



Vår ref.: 2002/1325

Dato: 14. januar 2003

## ■ Høring - forslag om endringer i kommuneloven - kommunal revisjon m.m.

Det vises til brev fra Arbeids- og Administrasjonsdepartementet (AAD) datert 2. januar 2003, vedlagt høringsforslag fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) om endringer i kommuneloven. Det bes om at Konkurransetilsynet sender eventuelle merknader til høringsforslaget til AAD innen 7. februar 2003. Tilsynet har også fått denne saken på høring direkte fra KRD, og sender derfor kopi av dette brevet til KRD.

KRD ber om at høringsinstansene redigerer sine uttalelser så vidt mulig etter kapittelinnvidelingen i høringsnotatet. Konkurransetilsynets merknader vil rette seg mot de konkurransemessige sidene ved forslaget.

I likhet med høringsnotatet bruker vi begrepet kommuner om både kommuner og fylkeskommuner.

### Bakgrunn

Det er kommunestyret som etter kommuneloven har det øverste tilsynsansvaret med kommuneforvaltningen. Kommunestyret fikk i 1992 plikt til å etablere et kontrollutvalg som skal føre løpende tilsyn på dets vegne. Kontrollutvalget kan i praksis ta opp ethvert forhold ved kommunens forvaltning som gjelder kontroll og tilsyn. Også administrasjonssjefen fører kontroll med kommunens virksomhet, selv om dette ikke er eksplisitt pålagt. Det regnes som fast praksis at administrasjonssjefen etablerer internkontroll i administrasjonen. Videre pålegger kommuneloven at det etableres en revisjon. Revisjonen skal påse at internkontrollen fungerer, samt gjennomføre regnskapsrevisjon, skatterevisjon og forvaltningsrevisjon. Kontrollutvalget skal forestå det løpende tilsyn med revisjonen.

Etter dagens kommunelov skal revisjon av kommuner skje enten ved egne ansatt kommunerevisorer eller gjennom deltakelse i et interkommunalt samarbeid i form av en såkalt distriktsrevisjon. Kommunene kan ikke overlate disse oppgavene til private revisjonsfirma. I et nordisk perspektiv er Norge i en særstilling med en egen lovfestet *offentlig* revisjonsordning i kommunene. De fleste kommune- og distriktsrevisjoner er relativt små, og uten et tilstrekkelig bredt og sterkt fagmiljø som kan møte de utfordringene det kommunale tilsynsarbeidet vil stå overfor i fremtiden. Spesielt synes flere av dem å ha problemer med forvaltningsrevisjon, som ble innført som ny obligatorisk oppgave i 1993 på grunn av økte krav til effektivitet og måloppnåelse.

## **Om høringsforslaget**

KRD fremmer i høringsnotatet forslag til lovendringer som legger til rette for at kommuner som ønsker det også skal kunne konkurranseutsette kommunerevisjonens oppgaver – helt eller delvis. Dette gjelder likevel ikke konkurranseutsetting av revisjon av skatteoppkreverfunksjonen.

Man ser for seg at en kommune etter lovendringen får følgende valg med hensyn til utførelse av revisjonsoppgavene: den kan fortsatt holde egne ansatte kommunerevisorer, den kan kjøpe revisortjenester fra et interkommunalt revisjonsselskap hvor den selv er medeier eller ikke, den kan kjøpe revisortjenester fra en privat revisor, eller fra en annen kommune som tilbyr sine revisortjenester på markedet. Kommunen kan også selv opptre som markedsaktør og tilby at egen revisjonsethet utfører revisjonstjenester for andre kommuner.

Forslaget innebærer visse endringer i kommuneloven og også andre lover. I lovforslaget er det også tatt inn hjemler for å gi nærmere forskrifter både om kontrollutvalgets virksomhet og om revisjon av kommuner. KRD presiserer likevel at det ellers ikke er snakk om grunnleggende endringer i regelverket, og spesielt ikke i det system for kommunal egenkontroll som ble innført i kommuneloven av 1992.

## **Konkurransetilsynets merknader til høringen**

### ***Kapittel 2 - Om konkurranseutsetting av kommunal revisjon***

Prinsippene for konkurranseutsetting drøftes i dette kapitlet, og det legges vekt på at det er kommunen selv som skal bestemme om den vil benytte seg av konkurranseutsetting. Prinsippet om kommunalt selvstyre ligger til grunn for norsk kommuneforvaltning, og dette bør tilsi at et område heller ikke bør være skjermet for konkurranseutsetting med mindre spesielle eller prinsipielle grunner tilsier det. KRD drøfter i kapittel 2.2.4 de enkelte av kommunerevisjonens oppgaver i forhold til spørsmålet om konkurranseutsetting. Konkurransetilsynet støtter konklusjonen om at det for alle unntatt revisjon av skatteregnskapet mangler tungtveiende grunner til ikke å gi kommunene mulighet til å konkurranseutsette revisjonsoppgavene dersom de ønsker det. Lovforslaget vil øke kommunens valgfrihet når det gjelder revisjonsoppgavene.

Generelt er konkurranseutsetting eller trussel om konkurranseutsetting samfunnsøkonomisk fordelaktig, fordi det tvinger aktørene til å produsere varer og tjenester på en effektiv måte. Slik reduseres kostnadene for det offentlige, og de knappe midlene kan brukes til andre gode formål i samfunnet. Dette forutsetter imidlertid at kommunen har mange tilbydere å velge mellom, dvs. færrest mulig hindringer for at aktører kan etablere seg og tilby sine tjenester i markedet. Dersom det stilles så strenge krav til å delta i konkurransen at en/få aktører i praksis får mulighet til å utøve markedsrett, er det ikke gitt at konkurranseutsetting vil medføre høyere effektivitet enn kommunal egenproduksjon. Når det gjelder revisjon av skatteregnskapet, peker KRD på at særlige problemer reises i forhold til revisors habilitet samt taushetsplikten. Konkurransetsetting ville kreve en svært detaljert lovbestemmelse om uavhengighet, som ifølge KRD måtte være så streng at private revisjonsfirma i de fleste tilfeller vil møte en sperre. Konkurransetilsynet antar at beslutningen om å holde revisjon av skatteregnskapet utenfor høringsforslaget i denne omgang, derfor kan være fornuftig.

### ***Kapittel 4 - Behovet for endringer i reglene for kommunal egenkontroll***

Konkurransetilsynet støtter også KRD's vurdering (i kap. 4.5-7) av at innholdet i de tre ulike typene revisjonstjenester som kommunen skal bestille, bør defineres nærmere i forskrifter. For en tjeneste som revisjon, er det åpenbart at kvalitet og omfang er en valgvariabel for tilbyderen, og kommunen kan ellers risikere at den som gir det laveste budet også vil tilby det dårligste produktet.

Man bør derfor beskrive den tjenesten som etterspørres, mest mulig detaljert, før man innhenter pristilbud.

Kapittel 4.9 drøfter kompetansekrav til den som skal ta revisjonsoppdrag for en kommune. KRD vurderer om det kan være hensiktsmessig med en egen autorisasjonsordning for revisorer som kan ta oppdrag for kommuner, som de har det i Finland og Sverige. Man ønsker imidlertid ikke å begrense kommunenes handlefrihet (passifisere bestillingsorganet i kommunet), og mener dessuten at kravene til kompetanse i praksis vil være presisert i den enkelte anbudsinnbydelse. Likevel gir høringsnotatet uttrykk for at det ikke er noe i veien for at aktørene på frivillig basis etablerer bransjebaserte sertifiseringsordninger. Konkurransetilsynet er generelt svært skeptisk til at en bransjeorganisasjon gis mulighet til å begrense tilbudet i markedet. Det kan dessuten medføre at de store aktørene får kontroll over hvilke krav som skal stilles for å få en slik godkjenning, og at de på denne måten klarer å stenge mindre aktører ute fra kommunemarkedet. Tilsynet vil derfor anbefale at KRD ikke tillater bransjen å lage sine egne godkjenningsordninger.

#### ***Kapittel 6 - Uavhengighet og objektivitet for revisor***

KRD legger vekt på at en kommune som selv kan bestemme om den vil kjøpe revisortjenester eksternt eller bruke egen kommunerevisjon, ikke må stå overfor et regelverk som favoriserer ett av valgene i en anbudskonkurranse. Konkurransetilsynet vil påpeke viktigheten av at dette søkes ivarettatt, for at konkurranseutsetting virkelig skal kunne øke effektiviteten og redusere den enkelte kommunes kostnader til revisjon. Tilsynet ser derfor positivt på forslaget om å ta inn i loven en særskilt bestemmelse om uavhengighet for den som skal ta revisjonsoppdrag for en kommune, uansett om revisor er ansatt i kommunen eller i et revisjonsfirma.

#### ***Kapittel 7 - Regler om innsynsrett og taushetsplikt for revisor – samt omtale av allmennhetens innsynsrett etter forvaltningsloven***

Av samme grunn som over, støtter Konkurransetilsynet forslagene om at enhver som utfører revisjonsoppdrag for kommunen, gis adgang til nødvendige opplysninger, samt at reglene om taushetsplikt gjelder likt for enhver som tar revisjonsoppdrag for en kommune.

#### ***Kapittel 9 - Noen konsekvenser ved konkurranseutsetting***

Kapitlet beskriver kort endel generelle regler som kan komme til å bli viktige i forbindelse med konkurranseutsetting, og det hevdes å være en veiledning til kommunene. Konkurransetilsynet er enig i at kommunene kan ha god nytte av en veiledning i forbindelse med konkurranseutsetting. Et viktig motiv for konkurranseeksponering er å redusere kommunens utgifter til revisjonstjenester, *ut fra en oppfatning av at (...) konkurranse i seg selv stimulerer til mer effektiv drift* (høringsnotatet, s.90). En kommune som ønsker å konkurranseutsette revisjonsoppgavene, bør derfor være klar over viktigheten av at flest mulig tilbydere gis anledning til å delta i en anbudskonkurranse, at disse gis like rammevilkår, og at oppgavene som etterspørres er nøye beskrevet slik at kjøperen oppnår et best mulig resultat. Kapittel 9 i høringsnotatet gir noen eksempler på problemstillinger i forhold til dette, men Konkurransetilsynet savner klare anbefalinger.

I forbindelse med konkurransereglene nevnes faren for at en kommunalt eid enhet som blir utsatt for konkurranse fra private, raskt kan bygge seg en dominerende stilling dersom den har store fordeler. Som et eksempel nevnes at den forut for konkurranseutsettingen kan inngå svært viktige, langsiktige kontrakter, som i praksis innebærer en konkurransebeskyttelse. KRD bør i denne forbindelse gjøre kommunene oppmerksomme på viktigheten av å arrangere en anbudskonkurranse om oppdragene hvor alle aktørene som ønsker det kan delta på like vilkår. Videre kommer man i høringsnotatet inn på regelverket for offentlig anskaffelse. I veilederen til forskrift om offentlige anskaffelser står ”egenregi kan ikke kombineres med utstrakt konkurranse om oppdrag i markedet ellers. Hvor den konkrete grensen går er imidlertid uklart”. Denne uklarheten kan utgjøre et problem i form av uheldige konkurransevriddinger, særlig knyttet til faren for at kommunen subsidierer den konkurranseutsatte delen av virksomheten med midler ment

for egenproduksjonen. Det er vanskelig å oppnå en effektiv markedsløsning dersom den kommunale revisjonsvirksomheten ikke er kostnadsdekkende. På samme måte er EØS-regelverkets begrensning i adgangen til å benytte subsidier til visse produsenter som deltar i konkurranse med andre, et uttrykk for at konkurransevridende støtte er samfunnsøkonomisk uheldig. Dette såfremt subsidien ikke korrigerer en markedssvikt eller ivaretar andre politiske hensyn som samfunnet betrakter som viktigere enn effektivitet.

Kommunene vil møte store utfordringer knyttet til å sikre private aktører like gode rammebetingelser som kommunens egen revisjonsvirksomhet. Sistnevnte vil i utgangspunktet kunne ha store fordeler, både mht læring/erfaring/rykte, merverdiavgifts-fritak (se merknader til kapittel 10) og kostnader som i realiteten belastes andre regnskaper innen kommuneforvaltningen. Faren for krysssubsidiering er særlig alvorlig idet en kommunerevisjon ikke bare kan konkurrere om å få oppdrag i hjemmekommunen, men også tilby sine tjenester til andre kommuner. Konkurransetilsynet ser vanskelig at åpen eller skjult støtte til egen kommunerevisjon kan forhindres uten at kommunen innfører markedsbaserte internpriser mellom kommunen og kommunerevisjonen. Helst bør kommunens revisjonsvirksomhet skilles ut i et eget selskap.

### ***Kapittel 10 - Revisjonstjenester og merverdiavgift***

I høringsnotatets kapittel 10 redegjøres det for hvilken betydning dagens regler om merverdiavgift har for revisjon av kommuner. Det fremkommer at kommunen, ved egen ansatt revisor eller kjøp av revisortjenester fra interkommunalt revisjonsselskap som kommunen deltar i, ikke har avgiftsplikt. Ved kjøp fra private, fra annen kommune eller fra interkommunalt revisjonsselskap som kommunen ikke er deltaker i, gjelder derimot som hovedregel av kommunen må betale merverdiavgift. Det er liten tvil om at merverdiavgift-regelverket bidrar til å påvirke kommunenes beslutninger om hvorvidt de skal kjøpe revisortjenester fra andre eller produsere selv – eventuelt i samarbeid med andre. Dette er uheldig i forhold til ønsket om å sikre alle aktørene i et marked like rammevilkår. Høringsnotatet nevner Rattsøutvalget, som er nedsatt for å vurdere løsninger slik at merverdiavgift-systemet skal virke nøytralt på kommunenes beslutninger. KRD vil vurdere behovet for særskilt lovregulering på bakgrunn av utvalgets innstilling. Konkurransetilsynet vil påpeke viktigheten av at KRD følger opp dette.

Tilsynet har ingen merknader til de øvrige kapitlene i høringsnotatet.

### ***Avsluttende kommentar***

Tilsynet ser positivt på innholdet i lovforslaget om konkurranseutsetting av kommunal revisjon. Virksom konkurranse i markedene anses som en nødvendig forutsetning for effektiv ressursbruk, noe som er samfunnsøkonomisk fordelaktig. Konkurranseutsetting av revisjonstjenestene som en kommune har behov for, vil trolig forløpe best dersom man bruker anbudskonkurranse, dvs at retten til å revidere kommunens regnskap auksjoneres bort for en gitt periode. Når tilsynet ofte anbefaler bruk av anbudskonkurranse på generelt grunnlag, er dette under forutsetning av at konkurransen designes på en god måte, og at det *virkelig* finner sted konkurranse om oppdragene. Det er viktig at kommunene har tilstrekkelig kompetanse når det gjelder utforming av anbudskonkurranse og hvordan oppnå det ønskede resultat, som er sparte kostnader uten at kvaliteten forringes.

I høringsnotatet påpekes viktigheten av at private og kommunale revisorer møter like strenge krav til uavhengighet og objektivitet. Tilsvarende skal gjelde like regler om innsynsrett og taushetsplikt. Dette er gode og nødvendige grep, men Konkurransetilsynet etterlyser samtidig andre tiltak for å sikre ulike aktører like rammebetingelser – og da særlig økonomiske. KRD bør gi en anbefaling til kommunene om å skille sin revisjonsvirksomhet ut i et eget selskap e.l., dersom denne skal konkurrere mot eksterne aktører om anbudene. Det er imidlertid positivt og viktig at KRD vil følge opp behovet for særskilt lovregulering på bakgrunn av Rattsø-utvalgets innstilling knyttet til merverdiavgiftssystemet.