

RP 10/2005 rd

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om revisorer inom den offentliga förvaltningen och ekonomin

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I propositionen föreslås att lagen om revisorer inom den offentliga förvaltningen och ekonomin ändras. Det föreslås att det i lagen tas in en bestämmelse om att en revisor inom den offentliga förvaltningen och ekonomin utför sitt uppdrag under tjänsteansvar. I lagen 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 be-

stämmelser som preciserar den rättsliga ställningen för de experter och medhjälpare som anlitas av revisionsnämnden för den offentliga förvaltningen och ekonomin.

I lagens bestämmelser om jäv och hörande föreslås sådana tekniska ändringar som för- anleds av förvaltningslagen.

Lagen avses träda i kraft den 1 augusti 2005.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
ALLMÄN MOTIVERING.....	3
1. Nuläge	3
1.1. Lagstiftning och praxis.....	3
Systemen för revision av den offentliga förvaltningen.....	3
1.2. Bedömning av nuläget	7
2. Propositionens mål och de viktigaste förslagen	7
3. Propositionens konsekvenser	8
4. Beredningen av propositionen	8
DETALJMOTIVERING.....	9
1. Lagförslag.....	9
2. Närmare bestämmelser	13
3. Ikraftträdande.....	14
LAGFÖRSLAG	15
Lag om ändring av lagen om revisorer inom den offentliga förvaltningen och ekonomin	15
BILAGA.....	19
PARALLELLTEXT	19
Lag om ändring av lagen om revisorer inom den offentliga förvaltningen och ekonomin	19

ALLMÄN MOTIVERING

1. Nuläge

1.1. Lagstiftning och praxis

För enhetligt konstaterande av den yrkesberedskap som de som är verksamma i revisionsuppdrag vid offentligrättsliga samfund skall ha har sedan ingången av 1992 funnits en examen för revisor inom den offentliga förvaltningen och ekonomin. Bestämmelser om denna examen ingick först i en förordning och numera finns de i lagen om revisorer inom den offentliga förvaltningen och ekonomin (467/1999), nedan OFR-lagen, som trädde i kraft vid ingången av juli 1999.

I lagen finns utöver bestämmelser om OFR-examen dessutom bestämmelser om tillsynen över revisorer och revisionsammanslutningar inom den offentliga förvaltningen och ekonomin. I lagen finns dessutom behövliga skadestånds- och straffbestämmelser.

Finländska offentliga samfund (staten, kommunerna, församlingarna, av dessa kontrollerade samfund och den indirekta offentliga förvaltningen) har alla egna bestämmelser om revisionen.

Systemen för revision av den offentliga förvaltningen

Systemet för revision av statsfinanserna. Det externa systemet för statsfinanserna i Finland baserar sig på 90 § i grundlagen. Statsfinanserna och iakttagandet av statsbudgeten övervakas av statsrevisorer som riksdagen väljer inom sig. För revisionen av statsfinanserna och iakttagandet av statsbudgeten finns i anknytning till riksdagen statens revisionsverk, som är oavhängigt.

Närmare bestämmelser om den tillsyn som riksdagens statsrevisorer utövar och om revisionsbefogenheterna ingår i instruktionen för statsrevisorerna (745/2000), lagen om vissa rättigheter för statsrevisorerna att utföra granskningar och få upplysningar (630/1988) och lagen om statliga affärsverk (1185/2002). Närmare bestämmelser om statens revisionsverks uppgifter och befogenheter finns i lagen om statens revisionsverk (676/2000).

Statsrevisorernas och statens revisionsverks verksamhet regleras dessutom av lagen om rätt för statsrevisorerna och statens revisionsverk att granska vissa överföringar av medel mellan Finland och Europeiska gemenskaperna (353/1995).

Statsrevisorernas och statens revisionsverks befogenheter omfattar inte revision av riksdagens ekonomi, de fonder som riksdagen svarar för, Finlands Bank och Folkpensionsanstalten.

Systemet för övervakning av den kommunala ekonomin. Bestämmelser om granskningen av kommunernas förvaltning och ekonomi finns i kommunallagen (365/1995). Kommunfullmäktige godkänner revisionsreglerna för varje enskild kommun. Kommunfullmäktige tillsätter en revisionsnämnd för organisering av granskningen av förvaltningen och ekonomin under de år som motsvarar fullmäktiges mandattid.

Revisionsnämnden svarar inför fullmäktige för ordnandet av granskning av förvaltningen och ekonomin och för beredningen av valet av revisorer. Revisionsnämnden skall bedöma huruvida de mål för verksamheten och ekonomin som fullmäktige satt upp har nåtts. Nämnden har till uppgift att fästa uppmärksamhet vid huruvida verksamheten, verksamhetssätten och ordnandet av servicen är ändamålsenliga. Revisionsnämnden skall för fullmäktige även bereda iakttagelserna och anmärkningarna i revisionsberättelsen samt beviljandet av ansvarsfrihet.

Verkställandet av revisionen och givandet av en revisionsberättelse ankommer på en yrkesrevisor, som antingen skall vara en OFR-sammanslutning eller en OFR-revisor. Enligt 73 § i kommunallagen skall revisorer-na granska om kommunens förvaltning har skötts enligt lag och fullmäktiges beslut och om kommunens bokslut och koncernbalansräkning är uppgjorda enligt bestämmelserna och föreskrifterna om uppgörande av bokslut och ger riktiga och tillräckliga uppgifter om verksamheten, ekonomin, den ekonomiska utvecklingen och det ekonomiska ansvaret under räkenskapsperioden. Revisorn skall vidare granska om uppgifterna om grunderna för och användningen av statsandelarna är

riktiga, samt om kommunens interna tillsyn har ordnats på behörigt sätt. Revisorerna skall följa fullmäktiges och revisionsnämndens särskilda anvisningar, om de inte står i strid med lag, instruktioner eller god revisionsd. Revisorn skall för varje kalenderår avge en revisionsberättelse med en redogörelse för resultaten av revisionen. Revisionsberättelsen skall enligt kommunallagen innehålla ett uttalande om huruvida bokslutet bör godkännas och ansvarsfrihet beviljas medlem i organet i fråga och den ledande tjänsteinnehavaren inom organets uppgiftsområde.

Församlingarnas revision. I kyrkolagen (1054/1993) finns bestämmelser om den evangelisk-lutherska kyrkans organisation och förvaltning. Om kyrkans förvaltning bestäms närmare i kyrkoordningen (1055/1993), där det också bestäms om kyrkans verksamhet. Kyrkoordningen utfärdas av kyrkomötet. Om församlingens bokföringsskyldighet, bokföring och bokslut gäller utöver vad som bestäms i kyrkoordningen i tillämpliga delar vad som bestäms i bokföringslagen (1336/1997). Revisionslagen (936/1994) tillämpas inte på revision av en församling.

Kyrkostyrelsen ger vid behov närmare anvisningar om bl.a. verkställandet av revisionen.

En församling eller kyrklig samfällighet skall ha en ekonomistadga, som innehåller bestämmelser om församlingens ekonomi och revision. Ekonomistadgan godkänns av kyrkofullmäktige.

Kyrkofullmäktige utser för granskning av församlingens förvaltning och ekonomi under de år som motsvarar dess mandatperiod minst två revisorer och lika många revisorsuppleanter. Minst en av revisorerna och en av revisorsuppleanterna skall vara CGR-revisor, GRM-revisor eller OFR-revisor eller -sammanslutning.

Kyrkorådet skall göra upp ett bokslut enligt 15 kap. 9 § i kyrkoordningen före utgången av mars året efter räkenskapsperioden. Revisionsberättelsen skall göras upp före utgången av maj. Kyrkorådet lägger fram bokslutet och revisionsberättelsen för behandling av kyrkofullmäktige. Kyrkofullmäktige skall före utgången av juni besluta om fastställande av bokslutet samt om ansvarsfrihet.

Enligt förordningen om ortodoxa kyrkosamfundet (179/1970) skall församlingsfullmäktige utse revisorer för församlingen samt besluta om ansvarsfrihet för församlingrådet. Församlingsfullmäktige ger och kyrkostyrelsen fastställer anvisningar över förvaltningen och användningen av församlingens medel. Församlingrådet skall enligt anvisningarna föra räkenskapsböcker vilka bör avslutas kalenderårsvis. Revisionen verkställs av minst två av församlingsfullmäktige utsedda revisorer, som avger berättelse däröver till församlingsfullmäktige.

Tillsyn över EU-medel. Både i kommissionens författningar och i nationella författningar ha det ställts villkor för användningen av finansieringen från Europeiska unionen och den nationella finansiering som hänför sig till denna. I programplaneringsdokument som gäller stödet och i beslut som fattats på olika organisationsnivåer har det ställts ytterligare villkor för användningen av stödet. Till stöd villkoren hör vanligtvis även granskning på lokalnivå.

Vid tillsynen över gemenskapens inkomster från en medlemsstat och grunderna för dessa används medlemsstaternas egna system. Kommissionen har även rätt att kräva lokala kontroller av dessa. Kommissionens enheter utför lokala kontroller också på eget initiativ.

I Finland ställer de ministerier som förvaltar fonderna särskilda villkor beträffande stödredovisningen och granskningen av den i enlighet med nationella författningar. Dessa krav i fråga om rätten till stöd för olika myndigheter och olika fonder avviker till vissa delar från varandra. Den allmänna riktlinjen har varit att ansvaret för medelsförvaltningen och medelsanvändningen i allt högre grad överförs på medlemsstaterna. Samtidigt har EU fäst uppmärksamhet vid en effektiviserad projektgranskning.

För att tillsynen och inspektionerna skall kunna utföras på ett ändamålsenligt sätt har ministerierna föreskrivits rätt att bemyndiga en annan myndighet eller en utomstående auktoriserad revisor att granska användningen av medlen i strukturfonderna.

OFR-revisorernas arbetsgivare. Arbetsgivarsektorn för OFR-revisorerna är bred och OFR-revisorer kan verka i uppgifter inom

såväl extern som intern granskning. OFR-revisorernas arbetsfält kan grovt delas in i den kommunala sektorn, den statliga sektorn, församlingarna, övriga samfund inom den offentliga förvaltningen, fonder, samfund i kommuners ägo, stödlösningar beträffande EU-fonder och konsultuppdrag.

I början av år 2005 fanns i OFR-registret sammanlagt 221 OFR-revisorer. Största delen av OFR-revisorerna är verksamma inom den kommunala sektorn i lagstadgade revisionsuppdrag. Vid de OFR-sammanslutningar som i första hand utför lagstadgade revisionsuppdrag inom den kommunala sektorn arbetade år 2003 ca 95 OFR-revisorer. OFR-revisorer kan dessutom underställda revisionsnämnderna verka i ledande ställning, i utvärderingsuppdrag och andra förberedande uppgifter samt inom enheter för intern granskning i stora städer och samkommuner. Den interna granskningen skall granska hur den interna kontrollen fungerar samt kommunens riskhantering, kontrollsystem och förvaltningsprocesser. Kommunerna och samkommunerna hade år 2003 ca 50 OFR-revisorer i sin tjänst.

Enligt 14 § i revisionslagen kan en OFR-revisor verka i stället för en GRM-revisor i en sammanslutning eller stiftelse där en kommun eller samkommun har bestämmanderätten. Avsikten med denna bestämmelse är att trygga de offentliga ägarnas intressen och beaktandet av kommunalekonomiska intressen vid revision av kommunala samfund. Betydelsen av bestämmelsen har ökat ständigt eftersom kommunerna och samkommunerna i allt större utsträckning organiserar sin serviceproduktion och sina övriga uppgifter inom den offentliga förvaltningen i bokföringsskyldiga samfundsformer. Revisionslagens 14 § har i praktiken visat sig vara en fungerande bestämmelse som har tryggt bevarandet av kompetensen om och förtroendet med den offentliga förvaltningen vid revision av samfund med kommunal majoritet.

OFR-revisorer är också verksamma inom den statliga sektorn såväl vid intern som vid extern granskning. I författningarna förutsätts inte att revisorer inom statsförvaltningen skall vara auktoriserade OFR-revisorer.

Vid statens revisionsverk arbetade år 2003

sammanlagt 22 OFR-revisorer. Av de interna revisorerna vid statens ämbetsverk och inrättningar var 18 OFR-revisorer år 2003.

OFR-revisorer är dessutom verksamma i mångsidiga uppgifter som experter och utbildare. Bl.a. kommuner har utanför den egentliga revisionen genomfört utbildning angående den interna kontrollen och riskerna i fråga om löneutbetalningen.

En OFR-revisor kan vara verksam som expert också inom den privata sektorn, vid bolagiseringsprocesser, fusioner och delningar. I dessa fall förutsätter ett utlåtande av en oberoende sakkunnig enligt 2 kap. 4 a § i lagen om aktiebolag (734/1978) dock CGR- eller GRM-auktorisering.

Kvalitetssäkring av revision. Extern kvalitetssäkring av revision utgör en väsentlig del av den goda revisionsleden. En central fråga för kvalitetssäkringen är huruvida god redovisningssed och övriga normer som styr granskningen har iakttagits vid revisionen.

Tillsynen över OFR-revisorerna grundar sig på 15 § i OFR-lagen. Enligt den utövar nämnden tillsyn över att revisorerna behåller sin yrkesskicklighet och att revisorerna och revisionssammanslutningarna alltjämt uppfyller förutsättningarna för godkännande enligt lagen samt är verksamma enligt lag och andra bestämmelser som meddelats om revision. Enligt regeringens proposition om OFR-lagen (RP 242/1998 rd) hör till skyldigheten att övervaka att revisor upprätthåller yrkesskickligheten i synnerhet att följa att OFR-revisorerna och -sammanslutningarna iakttar god revisionssed inom den offentliga förvaltningen enligt villkoret i lagens 6 §. Sin övervakningsskyldighet fullföljer nämnden huvudsakligen med hjälp av de verksamhetsredogörelser, som den erhåller av OFR-revisorerna och -sammanslutningarna. Dessutom har nämnden med stöd av lagens 15 § meddelat anvisningar om godkännande av och tillsyn över OFR-revisorer. Enligt anvisningarna skall en OFR-revisor ordna sitt revisionsarbete så att det i arbetskvaliteten inte förekommer några väsentliga fel eller brister.

EU-kommissionen har utfärdat en rekommendation om kvalitetssäkring (Kommissionens rekommendation om kvalitetssäkring av lagstadgad revision i Europeiska unionen: minimikrav 2001/256/EG). Kommissionen

har i ett förslag av den 16 mars 2004 till Europaparlamentets och rådets direktiv om lagstadgad revision av årsbokslut och sammanställd redovisning föreslagit bl.a. att det i direktivet skall ingå bestämmelser om kvalitetssäkring. Enligt direktivförslaget skall alla revisorer och revisionsbolag omfattas av ett system för kvalitetssäkring som är underställt offentlig insyn och oberoende av de övervakade revisorerna och revisionsbolagen. Direktivet innehåller bestämmelser om kvalitetssäkring och rapportering av resultat. Kvalitetssäkringen skall utföras minst vart sjätte år och resultaten av systemet för kvalitetssäkring skall rapporteras.

Kommissionen anser i sin rekommendation att kvalitetssäkring är revisorskårens viktigaste medel för att visa allmänheten och tillsynsmyndigheterna att revisorernas och revisionsbolagens verksamhet överensstämmer med de officiella revisionsstandarderna och etiska reglerna. De rekommendationsenliga minimikraven i fråga om kvalitetssäkringssystemen inom Europeiska unionen gäller kvalitetssäkringens omfattning och metodik samt skillnader mellan metoderna, kontrollens omfattning och urvalet av kontrollerade personer, kvalitetskontrollens räckvidd samt den offentliga övervakningen och rapporteringen, sambandet mellan kvalitetskontrollen och de disciplinära påföljderna, tystnadsplikten, kontrollantens förmåga, oberoende och objektivitet samt de resurser som avsatts till kvalitetssäkringssystemen.

I fråga om OFR-revisorerna kommer kommissionens rekommendationer och direktivet om revision att tillämpas enbart i fall enligt 14 § i revisionslagen, dvs. då en OFR-revisor i en sammanslutning eller stiftelse där en kommun eller samkommun har bestämmanderätten valts till revisor i stället för en GRM-revisor.

På ansökan av Revisorer inom den offentliga förvaltningen och ekonomin rf, nedan OFR-föreningen, finansierade finansministeriet ett OFR-kvalitetssäkringsprojekt för att få till stånd ett kvalitetssäkringssystem för OFR-revisorer. Det huvudsakliga målet för projektet var att planera och genomföra ett sådant kvalitetssäkringssystem för OFR-revisorer som uppfyller de minimikrav som uppställs i EU-kommissionens rekommenda-

tion om kvalitetssäkring av lagstadgad revision i Europeiska unionen: minimikrav. Inom projektets ramar har man gett stödpersoner utbildning för kvalitetskontrolluppgifter. I projektets slutrapport (Finansministeriets studier och utredningar, 4/2003) föreslogs två alternativa sätt för organiseringen av systemet för OFR-kvalitetssäkring. Enligt det ena alternativet skulle systemet skötas av OFR-föreningen och enligt det andra alternativet av OFR-nämnden. Oberoende av hur kvalitetssäkringssystemet för OFR-revisorer organiseras måste nämnden på grund av sin på lag baserade tillsynsskyldighet även utöva tillsyn över hur kvalitetssäkringssystemet fungerar och över systemets kvalitet.

Kvalitetssäkringssystemen för CGR- och GRM-revisorer sköts av föreningarna för godkända revisorer. Föreningarna verkar i samarbete med Centralhandelskammarens revisionsnämnd som utövar tillsyn över dem. Centralhandelskammarens revisionsnämnd utövar tillsyn över kvalitetssäkringssystemet och dess funktion.

Interna revisorer har också ett eget system för kvalitetskontroll. Kvalitetskontrollen av interna revisorer är frivillig för medlemmar i Interna revisorer rf.

OFR-föreningen har godkänt de stadgeändringar som gäller kvalitetskontroll samt en instruktion för kvalitetsnämnden. Efter stadgeändringarna skall föreningen bl.a. sköta kvalitetskontrolltjänsterna inom OFR-systemet. För kvalitetskontrollen svarar ett organ som av årsmötet väljs för en treårsperiod. Organet har i uppdrag att bl.a. för årsmötet göra upp en berättelse om anordnandet av kvalitetskontrolltjänster och efter behandlingen vid årsmötet sända berättelsen för kännedom till OFR-nämnden. Kvalitetskontrollerna av OFR-föreningens medlemmar har inletts hösten 2004.

OFR-kvalitetssäkringssystemets lämplighet i fråga om OFR-revisorer i statlig tjänst torde åtminstone i början vara liten eftersom OFR-revisorer inte verkar som sådana revisorer som utför lagstadgade revisioner annat än i undantagsfall. En OFR-revisor är dock vid utförandet av dessa andra än lagstadgade uppgifter föremål för intern kvalitetskontroll och har som tjänsteman tjänsteansvar för en korrekt skötsel av sina uppgifter.

En del av OFR-revisorerna är redan nu föremål för kvalitetskontroller. De OFR-revisorer som förutom även är GRM- eller CGR-auktoreriserade övervakas genom föreningarna för godkända revisorer. Vid utgången av år 2003 fanns i OFR-registret 34 personer som är både OFR- och GRM-revisor. I registret fanns 15 personer som är både OFR- och CGR-revisor.

1.2. Bedömning av nuläget

Det har inte förekommit några betydande problem vid tillämpningen av OFR-lagen. Till följd av en förändrad verksamhetsmiljö och ändringar i annan lagstiftning bör lagen ses över till vissa delar. Kraven på verksamhetsmiljön för revisorer inom den offentliga förvaltningen ökar ständigt och detta ställer allt högre yrkesmässiga krav på personer som verkar som OFR-revisorer. Därför är det motiverat att förutsätta mera omfattande teoretiska studier än tidigare av dem som önskar avlägga OFR-examen. För närvarande finns det inte några bestämmelser om kvalitetssäkringsverksamheten. I lagen bör det bestämmas åtminstone om tillsyn över kvalitetssäkringen och om frågor som hänför sig till informationsutbytet och tystnadsplikten. Det är nödvändigt att precisera den rättsliga ställningen för de experter och medhjälpare som anlitas av OFR-nämnden. Likaså bör sådana ändringar angående jäv och hörande göras som föranleds av förvaltningslagen.

2. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

Lagen om revisorer inom den offentliga förvaltningen och ekonomin trädde i kraft den 1 juli 1999. Syftet med denna proposition är att revidera lagen med beaktande av ändringar i övrig lagstiftning och andra uppkomna revideringsbehov. Det föreslås att OFR-revisorers ansvar vid lagstadgade revisionsuppdrag preciseras. I lagen föreslås preciseringar i fråga om de studier som krävs för OFR-examen.

I lagen tas in bestämmelser om övervakningen av kvalitetssäkring. Till lagen fogas likaså bestämmelser som preciserar den rättsliga ställningen för de experter och medhjäl-

pare som anlitas av revisionsnämnden för den offentliga förvaltningen och ekonomin.

I lagen föreslås sådana tekniska ändringar i fråga om jäv och hörande som förvaltningslagen föranleder.

Då riksdagen den 12 februari 1999 godkände den nya grundlagen förutsatte den att regeringen går in för en sådan lagberedningspraxis att respektive ministeriums behörighet i lagförslagen anges med hjälp av ministeriernas namn och inte genom det oklara begreppet 'vederbörande ministerium'. De punkter i gällande lagar som bygger på detta begrepp skall justeras i lämpligt sammanhang. Statsrådet har sedermera ändrat på dess lagberedningsanvisningar så att riksdagens uttalande beaktas. Det föreslås att flera bestämmelser som gäller ministeriet ändras i denna proposition så att finansministeriet uttryckligen nämns i dessa bestämmelser. Det behöriga ministeriet ändras inte på grund av detta.

I beredningsskedet har även ett sådant alternativ varit aktuellt att det i propositionen skulle inkluderas en bestämmelse om vilka uppgifter som åtminstone skall ingå en revisionsberättelse. I bestämmelsen kunde det exempelvis föreskrivas att en revisionsberättelse skall innehålla ett utlåtande om huruvida bokslutet har upprättats i enlighet med bestämmelserna och föreskrifterna om upprättande av bokslut. Dessutom kunde det föreskrivas att det i utlåtandet skall anges huruvida bokslutet ger riktiga och tillräckliga uppgifter om resultatet av verksamheten i det samfund som granskas samt om dess ekonomiska ställning. I denna proposition stannade man för att det inte skall tas in någon sekundär bestämmelse om vad som skall ingå i en revisionsberättelse, utan att bestämmelser om detta finns i speciallagar. I enlighet med målen för reformen av resultatstyrningen och redovisningsskyldigheten har det mellan finansministeriet och berörda ministerier i överensstämmelse med de linjer som fastställts i finansutskottets betänkande (FiUB 19/2004 rd) förts diskussioner om beredningen av lagstiftningen om statliga fonder utanför statsbudgeten. Med tanke på revisionen innebär dessa linjer att lagstiftningen ändras på så sätt, att de mål som nämnts ovan i detta stycke angående vad som skall ingå i en revi-

sionsberättelse uppfylls.

3. Propositionens konsekvenser

Av dem som godkänns för examen förutsätts i fortsättningen utan undantag högskoleexamen och i regel högre högskoleexamen. Efter övergångsperiodens utgång krävs av de sökande som har förvärvat exceptionellt omfattande praktisk erfarenhet och godkänts för OFR-examen med stöd av 9 § 3 mom. 2 punkten som grundexamen lägre högskoleexamen eller yrkeshögskoleexamen. Det föreslås att kraven på studier för de i 9 § 3 mom. avsedda sökande som har gått den långa vägen efter övergångstidens utgång skall skärpas jämfört med nuläget. Även av dem krävs i fortsättningen de studier som specificeras i en förordning av finansministeriet. Dessa ändringar innebär att andelen sökande som har gått den långa vägen av dem som ansöker om rätt att få delta i examen minskar.

En förutsättning för att högklassig revision skall kunna säkerställas är att det finns regler om revisionskvaliteten och att den externa tillsynen har ordnats på ett tillförlitligt sätt. Den externa kvalitetssäkring av revisionen och de rekommendationer som ansluter till denna utgör en väsentlig del av den goda revisionsleden. I praktiken har systemet för kvalitetssäkring flera positiva följder. Ett fungerande system för kvalitetssäkring tryggar standarden på OFR-revisorernas arbete samt upprätthållandet av deras yrkesskicklighet, förenhetligar de använda kontrollmetoder, förbättrar OFR-revisorernas skydd mot eventuella rättsliga och ekonomiska anspråk och höjer också överlag status för OFR-examen samt dess externa trovärdighet. Ett fungerande kvalitetssäkringssystem omfattar kvalitetssäkring av både enskilda revisorer och revisionsammanslutningar. De föreslagna ändringarna betonar OFR-nämndens ansvar för tillsynen över kvalitetssäkringssystemet.

Kvalitetskontroller av revisorer utförs vart femte år åtminstone i det inledande skedet. De omedelbara kontrollutgifterna uppgår till ca 400—700 euro per person. Dessutom föranleder ordnandet av kvalitetssäkringsverksamhetens förvaltning utgifter på 15 000—

20 000 euro per år beroende på hur verksamheten ordnas. Förmodligen kommer kvalitetssäkringen att ordnas så att OFR-nämnden beställer kvalitetssäkringstjänsterna av någon som producerar sådana. Utgifterna för verksamheten täcks med avgifter som uppbärs för nämndens prestationer i enlighet med lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992). Dessa avgifter är inte av någon nämnvärd betydelse med tanke på ekonomin för de granskade eller de granskades arbetsgivare. Avsikten är att revisionsammanslutningarnas utgifter för kvalitetskontrollen skall täckas med de avgifter som uppbärs i enlighet med lagen om grunderna för avgifter till staten. Propositionen har inte i övrigt några nämnvärda ekonomiska verkningar. Förslagen ökar i någon mån OFR-nämndens arbete. Nämnden skall bl.a. ge nya anvisningar angående tillsynen över kvalitetssäkringssystemet.

4. Beredningen av propositionen

Propositionen grundar sig på ett initiativ av OFR-nämnden. Bakgrunden till nämndens utlåtande utgjordes av ett av en arbetsgrupp bestående av nämndens medlemmar utarbetat förslag om eventuella behov av ändringar i OFR-lagen.

Propositionen har beretts i en arbetsgrupp som tillsatts av finansministeriet för revideringen av OFR-lagen. I arbetsgruppen fanns representanter för finansministeriet, arbetsministeriet, OFR-nämnden, Revisorer inom den offentliga förvaltningen och ekonomin rf och Valtionhallinnon tarkastajat ry. Utlåtande om arbetsgruppens promemoria har getts av: justitieministeriet, inrikesministeriet, undervisningsministeriet, handels- och industriministeriet, arbetsministeriet, statens revisionsverk, statsrevisorernas kansli, revisionsnämnden för den offentliga förvaltningen och ekonomin, Helsingfors handelshögskola, Tammerfors universitet, Revisorer inom den offentliga förvaltningen och ekonomin rf, Finlands Kommunförbund, Helsingfors stads revisionskontor, Valtionhallinnon tarkastajat ry, Kommunala revisorer rf, GRM-revisorer rf, Föreningen CGR rf, Centralhandelskammaren, Finlands Evangelisk-lutherska kyrka (kyrkostyrelsen), Oy Audiator Ab, Finlands

Kommunrevision Ab, SVH OFR-revision Ab, KPMG Kommun Ab, Kuntatarkastajien Oy Clavis och Ab Vist Oy. Det har gjorts ett sammandrag av utlåtandena. I utlåtandena understöddes i regel arbetsgruppens förslag.

Ändringsförslagen gällde främst detaljer.

De ställningstaganden som anförts i utlåtandena har i mån av möjlighet beaktats i samband med den fortsatta beredningen vid finansministeriet.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslag

2 §. Revisionsnämnden för den offentliga förvaltningen och ekonomin. Paragrafen innehåller bestämmelser om OFR-nämnden samt om att nämnden verkar i anslutning till finansministeriet. Det föreslås att i paragraf-texten ändras ”det ministerium som behandlar revisionen inom den offentliga förvaltningen” till ”finansministeriet”.

4 §. Revisors och revisionsammanslutnings oberoende ställning och tjänsteansvar. Paragrafen stadgar om ett allmänt krav på oberoende ställning. Det föreslås att till paragrafen fogas ett nytt 2 mom., där det bestäms att en revisor utför sitt uppdrag under tjänsteansvar. Bestämmelsen har samma innehåll som 72 § i kommunallagen och 27 § i lagen om stödande av företagsverksamhet. Om tjänsteansvar bestäms i 118 § i grundlagen. Bestämmelserna i 40 kap. i strafflagen (39/1889) samt i skadeståndslagen (412/1974) anger närmare grunderna för ansvaret och formen för genomförandet.

Att det tas in en bestämmelse om tjänsteansvar beträffande utförandet av revisorns lagstadgade uppgifter förtydligar kraven på revisors ansvar och oberoende såväl för kunderna som för revisorerna.

5 §. Jäv för revisor. Paragrafen föreslås bli ändrad så att om jäv för OFR-revisor gäller vad som bestäms i 27—30 § i förvaltningslagen.

8 §. Examen. I 1 mom. bestäms att för enhetligt konstaterande av den yrkesberedskap som revisorerna inom den offentliga förvaltningen och ekonomin skall ha finns en examen. I praktiken bestäms om samma sak i 7 § och därför föreslås att det i paragrafen bara skall bestämmas mera ingående än tidigare om vad det genom förordning av finansministeriet bestäms om examen.

9 §. Rätt att delta i examen. I 9 § i OFR-

lagen bestäms om rätten att delta i OFR-examen. Rätt att delta i examen har den som

1) har avlagt en högre högskoleexamen som lämpar sig för revisionsuppgifter och de studier som krävs och om vilka närmare bestäms genom förordning av ministeriet,

2) har varit verksam i huvudsyssla i uppgifter inom den offentliga förvaltningen och ekonomin minst tre år så som närmare bestäms genom förordning av ministeriet, och

3) under en revisors handledning eller på motsvarande sätt har varit verksam i revisionsuppgifter minst tre år så som närmare bestäms genom förordning av ministeriet.

Med avvikelse från de krav som anges i 1 mom. 1 och 3 punkten har enligt 9 § 2 mom. också den rätt att delta i OFR-examen som har avlagt högskoleexamen och som har minst sju års erfarenhet inom det offentliga förvaltningen av krävande uppgifter som hänför sig till redovisning, finansiering och juridik samt minst tre års praktisk erfarenhet av revision, eller som i minst 15 år har tjänstgjort yrkesmässigt i revisionsuppgifter eller därmed jämförbara uppgifter inom den offentliga förvaltningen och ekonomin så som närmare bestäms genom förordning av ministeriet.

Enligt övergångsbestämmelsen i 27 § 3 mom. i OFR-lagen har med avvikelse från kraven enligt lagens 9 § 1 mom. fram till den 31 december 2004 också den rätt att delta i examen som har avlagt lägre högskoleexamen som lämpar sig för revisionsuppgifter. I 4 mom. föreskrivs att kravet enligt 9 § 1 mom. 3 punkten på arbete under handledning av en revisor tillämpas på revisionserfarenhet som har förvärvats från och med den 1 juli 2004. Den förordning av finansministeriet som nämns i 9 § 1 mom. 3 punkten har inte givits i fråga om att vara verksam under en revisors handledning.

Finansministeriets beslut om den praktiska

erfarenhet som krävs för OFR-examen (865/1999) trädde i kraft den 1 september 1999. Beslutet har ändrats genom en förordning av finansministeriet (96/2001) som trädde i kraft den 8 februari 2001. Dessa författningar innehåller bestämmelser om bl.a. grunderna för godkännande att delta i examen i undantagsfall. Enligt författningarna kan den som har lång praktisk erfarenhet av uppgifter inom den offentliga förvaltningen, i det fall att han eller hon uppfyller förutsättningarna i 9 § 2 mom. i OFR-lagen och i 4 § i förordningen om den praktiska erfarenhet som krävs för OFR-examen, godkännas för examen utan att ha avlagt de studier som krävs i finansministeriets beslut om studier som skall krävas för deltagande i OFR-examen (1209/1999).

Av dem som åren 2002—2004 fått rätt att delta i OFR-examen godkändes 29 procent med stöd av 9 § 2 mom. Det bör dock konstateras att alla som år 2004 fick rätt att delta i OFR-examen med stöd av 9 § 2 mom. hade avlagt minst lägre högskoleexamen. Med undantag av en person ansökte de alla om rätt att delta i examen med stöd av 15 års erfarenhet.

Enligt de nuvarande bestämmelserna krävs av den som ansöker om rätt att få delta i examen åren 2005—2007 25 studieveckors studier i redovisning, 15 studieveckors studier i juridik och 8 studieveckors övriga studier. År 2008 skärps studiekraven både kvantitativt och innehållsligt sett.

Kraven på verksamhetsmiljön för revisorer inom den offentliga förvaltningen ökar ständigt och detta ställer allt högre yrkesmässiga krav på personer som verkar som OFR-revisorer. Det förutsätts att en OFR-revisor har en hög och bred kunskapsnivå och behärskar helheter. Därför är det motiverat att förutsätta att de som önskar avlägga OFR-examen skall ha avlagt teoretiska studier på bredare bas än tidigare.

För att läsbarheten skall bli bättre föreslås att paragrafens struktur ändras så att det som ett nytt 2 mom. tas in en bestämmelse om arbete under en revisors handledning. Bestämmelsens innehåll avgränsas till att gälla de personer vars revisionserfarenhet har förvärvats av lagstadgad revision. Tidpunkten för ikraftträdandet av detta krav föreslås bli änd-

rad i lagens 27 § 4 mom. Paragrafens struktur ändras också så att ministeriets bemyndiganden att utfärda förordning samlas i 4 mom. Det föreslås att det i denna paragraf om ”förordning av finansministeriet” i stället för om ”förordning av ministerium”.

Enligt ordalydelsen i 9 § 2 mom. i den gällande lagen behöver en person med 15 års erfarenhet som ansöker om rätt att få delta i examen inte ha avlagt någon examen. I praktiken hade dock alla de som exempelvis åren 1997—2004 erhöll rätt att delta i examen minst merkonomexamen. Efter utgången av övergångsperioden föreslås kravet på grundexamen för ovan nämnda personer som ansöker om rätt att få delta i examen vara lägre högskoleexamen eller yrkeshögskoleexamen. För att förtydliga nuläget föreslås att kravet på examen för dem som ansöker om rätt att delta i examen på grund av 15 års erfarenhet under en övergångsperiod skall vara merkonomexamen som avlagts vid ett institut eller som grundexamen i företagsekonomi. Förslaget medför varken några praktiska ändringar eller någon försämring av parternas ställning, men förslaget skapar klarhet i nivån på grundexamen vad beträffar rätten att delta i OFR-examen. Ett av målen för yrkeshögskolelagen (351/2003) var att förtydliga yrkeshögskolornas plats i högskolesystemet. Enligt lagen bildar yrkeshögskolorna och universiteten tillsammans högskoleväsendet. Enligt 18 § i yrkeshögskolelagen är en yrkeshögskoleexamen en högskoleexamen. Med stöd av vad som sägs ovan likställs en yrkeshögskoleexamen i 9 § 3 mom. i OFR-lagen som grundexamen med övriga högskoleexamina.

Det föreslås att kraven på studier för de i 3 mom. avsedda sökande som har gått den långa vägen efter övergångstidens utgång skall höjas jämfört med nuläget. Även av dem krävs framöver studier enligt finansministeriets förordning om studier som skall krävas för deltagande i OFR-examen. Dessa personer har behov av fortbildning som skulle ta en relativt lång tid. Det föreslagna kravet på studier efter övergångstidens utgång torde också minska deras andel av dem som deltar i examen. Emellertid har det i allt högre grad varit personer som avlagt högskoleexamen och arbetat under handledning av en

OFR-revisor som ansökt om rätt att få delta i examen. Med tanke på sökande som går den långa vägen är det dock skäl att reservera en tillräckligt lång övergångstid. Då det bestäms hur lång övergångstiden skall vara har också det begränsade utbudet på fortbildning beaktats. Med stöd av vad som anförts ovan föreslås att tidpunkten för när de förändrade kraven på studier i fråga om sökande enligt 2 mom. 1 punkten träder i kraft skall vara ingången av 2008. I fråga om sökande enligt 2 punkten är övergångstiden 2 år längre.

9 a §. Revisionsberättelse. I denna paragraf föreslås bestämmelser om grunderna för hur en revision skall utföras. I 1 mom. föreslås en bestämmelse om att en revisor skall avge en revisionsberättelse för varje räkenskapsperiod. Om revisionsberättelsens innehåll föreskrivs i den författning som gäller samfundet i fråga. I 2 mom. föreslås en bestämmelse om revisionsanteckning. En revisionsanteckning som individualiserar bokslutet är till nytta med tanke på rättssäkerheten både för den som läser bokslutet och för revisorn. Paragrafens 3 mom. gäller problemsituationer under räkenskapsperioden.

Den föreslagna paragrafen framhåller nuvarande revisionspraxis och dokumentering i anslutning till denna.

Enligt 1 § 1 mom. i OFR-lagen tillämpas lagen på revision inom den offentliga förvaltningen och ekonomin till de delar inte något annat bestäms i någon annan lag. Således skall den föreslagna paragrafen inte tillämpas bl.a. på kommunal revision. Däremot skall OFR-lagen till denna del tillämpas exempelvis på revision av sådana statliga fonder utanför budgeten i fråga om vilka det inte har föreskrivits om grunderna för hur revisionen skall utföras.

11 §. En revisionssammanslutnings huvudansvariga revisor. Om en OFR-sammanslutning har valts för revisionen, skall den enligt den gällande paragrafen meddela det samfund som skall granskas vem som bär huvudansvaret för genomförandet av revisionen. Till huvudansvarig vid revisionen skall förordnas en OFR-revisor som är anställd hos sammanslutningen.

I OFR-registret finns några så kallade enmanssammanslutningar. OFR-nämnden har i samband med tillsynen över OFR-

sammanslutningarna fäst uppmärksamhet vid att dessa enmanssammanslutningar saknar ett system med suppleanter. I den nuvarande bestämmelsen förutsätts inte val av suppleant.

För att högklassig OFR-revision skall kunna tryggas under alla omständigheter föreslås att till paragrafen fogas en skyldighet att välja revisorssuppleant och meddela om detta. I anslutning till detta är det motiverat att kräva OFR-behörighet även av revisorssuppleanterna. Valet av suppleant och skyldigheten att meddela om detta förtydligar också ansvarsfrågorna. Med beaktande av revisionsbehovet i fråga om statens affärsverk föreslås att det till paragrafen fogas en anmälningsskyldighet som gäller den som beställt revisionen.

Vidare föreslås att paragrafens ordalydelse med tanke på eventuella tolkningsproblem skall ändras så, att formuleringen "som är anställd hos" i den sista satsen i den nuvarande paragrafen stryks.

13 §. Nämndens uppgifter. Enligt 1 mom. 3 punkten hör det till nämndens uppgifter att ordna examen och besluta om godkännande i den. Enligt nuvarande praxis har nämnden ordnat examen en gång om året. Det har varje år begärts offert angående uppgiften som examinator vid examen av de högskolor och universitet som ger undervisning i revision. Examinatorerna har huvudsakligen varit personer som deltar i undervisningsarbetet vid universitet och högskolor. Examinatorerna har i uppgift att förbereda den skriftliga delen av examensfördringarna, sammanställa examensfrågorna, bedöma svaren och göra upp modellsvaret till frågorna. OFR-nämnden beslutar om godkännande i examen utgående från examinatorernas förslag. Om möjligheten att söka ändring i nämndens beslut bestäms i 22 §. Vid examen har biträdande personal använts i övervakande uppgifter.

I 124 § i grundlagen föreskrivs om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter. I paragrafen fastställs de förutsättningar som skall gälla för att offentliga förvaltningsuppgifter skall kunna ges utanför myndighetsmaskineriet och paragrafen säkerställer efterlevnaden av de rättstatliga principerna i den indirekta offentliga förvaltningen. Enligt bestämmelsen skall offentliga förvaltningsuppgifter i regel skötas av myndigheter och uppgifter av detta slag kan en-

dast i begränsad utsträckning anförtros andra än myndigheter. Offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag.

Med stöd av vad som anförts ovan föreslås att till paragrafen fogas ett nytt moment enligt vilket nämnden när examen ordnas har rätt att anlita utomstående experter och vid behov annan personal för bl.a. övervaknings- och organiseringsuppgifter. Experternas befogenheter kommer att framgå mera ingående av det uppdrag som nämnden gett till experterna.

15 §. Tillsyn och kvalitetssäkring. I den gällande lagen finns inte några bestämmelser om kvalitetssäkring. Kravet på enhetlig kvalitetssäkring av OFR-revisorerna tryggar för sin del en högklassig revision inom den offentliga förvaltningen och ekonomin. Förutsättningen för ett fungerande kvalitetssäkringssystem är att det finns anvisningar om revisionskvaliteten och att den externa tillsynen har ordnats på ett tillförlitligt sätt.

Nämnden utövar enligt 15 § tillsyn över att revisorerna behåller sin yrkesskicklighet och att revisorerna och revisionssammanslutningarna alltjämt uppfyller förutsättningarna för godkännande enligt lagen samt verkar enligt lagen och andra bestämmelser som meddelats om revision. Nämnden har ordnat tillsynen över revisorer och revisionssammanslutningar i överensstämmelse med vad som sägs i den allmänna motiveringen, huvudsakligen med hjälp av verksamhetsredogörelser. Till skyldigheten att utöva tillsyn över att revisorer upprätthåller yrkesskickligheten hör i synnerhet att följa att OFR-revisorerna och -sammanslutningarna iakttar god revisions sed inom den offentliga förvaltningen enligt lagens 6 §. OFR-föreningens rekommendation om god revisions sed inom den offentliga förvaltningen omarbetas som bäst. Avsikten är att den omarbetade rekommendationen om bl.a. kvalitetssäkring skall färdigställas 2005.

Utöver vad som nämnts ovan kommer standarden på systemen för kvalitetskontroll av OFR-sammanslutningarna samt deras funktion fram i samband med den externa kvalitetskontrollen av revisorer som arbetar i dessa sammanslutningar. Dessa tillsynsåtgärder till trots bör den externa kvalitetssäkringen av OFR-sammanslutningarna ordnas på

ett mera heltäckande sätt.

Det är OFR-nämnden som är skyldig att utöva tillsyn över kvalitetssäkringen oberoende av hur systemet har organiserats. I lagen föreslås förtydligande bestämmelser om nämndens uppgift att utöva tillsyn över kvalitetssäkringen av revisorer och revisionssammanslutningar och om möjligheten för nämnden att använda sig av utomstående experter för genomförandet av tillsyn och kvalitetssäkring.

OFR-föreningen har aktivt gått in för att utveckla systemet för kvalitetssäkring av enskilda OFR-revisorerna och föreningen har också gjort nödvändiga ändringar i sina stadgar för att verksamheten skall kunna inledas. Det finns olika alternativa sätt att ordna kvalitetssäkringen av både de enskilda OFR-revisorerna och OFR-sammanslutningarna. Det mest ändamålsenliga sättet för ordnandet av kvalitetssäkringen är dock att OFR-nämnden får anlita utomstående experter för genomförandet av kvalitetssäkringsuppgifterna.

15 a §. Tillämpning av förvaltningsrättsliga författningar. I paragrafen bestäms om de förvaltningsrättsliga författningar som tillämpas på utomstående experter och övrig personal som nämnden anlitar. Tillämpliga författningar är förvaltningslagen, språklagen (423/2003) och lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999).

Utomstående experter och övrig personal handlar under tjänsteansvar då de sköter uppgifter enligt OFR-lagen, eftersom de i sin verksamhet utövar offentlig makt.

16 §. Skyldighet att lämna information. I paragrafen bestäms om OFR-revisors och OFR-sammanslutnings skyldighet att lämna OFR-nämnden information.

Till paragrafen föreslås bli fogad en skyldighet för OFR-revisorerna och OFR-sammanslutningarna att lämna information till i 15 § 3 mom. avsedda utomstående experter.

I samband med kvalitetskontrollen lämnas uppgifter till det organ som sköter kvalitetssäkringstjänsterna samt till dem som utför kvalitetskontrollen under tillsyn av detta organ. Med organ avses här ett organ som verkar på ett samfunds vägnar och som definieras i dess stadgar. I paragrafen föreskrivs att lämnandet av uppgifter för kvalitetssäkring

inte innebär något brott mot revisorns tystnadsplikt.

17 §. Nämndens tystnadsplikt. OFR-nämndens medlemmar, föredragandena i nämnden samt enskilda personer som utför uppgifter på uppdrag av nämnden skall ha tystnadsplikt. Det föreslås att tystnadsplikten skall omfatta även de experter och övrig personal som används vid anordnandet av examen och likaså de utomstående experter som utför tillsyns- och kvalitetssäkringsuppgifter.

20 §. Återkallande av godkännande. Paragrafen innehåller bestämmelser om OFR-nämndens skyldighet att återkalla godkännandet av en revisor eller revisionssammanslutning. Godkännande återkallas när de villkor som nämns i paragrafen uppfylls. I 4 mom. föreskrivs att parten skall ges tillfälle att bli hörd.

Det föreslås att paragrafens 4 mom. upphävs. OFR-nämnden skall tillämpa förvaltningslagen vid skötseln av sina uppgifter. Förvaltningslagens 34 § förpliktar till att en myndighet i regel alltid innan ett ärende avgörs skall ge en part tillfälle att framföra sin åsikt om ärendet och avge sin förklaring med anledning av sådana yrkanden och sådan utredning som kan inverka på hur ärendet kommer att avgöras. I 36 § i förvaltningslagen bestäms närmare om meddelande om hörande. Den föreslagna hävningen av momentet medför varken någon praktisk ändring eller försämring av partens ställning.

22 §. Ändringssökande. I paragrafen bestäms om medlen för att söka ändring samt besvärsmyndigheterna. I 3 § bestäms om de allmänna behörighetsvillkoren för en OFR-revisor. Enligt paragrafen får en revisor inte vara omyndig, vara försatt i konkurs eller ha meddelats näringsförbud, hans handlingsförmåga får inte vara begränsad och han får inte genom sin verksamhet ha visat sig vara olämplig för revision. Enligt nuvarande praxis begärs av en i examen godkänd person en anteckning i OFR-registret samt i syfte att konstatera behörigheten enligt 3 § för givande av ett revisorsintyg utdrag ur registret över förmynderskapsärenden, näringsförbudsregistret och konkurs- och företagssaneringsregistret samt straffregistret. Om personen som haft framgång i examen uppfyller inte de allmänna behörighetsvillkoren och

han eller hon därför inte auktoriseras som OFR-revisor har han eller hon enligt nuvarande lag varken rätt till rättelseyrkande eller besvär.

Paragrafens 3 mom. 2 punkt föreslås bli preciserad så att det blir möjligt att framställa rättelseyrkande eller anföra besvär även i de fall då en person som ansökt om att få delta i examen inte har godkänts på grund av att de allmänna behörighetsvillkoren inte uppfylls.

25 §. Närmare bestämmelser. Det föreslås att den bestämmelse som bemyndigar utfärdandet av närmare bestämmelser preciseras.

27 §. Övergångsbestämmelser. Enligt 4 mom. i den paragraf som innehåller lagens övergångsbestämmelser tillämpas kravet enligt 9 § 1 mom. 3 punkten på arbete under handledning av en revisor på revisionserfarenhet som har förvärvats räknat från den tidpunkt som börjar när fem år förflutit från lagens ikraftträdande. Lagen trädde i kraft den 1 juli 1999, så den i bestämmelsen avsedda tidpunkten var den 1 juli 2004.

Ovan föreslås 9 § bli ändrad så, att arbete under en revisors handledning avgränsas till att gälla enbart erfarenhet av lagstadgad revision. Kravet på erfarenhet begränsas även så, att minst två tredjedelar av revisionserfarenheten skall fullgöras under en revisors handledning eller på motsvarande sätt. Ovan nämnda ändringar görs i 9 § 2 mom. Det föreslås att övergångsperioden skall förlängas med ett år till följd av ovan nämnda ändringar. I praktiken tillämpas bestämmelsen första gången vid godkännandet av sökande till OFR-examen våren 2006.

2. Närmare bestämmelser

På grund av de ändringar som föreslagits i lagens 9 § måste finansministeriets beslut om studier som skall krävas för deltagande i OFR-examen ändras på motsvarande sätt. Samtidigt skall det behov av revidering av lagen som föranleds av den examensreform beträffande universiteten som träder i kraft den 1 augusti 2005 beaktas. På grund av dessa ändringsbehov är det skäl att ge en ny förordning av finansministeriet om studier som skall krävas för deltagande i OFR-examen. På grund av de ändringar som föreslagits i 9 § måste även finansministeriets beslut om

den praktiska erfarenhet som krävs för OFR-examen ses över.

3. Ikraftträdande

Lagen avses träda i kraft den 1 augusti 2005.

Lagens 9 a och 11 § tillämpas första gången på den räkenskapsperiod som börjar efter att lagen trätt i kraft.

Enligt 9 § 1 mom. 2 punkten tillämpas de krav på studier som det föreskrivs om genom förordning av finansministeriet första gången på sökande enligt 9 § 3 mom. 1 punkten när sökande godkänns för 2008-års examen. I

fråga om sökande enligt 9 § 3 mom. 2 punkten går övergångstiden ut två år senare.

Rätt att delta i examen har med avvikelse från de examenskrav som avses i 9 § 3 mom. 2 punkten med stöd av den i ifrågavarande lagrum avsedda 15-årsregel även en person som har avlagt merkonomexamen och som nämnden år 2007 eller tidigare beviljat rätt att delta i examen. Merkonomexamen kan ha avlagts antingen vid ett institut eller som grundexamen i företagsekonomi.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

*Lagförslag***Lag****om ändring av lagen om revisorer inom den offentliga förvaltningen och ekonomin**

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lagen av den 1 april 1999 om revisorer inom den offentliga förvaltningen och ekonomin (467/1999) 20 § 4 mom.,
ändras 2, 4, 5, 8, 9, 11, 15 och 16 §, 17 § 1 mom., 22 § 3 mom., 25 § och 27 § 4 mom., av dem 9 § sådan den lyder i lag 1098/2000, samt
fogas till lagen en ny 9 a §, till 13 § ett nytt 2 mom. samt till lagen en ny 15 a § som följer:

2 §

Revisionsnämnden för den offentliga förvaltningen och ekonomin

I samband med finansministeriet finns revisionsnämnden för den offentliga förvaltningen och ekonomin (*OFR-nämnden*).

4 §

Revisors och revisionssammanslutnings oberoende ställning och tjänsteansvar

En revisor och en revisionssammanslutning skall ha förutsättningar för oberoende revision. Om det inte finns sådana förutsättningar, skall revisorn eller revisionssammanslutningen vägra att ta emot uppdraget eller avstå från det.

Revisorn utför sitt uppdrag under tjänsteansvar.

5 §

Jäv för revisor

Om jäv för revisor gäller vad som bestäms i 27—30 § i förvaltningslagen (434/2003).

8 §

Examen

Genom förordning av finansministeriet föreskrivs om uppbyggnaden och avläggande av examen samt om de läroämnena som ingår i examensfordringarna.

9 §

Rätt att delta i examen

Rätt att delta i examen har den som
 1) har avlagt en högre högskoleexamen,
 2) har avlagt andra studier som krävs,

3) har varit verksam i huvudsyssla i uppgifter inom den offentliga förvaltningen och ekonomin i minst tre år, och

4) har varit verksam i revisionsuppgifter i minst tre år.

Till den del den i 1 mom. 4 punkten avsedda erfarenheten har förvärvats genom lagstadgad revision, skall minst två tredjedelar av denna arbetserfarenhet förvärvas under en revisors handledning.

Med avvikelse från de krav som anges i 1 mom. 1 punkten och 2 mom. har också den rätt att delta i examen som

1) har avlagt högskoleexamen och har minst sju års erfarenhet inom den offentliga förvaltningen av krävande uppgifter som hänför sig till redovisning, finansiering och juridik samt minst tre års praktisk erfarenhet av revision, eller

2) som har avlagt högskoleexamen och som i minst 15 år har tjänstgjort yrkesmässigt i revisionsuppgifter eller därmed jämförbara uppgifter inom den offentliga förvaltningen och ekonomin.

Genom förordning av finansministeriet föreskrivs närmare om

1) omfattningen av de i 1 mom. 2 punkten avsedda studierna och deras innehåll,

2) innebörden av erfarenhet av uppgifter inom den offentliga förvaltningen och ekonomin enligt 1 mom. 3 punkten,

3) innebörden av erfarenhet av revision enligt 1 mom. 4 punkten,

4) innebörden av revisors handledning enligt 2 mom., samt

5) innebörden av erfarenhet enligt 3 mom.

Om den tid examensrätten är i kraft bestäms genom förordning av statsrådet.

9 a §

Revisionsberättelse

En revisor skall avge en revisionsberättelse för varje räkenskapsperiod. Om revisionsberättelsens innehåll föreskrivs särskilt.

När revisionen har slutförts skall revisorn göra en anteckning om detta i bokslutet och i den hänvisa till revisionsberättelsen.

Om en revisor under räkenskapsperioden finner att det finns betydande skäl till anmärkning i fråga om förvaltningen eller eko-

nomin i det samfund som granskas, skall han utan dröjsmål underrätta samfundets styrelse eller ett annat motsvarande organ om saken.

11 §

En revisionsammanslutnings huvudansvariga revisor

Om en revisionsammanslutning har valts för revisionen, skall den utan dröjsmål meddela det samfund som skall granskas och den som beställt revisionen vem som är huvudansvarig revisor och vem som är hans eller hennes suppleant. Den huvudansvariga revisorn och hans eller hennes suppleant skall vara OFR-revisorer.

13 §

Nämndens uppgifter

— — — — —
När nämnden ordnar examen har den rätt att anlita utomstående experter och annan personal.

15 §

Tillsyn och kvalitetssäkring

Nämnden utövar tillsyn över att revisorerna behåller sin yrkesskicklighet och att revisorerna och revisionsammanslutningarna alltför jämt uppfyller förutsättningarna för godkännande enligt denna lag samt verkar enligt denna lag och andra bestämmelser som meddelats om revision. Nämnden vidtar behövliga åtgärder om det framkommer brister i ovan nämnda omständigheter.

Nämnden utövar tillsyn över revisorernas och revisionsammanslutningarnas kvalitetssäkring.

Nämnden har rätt att vid utförande av tillsyns- och kvalitetssäkringsuppgifter använda utomstående experter.

15 a §

Tillämpning av förvaltningsrättsliga författningar

På de personer som nämns i 13 § 2 mom. och 15 § 3 mom. tillämpas bestämmelserna i förvaltningslagen, språklagen (423/2003) och lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999).

De personer som nämns ovan i 1 mom. handlar under tjänsteansvar då de sköter uppgifter enligt denna lag.

16 §

Skyldighet att lämna information

Nämnden och de i 15 § 3 mom. nämnda utomstående experterna har rätt att av en revisor eller en revisionsammanslutning för granskning få alla de handlingar och andra upptagningar som de anser nödvändiga för tillsynen över verksamheten. Tillsynsobjektet skall dessutom utan dröjsmål ge nämnden de upplysningar och redogörelser som nämnden begär och som behövs för tillsynen.

Det som i 18 § eller någon annanstans i lag bestäms om revisors tystnadsplikt gäller inte överlämnande av handlingar och andra upptagningar, uppgifter eller utredningar för tillsynen eller kvalitetssäkringen.

17 §

Nämndens tystnadsplikt

De ovan i 12 §, 13 § 2 mom. och 15 § 3 mom. nämnda personerna får inte privat utnyttja eller för utomstående röja vad de på grund av sin uppgift har fått veta om en revisors eller revisionsammanslutnings eller någon annans ekonomiska ställning, affärs- eller yrkeshemlighet eller en enskilds personliga omständigheter, om inte den till vars förmån tystnadsplikten är bestämd samtycker till att uppgifterna ges.

22 §

Ändringssökande

Rättelseyrkande får framställas eller besvär anföras av den

1) vars ansökan om att få delta i examen har avslagits,

2) som blivit underkänd i examen eller som inte har ansetts uppfylla de övriga behörighetsvillkoren,

3) vars ansökan om att bli godkänd som revisionsammanslutning har avslagits,

4) som tilldelats varning eller anmärkning,

5) vars godkännande har återkallats.

25 §

Närmare bestämmelser

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

27 §

Övergångsbestämmelser

Villkoret enligt 9 § 2 mom. gällande arbete under handledning av en revisor tillämpas på revisionserfarenhet som har förvärvats efter det att sex år förflutit från denna lags ikraftträdande.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

Lagens 9 a och 11 § tillämpas första gången på den räkenskapsperiod som börjar efter denna lags ikraftträdande.

Med avvikelse från de krav på studier som avses i 9 § 1 mom. 2 punkten tillämpas på sökande som med stöd av 9 § 3 mom. 1 punkten erhåller rätt att delta i examen den

lag som gäller vid denna lags ikraftträdande till utgången av 2007 samt på sökande som med stöd av 9 § 3 mom. 2 punkten erhåller rätt att delta i examen den lag som gäller vid denna lags ikraftträdande till utgången av 2009.

Med avvikelse från de examenskrav som nämns i 9 § 3 mom. 2 punkten har även en person som avlagt merkonomexamen och som av nämnden beviljats examensrätt före utgången av 2007 rätt att delta i examen.

Helsingfors den 18 februari 2005

Republikens President

TARJA HALONEN

Finansminister *Antti Kalliomäki*

*Bilaga
Parallelltext*

Lag

om ändring av lagen om revisorer inom den offentliga förvaltningen och ekonomin

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lagen av den 1 april 1999 om revisorer inom den offentliga förvaltningen och ekonomin (467/1999) 20 § 4 mom.,
ändras 2, 4, 5, 8, 9, 11, 15 och 16 §, 17 § 1 mom., 22 § 3 mom., 25 § och 27 § 4 mom., av dem 9 § sådan den lyder i lag 1098/2000, samt
fogas till lagen en ny 9 a §, till 13 § ett nytt 2 mom. samt till lagen en ny 15 a § som följer:

Gällande lydelse

2 §

Revisionsnämnden för den offentliga förvaltningen och ekonomin

I samband med det ministerium som *behandlar revisionen inom den offentliga förvaltningen* finns revisionsnämnden för den offentliga förvaltningen och ekonomin (*OFR-nämnden*), *nedan nämnden*.

4 §

Revisors och revisionssammanslutnings oberoende ställning

En revisor och en revisionssammanslutning skall ha förutsättningar för oberoende revision. Om det inte finns sådana förutsättningar, skall revisorn eller revisionssammanslutningen vägra att ta emot uppdraget eller avstå från det.

5 §

Jäv för revisor

Om jäv för revisor gäller 10 och 11 § lagen om förvaltningsförfarande (598/1982).

Föreslagen lydelse

2 §

Revisionsnämnden för den offentliga förvaltningen och ekonomin

I samband med *finansministeriet* finns revisionsnämnden för den offentliga förvaltningen och ekonomin (*OFR-nämnden*).

4 §

Revisors och revisionssammanslutnings oberoende ställning och tjänsteansvar

En revisor och en revisionssammanslutning skall ha förutsättningar för oberoende revision. Om det inte finns sådana förutsättningar, skall revisorn eller revisionssammanslutningen vägra att ta emot uppdraget eller avstå från det.

Revisorn utför sitt uppdrag under tjänsteansvar.

5 §

Jäv för revisor

Om jäv för revisor gäller *vad som bestäms i 27—30 § i förvaltningslagen (434/2003)*.

8 §

Examen

För enhetligt konstaterande av den yrkesberedskap som revisorerna inom denna offentliga förvaltningen och ekonomin skall finnas en examen.

Om examen bestäms närmare genom ministeriebeslut.

9 §

Rätt att delta i examen

Rätt att delta i examen har den som

1) har avlagt en högre högskoleexamen som lämpar sig för revisionsuppgifter och de studier som krävs och om vilka närmare bestäms genom förordning av ministeriet,

2) har varit verksam i huvudsyssla i uppgifter inom den offentliga förvaltningen och ekonomin minst tre år så som närmare bestäms genom förordning av ministeriet, och

3) under en revisors handledning eller på motsvarande sätt har varit verksam i revisionsuppgifter minst tre år så som närmare bestäms genom förordning av ministeriet.

Med avvikelse från de krav som anges i 1 mom. 1 och 3 punkten har också den rätt att delta i examen som har avlagt högskoleexamen och som har minst sju års erfarenhet inom den offentliga förvaltningen av krävande uppgifter som hänför sig till redovisning, finansiering och juridik samt minst tre års praktisk erfarenhet av revision, eller som i minst 15 år har tjänstgjort yrkesmässigt i revisionsuppgifter eller därmed jämförbara uppgifter inom den offentliga förvaltningen och ekonomin så som närmare bestäms genom förordning av ministeriet.

8 §

Examen

Genom förordning av finansministeriet föreskrivs om uppbyggnaden och avläggande av examen samt om de läroämnena som ingår i examensförordningarna.

9 §

Rätt att delta i examen

Rätt att delta i examen har den som

1) har avlagt en högre högskoleexamen,

2) har avlagt andra studier som krävs,

3) har varit verksam i huvudsyssla i uppgifter inom den offentliga förvaltningen och ekonomin i minst tre år, och

4) har varit verksam i revisionsuppgifter i minst tre år.

Till den del den i 1 mom. 4 punkten avsedda erfarenheten har förvärvats genom lagstadgad revision, skall minst två tredjedelar av denna arbetserfarenhet förvärvas under en revisors handledning.

Med avvikelse från de krav som anges i 1 mom. 1 punkten och 2 mom. har också den rätt att delta i examen som

1) har avlagt högskoleexamen och har minst sju års erfarenhet inom den offentliga förvaltningen av krävande uppgifter som hänför sig till redovisning, finansiering och juridik samt minst tre års praktisk erfarenhet av revision, eller

2) som har avlagt högskoleexamen och som i minst 15 år har tjänstgjort yrkesmässigt i revisionsuppgifter eller därmed jämförbara uppgifter inom den offentliga förvaltningen och ekonomin.

Genom förordning av finansministeriet föreskrivs närmare om

1) omfattningen av de i 1 mom. 2 punkten avsedda studierna och deras innehåll,

2) innebörden av erfarenhet av uppgifter

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

Om den tid examensrätten är i kraft bestäms genom förordning av statsrådet.

(ny)

inom den offentliga förvaltningen och ekonomin enligt 1 mom. 3 punkten,

3) innebörden av erfarenhet av revision enligt 1 mom. 4 punkten,

4) innebörden av revisors handledning enligt 2 mom., samt

5) innebörden av erfarenhet enligt 3 mom.

Om den tid examensrätten är i kraft bestäms genom förordning av statsrådet.

9 a §

Revisionsberättelse

En revisor skall avge en revisionsberättelse för varje räkenskapsperiod. Om revisionsberättelsens innehåll föreskrivs särskilt.

När revisionen har slutförts skall revisorn göra en anteckning om detta i bokslutet och i den hänvisa till revisionsberättelsen.

Om en revisor under räkenskapsperioden finner att det finns betydande skäl till anmärkning i fråga om förvaltningen eller ekonomin i det samfund som granskas, skall han utan dröjsmål underrätta samfundets styrelse eller ett annat motsvarande organ om saken.

11 §

En revisionssammanslutnings huvudansvariga revisor

Om en revisionssammanslutning har valts för revisionen, skall den meddela det samfund som skall granskas vem som bär huvudansvaret för revisionen. Till huvudansvarig vid revisionen skall förordnas en revisor som är anställd hos revisionssammanslutningen i fråga.

13 §

Nämndens uppgifter

11 §

En revisionssammanslutnings huvudansvariga revisor

Om en revisionssammanslutning har valts för revisionen, skall den utan dröjsmål meddela det samfund som skall granskas och den som beställt revisionen vem som är huvudansvarig revisor och vem som är hans eller hennes suppleant. Den huvudansvariga revisorn och hans eller hennes suppleant skall vara OFR-revisorer.

13 §

Nämndens uppgifter

När nämnden ordnar examen har den rätt att anlita utomstående experter och annan personal.

15 §

Tillsyn

Nämnden utövar tillsyn över att revisorerna behåller sin yrkesskicklighet och att revisorerna och revisionsammanslutningarna alltjämt uppfyller förutsättningarna för godkännande enligt denna lag samt är verk samma enligt denna lag och andra bestämmelser som meddelats om revision. Nämnden vidtar behövliga åtgärder om det framkommer brister i ovan nämnda omständigheter.

(ny)

16 §

Skyldighet att lämna information

Nämnden har rätt att av en revisor eller en revisionsammanslutning för granskning få alla de handlingar och andra upptagningar som den anser behövas för tillsynen över verksamheten. Tillsynsobjektet skall dessutom utan obefogat dröjsmål ge nämnden de upplysningar och redogörelser som nämnden begär och som behövs för tillsynen. Det som i 18 § eller någon annanstans i lag bestäms om revisors tystnadsplikt gäller inte överlämnande av handlingar och andra upptagningar, uppgifter och utredningar för tillsynen.

15 §

Tillsyn och kvalitetssäkring

Nämnden utövar tillsyn över att revisorerna behåller sin yrkesskicklighet och att revisorerna och revisionsammanslutningarna alltjämt uppfyller förutsättningarna för godkännande enligt denna lag samt verkar enligt denna lag och andra bestämmelser som meddelats om revision. Nämnden vidtar behövliga åtgärder om det framkommer brister i ovan nämnda omständigheter.

Nämnden utövar tillsyn över revisorernas och revisionsammanslutningarnas kvalitetssäkring.

Nämnden har rätt att vid utförande av tillsyns- och kvalitetssäkringsuppgifter använda utomstående experter.

15 a §

Tillämpning av förvaltningsrättsliga författningar

På de personer som nämns i 13 § 2 mom. och 15 § 3 mom. tillämpas bestämmelserna i förvaltningslagen, språklagen (423/2003) och lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999).

De personer som nämns ovan i 1 mom. handlar under tjänsteansvar då de sköter uppgifter enligt denna lag.

16 §

Skyldighet att lämna information

Nämnden och de i 15 § 3 mom. nämnda utomstående experterna har rätt att av en revisor eller en revisionsammanslutning för granskning få alla de handlingar och andra upptagningar som de anser nödvändiga för tillsynen över verksamheten. Tillsynsobjektet skall dessutom utan dröjsmål ge nämnden de upplysningar och redogörelser som nämnden begär och som behövs för tillsynen.

Det som i 18 § eller någon annanstans i lag bestäms om revisors tystnadsplikt gäller inte överlämnande av handlingar och andra upptagningar, uppgifter eller utredningar för

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

17 §

Tystnadsplikt för nämndens medlemmar och personal

Nämndens ordförande, vice ordförande, medlem, suppleant, sekreterare eller någon annan som hör till nämndens personal får inte privat utnyttja eller för utomstående röja vad han på grund av sin uppgift har fått veta om en revisors eller revisionssammanslutnings eller någon annans ekonomiska ställning, affärs- eller yrkeshemlighet eller en enskilds personliga omständigheter, om inte den till vars förmån tystnadsplikten är bestämd samtycker till att uppgifterna ges.

20 §

Återkallande av godkännande

Nämnden skall ge den revisor eller revisionssammanslutning som återkallande av godkännande gäller tillfälle att bli hörd.

22 §

Ändringssökande

Rättelseyrkande får framställs eller besvär anföras av den

- 1) vars ansökan om att få delta i examen har avslagits,
- 2) som blivit underkänd i examen,
- 3) vars ansökan om att bli godkänd som revisionssammanslutning har avslagits,
- 4) som tilldelats varning eller anmärkning, eller
- 5) vars godkännande har återkallats.

tillsynen eller kvalitetssäkringen.

17 §

Nämndens tystnadsplikt

De ovan i 12 §, 13 § 2 mom. och 15 § 3 mom. nämnda personerna får inte privat utnyttja eller för utomstående röja vad de på grund av sin uppgift har fått veta om en revisors eller revisionssammanslutnings eller någon annans ekonomiska ställning, affärs- eller yrkeshemlighet eller en enskilds personliga omständigheter, om inte den till vars förmån tystnadsplikten är bestämd samtycker till att uppgifterna ges.

20 §

Återkallande av godkännande

(upphävs)

22 §

Ändringssökande

Rättelseyrkande får framställas eller besvär anföras av den

- 1) vars ansökan om att få delta i examen har avslagits,
- 2) som blivit underkänd i examen eller som inte har ansetts uppfylla de övriga behörighetsvillkoren,
- 3) vars ansökan om att bli godkänd som revisionssammanslutning har avslagits,
- 4) som tilldelats varning eller anmärkning,
- 5) vars godkännande har återkallats.

25 §

Närmare bestämmelser

Närmare bestämmelser om nämndens sammansättning, personal och uppgifter samt om annan verkställighet av denna lag utfärdas genom förordning.

27 §

Övergångsbestämmelser

Kravet enligt 9 § 1 mom. 3 punkten på arbete under handledning av en revisor tillämpas på revisionserfarenhet som har förvärvats räknat från den tidpunkt som börjar när fem år förflutit från denna lags ikraftträdande.

25 §

Närmare bestämmelser

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

27 §

Övergångsbestämmelser

Villkoret enligt 9 § 2 mom. gällande arbete under handledning av en revisor tillämpas på revisionserfarenhet som har förvärvats efter det att sex år förflutit från denna lags ikraftträdande.

Denna lag träder i kraft den 20.

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

Lagens 9 a och 11 § tillämpas första gången på den räkenskapsperiod som börjar efter denna lags ikraftträdande.

Med avvikelse från de krav på studier som avses i 9 § 1 mom. 2 punkten tillämpas på sökande som med stöd av 9 § 3 mom. 1 punkten erhåller rätt att delta i examen den lag som gäller vid denna lags ikraftträdande till utgången av 2007 samt på sökande som med stöd av 9 § 3 mom. 2 punkten erhåller rätt att delta i examen den lag som gäller vid denna lags ikraftträdande till utgången av 2009.

Med avvikelse från de examenskrav som nämns i 9 § 3 mom. 2 punkten har även en person som avlagt merkonomexamen och som av nämnden beviljats examensrätt före utgången av 2007 rätt att delta i examen.