

Norges Interne Revisorers Forening
Postboks 1417 Vika
0115 Oslo

Oslo, 20. november 2012

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Høringskommentarer til NOU 2012:14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen

Norges Interne Revisorers Forening (NIRF) viser til høringsbrev av 17. august 2012 der også organisasjoner som ikke omfattes av adressatlisten oppfordres til å komme med innspill. Uttalelser som leveres i etterkant av den korte høringsfristen vil i følge 22. juli-kommisjonen bli publisert løpende. NIRF vil med dette gi sine innspill.

22. juli-kommisjonens analyse av årsaker til svikt er av stor interesse for internrevisjonsprofesjonen fordi mange av årsakene faller sammen med de mest sentrale oppgavene en profesjonell internrevisjon skal ivareta. Det er, slik kommisjonen påpeker, ledelsens ansvar å etablere mål og treffe tiltak for å oppnå resultater. Etableringen av tiltak skal, i følge Økonomiregelverket for staten, baseres på en risikovurdering hvor tiltak iverksettes for å gi rimelig grad av sikkerhet for virksomhetens måloppnåelse.

Rapporten fastslår at ledelsens evne og vilje til å etablere mål, organisere virksomheten på en måte som klargjør ansvar, samt iverksetter tiltak for å sikre måloppnåelse, har vært mangelfull. Observasjonene tilsier at lederfunksjonen må styrkes. Det kan gjøres på ulike måter, men NIRF ser at det å etablere en profesjonell internrevisjon kan være et godt tiltak for å styrke ledelsesfunksjonen fordi definisjonen på en internrevisjon er i følge internasjonale standarder følgende:

Internrevisjon er en uavhengig, objektiv bekreftelses- og rådgivningsfunksjon som har til hensikt å tilføre merverdi og forbedre organisasjonens drift. Den bidrar til at organisasjonen oppnår sine målsettinger ved å benytte en systematisk og strukturert metode for å evaluere og forbedre effektiviteten og hensiktsmessigheten av organisasjonens prosesser for risikostyring, kontroll og governance.

Internrevisjonen vil gi ledelsen et *verktøy* som er uavhengig av organisasjonen, har spisskompetanse på områdene virksomhetsstyring, risikostyring og internkontroll. En profesjonell internrevisjon vil ha oversikt over hele virksomheten og kan bidra til økt effektivitet gjennom identifisering av beste praksis og læring på tvers av organisatoriske enheter. Internrevisjonen har som oppgave å bekrefte eller avkrefte om virksomheten faktisk gjennomfører det den har bestemt seg for, samt evaluere om iverksatte tiltak bidrar til måloppnåelse. På kritiske områder som har vært revidert, har funksjonen

dypere innsikt og kan bringe kunnskap som øker måloppnåelsen. En profesjonell internrevisjon skal arbeide etter internasjonale standarder. For å sikre profesjonalitet i rollen og arbeidet som utføres, skal det gjennomføres en ekstern kvalitetskontroll av internrevisjonen hvert 5. år, i likhet med kvalitetskontrollen som er pålagt Riksrevisjonen, Kommunerevisjonen og ekstern revisorer i privat sektor.

I rapporten fra 22. juli-kommisjonen siteres følgende:

«Det er ikke én årsak alene som kan forklare samfunnets respons – verken for det som sviktet eller det som fungerte. Kommisjonen mener likevel å ha observert at enkelte grunnleggende forutsetninger var avgjørende for myndighetenes prestasjoner. Vår analyse av 22/7 viser at der det sviktet, skyldtes det primært at:

- *Evnen til å erkjenne risiko og lære av øvelser har vært for liten.*
- *Evnen til å gjennomføre det man har bestemt seg for, og til å bruke planene man har utviklet, har vært for svak.*
- *Evnen til å koordinere og samhandle har vært mangelfull.*
- *Potensiale i informasjons- og kommunikasjonsteknologi har ikke vært godt nok utnyttet.*
- *Ledelsens evne og vilje til å klargjøre ansvar, etablere mål og treffe tiltak for å oppnå resultater har vært utilstrekkelig».*

I det følgende har vi beskrevet hvordan Internrevisjonen kan bidra innenfor noen av de områdene der kommisjonen har identifisert svikt og mangler.

Risikoerkjennelse og risikostyring

En av de tre viktigste oppgavene for en internrevisjon er å vurdere og bekrefte virksomhetens risikoerkjennelse og relevante risikostyringsprosesser i forhold til virksomhetens mål og strategier. Internrevisjonen skal, på vegne av ledelsen og styret, se etter at risikohåndteringen bidrar til måloppnåelse.

Følgende tema og prosesser vil inngå i en slik vurdering:

- Om virksomhetens målsettinger understøtter og samsvarer med organisasjonens visjon.
- Om betydelige risikoer knyttet til måloppnåelse er identifisert og vurdert.
- Om valg av risikohåndtering og respons er målrettet for å bringe risikoen i samsvar med besluttet risikonivå.
- Om relevant informasjon om endringer i risiko blir fanget opp, kommunisert og hensyntatt til riktig tid gjennom hele virksomheten.

Revisjoner og oppfølging av forbedringstiltak

Interne revisjoner gjennomføres på utvalgte kritiske områder innenfor virksomhetens ansvarsområde. Forslag til hva som skal revideres diskuteres med ledelsen. Dette gir internrevisjonen mulighet til å revidere risikoutsatte områder i virksomheten, også områder ledelsen ikke har foreslått. Etter gjennomført revisjon leveres en revisjonsrapport til områdeansvarlig og virksomhetens ledelse (daglig leder og styret dersom det er etablert). Riksrevisjonen og departement har tilgang til rapportene. Rapportene beskriver status på revidert område målt i forhold til mål, strategi, handlingsplan eller beste praksis. Avdekkede svakheter og eventuelle svikt medfører at det i rapporten gis anbefalinger til forbedringstiltak.

Forbedringstiltak skal forankres hos revidert enhet som også gis ansvar for å utvikle og implementere tiltakene innenfor en omforent frist. Internrevisjonen har en egen aktivitet knyttet til oppfølging og rapportering av både åpne og implementerte tiltak. Dersom det er avdekket svikt på kritiske områder, vil det bli vurdert iverksatt egne oppfølgingsrevisjoner for å bidra til at rapportert risikohåndtering faktisk er gjennomført og risikoeksponering er redusert. Oppfølgingsrevisjonene er et viktig tiltak for å bidra til at ledelsen gjennomfører de tiltakene de har bestemt seg for og bruker planene de har utviklet.

I enkelte tilfeller er det ikke mulig for revidert enhet å utbedre svikt og mangler på kritiske områder innen overskuelig tidshorison, fordi tiltak vil være avhengig av ressurser utenfor enheten og/eller utenfor virksomheten. I slike tilfeller er det spesielt viktig at ledelsen har kunnskap om status og muligheter og kan finne alternative, midlertidige risikoreducerende tiltak og/eller varsle ansvarlig departement om uønsket risikoeksponering.

En profesjonell internrevisjon har ansvar for å revidere områder med fokus på styring og kontroll, effektivitet og kvalitet som bidrar til måloppnåelse. Observert ineffektivitet pga. manglende IKT-støtteverktøy vil bli påpekt, likeledes manglende styring og kontroll av IKT-funksjonen i virksomheten. I dagens samfunn er IKT et svært viktig verktøy for å fremme måloppnåelse i virksomheter. Det er derfor viktig at også dette området blir gjennomgått og vurdert av en uavhengig og objektiv funksjon, både med hensyn til IKTs bidrag til virksomhetens måloppnåelse, samt effektivitet og kvalitet i IKT-driften.

NIRF foreslår derfor at ett av oppfølgingstiltakene i forbindelse med oppfølgingen av 22. juli kommisjonens rapport blir å styrke lederfunksjonen i offentlige virksomheter gjennom å etablere profesjonelle internrevisjoner i virksomhetene. Vedlagte materiale gir en ytterligere oversikt over hva en internrevisjon er og hva den kan bidra med. Vedlagt følger også et brev fra NIRF til FIN der det ble anbefalt å sette i gang en kartlegging av hvilke statlige virksomheter, inkludert departement, som har en egen internrevisjon. Hensikten med dette arbeidet er på sikt å kunne gi en anbefaling om at statlige virksomheter av en viss størrelse og/eller med risikoutsatt virksomhet bør/skal etablere en internrevisjon.

Mer informasjon om internrevisjon og NIRF finnes på www.iaa.no. Det er også mulig å få mer informasjon på telefon 932 37 912 eller ta kontakt for et møte med NIRF.

Med vennlig hilsen
Norges Interne Revisorers Forening



Martin W. Stevens
president



Ellen Brataas
generalsekretær

Vedlegg:

- Brosjyren *Styring og kontroll for å sikre måloppnåelse*
- Etiske regler og standarder for profesjonell utøvelse av internrevisjon
- Brev til FIN av 27. mars 2008

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep.

0030 Oslo

Oslo, 27. mars 2008

Behov for utredning av intern revisjon i statlig sektor

Norges Interne Revisorers Forening (NIRF)

Norges Interne Revisorers Forening (NIRF) er interesseorganisasjonen for alle som arbeider med eller har interesse av fagområdene intern revisjon, risikostyring, styring og kontroll og virksomhetsstyring. NIRF er et nasjonalt institutt av det globale Institute of Internal Auditors (IIA). Foreningen ble etablert i Norge i 1951. NIRF er med sine over 700 medlemmer den største internrevisjonsforeningen i Norden.

NIRF deler profesjonens grunnleggende prinsipper - de etiske regler og standarder for profesjonell utøvelse av intern revisjon - med mer enn 156.000 interne revisorer på verdensbasis. NIRF har etablert et utdannelsesstilbud gjennom BIs masterprogram og en diplomeringsordning for interne revisorer knyttet til dette programmet. Internasjonalt er det etablert flere sertifiseringsordninger, den viktigste er Certified Internal Auditor (CIA) som er en profesjonseksamen som kan avlegges over hele verden. I dag innehar over 67.000 personer profesjonstittellen Certified Internal Auditor på verdensbasis herav i Norge i overkant av 100.

Bakgrunn for vår henvendelse

NIRF har 157 medlemmer fra statlig sektor. Det er grunn til å anta at flesteparten arbeider med internrevisjon eller er i funksjoner som kontrollere ofte med mange av de samme oppgavene som internrevisorer har. Sett utenfra, både fra Departement og Riksrevisjonens ståsted, er intern revisjon en del av virksomhetens interne kontroll.

Etter det NIRF erfarer, er det etablert intern revisjon i ulike statlige virksomheter med til dels ulike mandat og rapporteringslinjer. Det er også ulik praksis når det gjelder samordning av arbeidet mellom internrevisjonsenheten og Riksrevisjonen som ekstern revisjon.

Etter det NIRF kjenner til, er kun en av internrevisjonsordningene i statlig sektor fastsatt gjennom forskrift, i.e. forskrift F30.06.2006 nr. 745 om internrevisjon i NAV, fastsatt av Arbeids- og Inkluderingsdepartementet. Denne forskriften er en videreføring av tidligere forskrift om trygderevisjon.

De øvrige interne revisjonsordninger i statlig sektor er etablert med utgangspunkt i behov fra virksomhetsleder eller respektive departement for å styrke intern kontrollen i virksomheten, ofte som følge av hendelser som har indikert svak styring og kontroll i virksomheten. Internrevisjonsordninger i statlig sektor synes således etablert noe tilfeldig og med forskjellig forankring og rapporteringslinjer. Sett fra profesjonens ståsted kan dette gi uforutsigbare premisser for profesjonelle yrkesutøvere, noe som til syvende og sist vil gå utover profesjonens kvalitet og anseelse.

Størrelsen på statlig sektor i Norge og størrelse og art på enkeltvirksomheter i statlig sektor, tilsier etter vår mening at behovet for internrevisjon bør utredes nærmere. Formålet med en slik utredning må være å styrke styring og kontroll i statlig virksomhet gjennom føringer for bruk av internrevisjon. Etablering og drift av internrevisjon i statlig sektor bør tilrettelegges i samsvar med internasjonalt anerkjente standarder for profesjonen og derved sikre transparens i forhold til departement og Riksrevisjonen.

Internasjonal og nasjonal utvikling av risikostyring, virksomhetsstyring og intern kontroll

Utviklingen på områdene risikostyring, virksomhetsstyring og intern kontroll, både internasjonalt og nasjonalt (SOX, EUs Revisjonsdirektiv, Intern kontroll forskriften (Kredittilsynet), indikerer større fokus på styring og kontroll i virksomheter i privat sektor.

Innføring av internrevisjon i statlig sektor i stadig flere land det er naturlig for Norge å sammenligne seg med, indikerer at behovet for å styrke styring og kontroll også i statlig sektor, er erkjent og tiltak er iverksatt.

Riksrevisjonen - Stortingets kontrollorgan

Riksrevisjonen har det eksterne revisjonsansvar for all statlig virksomhet. Riksrevisjonen er Stortingets kontrollorgan og rapporterer til Stortinget. Riksrevisjonen har imidlertid plikt til å vurdere effekten av en internrevisjon i virksomheten og til å søke å unngå dobbelt revisjonsarbeide. En slik vurdering vil nødvendigvis også omfatte internrevisjonens uavhengighet, profesjonalitet og objektivitet.

I Riksrevisjonens standard nr. 21 omhandles forholdet til internrevisjon.

"I virksomheter som har en internrevisjon, skal revisor ha en hensiktsmessig dialog og gjøre seg kjent med planer og rapporter, og vurdere eventuell effekt disse kan ha på den revisjon som planlegges utført i virksomheten, blant annet for å søke å unngå unødvendig dobbeltarbeide."

Regjeringens ansvar for god intern kontroll med egen forvaltning

Økonomireglementet

Økonomireglementet fastsetter ansvaret for intern kontroll i departement og underliggende virksomheter.

Økonomireglementet hadde før siste revisjon i 2003 bestemmelser om intern revisjon, men ingen formelle krav om å etablere intern revisjon i virksomheten. Det er likevel beklagelig at bestemmelsen om intern revisjon ble tatt ut ved siste revisjon av reglementet når både nasjonal og internasjonal utvikling tilsier en styrking av styring og kontroll i virksomheter blant annet gjennom bruk av internrevisjonsfunksjonen.

Styrking av intern kontroll i statlig virksomhet

Formålet med internrevisjon er å bidra til at virksomheten når sine mål og forbedrer den løpende drift ved å evaluere og foreslå forbedringer i systemer og prosesser for styring og kontroll, herunder risikostyring, virksomhetsstyring og intern kontroll. Internrevisjon etablert og driftet etter anerkjente standarder, vil normalt være et effektivt verktøy for å styrke intern kontroll i virksomheten.

NIRF foreslår at det iverksettes en utredning av intern revisjon i statlig sektor.

En utredning bør ha som mål å vurdere behov for internrevisjon i statlig virksomhet, etablering av sentrale retningslinjer for internrevisjonsfunksjonen og bør også adressere forholdet til Riksrevisjonens virksomhet. Det er NIRFs oppfatning at en utredning kan bidra til en klargjøring av roller og ansvar for intern kontroll i statlig virksomhet, gi en kvalitativt bedre revisjon i staten samtidig som man legger til rette for at de samlede ressursene kan benyttes mer effektivt og økonomisk til fordel for hele statsforvaltningen.

Utredningen bør gjøres gjennom en bred faglig tilnærming ved at representative fagmiljøer som Norges Interne Revisorers Forening, Riksrevisjonen, Statens Senter for Økonomistyring og representanter fra statlige tilsynsmyndigheter (spesielt Kredittilsynet) bør inviteres til å delta. NIRF legger til grunn at utredningen tar utgangspunkt i internasjonalt anerkjente standarder og etiske retningslinjer for internrevisjon.

Med vennlig hilsen

For styret i

NORGES INTERNE REVISORERS FORENING

Solbjørg Lie (President)

Kopi:

Riksrevisjonen
Postboks 8130
Oslo 0032