



Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se
fi.ofa.sfo@regeringskansliet.se

Remissvar över betänkandet (SOU 2025:13) En effektivare organisering av mindre myndigheter - analys och förslag

(Ert dnr Fi2025/00348)

Sammanfattning

Revisorsinspektionen avstyrker förslaget att myndighetens uppgifter inordnas i Finansinspektionen.

- De identifierade beröringspunkterna och överlappningarna mellan myndigheterna är begränsade och ger inte stöd för antagandet att en sammanslagning skulle leda till betydande synergier eller samordningsfördelar, vare sig på kort eller medellång sikt.
- Det saknas en grundläggande analys av centrala aspekter såsom oberoende, ledning och styrning. Detta väcker frågor om den långsiktiga effektiviteten och rätts-säkerheten i den föreslagna organisationsförändringen.
- Utredningen uppvisar en begränsad förståelse för myndigheternas uppdrag och arbetssätt. Kärnuppgifter hos Revisorsinspektionen, som examination, auktorisation och registrering, har helt utelämnats i bedömningen.
- Det saknas en internationell utblick och jämförelse med andra länder inom EU och OECD, vilket gör att förslaget inte beaktar hur revisorstillsyn organiseras i en bredare kontext.
- Det bör övervägas att organisera frågor om redovisning och revision samlat och på ett sätt som möjliggör tydliga samordningsvinster.

1 Revisorsinspektionens uppdrag

Revisorsinspektionens uppdrag är att tillgodose samhällets behov av kvalificerade och oberoende externa revisorer och att ansvara för att god revisorssed och god revisionssed utvecklas på ett ändamålsenligt sätt. Uppgiften fullgörs bland annat genom att anordna prov för revisorsexamen och handlägga frågor om auktorisation och godkännande av revisorer. Därtill bedriver inspektionen tillsyn av auktoriserade och godkända revisorer och registrerade revisionsbolag.

I uppdraget ingår även att ingripa mot revisorer som medverkar till eller som underlättar för ekonomisk brottslighet

Myndighetens uppdrag syftar till att upprätthålla förtroendet för revisorer och revisorers verksamhet, vi ska genom vår verksamhet bidra till att upprätthålla en revision som är av hög kvalitet och som uppfyller höga yrkesetiska krav.

I förlängningen syftar detta till att olika intressenter (samhälle, investerare, allmänhet) i sitt beslutsfattande har tillgång till trovärdig information om organisationers redovisning och förvaltning.

2 Internationell utblick

Revisorstillsynen har genomgått betydande förändringar över tid, både i Sverige och vid en internationell jämförelse. Inom EU har utvecklingen lett till att den mest förekommande modellen för att organisera tillsynen är att den hanteras av självständiga myndigheter, ibland med ansvar även för redovisningsfrågor. Samtidigt finns exempel på att tillsynen integrerats i befintliga myndigheter med bredare ansvarsområden, så som i landets bolagsverk¹ eller finanstillsyn². Denna variation går även att finna inom OECD-länderna, där t.ex. USA och Storbritannien har fristående tillsynsmyndigheter, medan t.ex. Japan har detta integrerat i sin finansinspektion.

En avgörande förändring inom EU skedde i samband med antagandet av det s.k. revisionspaketet där framför allt tillsynen av revision av företag av allmänt intresse inte längre var möjlig att bedriva inom ramen för självregleringen. Konsekvenserna av detta

¹ Danmark och Finland.

² Norge, Italien, Luxemburg, Polen och Portugal.

varierade mellan medlemsländerna. I vissa länder skapades nya självständiga tillsynsmyndigheter, t.ex. i Österrike, medan andra länder, exempelvis Finland, valde att överföra tillsynsansvaret till redan existerande myndigheter.

Att avgöra vad som är den optimala organisatoriska modellen för revisorstillsyn är komplext och olika länders val reflekterar deras specifika regulatoriska och strukturella förutsättningar. Givet att omfattningen av revisionsplikten och andra betydelsefulla faktorer varierar är det svårt att dra generella slutsatser om hur effektiva de olika modellerna är. Dock kan konstateras att den vanligaste lösningen inom EU och OECD är fristående expertmyndigheter med renodlat ansvar för revision och redovisning, snarare än en integrering i bredare myndighetsstrukturer. Denna utveckling speglar ett behov av specialiserad kompetens och oberoende i tillsynsverksamheten, vilket kan bidra till ökat förtroende på marknaden.

3 Synpunkter på utredningens förslag

3.1 Allmänna utgångspunkter

Revisorsinspektionen välkomnar initiativet att se över det statliga åtagandet och genomförandet av en mer systematisk översyn av statsförvaltningens organisation. En effektiv och välfungerande förvaltning är avgörande för att upprätthålla hög kvalitet och rätts-säkerhet i myndigheters verksamhet. I frågan om var revisorstillsynen bäst utförs landar dock inspektionen i en annan slutsats än den som utredningen presenterar. Skälen för detta presenteras i det följande.

En sammanslagning av två myndigheter med olika kärnuppdrag riskerar att skapa konkurrerens mellan verksamheterna, där den mindre myndighetens kärnuppdrag kan komma att nedprioriteras. Stora myndigheter har ofta breda och mångfacetterade uppdrag, vilket kan skapa administrativa svårigheter. Inte bara inom myndigheten, utan även för regeringen vid styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten. Detta kan påverka regeringens möjligheter att genomföra sina politiska prioriteringar och försämra styrningsförmågan.

Det är också viktigt att beakta organisatoriska och strukturella aspekter. Stora myndigheter tenderar att ha många chefsnivåer, vilket kan skapa långa beslutsvägar och göra organisationen tungrodd. Detta kan göra myndigheten mindre effektiv, även om stor-driftsfördelar ibland kan verka i motsatt riktning.

Revisorsinspektionen vill särskilt understryka att de gemensamma eller närliggande uppgifter som utredningen identifierat mellan Revisorsinspektionen och Finansinspektionen huvudsakligen utgör generella tillsynsuppgifter. Dessa kan inte i sig motivera en sammanslagning av myndigheterna. Det faktum att likartade beteckningar används för verksamhetsområden och uppgifter innebär inte heller att det i sak finns verksamhetsmässiga synergier eller organisatoriska vinster att realisera vid en sammanslagning. Den analys som utredningen har gjort av likheter och olikheter i de respektive myndigheternas uppgifter, mandat, verktyg och processer förefaller ha gett den en begränsad förståelse av verksamheternas komplexitet. Förslagen vilar därför på en svag kunskapsmässig grund. Därtill saknas tydliga argument och djupgående analyser eller en konsekvensanalys som stärker de slutsatser som utredningen presenterar. Dessa omständigheter gör det svårt att på ett adekvat sätt bedöma de påstådda för- och nackdelarna med förslaget.

3.2 För och nackdelar med en myndighetsammanläggning

En övergripande synpunkt på utredningens bedömningar är att de förefaller ta sin utgångspunkt i en missuppfattning av överlappningen mellan revision av finansiella företag och all den revision som utförs i Sverige. Revisorsinspektionens uppdrag – att värna förtroendet för revisionen och, i förlängningen, den finansiella rapporteringen i hela den svenska ekonomin – stäcker sig långt bortom den finansiella sektorn. Revisorsinspektionen utövar tillsyn över ett brett spektrum av revisionsverksamhet; revision av statliga aktiebolag, sakkunnigt biträde inom den kommunala revisionen, Riksrevisionens kvalificerade revisorer samt revisionen av privata företag. För att sätta detta i ett kvantitativt perspektiv kan nämnas att det i dag finns cirka 230 000 aktiebolag som har kvalificerad revisor. Av de cirka 730 s.k. företagen av allmänt intresse – systemviktiga företag så som börsnoterade företag, banker och försäkringsföretag – står cirka en tredjedel under Finansinspektionens tillsyn.

Ökad samordning av tillsynsverksamheten

Utredningen framhåller att en sammanläggning av de båda myndigheternas tillsynsverksamhet skulle möjliggöra att denna blir mer integrerad och heltäckande. Vad som menas med integrerad och heltäckande förklaras inte närmare. I dagsläget saknas dessutom påtagliga beröringspunkter mellan myndigheterna, så som deras respektive uppdrag kommer till uttryck i lag och förordning. Finansinspektionens uppdrag är, i sammandrag, att bidra till ett stabilt finansiellt system som präglas av högt förtroende med väl fungerande marknader som tillgodoser hushållens och företagens behov av finansiella

tjänster. Det övergripande syftet med Revisorsinspektionens verksamhet är att upprätthålla förtroendet för revisorer och för revision. I detta ligger inte ett särskilt fokus på revisionen av finansiella företag eller på den finansiella sektorns funktion.

Det är korrekt att båda myndigheter utövar sin tillsyn utifrån ett riskbaserat perspektiv. För Revisorsinspektionens del är tillsynen dock i huvudsak inriktad på fysiska personer (auktoriserade och godkända revisorer) och hur de efterlever god revisorssed och god revisionssed. Det är visserligen tänkbart att erfarenhetsutbyte avseende riskbaserad tillsyn kunde ge mervärde, men det framstår som oklart hur de organisatoriska strukturerna och tillsynsprocesserna, framtagna för att hantera mycket olika uppdrag, i praktiken skulle leda till konkreta synergier.

Utredningen betonar vikten av att dela kompetens och resurser. Revisorsinspektionen instämmer i att detta kan vara av värde i vissa fall. T.ex. kan det vid kvalitetskontrollen av revisorer som har uppdrag i finansiella företag finnas skäl att i planeringsfasen samråda med en expert på finansiell sektor för att skapa en fördjupad förståelse för det reviderade företags förutsättningar. Under själva handläggningen av tillsynsärendet framstår dock ett sådant behov som mer begränsat, eftersom tillsynen avser revisorn och inte det reviderade företaget. Vid tillsyn av revisionsverksamhet är det dock av rättssäkerhetsskäl viktigt att inte beakta sådan information som revisorn inte hade, eller borde ha haft, tillgång till under revisionen. I det perspektivet kan detaljerad myndighetsintern kännedom om en revisionsklient potentiellt bli kontraproduktiv. Det riskerar att skapa ett informationsöverskott som påverkar objektiviteten i tillsynen. Att inordna Revisorsinspektionens specialiserade och avgränsade uppdrag i Finansinspektionens bredare struktur skulle också innebära en uppenbar risk för att tillsynens precision och träffsäkerhet urholkas.

Förstärkt kapacitet att motverka ekonomisk brottslighet

Revisorsinspektionen har en särskild uppgift att ingripa mot revisorer som medverkar till eller som underlättar för ekonomisk brottslighet. Inom ramen för myndighetens tillsyn granskas därför revisorernas arbete med särskild inriktning på hur de beaktar risken för oegentligheter i de granskade företagen samt deras skyldighet att agera vid misstanke om ekonomisk brottslighet. Därtill utövas tillsyn över hur revisorer och registrerade revisionsbolag efterlever sina skyldigheter som verksamhetsutövare enligt penningtvättslagen. Arbetet är brottsförebyggande och bedrivs sedan många år såväl riskbaserat som systematiskt. Tillsynen är i huvudsak inriktad mot enskilda revisorers agerande och utgår från riskanalyser. Dessa analyser visar att det framför allt är de mindre revisionsföretagen

som är mest utsatta för hot och sårbarheter och att det därmed är förenat med större risk att dessa ska utnyttjas för penningtvätt eller annan ekonomisk brottslighet. Denna bild bekräftas av den information som Revisorsinspektionen får genom samverkan med andra myndigheter. De revisionsföretag som identifierats som särskilt riskutsatta är ofta verksamma inom segmentet mindre icke-finansiella företag. Att företag under Finansinspektionens tillsyn används som brottsverktyg kan naturligtvis förekomma, men detta förefaller vara ett betydligt mindre vanligt förekommande mönster. Det är därför oklart om en sammanslagning av myndigheterna skulle medföra några påtagliga operativa fördelar. Snarare finns risk för att den individinriktade tillsynen – med dess specifika inriktning och precision – försvagas eller tappar i träffsäkerhet.

En mer kostnadseffektiv administration och stärkt organisatorisk kapacitet

Revisorsinspektionen instämmer i utredningens bedömning att en myndighetssammanslagning skulle ge vissa administrativa fördelar. T.ex. möjligheten att dra nytta av en större myndighets kapacitet och resurser vid användning och utveckling av IT-system, AI och annan digitalisering av myndighetens verksamhet. Det skulle även finnas fördelar för centrala stödfunktioner som administration, HR, kommunikation, registratur, upphandling, systemförvaltning, säkerhet etc. Fler karriärvägar skulle därtill kunna erbjudas i en större organisation.

Med detta sagt vill Revisorsinspektionen framhålla att myndigheten i dag hanterar alla de ovan nämnda frågorna med goda resultat och gott stöd för kärnverksamheten.

3.3 Risker och potentiella utmaningar

Utöver det som utredningen lyfter fram ser Revisorsinspektionen ett antal risker och utmaningar som skulle kunna uppstå vid en myndighetssammanslagning.

Ett försvagat revisionsperspektiv

Revisorsinspektionen bedriver i dag ett omfattande utåtriktat arbete. Genom att samråda med branschens olika aktörer – branschorganisationen FAR, alla de större systemviktiga revisionsföretagen, de mindre revisionsföretag som bedriver sin verksamhet i regionala eller nationella nätverk – skapar sig inspektionen en god bild av vilka frågor branschen står inför. Detta är ett helt nödvändigt arbetssätt för att i förlängningen utföra myndighetens uppdrag att tillgodose samhällets behov av kvalificerade och oberoende externa revisorer. Revisorsinspektionen är en vanligt förekommande remissinstans för förslag

som berör det allmänna och det privata, såväl i ekonomiska frågor som i sådana som avser samhällets behov av granskning och kontroll. Myndigheten samråder och utbyter erfarenheter kring revisorer och revision med universitet och högskolor, både när det gäller att reglera utbildningen av revisorer och när det gäller forskning om revisorer och revision. Det finns en påtaglig risk för att den starka röst som Revisorsinspektionen är i frågor om yrkesmässig revision och för att bevaka de för revisionen bärande perspektiven försvagas om det inte finns en egen myndighet med ett fokuserat perspektiv på dessa frågor.

Ledning och styrning

Revisorsinspektionen är en liten myndighet med etablerade, väl fungerande och korta beslutsvägar vilket skapar goda förutsättningar för en närhet till frågorna och till den profession som regleras.

Prioriteringar av resurser mellan olika verksamhetsområden och kärnuppdrag riskerar att leda till ett minskat fokus på revisorstillsyn, tillstånd och examination av revisorer. Ändrad finansiering från full avgiftsfinansiering till blandfinansiering kan skapa andra förutsättningar vid resursfördelning och finansiering av verksamheten. Även oberoendet som tillsynsorganisation kan påverkas negativt om finansieringsmodellen ändras.

Utredningen föreslår därtill att Tillsynsnämnden för revisorer förs över till Finansinspektionen med oförändrade uppgifter och mandat. Detta är i sak positivt eftersom nämnden är intressentsammansatt med bred representation av organisationer och verksamheter som berörs av revision.

Revisionens oberoende ställning

Revisionens oberoende är en förutsättning för dess trovärdighet och för att externa aktörer – såsom investerare, långivare och samhällets intressenter – ska kunna lita på informationen i företags finansiella rapporter. Samma krav på oberoende bör beaktas vid utformningen av tillsynen, särskilt för att undvika jäv och säkerställa att sekretessbelagd information hanteras korrekt. En fristående tillsynsstruktur stärker både rättssäkerheten och allmänhetens förtroende för revisionen.

Verksamhetsfrämmande uppgifter för Finansinspektionen

En av Revisorsinspektionens uppgifter är att anordna prov för revisorsexamen. Provkonstruktionen upphandlas och för närvarande anlitas ett av de större revisionsföretagen.

Ett examensråd bestående av representanter för branschen och akademien kvalitetssäkrar provet. Revisorsinspektionen har ett kontinuerligt och nära samarbete med såväl provkonstruktören som med examensrådet.

Revisorsinspektionen har i uppdrag att utföra kvalitetskontroller av de revisionsföretag som har uppdrag i företag av allmänt intresse (PIE-revision). Den genomförs på plats hos revisionsföretagen. En större kvalitetskontroll kan ta upp emot sex veckor. Närmast årligen genomförs en kontroll tillsammans med USA:s myndighet för revisorstillsyn (PCAOB). Detta regleras genom omfattande och detaljerade avtal mellan myndigheterna.

Uppgiften att utföra kvalitetskontroller av all annan revision än PIE-revision har delegerats till branschorganisationen FAR som i sin tur rapporterar utfallet till Revisorsinspektionen för vidare tillsyn. Detta innebär att den största delen av Sveriges 3000 revisorer kvalitetskontrolleras, direkt eller indirekt, av FAR. Om denna uppgift skulle utföras i egen regi skulle cirka 500 kvalitetskontroller per år behöva utföras av myndigheten. I dag saknar Revisorsinspektionen personalresurser för detta, som beräknas kräva 5–10 årsarbetskrafter för att utföra i egen regi.

Vilka utmaningar som kan finnas med att inordna dessa arbetsuppgifter i Finansinspektionen har inte belysts av utredningen.

3.4 Slutsatser

Baserat på de bedömningar som gjorts ovan anser Revisorsinspektionen att en sammanslagning av myndigheterna inte är ändamålsenlig. För att säkerställa en effektiv och rätts-säker tillsyn av revisorer bör Revisorsinspektionens kärnuppdrag värnas, och en mer grundlig analys av konsekvenserna av den föreslagna organiseringen krävs innan ett beslut fattas.

4 Förslag på en effektivare organisering av frågor om redovisning och revision

Samordningen av redovisning och revision inom Revisorsinspektionen

Revisorsinspektionen ser betydande samordningsvinster med att samla redovisnings- och revisionsfrågor inom en och samma myndighet. I dag ligger det generella statliga ansvaret för normering av redovisning på Bokföringsnämnden och för tillsynen på Finansinspek-

tionen, som i sin tur har delegerat redovisningstillsynen till självregleringen (Nämnden för svensk redovisningstillsyn).

Genom att integrera Bokföringsnämndens nuvarande verksamhet i Revisorsinspektionen uppnås en mer sammanhållen organisatorisk struktur för redovisningsnormering och för revision. Detta skulle ge betydande fördelar i arbetet med att stärka kvaliteten i finansiell rapportering och revision, vilket är avgörande för intressenters beslutsfattande och för ekonomisk stabilitet. Att samla redovisning och revision under en och samma myndighet skulle medföra flera viktiga fördelar:

Stärkt ställning och kvalitet – En samlad hantering av normering och tillsyn inom redovisning och revision skulle ge myndigheten ett tydligare mandat och en starkare position inom finansiell rapportering och tillsyn. En integrerad struktur skulle ge bättre kunskap om företagens ekonomiska redovisning och bidra till högre kvalitet i revisionen.

Bekämpning av ekonomisk brottslighet – Samlad expertis inom redovisning och revision kan förbättra möjligheten att identifiera och motverka ekonomiska oegentligheter.

Kompetensutveckling och kunskapsutbyte – Att samla redovisning och revision i en myndighet skulle främja djupare kompetens inom båda fälten. Kunskapsutbytet mellan experter inom redovisning och revision skulle leda till en ökad förståelse för hur dessa områden samverkar, vilket i sin tur kan förbättra arbetet med regelutveckling och tillsyn.

Genom att integrera ansvaret kan Sverige skapa ett mer effektivt och robust system för finansiell rapportering, som både höjer kvaliteten och stärker kontrollen över ekonomiska flöden. Detta är av särskilt statligt intresse genom kopplingen mellan redovisning och beskattning. Det skulle också bidra till att skapa en mer enhetlig, robust och tydlig myndighetsstruktur för regeringen, företagen och revisorerna.

Överflyttning av tillsynen över företag av allmänt intresse i fråga om revision

En ytterligare samordningsvinst skulle kunna uppnås genom att ge Revisorsinspektionen hela ansvaret för EU:s s.k. revisionspaket. I dag hanterar Revisorsinspektionen de delar av paketet som rör revisorer och tillsynen av dem, medan Finansinspektionens ansvarar för tillsynen av revisorsval och revisorsrotation i företag av allmänt intresse.

Med ett ansvar för hela revisionspaketet kan Revisorsinspektionen erhålla ett tydligt och heltäckande mandat för tillsynen av revisorernas arbete och av företagens skyldigheter med avseende på revision. En sådan förändring skulle möjliggöra en direkt kommunikation med företagens revisionsutskott, i linje med praxis hos flera tillsynsmyndigheter inom EU, vilket kan stärka kvaliteten i PIE-revisionen.

Huvudmannaskapet för redovisningstillsynen

Det statliga huvudmannaskapet för redovisningstillsynen har under åren varit föremål för olika överväganden och organiserats på olika sätt. Bokföringsnämnden förde i sitt remissvar över betänkandet *En ny ordning för redovisningstillsyn* (SOU 2015:19) fram behovet av en sammanhållen översyn över det statliga huvudmannaskapet för redovisningsfrågor. Någon sådan översyn har inte kommit till stånd.

Om Bokföringsnämndens uppgifter förs över till Revisorsinspektionen finns skäl att även överväga ett samlat ansvar för redovisningstillsynen. En sådan reform skulle kunna skapa ett robustare system och höja kvaliteten i tillsynen.

Övriga förslag om organisatoriska förändringar

Att samla expertkompetensen inom redovisning och revision i en tydlig myndighetsstruktur kan vara en strategi för att stärka kompetens, kvalitet och effektivitet inom området. I detta sammanhang kan det övervägas att överföra Ekonomistyrningsverkets ansvar för EU-revision till en myndighet för redovisning och revision. Genom att integrera EU-revisionen i en sådan myndighet kan en långsiktig och hållbar kompetensförsörjning inom revision säkerställas, där expertis inom revision, tillsyn och yrkesetik samlas inom en gemensam struktur. Revisorsinspektionens etablerade roll som regeringens expertmyndighet, i kombination med dess ansvar för att utveckla god revisionssed och god revisorssed på ett ändamålsenligt sätt, kan bidra till en effektivare och mer kvalitativ granskning av EU-medel. Samtidigt är det viktigt att vidare analysera eventuella organisatoriska och praktiska utmaningar med en sådan förändring. EU-revisionen vid Ekonomistyrningsverket är i dag en väl fungerande funktion³, och en överföring till en ny organisation måste säkerställa att den behåller sitt oberoende och höga kvalitet.

³ Se bedömningarna i SOU 2024:22.

Svenska Bankföreningen har i en hemställan till Justitiedepartementet och Finansdepartementet den 6 februari 2024 lämnat förslag om att redovisningskonsulter ska vara föremål för obligatorisk auktorisation och stå under tillsyn. I hemställan pekas Revisorsinspektionen ut som en tänkbar ansvarig myndighet för tillsynen, däri inkluderat redovisningskonsulternas efterlevnad av penningtvättslagen. En sådan uppgift framstår som naturlig för en framtida myndighet för redovisning och revision, som skulle besitta såväl expertkunskap inom redovisning som väl etablerade processer för individtillsyn.

Ett annat område där det finns anledning att överväga ytterligare uppdrag för en myndighet för redovisning och revision är tillsynen över företagens skyldigheter enligt EU:s direktiv om tillbörlig aktsamhet för företag i fråga om hållbarhet som för närvarande är under utredning (KN 2024:09, Dir. 2024:123).

Beslut om detta yttrande har fattats av myndighetschefen Per Johansson i närvaro av administrativa chefen Christina Strömbäck, chefsrevisorn Anna-Karin Brusk Rönnqvist samt chefsjuristen Anders Ahlgren, som har föredragit ärendet.

Per Johansson

Anders Ahlgren