



# Dokument nr. 8:13

(2006-2007)

Representantforslag fra stortingsrepresentantene  
Per-Willy Amundsen, Åge Starheim og Ib Thomsen

## Representantforslag fra stortingsrepresentantene Per-Willy Amundsen, Åge Starheim og Ib Thom- sen om skjerpede krav til revisorers uavhengighet i kommunal sektor

Til Stortinget

### BAKGRUNN

Politiske og foretningmessige avgjørelser er sjelden bedre enn beslutningsgrunnlaget avgjørelsene er basert på. Selv en utmerket leder eller politiker vil kunne ta helt gale avgjørelser hvis faktagrunnlaget ikke er i orden. Revisorers rolle i samfunnet er å sikre at den informasjonen vi har, er så god som overhodet mulig. Dette gjelder i både privat, statlig og kommunal sektor.

Revisorer er personer med høy kompetanse som det stilles strenge krav til. Mange av kravene som stilles til revisorer i privat og offentlig sektor er de samme, men det er også viktige forskjeller.

Generelt er kravene til revisjon og revisorer i private selskaper høyere enn i offentlig sektor. Dette er et interessant paradoks fordi mens aksjonærer og andre eiere i privat sektor har sterke incentiver til å sørge for at alt går riktig for seg, er det ingen i offentlig sektor som i utgangspunktet skal ha de samme profittmotivene til å sørge for at beslutningsgrunnlaget er så godt som mulig. Isolert sett burde dette bety at kravene til revisjon av offentlig sektor skulle være strengere enn kravene til revisjon i privat sektor.

I desember 2003 vedtok Stortinget omfattende endringer i kommunelovens bestemmelser om internt tilsyn, kontroll og revisjon. Lovendringene innebar bl.a. at kommunestyret og fylkestinget står fritt til å avgjøre om kommunen eller fylkeskommunen skal ha en egen revisjon, delta i et interkommunalt samar-

beid 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.

Kommunal- og regionalminister Åslaug Haga bekreftet i svar på skriftlig spørsmål jf. Dokument nr. 15:18 (2006-2007) fra stortingsrepresentant Ib Thomsen, at det etter hva departementet har oversikt over per oktober 2006, bare er 20 norske kommuner som har valgt ekstern regnskapsrevisor. Kommunal- og regionalministeren bekrefter også at departementet verken har oversikt over hvor mye norske kommuner årlig bruker på revisjon, eller i hvilken grad norske kommuner benytter seg av eksterne ved forvaltningsrevisjon. I bladet Revisjon og Regnskap nr. 5/2006 finner vi litt eldre statistikk som viser at 9 av 433 kommuner har valgt å ansette egne revisorer, 17 har valgt enten Nøraudit, KPMG, Deloitte eller Ernst & Young, mens de resterende har valgt å bruke de ca. 50 etablerte samarbeidsformene om revisjon mellom kommunene. Revisjonssamarbeid mellom kommunene er oftest organisert som interkommunale selskaper (IKS). Der det har vært anbudsprosesser, har private revisjonsselskaper vunnet frem hver eneste gang, både på pris og kvalitet. Videre trekkes det frem at forpliktelser og avtaler knyttet til interkommunale samarbeidsformer er den viktigste bremseklossen mot konkurransutsetting av revisjon i kommunal sektor. Forslagsstillerne ser på interkommunale selskaper som et skritt i riktig retning, men mener at skillet mellom bestiller/utførerrollen fortsatt er mer uklart enn om kommunene hadde holdt seg til åpne anbudsprosesser.

For aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper kreves det at årsregnskapet revideres av en ekstern registrert revisor eller en statsautorisert revisor. Det stilles også en rekke strenge krav til hvem som kan være re-

visor, for eksempel kan revisor ikke være ansatt hos den revisjonspliktige, og det stilles også strenge krav til uavhengighet. Reglene for registrerte og statsautoriserte revisorer fremgår av revisorloven kapittel 4. De generelle kravene fremgår av loven § 4-1 første ledd. Har en revisor eller en revisors nærstående en slik tilknytning til den revisjonspliktige eller dennes ansatte eller tillitsvalgte at dette kan svekke revisors uavhengighet eller objektivitet, kan vedkommende ikke revidere den revisjonspliktiges årsregnskap. Det samme gjelder dersom det foreligger andre særlige forhold som er egnet til å svekke tilliten til revisor. Videre fremgår det av § 4-1 annet ledd nr. 1 og 2 at årsregnskapet for revisjonspliktige ikke kan revideres av:

1. Den som er ansatt hos den revisjonspliktige eller for øvrig står i et samarbeids-, underordnings- eller avhengighetsforhold til denne eller til noen som er nevnt i nr. 2 til 5.
2. Den som har eierandeler i, er innehaver av eller deltaker i det revisjonspliktige foretaket.

De generelle kravene til revisors uavhengighet finner vi altså i § 4-1, der annet og første ledd slår klart fast at revisor skal være uavhengig av den reviderte. I § 4-2 til §§ 4-8 stilles det ytterligere krav til revisors uavhengighet i privat sektor.

Kommuner og fylkeskommuner er ikke regnskapspliktige etter regnskapsloven, jf. § 1-2, og har dermed heller ikke revisjonsplikt etter revisorloven, jf. § 2-1. I kommuneloven kapittel 12 er det bl.a. gitt bestemmelser om revisjon. I henhold til § 78 tredje ledd skal kommunestyret eller fylkestinget selv avgjøre om kommunen eller fylkeskommunen skal ansette egne revisorer, delta i interkommunalt samarbeid om revisjon eller inngå avtale med en annen revisor.

Kommunen kan altså ansette egne revisorer, mens dette er ulovlig i privat virksomhet. Kommuneloven §§ 78 og 79 inneholder ellers mye av det samme som i revisorloven kapittel 4, men det endrer neppe det faktum at en revisor som har sitt ansettelsesforhold i kommunen, ikke nødvendigvis kan kalles uavhengig. Følgende setning i kommuneloven § 79 er sånn sett et interessant paradoks:

"Ansettelse som revisor i kommunen eller fylkeskommunen, eller i en interkommunal samarbeidsordning, medfører ikke i seg selv at revisoren mangler nødvendig uavhengighet og objektivitet."

Og mens kommunerevisor ikke har adgang til å ta revisjonsoppdrag for andre enn den kommunen vedkommende er ansatt i eller for de kommunene som er deltakere i en eventuell distriktsrevisjon, er private revisorer etter revisorloven naturlig nok i utgangs-

punktet ikke underlagt noen begrensninger med hensyn til hvilke klienter foretaket kan ha.

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.

Det er flere ulikheter mellom revisjon av kommuner og revisjon av regnskapspliktige etter regnskapsloven. En grunnleggende ulikhet er at kommunerevisjonen er pålagt å foreta forvaltningsrevisjon i tillegg til regnskapsrevisjonen. Revisorloven omhandler ikke forvaltningsrevisjon slik det er definert i kommuneloven § 78 annet ledd. Forvaltningsrevisjon er kontroll med at den økonomiske forvaltningen foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og er en systematisk vurdering av bruk og forvaltning av de kommunale midler med utgangspunkt i oppgaver, ressursbruk og oppnådde resultater. Forvaltningsrevisjon kan per i dag gjennomføres av egen revisjon eller interkommunalt samarbeid om revisjon, ved prosjektbasert innleie av revisjonstjenester fra eksterne, og ved en kombinasjon der enkelte eksterne revisorer deltar i revisjonen med eget kommunalt eller interkommunalt revisjonselskap som ansvarlig.

Innholdet i revisors oppgaver ved revisjon av kommuner blir de samme, enten kommunen har egen kommunerevisjon, deltar i et interkommunalt samarbeid om revisjon eller konkurranseutsetter revisjonen. Kravene til revisjonsoppgavens innhold følger av kommuneloven med forskrifter, og rammen for det oppdrag kommunestyret gir.

Sparebankene hadde tidligere revisorer som var ansatt i selskapet de reviderte, men det ble endret for omtrent 20 år siden fordi man så at dette førte til manglende uavhengighet og nøytralitet. Bakgrunnen for dette finner vi i NOU 1986:5 på side 182, der det blant annet står følgende om revisorer som velges eksternt versus revisorer som ansettes:

"Ansettelse av revisor kan bety at revisor kommer i et avhengighetsforhold til institusjonen. Derfor er det viktig at revisor velges. Som det fremgår foran er det bare i bankene det i dag er valgfrihet mellom ansettelse og valg av ansvarlig revisor".

På samme side i NOU-en vises det til et brev fra Bankinspeksjonen til Finansdepartementet 28. september 1983, der Bankinspeksjonen anbefalte at retten til å velge mellom ekstern revisor og ansatt revisor burde avløses av en bestemmelse om at det skal velges ekstern revisor. En revisor som er ansatt i en kommune, og som derved reviderer sin egen arbeidsplass, vil kunne ha akkurat det samme avhen-

gighetsforholdet til kommunen som det advares mot i NOU 1986:5.

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 vil i den forbindelse vise til forslaget Fremskrittspartiet med støtte fra Høyre la frem i Innst. O. nr. 82 (1999-2000) og Innst. S. nr. 307 (2000-2001) om en omlegging av regnskapsprinsippene for kommuneregnskapet i retning av en resultatorientert regnskaps- og budsjettføring. Forslagsstillerne ser for seg at det vil være naturlig å gjø-

re 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.

## **FORSLAG**

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

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.

8. november 2006

