagne den som er i en slik forhandlingsposisjon, og ikke andre interessenter. I situasjoner med for lite informasjon og/eller informasjon av for lav kvalitet, kan en tenke at interessentene sikrer seg mot informasjonsusikkerhet gjennom kontraktsvilkår (for eksempel gjennom høyere pris/strengere betingelser ved kontraktsinngåelse), noe som gjør at foretakene uansett må bære en informasjonskostnad.

Det er et kjent resultat fra regulerings-teorien at en markedsløsning neppe gir en samfunnsøkonomisk optimal produksjon av rapportert informasjon.<sup>5</sup> Dette skyldes dels at produktet rapportert informasjon tilbys i et marked med asymmetrisk informasjon, og dels at rapportert informasjon har egenskaper som ligner på de egenskapene som kjennetegner et kollektivt gode (Gonedes 1974, Gonedes og Dopuch 1974, Stenheim og Blakstad 2007). I det første tilfellet med asymmetrisk informasjon vil det være vanskelig å vurdere kvaliteten på informasjonen (ganske enkelt fordi rapporteringen skjer som følge av at den skal oppfylle et informasjonsbehov), noe som kan relateres til «markedet for lemon»-problemet (Akerlof 1970). De som etterspør produktet (her: rapportert informasjon), vil ikke betale full pris for dette fordi de er usikre på kvaliteten, noe som kan resultere i underproduksjon. I det siste tilfellet, med kollektivt gode, vil en også kunne ende med underproduksjon av produktet (her: rapportert informasjon) fordi informasjonen i noen grad spres også til dem som ikke har betalt for den.

Spørsmålet blir derfor neppe om det skal velges en ren markedsløsning eller ikke,

men i hvor stor grad lovkrav skal brukes for å bøte på mangler ved en markedsløsning. Dette er et vanskelig spørsmål å besvare, men må ta utgangspunkt i en kost-nytttevurdering. Det er særlig med henblikk på to opplysningskrav vi mener det er kritisk at klassen små foretak utvides: årsberetning og noter.

### Unntak fra krav til årsberetning

Fra og med regnskapsåret 2017 ble små foretak fritatt fra plikt til å utarbeide årsberetning, jf. regnskapsloven § 3-1 annet ledd annet punktum. I forbindelse med høring av Finansdepartementets forslag om å øke størrelsesgrensene for små foretak, bad departementet om synspunkter på om det burde gjøres endringer i virkeområdet for plikten til å utarbeide årsberetning. I høringsrunden var det enkelte høringsinstanser som argumenterte for at det burde pålegges en plikt til årsberetning for små foretak som ikke er mikroforetak (Skattedirektoratet). Noen mente at det burde vurderes om fritak fra blant annet årsberetning fortsatt skal gjelde (Langli), mens andre uttrykte skepsis til det at stadig flere foretak får lettelser, noe som kan redusere informasjonsverdien (Statistisk sentralbyrå). I mange av høringssvarene ble det derimot uttrykt støtte for ikke å gjeninnføre plikt til å utarbeide årsberetning (blant annet KPMG, BDO, Revisorforeningen, Regnskap Norge).

Årsberetningen skal gi opplysninger som supplerer årsregnskapet. Dersom rapporteringskravene om årsberetningen følges, vil den gi nyttig informasjon til interessentene, herunder opplysninger om virksomhetens utvikling og status og finansielle risiko, men også opplysninger om bærekraftsrelaterte forhold slik som arbeidsmiljø og sosiale forhold og påvirkning på ytre miljø. Med økt vekt på bærekraft og bærekraftsrapportering kan det synes underlig at flere foretak skal unntas fra å måtte gi den type opplysninger som en del av sin offentlige rapportering. Etter vår mening burde det vært gjennomført grundigere vurderinger av hvilken virkning unntak fra plikten til å utarbeide årsberetning får ved å utvide klassen små foretak.

4 ESRS 1 punkt 3.1 definerer interessenter på denne måten. Rapporteringskrav etter CSRD/ESRS vil ikke være pliktige for de foretakene som omfattes av den foreslåtte utvidelsen av klassen små foretak.

5 En samfunnsøkonomisk optimal produksjon av informasjon vil være slik at den marginale samfunnsøkonomiske kostnaden ved produksjon av informasjonen tilsvarer den marginale samfunnsøkonomiske nytten av informasjon.



### Unntak fra noteopplysningskrav

Notekravene for små foretak ble betydelig redusert i 2021. Ifølge regnskapsdirektivet er det kun adgang til å pålegge små foretak et visst antall notekrav, jf. regnskapsdirektivet artikkel 16 nr. 2 og nr. 3. Blant annet ble det ved gjennomføring av direktivet fjernet notekrav om ytelse til ledende ansatte, og innført reduserte notekrav om lån og sikkerhetsstillelse til ledende ansatte. Bortfall av notekrav for små foretak var ikke begrunnet i at Norge gjorde en selvstendig kost-nyttevurdering for små foretak med hensyn til notekrav, men er et resultat av gjennomføring av regnskapsdirektivet (Stenheim og Breili 2022 og Breili, Baksaas og Stenheim 2023).

Flere av notekravene som er pliktige for mellomstore foretak, men som er unntatt for små foretak, gjelder opplysninger som potensielt er særlig viktige for interessentene, og det kan oppstå situasjoner der oppfyllelse av minimumskravene for små foretak ikke dekker informasjonsbehovet. Notekravet om ytelse til ledende ansatte (regnskapsloven § 7-31) er et eksempel på et notekrav som kan være særlig viktig av hensyn til ansattes, fagforeningers, eiernes eller långivernes beslutningsnytte, og dermed utgjøre en forskjell i beslutningstakingen. Utelatelse av slik informasjon kan bidra til mindre åpenhet og kontroll og i ytterste konsekvens en skjevhet i ressursallokeringen mellom aktørene, for eksempel i lønnsutviklingen til daglig leder og øvrige ansatte, mellom daglig leder og eiere (lønn versus utbytteutdeling) og mellom daglig leder og långivere (lønn versus betjening av lån).

For foretak som etter forslaget ikke lenger er mellomstore, vil fanebestemmelsen for noteopplysninger (regnskapsloven § 7-1 annet ledd), eventuelt bestemmelsen om opplysninger for å gi et rettviseende bilde (regnskapsloven § 7-1 fjerde ledd), bli sentrale med hensyn til å vurdere behov for tilleggsopplysninger. Vurderingen av om det må gis ytterligere opplysninger, må skje med utgangspunkt i foretaksspesifikke forhold. Er informasjonen vesentlig, og vil

utelatelse av informasjonen kunne påvirke interessentenes beslutninger?

### Avsluttende merknader

Størrelsesgrensene bør inflasjonsjusteres jevnlig dersom en vil unngå en skjerpning av rapporteringskravene. Konsekvensen av at størrelsesgrensene ikke har vært justert siden 2010, er at flere foretak har falt ut av klassen små foretak, og blitt pålagt mer omfattende rapporteringskrav. For å sikre at størrelsesgrensene justeres for å hensynta inflasjon, kan en lovteknisk løsning være at Finansdepartementet får forskriftshjemmel til å justere størrelsesgrensene for inflasjon innenfor rammen av direktivet. Justering av størrelsesgrensene som ikke er begrunnet i inflasjon, vil i større grad kreve bredere politisk involvering, og vil trolig bli bedre ivaretatt ved lovendring.

I Prop. 57 L (2023-2024) er det foreslått en vesentlig økning av grensene ut over det som kan begrunnes i inflasjonsjustering. Virkningen av en slik vesentlig økning synes for mangelfullt begrunnet og utredet. Det synes å ha vært lagt stor, og etter vår mening for stor, vekt på forenklinger og dermed kostnadsreduksjoner for næringslivet. Samtidig hevdes det at relativt sett større foretak som etter forslaget vil omfattes av klassen små foretak, i noen grad vil følge hovedreglene som et resultat av at markedet etterspør mer informasjon. Det er usikkert om en slik markedsløsning vil fungere. Det er også usikkert om netto kostnadsreduksjon for næringslivet blir særlig stor etter som det er forventet at de interessentene som ikke er i en posisjon til å kunne fremforhandle «informasjonspakker, vil prise inn en informasjonskostnad som til slutt vil bli båret av foretakene selv.

Ved behandling av lovproposisjonen har vi en oppfordring til finanskomiteen om å vurdere om størrelsesgrensene bør legges lavere enn forslaget fra Regjeringen, eller om visse plikter skal pålegges de foretakene som etter forslaget er i øvre sjikt av størrelsesklassen små foretak. Det siste vil imidlertid komplisere systemet for gradert regnskapsplikt.



*Flere av notekravene som er pliktige for mellomstore foretak, men som er unntatt for små foretak, gjelder opplysninger som potensielt er særlig viktige for interessentene, og det kan oppstå situasjoner der oppfyllelse av minimumskravene for små foretak ikke dekker informasjonsbehovet.*

### Referanser

- Akerlof, G. A. (1970). The Market for «Lemons»: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, 84(3), 488–500.
- Baksaas, K. M. og Stenheim, T. (2020). *Regnskapsteori*. Cappelen Damm Akademisk.
- Breili, Berggaard M., Baksaas K. M., Stenheim, T. (2023). Endringer i regnskapslov og regnskapsstandarder - del II. *Revisjon og Regnskap*, 1, 59–56.
- Gonedes, N. J. (1975). Information-Production and Capital Market Equilibrium. *Journal of Finance*, 30(3), 841–864.
- Gonedes, N. J. og Dopuch, N. (1974). Capital Market Equilibrium, Information Production, and Selecting Accounting Techniques: Theoretical Framework and Review of Empirical Work. *Journal of Accounting Research*, 12(Studies on Financial Accounting Objectives), 48–129.
- Stenheim, T. og Breili Berggaard, M. (2022). Endringer i regnskapslov og regnskapsstandarder - del I. *Revisjon og Regnskap*, 8, 50–55.
- Stenheim, T og Blakstad L. (2007). Regnskapsregulering – offentlig regulering eller markedsløsning. *Magma*, 6, 65–72.