

Revisionsplikten i små aktiebolag

PROFESSOR PER THORELL, ERNST & YOUNG OCH
PROFESSOR CLAES NORBERG, LUNDS UNIVERSITET

MARS 2005



FÖRORD

Alltfler länder i vår omgivning avskaffar revisionsplikten för småföretag. England har under en tioårsperiod stegvis gått mot slopad revisionsplikt för små bolag och har nu nått gränsen för när EU-reglerna hindrar undantag från revisionsplikt.

Inom de ”gamla” EU-länderna har de nordiska länderna varit unika genom revisionsplikt även för småföretag. Finland, som har vissa lättnader för de små bolagen genom att tillåta lekmanrevisorer i vissa fall, har förslag om frivillig revision på gång.

Det är mot den här bakgrunden Svenskt Näringsliv gett professorerna Per Thorell och Claes Norberg i uppdrag att undersöka varför vi i Sverige avviker på ett så markant sätt från omvärlden. Finns det någon förklaring till det och i så fall vilken.

Vilken betydelse har revisionen för olika intressenter, finns nyttan av revisionsplikt belagd och vilka är kostnaderna är andra frågor som tas upp. Särskilt intressant har vi funnit den undersökning som Thorell och Norberg gjort utifrån exemplet i England.

Slutsatsen som Svenskt Näringsliv drar av innehållet i denna rapport är klar och entydig: Även Sverige behöver avskaffa revisionsplikten för småbolag. Det synsätt som man har i England och som legat till grund för den avreglering som skett där bör vara en bra förebild för det arbetet.

Efter det att rapporten färdigställts har man nu även i Danmark kommit med förslag om slopad revisionsplikt för småföretag, vilket naturligtvis ytterligare styrker vår uppfattning om nödvändigheten av ett avskaffande.

Svenskt Näringsliv

Carl-Gustaf Burén

Kerstin Nyquist

Innehållsförteckning

Sammanfattning	4
1 Bakgrund	8
1.1 Uppdraget.....	8
1.2 Undersökningens frågeställningar och genomförande	8
2 Regelöversikt och svensk företagsstruktur	9
2.1 Definition av små företag.....	9
2.2 Antalet svenska småföretag.....	10
2.3 Revisionsplikten inom EU och Norden.....	11
2.3.1 EG-rätten	11
2.3.2 Undantag i de ”gamla” medlemsländerna (utom Norden).....	11
2.3.3 Nordiska länderna	12
3 Regleringen	13
3.1 Omfattningen av den lagstadgade revisionsplikten i Sverige	13
3.2 Den svenska lagstiftningens överväganden om revisionsplikt.....	15
4 Revisionens innehåll och intressentkrets	17
4.1 Inledning	17
4.2 Revisionsverksamhet.....	18
4.3 Intressentkretsen.....	18
4.4 Oberoende revision	18
4.5 Lagstadgad revision	19
4.5.1 Vad skall granskas?.....	19
4.5.2 Hur skall granskningen ske?	19
4.5.3 Revisionsberättelse.....	20
4.5.4 Rapportering avseende skatter och avgifter	21
4.5.5 Rapportering avseende misstanke om brott	21
4.5.6 Rapportering avseende misstanke om penningtvätt	22
4.5.7 Övrig upplysningsplikt.....	23
4.6 Lagstadgade tilläggsuppdrag	23
4.7 Tablå över revision och tilläggsuppdrag	24
5 Avregleringen av revisionsplikten i England	25
5.1 Inledning	25
5.2 Regleringsfilosofin.....	25
5.3 Utvärdering av effekterna av undantag från revisionsplikt.....	26
5.4 Företagens inställning till revisionsplikt	26
5.4.1 Inledning	26
5.4.2 Företagen i undersökningen	26
5.4.3 Utnyttjandet av undantag från revisionsplikt	27
5.4.4 Kostnaden för revision	27
5.4.5 Skäl för och emot frivillig revision	27
5.4.6 Revision vid höjda gränsvärden	27
5.4.7 Slutsatser av undersökningen	28
5.5 Intressenternas inställning till revisionsplikt.....	28
5.5.1 Banker	28
5.5.2 Skattemyndigheten.....	28
5.6 Revisorernas inställning till revisionsplikt.....	29

5.7	Höjningen av tröskelvärden år 2004	30
5.7.1	Remissinstanserna	30
5.7.2	Regeringens utvärdering	30

AVSNITT II

6	Analys och överväganden	31
6.1	Inledning	31
6.2	Intressenternas nytta av revisionsplikten.....	36
6.2.1	Ägarna.....	36
6.2.2	Bolagsledningen.....	37
6.2.3	Kreditgivarna	37
6.2.4	Samhället.....	40
6.3	Revisorernas egenintresse i revisionsplikten.....	44
6.4	Kostnader och merkostnader för revisionsplikt i mikroföretag.....	45
6.5	Motiv och analys i svenska utredningar	48
6.6	Det svenska regelförenklingsarbetet	50
	Litteraturförteckning.....	52

Sammanfattning

Inledning

1 Om man genom en i lag stadgad revisionsplikt för små aktiebolag får bättre ordning på räkenskaperna, får bättre grund för ledningens styrning av verksamheten, får lägre kapitalkostnader, får lättare att få kredit, ägarna slipper personligt ansvar för skulderna och samhället får bra offentlig information från företagen, bättre skattekontroll och effektivare brottsbekämpning – och detta till ett lågt pris – är det rätt uppenbart att man bör uppställa krav på revision även i små bolag. Men vad vet vi om revisionens för- och nackdelar i små bolag? Vet vi vad regleringen kostar små och medelstora företag (SME)? Det är detta som har varit vårt uppdrag att utreda.

2 Få länder uppställer krav på revision i alla aktiebolag. I dag är det bara de nordiska länderna som har ett sådant krav inom EU (innan utvidgningen). I övriga medlemsländer har det antingen aldrig funnits någon revisionsplikt för små bolag eller så har den tagits bort (England).

3 Av totalt 250 000 bolag i Sverige är bara 7 000 aktiebolag större företag enligt EU:s definition. Flertalet aktiebolag har mycket liten verksamhet med ett begränsat antal anställda. De allra minsta företagen, *mikroföretag*, har vi definierat som aktiebolag med högst 3 miljoner SEK i omsättning. Det finns cirka 200 000 sådana aktiebolag i Sverige. Sverige är således i allra högsta grad ett småföretagarland.

4 Vi har funnit att alla svenska intressenter verkar vara överens om att en allmän revisionsplikt är bra. Vi har också funnit att man inte vid något tillfälle som reglerna diskuterats närmare analyserat revisionspliktens för- och nackdelar. Vi har blivit överraskade av att vi i Sverige så länge har hållit fast vid en reglering som så markant avviker från den i vår omvärld. De motiv som anförts för regleringen i lagstiftningen är att revisionsplikten är till nytta för bekämpningen av ekonomisk brottslighet och till nytta för ägaren.

Revision

5 Granskningen av bokföringen och den externa rapporteringen – räkenskapsrevisionen – är revisionens kärnområde. Den lagstadgade revisionen i Sverige är mer omfattande än i andra länder genom att den även omfattar förvaltningsrevision. Innehållet i revisionen är detsamma oavsett storleken på aktiebolaget.

6 Revisorns rapporteringskrav avseende skatter och brott är ett uttryck för att samhället är revisionspliktens kanske främste intressent. Genom kravet på förvaltningsrevision har man enkelt kunnat hänga på denna samhällsinriktade rapportering på räkenskapsrevisionen.

7 En konsekvens av revisionsplikten är att det gäller samma krav på oberoende vid revision i såväl stora som små aktiebolag i Sverige. Aviserade skärpningar av oberoendekraven både internationellt och i Sverige får därför genomslag i svenska SME. I ett land som inte har revisionsplikt för SME uppkommer inte detta problem.

Avregleringen i England

8 I England avskaffades revisionsplikten för SME för tio år sedan. I dag omfattar undantaget alla mindre företag enligt EU:s maximalt tillåtna gränsvärden, cirka 900 000 bolag. Avregleringen i England är ett resultat av en medveten regleringsfilosofi för småföretag, som innebär att om inte nyttan av en tvingande regel kan visas vara större än de kostnader regeln för med sig så avskaffas regeln.

9 Man uppskattar att 60-70 % av de bolag som omfattas av undantaget avstår från revision. Förmodligen är andelen betydligt högre bland dem vi kallar mikroföretag.

10 Negativa konsekvenser av avregleringen – i princip samma frågor som kan aktualiseras i Sverige – har diskuterats i England, men slutsatsen har varit att det inte finns några bevis för att nackdelarna motiverar kostnaderna för revisionsplikten. Mot denna bakgrund har man efter det att undantaget infördes höjt gränsvärdet tre gånger.

Intressenternas nytta av revisionsplikten

11 Fördelarna med att i lag föreskriva en revisionsplikt för alla bolag är att det kan vara ekonomiskt rationellt med ett ”standardkontrakt”. Ett sådant kan gynna alla intressenter. När man undersöker nyttan med revisionsplikten måste man dock skilja mellan nyttan av en revisionsplikt hos olika intressenter. Det är lätt att konstatera att *ägarna* och *bolagsledningen*, som i många mikroföretag är samma person, inte har någon nytta av en revisionsplikt. Om man vill ha revision kan man frivilligt välja detta. En lagstadgad revision är därför i första hand till fördel för samhället, och i viss mån andra intressenter som av praktiska skäl inte kan nå avtalslösningar med bolaget.

12 Om *banken* kräver revision för att ge krediter kommer denna till på frivillig väg. Den blir en kostnad för krediten hos bolaget och följderna av ett avtal mellan banken och bolaget. Sådana avtal är svårare att sluta med hela *borgenärskollektivet* och för dessa är det därför enklare att motivera en revisionsplikt. Vår genomgång visar dock att leverantörerna, liksom bankerna, i betydande utsträckning använder sig av uppgifter från kreditupplysningsföretag om betalningsanmärkningar m.m. som grund för sina beslut. Revisionsplikten har tveklöst ett värde för dessa intressenter men är enligt vår bedömning ett för trubbigt verktyg.

13 I valet mellan frivillig och tvingande revision i mikroföretag är det *samhället* som är den vinnande intressenten vid revisionsplikt. En förklaring är att kostnader för denna drabbar bolaget och ägarna. Vår studie visar att det är ytterst osäkert vilka fördelarna är med en revisionsplikt. Vad fångar man upp som man inte gör med en frivillig revision? Vi tror att den som har för avsikt att undanhålla skatt eller begå brott knappast låter sig hindras av revisionsplikten. Det finns om inte annat ju andra företagsformer att bedriva verksamheten i, som inte har revisionsplikt!

14 För *skattemyndigheten* är det givetvis av stort värde att räkenskaperna är i god ordning. Myndigheten kräver i dag in ett särskilt underlag för taxeringen (SRU). Vi har svårt att bedöma i vilken utsträckning reviderade årsredovisningar, som inte lämnas in till skattemyndigheten, påverkar kvaliteten i detta underlag. Vi har i vart fall inte funnit något styrkt värde av revisionen i detta sammanhang.

Vad kostar revisionsplikten?

15 För att beräkna vad revisionsplikten kostar, dvs. att uppställa ett undantagslöst krav på revision i alla aktiebolag, måste man först försöka beräkna vad en revision kostar. Vi har inte gjort några självständiga egna undersökningar av detta, men tagit del av andras undersökningar, utländskt material och intervjuat insiktsfulla personer. Vår bedömning är att revisionskostnaden, exklusive andra tjänster från revisorn, i ett mikroföretag är 10 000 SEK per år.

16 Vad gäller de samhällsekonomiska kostnaderna för revisionsplikten så har dessa inte i något sammanhang beräknats för svensk del. NUTEK har emellertid nu fått i uppdrag att beräkna den administrativa bördan av årsredovisningslagen (ÅRL). Av deras kommande studie är det troligt att man också kan få en uppfattning om revisionskostnaderna. Så är fallet i en dansk studie på området från år 2004. Grundat på den danska studien och erfarenheterna av avregleringen av revisionsplikten i England beräknar vi de svenska samhällsekonomiska kostnaderna för revisionsplikten i mikroföretag till 2 miljarder SEK per år. Detta är alltså kostnaden p.g.a. revisionsplikt även för de företag som annars inte skulle välja revision. Beräkningen grundas på antagandet att 70 % av mikroföretagen skulle utnyttja undantaget.

17 I beloppet ingår inte de kostnadsökningar för revisionen som de flesta tror är oundvikliga p.g.a. nya revisionsstandarder. Dessa har uppskattats till 0,5 miljarder SEK. Vi har inte försökt uppskatta kostnaden för reglerna p.g.a. att de inte är ändamålsenliga.

Tänkbara konsekvenser om revisionsplikten avskaffas

18 Fördelarna av en frivillig revision i mikroföretag är uppenbara. Det blir lägre kostnader för företagen om de får välja revision när en sådan motiverad, t.ex. därför att banken ställer detta som krav för en kredit. Vår bedömning är också att ett undantag från revisionsplikt i mikroföretag kommer att leda till att mer ändamålsenliga redovisningstjänster kommer att utvecklas i fri konkurrens på marknaden.

19 Nackdelarna av ett undantag från revisionsplikt faller i första hand på samhället. Men eftersom kostnaden p.g.a. regleringen är hög för företagen måste man kunna visa att nyttan för samhället är minst lika stor. Några sådana bevis finns inte i dag. Risken är därför stor att föreställningen om revisionspliktens fördelar för skattekontrollen och brottsbekämpningen helt enkelt är grundlös. Att en stor del av vår omvärld inte anser att en revisionsplikt behövs i mikroföretag stärker denna misstanke.

20 En fråga som aktualiseras om man inte har revisionsplikt i mikroföretag är om det behövs andra kontroller och tjänster som ersätter revisionen. När undantaget från revisionsplikt infördes i England tillkom samtidigt krav på översiktlig revisorsgranskning (compilation report). Den avskaffades dock efter några år, enligt uppgift därför att den ansågs obehövlig. I andra länder, t.ex. Tyskland, finns system med legitimering av vissa rådgivare som fyller funktionen av kvalificerade konsulter till företagen utan att vara revisorer. Vi tror att ett avskaffande av revisionsplikten skulle kunna leda till att sådana tjänster utvecklas, om det finns ett behov hos företagen och samhället. Det bör då nämnas att vi redan i dag vid sidan av revisorerna har ett system för legitimering av redovisningskonsulter.

Revisionsplikt och andra regelförenklingar för småföretag

21 En grundläggande fråga från regleringssynpunkt är om man skall ha särregler eller inte för små företag. Den svenska uppfattningen är att småföretag inte skall särregleras. Därför har vi t.ex. inte en särskild associationsform för små "aktiebolag". Revisionsplikten är i linje med detta synsätt. Alla aktiebolag skall i princip behandlas lika.

22 Vi menar att man bör ha särregler för SME därför att förhållandena i dessa så väsentligt avviker från större företag. Vi har kunnat konstatera att utvecklingen utomlands går mot att man i ökad utsträckning använder sig av särregler för revision. Frågor som direkt har koppling till revision är också redovisning och offentliggörande av årsredovisningar.

23 Bokföringsnämndens projekt om ändrad inriktning på normgivningen för redovisningen i onoterade företag är därför av stort intresse även för revisionsplikts omfattning. Vi anser också att det finns behov av att se över kraven på publicering av årsredovisningar från mikroföretag. I andra länder finns också exempel på särskilda skatteregler för mikroföretag, bl.a. i form av förmånligare avskrivningsregler (England). I Sverige diskuteras redan liknande förenklingar för mikroföretag men tills vidare begränsat till näringsidkare i form av fysiska personer. Det kan finnas anledning att även se på mikrobolagen i detta sammanhang.

Slutsats

24 Om man tillämpar den brittiska regleringsfilosofin är slutsatsen given. Det saknas tillräckligt starka bevis för att hävda revisionsplikts fördelar gentemot dess kostnader. Då bör den avskaffas. Men även av andra skäl bör man noga överväga vad som motiverar en svensk särreglering på detta område. Vi menar att det av många skäl, svenska företags konkurrenskraft m.m., är eftersträvansvärt med likformighet i synsättet i regleringen mellan olika länder. Det är svårt att se vilka särskilda omständigheter som skulle motivera en revisionsplikt i svenska företag när ett sådant krav inte uppställs för jämförbara företag i andra länder.

25 Mikroföretagen (och alla SME) är en speciell grupp företag som kräver särbehandling i form av enkla och ändamålsenliga regler. Inte bara vad gäller revision. Dessa företag behöver kvalificerade ekonomiska rådgivare men inte revision – om de inte själva vill. Vår slutsats är därför att det nu är hög tid att revisionsplikten för små företag avskaffas i Sverige, stegvis efter engelsk modell. Ett första steg är att börja med mikroföretagen.

1 Bakgrund

1.1 Uppdraget

Denna utredning har gjorts på uppdrag av Svenskt Näringsliv. Vårt uppdrag är att kartlägga för- och nackdelar med en lagstadgad revisionsplikt i små svenska aktiebolag. Detta skall göras mot bakgrund av den internationella utvecklingen på området och med beaktande av de initiativ som tagits på olika håll om regelförenklingar för småföretag. Uppdraget innefattar att komma med ett ställningstagande till frågan om revisionsplikten i små bolag bör avskaffas eller inte.

1.2 Undersökningens frågeställningar och genomförande

Vårt material visar att det verkar finnas en bred uppslutning kring en lagstadgad revisionsplikt i Sverige hos alla intressegrupper. Att revision är bra – för alla – verkar vara ett axiom. Och det är lätt att hålla med. Generellt måste det vara bättre med en revisionsplikt än att inte ha någon.

Den centrala frågeställningen för oss är dock om nyttan av revisionsplikten överstiger kostnaden. Även om frågan är enkel att ställa är den inte lika enkel att besvara. För i de överväganden som gjorts, och som måste göras i frågan, ligger att det är fler än bolaget och bolagets ägare som har nytta av revisionen. Däremot är det i allt väsentligt bolaget och bolagets ägare som får stå för hela kostnaden.

Bland de svårigheter som en studie av detta slag stöter på är att motiven för regleringen är kortfattade och allmänt hållna. Därtill är olika argument och avsedda effekter dåligt underbyggda med fakta och har som regel inte heller följts upp efteråt. Huruvida reglerna uppfyller uppställda mål och eftersträfvade effekter kan därför sällan visas. Hur bemöter och granskar man t.ex. ett argument som att revisionens preventiva effekter är så stora att en revisionsplikt alltid kan försvaras om man inte har några fakta rörande dessa effekter?

Mot denna bakgrund har en uppgift för oss varit att försöka hitta undersökningar och göra bedömningar som belyser revisionsregleringens positiva och negativa effekter. Även om det finns såväl svenska som utländska studier är frågorna många och av ganska olika slag. Vi har därför inom ramen för undersökningen inte annat än översiktligt kunna göra detta.

Även om frågan om man skall ha revisionsplikt eller inte kan tyckas vara en begränsad frågeställning rymmer den såväl definitionsfrågor som strukturella problem. För att kunna diskutera behovet av en lagstadgad revision måste man i vart fall kortfattat behandla vad som kallas revision och varför man normalt gör en sådan. Man måste ha någon uppfattning om lämplig regleringsteknik i valet mellan lagstadgad kontra frivillig revision, vilka intressenterna är och vilken nytta de har av en revision i småbolag. Men vi vidgar perspektivet och behandlar också frågan om ett avskaffande av den lagstadgade revisionen skulle innebära en avsevärd förenkling för småföretagen.

Vad gäller litteraturen på området har vi gjort omfattande litteratursökningar särskilt rörande engelska förhållanden. Vi har begränsat användningen till sådant som rör den engelska avregleringen av revisionsplikten. Vad gäller svenska förhållanden saknas studier som direkt berör huvudfrågan för vår studie. Vi har försökt att med hjälp av olika vetenskapliga studier och myndighetsrapporter utvärdera argumenten och effekterna av revisionsplikten. Vi har kompletterat detta material med intervjuer i Sverige och England. Vad gäller utländska förhållanden utanför England har det inte funnits tid att närmare kartlägga regelverken och hur dessa praktiskt fungerar.

Vi har en kort litteraturlista i slutet av rapporten av vilken framgår det viktigaste och mest använda materialet. Men en rapport av detta slag kan aldrig innehålla helt fullgoda referenser till relevant material. För detta är ämnet för omfattande och tiden för skrivandet för kort.

Som framgår av nästa avsnitt finns en rad olika gränsvärden för hur man bestämmer vad som är ett småföretag. Begreppet SME står dessutom för små och medelstora företag. Vi har valt att sätta gränsen vid *3 miljoner SEK i omsättning* och kallar dessa företag *mikroföretag*. Givetvis är andra gränsvärden fullt tänkbara, men som framgår av nästa avsnitt fångar man genom detta gränsvärde in en övervägande majoritet av alla svenska aktiebolag. Det är således av praktiska skäl lämpligt att diskutera frågan om revisionsplikt med utgångspunkt från förhållandena i dessa företag.

Sammanfattning

- Vårt uppdrag har varit att kartlägga för- och nackdelar med lagstadgad revisionsplikt i små svenska aktiebolag.
- Den centrala frågan i undersökningen är om nyttan av revisionsplikt överstiger kostnaderna.
- Vi definierar småföretag som aktiebolag som har en omsättning som understiger 3 miljoner SEK. Dessa kallas *mikroföretag*.

2 Regelöversikt och svensk företagsstruktur

2.1 Definition av små företag

EU-kommissionen har i en rekommendation givit en definition av små och medelstora företag (SME).¹ Definitionen är inte tvingande för medlemsstaterna utom vad gäller *statliga stöd* till SME. Utöver ett krav på oberoende ägarförhållanden ges följande storlekskriterier. För att räknas till ett SME måste ett företag ha färre än 250 anställda och en omsättning understigande 40 miljoner euro (360 miljoner SEK) eller en balansomslutning understigande 27 miljoner euro (243 miljoner SEK). *Små företag* är företag med mellan 10 och 49 anställda och en omsättning understigande 7 miljoner euro (63 miljoner SEK) eller en balansomslutning understigande 5 miljoner euro (45 miljoner SEK).² Till *mikroföretag* räknas företag med färre än 10 anställda.

Den nu angivna definitionen används inte på redovisnings- och revisionsområdet. Här är det *fjärde och sjunde bolagsdirektiven*, som reglerar skyldigheten att upprätta års- och koncernredovisning, som styr. Följande gränsvärden används i direktiven. *Små företag* är företag med färre än 50 anställda och med en omsättning understigande 7,3 miljoner euro (65,7 miljoner SEK) eller en balansomslutning understigande 3,65 miljoner euro (32,8 miljoner SEK). *Medelstora företag* är företag med färre än 250 anställda samt en omsättning understigande 29,2 miljoner euro (262,8 miljoner SEK) eller en balansomslutning understigande 14,6 miljoner euro (131,4 miljoner SEK). Dessa gränsvärden får höjas med 10 % av medlemsstaterna.³

De gällande svenska gränsvärdena i årsredovisningslagen (ÅRL) kommer till uttryck i de s.k. 10/24-reglerna, vilka bl.a. innebär att företag med färre än 10 anställda och under 24 miljoner SEK i omsättning inte behöver lämna vissa upplysningar och inte upprätta koncernredovisning. Lagstiftningen innehåller ingen definition av medelstora företag.

¹ 96/280/EG.

² I samtliga fall har vi omräknat 1 euro till kursen 9 SEK.

³ Angivna värden är de maxvärden som följer av Rådets direktiv 2003/83/EG 13 maj 2003 (ändringsdirektivet).

Justitiedepartementet har nyligen lämnat ett förslag till ändringar i existerande gränsvärden, bl.a. med anledning av att EU ändrat i bolagsdirektiven (år 2003).⁴ Förslaget innebär att Sverige anpassar sig till EU:s regleringsteknik med tre gränsvärden, varav högst ett får överskridas för att ett bolag skall vara ett *mindre företag*. Överskrids två gränsvärden är benämningen *större företag*. Däremot utnyttjas inte EU:s maxvärden. Sverige har valt gränsvärdena 50 anställda, 50 miljoner SEK i omsättning och 25 miljoner SEK i balansomslutning.

Till detta kan läggas att Bokföringsnämnden (BFN) bedriver ett arbete med att förenkla och anpassa redovisningsreglerna för de onoterade företagen. BFN använder fyra kategorier företag. Kategori 1 är enskilda näringsidkare och handelsbolag med en omsättning understigande 3 miljoner SEK. Kategori 2 är mindre företag enligt den definition som föreslås av Justitiedepartementet ovan. Kategori 3 är större företag enligt samma definition och kategori 4 onoterade företag som skall tillämpa internationella redovisningsstandarder (IFRS).

Tabell: Definition av små företag⁵

	ÅRL småföretag	Fjärde dir. småföretag	EU rek. Småföretag	EU rek. mikroföretag
Anställda	10 (50)	50	50	10
Balansomslutning	-- (25)	32,8	45	--
Omsättning	24 (50)	65,7	63	--

Alla belopp i SEK (miljoner SEK). Inom parentes anges förslaget till nya regler i ÅRL

Som följer av inledningen har vi valt att använda gränsen på 3 miljoner SEK i omsättning för att definiera mikroföretag. Dessa företag - oavsett företagsform - framträder enligt vår mening som en särskild kategori företag.

2.2 Antalet svenska småföretag

I Sverige finns i dag cirka 250 000 aktiebolag.⁶ Vi har dock haft svårt att hitta tillförlitlig statistik för att närmare analysera dessa företag. Denna brist på underlag har bekräftats av flera personer som vi pratat med.

En omständighet som framkommit i vårt arbete är att ett betydande antal av dessa företag inte har några anställda eller är vilande. Det kan röra sig om så många som 20-25 % av samtliga aktiebolag, kanske cirka 60 000 bolag. Uppskattningsvis är av de "aktiva" företagen cirka 140-150 000 mikroföretag enligt vår definition. Detta innebär att 80-85 % av alla aktiebolag faller inom gränsen för vad vi kallar mikroföretag.

Våra beräkningar har stöd i de beräkningar som redovisas i promemorian från Justitiedepartementet.⁷ Av denna framgår att om man tillämpar de nya gränsvärdena beräknas endast 2,7 % av alla aktiebolag vara *större företag*. Uppgifterna grundas på taxeringsuppgifter år 2001. Det rör sig om cirka 7 000 aktiebolag. *Mindre företag* enligt den nya definitionen i promemorian skulle därmed vara cirka 240 000 aktiebolag.

⁴ Justitiedepartementet, promemoria, Förenklade redovisningsregler, m.m., 29 november 2004 (citeras Justitiedepartementet 2004).

⁵ Nuvarande regel i ÅRL innebär att båda gränserna måste underskridas. De föreslagna reglerna i ÅRL som anges i parentes liksom övriga EU-regler grundas på synsättet att högst ett värde får överskridas för att ett bolag skall vara småföretag etc. Mikroföretag definieras utifrån endast ett gränsvärde.

⁶ Enligt SCB:s företagsregister fanns i maj 2004 242 485 aktiebolag.

⁷ Justitiedepartementet 2004 s. 74.

Som jämförelse kan nämnas att antalet s.k. 10/24-bolag i dag bedöms vara cirka 35 000.⁸ Ett annat gränsvärde som används i dag, bl.a. för att bestämma nivån på revisorns kompetens, är 1 000 prisbasbelopp/200 anställda. Av promemorian framgår att 4,2 % av aktiebolagen, cirka 11 000 bolag, ligger ovanför dessa gränsvärden.

2.3 Revisionsplikt inom EU och Norden

I detta avsnitt beskriver vi i vilken utsträckning det krävs revision av SME inom EU och de nordiska länderna.

2.3.1 EG-rätten

Artikel 51 EG:s fjärde bolagsdirektiv⁹ föreskriver obligatorisk revision av företagens årsbokslut och en granskning av förvaltningsberättelsen. Direktivet är tillämpligt på sådana företagsformer i vilka delägaransvaret är begränsat, dvs. aktiebolag eller motsvarande utländska associationer samt handels- och kommanditbolag vilkas samtliga obegränsat ansvariga delägare är antingen aktiebolag eller andra bolag med begränsat ansvar.

Medlemsländerna har dock enligt artikel 51 rätt att *undanta* småföretag från revisionsplikt (högst 50 anställda 7,3 miljoner euro i omsättning, 3,65 miljoner euro i balansomslutning).¹⁰ Det har hävdats att undantaget infördes i direktivet för att underlätta för medlemsländer som t.ex. Tyskland och flera länder kring Medelhavet, som vid tiden när direktivet antogs hade för få kvalificerade revisorer för att det skulle vara möjligt att genomföra revision i alla små aktiebolag.¹¹ Oavsett vilka skälen var för undantag vid införande av direktivet kan konstateras att man därefter inte inskränkt undantagen utan tvärtom genomfört höjningar av gränsvärdena.

2.3.2 Undantag i de ”gamla” medlemsländerna (utom Norden)

Samtliga ”gamla” medlemsländer inom EU utom de nordiska gör undantag från revisionsplikt för företag som omfattas av EG:s fjärde bolagsdirektiv.¹² Med ”gamla” medlemsländer menas de som var medlemmar före den senaste utvidgningen av EU år 2004.

Här redovisas gränsvärden för undantag för de företagsformer som omfattas av EG-direktivet.¹³ För att ett företag skall undantas måste två av tre värden understiga gränsvärdena i direktivet. Man bör notera att även andra företagsformer (handelsbolag med fysiska personer som ägare, enskilda firmor m fl.) kan vara undantagna från krav på revision i medlemsländerna.

Land	Tillgångar (euro)	Omsättning (euro)	Antal anställda	Företagsformer
Belgien	2 450 000	4 900 000	50	Privata AB Handelsbolag
England	3 650 000	7 300 000	50	Privata AB Handelsbolag
Frankrike	1 550 000	3 100 000	50	Privata AB Handelsbolag
Grekland	1 450 000	2 900 000	50	Publika AB Privata AB Handelsbolag

⁸ Justitiedepartementet 2004 s. 77.

⁹ 78/660/EG.

¹⁰ Se avsnitt 2.1 angående definitionen av småföretag i fjärde bolagsdirektivet.

¹¹ Edwards 1999 s. 154.

¹² Uppgift saknas angående de nya medlemsländerna.

¹³ Källor: DTI, Raising the Thresholds, Consultation Document juli 2003, s. A-1 f (citeras DTI juli 2003) och DTI, pressmeddelande 19 november 2003. Uppgifterna avser år 2003 och såvitt gäller England år 2004. Vi har inte hittat andra sammanställningar över gränsvärdena och inte heller uppdaterade siffror.

Land	Tillgångar (euro)	Omsättning (euro)	Antal anställda	Företagsformer
Irland	1 904 000	317 000	50	Publika AB Privata AB Handelsbolag
Italien	1 550 000	3 100 000	50	Publika AB Privata AB Handelsbolag
Luxembourg	3 125 000	6 250 000	50	Publika AB Privata AB Handelsbolag
Nederländerna	3 500 000	7 000 000	50	Alla juridiska personer som drivs i vinstsyfte
Portugal	1 450 000	2 900 000	50	Privata AB Handelsbolag
Spanien	2 374 000	4 748 000	50	Publika AB Privata AB Handelsbolag
Tyskland	3 438 000	6 875 000	50	Större AB (AG) Mindre AB (GmbH) Handelsbolag
Österrike	3 125 000	6 250 000	50	Privata AB Handelsbolag

Som framgår av tabellen varierar utnyttjandet i förhållande till maximalt tillåtna gränsvärden enligt EG-direktivet. Några länder, framför allt Luxembourg, Nederländerna och England, ligger nära eller på maximalt tillåtna gränsvärden.

England intar en särställning därför att man haft full revisionsplikt men avskaffade den år 1993.¹⁴ Vi återkommer till effekterna av detta senare i rapporten. Notabelt i övrigt är att stora länder som Tyskland och Frankrike aldrig haft full revisionsplikt. Detta trots att revisorer i dessa länder under vissa förutsättningar är skyldiga att i samband med revision rapportera brott. Detta tycks vara ett viktigt argument för revisionsplikt i Sverige, men det har inte motiverat revisionsplikt i SME i andra medlemsländer.

En konsekvens av man inte har revisionsplikt är att företag frivilligt kan låta sig revideras. Vi har inte systematiskt undersökt i vilken utsträckning det sker, bortsett från England. En annan konsekvens av undantag från revision är att det kan uppstå en marknad för konsulttjänster till småföretag, som levereras av andra än revisionsbyråer. Ett exempel är Tyskland. Mindre bolag anlitar ofta kvalificerade redovisnings- och skattekonstuler (s.k. Steuerberater) som sköter bokföringen och/eller upprättandet av årsredovisningen, skattedeklarationer m.m. För att bli Steuerberater krävs att man klarat ett kunskapsprov (som även en revisor måste ha klarat innan denne skriver provet för att bli auktoriserad).

2.3.3 De nordiska länderna

De nordiska länderna (Danmark, Finland, Norge och Island) intar en särställning, genom att det krävs revision i samtliga aktiebolag oavsett storlek. Full revisionsplikt framstår därför som ett nordiskt särdrag. Vi har inte närmare undersökt skälen till att man har likartade krav i Norden, men det förefaller tänkbart att det bl.a. kan bero på likheter i aktiebolagsrätten.

¹⁴ England är dock inte unikt. Irland hade full revisionsplikt fram till år 2000, när undantag infördes. Gränsvärdet höjdes år 2003.

Det har dock lagts ett förslag i Finland om att avskaffa revisionsplikten i små aktiebolag. Förslaget är under bearbetning. En proposition väntas under år 2005. De föreslagna gränserna för revisionsplikt skulle vara:

- balansomslutning 200 000 euro (1,8 miljoner SEK)
- omsättning 300 000 euro (2,7 miljoner SEK)
- anställda 5

Sammanfattning

- Med de nya gränsvärdena i ÅRL är bara 7 000 svenska aktiebolag större företag. Övriga bolag – 240 000 – är mindre företag.
- Vi har uppskattat att 200 000 aktiebolag i Sverige är mikroföretag.
- EU medger att SME undantas från revisionsplikt utifrån vissa gränsvärden avseende storlek (omsättning, balansomslutning och antal anställda).
- Samtliga ”gamla” medlemsländer inom EU undantar SME från revisionsplikt i varierande grad.
- I Norden gäller ännu så länge krav på revision i alla aktiebolag.
- I Finland har man föreslagit att mindre aktiebolag skall undantas från revisionsplikt.

3 Regleringen

3.1 Omfattningen av den lagstadgade revisionsplikten i Sverige

Bestämmelserna om vilka företag som skall revideras är både detaljrik och stundtals onödigt komplicerad. Utan att ge anspråk på fullständighet ger vi här en översikt över vad som gäller. Först kan då konstateras att vi i dag har revisionsplikt på tre nivåer i svensk rätt (begreppen är vår egna). Dessa är:

- *Icke yrkesmässig revision.* Detta är revision som kan utföras av andra än yrkesrevisorer. Dessa personer behöver inte uppfylla utbildningskrav m.m. för att vara revisorer och står inte heller under tillsyn. Däremot gäller vissa generella krav på deras kompetens och lämplighet.
- *Kvalificerad revision 1.* Härmed menas revision som utförs av en auktoriserad eller godkänd revisor som står under tillsyn.
- *Kvalificerad revision 2.* Den tredje nivån är kvalificerad revision som utförs av en auktoriserad eller godkänd revisor *med revisorsexamen*. Detta krav används framför allt i vissa större företag.¹⁵

De generella reglerna om revisionsplikt finns i dag i 2 § revisionslagen (RevL). Dessa regler gäller om inte särskilda regler för revision finns i annan lagstiftning, vilket t.ex. är fallet i aktiebolagslagen (ABL). Regeln i RevL anknuter till företag som enligt 6 kap. 1 § bokföringslagen (BFL) är skyldiga att avsluta bokföringen med en årsredovisning. Mot bakgrund av den svenska regleringens konstruktion uppställs krav på kvalificerad revisor i vissa företag, bl.a. vissa handelsbolag, 12 § RevL. I likhet med reglerna i ABL uppställs också särskilda krav på revision i större företag (kvalificerad revision 2 ovan).

¹⁵ Vissa ändringar föreslås i dessa regler, se Justitiedepartementet 2004 s. 92.

Ett *aktiebolag* måste ha en kvalificerad revisor, dvs. en auktoriserad eller godkänd revisor, 10 kap. 11 § ABL. Vissa större aktiebolag måste ha en auktoriserad revisor eller godkänd revisor med revisorsexamen, 10 kap. 12 § ABL. Detta gäller bolag med en balansomslutning överstigande 1 000 prisbasbelopp och med fler än 200 anställda, eller om bolaget är börsnoterat. Detta krav kan också uppställas i mindre bolag om minst 10 % av ägarna begär det, 10 kap. 15 § ABL.

Lagen om *ekonomiska föreningar* (LEF) uppställer krav på revision, men accepterar icke yrkesmässig revision, 8 kap. LEF. Bara om det är en större förening (1 000 prisbasbelopp/200 anställda) krävs kvalificerad revisor, 8 kap. 5 § LEF. Övriga regler är i princip desamma som för aktiebolag.

Även *bostadsrättsföreningar* har krav på revision, men här krävs ingen yrkesmässig revision i annat fall än när länsstyrelsen förordnar en kvalificerad revisor, 9 kap. 26 § bostadsrättslagen (BRL).

Revisionsplikten i den inledningsvis nämnda RevL är kopplad till innehållet i 6 kap. 1 § BFL, vilket i korthet innebär följande. Utöver redan berörda associationer¹⁶ är följande företag revisionspliktiga: a) handelsbolag med juridiska personer som ägare och b) större s.k. bokslutsföretag (företag som har fler än 10 anställda och en balansomslutning högre än 24 miljoner SEK; s.k. 10/24-företag). Bokslutsföretag är bl.a. samtliga aktiebolag. Denna senare regel innebär vidare att bl.a. större *handelsbolag* är underkastade revisionsplikt. Dock krävs ingen kvalificerad revisor förrän handelsbolaget är så stort att det omfattas av 13 § RevL. Enkelt?

Vad gäller *stiftelser* är huvudregeln i 6 kap. 1 § BFL att stiftelser som är bokföringsskyldiga enligt 2 kap. 3 § BFL skall upprätta årsredovisning. Sådana blir därmed revisionspliktiga. Hit räknas (i korthet) stiftelser a) om tillgångarnas värde överstiger 10 prisbasbelopp, b) som bedriver näringsverksamhet c), insamlingsstiftelser d), kollektivavtalsstiftelser e), som bildats av eller tillsammans med stat, kommun eller landsting samt, f) vissa pensionsstiftelser. Det viktigaste i detta sammanhang är att större stiftelser (med tillgångar över 10 prisbasbelopp) och näringsdrivande stiftelser alltid skall upprätta en årsredovisning som skall revideras.

Av stiftelselagen (SL) följer att alla stiftelser skall ha revisor, 4 kap SL. Kopplingen till BFL finns i 4 kap. 4 § SL. Av denna bestämmelse framgår nämligen att en stiftelse skall ha en kvalificerad revisor om man enligt 6 kap. 1 § BFL är skyldig att upprätta årsredovisning. Samma höga krav på kvalificerad revisor gäller i stiftelser som i andra associationer om det är fråga om en större stiftelse (1 000 prisbasbelopp/200 anställda). Vissa särregler finns också, t.ex. att tillsynsmyndigheten har rätt att utse kvalificerad revisor. Man kan sammanfatta kraven med att vissa större stiftelser samt stiftelser med kvalificerad verksamhet (enligt 6 kap. 1 § BFL) skall ha kvalificerad revisor.

Sammanfattning

- Alla aktiebolag skall ha en kvalificerad revisor.
- Större aktiebolag skall ha en kvalificerad revisor med revisorsexamen.
- I mindre aktiebolag kan 10 % av ägarna ställa samma krav.

¹⁶ Finansiella företag behandlas inte här.

3.2 Den svenska lagstiftningens överväganden om revisionsplikt

Krav på revision av ett aktiebolag uppställdes redan i 1895 års ABL. Man måste dock vara medveten om att revision vid denna tid var något annat än i dag och att det då inte fanns en etablerad yrkeskår av revisorer. Men regleringen var startpunkten på framväxten av dagens revisionsinstitut.¹⁷

1944 års ABL innehöll den första ”moderna” regleringen av revision.¹⁸ Nästa steg i regelutvecklingen var tillkomsten år 1973 av en statlig tillsyn och auktorisation av revisorer – Kommerskollegium (KK). Då ändrades reglerna även i andra avseenden, bl.a. infördes det s.k. anställningsförbudet.¹⁹

I 107 § 1944 års ABL uppställdes krav på *auktoriserad revisor* om a) aktiekapitalet var 2 miljoner SEK eller mer eller b) om bolagets värdepapper var börsnoterade. Auktoriserad revisor eller godkänd granskningsman skulle också utses om detta föreskrevs i bolagsordning eller krävdes av 10 % av ägarna. Övriga bolag kunde ha en icke yrkesmässig revisor.

Enligt förarbetena till 1975 års ABL var det inte möjligt att kräva auktoriserad revisor eller godkänd granskningsman i alla aktiebolag eftersom det inte fanns tillräckligt många sådana att tillgå. Små bolag ansågs kunna revideras utan de specifika krav som uppställdes på en auktoriserad revisor eller godkänd granskningsman. Ett legalt krav på att använda sådana (kvalificerade) revisorer ansågs kunna medföra *onödiga kostnader* för dessa bolag.²⁰ Det bör nämnas att dagens *förvaltningsrevision* infördes i 1975 års ABL.²¹

I 1975 års ABL infördes dels ett krav på auktoriserad revisor eller godkänd granskningsman för bolag med ett bundet eget kapital på 1 miljon SEK, dels ett krav på auktoriserad revisor om tillgångarnas värde översteg 1 000 basbelopp och antalet anställda var fler än 200 (eller om aktierna var börsnoterade). Övriga kunde ha en icke yrkesrevisor (lekmannarevisor). Dessa storlekskriterier, då i 10 kap. 3 § ABL, är i princip desamma som gäller i dag, se 10 kap. 12 § ABL.

Kravet på kvalificerad revision (revisionsplikt) i alla aktiebolag infördes 1 januari år 1983. Kvalificerade revisorer var auktoriserade revisorer och godkända revisorer. Kravet på auktoriserad revisor i vissa större företag kvarstod. Icke yrkesrevisors kunde utses vid sidan av en kvalificerad revisor. Lagändringen hade föregåtts bl.a. av ett förslag från BRÅ och en utredning av KK.

Den nämnda utredningen från KK, som avsåg förhållandena år 1981, visade bl.a. att det skulle finnas tillräckligt med kvalificerade revisorer att tillgå, om man valde att införa en allmän kvalificerad revisionsplikt. Den visade också att kvalificerad revisor redan fanns i 50 % av alla bolag med mindre än 50 000 SEK i aktiekapital och i 70 % av bolag med ett aktiekapital över 50 000 SEK.

¹⁷ Reglernas innehåll och debatten om revisorernas utbildning, kompetens och oberoende redovisas utförligt i Sjöström 1994 s. 32 ff.

¹⁸ A.a. s. 87 ff.

¹⁹ A.a. s. 93 ff.

²⁰ SOU 1971:15 s. 255 f. Utredningen ägnade sedan betydande möda åt att bestämma hur man skulle bestämma storlekskriterierna för de bolag som skulle ha auktoriserad revisor, se a.a. s. 256 ff och Sjöström 1994 s. 119 ff.

²¹ Sjöström 1994 s. 125.

En arbetsgrupp inom BRÅ rekommenderade att krav på kvalificerad revisor på sikt skulle införas för alla aktiebolag.²² Det främsta hindret mot detta förslag ansågs vara *tillgången på kvalificerade revisorer*. Motivet till förslaget var att det var inte bolag med revisionsplikt som var mest utsatta när det gällde ekonomisk brottslighet utan ofta små bolag med litet aktiekapital som bildats för att ge grundaren frihet från personligt betalningsansvar och en skylt utåt.²³ Denna slutsats ansågs ha stöd i en rapport av Kedner om företagskonkurser. En effektiv och sakkunnig revision även i de minsta bolagen var enligt gruppen av betydelse bl.a. som ett led i åtgärder för att förhindra och motverka uppkomsten av sådana företeelser som gruppens arbete tog sikte på, dvs. ekonomisk brottslighet.²⁴ Gruppen konstaterade att många företag använde kvalificerad revisor frivilligt och att kvalificerad revisionsplikt borde åvila all ekonomisk verksam av betydelse.²⁵ Arbetsgruppen redovisade *inga överväganden om kostnaderna* för småföretagen och inte heller vilken bedömd nytta en generell kvalificerad revisionsplikt kunde ha för småföretagen. Argumenten rörde endast den ekonomiska brottsligheten.

Eftersom KK:s utredning visat att det nu fanns tillräckligt med kvalificerade revisorer kunde regeringen föreslå nya regler för revision, med vissa övergångsregler för äldre bolag. Av förarbetena framgår att det sedan en tid funnits en stark önskan om att det borde krävas kvalificerad revisor i alla aktiebolag.²⁶ De *skäl som anfördes* för förslaget är i princip citerade av Aktiebolagskommittén vid den senaste översynen av frågan (se nedan).

Frågan om revisionsplikt har sedan berörts men inte vidare utretts av flera statliga utredningar. Ett sådant exempel är Revisorsutredningen som bl.a. hade att överväga vilken kompetens de revisorer skulle ha som utförde lagstadgad revision.²⁷ Förslagen hade sin grund i fjärde bolagsdirektivets krav på lagstadgad revision och kraven i revisorsdirektivet om revisorns kompetens. Utredningen hade inte att beakta frågan om revisionsplikt men det är alldeles uppenbart att det finns en koppling. Onödigt höga krav på kompetens hos revisorn fördyrar revisionen. Om revisionsplikten varit inskränkt till större aktiebolag hade många av de problem som utredningen brottades med inte funnits. Att den obligatoriska revisionsplikten för alla aktiebolag var ett problem vid utformningen av kompetenskraven kommer bl.a. till följande uttryck: ”Med denna utgångspunkt bör den slutsatsen kunna dras att revisionsdirektivets minimikrav innebär att de små företagen kommer att tvingas anlita revisorer med en i förhållande till revisionsuppgiften väl tilltagen utbildning.”²⁸ Ekonomiska skäl talade därför för att man använde direktivets minimikrav i lagstiftningen.

Senaste gången som revisionsplikten som sådan direkt var föremål för överväganden var i Aktiebolagskommitténs arbete.²⁹ Kommittén, som inte föreslog några ändringar i regelverket, konstaterade kortfattat och utan egen analys att såväl ägarna som det allmänna hade behov av en kompetent kontroll av bolagen.³⁰ Man hänvisade till förarbetena till 1983 års lagstiftning, då revisionsplikten infördes, och anförde samma argument som då, nämligen att revisionsplikten var av stor betydelse för bekämpning av *ekonomisk brottslighet* och kunde vara till stor nytta för ägarna för att uppmärksamma ekonomiska problem (inte minst i de mindre bolagen).

²² BRÅ PM 1978:2, Revisorns verksamhet.

²³ A.a. s. 36.

²⁴ A.a. s. 37.

²⁵ A.a. s. 40.

²⁶ Prop. 1981/82:171 s. 8.

²⁷ SOU 1993:69.

²⁸ A.a. s. 275.

²⁹ SOU 1995:44.

³⁰ A.a. s. 213 f.

Aktiebolagskommittén uppmärksammade att EG:s fjärde bolagsdirektiv gav medlemsstaterna rätt att undantag små bolag från revision, och att detta undantag utnyttjats av flera stater, men konstaterade att man var *tveksam till värdet av att inskränka revisionsplikten*. De skäl som man var tvungen till var kostnaden för bolagen och att behovet av kontroll från ägarnas sida inte är så påtaglig när de är verksamma i bolaget.³¹

Av särskilt intresse för vår utredning är att Aktiebolagskommittén i betänkandet gav en öppning för enklare och billigare revision i SME - med hänvisning till förarbetena till 1975 års ABL – genom att säga att god revisionssed ger utrymme för att *beakta särförhållanden i mindre bolag* när man utformar regler för revision i dessa företag. Kommittén menade att det är upp till branschen att beakta detta.³²

Den svenska revisionspliktens vara eller inte vara har indirekt aktualiserats till följd av en promemoria från Justitiedepartementet år 2003.³³ I denna promemoria föreslogs ett s.k. *byråjäv*, med vilket menas att den som är verksam i samma företag som den som biträder bolaget med bokföringen inte kan vara revisor. Sådana s.k. kombiuppdrag är i dag mycket vanliga. Promemorian har orsakat kritik från revisionsbranschen och lett till en diskussion kring revisionsplikten i små bolag.

I förslaget till förenklingar av redovisningsreglerna från Justitiedepartementet görs ingen förnyad prövning av revisionsplikten i små aktiebolag trots frågans uppenbara koppling till de nya *förenklade redovisningsreglerna*.³⁴ Däremot aviseras en översyn av kravet på revision i mindre stiftelser.

Sammanfattning

- Revisionsplikt i samtliga aktiebolag infördes år 1983 sedan en utredning visat att det fanns tillräckligt många kvalificerade revisorer att tillgå.
- De motiv som angavs för revisionsplikt var nyttan vid bekämpning av ekonomisk brottslighet och nyttan för ägarna.
- Samma motiv upprepades av Aktiebolagskommittén år 1995.
- Kommittén uttalade då att lagen gav utrymme för enklare och billigare revision i små aktiebolag, och att detta var upp till revisionsbranschen att hantera.

4 Revisionens innehåll och intressentkrets

4.1 Inledning

Revisionens kärnområde är granskning av räkenskaper. Detta är utgångspunkten internationellt. I Sverige har vi dock en mer vidsträckt syn på vad som omfattas av revision. Vi skall i det följande beskriva huvuddragen i de svenska kraven på revision. Detta är nödvändigt för att förstå effekterna av ett avskaffande av revisionsplikten i SME.

³¹ A.a. s 214.

³² A.st.

³³ Justitiedepartementet, promemoria, Några frågor om revision, 25 juni, 2003 (citeras Justitiedepartementet 2003).

³⁴ Justitiedepartementet 2004 s. 91.

4.2 Revisionsverksamhet

Den allmänna ramen för en kvalificerad revisors verksamhet anges i 2 § p. 7 revisorslagen (RL) där begreppet *revisionsverksamhet* definieras. Enligt denna definition omfattar revisionsverksamhet granskning av förvaltning eller ekonomisk information som följer av författning, bolagsordning, stadgar eller avtal och som utmynnar i en rapport eller någon annan handling som är avsedd att utgöra bedömningsunderlag även för någon annan än uppdragsgivaren. Dessutom omfattas rådgivning eller annat biträde som föranleds av granskningen (revisionsrådgivning).

Utifrån denna definition kan man dela in revision i:

- lagstadgad revision
- lagstadgade tilläggsuppdrag
- avtalsmässiga tilläggsuppdrag till revisionsklient
- annan granskning

I det följande koncentrerar vi oss på den lagstadgade revisionen och lagstadgade tilläggsuppdrag.

4.3 Intressentkretsen

Upprinnelsen till bolagsrevisionen var främst ägarnas behov av kontroll över bolagsledningens förvaltning av bolagets verksamhet. Detta manifesteras av att det är bolagsstämman som väljer revisorer.

Revision i Sverige anses dock utföras inte bara för ägarnas räkning utan även för andra intressenter såsom samhället, anställda och övriga borgenärer.³⁵ Den svenska synen på revisionens intressenter bygger på en intressentmodell som är tämligen vid.³⁶

Andra intressenter än ägarna kan ha nytta av den revision som utförs för ägarnas räkning. Granskning av t.ex. redovisning fyller givetvis också en funktion i förhållande till samhället, borgenärer m fl. Lagstiftaren har dock gått längre än så. Delar av det som ingår i lagstadgad revision i ABL skall tillgodose *vissa* intressenters behov av granskning och rapportering. Vi utvecklar frågan i avsnitt 4.5.

4.4 Oberoende revision

Med krav på revision följer ett krav på att revisorn skall vara oberoende. Kravet på oberoende tjänar till att säkerställa att revisionen ger ökad tilltro till granskningen.³⁷ Revisorn får inte misstänkas ha intressen som gör att han skulle kunna tänkas underlåta att rapportera felaktigheter som han upptäcker vid revisionen. Oberoendehot kan uppstå t.ex. om revisorn sköter bolagets bokföring eller säljer konsulttjänster till bolaget, samtidigt som han skall revidera det.

Många uppfattar oberoendefrågan som ett problem särskilt i publika företag. Senare års redovisningsskandaler i publika företag (Enron, Worldcom m.fl.) har satt fokus på frågan. Regelutvecklingen i USA och inom EU i riktning mot tuffare oberoenderegler är i allt väsentligt betingad av förhållandena i sådana företag. Eftersom många medlemsländer inom EU undantar SME från revisionsplikt påverkas de överhuvudtaget inte av denna utveckling.³⁸

³⁵ Se t.ex. prop. 1975:103 s. 244.

³⁶ Diamant 2004 s. 100.

³⁷ Diamant 2004 s. 21.

³⁸ Se Diamant 2004 angående den internationella regelutvecklingen.

I Sverige gäller samma oberoenderegler i lag för revisorer i alla aktiebolag.³⁹ Någon skillnad görs inte mellan t.ex. aktiebolag med en ägare och publika företag. Detta är en konsekvens av revisionsplikt för alla aktiebolag. Skärpningar av oberoendekrav får därför effekt också på revisionen i småbolag. Ett tydligt exempel på detta är förslaget om byråjäv.⁴⁰

4.5 Lagstadgad revision

4.5.1 Vad skall granskas?

I ett aktiebolag skall revisorn enligt 10 kap. 3 § ABL granska:

- bolagets årsredovisning och bokföring, och
- styrelsens och verkställande direktörens förvaltning, och
- om bolaget är moderbolag, koncernredovisningen och koncernföretagens inbördes förhållanden

Det finns en koppling mellan revision och de rapporter som styrelsen skall lämna i form av årsredovisning (räkenskapsrevision) och förvaltningsberättelse (förvaltningsrevision). I detta sammanhang bör framhållas att medlemsländerna i EU får undanta småföretag från skyldighet att lämna förvaltningsberättelse. Gränsvärdena för undantag är desamma som för undantag från revisionsplikt.⁴¹ Sverige har inte utnyttjat möjligheten till undantag.⁴²

Bestämmelsen i 10 kap. 3 § ABL ger dock ingen klar bild över hur omfattande förvaltningsrevisionen är. Den täcker inte bara den information som lämnas i förvaltningsberättelsen. För att förstå räckvidden på förvaltningsrevisionen måste man titta på vad revisorn skall uttala sig om i revisionsberättelsen, se nedan avsnitt 4.5.3.

Förvaltningsrevision på det sätt som föreskrivs i ABL finns bara i Sverige och Finland.⁴³ Förvaltningsrevision enligt svensk modell är således en nationell påbyggnad. Förtroendekommissionen föreslog för övrigt att dessa regler skulle ses över mot bakgrund av dess internationella särart.⁴⁴

4.5.2 Hur skall granskningen ske?

Granskningen av redovisning och bokföring samt förvaltning skall vara så ingående och omfattande som god revisionssed kräver, 10 kap. 3 § ABL. Lagstiftaren har inte själv preciserat hur granskningen skall ske. Det har varit en medveten lösning från lagstiftarens sida, för att revisionen skall kunna utvecklas i takt med förändringar och ta hänsyn till olika förhållanden i företag.⁴⁵

³⁹ Såvitt gäller aktiebolag kommer kraven på revisorers oberoende framför allt till uttryck dels i jävsreglerna i 10 kap. 16 § ABL, dels i 20 och 21 §§ RL.

⁴⁰ Se avsnitt 3.2 angående förslaget.

⁴¹ Artikel 46 EG:s fjärde bolagsdirektiv.

⁴² Se angående förvaltningsberättelsens innehåll prop. 2004/05:68.

⁴³ Moberg 2003 s. 122.

⁴⁴ SOU 2004:47 s. 250 ff.

⁴⁵ Jfr SOU 1971:15 s. 266.

I praktiken är det FAR som genom revisionsstandarder avgör hur granskningen skall genomföras. FAR har sedan 1970-talet publicerat rekommendationer och uttalanden i revisionsfrågor. Från och med 1 januari 2004 gäller Revisionsstandard i Sverige (RS). Den ersätter rekommendationen Revisionsprocessen som trädde i kraft år 1991. RS bygger på IFAC:s internationella revisionsstandarder, ISA. IFAC har en uttalad målsättning, som innebär att ISA skall accepteras över hela världen.⁴⁶ Enligt förslaget till nytt direktiv om lagstadgad revision från EG skall ISA bli tvingande revisionsstandard i medlemsländerna.⁴⁷

På flera områden har ISA anpassats till svenska förhållanden, t.ex. vad gäller förvaltningsrevision. FAR har också gjort uttalanden i frågor som ligger utanför RS. Syftet är att behandla specifikt svenska frågor som inte omfattas av ISA (och RS). Till övervägande del avser uttalandena lagstadgade och frivilliga tilläggsuppdrag.

RS ställer på en rad punkter mer preciserade krav på revisionen än vad som tidigare gällt i Sverige. RS är inriktad på revision i större företag. En viktig fråga är därmed hur RS skall tillämpas i små företag. FAR har gjort ett uttalande om detta, som baseras på ett uttalande från IFAC. Utgångspunkten är att revisionen skall anpassas till förhållandena i små företag. Det ställs inga nya krav, men det görs inte heller några undantag från kraven i RS.⁴⁸

4.5.3 Revisionsberättelse

Revisorn skall efter varje räkenskapsår lämna en revisionsberättelse till bolagsstämman, 10 kap. 5 § ABL. Revisionsberättelsen skall alltid innehålla uttalanden om följande förhållanden (10 kap. 27-31 §§ ABL):

- om årsredovisningen har upprättats i överensstämmelse med tillämplig lag om årsredovisning
- om bolagsstämman bör fastställa balans- och resultaträkningen
- om bolagsstämman bör fastställa styrelsens förslag till vinstdisposition
- uttalande om styrelse och VD bör beviljas ansvarsfrihet gentemot bolaget

Vidare skall i förekommande fall revisionsberättelsen innehålla:

- yttrande om styrelse och VD upprättat förteckning över vissa lån och säkerheter när sådan skyldighet förelegat
- anmärkning om någon styrelseledamot eller VD företagit någon åtgärd eller gjort sig skyldig till någon försummelse som kan föranleda ersättningsskyldighet gentemot bolaget
- anmärkning om någon styrelseledamot eller VD på annat sätt handlat i strid med aktiebolagslagen, årsredovisningslagen eller bolagsordningen
- angivande av att i årsredovisningen inte lämnats sådana upplysningar som skall lämnas enligt årsredovisningslagen; om det kan ske skall revisorn lämna behövliga upplysningar i sin revisionsberättelse

Denna lista ger en bra bild över hur omfattande den svenska förvaltningsrevisionen är. Revisorn skall bl.a. uttala sig om förslag till vinstdisposition, brott mot ABL och bolagsordning och ev. skadeståndsgrundande handlingar. Detta gäller alla aktiebolag oavsett storlek och oavsett hur bolagets intressentkrets ser ut.

⁴⁶ Moberg 2003 s. 33 f.

⁴⁷ Se punkt 11 i preambeln och artikel 26 i förslaget till nytt åttonde bolagsdirektiv, 1 december 2004 (2004/0065 (COD)).

⁴⁸ FAR, RevU 1005 De särskilda övervägandena vid revisionen i små företag.

Hur revisorn skall avrapportera resultaten av sin granskning beror bl.a. på hur omfattande granskningen varit och i vilken form revisorn rapporterar resultatet av sin granskning. I RS gör man numera skillnad mellan revision och näralliggande tjänster enligt följande tabell.⁴⁹ Lagstadgad revision är revision i den mening som framgår av tabellen.

	Revision	Näralliggande tjänster		
Typ av tjänst	Revision	Översiktlig granskning	Granskning enligt särskild överenskommelse	Sammanställning av ekonomisk information/redovisningsuppdrag
Relativ grad av säkerhet i revisorns bestyrkande	Bestyrkande med hög men inte absolut säkerhet	Bestyrkande med medelhög säkerhet	Inget bestyrkande	Inget bestyrkande
Rapportering	Positivt uttryckt bestyrkande av påstående(n)	Negativt uttryckt bestyrkande av påstående(n)	Faktiska iakttagelser enligt den överenskomna inriktningen av granskningen	Identifikation av den sammanställda informationen/redovisningsmaterialet

4.5.4 Rapportering avseende skatter och avgifter

En revisor i ett aktiebolag skall (sedan år 1985) också i revisionsberättelsen anmärka på om han funnit att bolaget inte har fullgjort sin skyldighet i vissa avseenden rörande skatter och avgifter, se 10 kap. 31 § ABL.

Det angivna syftet med att införa denna särskilda gransknings- och rapporteringsskyldighet var att tillse att beskattningssystemet fungerar på ett effektivt sätt. Från offentligt håll kan man ej acceptera att bolag skaffar sig kredit på det allmännas bekostnad.⁵⁰ Här kan påpekas att syftena (liksom delar av reglerna) förlorat i betydelse p.g.a. andra regler avseende skatter. Införandet av skattekontosystemet med ränteberäkning och förseningsavgifter torde i dag ha större betydelse för att motverka obehöriga skattekrediter.

Revisorn skall genast sända en kopia av revisionsberättelsen till Skatteverket om den är oren, se vidare preciseringen av förutsättningarna i 10 kap. 33 a § ABL. Bakgrunden till bestämmelsen är att bolagen ursprungligen hade skyldighet att bifoga orena revisionsberättelser till deklarationen. Detta ändrades så att revisorn i stället ålades en sådan skyldighet.⁵¹ Motivet bakom regeln är följande. En oren berättelse kan i sig eller tillsammans med andra signaler utgöra skäl att ur skattesynpunkt granska företaget närmare.⁵²

Rapporteringen avseende skatter och avgifter i revisionsberättelsen är inriktad på en intressents behov, nämligen samhällets. Konsekvensen av bestämmelsen är revisorns granskning alltid måste omfatta skatter och avgifter för att han skall kunna ta ställning till om bolaget fullgjort sina skyldigheter. Ur revisionsteknisk synvinkel medför kravet en precisering av inriktningen och omfattningen av förvaltningsrevisionen.⁵³ Man kan säga att det sker en *särskild förvaltningsrevision för en intressents räkning* med tillhörande rapporteringsskyldighet.

4.5.5 Rapportering avseende misstanke om brott

Revisorer är sedan år 1999 skyldiga att rapportera vissa iakttagelser rörande brott till styrelsen och att anmäla misstankar om brott till åklagare, se 10 kap. 38-40 §§ ABL. Om en revisor gör en sådan anmälan skall han också som huvudregel avgå från sitt uppdrag.

⁴⁹ FAR, RS 120 Ramverk för standard för revision och näralliggande tjänster, p. 4.

⁵⁰ Prop. 1984/85:30 s. 11.

⁵¹ Prop 2001/02:25 s. 95 ff.

⁵² Prop. 2001/02:25 s. 96.

⁵³ Se FAR, RS 209 Granskning av styrelsens och verkställande direktörens förvaltning, p. 28 och p. 30.

Bakgrunden till bestämmelserna är följande. Innan skyldigheten infördes kunde revisorer reagera mot oegentligheter i bolaget genom påpekanden och erinringar till bolagsledningen och anmärkningar i revisionsberättelsen. Däremot var revisorer p.g.a. tystnadsplikten förhindrade att föra saken vidare till polis eller åklagare. Detta ansågs inte tillfredsställande. Regeringens lösning var därför att införa regler om anmälningsskyldighet, dock endast om det var förenligt med revisorns roll och uppgifter i övrigt i bolaget.⁵⁴ I propositionen uttalades följande:⁵⁵

I den delen kan konstateras att en revisor enligt svensk aktiebolagsrätt utgör ett aktiebolagsorgan och samtidigt bolagets syssloman. Han verkar inte enbart i aktieägarnas intresse. Hans uppgift är också att skydda utomståendes intressen, såsom kreditgivare, anställda och det allmänna. Därför är det enligt regeringens mening naturligt att de civilrättsliga reglerna kring revisionen utformas så att revisorn på ett effektivt sätt kan ingripa mot oegentligheter i bolaget som riktar sig mot bolaget och dess intressenter. I ett sådant regelverk kan skyldighet eller rätt att anmäla brottsmisstankar till polis eller åklagare bli en verksam del. Det förhållandet att sådana regler också kan bli betydelsefulla medel i kampen mot ekonomisk brottslighet minskar naturligtvis inte deras värde. Regler av detta slag ligger alltså väl i linje med den kontrollerande funktion revisorn redan har.

Av uttalandet framgår att regeringen ansåg att rapporteringsskyldigheten var ett utflöde av revisorns uppgift att bevaka olika intressenters intressen i bolaget. Samtidigt kan konstateras att regeringen såg skyldigheten i ett vidare ett perspektiv – nämligen att bekämpa ekonomiska brott i allmänhet. Revisorn har dock ingen skyldighet att anmäla alla typer av brott i bolaget. Anmälningsskyldigheten omfattar brott som typiskt sett kan vålla bolaget eller dess intressenter skada.⁵⁶ Till intressenterna räknas staten. Olika typer av skatterelaterade brott ingår därför i brottskatalogen.

Skyldigheten att anmäla misstanke om brott ändrar inte principerna för hur revisionen skall bedrivas. Revisionen har inte ett självständigt syfte att upptäcka eller förhindra förskingringar eller andra oegentligheter. Skyldigheten att anmäla misstanke om brott innebär inte att granskningen skall utvidgas utan endast att mer verk samma åtgärder skall vidtas när misstanke om brott noteras.⁵⁷ Samtidigt bör uppmärksammas att den revisionsstandard avseende oegentligheter och fel som införts i Sverige år 2004 kan få till följd att fler brott upptäcks genom revision.⁵⁸

4.5.6 Rapportering avseende misstanke om penningtvätt

Penningtvätt innebär att man genom olika typer av transaktioner försöker dölja att pengar har förvärvats genom brottslig verksamhet, t.ex. narkotikabrott. Penningtvätt är sig ett brott (som kan falla under olika brottsrubriceringar). För att förbättra möjligheterna att upptäcka penningtvätt finns bestämmelser om rapporteringsskyldighet i lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt.

⁵⁴ Prop. 1997/98:99 s. 148.

⁵⁵ Prop. 1997/98:99 s. 149.

⁵⁶ Prop. 1997/98:99 s. 151.

⁵⁷ Prop. 1997/98:99 s.151 samt FAR, RevU 4 Revisorns åtgärder vid misstanke om brott, p. 8.

⁵⁸ FAR, RS 240 Oegentligheter och fel.

Till följd införandet av 2001 års EG-direktiv mot penningtvätt har ändringar gjorts i penningtvättslagen fr.o.m. år 2005. Skyldigheten att kontrollera identiteten hos den man gör affärer med eller utför transaktioner åt och rapportera misstänkta fall av penningtvätt utsträcks till att omfatta bl.a. revisorer, advokater och skatterådgivare. De fysiska och juridiska personer som omfattas av lagens rapporteringskrav skall granska alla transaktioner som skäligen kan antas utgöra penningtvätt. Uppgifter skall lämnas till polisen om alla omständigheter som kan tyda på penningtvätt.⁵⁹

Skyldigheten att anmäla misstanke av detta slag är ny för revisorer och det saknas ännu erfarenhet av vad reglerna kommer att innebära för dem. Det är t.ex. oklart om och i så fall hur revisionen påverkas.

Anmälningsskyldigheten för revisorer avseende penningtvätt har andra syften än den generella anmälningsskyldigheten för brott i ABL. Som sagts i det föregående är den sistnämnda skyldigheten inriktad på brott som riktar sig mot det bolaget och dess intressenter. Anmälningsskyldigheten avseende penningtvätt torde däremot inte ha till primärt syfte att skydda bolagsintressenterna i ett bolag som revisorn reviderar. Snarare torde anmälningsskyldigheten vara ett av flera motmedel mot handlingar som främjar uppkomsten av allvarlig kriminalitet, som kan skada samhället och juridiska och fysiska personer i allmänhet.⁶⁰

4.5.7 Övrig upplysningsplikt

Revisor har en *lagstadgad upplysningsplikt* i vissa fall, se 10 kap. 41-42 §§ ABL. Revisorn skall lämna vissa upplysningar till följande personer och organ:

- Bolagsstämman, i den mån det inte skulle vara till väsentlig skada för bolaget
- Medrevisor, lekmannarevisor, särskild granskare och ny revisor
- Konkursförvaltare, om bolaget försatts i konkurs
- Förtroendevalda revisorer i kommun och landsting i kommunala bolag

4.6 Lagstadgade tilläggsuppdrag

Revisorer skall fullgöra ett antal lagstadgade tilläggsuppdrag. De avser olika förhållanden och händelser, bl.a. ett stort antal rättshandlingar i ABL, av vilka flertalet har med kapitalbildningen att göra, prospekt, fusionsplaner och kontrollbalansräkningar. Gemensamt är att de har anknytning till skyddet av ägare och borgenärer i ABL.

Revisorns granskning och rapportering varierar. På vissa områden har man inte i lag reglerat hur granskningen och rapporteringen skall ske. FAR har då som regel angett att det bör ske en översiktlig granskning och att rapporteringen sker genom ett negativt uttryckt bestyrkande av påståenden.⁶¹ Det är med andra ord inte fråga om revision utan om näraliggande tjänster.⁶²

⁵⁹ Prop. 2003/04:156 särskilt s. 44 f.

⁶⁰ Jfr prop. 2003/04:156 s. 29.

⁶¹ Se t.ex. FAR, RevR 1 (granskning av kontrollbalansräkning), FAR, RevR 2 (granskning av prospekt), FAR, RevR 3 (översiktlig granskning av halvårs- och andra delårsrapporter) och FAR, RevR 4 (granskning av fusionsplan).

⁶² Se avsnitt 4.5.3 angående skillnaden mellan revision och näraliggande tjänster.

4.7 Tablå över revision och tilläggsuppdrag

Revisorns uppgifter vid lagstadgad revision och lagstadgade tilläggsuppdrag kan sammanfattas på följande sätt.

Område	Typ av tjänst	Rapportering	Intressenter
Räkenskaper och redovisning	Revision	Revisionsberättelse (positivt uttryckt bestyrkande av påståenden)	Alla
Förvaltningen	Revision	Revisionsberättelse (positivt uttryckt bestyrkande av påståenden)	Alla
Skatter och avgifter (10 kap. 31 § ABL)	Revision (rapporteringskraven påverkar inriktningen på och omfattningen av förvaltningsrevision)	Revisionsberättelse (anmärkning i förekommande fall)	Samhället
Oren revisionsberättelse		Rapport till Skatteverket	Samhället
Brott	Revision (revisionen påverkas i princip inte av rapporterings-skyldighet)	Rapport till bolaget Rapport till åklagare	Bolagets intressenter Samhället
Penningtvätt	Revision (oklart om och i så fall hur revisionen påverkas av rapporterings-skyldighet)	Rapport till polisen	Samhället samt juridiska och fysiska personer som kan drabbas av ekonomiska brott
Lagstadgade tilläggsuppdrag (kontrollbalansräkningar, prospekt, fusionsplan m.m.)	Översiktlig granskning	Särskilda former av yttranden (som regel negativt uttryckt bestyrkande av påståenden)	Varierande beroende vad uppdraget avser

Sammanfattning

- Innehållet i lagstadgad revision är detsamma oavsett storleken på aktiebolag och sammansättningen av intressentkretsen.
- Revisionens primära avnämare är ägarna. Revision i Sverige anses dock utföras i alla bolagsintressenters intresse.
- Samma oberoendekrav på revisorer ställs i samtliga aktiebolag. Skärpningar av kraven på oberoende får även genomslag vid revision i SME. Detta är en konsekvens av revisionsplikten. I detta avseende skiljer sig Sverige från de EU-länder som undantar SME från revisionsplikt.
- Revisionens kärna är räkenskapsrevision. I Sverige ingår också förvaltningsrevision i den lagstadgade revisionen. Den är mycket omfattande och har internationellt endast motsvarighet i Finland.
- Revisorn har skyldighet att rapportera om skatter, brott och penningtvätt. Gemensamt för kraven är att de tillgodoser samhällsintressen. Rapporteringskraven avseende penningtvätt följer av EG-regler. Rapporteringen rörande skatter och brott är påhängda på den vanliga räkenskaps- och förvaltningsrevisionen.
- I Sverige skall revisorer också utföra lagstadgade tilläggsuppdrag. Dessa har olika syften och bakgrund. Gemensamt är deras koppling till ägar- och borgenärsskyddsregler i ABL. Dessa granskningstjänster är inte revision utan anses som näraliggande tjänster.

5 Avregleringen av revisionsplikten i England

5.1 Inledning

Revisionsplikt infördes för alla aktiebolag i England år 1967.⁶³ Detta skedde samtidigt som ett krav på obligatoriskt offentliggörande av årsredovisningar infördes. Undantag från revisionsplikt infördes år 1993 för de minsta aktiebolagen. Samtidigt infördes en möjlighet att offentliggöra en förenklad revisionsberättelse (compilation report) i stället för en fullständig revisionsberättelse. Denna möjlighet togs bort år 1997. Anledningen var enligt uppgift att den ansågs obehövlig.

Gränsvärdena för undantag har höjts tre gånger; år 1997, år 2000 och år 2004. Gränsen ligger nu på det av EU maximalt tillåtna.⁶⁴

Undantagen gäller inte för alla aktiebolag. Bl.a. skall publika aktiebolag och aktiebolag som driver finansiell verksamhet alltid revideras. Till skydd för minoritetsägarna i aktiebolag som undantas från revisionsplikt finns en bestämmelse som innebär att aktieägare som har minst 10 % av aktiekapitalet i ett aktiebolag kan kräva revision.⁶⁵

Utvecklingen i England är intressant ur svensk synvinkel av flera skäl. Undantaget från revisionsplikt bygger på en medveten regleringsfilosofi. Effekterna av undantaget har också följts upp. Vi har ställt oss frågan i vilken utsträckning effekterna i England av undantaget också kan ge vägledning för en bedömning av tänkbara konsekvenser av ett upphävande av revisionsplikten för SME i Sverige. Av detta skäl har vi gjort en fördjupad studie av förhållandena i England.

5.2 Regleringsfilosofin

Undantaget från revisionsplikt bygger som ovan sagts på en uttalad regleringsfilosofi. Den är en del av ett mer omfattande program som syftar till kostnadsminskningar för SME för att stärka deras konkurrenskraft. En sätt att minska kostnaderna för företag är att förenkla regelverken eller ta bort regler som leder till kostnader för företagen. Regleringsfilosofin bygger på att om inte nyttan av en tvingande regel kan visas överstiga de kostnader regeln för med sig (cost-benefit analys) så avskaffas regeln.⁶⁶

Regleringsfilosofin bygger vidare på en ”evidence-based policy making approach”.⁶⁷ Den innebär att regeringens politik bl.a. avseende regleringar skall grundas på empiriskt baserade genomgångar av aktuella områden.

⁶³ Anledningen till att vi talar om England i stället för Storbritannien är att det kan förekomma detaljskillnader mellan regleringarna i de olika länderna. Vi har inte granskat om så är fallet.

⁶⁴ DTI, juli 2003 s. 9 f samt se avsnitt 2.3.1 och 2.3.2.

⁶⁵ Speciella regler gäller för revisionsplikt i koncerner. Om koncernens omsättning inte överstiger gränsvärdena som gäller för ett aktiebolag kan såväl moder- och dotterbolag i koncernen undantas från revisionsplikt. Dettas gäller såväl revision av årsredovisningar i de enskilda bolagen som moderbolagets koncernredovisning.

⁶⁶ Se DTI, pressmeddelande 3 juni 1999 (P/99/471) samt DTI, juli 2003.

⁶⁷ Se Collis 2003 s. 11 med vidare hänvisningar.

5.3 Utvärdering av effekterna av undantag från revisionsplikt

Frågan om revisionsplikt i SME har blivit föremål för flera vetenskapliga undersökningar i England. Den senaste är gjord av Collis (2003), på uppdrag av handelsdepartementet (DTI), inom ramen för ovan nämnda "evidence-based approach". Collis' studie behandlar företagsledningars syn på undantag från revisionsplikt och nyttan av revision. Vi har avgränsat vår genomgång av forskningen i England till Collis' studie. Skälen är för det första att den bygger på ett mer omfattande empiriskt underlag än tidigare studier, för det andra att tidigare undersökningar beaktas och kommenteras och för det tredje att den är ny.

Vi har vidare gått igenom regeringens, intressenternas och revisorernas inställning till revisionsplikt och bedömningar av effekterna av undantag. Vi har i huvudsak avgränsat vår genomgång till material som avser den senaste höjningen av tröskelvärdena (år 2004).

5.4 Företagens inställning till revisionsplikt

5.4.1 Inledning

Huvudfrågorna i Collis' undersökning var:

- i vilken utsträckning undantaget från revisionsplikt utnyttjades av företagen,
- vilka kostnadsbesparingar som kunde uppnås, och
- vilka faktorer som skulle kunna ha en väsentlig påverkan på företagsledningens val att frivilligt välja revision, om tröskelvärdena i England skulle höjas till EU:s maximala värden för undantag.

5.4.2 Företagen i undersökningen

Collis' studie byggde på ett frågeformulär, som sändes till 2 633 onoterade aktiebolag utan koncerntillhörighet. Ett ytterligare kriterium för att omfattas av studien var att företagen inte lämnade förkortad årsredovisning till tillsynsmyndigheten (Companies House). De tillfrågade bolagen var sådana som vid den aktuella tiden föll under samtliga tre gränsvärden för revisionsplikt enligt EG-direktiven (vissa av de tillfrågade bolagen föll under den då gällande gränsen för revisionsplikt i England, medan andra omfattades av revisionsplikt). Svar erhöles från 790 aktiebolag, vilket gav en svarsfrekvens på 30 %. Svarsunderlaget ansågs tillräckligt representativt.

De företag som svarade fördelade sig på följande sätt. 1 pund motsvarar cirka 13 SEK.

Omsättning (pund)	Antal aktiebolag	% av totala antalet aktiebolag
Upp till 350 000	515	65
351 000 – 1 000 000	118	15
1 100 000 – 4 800 000	157	20
Totalt	790	100

Balansomslutning (pund)	Antal aktiebolag	% av totala antalet aktiebolag
Upp till 1 400 000	703	89
1 401 000 – 2 400 000	87	11
Totalt	790	100

Antal anställda	Antal aktiebolag	% av totala antalet aktiebolag
0 – 10	614	78
11 – 20	79	10
21 – 30	47	6
31 – 40	34	4
41 – 50	16	2
Totalt	790	100

Av studien framgår att det var sannolikt att de företag som inte svarade på enkäten hade färre anställda än de företag som svarade.⁶⁸ Huvuddelen av de undersökta företagen hade en omsättning under 350 000 pund (4,55 miljoner SEK). Med tanke på svarsbortfallet vill vi dock understryka att studien förmodligen hade en tyngdpunkt på andra än de allra minsta företagen.

5.4.3 Utnyttjandet av undantag från revisionsplikt

Den vid tiden för undersökningen gällande gränsen för undantag från revisionsplikt var 1 miljon pund såvitt gäller omsättning. Med utgångspunkt i detta gränsvärde fann Collis att 58 % av företagen utnyttjade undantaget från revision medan 42 % lämnade reviderade årsredovisningar. Det bör noteras att resultaten i undersökningen är betingade av urvalet av företag. Senare i framställningen redovisar vi regeringens beräkningar över utnyttjandet av undantag bland samtliga aktiebolag. Denna siffra är högre.⁶⁹

5.4.4 Kostnaden för revision

Det viktigaste skälet för att utnyttja undantaget från revisionsplikt var inbesparade revisionsarvorden, men få svarande kunde rapportera specifika summor. Av dem som lämnade beloppsuppgifter var den uppgivna besparingen typiskt sett 1 000 pund för företaget. Oförmågan att lämna uppgifter om konkreta belopp kan bero på att kostnaden var oväsentlig eller att revisionskostnaderna var svåra att skilja från andra kostnader. Den senare förklaringen är enligt Collis den logiska, eftersom en förstudie visade att det fanns en överlappning mellan revision och redovisningstjänster (kombiuppdrag).

5.4.5 Skäl för och emot frivillig revision

I undersökningen angavs följande *fördelar med revision* från företagets sida:

- kontroll av redovisning och ekonomisystem (65 % instämde)
- förbättra trovärdigheten på redovisningen (61 % instämde)
- trovärdighet gentemot banker (58 % instämde)
- bidrar till att skydda mot bedrägerier (50 % instämde)
- förbättrar kvaliteten på information (43 % instämde)

De huvudsakliga skälen för att låta bolaget revideras, trots att det var undantaget från revisionsplikt, var en önskan om det från företagsledningen och att det följde bolagets policy. De huvudsakliga användare av företagets redovisning som begärde reviderade årsredovisningar var aktieägare och banker.

Det huvudsakliga skälet för att utnyttja undantaget var att företagen inte ansåg att de erhöll några fördelar eller att det skulle spara kostnader.

5.4.6 Revision vid höjda gränsvärden

Förslaget att höja tröskelvärdena för undantag från revisionsplikt tillstyrktes av 57 % av företagen. 42 % av företagen angav att de avsåg att ha frivillig revision, medan 56 % skulle avstå från revision (2 % svarade inte). Bland företagen som för första gången skulle kunna bli föremål för undantag svarade 79 % att de skulle ha frivillig revision. Detta gällde således något större företag.

⁶⁸ Collis 2003 s. 22.

⁶⁹ Se avsnitt 5.7.2.

5.4.7 Slutsatser av undersökningen

Enligt Collis kunde följande slutsatser dras av undersökningen. En företagsledning föredrar att låta företaget bli reviderat om det utmärks av följande kännetecken:

- det har en större omsättning och,
- företagsledningen anser att revision ökar kvaliteten på den finansiella informationen, har en positiv effekt på företagets kreditvärdighet och att revisionen ger en kontroll av redovisning och ekonomistyrning och,
- det är inte helt familjeägt och,
- det har aktieägare som inte har tillgång till internredovisning och,
- företagsledningen lämnar normalt en kopia av årsredovisningen till banker eller andra finansiärer

Enligt Collis kan slutsatserna delvis förklaras av att ju högre omsättning desto lägre blir den marginella kostnaden för revision. Hon anser dock att denna omständighet inte räcker som ensam förklaring. En ytterligare förklaring är att ledningen är beredd att låta företaget bära kostnaden för revision när den leder till sänkta kapitalkostnader. Dessutom kan revision bidra till bättre relationer med intressenter (ägare och långgivare) när det föreligger asymmetrisk information.

5.5 Intressenternas inställning till revisionsplikt

Vi har sökt efter material som belyser effekterna av undantagen från revisionsplikt. Det är bl.a. av intresse att veta hur bankernas kreditgivning, skattekontrollen och utvecklingen av brottsligheten påverkats av undantaget. Vi har dock inte lyckats finna empiriskt material som belyser frågan. Vi har däremot tagit del av material som belyser vissa intressenters inställning till undantaget.

5.5.1 Banker

Flera vetenskapliga undersökningar indikerar att reviderad redovisning är en viktig faktor för bankerna vid beslut om lån. I likhet med slutsatserna i Collis' undersökning visar också andra studier att bankernas önskemål om reviderad redovisning är ett starkt skäl för företagsledningar att låta företag bli reviderade.⁷⁰ Motsvarande uppfattning framgår av undersökningar som DTI låtit genomföra hos banker och andra kreditgivare.⁷¹

5.5.2 Skattemyndigheten

Enligt det "Consultation Document" från DTI, som föregick den senaste höjningen av tröskelvärden, ansåg skattemyndigheten (Inland Revenue) att revision ger en oberoende kontroll av kvaliteten på redovisningsinformation. Skattemyndigheten utför dock inte sin kontroll enbart på basis av företagets redovisning utan kan även få del av annan information om företagen. Inland Revenue försökte analysera om höjningen av gränsvärden för revisionsplikt år 2000 hade haft någon påverkan på kvaliteten på den finansiella information som lämnades från företagen till myndigheten. P.g.a. mätproblem kunde dock inga uppgifter lämnas till DTI år 2003.⁷² Regeringen har senare i sin utvärdering av förslaget hävdade att Inland Revenue inte har några bevis för att en höjning av tröskelvärdena skulle minska skatteintäkterna.⁷³

⁷⁰ Collis 2003 s. 17 med vidare hänvisningar till andra undersökningar.

⁷¹ DTI, juli 2003 s. 13 f samt s. 19.

⁷² DTI, juli 2003 s. 13 f.

⁷³ DTI, Final Regulatory Impact Assessment on the Audit Exemption Threshold 2003 s. 6 (citeras DTI, FRIA 2004).

5.6 Revisorernas inställning till revisionsplikt

Inställningen till revisionsplikt förefaller splittrad, om man tar utgångspunkt i de remissvar som lämnades avseende förslaget till den senaste höjningen av gränsvärden.

En organisation som organiserar mindre revisionsföretag, The Society of Professional Accountants (SPA), ansåg att undantag från revisionsplikt och höjningar av tröskelvärden inte var negativa. SPA menade också att inkomsterna för medlemmarna ökat trots färre revisionsuppdrag.⁷⁴

Den ledande revisorsorganisationen, The Institute of Chartered Accountants in England and Wales (ICAEW) vad däremot motståndare till en höjning av gränsvärdena. I ett omfattande remissvar till DTI sammanfattade ICAEW sina argument på följande sätt.⁷⁵

ICAEW stödjer principiellt inte tanken på lagstadgad revision om det inte är i det allmännas intresse och kostnaderna överväger fördelarna. I detta fall ansåg dock ICAEW att underlaget för ställningstaganden rörande de potentiella konsekvenserna vid utebliven revision var otillräckligt för att motivera en höjning av tröskelvärdena. Detta gällde särskilt:

- omfattningen av kriminalitet
- standarden på affärsmässigt beteende
- informationskvalitet
- marknadseffektivitet
- tillgängligheten till kvalificerade revisorer
- minoritetsägares och andra intressenters ställning

Remissvaret från ICAEW baserades bl.a. på en enkätundersökning bland medlemmarna. Ett frågeformulär skickades till cirka 6 000 medlemmar. ICAEW erhöll 613 svar. Av dem var 208 från revisorer, 360 från medlemmar som arbetade i företaget och 45 från kategorin övriga.

Frågorna rörde bl.a. effekterna av att man höjde tröskelvärdet från 350 000 pund till 1 miljon pund år 2000. En av frågorna var om de medlemmar som arbetade som revisorer hade förlorat revisionsarbete och i vilken utsträckning de hade kunnat ersätta bortfallet med annat arbete. Resultaten kan sammanfattas på följande sätt:

- 55 % av revisorerna tappade revisionsarbete, därför att klienterna utnyttjade möjligheten till undantag från revisionsplikt.
- Bortfallet var störst i revisionsbyråer med 2-20 partners (70 % rapporterade ett bortfall), mindre i stora revisionsföretag (38 %) och hos revisorer som drev enskild näringsverksamhet (50%).
- 70 % av de revisorer som rapporterade bortfall av revisionsarbete ersatte bortfallet med annat arbete. 39 % av dem ersatte åtminstone delvis bortfallet med revisionsuppdrag från andra klienter. 55 % fann arbete för nya klienter och 41 % fann nytt icke-revisionsarbete för samma klienter (mest frekvent var redovisning och rådgivning).
- De revisorer som rapporterade bortfall av revisionsarbete angav följande konsekvenser. 27 % av revisorerna ansåg att inkomsterna från nytt arbete översteg bortfallet av inkomster från revision. 53 % ansåg att inkomsterna översteg eller motsvarande bortfallet. 20 % ansåg att bortfallet endast delvis kompensades av inkomster från nytt arbete.

⁷⁴ DTI, juli 2003 s. 14 f.

⁷⁵ Se för det följande ICAEW, Raising the Thresholds, 2 oktober 2003 (remissvar till DTI).

5.7 Höjningen av tröskelvärden år 2004

5.7.1 Remissinstanserna

En genomgång av remissvaren avseende förslaget om höjda tröskelvärden år 2003 visar följande.⁷⁶

Svarande	Antal svar	För höjning	Mot höjning	Svarade inte på frågan
Revisors- och redovisningsorganisationer	11	5	5	1
Stora revisionsbyråer	4	4	0	
Mellanstora revisionsbyråer	16	6	10	
Små revisionsbyråer	15	13	2	
Redovisningsbyråer	16	12	3	1
Stora företag	3	1	1	1
Mellanstora företag	5	3	1	1
Små företag	5	4	1	
Branschorganisationer	13	6	4	3
Banker och bankorganisationer	3	0	3	
Affärskonsulter	2	0	2	

Inför höjningen av tröskelvärden år 2000 genomfördes också en remissrunda. I förslaget fanns olika alternativ vad gäller gränsen för omsättning. Utfallet bland remissvaren var blandat. Skall man framhålla något tydligt drag är det att bokföringsbyråer och småföretagarorganisationer (med ett undantag) förespråkade så höga tröskelvärden som möjligt. Svaren från revisionsbyråer var blandade. Kreditgivare hade en restriktiv inställning till höjningar av tröskelvärdena.⁷⁷ Svaren synes ligga i samma riktning som de som avgavs inför den senaste höjningen.

5.7.2 Regeringens utvärdering

I regeringens utvärdering inför den senaste höjningen berördes de risker som följer av undantag från revisionsplikt, bl.a. fel i bokföringen, upptäckt av bedrägerier, penningtvätt, påverkan på finansieringskostnader, påverkan på revisionsbranschen, skattebortfall m.m. Regeringens slutsats var att nyttan av revisionsplikt för intressenter eller för samhället inte var tillräckligt stor i förhållande till de kostnadsbesparingar man ansåg kunna uppnås genom höjda gränsvärden för undantag.⁷⁸

Regeringen har räknat med att den genomsnittliga kostnaden för revision i SME är 1 000 pund och att företagen har hanteringskostnader i anledning av revision på 1 000 pund.⁷⁹ Vad gäller kostnaden för revision är det samma belopp som Collis fick fram i sin undersökning.⁸⁰

Före den senaste höjningen av gränsvärdena var cirka 822 000 aktieföretag undantagna från revisionsplikt. Av dessa utnyttjade år 2001/2002 cirka 69 % undantaget (569 730 bolag).⁸¹

⁷⁶ DTI, Raising the Thresholds, Summary of Responses, november 2003 s. 8 (citeras DTI, november 2003).

⁷⁷ DTI, The Statutory Audit Requirement for Smaller Companies, Summary of responses to the consultation document (URN99/115), oktober 1999.

⁷⁸ DTI, FRIA 2004.

⁷⁹ DTI, FRIA 2004 s. 8.

⁸⁰ Avsnitt 5.4.4.

⁸¹ DTI, FRIA 2004 s. 8.

Regeringen redovisar ingen beräkning över besparingen för dessa företag. Givet regeringens egna utgångspunkter för kostnadsberäkningarna skulle dock den maximala besparingen hos de företag som utnyttjade undantaget vara $569\,730 \times 2\,000$ pund = 1,4 miljarder pund (18,2 miljarder SEK) per år. Detta torde dock uppvägas av konsultkostnader m.m.

Höjningen av gränsvärden år 2004 uppskattas leda till att ytterligare cirka 69 000 aktiebolag undantas. Om 69% av dessa (tämligen stora) bolag som omfattas av undantaget utnyttjar det skulle det leda till att företagen skulle spara cirka 94 miljoner (47 000 företag \times 2 000 pund) pund (1,2 miljarder SEK) per år. Undantagen torde dock inte utnyttjas i lika hög grad av de företag som omfattas av de nya tröskelvärdena. Det beror att ju större företaget är desto mindre är sannolikheten för att företaget avstår från revision.⁸² Regeringen antar också att ett minskat behov av revision leder till minskade hanteringskostnader för revisorer. Man räknar med att det i Storbritannien finns cirka 11 000 revisionsföretag och att den årliga besparingen skulle bli cirka 2 000 pund per revisionsföretag. Det skulle ge kostnadsbesparingar på maximalt cirka 22 miljoner pund per år (då är inte administrations- och utbildningskostnader inräknade).⁸³

Sammanfattning

- Revisionsplikten för mindre aktiebolag togs bort år 1993 i England. Därefter har gränserna för undantag höjts tre gånger. I dag ligger undantaget på den maximala EU-nivån.
- Undantaget bygger på en uttalad regleringsfilosofi för småföretag, som innebär att om inte nyttan av en tvingande regel kan visas vara större än de kostnader regeln för med sig så avskaffas regeln.
- Uppskattningar indikerar att kostnader för revision i ett SME kan beräknas till 1 000 pund i revisionsarvode och 1 000 pund i hanteringskostnader för företaget.
- I dagsläget är cirka 900 000 aktiebolag undantagna från revision. Beräkningar tyder på att i grova drag 60-70 % av de undantagna företagen utnyttjar undantaget. Sannolikt är utnyttjandegraden betydligt högre bland mikroföretagen.
- Intressenternas inställning till revisionsplikt är splittrad. Banker och skattemyndigheten är typiskt sett för revisionsplikt.
- Också bland revisorerna och revisorsorganisationerna är uppfattningarna blandade.
- Negativa effekter p.g.a. undantag från revisionsplikt har diskuterats i England. Det är samma synpunkter som också aktualiseras i Sverige (fel i bokföringen, bedrägerier, skattebortfall, brott, negativa effekter på revisionsbranschen m.m.). Det förefaller dock inte finnas empiriskt material som tyder på att farhågorna har infriats.
- Regeringens inställning är tydlig – nyttan av revisionsplikt anses inte uppväga kostnaderna.

AVSNITT II

6 Analys och överväganden

6.1 Inledning

Efterfrågan på revision uppkom i nära anslutning till tillkomsten och utvecklingen av det moderna aktiebolaget. Denna associationsform erbjöd en möjlighet för en entreprenör att vända sig till utomstående investerare för att skaffa riskkapital. Eftersom dessa inte var verksamma i bolaget uppkom rätt snart ett behov av en från bolagsledningen fristående kontroll/granskning av hur bolagsledningen förvaltade det kapital som investerarna satsat.

⁸² DTI, FRIA 2004 s. 8. Se också Collis 2003.

⁸³ DTI, FRIA 2004 s. 8.

I dag förklaras denna problematik i litteraturen med den s.k principal-agentteorin. Med denna teori kan man bl.a. analysera behovet av revision och det har också gjorts i utländsk och svensk litteratur.⁸⁴ Ingen ifrågasätter i dag att det finns ett behov av revision i alla stora bolag där ägande och kontroll finns på olika händer. Principalen (ägaren) behöver reviderade räkenskaper för att hålla koll på agenten (bolagsledningen). Revisionskostnaden är det pris man får betala för att vända sig till allmänheten för att skaffa riskkapital. Man brukar kalla detta en *övervakningskostnad*.

Synsättet är emellertid inte endast tillämpligt på aktiebolag utan varje form av association där man kan identifiera ett principal-agent förhållande. Teoretiskt är det därför möjligt att försvara ett krav på revision i varje situation där principalen har ett berättigat intresse av en granskning av agentens förehavanden. Övervakningskostnaden behöver således inte nödvändigtvis vara en kostnad för kapitalanskaffningen utan kan uppkomma p.g.a. att principalen, utan att vara ägare, har ett direkt intresse av verksamheten eller då verksamheten är av allmännyttig karaktär. Exempel på detta är försäkringsbolag, pensionsförvaltare, Kooperationer, stiftelser, ideella organisationer och offentlig verksamhet. Verksamhet av detta slag behöver som regel, i vart fall om den är av någorlunda omfattning, revision.

När man uppställer ett krav på revision i alla aktiebolag har man vidgat synsättet på vem som är principal högst väsentligt. I ett enmansbolag finns t.ex. ingen motsättning mellan ägare och ledning, som är samma person. Det kan visserligen hävdas att alla bolag behöver krediter och att detta motiverar ett revisionskrav. Mot detta kan dock invändas att en från bolagsledningen fristående ägare alltid torde behöva en revision, eftersom möjligheterna till insyn är begränsade, medan en långivare har större möjligheter att avtalsvägen hitta en lösning på sitt övervakningsproblem. Vi säger inte att detta är två helt olika situationer utan endast att det är en delvis anorlunda fråga, som kan vara av betydelse för utformningen av regleringen. Om man sedan utvidgar principalkretsen till alla bolagets intressenter – vilket den svenske lagstiftaren gjort – tydliggörs problematiken. Om det omgivande samhället i vid mening blir en viktig – och från regleringssynpunkt den kanske viktigaste – principalen uppkommer genast frågan varför bara alla aktiebolag och inte all näringsverksamhet (och varför inte privatpersoner med viss inkomst eller förmögenhet) åläggs revisionsplikt. Av detta förstår man att någonstans måste man dra gränsen för en lagstadgad revisionsplikt. Då har vi kommit till vår huvudfråga i denna studie – om hur nyttan av en lagstadgad revision i SME förhåller sig till företagets kostnad för denna. För att kunna bedöma denna fråga måste man mer ingående diskutera de olika intressenternas faktiska nytta av revisionsplikten och kostnaden för denna. Det är det som vi gör i detta avsnitt.

Förväntningar på revisionen

Principiellt bör man skilja mellan den rapporteringsskyldighet som åläggs bolaget och granskningen av denna. Man kan mycket väl ålägga bolagsledningen att rapportera om olika förhållanden utan att uppställa krav på revision. Men när man gör det senare sker det i syfte att öka trovärdigheten i ledningens rapportering. Det är detta som är revisionens främsta syfte.

Man kan naturligtvis också låta vem som helst revidera räkenskaperna och förvaltningen. Men genom att uppställa krav på viss kompetens och oberoende hos den som reviderar eftersträvar man att höja kvaliteten på revisionen och därmed öka det mervärde som granskningen innebär. Motsatsvis – en revision av någon inkompetent som är beroende av bolagsledningen tillför ingen trovärdighet till bolagets rapportering.

Vi vill med dessa enkla utgångspunkter bara understryka att det inte är givet hur man skall utforma ett krav på revision. Inte heller att revisionen är det enda verktyg som finns för att tillföra trovärdighet till bolagets rapportering.

⁸⁴ Collis 2003 och Diamant 2004 med vidare hänvisningar.

Om man skall ange vad intressenterna normalt förväntar sig av en revision så är det att:

- den genomförs av en kompetent person (yrkesmässig revisor)
- som är oberoende
- och att revisionen ”säkerställer” att räkenskaperna är i ordning och årsredovisningen rättvisande
- (möjligen också att förvaltningen i vart fall inte är lagstridig).

Genom den rapporteringsskyldighet som revisorn numera har till samhället - såväl i som utanför revisionsberättelsen - finns också en förväntan om att revisionen skall

- underlätta skattekontrollen
- hjälpa till med att bekämpa brottslighet av olika slag.

Men intressenternas förväntningar varierar såväl generellt som från fall till fall. Det gör också de faktiska förutsättningarna för revisionen att leva upp till förväntningarna. Dessa och några andra generella frågeställningar skall vi nu behandla innan vi mer i detalj diskuterar de olika intressenternas nytta av revisionen och vilka kostnaderna är för denna.

Yrkesmässig revisor/revision

Inom revisionsbranschen brukar man säga att ”en revision är en revision”. Med detta avses att den har ett visst bestämt innehåll, utförs på visst sätt och av en kompetent person. I vardagen har begreppet revisor och revision oftast en mer allmän innebörd. ”Revisorn” är en allmänt klok person med brett ekonomiskt kunnande och bred erfarenhet. Denne reviderar och ger råd i ekonomiska frågor utan att kunden närmare funderar på gränserna mellan revisionen och rådgivningen. Många företag, både stora och små, tycker att detta är en praktisk ordning som både fungerar väl och är kostnadseffektiv. Men det finns en negativ sida i den utveckling som nu pågått under många år i det att begreppen revision och revisor urholkas. Detta blir särskilt betänkligt om man har en allmän revisionsplikt.

Men det är inte bara hos allmänheten som begreppen har en oklar innebörd. Lagstiftningen använder fortfarande begreppen revisor och revision så att dessa även innefattar personer och granskning som inte görs yrkesmässigt under tillsyn. Enligt vår mening är detta olyckligt. Revisor borde bara den få kallas som är kvalificerad revisor, dvs. auktoriserad eller godkänd revisor, och som står under tillsyn. Revision borde bara sådan granskning få kallas som följer en etablerad revisionsstandard.

Oberoende revision i små bolag

För att revisionen skall ge ökad tilltro till företagets redovisning måste revisorn framstå som oberoende i förhållande till företaget och företagsledningen. Intressenterna får inte ha anledning att misstänka att revisorns granskning påverkas av ovidkommande hänsyn som kan påverka objektiviteten och därmed kvaliteten i revisionen. Genom jävs- och oberoenderegler försöker lagstiftaren säkerställa revisorns oberoende.

När det gäller revision i SME finns två huvudproblem som aktualiseras med anledning av att alla bolag har revisionsplikt och kraven på att revisorn skall vara oberoende.

1) I aktiebolag utser bolagsstämman revisorn samtidigt som han får sitt arvode från bolaget. Revisionen utförs för ägarnas och andra intressenters räkning men företaget betalar för granskningen. I ett bolag med många ägare utövar företagsledningen i praktiken ett stort inflytande över vem som utses till revisor. Revisorn har därmed starka incitament att hålla sig väl med företagsledningen för att få behålla uppdraget, sälja konsulttjänster vid sidan av revision, m.m. Motreaktionen på detta är regler om revisorsrotation, krav på revisionsutskott, skärpta oberoenderegler (inklusive förbud mot vissa typer av konsulttjänster), m.m.

Regelutvecklingen på revisionsområdet har framför allt skett mot bakgrund av förhållandena i företagen på aktiemarknaden. Den svenska inställningen att i princip samma regler skall gälla i alla bolag får till konsekvens att skärpta oberoendekrav i publika bolag i hög grad också påverkar förhållandena i SME. Förslaget från Justitiedepartementet om skärpta regler avseende byråjäv är ett bra exempel på denna utveckling.⁸⁵ Konsekvensen för SME blir ökade kostnader.

Detta problem drabbar inte andra medlemsländer i EU, eftersom många gör undantag från revisionsplikt i SME. Nya skärpta oberoendekrav får då endast genomslag i större företag och i företag som frivilligt valt revision. En positiv effekt av ett avskaffande av revisionsplikten för SME i Sverige är att man undviker oberoendeproblematiken, som primärt en fråga för större företag.

2) Om man är för revisionsplikt i små bolag bör man beakta att det finns oberoendehot i sådana bolag som knappast går att komma åt med oberoende- och jävsregler. Detta visar sig tydligast i aktiebolag med en ägare (enmansbolag). I ett sådant bolag är som regel ägaren och styrelsen samma person. Detta får till konsekvens att den som skall granskas i praktiken utser vem som skall göra granskningen. Lagstiftarens formella uppdelning i bolagsorgan saknar i praktiken betydelse. Men inte nog med det. Ägaren har i denna roll inget behov av revision. Ägaren behöver inte övervaka sig själv och behöver därför inte en oberoende granskare. Revisionen utförs i dessa fall uteslutande i andra intressenters intresse (borgenärer, Skatteverket m.fl.).

Kan man under sådana förutsättningar överhuvudtaget tala om en oberoende revision? Det framstår som mindre lyckat att det i ett stort antal revisionspliktiga bolag finns ett inbyggt och starkt oberoendehot, som är starkare i ett enmansbolag än i bolag med flera ägare. Intressenterna kan typiskt sett inte förvänta sig att revisorn är oberoende i enmansbolag. Detta bidrar till att minska tilltron till och värdet av revisionen. I diskussionen om revisionspliktens vara eller inte vara torde detta vara en viktig aspekt. Om man inte kan utgå från revisionen är oberoende försvagas argumenten för att ha revisionsplikt.

Vad som nu sagts hindrar inte att tilltron till revisorn som person och rådgivare är stor. Men det är inget argument för revisionsplikt. Den kompetens revisorn besitter kan tillföras företagen på annat sätt än genom revision.

Vi vill också understryka att man inte rimligen kan begära att tillsynsmyndigheten (Revisorsnämnden) genom sin verksamhet skall kunna lösa av regleringen orsakade strukturella oberoendeproblem.

Vill man ha revisionsplikt och oberoende revision i mikroföretag, som ofta är enmansbolag, borde det naturliga vara att någon annan än ägaren, t.ex. samhället, utser revisorn.⁸⁶ Tanken känns helt främmande i dag.

Principalerna och intressentkretsen

I dag brukar *redovisningens* intressenter beskrivas utifrån ett brett synsätt, omfattande ägare/investerare, anställda, långgivare, leverantörer, kunder, samhället och allmänheten. Samtidigt är man medveten om att dessa olika intressenter använder redovisningen på många olika sätt. Detta problem löser man genom antagandet att den redovisning som är bra för ägarna också som regel tillgodoser övriga intressenters behov. Den primära målgruppen är således ägarna. De andra intressenterna påverkar redovisningens innehåll endast marginellt.

⁸⁵ Se avsnitt 4.4 angående förslaget.

⁸⁶ Frågan om att det offentliga skall utse revisorer i större eller samhällsviktiga företag diskuterades faktiskt i prop. 1975:103 s. 243 f.

Den nu beskrivna intressentmodellen har av naturliga skäl en stark koppling till motsvarande synsätt inom bolagsrätten. Här kan det vara av intresse att notera att den nuvarande aktiebolagslagen, med hänsyn till den internationella utvecklingen efter 1975, numera framstår något som en föregångare på området. Till skillnad från flertalet andra regelverk, inte minst i den anglosaxiska världen, som var tydligt ägarorienterade var synsättet i den svenska lagstiftningen att inte bara ägarna utan också andra intressenter skulle ingå i intressentmodellen. Synsättet var länge hårt kritiserat, men har numera fått allmän acceptans inom bolagsrätten genom den s.k. stakeholder-teorin.

En bred intressentmodell nödvändiggör således en viss rangordning av intressenterna. Att denna kan vara olika beroende på typ av företag framstår som naturligt. Intressenternas inbördes rangordning och individuella betydelse varierar således t.ex. mellan ett börsbolag och ett enmansbolag.

För oss är det naturligt att kravet på revision liksom kraven på redovisningen primärt är inriktat på ägarna. Det är för dessa som redovisningen primärt upprättas och granskas. Även om andra intressenter har nytta av en revision är denna avtagande beroende på intressentens ekonomiska intresse i företaget och möjlighet att skydda sitt intresse på annat sätt. Nyttan i förhållande till kostnaden för revisionen blir då allt svårare att bedöma.

Ett fruktbart angreppssätt när man diskuterar vilka företag som primärt bör bli föremål för specifika redovisnings- och revisionskrav är att utgå från det engelska begreppet *public accountability*. Med detta menas att någon svarar mot/rapporterar till en större och någorlunda öppen ägarkrets. Familjebolag med en eller ett fåtal ägare faller knappast in under detta begrepp. Om man påstår att varje företagsledare/ägare av ett aktiebolag är "public accountable" enbart för att denne driver ett sådant bolag har man definierat begreppet minst sagt extensivt.

Regleringsfilosofi – lagstiftning eller frivillighet

En marknadsekonomisk utgångspunkt för frågan om revisionen bör vara frivillig eller obligatorisk är att intressenterna klarar av att reglera detta själva. Om det finns behov av revision ställer en intressent krav på detta och bolaget har att bestämma om det är ett pris man vill betala för att behålla intressenten. Teorin bakom denna ansats är att den är samhällsekonomiskt effektiv. En revision som är efterfrågestyrd blir mer effektiv och ändamålsenlig. Dessutom blir övervaknings- och transaktionskostnaderna så låga som möjligt.

Synsättet brukar kritiseras därför att det inte fångar upp sådana intressenter som inte har möjlighet att ta tillvara sina intressen genom avtal med bolaget. Det kan föreligga praktiska eller ekonomiska hinder. Ett exempel på det senare är att övervakningskostnaden blir för hög för den enskilde. Till nu nämnda intressenter hör t.ex. mindre leverantörer men framför allt samhället. Skattemyndigheter och andra myndigheter kan endast skyddas genom lagstiftning.

Det kan således anföras samhällsekonomiska argument för att genom lagstiftning tillhanda ett "standardkontrakt" om revisionsplikt för aktiebolag. Mot en sådan lösning talar trubbigheten av lagstiftningen som instrument för att åstadkomma det man eftersträvar, och risken att man påför företagen "onödiga" kostnader. Att så många andra länder har bedömt frågan om revisionsplikt i SME annorlunda än Sverige ger onekligen anledning till eftertanke.

En aspekt på ett sådant standardkontrakt är att ett revisionskrav som är motiverat av att dessa intressen skall skyddas leder till svåra avvägningar, eftersom dessa intressenter typiskt sett inte drabbas av kostnaderna. De får nyttan av revisionen utan att betala för den (s.k. free riders).

Sammanfattning

- Revision bör bara sådan granskning kallas som genomförs utifrån etablerade revisionsstandarder av kvalificerade revisorer under tillsyn.
- Ägaren i ett mikroföretag har inget behov av en revisionsplikt, dvs. en i lag stadgad skyldighet att övervaka sig själv.
- Motivet för en revisionsplikt i mikroföretag är främst att skydda samhället och intressenter som inte på annat sätt kan tillvarata sina intressen.
- Revisorn är per definition inte oberoende i ett mikroföretag eftersom han utsetts och arvoderas av den som granskas.
- Oberoendebatten handlar om publika företag och har liten koppling till förhållandena i mikroföretag, men med en revisionsplikt kommer regelverket på detta område också gälla de allra minsta företagen.

6.2 Intressenternas nytta av revisionsplikten

Innan vi närmare diskuterar vilken nytta de enskilda bolagsintressenterna har av revisionen, bl.a. genom att försöka kartlägga hur man hanterar årsredovisningen och revisionsberättelsen och vilken tilltro man har till revisionen, vill vi erinra om vad som brukar anges vara revisionens fördelar, nämligen

- ordning och reda i räkenskaperna och externa rapporteringen
- lagenlig förvaltning
- hjälp till intern styrning och kontroll
- underlättar krediter från borgenärer/leverantörer
- underlättar finansiering/lägre kapitalkostnader
- höjer kvaliteten på offentligt publicerade räkenskaper
- underlättar skattekontroll
- bidrar till att minska den ekonomiska brottsligheten
- befriar från personligt ansvar (i aktiebolag).

6.2.1 Ägarna

Ägare behöver underlag för att kunna utvärdera företagsledningens prestation. Årsredovisningen har härvid stor betydelse. Revision syftar sedan till att öka tilltron till informationen i årsredovisningen. Därutöver kan ägarna ha nytta av en förvaltningsrevision. Inom ramen för förvaltningsrevisionen sker också kontroller av efterlevnaden av aktiebolagsrättsliga regler. Detta är av betydelse inte minst för minoritetsägare, dvs. för kontrollen av att reglerna om likabehandling efterlevs.

Ägarnas nytta av revision i det konkreta fallet varierar dock. Ägaren är den primäre intressenten i ett bolag. Men det är först om ett företag har mer än en ägare som principal agent teorin kan motivera revision till förmån för ägaren. Ett bolag med bara en ägare – och många SME har bara en ägare – behöver ingen revision. Ägaren har ju full insyn i företaget och behöver ingen som granskar räkenskaperna och årsredovisningen för att öka trovärdigheten i den lämnade informationen. Det är bara ägare som inte har tillgång till intern information har nytta av revisionen. Därför tillför revisionen av räkenskaper mervärde för ägarna i ett SME endast om det finns ägare som inte ingår i företagsledningen eller styrelsen. Detsamma gäller förvaltningsrevisionen.

Att det finns flera aktieägare i ett SME innebär inte nödvändigtvis att det måste finnas revisionsplikt i alla aktiebolag. Man kan lösa frågan genom bestämmelser som ger minoritetsägare möjlighet att påkalla revision i bolag som är undantagna från revisionsplikt. Sådana regler finns bl.a. i England och Frankrike.

6.2.2 Bolagsledningen

Vi skiljer i det följande inte mellan företagsledningen och styrelsen, men vill understryka att om det ingår från huvudägaren oberoende ledamöter i styrelsen i ett SME så finns det ett mervärde i revision i det att den hjälper styrelsen att fullgöra sin kontrollerande funktion gentemot ledningen.

Annars framgår av den brittiska undersökningen som tidigare behandlats att ledningen vanligtvis ser positivt på revision eftersom den hjälper till att kontrollera räkenskaperna och bokföringssystemen, bidrar till att undvika bedrägerier och tillför trovärdighet till den externa informationen till gagn för olika intressenter. Det gäller främst banker och andra långivare men också, fast i mindre utsträckning, leverantörer.

Revisionen tillför sålunda ledningen och företaget mervärde såväl internt som externt. Den bedömda nyttan av revisionen som sådan torde dock minska ju mindre företaget är. Det visar den brittiska studien av Collis och slutsatsen är enligt vår bedömning också giltig för svensk del.

Den interna nyttan av revisionen – som en verifiering av att företaget har ordning på räkenskaperna – utgör emellertid inget argument för en lagstadgad revisionsplikt. Denna tjänst (internrevision) kan företaget köpa på marknaden av en fristående konsult. Möjligen är det kostnadseffektivt om denna kontroll blir en bieffekt av den externa revisionen.

Ytterligare positiva effekter av revision är att företagsledningen - via revisorn - kan få erfarenheter från andra bolag som revisorn reviderar och att bolaget kan köpa andra tjänster från revisorn (inom ramen för vad som är acceptabelt med hänsyn till oberoenderegler). Det är ofta ekonomiskt fördelaktigt för företaget att revisorn levererar tilläggstjänster i stället för att dessa köps av fristående konsulter eftersom revisorn redan har ingående kunskaper om företaget. Denna nytta motiverar dock inte en revisionsplikt.

Sammanfattningsvis kan bolagsledningen ha nytta av revision i flera olika avseenden. Ingen av dessa nyttofunktioner motiverar revisionsplikt. Erfarenheterna från England visar att nyttan kan tillgodoses inom ramen för frivillig revision och att bolaget självt är bäst skickat att avgöra om nyttan överstiger kostnaderna i det enskilda fallet.

6.2.3 Kreditgivarna

I små bolag (SME) har årsredovisningen och revisionen som regel ingen eller underordnad betydelse för ägarnas vilja att göra kapitalinsatser. Om man är ensam ägare fattas beslut av detta slag på annan information. Detsamma gäller bolag med flera ägare som är verksamma i bolaget. I dessa bolag träder kreditgivarna fram som den individuellt största och mest betydelsefulla intressenten till redovisningsinformationen. De har ofta ett mer direkt intresse än någon annan av innehållet i räkenskaperna. Därför är det inte särskilt överraskande att framför allt banker och andra kreditgivare som regel har en mycket positiv syn på att räkenskaperna skall vara reviderade.

Svenska förhållanden är väl belysta i en avhandling av Birgitta Svensson.⁸⁷ Hon gör i sin studie skillnad mellan institutionella kreditgivare (banker m.fl.) och icke institutionella kreditgivare (leverantörer etc). Undersökningen visar att de förra använder sig alltid eller ofta av årsredovisningar vid sin kreditbedömning, medan de senare sällan eller aldrig gör det. Institutionella kreditgivare använder sig dessutom lika ofta av företagsintern information som periodrapporter, budgetar och prognoser som av årsredovisningen. Det sker sällan eller aldrig hos icke institutionella kreditgivare. Dessa använder sig i stället i huvudsak av information från kreditupplysningsföretag (t.ex. UC). Sådan information används också regelmässigt av institutionella kreditgivare. Bruket av företagsintern information hos institutionella kreditgivare grundas enligt undersökningen på kontraktuella överenskommelser med företagen. Något som således är vanligt förekommande hos dessa, men i princip inte alls förekommer hos icke institutionella kreditgivare.⁸⁸

Svenssons studie visar således att årsredovisningen som sådan knappast är direkt avgörande för kreditbedömningen. I det enskilda fallet spelar kreditupplysningarna en större roll. Som undersökningen visar grundas emellertid den information som härigenom framkommer ofta på offentliggjorda årsredovisningar systematiserade på visst sätt. Härtill kommer information från den löpande kreditbevakningen om bl.a. betalningsanmärkningar. Detta gäller såväl hos institutionella som icke institutionella kreditgivare.

Vad gäller frågan om nyttan av att räkenskaperna är reviderade framgår bl.a. av undersökningen att institutionella kreditgivare fäster stort avseende vid vilka som är revisorer i bolaget och att deras erfarenhet är att ordningen är bättre i aktiebolag än i andra företagsformer.

Institutionella kreditgivare kan sägas ha tre fördelar av en revision, nämligen att det är bättre ordning i den löpande bokföringen, att årsredovisningen är bättre och mer tillförlitlig och att det finns en revisor att tillgå vid behov. En institutionell kreditgivare är således en intressent som typiskt sett är positiv till inte bara en revision som sådan utan också till en lagstadgad revision. Detta bekräftas av vårt engelska material som visar att engelska banker synes ha varit motståndare till avregleringen av området.

Att institutionella kreditgivare föredrar revision framför icke revision är inte särskilt överraskande. Den positiva synen på lagstadgad revision bedömer vi grundas på bekvämlighet, dvs. att det är enklare för banken om alla aktiebolag är revisionspliktiga eftersom man då inte behöver avtala om detta i varje enskilt fall. Men något avgörande argument för revisionsplikt är det knappast, vilket enligt vår mening bekräftas av utvecklingen och förhållandena i England efter avregleringen. Kreditgivningen fungerar uppenbarligen lika väl med en frivillig revision, som grundas på ett ställningstagande från bolaget om kostnaderna för denna över- eller understiger nyttan av och priset på krediten. Det engelska materialet visar också att bolagsledningarna i engelska SME fäster stor vikt vid att revisionen tillför trovärdighet till årsredovisningen gentemot banker och andra långgivare.

Institutionella kreditgivare har således möjlighet att genom avtal såväl kräva revision som tillgång till företagsintern information. Så långt skulle ett avskaffande av revisionsplikten inte vara något problem. Inte heller är dessa kreditgivare direkt betjänta av att årsredovisningen offentliggörs. Det är först när man bedömer såväl behovet och värdet av traditionella kreditupplysningar som såväl offentliggörandet som revisionsplikten blir en frågeställning. Svenssons undersökning visar här att institutionella kreditgivare frekvent använder sig av sådana upplysningar och att dessa helt dominerar hos icke institutionella kreditgivare.

⁸⁷ Svensson 2003. Se även artikel i Balans nr 1/2004.

⁸⁸ Svenssons studie visar också att säkerheter är vanliga vid krediter till SME från institutionella kreditgivare.

En första reflektion är att kreditupplysningsverksamheten inte skulle fungera om årsredovisningarna inte offentliggjordes och att kvaliteten i den offentliggjorda informationen skulle minska utan revisionsplikt. Men redan med vetskap om att nästan inga EU-länder har revisionsplikt i SME uppkommer tvivel om att den först gjorda reflektionen kan vara riktig. Härtill kommer att få länder har så omfattande krav på offentliggörande av årsredovisningar som Sverige.

En fråga är således hur revisionsplikten påverkar kreditgivningen vad avser behovet av tillförlitliga kreditupplysningar. Detta är en bred frågeställning som reser ett antal kritiska frågor som inte är möjliga att besvara inom ramen för vår undersökning. Men vi vill lyfta fram några förhållanden som kan påverka bedömningen av frågan och några egna tvivel om att Sverige har hittat den ultimata lösningen.

Kreditgivning präglas som så mycket annat av regelverk och sedvänjor. Ofta kan något också göras på ett annat sätt med lika gott resultat. Men det finns ett motstånd mot förändringar, och för att dessa skall vara motiverade måste det kunna visas att de är till nytta för de som direkt berörs eller för samhällsekonomin som helhet. Avregleringar brukar t.ex. ses som positiva för ekonomisk tillväxt. Frågor av nu angivet slag som diskuterats under senare tid är nya förmånsrättsregler, som har en direkt koppling till kreditgivning. Men hit hör också frågor med direkt koppling till räkenskaper och revision, nämligen förekomsten av s.k. covenants i låneavtal, dvs. lånevillkor kopplade till finansiella nyckeltal. Vi vet att dessa i dag t.ex. är betydligt mer vanliga i England än i Sverige. Villkoren för kreditgivningen i stort är således en viktig faktor när man diskuterar möjligheten för SME att erhålla krediter.

Vi vill först göra konstaterandet att den kreditgivare som är helt beroende av kreditupplysningar är mer känslig för tillgången till kvalitativ sådan information än andra kreditgivare. Icke institutionella kreditgivare har därför ett starkare intresse än institutionella dito av offentliggjorda reviderade årsredovisningar. De andra kan delvis kompensera sig genom avtal med bolaget.

Vi vill sedan ställa oss något tveksamma till värdet – från kreditgivningssynpunkt - av att sammanställa information från offentliga årsredovisningar från SME. Även om reviderade sådana handlingar garanterar ordning och reda i bokföringen finns det alltför stort utrymme för egna val, t.ex. vad gäller löneuttag, för att redovisat resultat och ställning skall kunna användas som beslutsunderlag. Härtill kommer att informationen är för gammal. Även om kreditupplysningar, som grundas på publicerade årsredovisningar, är en del av underlaget för beslut om kredit kan dessa knappast vara helt avgörande.

Förmodligen är förekomsten av betalningsanmärkningar av betydligt större värde för såväl institutionella som icke institutionella kreditgivare. Sådana upplysningar har ingen koppling till om årsredovisningen är offentliggjord och reviderad eller inte.

Vår bedömning är att revisionsplikten har marginell betydelse för kreditgivningen hos såväl institutionella som icke institutionella kreditgivare. Det bekräftas bl.a. av att flertalet länder inte har revisionsplikt i SME och inte heller alla företagsformer i Sverige. Vår bedömning är att denna fråga bäst hanteras på marknaden genom avtal. När det är motiverat med revision kommer bolagen själva att välja detta alternativ. Såväl kravet på offentliggörande som revisionsplikt är alltför schablonmässiga och trubbiga verktyg för att säkerställa kreditvärdigheten hos SME.

Det ligger nära till hands att i detta sammanhang kommentera ett vanligt argument för revisionsplikt, nämligen att det är det pris ägaren får betala för begränsat personligt ansvar. Argumentet tar sin utgångspunkt i borgenärernas behov, varav kreditgivarna är de främsta vid sidan av skattemyndigheterna. Motargumentet är att revisionsplikten som generellt instrument inte är tillräckligt, och inte ens det avgörande instrumentet för ansvarsfriheten. Ägare till SME tvingas till andra åtgärder som ställande av säkerheter och tillhandahållande av företagsintern information för att få krediter. Vår bedömning är således att frågan om befriande av personligt betalningsansvar hos ägaren av ett SME bara kan bedömas utifrån behovet i det enskilda fallet. Om en bank som villkor för en kredit ställer krav på revision, förmodligen tillsammans med andra krav, har man ett pris på ansvarsfriheten, annars inte.

6.2.4 Samhället

Allmänt

Samhällets intresse och nytta av revision kan brytas ned i ett antal punkter:

- upptäcka brott
- avhålla från brott
- upptäcka bristande efterlevnad av skatteregler i vissa fall
- kontroll av räkenskaper i syfte att få ett bra underlag för skattedeklarationer från företagen
- avhålla från skatteundandragande
- bekämpa penningtvätt
- reviderad bokföring gör det lättare att efteråt spåra fel vid t.ex. konkurs- och brottsutredningar (och vid utkrävandet av ansvar från företagsledningen)

Listan ovan visar att samhället har flera olika intressen av revision. Dessa intressen har lett till att man utvidgat revisorns rapportering till myndigheter efter genomförd *granskning* av företagets redovisning och förvaltning. Samtidigt tycks föreställningen om att revision skall *avhålla* från skatteundandragande, brott m.m. bli allt mer framträdande. Revisorsgranskningen förväntas således avhålla folk från att begå brott - som skulle kunna upptäckas vid revisionen.

Det handlar här således inte bara om revisionens innehåll utan om föreställningar om att revision kan leda till andra nyttoeffekter för samhället. Inte sällan kommer man in på revisionens preventiva effekter. Vi skall här diskutera i vilken utsträckning revision kan förväntas ge sådan nytta för samhället att det motiverar revisionsplikt i SME.

Skatter

Skattekontrollen styrs av en relativt komplex modell för riskhantering av skattefel. Riskhanteringsmodellen har utformats av Skatteverket. Syftet med riskhanteringen är att utnyttja resurserna hos Skatteverket på ett optimalt sätt så att åtgärderna på lång sikt får bästa möjliga effekt på storleken på skattefelet. Med skattefel avses alla avvikelser i förhållande till en teoretiskt beräknad riktig skatt enligt lagens bokstav till följd av avsiktliga och oavsiktliga fel.⁸⁹

Skatteverket får del av information från företag i form av deklarationsuppgifter m.m. Däremot ställs inget krav på att företag skall sända in årsredovisningar. Reviderad redovisning ingår inte i det grundmaterial som ligger till grund för Skatteverkets beslut om taxering, kontroll m.m. Däremot kan räkenskaperna granskas vid fördjupad kontroll (skatterevision). Till detta kommer också revisorns skyldighet att sända in orena revisionsberättelser till skattemyndigheten.⁹⁰

⁸⁹ Se angående modellen Skatteverket 2004-03-29 (Dnr 130 271 496-04/121), särskilt s. 5 ff.

⁹⁰ Se avsnitt 4.5.4.

Skatteverket har ett intresse av att företagens bokföring är i god ordning. Självklart är det också en fördel att räkenskaperna är reviderade i aktiebolag. Skyldigheten att sända in rena revisionsberättelser är också till nytta för skattekontrollen. Nyttan för skattekontrollen av att räkenskaperna revideras i aktiebolag och att Skatteverket får del av rena revisionsberättelser kan dock inte entydigt anges. Det beror på hur riskhanteringsmodellen tillämpas avseende skattefel.

Inom Skatteverket (skatteregion Malmö) pågår sedan en tid tillbaka ett projekt som går ut på att hitta de bästa formerna för att ta tillvara den information som finns i rena revisionsberättelser samt meddelanden om förtida avgång, som revisorer skall sända till Bolagsverket (vilka skickas vidare till Skatteverket). En första rapport väntas under våren 2005.

Såvitt är bekant har i vart fall inga offentliga utvärderingar gjorts av nyttan av reviderade räkenskaper kontra oreviderade räkenskaper för skattekontrollen. Av intresse i detta sammanhang är att räkenskaperna i små aktiebolag revideras, vilket däremot som regel inte är fallet med räkenskaperna i enskilda firmor och handelsbolag. Det skulle vara intressant att få kunskap om hur revision påverkar kvaliteten i bokföring i små aktiebolag kontra företag som inte revideras. Här är t.ex. antalet fel i redovisningen i aktiebolag kontra egenföretagare av intresse. Samtidigt måste man ta hänsyn till om redovisningen upprättas av bokföringsbyråer, om det är fråga om kombiuppdrag i aktiebolag m.m. Enligt vår uppfattning måste man således ställa sig frågan om det är revision eller bokföringshjälp eller andra faktorer som påverkar kvaliteten i redovisningen på ett mer avgörande sätt. Som vi ser det kan man i dag inte belägga något kvalitativt samband mellan reviderade årsredovisningar och deklaraionsunderlaget till Skatteverket.

Eftersom vi vet ganska litet om nyttan av revision för den svenska skattekontrollen i dag är en jämförelse med andra länder av intresse. Det tycks som om små aktiebolag i Sverige i lägre grad än små aktiebolag i England lämnar räkenskaper och årsredovisningar till skattemyndigheten. Både i England och i Sverige anser skattemyndigheterna att företagens redovisning bara är en del av den information som ligger till grund för skattekontrollen.⁹¹ Vi kan således konstatera nyttan för skattemyndigheten i England av reviderad redovisningsinformation inte har hindrat undantag från redovisningsplikt i SME, och detta i ett land där skattemyndigheten trots allt i viss omfattning får in reviderade redovisningar. Vi konstaterar vidare att nyttan för skattekontrollen inte har vägt tillräckligt tungt för att motivera full revisionsplikt i andra medlemsländer i EU. Detsamma måste gälla behov av att avskräcka från skattefusk m.m.

Vår uppfattning är, mot bakgrund av undantagen från revisionsplikt i andra EU-länder, att man borde frigöra sig från tanken på att revisionsplikt är avgörande för kvaliteten på företagens uppgiftslämnande vid beskattningen. Man måste först fastställa vad det är som är kärnan i problemet. Såvitt vi kan bedöma är behovet vid skattekontrollen framför allt att deklaraionsuppgifter och redovisning innehåller så få fel som möjligt.

⁹¹ Se avsnitt 5.5.2 angående England.

Frågan måste ställas om det finns andra sätt än revision att tillgodose detta behov. Ett tänkbart alternativt är att marknaden utvecklas för kvalificerade skatte- och redovisningskonsulter som upprättar deklarationer, bokföring m.m. Man kan hänvisa till t.ex. Tyskland, där utvecklingen av en marknad för Steuerberater tycks vara viktig en del av skatte- och bokföringshanteringen i småföretag.⁹² Sådana tjänster kan också erbjudas av revisorer i Sverige. Enligt indelningen i den svenska revisionsstandarden RS, som bygger på internationella standarder, av revision och närstående tjänster anses sammanställning av ekonomisk information som en särskild typ av tjänst för revisorer.⁹³ I sådana uppdrag är revisorn engagerad i egenskap av redovisningsexpert. Det är revisorns professionella kunskap och omsorg som användarna drar nytta av, inte av att revisorn bestyrker något.⁹⁴

Brott och penningtvätt

När skyldigheten att anmäla brott infördes i ABL uttalades i förarbetena att rapporteringsskyldigheten var ett utflöde av revisorns uppgift att bevaka olika intressenters intressen i bolaget, men även att den skulle kunna vara ett betydelsefullt medel i kampen mot ekonomisk brottslighet.⁹⁵

När skyldigheten infördes gjordes ingen konsekvensanalys eller uppskattning av vilka effekter man förväntade sig. Några kostnadsberäkningar i anledning av skyldigheten gjordes inte heller.⁹⁶ Lagstiftaren har således inte själv satt några kriterier för bedömning av måluppfyllelse eller gjort någon cost-benefit analys.

Ett sätt att utvärdera effektiviteten av anmälningsskyldigheten är att titta på antalet anmälningar. Statistik från Ekobrottsmyndigheten (EBM) visar att år 2003 inkom 41 anmälningar och år 2004 inkom 102 anmälningar från revisorer.

Revisorernas anmälningsskyldighet har också belysts i en färsk rapport från BRÅ.⁹⁷ Man har undersökt såväl revisorernas attityder till anmälningsskyldigheten som effekterna av den i form av anmälningar. Vidare har en genomgång skett av offentligt tryck och litteratur på området. Vi skall här kommentera undersökningen, framför allt såvitt gäller antalet anmälningar.

Studien baserades dels på en sekundäranalys av ett trettiotal intervjuundersökningar omfattande totalt 160 intervjuer med revisorer åren 1999–2003, dels på en postenkätundersökning år 2003 riktad till 1 350 revisorer. Cirka 700 av dessa besvarade enkäten, som hade god representativitet vad gäller variablerna kön, auktorisationsgrad och organisationstillhörighet.

Cirka sex procent av de svarande, totalt 44 revisorer av 691, säger sig ha lämnat över en anmälan till åklagare. Totalt hade de tillfrågade kommit in med 57 anmälningar. Antalet kvalificerade revisorer beräknades i BRÅ-rapporten till 4 245.

⁹² Se avsnitt 2.3.2.

⁹³ Se avsnitt 4.5.3.

⁹⁴ FAR, RS 120 p. 18.

⁹⁵ Se avsnitt 4.5.5.

⁹⁶ Anmälningsskyldigheten för brott ingick som en del i förändringarna av reglerna rörande aktiebolagets organisation, se angående den mycket vaga och oprecisa bedömningen av kostnaderna för förslagen prop. 1997/98:99 s. 193.

⁹⁷ BRÅ, Rapport 2004:4. Undersökningen har utförts av fil. dr Bengt Larsson vid Sociologiska institutionen vid Göteborgs universitet.

I en inledning till undersökningen har BRÅ:s verksjurist Lars Emanuelsson Korssell skrivit en kommentar ur ett brottsförebyggande perspektiv. Hans tolkning av undersökningen kan sammanfattas på följande sätt. Ur hans perspektiv kan inte samhällets främsta kontrollfunktioner mot ekobrott – konkursförvaltare och skatterevisorer – på något avgörande sätt öka sin effektivitet p.g.a. de begränsade resurserna. Det kan förklara varför man söker en tredje person som kan upptäcka och anmäla brott i form av revisorer. Utmärkande är att revisorn har tillgång till företagets räkenskaper och att revisorn inte har samma motiv som företagaren att hålla brotten hemliga. Går det att sätta press på revisorn genom disciplinär tillsyn att anmäla brott har lagstiftaren hittat en förebyggande kraft. Kan dessutom räkningen för revisorns kontrollverksamhet debiteras dem som kontrolleras har staten gjort en god affär.⁹⁸

Emanuelsson Korssell menar att det inte är svårt att ironisera över anmälningsskyldigheten med hänsyn till det låga antalet anmälningar. Jämfört med antalet anmälningar från konkursförvaltare och skattemyndigheterna är volymen på anmälningar från revisorer helt marginell. Den största förebyggande effekten ligger dock inte i anmälningarna utan i att revisorernas position stärks gentemot klienterna. Genom anmälningsskyldigheten kan revisorerna effektivare förmå sina klienter att följa lagen.⁹⁹

Vår uppfattning är följande. Både EBM:s statistik och BRÅ-rapporten visar att få anmälningar om brott kommer in. I förhållande till målsättningen att skydda bolagets intressenter förefaller effekten av anmälningsskyldigheten vara mycket begränsad. I detta perspektiv förefaller ett borttagande av revisionsplikten i SME knappast ha någon avgörande effekt. En viktig förklaring kan vara att revisorer måste avgå från uppdraget vid anmälan. Detta skapar en intressekonflikt hos revisorer och försvagar incitamenten att anmäla brott. Till detta skall också läggas att revision inte har till primärt syfte att upptäcka brott. Revisionsmetodikerna sätter i sig gränser för hur effektiv kontrollen kan vara.

Det tycks dock som om att det i stället är den allmänna brottsförebyggande effekten som är huvudfrågan. Denna målsättning är mycket vag och därför svår att utvärdera. Att revisorerna i BRÅ-undersökningen anser att de genom regleringen får ett påtryckningsmedel är intressant. Mot detta talar dock att revisorerna själva anser att den preventiva effekten är låg därför att företagen inte känner till reglerna eller att reglerna är utan betydelse för oseriösa företag. Har reglerna någon preventiv effekt borde antalet upptäckta brott i företag minska. Men detta förefaller vara svårt att mäta eftersom det finns så många andra faktorer som kan påverka utfallet. Hur skulle man kunna mäta effekterna av just revisorernas arbete?

Anmälningsskyldigheten omfattar inte heller företagsformer som inte har revisionsplikt. Det medför att brottsbenägna personer kan välja annan företagsform för att undgå anmälningsskyldigheten.

Vidare kan konstateras att i andra EU-länder har inte brottsbekämpning motiverat full revisionsplikt i SME.¹⁰⁰ I förarbetena till ABL hänvisades till att Frankrike och Nederländerna har anmälningsskyldighet för brott.¹⁰¹ I dessa länder undantas dock SME från revisionsplikt. Det finns därför ingen koppling mellan omfattningen av revisionsplikten och skyldigheten att anmäla brott i ett internationellt perspektiv. För att motivera revisionsplikt i SME i ett internationellt perspektiv måste man i så fall göra antagandet att företagare i Sverige är slarvigare och mer brottsbenägna än i andra länder! Detta är en slutsats som utan empiriska bevis är helt orimlig.

⁹⁸ BRÅ, Rapport 2004:4 s. 7.

⁹⁹ BRÅ, Rapport 2004:4 s. 11 och s. 15.

¹⁰⁰ Se angående undantag från revisionsplikt avsnitt 2.3.2.

¹⁰¹ Prop. 1997/98:99 s. 148.

Sammanfattning

- Ägarna och bolagsledningen har ingen nytta av revisionsplikten.
- Kreditgivarna har tveklöst nytta av en revisionsplikt. Den underlättar kreditgivningen, men den reviderade årsredovisningen har endast marginellt värde vid ett kreditbeslut. Kreditupplysningar och andra uppgifter är viktigare.
- Banker kan alltid ställa krav på revision som villkor för kredit.
- Hur oreviderade offentliggjorda årsredovisningar skulle påverka värdet av kreditupplysningsföretagens tjänster är outrett.
- Samhället har nytta av en revisionsplikt. Med det är svårt att få någon överblick över vilket värde reviderade årsredovisningar har för skattekontrollen och brottsbekämpningen. Det saknas empiriska data.

6.3 Revisorernas egenintresse i revisionsplikten

Man kan knappast förvänta sig att revisorerna eller revisorsorganisationerna själva skall ta initiativ till ett avskaffande av revisionsplikten. Revisorsorganisationer i alla länder är typiskt sett för en revisionsplikt. Avregleringen i England visar också att man från revisorshåll i vart fall initialt var emot avskaffandet av revisionsplikt i SME.

En lagstadgad revision för alla bolag ger revisorerna en monopolställning, vilket är något som ingen yrkeskår brukar tacka nej till. Revisionsuppdragen utgör också en utmärkt plattform för olika slags tilläggsuppdrag.

Vilka konsekvenserna skulle bli för revisionsbranschen av ett avskaffande av revisionsplikten är mycket svårbedömt. Men de empiriska data som finns från England visar att intjäningen efter borttagandet av revisionsplikten som regel inte minskade. Tappade revisionsuppdrag ersattes av andra uppdrag. Materialet visar dock att avregleringen drabbat olika revisionsbyråer olika. De stora byråerna drabbades minst.

När revisionsplikten debatteras måste man således vara uppmärksam på att revisionsbranschen bevakar sina egna intressen. Och argumenten varierar beroende på vilken fråga som diskuteras. Det visar bl.a. debatten i England. När Justitiedepartementet föreslog nya regler om byråjäv år 2003 uppkom för första gången ett intresse också bland de svenska revisorerna att diskutera revisionsplikten. Att tvingas avstå från möjligheten till sådana tilläggsuppdrag skulle kunna bli ett högt pris att betala för revisionsplikten!

Avslutningsvis kan nämnas ett förhållande som vi också tidigare berört, nämligen att revisionsbranschen inte visat något intresse för förenklade revisionsregler i SME. Detta var något som nämndes av Aktiebolagskommittén år 1995 som ett sätt att hantera för höga kostnader för en revision i de små bolagen.¹⁰²

¹⁰² Det finns ingen särskild revisionsstandard för små företag, men väl ett uttalande, RevU 1005 (De särskilda övervägandena vid revisionen av små företag). Uttalandet grundas på ett internationellt uttalande, IAPS 1005. Några uttalade förenklingar som skulle sänka kostnaden för revisionen kan dock inte spåras i detta uttalande. Tvärtom är utgångspunkten att samma revisionsstandard skall gälla i alla bolag oavsett storlek.

6.4 Kostnader och merkostnader för revisionsplikt i mikroföretag

Kostnaderna för en revision kan uppdelas i kostnader för själva revisionen som sådan, hanteringskostnader i bolaget och hanteringskostnader hos revisionsföretaget. De två senare delposterna utgörs således av administrationskostnader som uppkommer i anledning av revisionen. Det behöver knappast påpekas att samtliga delposter är svåra att beräkna och kräver mycket bättre underlag för svensk del än vad vi har haft möjlighet att ta fram inom ramen för rapporten. Några tämligen säkra iakttagelser och slutsatser kan man dock dra av de uppgifter vi har haft tillgång till.

Den första frågan är *vad en revision kostar* i ett typiskt SME. Våra efterforskningar, som grundas på intervjuer och visst offentligt material, visar att det genomsnittliga arvodet för ett mikroföretag (cirka 3 miljoner SEK i omsättning) är cirka 15 000 SEK. I detta belopp kan ingå konsultationer varför kostnaden för revisionen i ett mikroföretag uppskattas till cirka 10 000 SEK. Förvaltningsrevisionen kan beräknas svara för 20-30 % av detta belopp, dvs. 2-3 000 SEK. I denna ingår granskning av skatter och avgifter som kan uppskattas till 5-10 % av arvodet, dvs. 500-1 000 SEK. Men det är viktigt att understryka att det i praktiken är svårt att dra gränsen mellan revision och konsultationer i dessa mikroföretag, där revisorn ofta måste åtgärda brister i den underliggande bokföringen i samband med revisionen. Revisionsarvodet kan tyckas och är enligt vår mening mycket lågt. Vi har inte närmare undersökt eller försökt uppskatta hur stora konsultationsarvoden som revisorerna debiterar revisionsklienterna.

Att vår uppskattning av revisionsarvodet är riktigt har visst stöd i det brittiska materialet.¹⁰³ I företag med högst 350 000 pund i omsättning (cirka 4,5 miljoner SEK) har 46 % av företagen högst 13 000 SEK i arvode och 70 % högst 30 000 SEK i revisionsarvode. Bara 13 % av dessa företag hade över 60 000 SEK i revisionskostnad.

Om vi ser till det danska materialet visar det att genomsnittsarvodet för revision i företag som har under 50 anställda, 20 miljoner DKR i balansomslutning och 40 miljoner DKR i omsättning (två av tre gränser skall underskridas) är 15 324 DKR.¹⁰⁴ Även här rör det sig således om något större företag än vårt mikroföretag.

Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att det genomsnittliga revisionsarvodet i ett svenskt mikroföretag (3 miljoner i omsättning) är ca 10 000 SEK.¹⁰⁵

Upplysningsvis visar våra efterforskningar att det finns ett klart samband mellan omsättning och revisionsarvode och att arvodet ganska snabbt ökar när företaget är något större. Denna iakttagelse styrks av det brittiska materialet. Ett svenskt småföretag (se avsnitt 2.2) bedömer vi har ett genomsnittligt revisionsarvode på cirka 42 000 SEK inkl. konsultationer. Det brittiska materialet visar bl.a. att bland företag som omsätter mellan 16-72 miljoner SEK har 39 % ett revisionsarvode på 75 000 SEK eller högre.¹⁰⁶

¹⁰³ Collis 2003 s. 27 (tabell 9).

¹⁰⁴ Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, Basismålning på årsregnskabsloven, januar 2004, s. 35. Beloppet är hämtat från en rapport från december 2003.

¹⁰⁵ Vi har försökt uppskatta hur beloppet fördelar sig på olika delar av revisionen. Utöver vad som sagts ovan, att 20-30 % avser förvaltningsrevisionen, har vi fått uppgiften att 40- 50 % avser planering av revisionen och dokumentation.

¹⁰⁶ Collis 2003 s. 27.

Till vad som nu sagts kan läggas att revisionsarvodet sannolikt kommer att stiga avsevärt inom de närmaste åren.¹⁰⁷ Anledningen är många nya regler och införandet av den nya revisionsstandarden. De uppskattningar som görs varierar mellan 15-30 % prisökning på revisionen. Höjningen kommer att drabba såväl stora som små företag. Vad gäller SME finns det skäl att understryka att det knappast är antalet nya regler som är anledningen utan den nya revisionsstandarden som sådan. Detta väcker frågan varför inte branschen tagit fasta på lagstiftarens anvisade möjlighet att ha enklare regler för revision av SME. Vår uppfattning är att den standard som nu gäller inte alls är anpassad för revision i SME (mikroföretag). Ett tydligare fall av överreglering är svårt att hitta. Oavsett om man har en revisionsplikt i små bolag eller revisionen är frivillig finns det enligt vår mening ett klart och tydligt behov av en revisionsstandard direkt anpassad till mindre bolag. Frågan är dock hur en sådan standard skall komma till stånd. Inom revisionsbranschen säger man att en ”revision skall vara en revision” och menar nog att den måste vara likartad i alla företag. Vi menar dock att det inte borde finnas något principiellt hinder mot att en revision i ett mindre bolag har ett delvis annat innehåll än i ett större företag. Om redovisningen kan grundas på olika synsätt, vilket BFN:s arbete med förenklade redovisningsregler visar, borde också revisionen kunna göra det. Men var finns drivkrafterna för en sådan utveckling i en omvärld som inte har revisionsplikt i små bolag? Det får bli en svensk sär lösning. Om man däremot undantar SME från revisionsplikt minskar eller försvinner behovet av särregler för revision i mindre bolag.

En annan fråga som rör kostnaden för revisionen i småbolag är den *samhällsekonomiska kostnaden* för revisionsplikten. Detta är givetvis en svår fråga som kräver en uppskattning inte bara av kostnaderna för att revidera små bolag utan också av de fördelar/besparingar som en revisionsplikt medför för samhället. Vi kommer här i första hand att diskutera kostnaderna utan hänsyn till besparingarna. I dag görs sådana beräkningar av de administrativa kostnaderna för regelverk i flera länder (se avsnitt 6.6 nedan), men för svensk del finns inga sådana beräkningar att tillgå rörande redovisnings- och revisionsreglerna. Däremot har NUTEK fått i uppdrag att beräkna kostnaderna för ÅRL. Men det finns utländskt material om kostnaderna för revisionen, varav vi har tagit del av det engelska och danska materialet.

När man beräknar revisionskostnaderna för företagen måste dessa för att vara rättvisande innefatta inte bara direkta revisionskostnader utan även administrationskostnader såväl i bolaget som hos revisorn. Härtill kommer den ännu svårare frågan om den samhällsekonomiska kostnaden för regler som inte är ändamålsenliga och därmed ineffektiva.

Om vi jämför med England så uppskattas kostnadsbesparingarna av en avskaffad revisionsplikt där till i genomsnitt 1 000 pund per bolag (13 000 SEK). Administrationskostnaderna i bolaget beräknades minska med högst lika mycket (13 000 SEK). Härtill kommer uppskattade kostnader i revisionsföretagen (se avsnitt 5.7.2 ovan). De danska beräkningarna visar att av en total kostnad för av avge årsredovisning i de små företagen på cirka 32 000 DKR, belöper cirka 25 000 DKR på revisionen och övriga insatser från revisorn och återstoden är interna kostnader.¹⁰⁸ Den danska beräkningen visar således på en lägre andel företagsinterna kostnader.

¹⁰⁷ Frågan debatteras bl.a. i Balans 12/2004.

¹⁰⁸ Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, 2004, s. 40.

Om man försöker analysera det brittiska materialet kan man först konstatera att ungefär hälften av alla engelska mikroföretag (något större än våra) har ett revisionsarvode på högst 13 000 SEK. Vi gör då följande bedömning. Kostnaderna för revisionen minskar p.g.a. att vissa SME helt avstår från revisionen och inte ersätter den med andra externa insatser från revisor eller annan. Kostnaderna minskar för andra SME genom att revisionen försvinner, men man behåller andra tjänster från revisor eller annan. Svårigheten att dra gränsen mellan revision och revisionsnära tjänster gör dock beräkningarna svåra. Om revisionen till någon del ersätter bolagets eget arbete måste revisionskostnaden minskas med detta belopp. I vart fall i teorin är revisionen som något tillkommer utöver företagets eget arbete, dvs. en pålaga. Avskaffas denna försvinner kostnaden.

Om vi överför det brittiska synsättet på förhållandena i Sverige kan vi först konstatera att det genomsnittliga svenska revisionsarvodet är ca 10 000 SEK för ett mikroföretag. Vidare har vi cirka 250 000 aktiebolag, varav bara cirka 7 000 bolag är s.k. större bolag.¹⁰⁹ Den potentiella svenska kostnadsbesparingen av en avskaffad revisionsplikt kan då beräknas till 2,5 miljarder SEK. Men kostnadsbesparingen kommer inte att bli så hög eftersom alla företag inte kommer att utnyttja möjligheten att avstå från revision. Härtill kommer att betydande del av de registrerade aktiebolagen är vilande eller saknar anställda (avsnitt 2.2). Om vi utgår från att ungefär lika många företag som i England skulle utnyttja undantaget (70 %) och att vi har cirka 200 000 aktiva aktiebolag som skulle beröras blir den beräknade besparingen 1,4 miljarder SEK. Med hänsyn till det stora antalet mycket små SME i Sverige bedömer vi att beloppet är realistiskt. Härtill kommer minskade administrationskostnader i företagen, som i England bedömts vara högst lika stora. Om vi är försiktiga och antar att denna kostnad för svensk del är hälften (5 000 SEK) blir detta ytterligare cirka 0,6 miljarder SEK. En sådan grov men inte orealistisk beräkning visar således att merkostnaden för revisionsplikten är cirka 2 miljarder SEK per år.

Vi vill tillägga att beloppet för revisionen sannolikt kommer att öka cirka 30 % p.g.a. nya revisionsstandarder, vilket medför en merkostnad på ca 0,5 miljarder SEK.¹¹⁰

Den beräknade kostnaden kan jämföras med att de totala revisionskostnaderna på samhällsnivå för de mindre bolagen i Danmark beräknas till 2,5 miljarder DKR.¹¹¹

Sammanfattning

- Kostnaden för att revidera ett mikroföretag är cirka 10 000 SEK per år.
- Kostnaderna förväntas öka med 30 % p.g.a. nya revisionsstandarder.
- Behovet av en enklare revisionsstandard i mikroföretag är uppenbar – om man behåller revisionsplikten
- Den uppskattade samhällsekonomiska kostnaden för revisionsplikten är 2 miljarder SEK per år.

¹⁰⁹ Enligt den föreslagna indelningen i Justitiedepartementet 2004.

¹¹⁰ Vi har i kalkylen inte beaktat de merkostnader som skulle uppkomma om man inför ett byråjäv i den svenska lagstiftningen.

¹¹¹ Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, 2004, s. 48.

6.5 Motiv och analys i svenska utredningar

Vi har i avsnitt 3.2 redovisat den svenske lagstiftarens överväganden om revisionsplikt i samband med olika reformeringar av den svenska lagstiftningen. Om man skall sammanfatta utvecklingen kan man säga att man år 1975 ansåg att en revisionsplikt skulle orsaka onödiga kostnader för företagen, att man år 1983 var överens om att det sedan en tid behövdes en allmän revisionsplikt men att det saknats revisorer (ett problem som då var avhjälp) och att man år 1995 stod fast vid samma bedömning som år 1983. Revisionsplikten var av betydelse för bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten och till nytta för ägarna. Inte någon gång har kostnaderna för en revisionsplikt närmare utretts.

Vi skall nu exemplifiera hur man argumenterat och underbyggt sina olika argument och slutsatser. Om vi först ser till de ovan nämnda - och får man förmoda avgörande - argumenten för en revisionsplikt, nämligen att den behövs för att *bekämpa ekonomisk brottslighet* och att den behövs *för ägarnas egen skull* kan följande sägas. Huruvida revisionsplikten är till nytta från brottsbekämpningssynpunkt utvärderar vi i avsnitt 6.2.4. I korthet är vår slutsats att detta är mycket svårbevisat och att det mest troliga är att revisionsplikten är av begränsat värde. Det som skall bedömas är ju nyttan av en revision som går utöver den som annars tillkommit på frivillig väg. Argumentet om nyttan för ägarna är aldrig utrett. Vår huvudinvändning är här att detta argument över huvud taget inte är ett argument för revisionsplikt. Om den är till faktisk nytta för ägaren kommer denne att se till att bolaget blir reviderat på frivillig väg (se avsnitt 6.2.1). Såvida man inte misstror företagarnas förmåga att bedöma detta själva!

Aktiebolagskommittén ställde sig allmänt skeptisk till vad de uppfattade vara argumenten mot en revisionsplikt, nämligen kostnaderna för företagen och att ägarna i SME inte hade samma behov av kontroll över verksamheten.¹¹² Enligt kommittén var det oklart i vad mån revisionen är en betungande kostnadspost i de mindre aktiebolagen. Någon utredning om kostnaderna för revisionen har vi dock inte kunnat finna. Vidare säger kommittén att intressentkretsen är vidare än ägarna och anger anställda, borgenärer och andra tredje män. Utan revisionsplikt skulle risken för ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter öka påtagligt. Skälen som tidigare anförts för en revisionsplikt gällde därför alltså. En revision ansågs vara till gagn för bolaget och ägarna samt övriga intressenter. Någon utredning som belägger dessa påståenden är dock inte gjord. Det bör tilläggas att utredningen möjligen såg en utväg mot för höga kostnader genom att explicit uttala att behovet av sådana förenklade regler om revision i SME var en branschfråga.

Ett annat exempel på argumentation från senare tid är när Justitiedepartementet år 2003 föreslog att det skulle införas ett byråjäv i lagstiftningen. Det skäl som åberopades för byråjäv var harmoniseringen med EU:s regelverk.¹¹³ Dock nämner man inget om att alla medlemsstater utanför Norden inte har något krav på revision i SME. Argumentet om harmonisering är således mycket svagt, för att inte säga direkt vilseledande. I samma promemoria uttalade Revisorsnämnden, som stödde förslaget, att enligt dess mening var revisionen i s.k. kombiuppdrag ofta sämre. Hänvisning gjordes till sju tillsynsärenden.¹¹⁴ Frågan är dock om dessa är representativa. Vid första kontroll visade det sig nämligen att fem av dessa rörde revisorer av det mycket ovanliga slaget att de stod utanför FAR/SRS. Vi anser inte att sju fall räcker som stöd för en sådan ingripande lagstiftningsåtgärd.

¹¹² SOU 1995:44 s. 214.

¹¹³ EG-rekommendationen om oberoende.

¹¹⁴ Justitiedepartementet 2003 s. 57.

En av de punkter som diskuterats i anslutning till förslaget har varit frågan om nyttan av kontra kostnaderna för strängare jävsregler, framför allt i små och medelstora företag.¹¹⁵ Promemorian innehåller anmärkningsvärda påståenden om konsekvenserna för små bolag.¹¹⁶ Kostnaden för bokföringstjänster kommer nämligen enligt departementet inte att öka därför att det blir ökad konkurrens på detta område. Kostnaden för revisionen kan förväntas öka något i den mån revisorerna i kombiuppdragen inte har utfört någon självständig granskning utan förlitat sig på den som gjort bokföringen. Den samlade bedömningen var att förslaget i vart fall inte skulle leda till mer än en obetydlig ökning av de små företagens kostnader för bokföring och revision. Man tillägger att flertalet små företag redan idag sköter sin bokföring själva. Departementet redovisar inga närmare detaljer om på vilket underlag man gjort sina bedömningar. Detta är anmärkningsvärt eftersom ett byråjäv innebär en uppenbar risk för att kostnaderna ökar för småföretagen. Vår bedömning är att totalkostnaden för företagen att upprätta och revidera årsredovisningen kommer att öka väsentligt om ett byråjäv införs. Det blir dubbelarbete som inte kan kompenseras av prispress på bokföringstjänster som redan är mycket lågt prissatta.

Ett sista exempel på argumentation i utredningarna är från Justitiedepartementets promemoria om förenklade redovisningsregler år 2004. Detta är en fråga med stark koppling till revision. Om vi ser till argumentationen rörande de nya gränsvärdena är det tyngst vägande skälet för de höjda gränsvärdena för små företag (och konstruktionen av dessa) att svenska företag inte bör ha sämre förutsättningar att bedriva näringsverksamhet än sina konkurrenter i andra länder inom EU.¹¹⁷ Uppenbarligen menar man att det är en konkurrensnackdel att ha alltför omfattande redovisningskrav i små aktiebolag. Samma argument måste kunna anföras för att ha alltför långtgående revisionskrav i dessa företag.

Vidare sägs när man diskuterar behovet av revisor i andra företagsformer än aktiebolag att det finns åtskilligt som talar för detta.¹¹⁸ Man stannar dock för att nyttan måste ställas mot kostnaderna. I synnerhet för mindre årsredovisningspliktiga företag, t.ex. små ekonomiska och ideella föreningar, skulle det leda för långt att alltid kräva kvalificerad revision. Några närmare överväganden redovisas inte, och vi frågar oss vad som skiljer detta fall mot kravet på revision av små aktiebolag.

Konsekvensanalysen utgör endast en sammanfattning av förenklingsförslagen utan några konsekvenser över huvud taget.¹¹⁹ Ingen redogörelse lämnas för vilka förenklingar man valt att inte genomföra och inte heller vilka konsekvenserna skulle vara av andra gränsvärden. Effekterna för statsfinanserna ansågs svåra att uppskatta men bedömdes som försumbara.

Man kan möjligen misstänka att vi valt exempel från förarbetena som inte är representativa för en sedvanlig utredning. Tvärtom, vi hävdar bestämt att exemplen ovan i allra högsta grad är representativa. Argumentationen är genomgående mycket kortfattad och slutsatserna grundas ytterst sällan på något annat underlag än det som direkt går att läsa ut av den kortfattade texten. Bara år 1983 föregicks lagstiftningen på revisionsområdet av kompletterande utredningar från BRÅ och KK. Dock gjordes inga bedömningar av kostnaderna. Som vi visar i andra avsnitt har man inte heller följt upp om effekterna av lagstiftningen blivit dem man väntat sig.

¹¹⁵ Angående kostnadsfrågan se t.ex. FARs remissvar 13 oktober 2003 samt Balans 2/2004 s. 15 ff.

¹¹⁶ Justitiedepartementet 2003 s. 59.

¹¹⁷ Justitiedepartementet 2004 s. 71.

¹¹⁸ Justitiedepartementet 2004 s. 91.

¹¹⁹ Justitiedepartementet 2004 s. 104 f.

Sammanfattning

- Den svenska regleringen har tillkommit utan en noggrann analys av revisionspliktens för- och nackdelar.
- Undermåligt underbyggda påståenden och föreställningar har förmodligen kunnat passera därför att alla intressenter verkar ha varit överens om att en lagstadgad revision är bra för alla.
- Kostnaderna för revisionsplikt eller förändringar av reglerna har man aldrig försökt uppskatta.

6.6 Det svenska regelförenklingsarbetet

Frågan om revisionspliktens vara eller inte vara har en direkt koppling till det svenska regelförenklingsarbetet. Detta arbete har nyligen utvärderats av Riksrevisionen.¹²⁰ Rapporten innehåller en utmärkt genomgång av hur detta arbete har varit och är upplagt. Den beskriver regeringens arbete med regelförenklingar (Simplex-gruppen m.m.), kraven på myndigheter och kommittéer, kontroll av konsekvensutredningar och mätning av regelbördan. Efter rapportens publicering har regeringen i en skrivelse till riksdagen presenterat sitt handlingsprogram för minskad administration för företagen.¹²¹ Skrivelsen innehåller 291 förslag till administrativa förenklingar. Dessa är också behandlade av Riksrevisionen.

De leder för långt att här närmare gå in på regelförenklingsarbetet. Men vi vill ta upp några frågor i Riksrevisionens rapport som har en direkt koppling till vår studie. En sådan fråga är hur kommittéerna lever upp till kraven på *konsekvensanalyser*.¹²² Vår erfarenhet av dessa är att de – även om det finns undantag – nästan alltid saknar en självständig analys av konsekvenserna. Många gånger är de konsekvenser som redovisas bara påståenden som inte grundas på underliggande undersökningar och beräkningar. Som Näringslivets nämnd för regelgranskning visat innehåller t.ex. bara sju % av konsekvensanalyserna kostnadsberäkningar.¹²³ Riksrevisionsrapporten bekräftar våra iakttagelser.

En annan fråga av stort intresse för det fortsatta förenklingsarbetet som behandlas i rapporten är initiativen att börja mäta kostnaderna för regelbördan. Vad man försöker mäta är den *administrativa bördan*, med vilket menas ”företagens kostnader för att upprätta, lagra och till myndigheter överföra tvingande information”. Denna metod har enligt rapporten använts i Belgien, Holland och Danmark. Den danska rapporten om kostnaderna för den danska årsredovisningslagen är ett exempel på detta. Nu har NUTEK fått i uppdrag att göra några pilotmätningar av administrativ börda, främst på skatteområdet. I uppdraget ingår dock också ÅRL. Ett annat exempel på hur man kan mäta regelbördan, administrativt som totalt, är Svenskt Näringslivs mätningar av kostnaderna för miljöbalken.

¹²⁰ Riksrevisionen, RiR 2004:23, Regelförenklingar för företag.

¹²¹ Regeringens skrivelse 2004/05:48.

¹²² Enligt nu gällande regler skall en statlig utredning göra en konsekvensanalys av förslagen (Ds 2000:1, Kommittéhandboken). Analysen skall bl.a. innefatta en beräkning av kostnaderna för förslagen och vilka konsekvenser dessa kan få på brottsligheten. De angivna riktlinjerna är enligt vår mening tämligen abstrakta och inte särskilt krävande vad gäller noggrannhet i underlagen för beslut.

¹²³ Näringslivets regelråd NNR, Vilken kvalitet håller statens konsekvensanalyser av förslag som rör företag?, Regelindikator 2004, s. 12.

Regeringens analyser skulle kunna beskrivas som att de syftar till att mäta, när riksdagen väl beslutat om regelns innehåll, att man valt den enklaste administrativa lösningen för att uppnå vad man beslutat.¹²⁴ Riksrevisionen riktar relativt hård kritik mot regelförenklingsarbetet. Regeringen har enligt rapporten i alltför liten grad inriktat arbetet på att ta fram förslag till förändringar i det befintliga regelverket. Vi delar denna bedömning. Ambitionen att lätta på den administrativa bördan till följd av befintliga regler är inte tillräcklig för att åstadkomma verkliga regelförenklingar.

Låt oss ta några exempel för att visa vad vi menar. Justitiedepartementet har nyligen framlagt förslag till förenklingar av reglerna i ÅRL. Förslagen är givetvis välkomna - men varför har man inte förutsättningslöst utrett vilka krav som förefaller rimliga för de mindre företagen? Vi är övertygande om att reglerna skulle kunna göras betydligt enklare än i dag. En iakttagelse vi gjort är att när ÅRL infördes år 1996 ökade notapparaten till årsredovisningen väsentligt för småbolagen. Till vilken nytta måste man fråga sig? Vi efterlyser en strukturerad förutsättningslös analys av vilka krav som är rimliga att ställa på redovisningen i ett SME (inom ramen för vad är tillåtet enligt EG-reglerna).

Ett avslutande exempel får bli kravet på offentliggörande av årsredovisningar hos Bolagsverket. I regeringens ovan nämnda skrivelse är ett förslag att årsredovisningen skall kunna skickas in elektroniskt i framtiden. I dag tillåts nämligen bara papperskopior av handlingarna. Eftersom detta är massärenden, 100 000-tals ärenden varje år, är förslaget välkommet. Men varför inte överväga en avreglering av hela området? Varför skall ett SME över huvud taget insända årsredovisningen till Bolagsverket? I många länder har man en helt annan syn på denna fråga, och EG-direktivet tillåter (tror vi) att det räcker med att årsredovisningen finns tillgänglig på bolaget.

Sammanfattningsvis vill vi framhålla följande. Skall man mäta regelbördan måste man beakta hur olika regelverk hänger ihop (bokföring, redovisning, revision m.m.). En mätning och minskning av administrativ börda kan inte ersätta förenklingsarbete. För att ett förenklingsarbete skall vara meningsfullt måste man också se kopplingarna mellan olika områden.

Sammanfattning

- Konsekvensanalyserna i kommittéerna är nästa alltid undermåliga.
- Att mäta den administrativa bördan av ett regelverk är bra men inte tillräckligt om man eftersträvar regelförenklingar.
- Vi delar Riksrevisionens kritik mot att regelförenklingsarbetet i alltför liten grad inriktats på att ta fram förslag till förändringar i det befintliga regelverket.

¹²⁴ Av en utgiven handledning framgår t.ex. att konsekvensanalysen inte avses leda till en särreglering till förmån för små företag. Syftet är enbart att se till att regler som påverkar företag även ska vara anpassade till små företag, se Reglers effekter för små företag – Hur gör man en konsekvensanalys? s. 8.

Litteraturförteckning

(urval)

BRÅ, PM 1978:2, Revisorns verksamhet.

BRÅ, Rapport 2004:4, .Revisorernas anmälningsskyldighet.

Collis, J, Director's Views on Exemption From Statutory Audit, DTI in Association with Kingston University, October 2003.

Diamant, A, Revisors oberoende, Om den svenska oberoenderegleringens utveckling, dess funktion och konstruktion, Uppsala, 2004.

DTI, Final Regulatory Impact Assessment on the Audit Exemption Threshold (FRIA), 2004.

DTI, Raising the Thresholds. Consultation Document, july 2003.

DTI, Raising of Thresholds, Summary of Responses, november 2003.

Edwards, V, EC Company Law, Oxford, 1999.

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, AMVAB. Basismålning på årsregnskabsloven, januar 2004.

Justitiedepartementet, Promemoria, Några frågor om revision, 25 juni 2003.

Justitiedepartementet, Promemoria, Förenklade redovisningsregler, m.m., 29 november 2004.

Moberg, K, Bolagsrevisorn, Oberoende – ansvar – sekretess, Andra upplagan, Stockholm, 2003.

Riksrevisionen, RiR 2004:23, Regelförenklningar för företag.

Sjöström, C, Revision och lagreglering – ett historiskt perspektiv, Lic.avh., Linköping nr 417, 1994.

Svensson, B, Redovisningsinformation för bedömning av små och medelstora företags kreditvärdighet, Ak.avh., nr 103, Uppsala, 2003.