



Statsråd Magnhild Meltveit Kleppa  
Kommunal- og regionaldepartementet  
Postboks 8112 Dep

0032 OSLO

Oslo, 14. februar 2008

## **TERRA-SAKEN**

Vi viser til vårt brev av 16. januar og avtalt møte 20. februar. Nedenfor følger en beskrivelse av de forholdene NKRF ønsker å utdype nærmere på møtet.

### **1. Sikre at kommunen har tilstrekkelig vurdering av finansiell risiko**

Det framgår av fylkesmennes lovlighetskontroller at kommunenes vurdering av hva som er vesentlig finansiell risiko, har vært mangelfull. Årsaken til den mangelfulle vurderingen ligger neppe i finansforskriften som, lest i sammenheng med de generelle merknadene til de enkelte paragrafer, etter vår mening i hovedsak er tilstrekkelig.

Det avgjørende er at kommunens administrasjon og politiske ledelse, herunder kommunestyre og formannskap, forstår og tar innover seg hva som ligger i begreper som finansiell risiko og risikoens underliggende elementer, samt hva som er forsvarlig risikovurdering ved forvaltning av fellesskapets midler. For den politiske ledelsen bør det utarbeides hensiktsmessig informasjonsmateriell om relevante beslutningskriterier og krav til saksutredning. Kravene til administrasjonens vurderinger vil være andre, med hovedvekt på kompetanse, forsiktighet og kvalitetssikring – om nødvendig ved bruk av habile rådgivere.

Fra bransjehold er det nevnt at vurderinger om finansielle plasseringer over en viss størrelse, kompleksitet og risiko, burde gjøres i hensiktsmessig sammensatte investeringskomiteer. Forvaltning og plassering av større finansielle midler fordrer betydelig kompetanse. NKRF støtter for øvrig initiativet som er tatt for å utarbeide en god finansforvaltningsskikk, og forbundet stiller seg gjerne til disposisjon for departementet i dette arbeidet.

Etter god revisjonsskikk i Norge har revisor rapporteringsplikt for såkalte ansvarsbetingende forhold, jf. revisorloven § 5-2, fjerde ledd nr. 4, med kommentarer. Revisors plikt til å vurdere ansvar er knyttet til de ansvarsbestemmelsene som gjelder for den reviderte enheten, for eksempel i aksjeloven, lov om interkommunale selskaper eller stiftelsesloven.

### **Norges Kommunerevisorforbund**

*Revisjon og tilsyn – til beste for kommuner og fylkeskommuner*

**Postadresse:**  
Postboks 1417 Vikå  
0115 OSLO

**Besøksadresse:**  
Munkedamsveien 3B, 3. etg.

**Telefon:** 23 23 97 00  
**Telefaks:** 23 23 97 01  
**E-post:** post@nkrf.no

**Org.nr.:** 975 450 694  
**Kontonr.:** 6074.06.25074  
**Web:** www.nkrf.no

På denne bakgrunn kan det virke påfallende at kommuneloven ikke har tydeligere bestemmelser om ansvar verken for administrasjonssjefen eller for styre eller daglig leder i et kommunalt foretak. I rapporten "I samme båt" fra KS Utvikling og dokumentasjon av 23. november 2003 om kritiske faktorer for godt samspill mellom politikk og administrasjon pekes det på en prinsipiell forskjell mellom stillingen som rådmann og som daglig leder: Der det heter at rådmannens rolle i lovverket *"er angitt på slik måte at folkevalgte aktivt må gi delegasjon for at rådmannen skal ha myndighet. Dette er den motsatte innretningen av rollen som daglig leder i et selskap ..., der utgangspunktet er at daglig leder har fullmakt til å utøve den daglige ledelse og å ta avgjørelser som ikke er av særlig viktighet"*.

## **2. Salg av framtidige inntekter**

På bakgrunn av fylkesmennes lovlighetskontroll som bl.a. konkluderte med at bruk av konsesjonsavgifter og eiendomsskatt i "swap-lånene" er ulovlig, samt uttalelsen fra lovavdelingen i Justisdepartementet fra 28. januar d.å., synes det avklart at kommuneloven § 50 har tilstrekkelig klare regler for hva kommunene kan ta opp lån til.

Kommuneloven har imidlertid ikke tilsvarende begrensninger for disponering av fremtidige inntekter. For å etterleve det såkalte formuesbevaringsprinsippet, herunder intensjonen om at en kommune ikke må ta finansiell risiko basert på lån, bør også overdragelse av framtidige inntekter være likestilt med lån. En lovendring kunne eventuelt utformes slik at den også omfattet avtalte engangsutbetalinger gitt mot overdragelse av framtidige kontantstrømmer.

## **3. Revisors rapporteringsadgang**

Etter revisjonsforskriften § 21 kan revisor uoppfordret gi politiet opplysninger ved mistanke om straffbare forhold, og på oppfordring og uten hinder av taushetsplikten gi både politiet og skattevesenet opplysninger. Andre bestemmelser om lempning i taushetsplikten er ikke gitt.

Slik bestemmelsene er i dag, begrenses revisors plikter til å kommunisere med og rapportere til de ansvarlige organer i den virksomheten som revideres. Deretter er det opp til disse organene å sørge for å rette opp de feil og mangler som er tatt opp av revisor. Det er som kjent eksempler på at disse organene ikke deler revisors oppfatning, og det finnes tilfeller der årsregnskapet blir vedtatt på tross av at revisjonsberetningen er negativ. Et annet eksempel nærmere knyttet til Terra-saken, er der hvor kommunestyret ikke tar hensyn til at "den uavhengige kompetanse" etter § 5 i den kommunale finansforskriften, har kommet med vesentlige innvendinger til finansreglementet.

Både meningen med og verdien av revisjon blir vesentlig redusert, dersom de besluttende organer uten konsekvens kan velge å se bort fra revisors uttalelser. For å sikre reell og effektiv oppfølging fra myndighetenes side, bør det etter vår mening vurderes om det bør gå frem av revisjonsbestemmelsene at revisor har adgang til å ta opp konkrete forhold med myndighetene.

## **4. Tilsyn og kontroll med og revisjon av kommunenes økonomiforvaltning**

Ved de endringene som i 2004 ble gjort i kommuneloven kapittel 12, og gjennom ny forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner, ble de oppgaver og plikter som følger av revisjonen av kommunenes regnskaper på noen områder vesentlig begrenset. Frem til 2004 var det for eksempel blant revisjonens oppgaver å påse at økonomiforvaltningen var organisert og virket på en betryggende måte, og at kommunens midler ble forvaltet på en økonomisk forsvarlig måte.

Dette står utvilsomt i en viss kontrast til departementets kommentarer til den nye revisjonsforskriften § 3 der det blant annet heter: ”... *En kontroll som går videre enn dette [å følge opp budsjettavvik og avviksforklaringer]; for eksempel kontroll av at de disposisjoner som ligger til grunn for regnskapet er i samsvar med kommunestyrets/fylkestingets vedtak for øvrig, forutsetninger og gjeldende regelverk, og om disposisjonene er akseptable ut fra normer og standarder for god kommunal økonomiforvaltning, vil høre enten under forvaltningsrevisjon, jf. § 7 eller ligge til det generelle kontrollansvar som påhviler kontrollutvalget, jf. forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner § 4. Dette kan bl.a. dreie seg om vurderinger av om den måten kommunen forvalter sin økonomi på, bidrar til at kommunelovens intensjon om formuesbevaring ivaretas.*

Med utgangspunkt i disse kommentarene, er det ikke en gang klart hvor langt revisors oppgaver går i forhold til brudd på kommunelovens egne bestemmelser. Vi viser også til at Fylkesmannen i Nordland i lovlighetskontrollen i Hattfjelldal antyder at det kan være uklart hva som er revisors oppgave.

Forvaltningsrevisjon kan være et viktig og nyttig verktøy for å føre tilsyn på disse områdene, men vil ikke være gjenstand for løpende revisjon på samme måte som de forhold som inngår i regnskapsrevisjonen. Vurdert på bakgrunn av Terra-saken og ikke minst sakens historie tilbake til 2001, er det neppe heldig at så vidt sentrale forhold for en kommunes økonomiforvaltning som ”gjeldende regelverk” og at ”disposisjonene er akseptable ut fra normer og standarder for god kommunal økonomiforvaltning”, ikke lenger inngår i regnskapsrevisjonen, men gjort til en bestillingssak av forvaltningsrevisjon for kommunestyret/kontrollutvalget.

Vi nevner spesielt at det i den kommunale finansforskriften ikke er krav om at verken kontrollutvalget eller revisor skal medvirke ved kvalitetssikringen eller behandlingen av reglement og rapportering. Med tanke på kontrollutvalgets sentrale rolle og revisors oppgaver i forhold til den økonomiske intern kontrollen i kommunen, er ikke dette noen naturlig løsning.

Etter forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner, og trolig som følge av at kommuneloven, som nevnt foran, er uten klare bestemmelser om ansvar, er ikke revisor pålagt å rapportere om ansvarsbetingende forhold. For NKRF er det naturlig å nevne forholdet med utgangspunkt i de alvorlige ansvarsspørsmål som må stilles ved kommunenes plasseringer gjennom Terra Securities, og allmennhetens forventninger til revisors rapportering.

## **5. Avslutning**

Selv om ikke alle temaene ovenfor er direkte knyttet til Terra-saken, har denne gjort problemstillingene tydeligere. Vi ser fram til en nærmere drøfting av disse forholdene på møtet 20. februar.

Vennlig hilsen  
Norges Kommunerevisorforbund

Per Olav Nilsen  
Styreleder