

Remissvar



Finansdepartementet
Avdelningen för offentlig förvaltning
Enheten för statlig förvaltning
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Finansinspektionen
Box 7821
103 97 Stockholm
Tel +46 8 408 980 00
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

2025-06-17

FI dnr 25-10727
(Anges alltid vid svar)

En effektivare organisering av mindre myndigheter (SOU 2025:13)

Ert dnr: Fi2025/00348

Sammanfattning

Finansinspektionen (FI) avstyrker förslaget att inordna Revisorsinspektionen (RI) i FI. Även om det finns beröringspunkter i så måtto att båda myndigheterna har tillsynsuppdrag, har centrala delar av RI:s verksamhet en svag eller obefintlig koppling till FI:s uppdrag. FI bedömer att en sammanslagning vore till nackdel för både FI:s och RI:s verksamheter och riskerar att leda till ökade kostnader.

En inordning av RI i FI skulle riskera att få negativa effekter på FI:s förutsättningar att utföra sitt uppdrag. Det skulle exempelvis bli mer komplext med fler ansvarsområden, såsom att anordna examinationer och lämplighetsprov, och väsentligt fler tillsynsobjekt, inklusive enskilda revisorer. En sådan utvidgning utan uppenbara synergier med FI:s befintliga uppdrag skulle vara till nackdel för FI:s kärnverksamhet. FI skulle också få en mer komplicerad styrmodell.

FI bedömer att en sammanslagning även skulle kunna skada det uppdrag som RI har. Ett exempel är att utrymmet för samverkan med revisorsbranschen skulle begränsas om verksamheten inordnas i FI.

FI ser vidare nackdelar med att ha flera beslutande organ inom myndigheten. Det är således olämpligt att föra över RI:s Tillsynsnämnd för revisorer (RI:s Tillsynsnämnd) i dess nuvarande form till FI på det sätt som utredningen föreslår. Samtidigt skulle ett avvecklande av RI:s Tillsynsnämnd kunna vara till nackdel för RI:s möjligheter att fullgöra sitt uppdrag.

FI vill dessutom framhålla att FI och RI sedan tidigare har identifierat ett antal områden som är av gemensamt intresse och ingått ett väl fungerande samverkansavtal om dessa delar. FI ser inte att det finns några ytterligare samordningsfördelar med att inordna RI i FI.

Betänkandet behandlar ett stort antal andra myndigheter. Analysen av förslaget om FI och RI är därför av förståeliga skäl grund. Skulle regeringen, trots de invändningar som finns, överväga att gå vidare med förslaget att slå samman de båda myndigheterna, bör den därför i det fortsatta arbetet analysera konsekvenserna för de båda myndigheterna och deras respektive uppdrag långt mer ingående än vad som varit möjligt i betänkandet.

Finansinspektionens synpunkter

Inledning

FI välkomnar att regeringen har initierat en utredning för att analysera de mindre myndigheternas verksamhet, uppgifter och organisering med syfte att skapa bättre förutsättningar för regeringens styrning.

RI ingår bland de utpekade myndigheterna. I utredningen föreslås att RI:s uppgifter överförs till och inordnas i FI – inklusive RI:s Tillsynsnämnd och examensråd. Det förslaget medför enligt utredningen flera verksamhetsmässiga fördelar i form av ökad samordning av tillsynsverksamhet, förstärkt kapacitet att motverka organiserad brottslighet, stärkt deltagande i EU-samarbetet och det internationella arbetet, samt samordningsmöjligheter på redovisningsområdet.

FI delar inte utredningens bedömning av de verksamhetsmässiga fördelarna. FI bedömer tvärtom att en sammanslagning vore till nackdel för såväl FI:s som RI:s verksamhet och skulle dessutom bli dyrare. FI avstyrker därför

förslaget att inordna RI i FI. I det följande utvecklar FI grunden för denna inställning.

Utredningen föreslår förändringar för ett antal andra myndigheter, men detta remissvar begränsas till förslaget om RI.

Det finns skillnader i det statliga åtagandet

Det statliga åtagandet för RI och FI skiljer sig åt

FI konstaterar att utredningen inte har beaktat att det statliga åtagandet för RI fundamentalt skiljer sig från det som vägleder FI.

RI:s ansvar och uppgifter omfattar att ansvara för auktorisationssystemet, att anordna examina och lämplighetsprov, att tillgodose samhällets behov av revisorer samt att god revisionssed utvecklas på ett ändamålsenligt sätt. Det sker i hög grad i *samverkan* med revisorsbranschen, vilket bland annat framgår av överenskommelsen om samverkan mellan RI och branschorganisationen Föreningen Auktoriserade Revisorer (FAR) om tillsyn och granskning, och av att branschföreträdare ingår i RI:s beslutsorgan. FI uppfattar att RI:s verksamhet inte har samma tyngdpunkt på tillsyn som FI:s och att den i stället har inslag som vore främmande inom FI:s ansvarsområde.

FI har som renodlad *tillsynsmyndighet* i uppdrag att övervaka att finansiella företag efterlever regler som syftar till att uppnå viktiga samhälls-ekonomiska mål som finansiell stabilitet och gott konsumentskydd. Något nämnvärt utrymme för samverkan med finansbranschen finns inte inom den tillsynen.

Det finns således fundamentala skillnader mellan myndigheternas statliga åtaganden. Och som en följd av detta finns det också tydliga skillnader i arbetssätt. FI återkommer nedan till dessa skillnader i arbetssätt.

En inordning av RI i FI skulle också riskera att få negativa effekter på FI:s förutsättningar att utföra sitt uppdrag eftersom verksamheten skulle bli mer komplex med fler ansvarsområden, som att anordna examinationer och lämplighetsprov, och väsentligt fler tillsynsobjekt, inklusive enskilda revisorer. En sådan utvidgning utan uppenbara synergier med FI:s befintliga uppdrag skulle vara till nackdel för FI:s kärnverksamhet.

FI bedömer att en sammanslagning även skulle kunna skada det uppdrag som RI har. Ett exempel är att utrymmet för samverkan med revisorsbranschen skulle begränsas om verksamheten inordnas i FI.

Utredningen noterar att det finns samordningsproblem, men anför – utan närmare precisering – att ”de kan lösas med ändamålsenlig styrning och ledning”. FI delar inte den bedömningen av skäl som utvecklas i det följande.

Skillnader i tillsynsmetoder och arbetssätt

FI har sedan 2016 ett delat ansvar med RI för EU:s revisionspaket.¹ FI ansvarar för den så kallade revisionstillsynen, vilken är en mindre del av EU:s revisionspaket. Grundläggande är att FI:s revisionstillsyn omfattar *köparna* av revisionstjänster i de fall de är så kallade företag av allmänt intresse. Med företag av allmänt intresse avses bland annat företag som är noterade på en reglerad marknad, som banker, vissa försäkringsbolag och värdepappersinstitut.

RI:s tillsyn å andra sidan omfattar *säljarna* av revisionstjänster. RI utövar riskbaserad tillsyn av framför allt enskilda revisorer samt tillsyn i form av återkommande kvalitetskontroll av såväl revisorer som revisionsföretag. Även tematisk tillsyn av hela branschen förekommer. Kvalitetskontrollen över revisorer och revisionsföretag som har revisionsuppdrag i företag av allmänt intresse görs av RI:s personal med hjälp av timanställda experter inom redovisning och revision. Experterna som anlitas är ofta före detta auktoriserade revisorer eller redovisningsspecialister. Kvalitetskontrollen av övriga företag görs indirekt genom att RI kvalitetssäkrar den kontroll som FAR utför av sina medlemmar enligt en överenskommelse mellan RI och FAR. För kvalitetskontrollerna använder FAR en pool av aktiva revisorer som medlemsföretagen tillhandahåller.

RI:s indirekta tillsynsmodell innebär att FAR utför en betydande del av tillsynen och att FAR också bär kostnaden för den tillsynen. FI:s tillsynsmodell tillåter dock inte en överenskommelse att FAR medverkar i

¹ EU:s revisorspaket består av revisorsförordningen (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 537/2014 om särskilda krav avseende lagstadgad revision av företag av allmänt intresse och om upphävande av kommissionens beslut 2005/909/EG) samt en uppdatering av 2006 års revisorsdirektiv (Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/56/EU om ändring av direktiv 2006/43/EG om lagstadgad revision av årsredovisning, årsbokslut och koncernredovisning).

sanktionsärenden mot revisorer endast så långt det är förenligt med dess medlemmars intressen.

Det är även nödvändigt att förstå konsekvenser av skillnaderna i tillsynsmodellen när det gäller företag av allmänt intresse och andra företag som omfattas av regleringen, särskilt utifrån förutsättningarna att realisera de eftersträlvade synergier. Exempelvis är en bank ett företag av allmänt intresse medan ett finansiellt holdingföretag, som är yttersta moderföretag till banken, inte är ett företag av allmänt intresse. Om FI tar över RI:s ansats så har FI indirekt tillsyn, via FAR, över vissa frågor i förhållande till revisionen av det finansiella holdingföretaget, och direkt tillsyn över motsvarande i förhållande till banken.

FI konstaterar att utredningen inte har analyserat om RI:s indirekta tillsynsmodell kan överföras till FI, till exempel med hänsyn till hur FI i övrigt styrs och är organiserat. Om den inte kan överföras, kan FI komma att behöva inrätta ett betydande antal ytterligare tjänster för att utföra den tillsyn som i dag utförs av FAR, vilket skulle leda till ökade kostnader.

Det är i sammanhanget också viktigt att beakta om ett inordnande av RI i FI kan medföra intressekonflikter. Det gäller såväl potentiella intressekonflikter för FI (jfr artikel 24 i revisionsförordningen), som potentiella intressekonflikter för revisorerna som ingår i poolen som utför tillsyn inom ramen för samverkan mellan FAR och RI. Om det uppstår intressekonflikter som hindrar revisorerna från att delta i poolen, kan det göra det svårt att bibehålla nuvarande ordning med indirekt tillsyn genom samarbete med FAR.

FI förutsätter att den nuvarande tillsynsmodellen är ändamålsenlig för att utföra RI:s uppdrag. En sammanslagning som innebär att den skulle behöva ändras i grunden eller till och med överges skulle därför riskera att försämrade RI:s förutsättningar att fullgöra detta uppdrag.

Andra lösningar bör analyseras

Målet att minska antalet myndigheter behöver enligt FI inte innebära att RI inordnas i FI utan det finns andra alternativ. Det finns till exempel andra myndigheter med statliga åtaganden och verksamheter som är mer lika RI:s. Utredningen har övervägt andra alternativ, men de har utretts och analyserats i än mindre grad än en sammanslagning med FI.

I FI:s remissvar om Statskontorets rapport En form för kollektivt beslutsfattande – en kartläggning och prövning av nämndmyndigheter (2024:11), framförde FI bland annat att BFN:s verksamhet behöver analyseras i ett större sammanhang där bland annat RI ingår.² Denna utredning motsvarar inte det större sammanhang som FI efterlyste i remissvaret.

FI vill här även peka på alternativet att sammanföra RI och BFN under Bolagsverket. Myndigheternas verksamheter omfattar huvuddelen av svensk företagsverksamhet, till skillnad från FI:s som är specialiserat på den finansiella sektorn.

Styrningsfrågor

En ordning med flera beslutande organ har nackdelar

Utredningens förslag innebär att RI:s Tillsynsnämnd överförs till FI med oförändrade uppgifter och bibehållen ställning som särskilt beslutsorgan.

FI ser utmaningar med att ha flera olika styrande organ inom myndigheten. Det kan således ifrågasättas om en sådan organisation resulterar i några effektivitetsvinster.

FI är en styrelsemyndighet där styrelsen utgör myndighetens ledning. Att föra över RI:s Tillsynsnämnd till FI, med oförändrade uppgifter och bibehållen ställning som särskilt beslutsorgan, medför en komplicerad form av styrning. Ett nytt beslutsorgan kan inte utan svårigheter integreras i FI:s nuvarande organisation. Det finns en risk för otydlighet i förhållande till FI:s styrelse och dess funktion som högsta ansvariga organ för myndigheten, till exempel vid diskussioner i policyfrågor. Ett bibehållet beslutsorgan innebär vidare att en stor del av samordningsvinsterna inom styrningen och skalfördelarna av att ingå i en större myndighet inte uppnås.

Utredningen lyfter verksamhetsmässiga fördelar i form av ökad samordning av tillsynsverksamheten. FI anser dock att en sådan samordning skulle försvåras av att ha separata beslutsorgan. Dessa frågor behöver analyseras betydligt djupare än vad utredningen har gjort. Det gäller exempelvis frågan om det är FI:s styrelse eller RI:s tillsynsnämnd som avgör vilka ärenden som är av sådan principiell karaktär att de ska beslutas av RI:s

² Se <https://www.fi.se/contentassets/1fc7a1a02bb5452aa755db5a0751cfb9/remissvar-statskontorets-rapport-en-form-for-kollektivt-beslutsfattande-pdf.pdf>.

tillsynsnämnd (jfr 3 § RI:s instruktion). En annan fråga är om det måste inrättas ett särskilt kansli för att nämnden ska kunna upprätthålla sin självständiga funktion, liksom vilka kostnader och styrningsfrågor det skulle medföra. Möjligheten att realisera samordningsvinster kan påverkas av att det inte alltid är möjligt att utväxla information mellan självständiga verksamhetsgrenar på grund av sekretess (jfr 8 kap. 2 § OSL).

Utredningens förslag kan försvåra regeringens styrning

Utredningens syfte har varit att skapa bättre förutsättningar för regeringens styrning samt att främja en väl fungerande statsförvaltning med hög kostnadseffektivitet och hög samhällsekonomisk effektivitet. Det är dock för enkelt att utgå från att det målet uppnås genom att myndigheter blir större.

I detta sammanhang vill FI peka på Statskontorets analys av styrningen av stora myndigheter från 2022.³ Statskontoret identifierar olika svårigheter som kan uppstå för stora myndigheter. Bland annat blir det lätt många och ibland motstridiga styrsignaler, vilket kan leda till dubbelarbete och ineffektivitet. Vidare kan det vara en utmaning för stora myndigheter att styra verksamheter som utgör en begränsad del av myndigheten, speciellt om den delen också skiljer sig från myndighetens övriga verksamheter. Sådana verksamheter bygger ibland upp parallella stödverksamheter, exempelvis stöd inom juridik, vilket inte är kostnadseffektivt. Dessutom hävdar Statskontoret att det kan vara svårare för regeringen att styra myndigheten strategiskt eftersom det redan är många motstridiga styrsignaler internt på myndigheten.

FI ser, trots att Statskontorets analys handlar om större myndigheter än FI, att denna typ av effekter kan uppstå även vid en sammanslagning av RI och FI, i synnerhet som uppdragen och arbetssätten – som framgår ovan – är så olika.

FI noterar vidare att Statskontoret i rapporten *Myndigheternas särskilda organ – Vad, hur och varför*, 2023-12-20, framhåller att särskilda organ inte bör vara ett förstahandsalternativ för att organisera någon verksamhet i staten. När särskilda organ förekommer framhåller Statskontoret att regeringen behöver ta ställning till strategiska frågor i styrningen av dessa. Statskontorets synes inte ha identifierat någon styrelsemyndighet med en så pass omfattande rättsligt reglerad och komplex tillsynsverksamhet som FI:s

³ Statskontorets analys Styrning av stora myndigheter från 2022, på Statskontorets hemsida.

som har ett särskilt organ. Det saknas således erfarenhet av och underlag för att bedöma konsekvenserna av att tillföra FI ett särskilt organ som svarar inför regeringen.

FI och RI samverkar redan

På vissa områden tangerar FI:s och RI:s uppdrag varandra. För att effektivt kunna fullgöra myndigheternas respektive uppdrag har FI och RI ingått ett samverkansavtal. Syftet med avtalet är att få till stånd en god samverkan i frågor där det finns beröringspunkter, såsom informationsöverföring i fråga om respektive myndighets tillsynsverksamhet, tillgång till särskild expertkunskap i vissa frågor, samt frågor som uppmärksammas i respektive myndighets internationella arbete. Samverkan mellan FI och RI i dessa frågor fungerar väl. FI ser inte att ytterligare samordningsvinster skulle uppnås genom att inordna RI i FI.

Utredningen menar att RI och FI har näraliggande verksamheter i och med att de motverkar ekonomisk brottslighet och att båda myndigheterna arbetar såväl på nationell nivå som inom EU med att motverka penningtvätt. FI menar dock att samverkan redan i dag kan ske även i dessa frågor inom ramen för de nationella samverkansorganen som finns för att motverka penningtvätt. Någon förstärkt kapacitet att motverka ekonomisk brottslighet kan därför knappast skapas på detta sätt.

Avslutande kommentar

FI konstaterar att betänkandet behandlar ett stort antal andra myndigheter. Analysen av förslaget om FI och RI är därför av förståeliga skäl grund. Skulle regeringen, trots de invändningar som finns, överväga att gå vidare med förslaget att slå samman de båda myndigheterna, bör därför i det fortsatta arbetet konsekvenserna för de båda myndigheterna och deras respektive uppdrag analyseras långt mer ingående än vad som varit möjligt i betänkandet och inom ramen för detta remissvar.

FINANSINSPEKTIONEN

Beatrice Ask
Styrelseordförande

Maria Samuelsson
Avdelningschef

Beslut i detta ärende har fattats av Finansinspektionens styrelse (Beatrice Ask, Maria Bredberg Pettersson, Martin Flodén, Stefan Lundgren, Cecilia Renfors, Roine Vestman, Charlotte Zackari och Daniel Barr, generaldirektör). Avdelningschefen Maria Samuelsson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också seniora redovisningsexperten Peter Fredby, enhetschefen Helene Grenmark, myndighetsjuristen Sara Smeds och seniora controllern Anna Dammert deltagit.

Kopia till: fi.ofa.sfo@regeringskansliet.se