

FINANSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 3/2005 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om revisorer inom den offent- liga förvaltningen och ekonomin

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 22 februari 2005 en proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om revisorer inom den offentliga förvaltningen och ekonomin (RP 10/2005 rd) till finansutskottet för beredning.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i finansutskottets förvaltnings- och granskningsdelegation.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Petri Syrjänen, finansministeriet
- inspektionsråd Nora Grönholm, statsrevisörernas kansli
- revisionschef Erkki Pitkänen, Statens revisionsverk

- lagstiftningsråd Jyrki Jauhiainen, justitieministeriet
- regeringsråd Marja-Leena Rinkineva, handels- och industriministeriet
- ordförande Kirsti Vallinheimo, OFR-nämnden
- avdelningschef Pasi Horsmanheimo, Centralhandelskammaren
- direktör för den svenska verksamheten Christel von Martens, Finlands Kommunförbund
- ordförande Ossi A. Saarinen, GRM-revisorer r.f.
- ordförande Klaus Krokfors, Revisorer inom den offentliga förvaltningen och ekonomin
- ordförande Hannu Koskinen, CGR-föreningen rf
- ordförande Martti Kiviranta, Valtionhallinnon tarkastajat ry.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om revisorer inom den offentliga förvaltningen och ekonomin (467/1999) ändras. Lagen trädde i kraft den 1 juli 1999. Den nya lagen ska beakta ändringar som gjorts i annan lagstiftning och annat som behöver ändras. Lagen får en bestämmelse om att en revisor inom den offentliga förvaltningen och ekonomin utför sitt uppdrag under tjänsteans-

svar. Dessutom föreslås preciseringar i fråga om de studier som krävs för examen för revisorer inom den offentliga förvaltningen och ekonomin. I lagen tas in bestämmelser om tillsynen över kvalitetssäkringen. Till lagen fogas likaså bestämmelser som preciserar den rättsliga ställningen för de experter och medhjälpare som an-

litas av revisionsnämnden för den offentliga förvaltningen och ekonomin.

Lagen avses träda i kraft den 1 augusti 2005.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Med hänvisning till propositionen och annan utredning finner utskottet lagförslaget behövligt samt tillstyrker förslaget.

Finansutskottet påpekar att en översyn av OFR-lagen är nödvändig eftersom lagstiftningen och den miljö där revisorerna arbetar har förändrats. Bestämmelserna bör i första hand ses över med hänsyn till särdragen inom offentlig sektor. OFR-revisionen måste effektivt betjäna dels den demokratiska kontrollen inom förvaltningen, dels behoven bland aktörerna inom offentlig förvaltning. Dessutom finns det fortfarande ett visst behov av OFR-examen och kompetenshöjande utbildning för revisorer. Detta är viktigt för en tillförlitlig och rättvisande bild av ekonomin och den ekonomiska förvaltningen i offentliga samfund. De kommunala koncernerna kommer sannolikt att bli större, och det i sin tur ställer större krav på OFR-examen och utvecklingen av den.

Som det framgår av propositionen har OFR-revisorerna ett brett spektrum av arbetsgivare och de kan arbeta med både extern och intern revision. I betänkandet (StaUB 65/1998 rd) om propositionen med förslag till lag om revisorer inom den offentliga förvaltningen och ekonomin framhöll finansutskottet, dåvarande statsutskottet, att OFR-systemet har kommit för att stanna inom revisionen av offentlig förvaltning och kräver reglering på lagnivå för att kunna utvecklas.

Vidare framhöll utskottet i betänkandet att vi efter OFR-lagen kommer att ha tre olika typer av examina för auktoriserade revisorer (CGR, GMR och OFR). Finansutskottet ansåg att en samordnad revisionsexamen med möjlighet till specialisering fortfarande bör vara det långsiktiga målet. Också omständigheterna kring den aktuella propositionen talar för ett sådant mål.

Våren 2004 lämnade EU-kommissionen ett förslag till en översyn av det åttonde bolagsrättsliga direktivet (revision av räkenskaper). Handläggningen av direktivet är ännu inte avslutad. Därför är det inte klart vilka konsekvenser direktivet i sin helhet kommer att få för vår lagstiftning.

Samtidigt har handels- och industriministeriet hållit på med en reform av revisionslagstiftningen. En arbetsgrupp tillsatt av ministeriet lämnade sitt betänkande hösten 2003. Gruppen föreslog en rad ändringar i revisionslagen, särskilt i anknytning till kommissionens rekommendationer beträffande oberoende och kvalitetssäkring. Den fortsatta beredningen av revisionslagen har dragit ut på tiden, bl.a. på grund av handläggningen av det bolagsrättsliga direktivet.

Det är viktigt att det vägs in vilka konsekvenser de kommande ändringarna av det åttonde bolagsrättsliga direktivet och revisionslagen kommer att få för OFR-systemet och de anknyttande bestämmelserna. Över lag understryker utskottet vikten av större samarbete mellan finansministeriet och handels- och industriministeriet när det gäller revisionslagstiftningen. Samarbete är nödvändigt för att säkerställa samordnade regler.

Detaljmotivering

4 §. *Revisors och revisionssammanslutnings oberoende ställning och tjänsteansvar.* Enligt propositionen förtydligar bestämmelserna om tjänsteansvar kraven på revisorers ansvar och oberoende när det gäller både kunderna och revisorerna.

I 1 § föreskrivs att bl.a. 4 § i denna lag inte tillämpas på revisorer när de är verksamma i någon annan uppgift än ett lagstadgat revisionsuppdrag inom den offentliga förvaltningen och

ekonomin. Paragrafen tillämpas inte heller om något annat bestäms i någon annan lag. Tjänsteansvaret fullföljs således i straffrättsligt och skadeståndsrättsligt hänseende bara när en OFR-revisor är verksam i ett lagstadgat revisionsuppdrag inom den offentliga förvaltningen och ekonomin, till exempel som kommunal revisor.

Enligt uppgifter till utskottet har tanken bakom propositionen varit att förtydliga bestämmelserna om OFR-revisorernas ansvar och oberoende, särskilt när det inte finns explicita bestämmelser i den lag som gäller den aktuella organisationen. Utskottet påpekar att största delen av de OFR-revisorerna som arbetar för privata revisionsammanslutningar fortfarande skulle arbeta under tjänsteansvar, även om 4 § inte ändrades.

I motiven till paragrafen hänvisas bl.a. till 72 § i kommunlagen och 27 § i lagen om stödande av företagsverksamhet, och sägs att där ingår likadana bestämmelser om tjänsteansvar som i 4 § 2 mom. Men till exempel för revisorer i en kommunal koncern är ansvarskriterierna inte desamma som för de olika delarna inom koncernen. Framöver är det viktigt att arbeta för samordnade ansvarskriterier för revisorer, påpekar utskottet. Målet bör vara att revisorer som granskar en och samma sammanslutning har likvärdiga uppdrag och att skadeståndsbestämmelserna är identiska för dem.

Enligt uppgifter till utskottet ger tjänsteansvar inte upphov till skadeståndsskyldighet vid lindrig oaktsamhet. Enligt 24 § medför också lindrig oaktsamhet en skadeståndsskyldighet. I syfte att klarlägga skadeståndsskyldigheten föreslår utskottet att 4 § 2 mom. kompletteras så att det framgår att 24 § i denna lag tillämpas på skadeståndsskyldighet.

9 a §. Revisionsberättelse. Paragrafen föreskriver att en revisor ska avge en revisionsberättelse för varje räkenskapsperiod. Som det sägs i propositionen var ett annat alternativ att ta in en minimibestämmelse om revisionsberättelse. I detta fall har man stannat för att lagförslaget inte ska innefatta någon subsidiär bestämmelse om innehållet i en revisionsberättelse utan frågan ska

regleras i en särslag. En sådan linje är enligt utskottet i och för sig motiverad. Men utskottet påpekar att inte alla särlagar i dagsläget har bestämmelser om revisionsberättelser, vilket innebär att också andra lagar måste ses över.

I 2 mom. föreskrivs att revisorn ska göra en anteckning i bokslutet om att revisionen har slutförts. Enligt uppgifter till utskottet är linjen i den pågående reformen av revisionslagen den rakt motsatta, bestämmelsen om anteckning i bokslutet föreslås alltså bli slopad. Utskottet föreslår ändå ingen ändring i propositionen.

15 §. Tillsyn och kvalitetssäkring. OFR-nämnden utövar tillsyn över OFR-revisorerna. Nämndens beslut kan överklagas i enlighet med förvaltningsprocesslagen till Helsingfors förvaltningsdomstol. Tillsynen över CGR- och GMR-revisorerna utövas av andra myndigheter och tillsynen samordnas inte ens i det högsta organet för tillsyn över revisionsverksamhet, Statens revisionsnämnd. Följaktligen är det fullt möjligt att besvär på grund av en revisors verksamhet kan leda till olika resultat. I princip finns det en mekanism för sådana situationer. Helsingfors förvaltningsdomstol kan vid behandlingen av besvären begära yttrande från Statens revisionsnämnd, vilket utskottet påpekade i sitt betänkande om OFR-lagen.

En nyhet i propositionen är att lagen har bestämmelser om kvalitetssäkring. OFR-nämnden föreslås utöva tillsyn över kvalitetssäkringen bland revisorer och vid revisionsammanslutningar. Nämnden får också rätt att anlita utomstående experter för sina tillsyns- och kvalitets-säkringsuppgifter.

Egenkontroll bland revisorerna är i de flesta fall det bästa sättet att ordna kvalitetssäkring, påpekar utskottet. OFR-föreningen och dess kvalitetsnämnd har enligt vad utskottet har erfarenhet med hjälp av projektpengar från finansministeriet skapat en mekanism för kvalitetssäkring av OFR-revisorerna. Adekvata resurser är självfallet en förutsättning för fortlöpande kvalitets-säkring.

OFR-nämnden är skyldig att utöva tillsyn över kvalitetssäkringen oavsett hur systemet är

organiserat, vilket också påpekas i motiven till propositionen. Det har befunnits vara lämpligast att ordna kvalitetssäkringen så att OFR-nämnden får anlita utomstående experter.

I ett yttrande till utskottet lyfter OFR-nämnden också fram möjligheten att nämnden själv skulle stå för den lagstadgade kontrollen av kvalitetssäkringen i fråga om bokslut som gjorts av OFR-revisorer. Utskottet föreslår en komplettering av 2 mom. med innebörden att det genom förordning av statsrådet kan föreskrivas att nämnden helt eller delvis utför kvalitetssäkring av revisorer och revisionssammanslutningar. Också detta kräver självfallet att OFR-nämnden får adekvata resurser till sitt förfogande.

25 §. *Närmare bestämmelser.* I dagsläget är det inte klart i alla hänseenden hur mekanismerna för kvalitetssäkring ska börja fungera och om det räcker med mycket generella bestämmelser i lag. Utskottet föreslår att paragrafen preciseras med innebörden att det i förekommande fall kan föreskrivas om kvalitetsövervakning och kvalitetssäkring genom förordning av statsrådet.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår finansutskottet

att lagförslaget i övrigt godkänns utan ändringar, men 4, 15 och 25 § med ändringar:

Utskottets ändringsförslag

4 §

Revisors och revisionssammanslutnings oberoende ställning och tjänsteansvar

(1 mom. som i RP)

Revisorn utför sitt uppdrag under tjänsteansvar. *Beträffande skadeståndsskyldigheten gäller 24 § i denna lag.*

15 §

Tillsyn och kvalitetssäkring

(1 mom. som i RP)

Nämnden utövar tillsyn över revisorernas och revisionssammanslutningarnas kvalitetssäkring. *Genom förordning av statsrådet kan dock föreskrivas att nämnden helt eller delvis utför kvalitetssäkring av revisorer och revisionssammanslutningar.*

(3 mom. som i RP)

25 §

Närmare bestämmelser

Närmare bestämmelser om nämndens sammansättning, personal och uppgifter, *kvalitetssäkring* samt om lämnande av de utredningar som skall ges till nämnden utfärdas genom förordning av statsrådet.

Helsingfors den 15 april 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Olavi Ala-Nissilä /cent
vordf. Matti Ahde /sd
medl. Christina Gestrin /sv
Jari Koskinen /saml
Pekka Kuosmanen /saml
Reijo Laitinen /sd (delvis)
Mika Lintilä /cent
Pekka Nousiainen /cent
Pirkko Peltomo /sd
Iivo Polvi /vänst (delvis)
Virpa Puisto /sd

Markku Rossi /cent
Matti Saarinen /sd
Kimmo Sasi /saml
Kari Uotila /vänst
Jukka Vihriälä /cent
ers. Janina Andersson /gröna (delvis)
Esko Kiviranta /cent
Mikko Kuoppa /vänst (delvis)
Olli Nepponen /saml
Tuija Nurmi /saml
Aulis Ranta-Muotio /cent.

Sekreterare i delegationen var

utskottsråd Alpo Rivinoja.