

Saksframlegg

Saksbehandlar: Roald Breistein
Sak nr.: 17/4179-9

Val av revisjonsordning for Vestland fylkeskommune

Forslag til innstilling:

- Alt. 1. Vestland fylkeskommune vel å nytta interkommunal revisjonsordning for alle revisjonstenester.
- Ein går i dialog med SF-revisjon IKS/det nye samanslegne revisjonsselskapet i Sogn og Fjordane for å få til ein avtale som spesifiserer tenesta og dei økonomisk rammevilkåra.
- Alt. 2. Vestland fylkeskommune vel å kjøpa alle revisjonstenester i marknaden.
- Kontrollutvala i Sogn og Fjordane fylkeskommune og Hordaland fylkeskommune førebur sak om innkjøp av revisjonstenester med verknad frå 01.01.2020.
 - Utvala knyter til seg naudsynt hjelp, dei utformar konkurransegrunnlag og førebur sak heilt fram til at dei innstiller overfor fellesnemnda på val av revisor.
- Alt. 3. Vestland fylkeskommune vel å nytte interkommunal revisjonsordning for rekneskapsrevisjonen og vel å kjøpe forvaltningsrevisjon og selskapskontroll i marknaden.
- Ein går i dialog med SF-revisjon IKS/det nye samanslegne revisjonsselskapet i Sogn og Fjordane for å få til ein avtale som spesifiserer levering av rekneskapsrevisjonen og dei økonomisk rammevilkåra.
 - Kontrollutvala i Sogn og Fjordane fylkeskommune og Hordaland fylkeskommune førebur sak om innkjøp av forvaltningsrevisjon og selskapskontroll med verknad frå 01.01.2020. Utvala knyter til seg naudsynt hjelp, dei utformar konkurransegrunnlag og førebur sak heilt fram til at dei innstiller overfor fellesnemnda på val av revisor.

Vedlegg:

Godtgjersle til revisor i perioden 2014 – 2017

SAKSFRAMSTILLING

Bakgrunn for saka

Det er vedteke at Sogn og Fjordane fylkeskommune og Hordaland fylkeskommune skal slåast saman til Vestland fylkeskommune fom. 01.01.2020.

Blant dei forhold som må avklarast på førehand, er kva revisjonsordning den nye fylkeskommunen skal ha.

Sekretariat for kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune er for tida sekretariat for kontrollutvala i begge fylkeskommunane. Same sak vil gå til dei to kontrollutvala som innstiller om revisjonsordninga overfor fellesnemnda som har fullmakt til å gjera endeleg vedtak i saka.

Val av revisjonsordning og val av revisor.

Dette er to ulike sakstypar som leiar fram til kven som reviderer kommunen, der kontrollutvalet innstiller, medan fellesnemnda gjer vedtak. Det er:

- Val av revisjonsordning
- Val av revisor.

Denne saka handlar om val av revisjonsordning. Når ein har valt revisjonsordning gjer ein vanlegvis ikkje ny vurdering utan at det kjem eit initiativ om det. Dersom revisjonsordninga t.d. er privat revisjon, så syter ein berre for at det vert valt ny revisor før ein avtaleperiode er over.

Det går fram av kommunelova § 78 nr. 3 at fylkeskommunen kan velja mellom tre revisjonsordningar:

«Kommunestyret eller fylkestinget avgjør selv om kommunen eller fylkeskommunen skal ansette egne revisorer, delta i interkommunalt samarbeid om revisjon, eller inngå avtale med annen revisor. Vedtaket treffes på grunnlag av innstilling fra kontrollutvalget.»

I Noreg er det flest interkommunale revisjonsordningar, medan det i Hordaland er mest vanleg med privat revisjon. Sekretariatet er kjent med at det er om lag 60 kommunar og to fylkeskommunar som har privat revisjon i dag. I Hordaland har 20 av 33 kommunar, samt Hordaland fylkeskommune, privat revisjon. I Sogn og Fjordane har fylkeskommunen konkurranseutsett forvaltningsrevisjonen. Det same har 9 kommunar i indre Sogn medan 1 kommune har konkurranseutsett både rekneskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon.

Ved årsskiftet 2011/2012 var det seks kommunar og fire fylkeskommunar som hadde ei ordning med egne tilsette revisorar. (Jmf. NKRF, Utredning om og valg av revisjonsordning m.m., Veileder av mars 2012., side 12)

Vurderingar og konsekvensar

1. Noverande ordning.

Hordaland fylkeskommune og Sogn og Fjordane fylkeskommune har ulik revisjonsordning i dag.

1.a) Sogn og Fjordane fylkeskommune har delt ordning

Rekneskapsrevisjon og selskapskontroll:

Sogn og Fjordane fylkeskommune har rekneskapsrevisjon og selskapskontroll i eigen regi, og fylkeskommunen er mediegjar i eit interkommunalt selskap. Fylkeskommunen har ein eigardel i Sogn og Fjordane revisjon IKS (SF-revisjon) på 44,45%. SF-revisjon IKS presenterer seg slik på si eiga heimeside <http://www.sf-revisjon.no/>. Teksten er henta på heimesida 14.05.18:

«Sogn og Fjordane Revisjon IKS vart etablert 1. januar 2005. Selskapet er sett saman av tidlegare Sogn revisjonsdistrikt og Fylkesrevisjonen i Sogn og Fjordane og har fem tilsette.

SF Revisjon IKS leverer kommunale revisjonstenester til Sogn og Fjordane fylkeskommune og til kommunane Årdal, Vik, Høyanger, Balestrand, Leikanger, Sogndal og Luster.

Hovudkontoret ligg på Hermansverk i Leikanger kommune, i kontorfellesskap med sentraladministrasjonen i Sogn og Fjordane fylkeskommune.

Geografisk ligg Hermansverk på nordsida av Sognefjorden og midtvegs i den over 200 km lange fjorden. Det er om lag 2 mil køyretur til regionsenteret Sogndal.»

Forvaltningsrevisjon:

Forvaltningsrevisjon kjøper Sogn og Fjordane fylkeskommune av Deloitte AS, der fylkeskommunen har ein rammeavtale med Deloitte basert på konkurranse.

1.b) Hordaland fylkeskommune har konkurranseutsett revisjon.

Hordaland fylkeskommune kjøper revisjonstenester i marknaden. Fylkeskommunen har inngått ein avtale med Deloitte AS som hadde best tilbod basert på tildelingskriteria. Deloitte AS har vore revisor for Hordaland fylkeskommune sidan 2007, etter å ha vunne fleire konkurransar for fleire kontraktsperiodar.

2. Framtidig ordning - vurderingar med utgangspunkt i dei tre ulike revisjonsordningane.

2.a) Om interkommunale revisjonsordningar

Denne ordninga har Sogn og Fjordane fylkeskommune i dag. Dette er ei tenleg revisjonsordning, men det bør vera eit visst antal tilsette som sikrar breiddekompetanse og leveringsevne, også når det kjem saker på kort varsel som bør utgreiast. Av SF-revisjon sine heimesider går det fram at dei har 6 tilsette pr. i dag som leverer rekneskapsrevisjon og selskapskontroll til 7 kommunar pluss Sogn og Fjordane fylkeskommune.

Når det gjeld forvaltningsrevisjon går det m.a. fram dette av SF-revisjon si heimeside:

«Dei fleste eigarkommunane har no konkurranseutsett forvaltningsrevisjonen. Som ein konsekvens av dette har selskapet ingen forvaltningsrevisor, og utfører per i dag ikkje forvaltningsrevisjon.»

Det pågår som kjent ein prosess der målet er å slå saman dei tre «kommunerevisjonane» i Sogn og Fjordane. Som grunnlag for denne prosessen er det m.a. utarbeidd ein rapport etter arbeid i ei arbeidsgruppe bestående av revisjonssjefane i dei tre einingane. Arbeidsgruppa har kome med ei tilråding, som har vore handsama i styre for KRYSS revisjon og Kommunerevisjonen i Nordfjord. Desse to er organisert som § 27 samarbeid etter kommunelova. Tilrådinga har også vore til handsaming hjå representantskapet i SF revisjon. I tilrådinga vert det bedt om at alle eigarane får handsama sak om samanslåing innan utgangen av 2017. Dei tre selskapa reviderer alle kommunane i Sogn og Fjordane med unntak av to i tillegg til fylkeskommunen. Det vert tilrådd interkommunalt samarbeid etter kommunelova § 27 som organisasjonsform for den nye eininga.

Etter det vi har fått opplyst er saka handsama i alle dei aktuelle kommunestyra og i fylkestinget. Fylkestinget i Sogn og Fjordane gjorde slikt vedtak i møte 5.12.2017:

«Fylkestinget går inn for å fortsette med finansiell revisjon og selskapskontroll i eigenregi det nye samanslegne selskapet i perioden fram til 31.12.2019 med atterhald om eit kostnadsnivå som ikkje overstig det ein har i dag i SF revisjon IKS.»

Vi har vidare fått opplyst at det nye selskapet skal etablere interimsstyre i møte 08.06.2018. Det er ei målsetjing at det nye selskapet skal vera etablert med verknad frå 01.01.2019 med 15 – 20 medarbeidarar.

Slik sekretariatet ser det vil ei samanslåing bidra til at ein får eit meir robust revisjonsselskap som vil kunne møte framtidens utfordringar på ein god måte. Det nye selskapet vil truleg få både betre kapasitet og kompetanse totalt sett enn om selskapa skulle fortsetta som i dag. Dei tre selskapa som skal slå seg saman er i dag revisor for 25 kommunar og ein fylkeskommune.

Slik sekretariatet har forstått det er det eit ønskje og tildels uttalte strategiar i fleire av dei interkommunale revisjonsselskapa om samanslåing til større einingar. Noko av bakgrunnen må sjåast i samanheng med kommunereforma, men og å sikre kompetanse, kapasitet og leveringsevne til kommunane sine. Dette vil og vere i tråd med tilråding nr. 44 frå «85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunene» som vart utarbeida av det dåverande KR D i 2010:

Tilråding 44: Kommunane som eigarar bør vurdere storleiken på den interkommunale revisjonseininga dei er medeigar i, mellom anna med tanke på behovet for eit sterkt fagmiljø innanfor både rekneskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon. Styret og revisjonsmiljøa sjølve bør vurdere det sameⁱ

ⁱ publikasjonskode H-2245

2.b) Privat revisjon (Hordaland fylkeskommune si revisjonsordning i dag).

Dei private revisjonsselskapa som har oppdrag i norske kommunar er i det alt vesentlege store selskap med mange tilsette. Desse tilbyr tenester med høg kompetanse innanfor eit breitt spekter av oppgåver.

Då fire Sunnhordlandskommunar ba om nytt tilbod på revisjonstenester med verknad frå 01.07.2017 vart mellom anna dette etterspurt i konkurranseutlysinga:

- Tilstrekkeleg gjennomføringsevne og kapasitet i høve til ytingane som skal leverast,
- Kjernekompetanse relatert til leveringa, inkludert skildring av tilgang til juridisk kompetanse knytt til leveransen
- Skildring av løysing av oppdrag som går utover eigen kompetanse, med eventuell forpliktingsfråsegn frå underleverandør.
- System for kvalitetssikring.
- God finansiell og økonomisk stilling,
- Kommunen nyttar nynorsk målføre. Rapportar til politiske organ skal derfor skrivast på nynorsk. Som hovudregel skal korrespondanse med kommunen skje på nynorsk.
- Leverandøren sitt løysingsforslag skal inkludere forslag til organisering med prosjektplan og framdriftsplan. Arbeidsmetodikk, årsrytme, forslag til møtefrekvens etc. bør vere ein del av dette.

Å kjøpa tenester frå privat revisor er fullt ut ei tenleg ordning, men privat revisjon krev og at tenesta vert konkurranseutsett med jamne mellomrom.

2.c) Om å tilsetta eigne revisorar.

Det er i all hovudsak store kommunar og fylkeskommunar som har eigne revisorar. Døme er Oslo kommune og Trondheim kommune. I Hordaland og Sogn og Fjordane er det ingen kommunar som har slik revisjonsordning.

Det står i kommunelova § 78 nr. 2:

Revisjonsarbeidet skal omfatte regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon.

Det er stor breidde på ansvarsfeltet innafor begge desse revisjonsformene. Det bør difor vera breiddekompetanse i revisjonen. Eventuell etablering av eigen revisjonsordning i Vestland fylkeskommune vil av økonomiske årsaker truleg verta ei så lita eining at det ikkje vil sikre tilstrekkeleg breiddekompetanse. Dette vil også kunne medføre sårbarhet og risiko ift. uavhengighet.

Sidan Sogn og Fjordane fylkeskommune har rekneskapsrevisjon og selskapsrevisjon i regi av SF revisjon IKS og har konkurranseutsett forvaltningsrevisjonen, medan Hordaland fylkeskommune har konkurranseutsett alt, er det lite truleg at det er politisk vilje til å tilsetje eigne revisorar i Vestland fylkeskommune.

Det kan på bakgrunn av ei totalvurdering ikkje tilrådest å gå for ei slik løysing.

2.d) Delt løysing.

Det aller vanlegaste er at ein fylkeskommune har same revisor for alle revisjonstenester – rekneskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll.

Eit fjerde alternativ kan vera delt løysing. Sogn og Fjordane fylkeskommune har konkurranseutsett forvaltningsrevisjonstenestene, medan rekneskapsrevisjon og selskapskontroll vert utført av SF-revisjon. Kan og nemna at Bergen kommune har konkurranseutsett revisjonstenestene, men har eit revisjonsselskap til rekneskapsrevisjon og eit anna til forvaltningsrevisjon og selskapskontroll.

Ei eventuelt delt løysing for Vestland fylkeskommune kan vera å kjøpa rekneskapsrevisjonstenester frå SF-revisjon IKS/det nye samanslegne revisjonsselskapet i Sogn og Fjordane, medan forvaltningsrevisjon og selskapskontroll vert konkurranseutsett. Det vil og

vera ei løysing som har i seg noko av revisjonsordninga som Sogn og Fjordane fylkeskommune har i dag og noko av revisjonsordninga som Hordaland fylkeskommune har i dag. Sekretariatet vurderar det slik at det er viktigare med større kompetansebreidde innan forvaltningsrevisjon enn for rekneskapsrevisjon.

Det er ingen fylkeskommunar utanom Sogn og Fjordane som har delt løysing. Vidare er vi kjend med at Bergen som Noregs nest største kommune i landet har delt løysing. Leiar i kontrollutvalet i Sogn og Fjordane fylkeskommune gjev uttrykk for at han har gode erfaringar med delt løysing. Slik sekretariatet ser det bør den valde revisor vera til stades i alle møta i kontrollutvalet som ein viktig rådgjevar for utvalet. Ved å ha ei delt løysing kan det vera krevjande at to revisjonsselskap skal vera til stades samstundes. Eit anna poeng som sekretariatet vil trekke fram ved ei delt løysing er at det kan vera vanskeleg å få til det gode samarbeidet mellom rekneskapsrevisor og forvaltningsrevisor. Dette kan føre til at ein går glipp av synergieffektene ein kan få ved god dialog mellom rekneskapsrevisor og forvaltningsrevisor undervegs i revisjonsarbeidet. Sekretariatet vil difor ikkje tilrå ei delt løysing. Vi kjem likevel til å fremje delt løysing som eit alternativ til forslag til innstilling, slik at kontrollutvalet sjølv kan gjera si eiga vurdering.

3. Politikk og eigarskap.

Ved vurdering av revisjonsordning er det ikkje uvanleg at haldningar til konkurranseutsetting og er medverkande, i tillegg til andre moment. Nokre har ei grunnhaldning om at konkurranseeksponering er bra, medan andre ønskjer løysing i fylkeskommunen eller ei interkommunal ordning.

I dette høvet er og Sogn og Fjordane fylkeskommune medeigar i SF-revisjon.

Sekretariatet har ikkje funne det naturleg å drøfta meir inngåande den politiske tilnærminga, eigarskap, pensjonsforpliktingar mv.

4. Kostnader med revisjonstenestene

Vedlegg 1 viser rekneskapstal for revisjonstenestene for dei siste fire åra i Sogn og Fjordane fylkeskommune og Hordaland fylkeskommune sett opp på bakgrunn av opplysningar som går fram av noter i årsrekneskapane. Dette er difor reelle rekneskapstal. Av desse tala går det m.a. fram slike kostnader for rekneskapsåret 2017:

- Sogn og Fjordane fylkeskommune:
 - Finansiell revisjon inkl. attestasjonar Kr. 1 133 812
 - Forvaltningsrevisjon og selskapskontroll Kr. 1 396 013
- Hordaland fylkeskommune
 - Finansiell revisjon inkl. attestasjonar mv. Kr. 782 000
 - Forvaltningsrevisjon og selskapskontroll Kr. 1 599 000

Av tala går det fram at kostnaden til rekneskapsrevisjonen i Sogn og Fjordane fylkeskommune er monaleg høgare enn tilsvarande kostnader i Hordaland fylkeskommune. Tar ein i tillegg omsyn til at Hordaland fylkeskommune er monaleg større enn Sogn og Fjordane fylkeskommune vert skilnaden på kostnaden til rekneskapsrevisjonen enno større.

Når det gjeld kostnader til forvaltningsrevisjon og selskapskontroll vil den variere avhengig av kor høg aktiviteten på desse felta er, altså kor mange forvaltningsrevisjonar og selskapskontrollar kontrollutvala bestiller. På dette feltet er kostnaden i Hordaland fylkeskommune større enn i Sogn og Fjordane fylkeskommune noko som vil vera naturleg ut frå storleiken på fylkeskommunane.

Konklusjon

I Noreg er det mest vanleg med interkommunale revisjonsordningar, medan det i Hordaland er mest vanleg med privat revisjon. Me er kjent med at det er om lag 60 kommunar og to fylkeskommunar som har privat revisjon i dag. I Hordaland har 20 av 33 kommunar, samt Hordaland fylkeskommune, privat revisjon. I Sogn og Fjordane har fylkeskommunen konkurranseutsett forvaltningsrevisjonen. Det same har 9 kommunar i indre Sogn medan Aurland kommune har konkurranseutsett både rekneskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon.

Interkommunale revisjonsselskap leverer revisjonstenester i heile landet. Men, kompetansebreidde og stordriftsfordelar aukar jo større selskapet er, medan sårbarhet er større jo mindre selskapet er.

Noverande revisjonsselskap for Sogn og Fjordane fylkeskommune, som fylkeskommunen er medeigar i, er eit relativt lite selskap. Dei er revisor for 7 kommunar i dag pluss Sogn og Fjordane fylkeskommune, men to av kommunane og fylkeskommunen skal slå seg saman frå 01.01.20. Det er positivt at SF revisjon IKS arbeider mot å slå seg saman med dei to andre kommunale revisjonsselskapa i Sogn og Fjordane slik at dei totalt vert større og betre rusta for å møte framtidige utfordringar.

Ser ein mot nabofylket i sør så har kommunane på Haugalandet konkurranseutsett revisjonen. Dessutan har dei eit interkommunal revisjonsselskap for 16-18 kommunar i søre delen av Rogaland, samt Rogaland fylkeskommune.

Ordning med privat revisjon, slik Hordaland fylkeskommune har i dag, er fullt ut ei tenleg ordning. Då er det jamlege konkurransar i marknaden. Dei private revisjonsselskapa som har oppdrag som fylkeskommunen sin revisor, er i det alt vesentlege store selskap med mange tilsette. Desse tilbyr tenester med høg kompetanse innafor eit breitt spekter av oppgåver.

Det kan på bakgrunn av bl.a. manglande breiddekompetanse, sårbarhet og risiko ift. uavhengighet ikkje tilrådest å gå for ei løysing med eigen tilsett revisor.

Delt løysing er og drøfta. Nesten ingen kommunar har delt løysing, og dei me er kjent med er store – nest største kommune i landet og Sogn og Fjordane fylkeskommune. Det kan vera ein indikasjon på at dette truleg ikkje er noko god løysing. Dette kan m.a. grunngjevast med at ein går glipp av synergieffektene ein kan få ved god dialog mellom rekneskapsrevisor og forvaltningsrevisor undervegs i revisjonsarbeidet. Vi har likevel valt å gå vidare med dette alternativet.

Ut frå dette vert det presentert tre alternative revisjonsordningar, i framlegg til vedtak:

- At Vestland fylkeskommune nyttar interkommunal revisjonsordning for alle revisjonstenester.
- At Vestland fylkeskommune kjøper alle revisjonstenestene sine i marknaden.
- At Vestland fylkeskommune nyttar interkommunal revisjonsordning for rekneskapsrevisjonen og kjøper forvaltningsrevisjon og selskapskontroll i marknaden.