



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

14/2276

16.10.2014

HØRINGSSVAR FRA KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENTET PÅ BRUK AV INTERNREVISJON I STATEN

Det vises til Finansdepartementets høringsbrev av 26.06.2014, hvor høringsinstansene bes særlig å vurdere arbeidsgruppens anbefalinger på følgende områder:

- 1. Internrevisjon i de virksomhetene som har etablert eller kommer til å etablere internrevisjon, skal tilrettelegges etter konkrete rammer, jf. kap. 5 i rapporten. Dette omfatter forslag til krav knyttet til:*
 - o organisering,*
 - o kompetanse og rekruttering,*
 - o faglige standarder, og*
 - o dialog med overordnet departement og med Riksrevisjonen.*
- 2. Alle virksomheter med utgifter eller inntekter over 300 mill. kroner skal vurdere om de bør bruke internrevisjon. Vurderingen skal gjøres etter fastsatte kriterier, dokumenteres og sendes overordnet departement med kopi til Riksrevisjonen og Direktoratet for økonomistyring, jf. pkt. 6.2.2.*
- 3. Det innføres ikke et krav om at statlige virksomheter over en viss størrelse skal bruke internrevisjon, jf. pkt. 6.2.3.*
- 4. Departementene inkluderes ikke i kravet om å vurdere bruk av internrevisjon, jf. pkt. 6.3.*

KLD har sendt Finansdepartementets rapport på høring til underliggende etater og mottatt

Postadresse

Kontoradresse

Telefon*

Saksbehandler

NO-

postmottak@kld.dep.no

<http://www.kld.dep.no/>

22 24 90 90

Org no.

972 417 882

Einar Døssland

innspill. Nedenfor følger KLDs kommentarer, spesielt utarbeidet mot de anbefalinger som fremgår av rapportens kapittel 5. Utredningens anbefalinger er på enkelte punkter sitert med påfølgende kommentarer og innspill fra KLD.

1. AD. ORGANISERING AV INTERNREVISJON

1.1 Arbeidsgruppens anbefaling

Arbeidsgruppen anbefaler at det stilles krav til en organisasjonsmessig plassering i virksomheten som sikrer internrevisjonens uavhengighet fra nivåene under virksomhetsleder og områdene som revideres.....

1.2 Departementets kommentarer:

- KLD støtter forslaget, og ser det som viktig at internrevisjonen skal være organisatorisk knyttet til øverste ledelse i virksomheten og rapportere til virksomhetsleder og eventuelt til styret, eller sentral ledelse i departementet.
- Overordnet departement må formelt godkjenne hvordan internrevisjonen skal organiseres for departement og underliggende etater. Det må være rom for en fleksibel og hensiktsmessige administrativ organisering, og samtidig sikre internrevisjonen en faglig uavhengighet og rapportering til eksempelvis departementets administrative og politiske ledelse.
- Departementet må på lik linje med Riksrevisjonen, motta kopi av revisjonsrapporter utarbeidet på oppdrag av øverste virksomhetsleder i underliggende etat.
- Det må ligge til grunn at internrevisjonen skal opptre som en uavhengig og objektiv part i et trepartsforhold. Dette er et grunnleggende prinsipp i revisjonsstandardene og et fremtredende krav i best practice for intern revisjon.
- Ved valg av modell for organisering og gjennomføring av interne revisjoner i virksomheter underlagt et departement, er det viktig med rom for fleksible løsninger og samarbeid mellom etater og departementet ved organisering og gjennomføring av interne revisjoner.
- Det forholdet at underliggende virksomheter er en del av statsforvaltningen, gjør det enklere å organisere samarbeid om internrevisjon i flere virksomheter sammen med departementet, f.eks. ved å benytte felles ressurser.
- Etter regelverket for økonomistyring i staten, skal alle virksomheter etablere en internkontroll tilpasset virksomhetens risiko og vesentlighet. Sett fra utsiden, vil internrevisjonen være en del av virksomhetens samlede internkontroll, og et instrument for den øverste ledelse for å vurdere og kontrollere underliggende virksomhet. Internrevisjon er derfor ikke et alternativ til god internkontroll i virksomheten, men vil være et supplement i den samlede virksomhetsstyringen helt fra departementsnivå til og med virksomheten i ytre etater.

2. KRAV TIL KOMPETANSE OG REKRUTTERING

KLD støtter arbeidsgruppens anbefalinger om krav til internrevisjonens kvalifikasjoner.

3. BRUK AV FAGLIGE STANDARDER FOR INTERN REVISJON

KLD støtter arbeidsgruppens anbefalinger om bruk av IIA-standardene

4. DIALOG MELLOM INTERNREVISJON OG DEPARTEMENT

4.1 Arbeidsgruppen anbefaler

Arbeidsgruppen anbefaler at departementet innhenter rapporter fra internrevisjonen i en underliggende virksomhet, og omtaler dette i departementets instruks til virksomheten.

Virksomhetsleder har ansvar for at departementet får tilgang til årlig revisjonsplan og årsrapport fra internrevisjonsenheten, og eventuelt også enkeltrapporter dersom departementet ønsker det. En virksomhet med internrevisjon bør instruksfeste en prosedyre for at virksomhetsleder og internrevisjonssjefen sammen informerer departementet om eventuell uenighet.

4.2 Departementets kommentarer til kontakt med departementet

KLD støtter arbeidsgruppens anbefalinger om at departementet må få gjenpart av revisjonsrapport utarbeidet for underliggende virksomheter.

- Det bør tas inn at departementet skal kunne gi innspill og prioriteringer til kommende revisjonsplan.
- I tillegg må det tas hensyn til at departementet har mulighet til å anvende og gjennomføre interne revisjoner i underliggende virksomheter som ledd i sin kontroll og oppfølging av etaten.

5. DIALOG MELLOM INTERNREVISJONEN OG RIKSREVISJONEN

KLD støtter arbeidsgruppens anbefalinger om dialog og informasjon til Riksrevisjonen.

6. KRAV OM Å VURDERE BRUK AV INTERNREVISJON - KRITERIER

6.1 Arbeidsgruppen anbefaler

Arbeidsgruppen anbefaler at det innføres et krav om at alle virksomheter med utgifter eller inntekter over 300 mill. kroner, skal vurdere om de bør bruke internrevisjon. Vurderingen

skal gjøres etter fastsatte kriterier (omtalt i pkt. 6.2.4), dokumenteres og sendes overordnet departement med kopi til Riksrevisjonen og Direktoratet for økonomistyring. Det er naturlig at vurderingen blir tema i styringsdialogen mellom departementet og virksomheten. Arbeidsgruppen anbefaler at vurderingen skal gjøres ved vesentlige endringer i risikobildet for virksomheten og minimum hvert fjerde år.

6.2 Departementets kommentarer til krav om bruk av internrevisjon

- KLD mener dette punktet må bli mer entydig. Anbefalingen legger opp til at den enkelte virksomhetsleder skal utarbeide vurderingen. Det må fremgå at det er departementet som skal treffe endelig beslutning om virksomheten skal omfattes eller holdes utenfor den internrevisjonen som etableres og organiseres. Det bør legges opp til et generelt krav om etablering av internrevisjon, og at det er unntakene fra kravene som må begrunnes og vedtas.
- Kravene må være åpne til fleksible løsninger for hvordan arbeidet med interne revisjoner organiseres i virksomheter under et departement. Det er mindre hensiktsmessig å etablere krav om en selvstendig internrevisjon på virksomhetsnivå, basert på utgifter eller inntekter over 300 mill. kroner. Samtidig vil det være uheldig å unnta virksomhet med omsetning under 300 mill. kroner fra den internrevisjon som organiseres for og under et departement.
- Det må være departementet som treffer beslutning om deler av den underliggende virksomheten skal unntas fra krav om internrevisjon. Et slikt unntak må eventuelt begrunnes og fremgå av departementets tildelingsbrev og budsjettproposisjon (årsrapport).
- Det er ikke hensiktsmessig å sette krav til at vurderinger av vesentlige endringer i risikobildet skal gjøres minimum hvert 4. år. Slike vurderinger må gjøres fortløpende når endringer i risikobildet har inntruffet.

7. KRAV OM Å BRUKE AV INTERNREVISJON - FRIVILLIG

7.1 Arbeidsgruppen anbefaler

Arbeidsgruppen anbefaler at det ikke innføres krav om at statlige virksomheter over en viss størrelse skal bruke internrevisjon. Spørsmålet bør vurderes på nytt på grunnlag av erfaringer med et ev. pålegg om å vurdere bruk av internrevisjon, jf. forslaget om evaluering etter om lag 3 år.

7.2 Departementets kommentarer til frivillig bruk av internrevisjon

- Det er en svakhet at det ikke settes noen krav om at statlige virksomheter skal innføre og bruke internrevisjon.
- Dagens governance-struktur i statlig sektor er mindre utviklet enn i finans- og helsesektoren som har lov- og forskriftspålagte styrever og ordninger om internrevisjon.

Eksempelvis har vi merket oss at Finansdepartementet den 20. juni la ut forslag til ny Finansforetakslov (Prop. 125), der det fremgår at et finansforetak skal ha internrevisjon. Dette er krav i tråd med internasjonale retningslinjer og ”best practice”. Tidligere var det krav om internrevisjon i finansforetak med forvaltningskapital større enn 10 milliarder. Det nye lovforslaget legger opp til etablering av internrevisjon uavhengig av finansforetakets størrelse.

- Det bør innføres krav som i større grad nærmer seg internasjonalt nivå på ”best practice” for internrevisjon og governance innen statlig sektor. Norge vil forbli ett av få sammenlignbare land i Europa som ikke innfører pålagt internrevisjon i statlig sektor som verktøy for å kontrollere og bekrefte ledelsens ansvar med styring og kontroll.
- Departementet bør, ut fra sine vurderinger, kunne beslutte at enkeltstående interne revisjonsoppdrag skal gjennomføres innenfor underliggende virksomheter.
- Statlig sektor er gjennomregulert av detalj bestemmelser på de fleste områder. Derfor bør bestemmelsene om internrevisjon, som en bekreftelsesfunksjon på blant annet etterlevelse, bli tydeligere forankret i kravene.
- Det bør innføres et generelt krav om etablering av internrevisjon for den samlede virksomhet underlagt et departement. Ved beslutning om å etablere en internrevisjon, er det ikke hensiktsmessig å knytte behovet opp mot den enkelte virksomhets omsetningsstørrelse. Det må derfor heller ikke være et krav at hver virksomhetsleder skal ha sin revisor.
- Dersom virksomheter skal unntas, eller holdes helt utenfor den samlede internrevisjonens dekningsområde, må det skriftlig begrunnes og godkjennes av departementets ledelse. I tillegg til at de enkelte revisjonene hvert år vil være basert på en samlet risiko- og vesentlighetsvurdering, gir denne ordningen mulighet til å holde virksomheter helt eller delvis utenfor internrevisjonens dekningsfelt. Normalt vil det verken være behov eller ønskelig å holde virksomheter utenfor internrevisjonens dekningsfelt. Dette regulerer seg automatisk gjennom de årlige prioriteringer og planer som legges for internrevisjonen.
- Det er departementet som må godkjenne, og eventuelt koordinere, de ordningene for internrevisjon som organiseres fra departement, eller i virksomheter under departementet. Avhengig av hvordan internrevisjonen praktisk organiseres, må det være kost-/ nytte vurderinger som avgjør om internrevisjonen skal organiseres på hvert virksomhetsledernivå eller koordineres på overordnet nivå. Behovet for organisering vil helt sikkert være noe forskjellig for de ulike departementene.

8. INTERNREVISJON I DEPARTEMENTET - BEHOV FOR OVERSIKT OG REVISJONSTJENESTER

Departementene inkluderes ikke i kravet om å vurdere bruk av internrevisjon.

8.1 Arbeidsgruppen anbefaler

Hovedansvaret for å etablere internrevisjon vil ligge hos virksomhetsleder/styre. Arbeidsgruppens anbefaler at et departement ved behov kan gi alle eller grupper av underliggende virksomheter, uavhengig av størrelse, i oppdrag å vurdere om internrevisjon bør etableres, og ta initiativ til samarbeid og samordning mellom internrevisjoner.

Departementet kan også velge å pålegge (instruere) virksomheter å etablere internrevisjon. Departementet skal avklare i instruks den organisatoriske plasseringen av en eventuell internrevisjonsenhet i en underliggende virksomhet med styre, jf. bestemmelsene pkt. 1.2, 2. avsnitt.

Arbeidsgruppen foreslår at departementene ikke inkluderes i et pålegg om å vurdere bruk av internrevisjon i egen virksomhet.

8.2 Departementets kommentarer til internrevisjon i departementet

KLD støtter forslaget om at departementet kan gi underliggende virksomheter i oppdrag å vurdere sitt behov for internrevisjon. Hvordan ansvaret for etablering og oppfølging av internrevisjonen skal reguleres, bør tas inn i hovedinstruks fra departement til virksomhet.

Vi mener at det må vurderes om departementene skal ta i bruk internrevisjon som verktøy. OECD beskriver i sin rapport fra 2014 at Norge ligger i ytterkant av utviklingen internasjonalt når et pålegg med etablering av internrevisjon kun blir lagt på underliggende etater. Departementene, som er det viktigste ledd for et godt styrings- og kontrollmiljø for forvaltning av fellesskapets midler, bør omfattes av de samme bestemmelsene som gjelder for underliggende virksomheter.

OECD og IMF2 har gitt Norge følgende anbefalinger:

- Utvikle strategi for en mer utstrakt bruk av internrevisjon innenfor statlig sektor
- Bruke gode erfaringer fra Europa
- Forankre internrevisjonsordningen i departementene

Departementets kontrollansvar er detaljert regulert i økonomireglementet. Det er ikke logisk at departementet skal utelukkes fra å anvende internrevisjon i arbeidet med å ivareta sitt kontrollansvar. Departementet har behov for å følge opp og få bekreftelser på egen virksomhet, i tillegg til oppfølgingsansvaret mot underliggende etater. Departementet har på mange områder et kontrollansvar som er svært likt det behov som kan utledes av kontrollansvaret til et styre, så vel overfor egen og underliggende virksomheter.

- KLD viser til OECDs anbefalinger til Norge om å inkludere departementene i internrevisjonsordningen. OECD viser i sin rapport til at den internasjonale hovedtrenden for internrevisjon er «dualrapportering» - dvs. rapportering både til minister og til departement-/ eller etatsledelse.

- OECD anbefaler at det etableres mindre internrevisjonsenheter i departementene under ledelse av en høyt kvalifisert intern revisor. Enheten skal fokusere på risikostyring i departementene og underliggende enheter, herunder motta rapporter fra etatens interne revisjoner.
- Løsningen i Forsvarsdepartement er i tråd med internasjonale anbefalinger og utvikling.

Internrevisjonen skal vurdere governanceprosessen, risikostyringsprosessen og kontrollprosessen. Det er fra 2014 innført nye krav i økonomiregelverket til innhold i årsrapporten, herunder eget punkt om virksomhetens redegjørelse for styring og kontroll.

I forskrift om risikostyring og internkontroll for finanssektoren, er det gitt følgende krav til innhold i internrevisjonens årsrapport, som også kan være relevant for internrevisjonen i staten: *«Leder av internrevisjonen skal avgi rapport om risikostyring og internkontroll minimum en gang pr år.»*

- OECD skriver i sin rapport: *«The internal audit report is sometimes also linked to an obligation of the top management to sign a statement on the functioning of the internal control systems.»*

KLD mener at en uavhengig uttalelse fra internrevisjonen knyttet til virksomhetens redegjørelse i årsrapporten om styring og kontroll, vil være både naturlig og tidsriktig å innta som oppgave for internrevisjonen i staten. Dette vil være en faglig støtte for den uttalelse som gis om styring og kontroll i statsforvaltningen.

Med hilsen

Arne Ness (e.f.)
avdelingsdirektør

Einar Døssland
Fagdirektør kontroll

Dokumentet er godkjent elektronisk, og har derfor ikke håndskrevet signatur.