

Finansdepartementet

Ert diarienum: Fi2025/00348

fi.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia: fi.ofa.sfo@regeringskansliet.se

Stockholm 27 juni 2025

Remiss: SOU 2025:13 En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag

FAR tackar för möjligheten att få lämna synpunkter på förslagen i SOU 2025:13 *En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag*. FAR begränsar sina synpunkter till den del av förslagen som avser hur tillsynen av revisorer ska organiseras. Förslaget i SOU 2025:13 är att inordna Revisorsinspektionens (RI) verksamhet i Finansinspektionen (FI). En närliggande fråga är hur redovisningsnormgivningen i Sverige bör organiseras. Den har nyligen uppmärksammats i en remiss. I Statskontorets rapport *En form för kollektivt beslutsfattande – en kartläggning och prövning av nämndmyndigheter (2024:11)* föreslogs att Bokföringsnämndens (BFN:s) verksamhet skulle inordnas i FI.

Skälen för båda förslagen är desamma, nämligen att få en effektivare styrning av statlig verksamhet. FAR instämmer i att detta är en viktig aspekt. FAR anser dock inte att skälen för att inordna RI:s verksamhet i FI är tillräckliga.

När det gäller redovisningsnormgivningen är läget annorlunda. Den är i dag delad mellan BFN, Rådet för hållbarhets- och finansiell rapportering och FI. FAR anser att det på detta område finns anledning att överväga förändringar för att få en effektivare och en långsiktigt hållbar verksamhet. Statskontoret har dock inte utvärderat andra alternativ än att inordna BFN:s verksamhet i FI. I en **bilaga** till detta remissvar presenterar FAR en idéskiss till en annan lösning. Förslaget är att lägga ned BFN och inordna dess verksamhet i Rådet för hållbarhets- och finansiell rapportering. Det innebär att redovisningsnormgivningen blir en del av självregleringen. FAR utvecklar sina synpunkter avseende förslagen i SOU 2025:13 i det följande.

Sammanfattning av FAR:s inställning till förslaget i SOU 2025:13

FAR anser att nuvarande ordning för revisionstillsynen är välfungerande, effektiv och ändamålsenlig. FAR avstyrker därför förslaget att inordna RI i FI.

Utredningens förslag

I korthet har utredningens uppdrag varit att, utifrån en inledande analys om att de mindre myndigheternas uppgifter och verksamhet är motiverade offentliga åtaganden, analysera om de kan organiseras på ett mer effektivt och ändamålsenligt sätt. Utifrån analysen ska utredningen vid behov föreslå vilka myndigheter eller delar av myndigheters verksamhet som bör avvecklas eller överföras till en eller flera andra myndigheter. Utredningen har även vid behov kunnat föreslå former för utökad resurssamverkan mellan myndigheterna. Syftet med utredningen har varit att skapa bättre förutsättningar för regeringens styrning samt att främja en välfungerande statsförvaltning med hög kostnadseffektivitet och hög samhällsekonomisk effektivitet.

Utredningens förslag, utifrån de ovan angivna utgångspunkterna, är att RI:s verksamhet överförs till och inordnas i FI. Däremot föreslås att Tillsynsnämnden för revisorer förs över till FI med oförändrade uppgifter och bibehållen ställning som särskilt beslutsorgan. Tillsynsnämnden har till uppgift att besluta om disciplinära åtgärder, lämna förhandsbesked och i övrigt avgöra ärenden av principiell karaktär som rör myndighetsutövning mot enskilda auktoriserade och godkända revisorer samt registrerade revisionsbolag. Även Examensrådet vid RI föreslås överföras med oförändrad bibehållen funktion som rådgivande organ. Överföringen av uppgifterna till FI skulle enligt utredningens förslag innebära att RI avvecklas som egen myndighet.

FAR:s ställningstagande

FAR anser att nuvarande ordning med tillsyn över revisionsverksamheten i Sverige är väl fungerande och åtnjuter ett högt förtroende.

Det är viktigt att ha en effektiv och väl fungerande statsförvaltning. FAR anser också att RI:s uppgifter och verksamhet är motiverade statliga åtaganden. Oavsett i vilken organisationsform som tillsynen över revisorer ska bedrivas finns det enligt FAR ett antal krav som måste vara uppfyllda för att få en väl fungerande statlig tillsyn.

1. Säkerställa att det yttersta målet för tillsynsverksamheten uppfylls. Det är att upprätthålla förtroendet för revisorer och revisorers verksamhet samt för auktorisationssystemet för att på så sätt bidra till att olika intressenter har tillgång till trovärdig ekonomisk eller annan information om företagens redovisning eller förvaltning. På engelska brukar man uttrycka det som att revision utförs i "the public interest".
2. Säkerställa att tillsynen är rättssäker (förutsebar) och att revisorns oberoende värnas. Det innebär bland annat att det inte får uppstå intressekonflikter eller risk för påtryckningar på revisorn på grund av att myndigheten har tillsyn över revision men även har tillsyn över annan verksamhet (finansiella företag/publika företag).
3. Säkerställa en långsiktig tillgång till expertis på revision. Att kunna revision är nödvändigt för att kunna utföra tillsyn och kunna följa utvecklingen avseende revisionsverksamhet. Att kunna utföra tillsyn av andra verksamheter (till exempel avseende bankrörelse) är inte tillräckligt.
4. Säkerställa att tillsynen har tillräckliga resurser.

5. Säkerställa att revision inte blir överreglerad och att självregleringens möjligheter tas tillvara.
6. Säkerställa att revisionstillsynen inte blir nedprioriterad hos myndigheten i förhållande till andra uppgifter.
7. Säkerställa att tillsynen inte enbart inriktas på revision i finansiella företag och företag på kapitalmarknaden.
8. Säkerställa en väl fungerande dialog med revisionsbranschen.
9. Myndigheten behöver verka för att revisionsyrket långsiktigt är attraktivt. Det är inte enbart revisionsbranschens ansvar. Lagstadgade krav på revision medför att det måste finnas tillräckligt många revisorer för att kunna genomföra uppdragen.

FAR avstyrker förslaget att inordna RI:s verksamhet och uppgifter i FI. FAR anser att den nuvarande ordningen med RI som tillsynsmyndighet uppfyller kraven på samtliga punkter. Det finns därför enligt FAR inte skäl att inordna tillsynsverksamheten i FI. FAR anser inte att de argument som framförs i utredningen för en inordning av RI i FI är tillräckliga. De baseras på ett begränsat perspektiv (styrning av statlig verksamhet). Utredningen beaktar inte eller lägger inte tillräckligt stor vikt vid ett antal andra omständigheter som enligt FAR är av väsentlig betydelse för att bedöma hur tillsynsverksamheten avseende revisorer och revisionsföretag bäst ska organiseras.

FAR tillstyrker att Tillsynsnämnden för revisorer ska behållas med oförändrade uppgifter och ställning som särskilt beslutsorgan. FAR anser också att Examensrådet ska behållas med oförändrad funktion som ett rådgivande organ. FAR konstaterar att även om Tillsynsnämnden och Examensrådet finns kvar blir det en annorlunda och ny lösning om de ska knytas till FI, som saknar motsvarighet i FI:s organisation i dag.

FAR vill särskilt framhålla följande omständigheter som talar för att bibehålla RI som en fristående myndighet.

- Förtroendet för en oberoende revision och dess samhällsnytta omfattar inte bara revision av finansiella företag och företag på kapitalmarknaden.
- Dagens tillsynsmodell fungerar väl och är väl etablerad.
- Dagens tillsynsmodell är resurseffektiv.
- Synergieffekterna av en sammanläggning av de båda myndigheterna framstår som begränsade.
- En fristående tillsynsmyndighet för revisorer och registrerade revisionsbolag minskar risken för intressekonflikter mellan olika tillsynsområden.
- Den i och för Sverige utformade modellen med delar av självreglering inom det finansiella ekosystemet bör värnas.

- Det finns en risk för att revisionstillsynen prioriteras ner vid en inordning av RI i FI, vilket kan leda till andra oönskade konsekvenser.
- Revisorstillsynen organiseras på olika sätt internationellt.
- Andra initiativ och utredningar avseende statlig auktorisation för redovisningskonsulter med mera bör beaktas.

FAR utvecklar sina synpunkter i det följande.

Förtroendet för en oberoende revision och dess samhällsnytta omfattar inte bara revision av finansiella företag och företag på kapitalmarknaden

Revisionens syfte är att genom granskning bidra till att olika intressenter har tillgång till trovärdig ekonomisk information om företagens redovisning och förvaltning. Genom granskningen ges ökad tilltro till det som granskats, till exempel en årsredovisning. En förutsättning för en sådan tilltro är att den granskning som sker, i tillägg till att den utförs i enlighet med verksamhetsregler och regler för god yrkessed, även är oberoende. Det är därför grundläggande att såväl reglering som tillsyn av revisionsverksamhet bidrar till att revisorer och registrerade revisionsbolag inte bara utför sina uppdrag med normgiven kvalitet, utan även att deras oberoende säkerställs.

Argument som enligt utredningen motiverar förslaget att inordna RI:s verksamhet i FI är bland annat att båda myndigheterna har tillsyn som en central del av sina verksamheter genom vilken de bland annat säkerställer att gällande regler efterföljs. Vidare anges att båda myndigheterna använder en riskbaserad tillsyn till exempel i form av kvalitetskontroller och att de har befogenhet att besluta om disciplinära åtgärder, inklusive sanktioner. Båda myndigheternas tillsyn syftar till att upprätthålla förtroendet för de som är verksamma i respektive bransch.

Som anges i utredningen har RI:s och FI:s tillsynsprocesser olika inriktning och målgrupp och baseras på olika regelverk. Det finns en fundamental skillnad som inte uppmärksammas i tillräckligt hög grad i utredningen. Revisorssystemets kärna är auktorisationen av fysiska personer, vilket är en verksamhet som framstår som tämligen artfrämmande för FI. I dag finns drygt 3 000 auktoriserade och godkända revisorer.

RI:s uppdrag är bland annat att tillgodose samhällets behov av kvalificerade och oberoende revisorer och 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. RI utövar därtill tillsyn över kvalificerade revisorer och registrerade revisionsbolag, vilket bland annat innebär att man i efterhand granskar hur enskilda revisionsuppdrag har utförts. Det kan gälla uppdrag som utförs av revisorer på både stora och små revisionsbyråer. FI ska bland annat arbeta för att det finansiella systemet är stabilt och präglas av ett högt förtroende med väl fungerande finansiella marknader. Det handlar om tillsyn på en mer övergripande nivå av finansiella system och bredare systemrisker. Det rör sig om en helt annan typ av tillsyn och målgrupp och dessutom helt skilda regelverk.

FAR instämmer i att både RI:s och FI:s verksamheter bidrar till ett ökat förtroende för de som är verksamma inom respektive verksamhet. Men det innebär inte att en sammanläggning av myndigheterna ger en högre grad av förtroende för revision och revisorer jämfört med i dag. Utredningen har inte heller givit uttryck för att ett mål för den föreslagna sammanläggningen är att öka förtroendet för revisorer och revision utan det är en effektivare styrning av statlig verksamhet som motiverar förslaget.

FAR anser att utredningens perspektiv är för snävt inriktat på tillsynen av den revisionsverksamhet som avser finansiella företag och företag på kapitalmarknaden. I dag klassificeras cirka 700 företag som företag av allmänt intresse ur revisionssynpunkt. De måste alltid ha en revisor oavsett storlek. Dessa företag utgör dock endast en bråkdel av alla företag som omfattas av kraven på att ha en revisor. År 2022 hade cirka 240 000 aktiebolag revisor.¹ Detta visar vikten av att förtroendet för en oberoende revision i ett fungerande näringsliv och samhällsnyttan av revision sträcker sig långt utöver den tillsyn som FI utför i dag. Revisionen är lika viktig i mindre onoterade företag som i en noterad bank. Oavsett vem som ska ha hand om revisionstillsynen måste denna omständighet tillmätas avgörande betydelse.

Dagens tillsynsmodell fungerar väl och är väl etablerad

FAR:s uppfattning är att dagens tillsyn från RI fungerar väl. RI har inte bara expertkunskap beträffande regelverken för revision utan även lång erfarenhet av revisionsbranschen och tillsyn av kvalificerade revisorer och registrerade revisionsbolag. RI har även ett väl etablerat samråd med företrädare för revisionsbranschen för diskussion av aktuella frågor. FAR bedömer att RI:s verksamhet är till gagn för både revisionsbranschen och samhället i stort då den både tillgodoser samhällets behov av kvalificerade och oberoende externa revisorer och tillser att god revisorssed och god revisionssed utvecklas på ett ändamålsenligt sätt. RI:s tillsynsverksamhet och Tillsynsnämndens beslut bidrar till utvecklingen av den goda seden.

Dagens tillsynsmodell är resurseffektiv

Enligt utredningen skulle en sammanläggning av de båda myndigheterna skapa bättre administrativa och organisatoriska förutsättningar och på sikt innebära verksamhetsmässiga synergier. Det saknas dock en beräkning i utredningen av hur stora resurser som skulle kunna sparas genom en sammanläggning av RI och FI.

Utan ett underlag är det svårt att ta ställning till den ekonomiska nyttan av en sammanläggning. FAR:s uppfattning är dock att ekonomiska besparingar av en sammanläggning torde vara ytterst begränsade då RI:s verksamhet har betydligt mindre omfattning vad avser årsarbetskrafter jämfört med FI:s verksamhet och då de verksamheter som bedrivs är av olika slag. Vidare bör beaktas att båda myndigheternas verksamhet i dag i sin helhet finansieras genom avgifter från företag och revisorer. En sammanläggning får därmed ingen påverkan på statsbudgeten och troligen inte på avgifterna från företag och revisorer.

¹ SOU 2023:34 s. 133.

Synergieffekterna av en sammanläggning av de båda myndigheterna framstår som begränsade

Utredningens bedömning är att en sammanläggning av RI och FI medför flera verksamhetsmässiga och organisatoriska fördelar. Bland annat nämns en mer integrerad och heltäckande tillsynsverksamhet, möjligheter att bland annat samordna tillsynsaktiviteter, utveckla arbetsprocesser samt att dela kompetens och resurser.

FAR instämmer i att en delning av processer och resurser, om dessa är överlappande, kan ge synergier. Sammantaget framstår dock synergieffekterna som begränsade. FI:s tillsyn baseras på kontroll av system och regelefterlevnad på företagsnivå medan RI:s tillsyn till stor del avser enskilda revisionsuppdrag och enskilda revisorer. Tillsynen baseras på helt olika regelverk och de risker efter vilka tillsynen prioriteras är helt olika. Det är därför svårt att se vilka tillsynsaktiviteter och arbetsprocesser som i praktiken skulle kunna effektiviseras på ett ändamålsenligt sätt. Eftersom tillsynen baseras på helt olika regelverk är det svårt att se att annat än rent administrativa resurser, till exempel HR, ekonomi och IT skulle kunna delas. Det framstår också som om sådana resurser kan delas utan en inordning av RI i FI.

Vidare ger, enligt utredningen, en sammanläggning en stärkt förmåga att motverka ekonomisk brottslighet och bedriva arbete mot penningtvätt. FAR anser att det kan finnas fördelar med en samordning mellan myndigheter för att motverka ekonomisk brottslighet, bland annat penningtvätt. Med tanke på hur många myndigheters arbete som i dag måste koordineras för att bekämpa ekonomisk brottslighet och penningtvätt framstår dock en sammanläggning av RI och FI som en reform med begränsad effekt utifrån ett sådant syfte. Det framstår som viktigare att information kan utbytas och samarbetet förbättras mellan myndigheter ägnade att motverka brottslighet, än att ändra myndighetsstrukturen.

Utredningen ger också uttryck för att den finansiella sektorn är viktig för samhällsekonomin. Genom att finansiella företag är föremål för revision så finns det tydliga beröringspunkter och samband mellan myndigheterna, enligt utredningen.

FAR instämmer i att den finansiella sektorn är viktig för samhällsekonomin. FAR anser dock att fördelarna med en sammanläggning är svagare än vad som redovisats i utredningen. Det är till exempel inte bara reglerade finansiella företag som är föremål för revision, utan alla aktiebolag över en viss storlek är skyldiga att ha en revisor. Det innebär att tillsynen även omfattar de revisorer och registrerade revisionsbolag som utför revisionen i dessa företag. FAR instämmer därför i utredningens iakttagelse att en utmaning som inte bör underskattas är att en del av RI:s tillsynsområde och flertalet av myndighetens tillsynsobjekt (revisorer och registrerade revisionsbolag) inte har någon direkt koppling till den finansiella sektorn. Vid en inordning skulle denna omständighet innebära ett nytt, utvidgat ansvarsområde för Finansinspektionen.

Utredningen anser att en annan fördel med en sammanläggning är att den leder till ett förstärkt deltagande i EU-samarbetet.

I dag finns inte någon europeisk myndighet som samordnar revisionstillsynen inom EU. RI deltar i arbetet med gemensamma frågor avseende revisionstillsyn inom Committee of European Auditing Oversight Bodies (CEAOB), som är ett samarbetsorgan för nationella revisionstillsynsorgan (som till exempel RI) på EU-nivå. Det föreligger därmed en skillnad jämfört med vad gäller i fråga om europeisk samordning av tillsyn över kapitalmarknaden (Esma), banker (EBA) och försäkring (EIOPA). Inom de sistnämnda områdena samordnas tillsynen i medlemsländerna av europeiska myndigheter.

Här bör också det internationella arbetet avseende revisionstillsyn nämnas. RI är medlem i organisationen International Forum of Independent Audit Regulators (IFIAR), vars mål är att på olika sätt främja samarbete mellan tillsynsmyndigheter på revisorsområdet världen över. IFIAR:s arbete syftar främst till att utveckla kvalitetskontrollerna för att göra de internationella tillsynsmyndigheternas arbetsmetoder så samordnade och effektiva som möjligt. IFIAR arbetar bland annat genom särskilda seminarier för erfarenhetsutbyte där medlemmarnas praktiskt arbetande kvalitetskontrollanter träffas en gång per år och diskuterar ett antal ämnen på detta område. IFIAR publicerar varje år en survey angående resultatet av medlemsländernas kvalitetskontroller.

RI har vidare ett samarbetsavtal med den amerikanska tillsynsorganisationen för revisorer, Public Company Accounting Oversight Board (PCAOB). Avtalet möjliggör gemensamma kvalitetskontroller av revisorer och revisionsföretag i Sverige som reviderar svenska bolag, registrerade på USA-börsen.

Om revisionstillsynen skulle flyttas över till FI står det klart att denna myndighet måste engagera sig i det europeiska samarbetet i CEOB, det internationella arbetet i IFIAR samt förhandla fram ett nytt samarbetsavtal med PCAOB. Det framstår därmed inte som om en sammanläggning leder till ett förstärkt deltagande i EU-samarbetet eller annat internationellt arbete avseende revision, utan att arbetet organisatoriskt flyttas från en svensk myndighet till en annan.

En fristående tillsynsmyndighet för revisorer och registrerade revisionsbolag minskar risken för intressekonflikter mellan olika tillsynsområden

FI är en statlig myndighet med uppgift att övervaka finansmarknaden. FI ska verka för ett stabilt finansiellt system som ska bidra till en hållbar utveckling och ett gott konsumentskydd. FI utvecklar regler för de finansiella företagen och kontrollerar att företagen följer dem. FI analyserar också risker som kan medföra instabilitet i det finansiella systemet.

Tillsynen från FI med beröring på revision inom den ovan angivna ramen är i dag ytterst begränsad. Ett företag som klassas som ett företag av allmänt intresse enligt 2 § 9 revisorslagen (2001:883) (bland annat banker, kreditmarknadsbolag, börsbolag samt vissa försäkringsbolag och värdepappersinstitut) är skyldiga att följa vissa regler när det gäller deras revision. Ett företag av allmänt intresse måste bland annat inrätta ett revisionsutskott eller besluta att styrelsen ska utföra utskottets uppgifter. När företaget väljer en ny revisor måste det tillämpa det förfarande som framgår av artikel 16 i EU:s revisorsförordning². Vidare får företaget inte anlita samma revisor under en längre period än vad som

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 537/2014 av den 16 april 2014 om särskilda krav avseende lagstadgad revision av företag av allmänt intresse och om upphävande av kommissionens beslut 2005/909/EG.

är tillåtet enligt revisorsförordningen. Slutligen får företagen inte entlediga en revisor utan saklig grund. FI utövar tillsyn över att dessa regler följs enligt lagen (2016:429) om tillsyn över företag av allmänt intresse. FI:s tillsyn avser således de noterade och finansiella företagen – inte de kvalificerade revisorerna som också har att följa EU:s revisorsförordning när de reviderar företag av allmänt intresse.

Revision av företag som står under tillsyn av FI är givetvis av väsentlig betydelse för att upprätthålla förtroendet för det finansiella systemet. Det finns bland annat bestämmelser avseende revision i banker, försäkringsföretag och tjänstepensionsföretag, där framgår att revisor i vissa fall ska lämna information till FI om vissa förutsättningar är uppfyllda.

Ett exempel är 14 kap. 9 § lagen (2019:742) om tjänstepensionsföretag.

Revisorers och särskilda granskares rapporteringsskyldighet

9 § En revisor eller en särskild granskare ska genast rapportera till Finansinspektionen om han eller hon vid fullgörandet av sitt uppdrag i ett tjänstepensionsföretag får kännedom om förhållanden som

1. kan utgöra en väsentlig överträdelse av de författningar som reglerar företagets verksamhet,
2. kan påverka företagets fortsatta drift negativt,
3. kan leda till att revisorn avstyrker att balansräkningen eller resultaträkningen fastställs eller till anmärkning enligt 9 kap. 33 eller 34 § aktiebolagslagen (2005:551) eller 8 kap. 36 eller 37 § lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar, eller
4. kan innebära att företaget brister eller har brustit i uppfyllandet av kapitalkrav som gäller för företaget enligt 8 kap.

Revisorn och den särskilda granskaren har en motsvarande rapporteringsskyldighet om han eller hon får kännedom om förhållanden som avses i första stycket vid fullgörande av uppdrag som revisor eller särskild granskare i tjänstepensionsföretagets moderföretag eller dotterföretag eller ett företag som har en likartad förbindelse med tjänstepensionsföretaget.

FAR anser att en statlig tillsyn av revisorer ska tillgodose höga krav på rättssäkerhet och att intressekonflikter inte ska få förekomma inom tillsynen. Vidare ska tillsynen bidra till att värna revisorns oberoende. Enligt FAR tillgodoser dagens modell med RI som tillsynsmyndighet dessa krav.

Med utgångspunkt i exemplet ovan kan det därför ifrågasättas om det är lämpligt att FI ska övervaka såväl de finansiella företagen som ha tillsyn över de revisorer som reviderar de finansiella företagen. Enligt FAR:s uppfattning finns det risk för intressekonflikter och att revisorn kan utsättas för press att agera på ett visst sätt från myndigheten i sådana situationer, vilket minskar revisorns oberoende. Det är av fundamental betydelse för en väl fungerande revision att revisorn är oberoende inte bara från företagen som ska revideras utan även från andra intressenter och myndigheter.

Det finns också risk för att utgångspunkterna för och sättet att utöva tillsyn över finansiella företag kan smitta av sig på tillsynen av revisorer, vilket inte vore ändamålsenligt med tanke på de olika regelverken och dess olikartade syften. Om revisorstillsynen inordnas i FI kan det vidare leda till att

revisorn riskerar att få en förändrad roll i förhållande till de företag som står under FI:s tillsyn. Det kan finnas ett förväntningsgap som kan vara svårt att hantera för revisorn. Det kan i sin tur leda till att tilltron till att tillsynen genomförs på ett rättssäkert sätt minskar.

Den i och för Sverige utformade modellen med delar av självreglering inom det finansiella ekosystemet bör värnas

Ett utmärkande drag för regleringen av den svenska värdepappersmarknaden och det svenska finansiella ekosystemet är att den bygger på en blandning av reglering genom lag, föreskrifter och allmänna råd från myndigheter samt självreglering genom koder, standarder med mera. från olika privata organ. FI har det övergripande ansvaret för att övervaka finansiella företag och kapitalmarknaden. Även när det gäller övervakning finns det dock en uppdelning mellan myndigheter och privata organ.

En väl fungerande värdepappersmarknad förutsätter förtroende från allmänheten, placerare, politiker och företag. FAR:s uppfattning är den svenska modellen fungerar väl och att självregleringen på ett väsentligt sätt bidrar till att skapa förtroende inom det finansiella ekosystemet.

Huvudman för självregleringsorganen på värdepappersmarknaden är Föreningen för god sed på värdepappersmarknaden. Sakorganen under föreningen har följande uppgifter.

- Kollegiet för svensk bolagsstyrning utfärdar Svensk kod för bolagsstyrning.
- Aktiemarknadsnämnden verkar för god sed på den svenska aktiemarknaden genom uttalanden, rådgivning och information.
- Aktiemarknadens självregleringskommitté (ASK) är ett normgivande organ i svensk självreglering avseende svenska och utländska bolag vars aktier är upptagna till handel på en svensk reglerad marknad samt svenska och utländska bolag vars aktie på bolagets initiativ handlas på en handelsplattform i Sverige. ASK ska främja god sed på den svenska aktiemarknaden genom att utfärda regler och rekommendationer, som offentliga uppköpserbjudanden (takeovers), ersättningar till ledande befattningshavare och om incitamentsprogram, riktade kontaktemissioner, samt verka för ökad kunskap om den svenska aktiemarknaden i Sverige och internationellt samt tillvarata svenska intressen på detta område.
- Rådet för hållbarhets- och finansiell rapportering ansvarar för utvecklingen av god redovisningssed i noterade företag.
- Övervakningen av regelbunden finansiell information i börsbolagen är delegerad från FI till Nämnden för svensk redovisningstillsyn. FI har det yttersta ansvaret för tillsynen och befogenheten att ingripa vid överträdelser.

Regleringen av revisorer och revision liksom tillsynen löper däremot i ett eget ”spår”. Det beror på att, som tidigare sagts, reglering och tillsyn av kvalificerade revisorer och registrerade revisionsbolag inte

är begränsad till revision av finansiella företag och företag på kapitalmarknaden utan omfattar alla företag som har revision.

Regleringen av revision består av en blandning av lagregler, föreskrifter och allmänna råd samt standarder utfärdade av privata organ. Även tillsynen är till viss del delad mellan RI och FAR. Det gäller de kvalitetskontroller som FAR utför av sina medlemmar som är kvalificerade revisorer och de revisionsföretag i vilka de är verksamma. Enligt en skriftlig överenskommelse mellan RI och FAR beaktar RI resultatet av FAR:s kvalitetskontroll i sin tillsyn. FAR underrättar RI om utfallet av kvalitetskontroller utförda av FAR. RI granskar varje år ett urval av dessa kontroller genom att ta del av den underliggande dokumentationen. Kvalificerade revisorer och registrerade revisionsbolag som har revisionsuppdrag i företag av allmänt intresse (noterade företag, banker och försäkringsbolag) samt kvalificerade revisorer som inte är medlemmar i FAR kvalitetskontrolleras dock av RI.

De grundläggande bestämmelserna för revision följer av EU-reglering samt svensk lagreglering (revisorslagen, associationsrättslig lagstiftning med flera). Revisorer ska i sin yrkesutövning följa god revisorssed och revisionen ska utövas i enlighet med god revisionssed.

God revisorssed kommer till uttryck i lagar, yrkesetiska regelverk och praxis. FAR:s medlemmar har förbundit sig att följa FAR:s yrkesetiska regler som bland annat återfinns i IESBA:s etikkod³ och FAR:s rekommendationer och uttalanden.

God revisionssed är en rättslig standard som ställer krav på planeringen, bemanningen och genomförandet av uppdraget samt på revisorns rapportering och dokumentation av revisionsuppdraget. Revisionen ska vara så ingående och omfattande som god revisionssed kräver (jfr 9 kap. 3 § aktiebolagslagen).⁴

Det revisionsregelverk som utgör god revisionssed i Sverige är det internationella regelverket International Standards on Auditing (ISA) och International Standard on Auditing för revision av finansiella rapporter för mindre komplexa företag (ISA for LCE), som tas fram av the International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB). Utöver dessa innehåller det internationella regelverket även Internationellt ramverk för bestyrkandeuppdrag samt ett ytterligare antal standarder. ISA och ISA for LCE är skrivna för en internationell miljö och därför sker en viss anpassning till svenska förhållanden. Detta sker genom att FAR utfärdar rekommendationer i revisionsfrågor som behandlas i ISA samt rekommendationer och uttalanden som avser särsvenska frågor.

Utredningen har på ett förtjänstfullt sätt framhållit att det finns risker med att föra över revisionstillsynen till FI. En risk, enligt utredningen, utgörs av att myndigheternas tillsynsprocesser skiljer sig åt i vissa avseenden. FI:s tillsynsprocesser är, enligt utredningen, generellt sett mer komplexa och inriktade på bredare systemiska risker jämfört med RI:s tillsyn som avser tillsyn över revisionsverksamhet som bedrivs av revisorer och registrerade revisionsbolag. Att få till stånd en

³ International Code of Ethics for Professional Accountants som har tagits fram av the International Ethics Standards Board for Accountants (IESBA:s etikkod), se länk IESBA | Ethics Board.

⁴ Se angående god revisionssed prop. 1997/98:99 s. 147 f samt prop. 2000/01:146 s. 87 f.

organisation och ledning av två olika tillsynsinriktningar i en gemensam myndighet kan vara komplext och tidskrävande. Det kan leda till att arbetet, enligt utredningen, inledningsvis blir mindre effektivt.

FAR anser denna risk är av sådan dignitet att det finns starka skäl att inte rubba den nuvarande ordningen för tillsyn av revisorer. FAR anser att skillnaderna i såväl utgångspunkter för respektive myndighets tillsyn som regelverk medför att det finns risk för svårigheter att förena olika myndighetskulturer, som inte är av övergående natur.

En annan utmaning, enligt utredningen, som inte heller bör underskattas är att en del av RI:s tillsynsområde och flertalet av myndighetens tillsynsobjekt inte har någon direkt koppling till den finansiella sektorn. Vid en inordning skulle denna omständighet innebära ett nytt, utvidgat ansvarsområde för FI. Det innebär bland annat att FI skulle komma att ha ansvaret för tillsyn över revisionen i icke-finansiella onoterade små- och medelstora företag (som dessutom inte heller omfattas av redovisningstillsyn).

FAR instämmer i att detta innebär utmaningar. FAR anser, i linje med vad som tidigare sagts, att det talar mot att genomföra en sammanläggning av RI och FI.

Det finns en risk för att revisionstillsynen prioriteras ner vid en inordning av RI i FI, vilket kan leda till andra oönskade konsekvenser

En ytterligare risk med ett utvidgat tillsynsuppdrag för FI är att revisionstillsynen kan komma att prioriteras ned i förhållande till FI:s övriga för samhället viktiga uppgifter. Som framgår av FI:s årsredovisning för år 2024 har FI:s verksamhet fortsatt att utvidgats och FI pekar på att man redan nu måste göra prioriteringar. I årsredovisningen sägs bland annat:⁵

”Ett allt bredare uppdrag i en växande finanssektor, fler och svällande regelverk, och en alltmer osäker omvärld gör att FI har mindre resurser att lägga på planerad tillsyn. Utvecklingen ställer därför krav på tydliga prioriteringar.”

Som bakgrund anger FI att finansföretagens aktiviteter och regelverken har blivit alltmer omfattande och komplicerade, vilket ställt ökade krav på FI:s tillsyn och regelgivning. Vidare anges att FI har fått delvis nya och växande uppgifter, dels som sektorsansvarig myndighet för den finansiella sektorn inom det civila försvaret, dels som ansvarig myndighet för tillsyn över alla tillståndspliktiga aktörers kreditprövningar, ansvarig myndighet för tillstånd och tillsyn enligt Mica-förordningen, samt dels som ansvarig myndighet för tillståndsgivning och tillsyn enligt inkassolagen.⁶

Att överföra de uppgifter som ankommer på RI till FI kan därmed, enligt FAR, få negativa konsekvenser för revisionstillsynen, till exempel vad avser resursfördelning men även för möjligheten att rekrytera och behålla kvalificerade medarbetare. Det sistnämnda är för FAR en nyckelfråga, som inte får underskattas. FAR anser att detta ytterligare talar mot att inordna RI:s verksamhet under FI.

⁵ Se FI årsredovisning 2024 s. 12 f.

⁶ A.st.

En nedprioritering kan även få andra oönskade konsekvenser. FAR:s uppfattning är att tillsynsmyndigheten har en viktig roll i att värna och synliggöra revisionens samhällsnytta och verka för att revisionsyrket är attraktivt i framtiden. Ett av RI:s strategiska mål 2022 - 2026 är att öka attraktiviteten för revisorsyrket. RI har också en viktig roll i att aktivt följa utvecklingen i omvärlden och hur det kan påverka den framtida revisionen samt att försöka påverka den när så är erforderligt.⁷

FAR ifrågasätter om FI är rustat för och kan fokusera på att spela en sådan proaktiv roll för att utveckla revisionsprofessionen och revisionen.

Revisorstillsynen organiseras på olika sätt internationellt

I utredningen anges att det vid en europeisk utblick är vanligast att en och samma myndighet ansvarar för såväl tillsynen över revisorerna som över företag av allmänt intresse. Det kan diskuteras vad som avses med ”vanligast”. CEAOB:s sammanställning av behörig myndighet inom EU- och EES-länderna med avseende på revisionstillsyn visar på en blandning av organisationsformer. Det framstår som om fler än hälften av de trettio länderna inom EU/EES har lagt revisionstillsynen i ett särskilt organ.⁸ Det framstår vidare som ovanligt att revisorstillsynen ligger i en finansinspektion med motsvarande eller liknande uppgifter som i Sverige. Såvitt FAR har förstått är Norge ett av få länder i EU/EES-området där tillsynen är ordnad på detta sätt. Det är därför svårt att på basis av detta dra någon slutsats om vilken modell som är vanligast ur ett europeiskt perspektiv och som därmed kan vara att föredra ur styrnings- och effektivitetssynpunkt.

FAR anser vidare att man ska vara försiktig med att dra slutsatser om hur tillsynen är organiserad i andra länder, därför att förutsättningarna skiljer sig åt. Sverige har en låg tröskel för revisionsplikt. EU:s regler för revision innebär att medlemsländerna kan ha betydligt högre gränsvärden för revisionsplikt än i Sverige.⁹ Revisionen i företag som understiger gränsvärdena är frivillig. Att ett organ i vissa länder har tillsyn över såväl företag av allmänt intresse som revision kan till exempel förklaras av att kretsen av företag med obligatorisk revision är mer begränsad än i Sverige.

Andra initiativ och utredningar avseende statlig auktorisation för redovisningskonsulter m.m. bör beaktas

Inom kort kommer det att tillsättas en utredning som bland annat ska analysera och ta ställning till om en ordning som även tillåter oberoende granskning av hållbarhetsrapporter av andra än revisorer ska

⁷ www.revisorsinspektionen.se/om-ri/framtida-revisionen/

⁸ Report on the 2024 CEAOB Enforcement Questionnaire, s. 5.

⁹ Enligt 9 kap 1 § aktiebolagslagen (2005:551) ska ett aktiebolag ha minst en revisor. Ett privat aktiebolag får dock i sin bolagsordning ange att bolaget inte ska ha någon revisor, men en sådan bestämmelse gäller inte om bolaget uppfyller mer än ett av följande villkor:

1. medelantalet anställda i bolaget har under vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till mer än 3,
2. bolagets redovisade balansomslutning har för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till mer än 1,5 miljoner kronor,
3. bolagets redovisade nettoomsättning har för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till mer än 3 miljoner kronor.

Detta gäller även för moderbolag i en koncern, om koncernen uppfyller mer än ett av de villkor som anges ovan.

tillåtas. Detta är en option för medlemsländerna enligt CSRD-direktivet. I Sverige gäller i dag att granskningen ska ske av revisor. Beroende på vad utredningen kommer fram till kan det till exempel innebära att tillstånd eller auktorisation liknande de som gäller för revisorer föreslås. En central fråga är om tillstånd och tillsyn ska handhas av en myndighet och i så fall vilken myndighet.

FAR har år 2024 tagit fram en rapport med förslag på konkreta åtgärder som skulle göra skillnad i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Två av förslagen är att införa ett enhetligt system för statlig auktorisation av redovisningskonsulter och lönekonsulter och att införa krav på mindre bolag att anlita en auktoriserad redovisningskonsult för att upprätta årsbokslut och årsredovisning.¹⁰

I liknande riktning har Svenska Bankföreningen föreslagit att införa ett krav på statlig auktorisation av redovisningskonsulter.¹¹ Även Ekobrottsmyndigheten förespråkar en ordning för auktorisering eller tillsyn av fler yrkesgrupper, till exempel redovisnings- och lönekonsulter.¹²

Om något eller några av förslagen genomförs blir frågan vilken eller vilka myndigheter som ska ta hand om tillstånd eller auktorisation samt tillsyn. Särskilt om förslagen om redovisningskonsulter genomförs kan det bli fråga om en mycket omfattande verksamhet. I dag finns cirka 5 000 auktoriserade redovisningskonsulter, baserat på ett frivilligt medlemskap i antingen FAR eller Srf konsulterna. Det bör ställas i relation till att cirka 30 000 redovisningskonsulter är verksamma på den svenska marknaden.

En eventuell framtida statlig auktorisation av oberoende granskare av hållbarhetsrapporter eller redovisningskonsulter torde i hög grad likna dagens auktorisation av revisorer. Att lägga in oberoende granskare eller redovisningskonsulter under FI:s auktorisation och tillsyn framstår som lika artfrämmande som att lägga in auktorisationen och tillsynen av revisorer under FI, med tanke på vad som är FI:s kärnverksamhet. Däremot kan det finnas funktionella skäl att hålla ihop auktorisation och tillsyn av revisorer, oberoende granskare och redovisningskonsulter. Att nu inordna RI i FI utan att beakta utvecklingen avseende regleringen av oberoende granskare och redovisningskonsulter kan därmed leda en till situation som inte blir effektiv och inte leder till synergier, utan tvärtom blir mindre effektiv och leder till avsaknad av synergier.

FAR



Tina Zetterlund
Ordförande



Karin Apelman
Generalsekreterare och VD

¹⁰ <https://www.far.se/aktuellt/press/2024/maj/elva-atgarder-for-att-bekampa-ekobrott/>

¹¹ www.financesweden.se/media/5767/j240206f.pdf

¹² Ekobrottsmyndigheten, Ekonomisk brottslighet, Ekobrottsmyndighetens lägesbild 2025, s. 26.
<https://www.ekobrottsmyndigheten.se/om-ekobrott/lagesbilden/>