

STATSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 65/1998 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om revisorer inom den offentliga förvaltningen och ekonomin

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 4 november 1998 propositionen med förslag till lag om revisorer inom den offentliga förvaltningen och ekonomin (RP 242/1998 rd) till statsutskottet för beredning.

Behandling i delegation

Ärendet har beretts av statsutskottets förvaltnings- och granskningsdelegation.

Sakkunniga

Förvaltnings- och granskningsdelegationen har hört

- äldre regeringssekreterare Petri Syrjänen, finansministeriet
- regeringsrådet Tomi Kaisanlahti, handels- och industriministeriet
- lagstiftningsrådet Jyrki Jauhiainen, justitieministeriet

- byråchef Maija Kleemola, Dataombudsmanens byrå
- ordförande Juhani Kyläkallio, Statens revisionsnämnd
- ordförande Kirsti Vallinheimo, OFR-nämnden
- regeringsrådet Asko Valkosalo, Statsrevisorerernas kansli, ordförande för OFR-föreningen
- revisionschef Timo-Veli Sälli, Statens revisionsverk
- utvecklingschef Oiva Myllyntaus, Finlands Kommunförbund
- juristen Pasi Horsmanheimo, Centralhandelskammaren
- verksamhetsledare Juha-Veikko Kurki, GRM-Revisorer r.f.
- statsrevisor Erkki Eskola, ordförande för Kuntatarkastajat ry
- professor Arvo Myllymäki.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det i stället för nuvarande reglering på förordningsnivå stiftas en lag om revisorer inom den offentliga förvaltningen och ekonomin. OFR-förordningen utfärdades ursprungligen som en examensförordning för enhetligt konstaterande av yrkesberedskapen hos personer i offentliga samfund som handlade revisionsuppgifter och därmed jämförbara uppgif-

ter. Såsom det konstateras i propositionen finns det grundad anledning, framför allt sedan kommunallagen och 14 § revisionslagen stiftades, att anse att OFR-systemet inte längre enbart är ett examenssystem. Det har ansetts vara befogat att reglera grunderna för OFR-systemet i lag. Revideringen av våra grundlagar ställer ytterligare krav på att systemet skall regleras i lag.

Regeringen föreslår att närmare bestämmelser om tillsynen över revisorerna skall tas in i lagen. Dessutom inkluderas behövliga bestämmelser om skadestånd och straff. Genom lag upphävs förordningen om examen för revisorer inom den

offentliga förvaltningen och ekonomin samt om OFR-samfund.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 juli 1999.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Allmän motivering

Allmänt

Av de orsaker som anges i propositionen och med stöd av erhållen utredning finner utskottet propositionen behövlig och ändamålsenlig. Utskottet tillstyrker lagförslaget i propositionen men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

OFR-revisorerna granskar kommuner och statsförvaltning samt flera enheter inom den indirekta offentliga förvaltningen. OFR-revisorerna och OFR-sammanslutningarna har sedan början av 1997 ensamma svarat för den egentliga revisionen i kommunerna och samkommunerna. Det handlar om revision och inte om en granskning av verksamheten, som inom kommunalförvaltningen sköts av en granskningsnämnd bestående av förtroendevalda.

I OFR-registret fanns den 31 augusti 1998 sammanlagt 148 OFR-revisorer och 13 OFR-sammanslutningar. Statsutskottet påpekar att OFR-systemet trots konkurrerande auktorisationssystem har kommit för att stanna inom den offentliga förvaltningens revision och kräver reglering på lagnivå för att kunna utvecklas. I princip bör de som utövar offentlig makt alltid i sista hand ha befogenheter baserade på en lag som riksdagen stiftat.

Den nuvarande examen för revisorer inom den offentliga förvaltningen och ekonomin samt förordningen om OFR-samfund saknar helt bestämmelser om skadestånd och straff. Dessutom är bestämmelserna om tillsynen över revisorerna bristfälliga. En reglering på lagnivå av revisionsverksamheten i offentliga samfund brådskar också därför att revisionslagen, som syftar till att göra revisionen inom den privata sektorn smidi-

gare, stiftades redan 1994. Den föreslagna lagen kan därför anses vara brådskande.

Om lagförslaget godkänns innebär det att det kommer att finnas tre auktoriserade revisionsexamina (CGR, GMR och OFR). Statsutskottet anser att det långsiktiga målet fortfarande bör vara en enhetlig revisionsexamen med möjlighet till specialisering.

Behovet att reglera revisionens innehåll och rapporteringen

Utskottet framhåller att propositionen gäller tillsynen över och godkännandet av OFR-revisorer och OFR-sammanslutningar. Propositionen gäller revisionen endast såtillvida att vissa viktiga principer har tagits med i den (god revisionssed, OFR-revisorerers allmänna behörighet, oberoende ställning och jäv samt tystnadsplikt). Om revisionens innehåll bestäms i en separat lag för vart och ett offentligt samfund, till exempel i kommunallagen. I den har revisionen separerats från bedömningen av hur effektiv och resultatinriktad verksamheten är.

Propositionen inbegriper inte några detaljerade bestämmelser om verkställigheten av revisionen eller om revisionsrapporten när det gäller granskningen av statsekonomin. Detta beror delvis på att de revisionsorgan som utför extern revision har en självständig ställning och det är därför inte lämpligt att alltför ingående gripa in i deras revisionsmetoder. Både EU:s Revisionsrätt och Statens revisionsverk har sina egna revisionsmetoder, som är bindande för deras anställda. Internationellt sett kännetecknas ett externt revisionsorgans oberoende ställning av att det självständigt kan välja revisionsområdena, revisionsmålen och metoderna och självständigt besluta

om slutsatserna av revisionen och om hur de skall publiceras.

Om rapportering stadgas bland annat i 8 och 18 § lagen om revision av statshushållningen. Information ges respektive verk, inrättning eller affärsföretag, statsrådet, statsrevisorerna och finansministeriet. Enligt erhållen utredning har Statens revisionsverk under de senaste åren i praktiken uppnått en nivå som innebär att verket utför den årliga revisionen av nästan alla statens räkenskapsverk och cirka 30 verksamhetsgranskningar. Även rapporteringen sker på ett etablerat sätt.

Utskottet framhåller att också statens ämbetsverk granskar användningen av statens medel. Tyngdpunkten i revisionen har under de senaste åren i allt högre grad förskjutits i denna riktning.

Utskottet påpekar att det är skäl att återkomma till revisionens innehåll och rapporteringen efter det att de ändringar i den nya grundlagen som gäller organiseringen av revisionen har trätt i kraft.

Ändringssökande

I propositionen föreslås att ändring i OFR-nämndens beslut skall sökas på det nuvarande sättet, dvs. att nämndens beslut får överklagas genom besvär hos länsrätten i Nylands län i enlighet med förvaltningsprocesslagen. Som det framgår av motiveringen är det skäl att koncentrera dessa besvär till en enda länsrätt på grund av att besvären är få. Nämndens beslut kan basera sig på fakta som kan bli föremål för länsrättens utredningar också i samband med andra besvär än de som avses i lagförslaget. Förvaltningsdomstolarna har varit tvungna att meddela avgöranden om till exempel kommunfullmäktiges beslut vid val av revisorer.

Utskottet konstaterar att den mall för ändringssökande man har stannat för i propositionen stämmer överens med riktlinjerna för hur förvaltningslagskipningen skall utvecklas. Att alla besvär om OFR-nämndens beslut styrs till statens revisionsnämnd kan på de ovan nämnda grunderna inte komma i fråga. Till den del det gäller en situation i enlighet med 14 § revisionslagen, dvs. närmast ett aktiebolag, där en kommun har bestämmanderätten, är det i vissa undantags-

fall möjligt att den i revisionslagen avsedda goda revisionsleden i fråga om ett och samma bolag behöver tolkas både av statens revisionsnämnd och länsrätten. För sådana situationer kan länsrätten vid handläggningen av besvären begära utlåtande av statens revisionsnämnd, såsom det konstateras i 22 § i detaljmotiveringen. Statsutskottet anser att det system för ändringssökande som föreslås i propositionen är klart och att det de facto inte leder till särskilda tolkningsproblem.

Oberoende ställning och jäv

De bestämmelser om oberoende ställning och jäv som ingår i 4 och 5 § har samma innehåll som motsvarande bestämmelser i kommunallagen. Såsom i motiveringen framhålls utgör kravet på en oberoende ställning en väsentlig del av vad god bokföringssed innebär inom den offentliga förvaltningen, eftersom en omsorgsfull, yrkeskunnig person arbetar självständigt. I propositionen nämns till exempel att om en OFR-sammanslutning ägs av ett offentligrättsligt samfund eller en förening kan OFR-sammanslutningen inte fungera som vald revisor för detta offentligrättsliga samfund eller denna förening.

I enlighet med erhållen utredning framhåller utskottet att det i 10 och 11 § lagen om förvaltningsförfarande på ett heltäckande sätt stadgas om jäv och dess konsekvenser för förvaltningen. Det kan rimligtvis inte påstås att till exempel bestämmelserna om jäv i 24 § revisionslagen är mer täckande eller striktare än de specifika bestämmelserna i lagen om förvaltningsförfarande. Jävbestämmelser tillämpas på de revisorer som en OFR-sammanslutning förordnat att fungera som ansvariga och därigenom kan det också bli aktuellt att bedöma en OFR-sammanslutnings oberoende ställning.

Den oberoende ställningen bedöms alltid från fall till fall. Om revisorn själv eller någon utomstående instans med skäl misstänker att den oberoende ställningen äventyras, är det naturligt att saken utreds. Om det till exempel ofta uppstår jävsituationer, är det klart att också den oberoende ställningen äventyras och revisorn skall avstå från sitt uppdrag.

Detaljmotivering

2 §. *Revisionsnämnden för den offentliga förvaltningen och ekonomin.* I paragrafens detaljmotivering konstateras att OFR-nämnden verkar i anslutning till finansministeriet. I paragrafen framhålls att nämnden verkar i samband med det ministerium som behandlar revisionen inom den offentliga förvaltningen utan precisering av vilket ministerium det är fråga om. Att placeringen av ett verk, en nämnd e.dyl. inom ett visst ministeriums förvaltningsområde inte får nämnas i lagen utan att ärendet bör avgöras i reglementet för statsrådet stämmer enligt erhållen utredning väl överens med de nuvarande lagberedningsläroren. I enlighet med detta nämns ministeriet inte vid namn i 2 §. Utskottet framhåller att nämnden i praktiken även i fortsättningen kommer att verka i samband med finansministeriet.

9 §. *Examen.* Om lagförslaget godkänns kommer grundexamensnivån för OFR-revisorerna att höjas till högre högskoleexamen. Denna omständighet jämte de studier som regleras genom ministeriebeslut gör att kvalitetsnivån för OFR-yrkesrevisorerna i betydande grad stiger efter en viss övergångsperiod.

Utifrån erhållen utredning påpekar utskottet att antalet extra studieveckor, som krävs genom ministeriebeslut, innebär nya studier endast om respektive sökandes högskoleexamen inte inbegriper de krävda studierna. Propositionens 9 § bör betraktas som en helhet och det är därför skäl att notera att 2 mom. innebär ett nytt undantag beträffande dem som har minst sju års erfarenhet av krävande uppgifter inom den offentliga räkenskapsväsendet, den offentliga finansieringen eller krävande rättsliga uppgifter samt fyra års praktisk erfarenhet av revision. Av sådana personer krävs minst en lägre högskoleexamen men inte de studier som avses i paragrafens 1 mom. 1 punkt. Momentet innefattar fortfarande en 15 års undantagsregel. Enligt den har personer som i minst 15 år har yrkesarbetat i revisionsuppgifter eller därmed jämförbara uppgifter inom den offentliga förvaltningen och ekonomin rätt att delta i examen.

10 §. *Godkännande av revisionssammanslutning.* I 3 punkten i paragrafen krävs att över två tredje-

delar av medlemmarna i styrelsen för en OFR-sammanslutning, som verkar i form av ett aktiebolag, skall vara OFR-revisorerna. Styrelsens medlemmar kan också bestå av personer som även annars är väl förtrogna med revision inom den offentliga förvaltningen och ekonomin. På grund av det ringa antalet OFR-revisorerna har det inte i det här skedet ansetts vara möjligt att kräva att över två tredjedelar av medlemmarna i styrelsen absolut skall ha OFR-auktorisering.

13 §. *Nämndens uppgifter.* Enligt paragrafen har OFR-nämnden till uppgift att handha godkännandet av revisorer samt tillsynen över godkända revisorers verksamhet samt att komma med initiativ och förslag om hur revisionen av den offentliga förvaltningen och ekonomin skall utvecklas. Oklart förblir det dock i viss mån vem eller vilka som tar emot/ordnar examina. Detta kan ha betydelse när det skall avgöras vilka uppgifter OFR-nämnden får registrera om de personer som avlägger examina. Enligt erhållen utredning har avsikten varit att OFR-nämnden fortsättningsvis ordnar examen. Utskottet föreslår att en bestämmelse om detta för tydlighetens skull tas in i 13 §.

14 §. *Registret över revisorer och revisionssammanslutningar.* I registret över OFR-revisorerna införs inte hälsouppgifter eller annan känslig information framhåller utskottet med stöd av erhållen utredning. Inte heller ekonomiska brott eller medellöshet införs i registret utan anges i form av en protokollsanteckning.

17 och 18 §. *Tystnadsplikt.* I lagförslagets 17 och 18 § bestäms om tystnadsplikt och undantag från den. Undantagen, dvs. rätten att lämna information, bör enligt 2 mom. i de nämnda paragraferna begränsas endast till till att gälla nödvändig information. Utskottet föreslår att paragraferna preciseras på denna punkt.

19 §. *Avförande ur registret.* Av den föreslagna regleringen framgår inte klart om uppgifterna om en revisor avförs ur registret också i det fall att OFR-nämnden återkallar sitt godkännande på basis av 20 §. Utifrån erhållen utredning anser utskottet att godkännande är en förutsättning för att bli införd i registret (7, 10 och 14 §). Uppgifter om de personer vars godkännande med stöd av

20 § har återkallats genom ett beslut som vunnit laga kraft skall därför avföras ur registret.

21 §. *Varning och anmärkning.* Utskottet har rättat ett tekniskt fel i 1 mom. i paragrafen.

27 §. *Övergångsbestämmelser.* Med hänvisning till erhållen utredning anser utskottet att övergångsperioden på fem år i paragrafens 3 mom. är för lång. En övergångsperiod på högst fyra år ger en signal åt dem som eventuellt söker sig till examen att i tid avlägga examen under övergångsperioden. En lång övergångsperiod aktive-

rar inte till att snabbt söka sig till examen, även om bristen på OFR-revisorer nu är som störst. På dessa grunder föreslår utskottet att övergångsperioden förkortas så att den slutar den 31 december 2003.

Förslag till beslut

På grundval av det ovanstående föreslår statsutskottet vördsamt

att lagförslaget godkänns med följande ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Utskottets ändringsförslag

Lag

om revisorer inom den offentliga förvaltningen och ekonomin

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1—12 §
(Som i RP)

13 §

Nämndens uppgifter

(1—2 punkten som i RP)

3) *ordna examen och besluta om godkännande i den:*

(4—8 punkten som i RP)

14—16 §
(Som i RP)

17 §

Tystnadsplikt för nämndens medlemmar och personal

(1 mom. som i RP)

Det som bestäms i 1 mom. hindrar inte att *behövliga* uppgifter och handlingar ges:

(1—4 punkten som i RP)

18 §

Tystnadsplikt för en revisor och anställd hos revisionssammanslutning

(1 mom. som i RP)

Det som bestäms i 1 mom. hindrar inte att *behövliga* uppgifter och handlingar ges:

(1—4 punkten som i RP)

19—20 §
(Som i RP)

21 §

Varning och anmärkning

Nämnden skall tilldela en revisor eller revisionssammanslutning varning, om revisorn eller revisionssammanslutningen av vårdslöshet eller oaktsamhet har handlat i strid med bestämmelserna eller anvisningarna om revisorsverksamheten inom den offentliga förvaltningen och ekonomin eller (*utesl.*) brutit mot sina skyldigheter som revisor eller revisionssammanslutning.

(2 mom. som i RP)

22—26 §
(Som i RP)

27 §

Övergångsbestämmelser

(1—2 mom. som i RP)

Med avvikelse från kraven enligt 9 § 1 mom.

har fram till den 31 december 2003 också den rätt
att delta i examen som har avlagt lägre högskole-
examen som lämpar sig för revisionsuppgifter.
(4—6 mom. som i RP)

Helsingfors den 18 december 1998

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Mauri Pekkarinen /cent
vordf. Kari Rajamäki /sd
medl. Olavi Ala-Nissilä /cent
Ulla Anttila /gröna
Pirjo-Riitta Antvuori /saml
Timo Ihamäki /saml
Heikki Järvenpää /saml
Timo Laaksonen /vänst (delvis)
Håkan Malm /sv
Arja Ojala /sd
Maija Rask /sd (delvis)

Jukka Roos /sd (delvis)
Kimmo Sasi /saml (delvis)
Oiva Savela /saml
Marja-Liisa Tykkyläinen /sd
Jukka Vihriälä /cent
Jorma Vokkolainen /vänst
suppl. Maria Kaisa Aula /cent
Hannu Kemppainen /cent
Lauri Metsämäki /sd
Matti Saarinen /sd.