

2024-02-06

Justitiedepartementet
Finansdepartementet

Nya förutsättningar för redovisningskonsulter i syfte att begränsa möjliggörande av ekonomisk brottslighet

Svenska Bankföreningen hemställer om att regeringen reglerar redovisningskonsulternas verksamhet i syfte att förstärka tillförlitlighet, kvalitet och status inom redovisningen. Med detta följer minskad risk för att redovisningskonsulter agerar som möjliggörare av ekonomisk brottslighet. Förslagen enligt denna hemställan är sammanfattningsvis följande.

1. Redovisningskonsulter ska vara föremål för obligatorisk auktorisering.
2. Redovisningskonsult ska bli en skyddad yrkestitel och ett centralt register ska föras.
3. Redovisningskonsulter ska vara föremål för tillsyn.
4. Redovisningskonsulter ska vara anmälningsskyldiga för ekonomisk brottslighet.

Bakgrund

Det har under senare år blivit allt vanligare att företag används helt eller delvis i brottsliga syften inom ramen för den organiserade ekonomiska brottsligheten. Ofta talas om företaget som ett lukrativt brottsverktyg. Nya företag registreras eller befintliga företag förvärvas. Ofta placeras en målvakt i företagets styrelse. Målvakten saknar i många fall helt kännedom om verksamheten. Istället styrs företaget av andra personer som inte vill figurera offentligt och därmed riskera att hållas ansvariga för de ekonomiska brott som begås med hjälp av företaget.¹

För att ett företag ska kunna drivas i brottsligt syfte krävs att en rad olika initiala åtgärder vidtas. Exempelvis behöver företagets företrädare registreras hos

¹ Svenska Bankföreningens Framställning om målvaktsregister (Dnr 2023/09/005).

Bolagsverket. Vidare är det i allmänhet en förutsättning att företagskonto öppnas i en svensk bank.²

För att företagets brottsliga verksamhet dels ska verka legitim utåt, dels kunna bedrivas under en längre tidsperiod så vinnlägger sig de ekonomiska brottslingarna ofta om att efterkomma bokföringslagens krav på löpande bokföring.³

Till exempel är det inte ovanligt att osanna fakturor bokförs i syfte att förklara kontanta betalningar eller kontotransaktioner, att utbetalningar från företagskontot bokförs som något annat än vad dessa i själva verket utgjort eller att felaktiga bokföringsmässiga dispositioner sker i syfte att undvika skatt eller skapa en förskönande bild av tillgångar och skulder.

För att dessa bokföringsåtgärder ska kunna genomföras krävs i allmänhet att en redovisningskonsult anlitas. Ofta anlitas redovisningskonsulten för att ombesörja hela redovisningen, från löpande bokföring och redovisning av skatter till rapportering och sammanställning av bokslut och årsredovisning. Dessa är områden som den organiserade ekonomiska brottsligheten i allmänhet saknar egna kunskaper om. Vidare kan det vara en avsikt inom brottsupplägget att försöka legitimera den brottsliga verksamheten i företaget med hjälp av "externa experter".

I många fall är det inte målvakten utan företagets verkliga företrädare, de ekonomiska brottslingarna, som kontaktar och anlitar redovisningskonsulten samt förser denne med felaktig eller falsk information. Och i ännu fler fall är det de ekonomiska brottslingarna som har den löpande kontakten med redovisningskonsulten, överlämnar fakturor, svarar på frågor om verksamheten, anger omfattningen av skatter och avgifter som ska deklarerars, m.m. Anledningen till detta är naturligtvis att målvakten inte är involverad i företagets verksamhet och att bokföring ska ske löpande.

Redovisningskonsultens tjänster är således betydelsefulla för genomförandet av ekonomisk brottslighet med hjälp av företag.

Inom det brottsförebyggande området talar man ofta om förekomsten av så kallade *möjliggörare* av ekonomisk brottslighet. En möjliggörare kan vara nödvändig för genomförandet av brottet utan att själv göra sig skyldig till det. En möjliggörare kan även på ett mer uttalat vis delta i brottet som exempelvis *medhjälpare* enligt lagens mening.⁴

² Svenska Bankföreningens Framställning om förstärkta kontrollåtgärder hos Bolagsverket för att hindra ekonomiska brottslingar från tillgång till företagskonton (Dnr 2023/11/023).

³ 4 kap 1 § bokföringslagen (1999:1078).

⁴ 23 kap 4 § brottsbalken (1962:700).

I och med sin roll att biträda med redovisningen i samband med en brottslig verksamhet är redovisningskonsulten den i praktiken kanske mest betydelsefulla möjliggöraren. I vart fall är redovisningskonsulten ofta den utomstående person som har mest insyn i omständigheter hänförliga till den brottsliga verksamheten och vilka personer som ligger bakom denna.

Den brottsliga verksamheten med hjälp av ett företag kan naturligtvis ske utan att den anlitate redovisningskonsulten inser eller ens anar detta. De ekonomiska brottslingarna har i allmänhet incitament att inte blotta sin verksamhet för utomstående.

Redovisningens betydelse är i praktiken mycket stor. Det är redovisningen som ska förse utomstående intressenter med den information om företaget som behövs för att dessa ska kunna göra väl avvägda bedömningar om exempelvis affärs- och kreditrisker. För bankernas och övriga näringslivets del är det ur en borgenärssynpunkt av yttersta vikt att den löpande bokföringen ger en rättvisande bild av företagets ekonomiska ställning. I förlängningen handlar det om att exempelvis kunna undvika kreditförluster som drabbar hela gäldenärskollektivet eller underlätta för nya verksamheter att få finansiering. För det fall bokförda affärshändelser inte motsvarar verkliga förhållanden föreligger dessutom risk för bland annat svårupptäckt penningtvätt. Utan en tillförlitlig redovisning är riskerna för såväl banker som övriga intressenter mycket omfattande.

Vidare ska skattedeklarationerna, som beräknas utifrån den löpande redovisningen, ligga till grund för beskattningen. Mot denna bakgrund är även det allmänna intresse av en korrekt redovisning grundläggande. Även i detta hänseende är det grundläggande att redovisningskonsulten besitter tillräckliga sakkunskaper för att kunna uppmärksamma om ett företag redovisar orimligt lite skatt eller avgifter (exempelvis moms eller arbetsgivaravgifter) i förhållande till verksamhetens omfattning och omsättning.

Både det privata och offentliga har således ett starkt intresse av en lagenlig och tillförlitlig redovisning även i de företag som inte omfattas av revisionsplikt.⁵

Att bedriva verksamhet som redovisningskonsult

Till att börja med är det grundläggande för förståelsen av denna framställning att göra åtskillnad mellan redovisningskonsulter och revisorer.

⁵ Det torde inte vara ovanligt att ett kriminellt nätverk driver ett flertal små bolag (i allmänhet små aktiebolag, vilka inte omfattas av revisionsplikt) som sammantagna genererar ett omfattande brottsutbyte och att dispositioner av tillgångar och skulder sker mellan dessa bolag.

En revisor är en godkänd eller auktoriserad person som granskar och upprättar en skriftlig berättelse över bokföringen och det arbete som utförts av den verkställande direktören och bolagets styrelse under året som gått. På en auktoriserad revisor ställs höga krav på kompetens och integritet. Auktoriserad revisor är en skyddad yrkestitel.⁶

Värt att påtala i detta sammanhang är dels att revisorn i de flesta fall granskar verksamheten *först i efterhand* och därmed i allmänhet torde ha begränsade möjligheter att upptäcka pågående ekonomisk brottslighet, dels att det för en stor andel företag överhuvudtaget saknas revisionsplikt, det vill säga de små aktiebolagen⁷ och de enskilda firmorna.⁸ Revisorn kommer ofta in flera månader efter att räkenskapsåret gått ut.

En redovisningskonsult tillhandahåller löpande redovisningstjänster utifrån vad denne avtalat med ett företag. Det kan röra sig om en "paketlösning" i enlighet med vad som anförts ovan, eller begränsade tjänster inom särskilda områden.

Om det från samhällets sida ställs mycket höga krav på revisorer förhåller det sig fundamentalt annorlunda för redovisningskonsulter.

För att bedriva verksamhet som redovisningskonsult ställs överhuvudtaget inga formella krav enligt lag eller på annat vis. Detta innebär att vem som helst kan bedriva sådan verksamhet, även utan de mest grundläggande kunskaperna inom företagsekonomi, bokföring, juridik och skatt. Redovisningskonsult är inte heller en skyddad yrkestitel.

De båda branschorganisationerna Srf konsulterna och Far bedriver sedan länge en frivillig auktorisation i syfte att kvalitetsstämpla redovisningskonsulter. Auktorisationen innebär att den sökande måste uppfylla fastställda krav på utbildning och yrkeserfarenhet, avlägga en examen samt därefter stå under respektive branschorganisationens tillsyn. Arbetet sker enligt fastställda branschstandarder för att kvalitetssäkra genomförandet.

En sådan auktoriserad redovisningskonsult är vidare skyldig att löpande utvärdera och ompröva sitt uppdrag mot kundernas agerande i relation till tillämpliga lagar och regler. Det finns även en möjlighet för dessa redovisningskonsulter att lämna en rapport om sitt arbete som bekräftar att lagar och regler är uppfyllda i uppdraget.

⁶ I denna framställning avses med revisor en godkänd eller auktoriserad sådan.

⁷ Ett privat aktiebolag måste ha revisor om det når upp till minst två av följande gränsvärden för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren, fler än 3 anställda (i medeltal) mer än 1,5 miljoner kronor i balansomsättning, mer än 3 miljoner kronor i nettoomsättning.

⁸ Enskild näringsverksamhet är den vanligaste företagsformen i Sverige, vilken dock generellt sett är olämplig att använda som brottsverktyg för ekonomisk brottslighet.

Avsaknaden av en sådan rapport kan utgöra en tydlig signal om problem i uppdraget.

Samtliga initiativ till auktorisation av redovisningskonsulter är på frivillig basis.

Idag är totalt cirka 5 000 redovisningskonsulter auktoriserade baserat på ett sådant medlemskap. Det bör ställas i relation till att cirka 30 000 redovisningskonsulter verkar på den svenska marknaden.

Problembild

Även om en stor andel av redovisningskonsulterna har, eller på sikt förvärvat tillräckligt goda kunskaper för att kunna utföra sitt uppdrag på ett godtagbart sätt så föreligger i praktiken ett omfattande problem med att många konsulter saknar sådana kunskaper. Det är en naturlig följd av avsaknaden av en kravbild från samhällets sida och kan knappast läggas redovisningskonsulterna till last.

Vidare finns en risk för att en viss andel av redovisningskonsulterna inte är seriösa i den omfattning som kan krävas, alternativt sitter i en beroendeställning i förhållande till den organiserade ekonomiska brottsligheten. När en redovisningskonsult väl har åtagit sig att utföra ett uppdrag som visat sig ha kriminell bakgrund kan det i praktiken vara svårt för denne att komma ur uppdraget. Kriminella organisationer har ofta inga dubier i fråga om att utöva otillbörliga påtryckningar mot personer som anses behövliga för genomförandet av brott.

Det är i praktiken inte ovanligt att redovisningskonsulten i sin tur delegerar det faktiska bokföringsarbetet till en anställd så kallad redovisningsassistent⁹, som ofta har begränsade kunskaper och möjligheter att göra egna bedömningar och ifrågasätta direktiv från såväl kunden som arbetsgivaren.

Sammantaget kan detta bidra till att redovisningskonsultbranschens status och förtroende generellt sett inte är så högt som man rimligen skulle kunna förvänta sig, sett i ljuset av den viktiga funktion som branschen ska fylla. Och i vart fall bidrar detta till att seriösa aktörer som har fullgod kompetens och iakttar god yrkessed, till följd av förekomsten av mer eller mindre oseriösa och okunniga aktörer, drabbas av ett nedsatt renommé.

⁹ En ordning där en auktoriserad redovisningskonsult har möjlighet att delegera vissa arbetsuppgifter måste naturligtvis godtas även framgent. I likhet med vad som är fallet för revisorerna kan man tänka sig att en auktoriserad redovisningskonsult formellt ska utses som ansvarig för varje kunds redovisningstjänster. Den ansvarige auktoriserade redovisningskonsulten kan då delegera arbete, men inte frånsäga sig det ansvar och de skyldigheter som följer av förslaget enligt denna framställning.

Vidare är det rimligt att dra slutsatsen att en tillräckligt hög utbildningsnivå och kompetens hos redovisningskonsulter skapar förutsättningar för trygghet i yrkesrollen och integritet för att kunna följa god yrkessed och ta avstånd från möjliggörande av brottslig verksamhet eller en alltför "kreativ" bokföring, som kan hamna utanför lagens ramar.

Åtgärder

1. Redovisningskonsulter ska vara föremål för obligatorisk auktorisering

Att redovisningskonsulter har tillräckliga kunskaper inom i huvudsak allmän företagsekonomi, redovisning, skatt och juridik är av naturliga skäl grundläggande för dennes möjligheter att upptäcka och därmed ta avstånd från deltagande i, eller möjliggörande av ekonomisk brottslighet.

Vidare skulle kvaliteten och tillförlitligheten i det arbete som redovisningskonsulterna utför öka väsentligt om det fanns en formaliserad lägstanivå för relevanta kunskaper i kombination med ett yrkesetiskt åtagande. Detta skulle vara till gagn inte bara för brottsbekämpande myndigheter, banker och andra intressenter, utan även för redovisningsbranschen som helhet. Revisorernas arbete skulle underlättas om bokföring, skatteredovisning, m.m. höll en överlag högre kvalitet.

Att redovisningskonsulternas status och renommé förstärks gynnar naturligtvis först och främst dem själva, även ur en affärsmässig synvinkel.

Dagens situation där det inte ställs några som helst krav från samhällets sida i fråga om kunskapsnivå och yrkesetik vid bedrivande av verksamhet som redovisningskonsult kan knappast anses tillfredsställande. Situationen rimmar illa med samhällets strävan att skapa förutsättningar för att på bred front och med adekvata metoder förhindra organiserad ekonomisk brottslighet från att genomföra samhällshotande brottslighet, såsom bedrägerier mot välfärdssystemet.

I syfte att skapa en förstärkt situation för såväl redovisningskonsultbranschen som intressenterna av en redovisning med kvalitet som står för goda seder, föreslår Svenska Bankföreningen att en obligatorisk auktorisering införs. Auktoriseringen ska borgen för en viss kunskapsnivå och innebära ett generellt åtagande att följa yrkesetik.

Man kan överväga om branschorganisationernas auktoriseringsförfarande för redovisningskonsulter¹⁰ ska stå modell för denna auktorisering. Det är emellertid av vikt att kraven för auktorisering inte blir alltför skarpa, utan att en stor andel av de personer som idag bedriver verksamhet som redovisningskonsulter har möjlighet att

¹⁰ Branschorganisationernas auktoriseringsförfarande för redovisningskonsulter skiljer sig åt sinsemellan.

auktoriseras.¹¹ Samtidigt ska regleringen få till följd att oseriösa aktörer tvingas lämna branschen utan möjligheter att alltför enkelt återetablera sig.

I detta sammanhang kan noteras att Norge har valt en modell med statlig auktorisation av redovisningskonsulter och därvid givit uppdrag åt branschorganisationen för yrkesrollen (Regnskap Norge) att utföra den löpande kvalitetskontrollen och tillsynen.

Avsikten är inte att skapa en situation som påminner om ett återinförande av revisionsplikt för alla bolag¹² eller att formellt jämställa revisorer och redovisningskonsulter, vilka är två skilda yrkesgrupper. Det måste istället finnas en fortsatt flexibilitet och rimlig kostnadsbild för de företag som anlitar redovisningskonsulter.

Följaktligen ska kravbilderna avseende redovisningskonsulter vara annorlunda än vad som gäller för revisorer. Samtidigt måste kravbilderna vara tillräckligt preciserad för att skapa förutsägbarhet och förutsättningar för en adekvat tillsyn (se nedan under p 2).

Av intresse att notera är att marknaden för redovisningstjänster idag, vid en översiktlig anblick, torde vara i hög grad konkurrensutsatt. Svenska Bankföreningen ser inget som talar för att denna situation skulle förändras om kraven på redovisningskonsulter skärps. Även om kostnaderna för redovisning kan förväntas öka något skulle de troligen inte hamna i paritet med vad som skulle bli fallet vid ett återinfört revisionskrav. Troligen kan man utifrån dagens situation argumentera för att priserna för redovisningstjänster redan är pressade och att ökade kompetenskrav skulle bidra till en rimligare prissättning utan inslag av osund konkurrens från mer eller mindre oseriösa aktörer.

Svenska Bankföreningens förslag i denna del är att betrakta som en rimlig och i praktiken genomförbar kompromiss där en avvägning mellan för- och nackdelar med en ökad kravbild blir bestämmande.

Värt att påtala i detta sammanhang är att möjligheten att i egenskap av företagare själv kunna sköta sin redovisning inte bör påverkas av förslaget, som alltså ska gälla enbart för personer som affärsmässigt tillhandahåller redovisningstjänster till annan, det vill säga redovisningskonsulter.¹³

¹¹ De redovisningskonsulter som redan auktoriserats i enlighet med branschorganisationernas auktoriseringsförfarande kan lämpligen anses som behöriga utan vidare åtgärder, även om en delvis ändrad kravbild skulle bli aktuell för nya auktorisationer.

¹² En fråga som behandlas i betänkandet Bolag och brott (SOU 2023:34) gäller ett återinförande av revisionsplikten för små aktiebolag, men där utredningen inte haft till uppdrag att lämna förslag.

¹³ Med denna utgångspunkt kan uppstå risk för kringgående av regleringen genom att någon mot svart betalning agerar som "bulvan" och tillhandahåller redovisningstjänster. Den person

Svenska Bankföreningen anser sammanfattningsvis att de företag som tar extern hjälp med redovisningen måste anlita en auktoriserad redovisningskonsult. Detta skapar kvalitet och etik inom redovisningen samt därmed goda förutsättningar för en effektiv bekämpning av ekonomisk brottslighet, och överhuvudtaget ett hållbart näringsliv.

2. Redovisningskonsult ska bli en skyddad yrkestitel och ett centralt register ska föras

Med vissa grundläggande kompetenskrav för att få verka som redovisningskonsult ska som framgått följa en auktorisering. Detta auktoriseringskrav ska vara föreskrivet enligt lag. Redovisningskonsult blir därmed ett reglerat yrke.¹⁴

Hos den instans som får till uppgift att auktorisera redovisningskonsulter ska det föras ett samlat register över redovisningskonsulter mot vilket banker och andra intressenter enkelt kan stämma av att kraven efterlevs i det enskilda fallet. För det fall auktoriseringen sker hos privat aktör ska denne rapportera till ett centralt register. Registret kan lämpligen föras av Revisorsinspektionen eller av Bolagsverket, som därmed tillser att det framgår av registreringsbeviset vem som är utsedd som redovisningskonsult för det aktuella företaget.¹⁵ Det kan anmärkas att tillgången till uppgift om auktoriserad redovisningskonsult kommer att förbättra även beslutsunderlaget för kreditbedömning.

Utländska personer som flyttar till Sverige kommer att hos den behöriga myndigheten kunna ansöka om erkännande av sina yrkeskvalifikationer och auktorisering, även om en tilläggsutbildning som avser till exempel specifikt svenska redovisningsregler och penningtvätt kan erfordras.

Med den skyddade yrkestiteln följer, i enlighet med ovan resonemang, såväl förbättrad förutsägbarhet avseende kvalitet i redovisningen i förhållande till allmänhet och intressenter, som förhöjd status inom yrkeskåren.

3. Redovisningskonsulter ska vara föremål för tillsyn

I enlighet med vad som nyss anförts ska redovisningskonsulterna vara registrerade hos Revisorsinspektionen alternativt Bolagsverket. Därmed finns försättningar för en adekvat tillsyn. Tillsynen kan inledas efter exempelvis en anmälan till

som under sådana förutsättningar möjliggör ekonomisk brottslighet torde dock själv ha i vart fall ett medverkansansvar och kan därmed i normalfallet inte undkomma ansvar för brott.

¹⁴ Andra legala benämningar av yrkestiteln än "redovisningskonsult" är förstås tänkbara. Exempelvis är en förekommande närliggande yrkestitel "redovisningsekonom" (förefaller idag användas för bolagsintern redovisning).

¹⁵ Eftersom redovisningskonsulter bedriver verksamhet som omfattas av penningtvättsregelverket ska de redan i dagsläget förekomma i registret mot penningtvätt som förs av Bolagsverket.

Revisorsinspektionen eller att inspektionen på annat vis fått kännedom om förmodade missförhållanden.¹⁶

Även om kravbilden på redovisningskonsulter av naturliga skäl är annorlunda än för revisorer kan såväl Revisorsinspektionens nuvarande tillsyn som branschorganisationernas tillsynsmodeller lämpligen tjäna som förebild.¹⁷ Tillsynen kan lämpligen även innefatta efterlevnaden av penningtvättsregelverket.¹⁸

Utan en adekvat tillsyn saknas förutsättningar för en effektiv reglering av redovisningskonsulterna.

Det är även rimligt att tänka sig att redovisningskonsulternas möjligheter att ta avstånd ifrån oseriösa kunder och otillbörliga påtryckningar skulle öka om konsulterna kan hänvisa till att de omfattas av ett regelverk och kan bli föremål för tillsyn från myndighet.

4. Redovisningskonsulter ska vara anmälningsskyldiga för ekonomisk brottslighet

En ökad kravbild på redovisningskonsulter måste överhuvudtaget anses bidra till starkt ökade möjligheter att ekonomisk brottslighet upptäcks. Redovisningskonsulten sitter ofta i en position där denne har tillgång till bankkonto, skriftliga underlag, muntliga uppgifter från företrädare, m.m. Såsom anförs inledningsvis är redovisningskonsulten sannolikt den utomstående person som har störst insikt i den brottsliga verksamheten inom ett företag och vem som i själva verket ligger bakom densamma, även om konsulten inte alltid fullt ut inser vad som pågår.

Det framstår som naturligt att redovisningskonsulten inte håller sina iakttagelser av misstänkta oegentligheter för sig själv, utan istället på samma sätt och grunder som gäller för revisorer formellt åläggs att framföra väsentliga avsteg från tillämpliga lagar och regler till berörda myndigheter.¹⁹

¹⁶ Den auktorisation som idag bedrivs av Srf konsulterna och Far utför löpande tillsyn även utan anmälan i syfte att kontrollera medlemmarnas yrkesutövning. Detta motsvarar förfarandet i Norge där man baserat på en statlig auktorisation har uppdragit åt branschorganisationen att genomföra stadgad kvalitetskontroll och tillsyn.

¹⁷ Revisorsinspektionens övergripande tillsyn styrs av revisorslagen (2001:883).

¹⁸ Detta tillsynsansvar åligger i dagsläget Länsstyrelsen. Revisorsinspektionen, som måste anses ha bättre kunskaper inom redovisningsområdet inkluderande dess risker, har motsvarande ansvar när det gäller revisorerna.

¹⁹ Det kan i praktiken vara fråga om en mängd olikartade oegentligheter såsom förekomst av målvakter, omotiverad kontanthantering/uttag, orimlig differens mellan ingående/utgående bokförda värden, systematiska kvittningar i syfte att undvika skatteeffekter, svarta löneutbetalningar från företagskonto som inte motsvaras av lönespecifikationer/redovisning av skatt/avgift, förfalskade underlag, oväntade stora fakturor, avvikande aktieägartillskott, m.m. – alla de omständigheter som kan känneteckna ekonomisk brottslighet.

Värt att notera är att redovisningskonsulterna redan idag omfattas av en skyldighet att rapportera misstänkt *penningtvätt* till Finanspolisen²⁰, men alltså ingen annan ekonomisk brottslighet.

Av intresse i denna del är även att redovisningskonsulter i dagsläget i relativt sett liten omfattning faktiskt rapporterar penningtvätt²¹, trots att det finns goda grunder att misstänka att förutsättningar för sådan rapportering skulle föreligga i betydligt fler fall. Såsom ovan anförts har redovisningskonsulten nämligen en unik inblick i ett företags verksamhet inkluderande dess företrädarskap. Det får anses troligt att rapporteringen kommer öka för det fall kunskapsnivån höjs, kravbilden skärps och tillsyn kan genomföras.

SVENSKA BANKFÖRENINGEN

Hans Lindberg

Erik Wendeby

²⁰ 1 kap 2 § 19 p lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

²¹ Finanspolisens årsrapport 2022 av vilken framgår att antalet rapporter varit 16 stycken under 2018, 19 stycken under 2019, 6 stycken under 2020, 9 stycken under 2021 och 33 stycken under 2022. Statistik för 2023 har ännu inte publicerats när denna framställning görs.