

## Framställning till riksdagen 2021/22:RR6

# Framställning om ändring i bestämmelser om avgifter för årlig revision

---

## Till riksdagen

Riksrevisionen föreslår att riksdagen antar ändring i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Skälen till förslaget redogörs för i avsnittet Överväganden.

Stockholm den 14 juni 2022

*Helena Lindberg*  
riksrevisor

# Innehållsförteckning

Till riksdagen .....	1
Förslag till riksdagsbeslut .....	3
Redogörelse för ärendet .....	4
Överväganden .....	5
Avgifter för årlig revision .....	5
Gällande rätt .....	5
Skälen till Riksrevisionens förslag .....	7

# Förslag till riksdagsbeslut

## Förslag till lag om ändring i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. att 14 § ska ha följande lydelse.

### 14 §<sup>1</sup>

<p>Riksrevisionen <i>skall</i> ta ut avgift för</p> <p>1. årlig revision enligt 5 §, 2. revision i de fall som avses i 9 kap. 8 § tredje stycket aktiebolagslagen (2005:551) och 4 kap. 1 § fjärde stycket stiftelselagen (1994:1220).</p>	<p>Riksrevisionen <i>ska</i> ta ut avgift för revision i de fall som avses i 9 kap. 8 § tredje stycket aktiebolagslagen (2005:551) och 4 kap. 1 § fjärde stycket stiftelselagen (1994:1220).</p>
--	--

---

Denna lag träder i kraft den 31 december 2022 och tillämpas första gången för revisioner avseende räkenskapsår som inleds närmast efter detta datum.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2005:930.

## Redogörelse för ärendet

Riksrevisionen får enligt 9 kap. 17 § första stycket riksdagsordningen göra framställningar hos riksdagen i frågor som rör Riksrevisionens kompetens, organisation, personal eller verksamhetsformer. I denna framställning föreslår myndigheten en ändring i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. när det gäller lagens bestämmelser om avgifter för årlig revision.

# Överväganden

## Avgifter för årlig revision

### **Riksrevisionens förslag**

Lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. ändras på så sätt att Riksrevisionen inte längre ska ta ut avgifter för den revision av årsredovisningar och delårsrapporter som myndigheten utför med stöd av den lagen eller för annan revision som Riksrevisionen enligt lag ska utföra. Avgifter ska fortsättningsvis enbart tas ut för den revision som Riksrevisionen får utföra av vissa aktiebolag och stiftelser.

### **Gällande rätt**

Riksrevisionen ska enligt 3 och 5 §§ lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. granska årsredovisningar från de myndigheter och vissa andra organisationer som nämns i lagen, och i vissa fall ledningens förvaltning. Granskningen ska efter varje räkenskapsår avslutas med en revisionsberättelse. I den mån ett granskningsobjekt är skyldigt att lämna delårsrapport ska denna också granskas med undantag för prognoser.

Utöver de myndigheter och organisationer som nämns i lagen ska Riksrevisionen enligt lag också granska viss annan redovisning. Riksrevisionen ska för det första granska Kammarkollegiets redovisning för förvaltningen av Allmänna arvsfonden. Denna granskning ska göras i enlighet med vad som föreskrivs i 5 § lagen om revision av statlig verksamhet m.m. (se 3 kap. 9 § lagen [2021:401] om allmänna arvsfonden). Riksrevisionen ska vidare, enligt 8 § lagen (1998:1757) om förvaltning av vissa fonder inom socialförsäkringsområdet, granska de årsredovisningar som Kammarkollegiet upprättar över kapitalförvaltningen för de fonder som den myndigheten förvaltar åt Försäkringskassan respektive Pensionsmyndigheten. Riksrevisionen granskar också andra organisationer för vilka avgifter inte tas ut såsom Nordregio, Nordiskt genresurscenter och Nordens välfärdscenter.

I 1 § lagen om revision av statlig verksamhet m.m. anges också att bestämmelser som innebär att Riksrevisionen får utse revisorer i sådana aktiebolag och stiftelser som avses i 2 § 4 och 5 finns i aktiebolagslagen (2005:551) och stiftelselagen (1994:1220).

Riksrevisionen ska, enligt 14 och 15 §§ lagen om revision av statlig verksamhet m.m., ta ut avgift för den årliga revisionen på ett sådant sätt att full kostnadstäckning uppnås. Full kostnadstäckning innebär att avgifterna ska beräknas så att intäkterna i verksamheten på några års sikt täcker, men inte överstiger, kostnaderna. Avgifterna ska bestämmas efter den tid som behövs för att fullgöra uppdraget och utifrån en i 15 § fastslagen högsta taxa som följer av lönenivån för de medarbetare som deltar i granskningen. Därtill kommer att

de myndigheter och andra organisationer som granskas av Riksrevisionen ska ersätta myndigheten för direkta kostnader för konsulter, resor och liknande.

Inkomster i form av avgifter och ersättningar disponeras inte av Riksrevisionen utan ska, enligt 16 § lagen om revision av statlig verksamhet m.m. tillföras statens centralkonto i Riksbanken och redovisas mot en inkomsttitel på statens budget. Avgifterna finansierar således inte kostnaderna för årlig revision, utan dessa kostnader anslagsfinansieras. Avgifterna ska ändå beräknas utifrån kravet på full kostnadstäckning.

Kostnader som uppstår för den årliga revisionen finansieras av anslaget 2:5 Riksrevisionen inom utgiftsområde 1 Rikets styrelse, vilket framgår av Riksrevisionens anslagsdirektiv (se till exempel Anslagsdirektiv för budgetåret 2022 avseende Riksrevisionen).

Det nuvarande finansieringssystemet bygger på de principer som riksdagsstyrelsen förordade ska gälla för finansieringen av Riksrevisionen (riksdagsstyrelsens prot. 2001/02:11) och som riksdagen ställde sig bakom. Utifrån riksdagsstyrelsens principer togs en promemoria fram inom Regeringskansliet som remitterades. I samband med remissförfarandet framfördes invändningar mot införandet av avgiftssystemet bland annat därför att det saknades en djupare analys av för- och nackdelar med avgifterna. Ytterligare ett argument som framfördes mot förslaget var att det kan framstå som onödigt att ta ut inkomstliga avgifter som redovisas mot inkomsttitel (se prop. 2002/03:63 s. 9 f.).

I mars 2003 lade regeringen fram en proposition om avgifterna vid Riksrevisionen (prop. 2002/03:63). Propositionen bygger på riksdagsstyrelsens principer, som regeringen ansåg sig ha att utgå från. Som huvudsakliga skäl för det föreslagna finansieringssystemet anförde regeringen, med hänvisning till riksdagsstyrelsens beslut, att Riksrevisionens verksamhet genom avgiftsmodellen kunde styras och följas upp på samma sätt som annan anslagsfinansierad verksamhet, samtidigt som avgifterna ger revisionsobjekten incitament att förbättra sin ekonomiska förvaltning.

Finansutskottet, som tillstyrkte regeringens förslag, anförde att förslaget innebär att avgifterna för den årliga revisionen kommer att fördelas på de objekt som faktiskt kan påverka revisionens omfattning, vilket ger dem ett tydligt incitament att förbättra sin ekonomiska förvaltning. Utskottet anförde också att det är naturligt att myndigheter betalar för sin revision eftersom privata aktörer också gör det (bet. 2002/03:FiU27). Riksdagen beslutade i enlighet med propositionen.

Finansieringssystemet för den årliga revisionen har, efter att det infördes, varit föremål för överväganden gjorda av Ekonomistyrningsverket (ESV) i rapport 2008:36. ESV ansåg att avgiftskonstruktionen ger revisionsobjekten incitament att förbättra sin ekonomiska förvaltning och i viss utsträckning även bidrar till att revisorerna har möjlighet att genomföra revisionen på effektivast möjliga sätt. ESV konstaterade dock att avgiftskonstruktionen är förenad med relativt sett höga administrativa kostnader. Dessutom bedömde ESV att mindre myndigheter betalar en relativt sett större del i revisionsarvode än

vad större myndigheter gör. Det gäller kostnader för revisionen i relation till såväl myndigheternas totala kostnader som antalet anställda.

Som skäl för att inte ha en modell med avgiftsfinansiering av den årliga revisionen anförde ESV att det primära intresset av årlig revision för en granskad myndighet torde vara att hålla kontroll över att statens medel används effektivt och att myndigheten inte överskrider sina befogenheter när det gäller till exempel ekonomiska restriktioner. Dessa uppgifter är framför allt till för regeringen, riksdagen och – i slutändan – skattebetalarna. ESV konstaterade sammantaget att det finns både för- och nackdelar med att ta ut avgifter för den årliga revisionen och valde att inte föreslå någon ändring av avgiftskonstruktionen.

### **Skälen till Riksrevisionens förslag**

Av det som sagts ovan följer att de huvudsakliga skäl för den nuvarande avgiftsmodellen som har angetts är att

- den skapar ett incitament för att granskningsobjekten ska ha ordning och reda i sin redovisning och förvaltning
- granskningsobjekten får ett incitament att biträda Riksrevisionen i granskningen
- den ställer krav på revisionens genomförande både när det gäller inriktning och omfattning.

Riksrevisionen instämmer i och för sig i antagandet att avgifterna för den årliga revisionen skapar ett visst incitament för granskningsobjekten att ha ordning i sin verksamhet. Det är dock myndighetens bedömning att det som i huvudsak driver kvaliteten i de granskade myndigheternas och organisationernas verksamhet är revisionen som sådan, med den preventiva effekt som följer av revisionen, och särskilt risken för en revisionsberättelse som avviker från standardutformningen (modifierad revisionsberättelse).

Detsamma gäller argumentet om incitamentet för granskningsobjektet att biträda Riksrevisionen vid granskningen. Denna skyldighet följer av lag (se 13 kap. 7 § regeringsformen). Om ett granskningsobjekt inte lämnar den information som Riksrevisionen behöver för sin granskning kan det bland annat leda till en modifierad revisionsberättelse. Det är Riksrevisionens bedömning att lagkraven tillsammans med redovisade incitament är tillräckliga för att styra granskningsobjektens arbete med kvaliteten i redovisningen och ledningens förvaltning och att lämna myndigheten nödvändigt underlag för granskningen. Riksrevisionen bedömer därför att avgifterna inte behövs för att skapa nödvändiga incitament.

När det gäller antagandet att avgiftsmodellen sätter ramarna för revisionens inriktning och omfattning är det i och för sig riktigt att det nuvarande finansieringssystemet innebär att Riksrevisionen tvingas att för respektive granskningsobjekt tydliggöra kostnaderna för revision.

Styrningen av utförandet av revisionen påverkas dock inte främst av avgifterna, som redovisas mot inkomstitel, utan det finns andra mekanismer för detta. Riksrevisionen har, precis som andra myndigheter, ett effektivitetskrav på sin verksamhet samt krav på en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt, se 1 kap. 3 § och 9 kap. 7 § lagen (2016:1091) om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter. Dessa krav innebär att Riksrevisionen, oavsett hur verksamheten finansieras, måste ha system på plats som möjliggör en uppföljning bland annat av om verksamheten bedrivs på ett effektivt sätt. Det nuvarande avgiftssystemet bidrar således inte till en ökad kontroll över den årliga revisionen utan orsakar i stället en administration som är kostnadsdrivande utan att i någon betydande mån bidra till att den årliga revisionen bedrivs effektivt. Detta för med sig, som ESV konstaterat, negativa effekter inte minst för de mindre myndigheterna.

Därtill kommer att kraven på en effektiv offentlig verksamhet inte får vara begränsande för den lagstadgade revisionens inriktning och omfattning. Revisionen ska genomföras enligt god revisionssed, vilket innebär att den genomförs enligt gällande standarder för revision, i huvudsak de internationella standarderna International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI) kompletterade med Riksrevisionens interna föreskrifter. Dessa regler ställer bland annat krav på revisionens planering, genomförande och rapportering. Riksrevisionens arbete är också föremål för såväl revision (intern och extern) som kollegial granskning (så kallad peer review). På det sättet skapas styrmedel som sammantaget garanterar och bekräftar att den årliga revisionen utförs enligt de krav som ställs på Riksrevisionens granskningar. Det är sammantaget därför Riksrevisionens bedömning att avgifterna som sådana inte behövs för att säkra en effektiv årlig revision.

De myndigheter och andra organisationer som revideras av Riksrevisionen finansieras på olika sätt: genom anslag, avgifter eller intäkter från kommersiell verksamhet. Systemet med avgifter för Riksrevisionens årliga revision är neutralt i den meningen att samtliga revisionspliktiga myndigheter och organisationer betalar för den faktiska kostnaden för revisionen. Härigenom finansieras revisionen i slutändan genom den intäktsmodell som respektive granskad myndighet och organisation har.

En konsekvens av att avskaffa systemet med avgifter för den årliga revisionen är att statskassan får bära kostnader som i dag finansieras av de intäkter i form av avgifter som de myndigheter som disponerar sina avgiftsintäkter har. Denna effekt ska dock inte överdrivas. En mycket stor del av den årliga revisionen avser myndigheter och organisationer vars verksamhet helt eller i betydande mån är anslagsfinansierad. Det sagda omfattar också avgifter som en myndighet tar från andra myndigheter som i sin tur är anslagsfinansierade. Genom att avskaffa avgifterna för den årliga revisionen undviks i stället transaktionskostnader för att administrera ett system som innebär en rundgång av statliga medel.

Som framgår av resonemanget ovan delar inte Riksrevisionen den bedömning som riksdagen och regeringen gjorde om avgiftssystemets betydelse för



att säkra en effektiv och kvalitativt god revision. Avgiftsområdet Årlig revision uppvisade i årsredovisningen för 2021 ett ackumulerat underskott med ett belopp om cirka 9,4 miljoner kronor, se tabell.

**Tabell Avgiftsområde årlig revision 2016–2021 (tkr)**

	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Avgiftsintäkter	152 105	146 929	153 456	154 691	152 946	153 471
Kostnader	153 867	151 479	150 550	156 988	155 302	149 752
Årets över-/underskott	-1 762	-4 550	2 906	-2 297	-2 356	3 719
Ackumulerat över-/underskott	-9 389	-7 627	-3 077	-5 983	-3 686	-1 330

Det ackumulerade underskottet beror till stor del på verksamhetsmässiga beslut under 2020 och 2021, vilket ännu inte har återspeglats i beräkningen av timtaxorna. För att uppnå full kostnadstäckning över tid behöver timtaxorna höjas. En höjning av timtaxorna kommer att leda till att det ackumulerade underskottet successivt minskar. Höjda avgifter innebär samtidigt ytterligare en pålaga för revisionsobjekten som, i linje med vad ESV påpekade i sin rapport, riskerar att bli betungande inte minst för de mindre myndigheterna.

Sammantaget innebär detta att det finns skäl att ändra systemet för finansiering av den årliga revisionen på så sätt att all revision som Riksrevisionen utför med stöd av lagen om revision av statlig verksamhet m.m. eller annan lagstiftning som innebär att Riksrevisionen ska genomföra revision, finansieras genom anslag och att myndigheten därför inte längre ska ta ut avgifter för denna verksamhet. Däremot bör sådan revision som Riksrevisionen får utföra enligt associationsrättslig reglering (jfr 13 kap. 7 § regeringsformen samt 1 och 14 §§ lagen om revision av statlig verksamhet m.m.) alltjämt finansieras genom avgifter. Härigenom minskar risken med effekterna av att det inte är förenat med några kostnader för granskningsobjektet att revideras av Riksrevisionen i sådan verksamhet där Riksrevisionens revision utförs parallellt med revision utförd av privata aktörer (auktoriserade eller godkända revisorer eller registrerade revisionsbolag).

Riksrevisionens förslag är därför att lagen om revision av statlig verksamhet m.m. ändras på så sätt att myndigheten inte längre ska ta ut avgifter för den revision som utförs med stöd av den lagen eller för annan revision som Riksrevisionen enligt lag ska utföra.