



Innst. S. nr. 131

(2006-2007)

Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Dokument nr. 8:13 (2006-2007)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentan- tene Per-Willy Amundsen, Åge Starheim og Ib Thomsen om skjerpede krav til revisorers uavhen- gighet i kommunal sektor

Til Stortinget

SAMMENDRAG

I dokumentet fremmes følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen legge frem forslag til lovendringer for å innlemme kommunal revisjon i revisorloven, slik at det i fremtiden stilles like strenge krav til revisors uavhengighet i kommunal sektor som man i dag stiller til revisors uavhengighet i privat sektor."

Forslagsstillerne viser til at kommunestyret og fylkestinget står fritt til å avgjøre om kommunen eller fylkeskommunen skal ha en egen revisjon, delta i et interkommunalt samarbeid om revisjon, eller inngå avtale med en annen revisor. Kommuner og fylkeskommuner er ikke regnskapspliktige etter regnskapsloven, og har dermed heller ikke revisjonsplikt etter revisorloven, slik aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper har.

Kommunen kan altså ansette egne revisorer, mens dette er ulovlig i privat virksomhet.

I dokumentet påpekes det at hensikten med all revisjon er å få en uavhengig, uhildet etterkontroll av økonomisk informasjon og resultatvurdering av innsatsfaktorer. På bakgrunn av dette er det en grunnleggende forutsetning at all kontroll og revisjon blir utført av medarbeidere som har faglig integritet og er objektive i forhold til den aktuelle virksomhet.

En grunnleggende ulikhet mellom revisjon av kommuner og revisjon av regnskapspliktige etter regnskapsloven, er at kommunerevisjonen er pålagt å foreta forvaltningsrevisjon i tillegg til regnskapsrevisjonen.

Forslagsstillerne ønsker at man innen kommunal sektor skal stille like strenge krav til revisors uavhengighet som i privat sektor, og ser at dette kan gjøres på flere ulike måter. Ett alternativ er et flersporet regelverk, hvor revisorloven utvides til også å gjelde regnskapsrevisjon av kommuner, mens forvaltningsrevisjon blir regulert av revisjonsforskrift fastsatt i medhold av kommuneloven. En annen mulig løsning kan være å lage en egen lov om kommunal revisjon. En tredje variant er å utvide revisorloven slik at den gjelder både regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon av kommunal sektor.

Forslagsstillerne ser også andre områder enn revisors uavhengighet, der det er hensiktsmessig å stille de samme kravene til revisjon av kommunene som til privat sektor, og mener derfor at det er mest hensiktsmessig at revisorloven utvides slik at den også gjelder for kommunal regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon. Forslagsstillerne ser for seg at det vil være naturlig å gjøre kommuner og fylkeskommuner regnskapspliktige etter regnskapsloven, samtidig som kommunal revisjon tas inn i revisorloven.

Revisjonsstandarder fastsettes av profesjonen, og dette arbeidet er i økende grad internasjonalt. Ved å ta kommunerevisjon inn i revisorloven legger forslagsstillerne opp til at revisjon av privat og kommunal sektor må forholde seg til de samme standardene for regnskapsrevisjon, og at standardene for forvaltningsrevisjon vil fastsettes på samme måte. Staten vil gjennom Kredittilsynet fortsatt ha ansvaret for oppsyn og kontroll av revisorer.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Tore Hagebakken, Saera Khan, Tom Strømstad Olsen, Inger Løite og Arild Stokkan-Grande, fra Høyre, Kari Lise Holmberg og Bent Høie, fra Sosialistisk Venstreparti, Rolf Rei-

kvam, fra Kristelig Folkeparti, Bjørg Tørresdal, fra Senterpartiet, Trygve Slagsvold Vedum, og fra Venstre, Vera Lysklætt, viser til at dokumentet 29. november 2006 ble sendt til kommunal- og regionalminister Åslaug Haga til uttalelse. Svaret fra statsråden av 15. januar 2007 er vedlagt innstillingen.

Flertallet viser til at forslagsstillerne ønsker å innlemme kommunal revisjon i revisorloven, og begrunner dette med at det etter forslagsstillerens mening vil stille skjerpede krav til revisors uavhengighet i kommunal sektor.

Flertallet er enig med forslagsstillerne i at revisorer skal være personer med høy kompetanse som det skal stilles strenge krav til, noe som gjelder både i privat, statlig og kommunal sektor. Revisjonsoppdraget i offentlig sektor omfatter, i tillegg til regnskapsrevisjon, også forvaltningsrevisjon for å finne ut om driften er kostnadseffektiv og for å finne graden av måloppnåelse.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, kan ikke se at dagens krav til revisjon og revisorer i private selskaper er høyere enn i offentlig sektor.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, legger til grunn at kommunelovens bestemmelser om revisjon i stor grad er sammenfallende med tilsvarende bestemmelser i revisjonsloven med unntak av ett punkt; ansettelsesforhold. Revisorloven stiller krav om at revisor ikke kan være ansatt hos den revisjonspliktige. Etter kommunelovens bestemmelser kan kommuner og fylkeskommuner i dag velge om de skal ansette egne revisorer, delta i interkommunalt samarbeid eller inngå avtale med en annen revisor. Et fåtall kommuner har revisorer ansatt i kommunen. For det store flertallet kommuner utføres revisjonen av egne revisjonsenheter i et interkommunalt samarbeid.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, mener at dette kan oppfattes som at kommunene har stor tillit til at revisjonsordningen fungerer etter hensikten.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, viser til at kommuneloven inneholder bestemmelser som stiller strenge krav til revisors uavhengighet. Uavhengighetskravet er knyttet til alt revisjonsarbeid som utføres for kommunen og gjelder både revisors faktiske uavhengighet og forhold som kan svekke omgivelsenes tillit til utførelsen av revisjonen.

Dersom revisorlovens bestemmelser om uavhengighet skal gjelde for kommunal revisjon, vil det innebære at revisor ikke kan være ansatt i en kommune eller i et revisjonsforetak som kommunen er medeier i.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, mener at i praksis vil forslaget bety at det vil bli en plikt til konkurranseutsetting av revisjonen i kommuner og fylkeskommuner. Kommunalt eide revisjonsselskaper vil ikke kunne delta i en slik konkurranse. Dette vil etter dette flertallets mening være uheldig i forhold til den kompetanse som er bygget opp i kommunalt eide revisjonsselskaper.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, viser videre til at det ble gjort endringer i kommunelovens bestemmelser om revisjon i 2003. Endringene førte bl.a. til at det ble åpnet for konkurranseutsetting av kommunal revisjon. Få kommuner har så langt valgt å konkurranseutsette revisjonen. Flertallet er enig med kommunal- og regionalministeren i at det er riktig å vinne erfaring med hvordan ordningen med kommunal revisjon fungerer etter at det ble åpnet for konkurranseutsetting, før en vurderer endringer i regelverket.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, har på denne bakgrunn kommet til at forslaget ikke bør bifalles.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Per-Willy Amundsen, Åge Starheim og Ib Thomsen, er skuffet over at de andre partiene ikke vil støtte forslaget om å innlemme kommunal revisjon i revisorloven, slik at det i fremtiden stilles like strenge krav til revisorers uavhengighet i kommunal sektor som man i dag stiller til revisorers uavhengighet i privat sektor. Kommunene kan i dag ansette egne revisorer, mens dette naturligvis ikke er lov i privat sektor. Et privat selskap kan heller ikke benytte revisorer fra et revisjonsselskap selskapet selv eier. Dagens krav til revisorers uavhengighet i privat sektor er med andre ord vesentlig strengere enn kravene som stilles til revisorers uavhengighet i kommunal sektor.

Disse medlemmer ser at forslaget i praksis vil måtte medføre en overgangsperiode der kommunene blant annet får mulighet til å privatisere kommunalt eide revisjonsselskaper, for eksempel gjennom salg eller at de ansatte får mulighet til å kjøpe sin egen arbeidsplass. Uavhengighetsbestemmelsene i revisorloven § 4-1 er imidlertid så strenge at en tidligere ansatt sannsynligvis ikke vil kunne revidere den samme kommunen vedkommende var ansatt i - hvorvidt dette også gjelder revisorer i tidligere interkommunalt eide revi-

sjonsselskaper vil måtte utredes videre. Disse medlemmer vil understreke at forslaget samtidig innebærer at kommunerevisorer i fremtiden ikke lenger vil ha noen begrensninger til hvilke klienter de kan ha, noe som bidrar til å videreføre viktig kompetanse.

Disse medlemmer vil påpeke at det å gjøre kommuner og fylkeskommuner regnskapspliktige etter regnskapsloven, samtidig som kommunal revisjon tas inn i revisorloven, vil ha en rekke positive effekter utover skjerpede krav til revisorers uavhengighet i kommunal sektor. Avskrivningsregler vil for eksempel synliggjøre verditap som følge av dårlig vedlikehold. Disse medlemmer vil i den forbindelse vise til at vedlikeholdsetterslepet på kommunale bygninger er i størrelsesorden 40 til 70 mrd. kroner, mens det omtrentlige vedlikeholdsetterslepet på fylkeskommunale og kommunale veier er på henholdsvis 12 og 20 mrd. kroner.

Disse medlemmer mener det i lys av den senere tids misligheter og korrupsjonstilfeller er naturlig å ta et skritt lenger enn ved behandlingen av Ot.prp. nr. 70 (2002-2003), og fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen legge frem forslag til lovendringer for å innlemme kommunal revisjon i revisorloven, slik at det i fremtiden stilles like strenge krav til revisors uavhengighet i kommunal sektor som man i dag stiller til revisors uavhengighet i privat sektor."

Komiteens medlemmer fra Høyre og Venstre er enige i intensjonen i representantforslaget om å sikre større uavhengighet for revisorene i kommunal sektor. Det å sikre en uavhengig og kvalitetsmessig god revisjon er et av mange tiltak for å forhindre misligheter. Disse medlemmer viser til at det i forslaget nevnes flere alternativer for å oppnå en større uavhengighet. Disse medlemmer viser videre til at flere kommuner benytter seg av interkom-

munale selskaper som virkemiddel for å sikre kvalitet og uavhengighet. Disse medlemmer er opptatt av at uavhengighet sikres, samtidig som kommunene selv i størst mulig grad får bestemme hvilke virkemidler som skal benyttes.

Disse medlemmer foreslår følgende:

"Stortinget ber Regjeringen komme tilbake med forslag som sikrer en større uavhengighet for revisorer i kommunal sektor."

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen legge frem forslag til lovendringer for å innlemme kommunal revisjon i revisorloven, slik at det i fremtiden stilles like strenge krav til revisors uavhengighet i kommunal sektor som man i dag stiller til revisors uavhengighet i privat sektor.

Forslag fra Høyre og Venstre:

Forslag 2

Stortinget ber Regjeringen komme tilbake med forslag som sikrer en større uavhengighet for revisorer i kommunal sektor.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rå Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument nr. 8:13 (2006-2007) - representantforslag fra stortingsrepresentantene Per-Willy Amundsen, Åge Starheim og Ib Thomsen om skjerpede krav til revisorers uavhengighet i kommunal sektor - bifalles ikke.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 22. februar 2007

Tore Hagebakken
leder

Björg Tørresdal
ordfører

Vedlegg

Brev fra Kommunal- og regionaldepartementet v/statsråden til kommunal- og forvaltningskomiteen, den 15. januar 2007

Dokument 8:13 (2006-2007) Representantforslag fra stortingsrepresentantene Per-Willy Amundsen, Age Starheim og Ib Thomsen om skjerpede krav til revisorers uavhengighet i kommunal sektor

Jeg viser til brev av 29. november 2006.

Det er i brevet bedt om departementets vurdering av forslag i Dokument nr. 8:13 (2006-2007) om å innføre skjerpede krav til revisors uavhengighet i kommunal sektor.

Det er av sentral betydning at revisjonsordningen for kommunesektoren er betryggende og at man kan ha tillit til at den fungerer etter hensikten. Mitt generelle inntrykk er da også at den kommunale revisjon gjennomføres av høyt kompetente medarbeidere, og at det kontinuerlig drives et aktivt faglig utviklingsarbeid.

Bestemmelsene om kommunal revisjon finnes i kommuneloven og forskrifter gitt med hjemmel i denne loven. Revisorloven gjelder ikke for kommunal revisjon.

Revisorlovens ordning er at virksomheter som har regnskapsplikt etter regnskapsloven har revisjonsplikt etter revisorloven. Kommuner og fylkeskommuner (i det følgende brukes "kommuner" som fellesbetegnelse) har ikke regnskapsplikt etter regnskapsloven, men etter kommuneloven og forskrifter gitt med hjemmel i denne.

Det ble gjort vesentlige endringer i kommunelovens bestemmelser om revisjon i 2003. Endringene trådte i kraft 1. juli 2004. Den viktigste endringen innebar at det ble åpnet for konkurranseutsetting av kommunal revisjon. Det var tidligere ikke anledning for kommunene og fylkeskommunene til å sette revisjonsoppdraget ut til revisjonsfirmaer som opptrer i markedet.

Det ble også gjort endringer som ikke hadde direkte sammenheng med at det ble åpnet for konkurranseutsetting. Både forskriftene om revisjon i kommuner, og forskriften om kommunale kontrollutvalg ble omarbeidet. Blant annet ble det etablert en klarere rolledeling mellom revisor og kontrollutvalget. Det ble også etablert egne regler om selskapskontroll.

I forbindelse med endringene ble det også innført nye regler om revisors uavhengighet. Lovvedtaket var imidlertid basert på at kommunene skulle kunne velge om de ville beholde den revisjonsordning de hadde, eller konkurranseutsette revisjonen helt eller delvis. Kommunene kan således velge en ordning med revisjon i egen regi - enten gjennom revisorer ansatt i kommunen eller i en interkommunal revisjonsenhet - eller sette revisjonen ut til en revisor eller et revisjonsfirma i markedet.

Et fåtall kommuner har revisorer ansatt i kommunen. For det store flertallet kommuner utføres revisjonen av egne revisjonsenheter i et interkommunalt samarbeid - de fleste organisert som interkommunalt selskap (JKS). Noen kommuner har valgt private revisjonsfirma. Flere kommuner har startet en prosess med sikte

på konkurranseutsetting. Det vil trolig gå noen tid før man får et bilde av hvor mange kommuner som kommer til å benytte adgangen til konkurranseutsetting.

Forholdet til revisorloven er omtalt i forarbeidene til lovendringene i 2003. I Ot. Prp. nr. 70 (2002-2003) heter det bl. a. følgende (s. 38):

"Når det i denne proposisjonen foreslås å åpne for at kommunene kan konkurranseutsette revisjonen, betyr ikke dette at det foreslås en total omlegging av regimet for kommunal revisjon. Det er ikke tale om å pålegge kommunene å konkurranseutsette revisjonen, men om å legge til rette for at de kommunene som ønsker det selv kan avgjøre om de vil konkurranseutsette revisjonen. De kommuner og fylkeskommuner som ønsker å beholde revisjonen i egen regi vil ha full anledning til det, innenfor rammen av det som følger av regelverket om offentlige anskaffelser og konkurranselovgivningen. Regelverket for kommunal revisjon vil på samme måte som i dag være forankret i kommuneloven - ikke i revisorloven. Revisorloven gjelder ikke for revisjon av kommuner. Spørsmål knyttet til revisjon av virksomheter som har revisjonsplikt etter revisorloven er ikke berørt i denne proposisjonen.

Det vil på samme måte som i dag bli gitt forskrifter om kommunal revisjon med hjemmel i kommuneloven, og innholdet i det revisjonsarbeid som skal gjøres i kommunene vil i hovedtrekk være det samme som før.

Etter departementets oppfatning vil det ikke som følge av at det åpnes for konkurranseutsetting være naturlig å skifte lovregime ved å ta inn bestemmelser om kommunal revisjon i revisorloven. Dette er imidlertid ikke til hinder for at det i en situasjon der det åpnes for konkurranseutsetting vil være naturlig å ta inn i kommuneloven, eller forskrifter gitt med hjemmel i kommuneloven, bestemmelser som har elementer fra revisorloven. Det rent faktiske utgangspunkt vil være at på det tidspunkt det åpnes for konkurranseutsetting vil kommunenes revisorer være ansatt i kommunale revisjonsenheter. Departementet vil anta at det først etter noen tid vil bli klart om et større antall kommuner vil benytte adgangen til konkurranseutsetting. Når bestemmelsen om revisjon av kommuner bygger på at det skal være anledning for kommuner til å ha egne ansatte revisorer, ville det heller ikke være i harmoni med de prinsipper som ligger til grunn for revisorloven å "flytte" reguleringen av kommunal revisjon ut av kommuneloven og over i revisorloven. Revisorloven bygger på et prinsipp om at den som reviderer en virksomhet bl.a. ikke kan ha et ansettelsesforhold til den virksomheten vedkommende reviderer. Dette har blant annet gjort at det ikke er naturlig å ta utgangspunkt i revisorlovens bestemmelse om uavhengighet, jf. drøftelsen i kapittel 6. Den mer prinsipielle diskusjon om hvorvidt den som har et ansettelsesforhold til den som revideres kan anses for å være mer eller mindre uav-

hengig i forhold til kommunen enn en revisor som ikke er ansatt i kommunen, ser departementet ikke grunn til å ta opp her. Det ligger til grunn for departementets lovforslag at revisorer ansatt i kommuner og fylkeskommuner anses for å ha den tilstrekkelige uavhengighet til å utføre revisjonsarbeidet. Departementet har her også lagt vekt på at det ikke synes grunn til å stille spørsmål ved om Riksrevisjonen har en uavhengig posisjon, selv om Riksrevisjonen er en del av statsapparatet. På den annen side knytter det seg også utfordringer til å sikre uavhengighet i et system der revisorer ikke kan ha ansettelsesforhold til den virksomhet som revideres. I begge disse "regimer" er det nødvendig med egne bestemmelser om uavhengighet. Departementets forslag til bestemmelse om uavhengighet er basert på en forutsetning om at den skal gjelde både de revisorer som har et ansettelsesforhold til kommunen, og andre revisorer (se nærmere om uavhengighet i kapittel 6)."

Forslagene i odelstingsproposisjonen fikk tilslutning i odelstinget. I komiteens innstilling (s. 8) fremgår at mindretallet (som representerte odelstingets flertall) *"vil understreke at det i lovforslaget ikke er tale om å pålegge kommunene å konkurranseutsette revisjonen, men at det, kun legges opp til at de kommuner som selv ønsker det kan velge å konkurranseutsette hele eller deler av revisjonen."*

De gjeldende bestemmelser om kommunal revisors uavhengighet er svært strenge, og regulerer hvilken tilknytning revisor og revisors nærstående kan ha til den kommune vedkommende er revisor for. Som det fremgår av lovforarbeidene er reglene imidlertid basert på at kommunene fortsatt skal ha anledning til å velge en ordning hvor revisor(ene) er ansatt i kommunen eller i en interkommunal revisjonsenhet.

Dersom revisorloven - eller dens bestemmelser om uavhengighet - skal gjelde for kommunal revisjon, vil det innebære at kommunens revisor ikke kan være ansatt i en kommune vedkommende er revisor for. Det vil også innebære at revisor ikke vil kunne være ansatt i et revisjonsforetak som kommunen eier eller er medeier i. Revisorlovens krav til revisjonsselskaper innebærer også at de interkommunale revisjonsenhetene som i dag reviderer flertallet av kommuner ikke vil kunne videreføres.

Dette vil innebære at regimet for kommunal revisjon vil måtte endres fra en adgang til konkurranseutsetting, til en ordning hvor det i praksis vil være plikt til konkurranseutsetting av revisjonen. Videre vil kommunalt eide revisjonsenheter ikke kunne delta i en slik konkurranse.

Etter min oppfatning vil det være hensiktsmessig å vinne erfaring med hvordan ordningen med kommunal revisjon fungerer etter at det ble åpnet for konkurranseutsetting, før det eventuelt vurderes endringer i regelverket.

Dessuten pågår det forskning for å evaluere ordningen med konkurranseutsetting. Et forprosjekt er gjennomført i regi av Norges Forskningsråd. Dette blir fulgt opp av et hovedprosjekt, hvor en rekke aspekter knyttet til kommunal revisjon vil være tema. I St. prp. nr. 1 er det foreslått å sette av midler til dette. Dette er omtalt på s. 35, hvor det heter: *"Det blir foreslått en bevilgning på 11,5 mill. kr i 2007 til forskningsprogrammer i regi av Norges forskningsråd. Midlene vil bli brukt til videreføring av DEMOSKEG-programmet og til evaluering av ordningen med konkurranseutsetting av revisjonstjenester."*

Dersom erfaring eller forskning skulle vise at det knytter seg betenkelige sider til kommunal revisjon i forhold til uavhengighetsspørsmålet, vil jeg komme tilbake til temaet.

