

Norges Interne Revisorers Forening
Postboks 1417 Vika
0115 OSLO

Oslo, 14. oktober 2014

Til:
Det Kongelige Finansdepartement
Ref: 14/3305

«Bruk av internrevisjon i staten» - hørings svar

Norges Interne Revisorers Forening (NIRF) sendte i 2008 et brev til Finansdepartementet der vi påpekte behov for å vurdere etablering av internrevisjon i statlig sektor. Av departementets svarbrev i 2008 fremgår at man vil iverksette en undersøkelse om bruk av internrevisjon i statlig sektor. I mellomtiden foreligger også rapporter fra OECD¹ (2013) og IMF² (2009) med anbefalinger til Norge om beste praksis.

Formål og mandat med utredningen som nå er på høring, har vært å etablere mer forutsigbare rammer for bruk av internrevisjon i staten ved å videreutvikle økonomiregelverket og tilrettelegge faglige standarder og annen støtte for internrevisjon. Hensikten med utredningen er å legge til rette for utnyttelse av beste praksis i innretning og bruk av internrevisjon, og å etablere et grunnlag for mer effektivt samarbeid mellom internrevisjon og ekstern revisjon.

NIRF har deltatt i referansegruppen for utredningen. Vi har gitt innspill til arbeidet, jf. vårt brev av 23. mai 2014.

Til arbeidsgruppens rapport ber Finansdepartementet høringsinstansene særlig vurdere konkrete rammer og anbefalinger i kapittel 5, anbefalingen i kapittel 6.2.2 og 6.2.3 (krav om å vurdere bruk av internrevisjon og krav om å bruke internrevisjon) samt kapittel 6.3 (departementenes behov for oversikt og revisjonstjenester).

Hovedpunktene i vårt hørings svar

NIRF konstaterer at arbeidsgruppen anbefaler at det *ikke* innføres krav om at statlige virksomheter skal bruke internrevisjon, men at spørsmålet bør vurderes på nytt på grunnlag av erfaringer med et eventuelt pålegg om å *vurdere* bruk av internrevisjon. Rapporten anbefaler at det skal være opp til virksomheten (i praksis dermed virksomhetsleder) å vurdere behovet for etablering av internrevisjon, men at det er naturlig at vurderingen blir tema i styringsdialogen med overordnet departement.

NIRF er kjent med at Finansdepartementet 20. juni 2014 la ut forslag til ny Finansforetakslov (Prop. 125), der det legges opp til etablering av internrevisjon i alle finansforetak uavhengig av finansforetakets størrelse.

¹ Value for money in Government: Norway 2013, OECD.

² Fiscal ROSC 2009, Report on Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module, IMF

De fleste medlemsstatene i EU har krav om internrevisjon i statlig sektor. Slike objektive krav hindrer at vurderingene blir personavhengige. I henhold til Riksrevisjonens Practice Note til ISSAI 1610 (INTOSAI), tillegges det vekt at internrevisjonsordningen er etablert ved lov når Riksrevisjonen vurderer å bygge på internrevisjonens arbeid.

Norge har en stor og mangfoldig statlig sektor som ivaretar fellesskapets midler. NIRF mener forvaltning av fellesskapets midler er like viktig som hensynet til for eksempel investorer og aksjonærer, og *anbefaler at det innføres objektive krav til å innføre internrevisjon i statlig sektor*, på lik linje med lovkravene i finanssektoren, helsesektoren og arbeids- og velferdsforvaltningen, og slik det er gjort i de fleste land i EU.

Departementene er etter NIRFs vurdering det viktigste ledd for et godt styrings- og kontrollmiljø for forvaltning av fellesskapets midler, og OECD har anbefalt Norge å forankre internrevisjonsordningen i departementene. Arbeidsgruppen foreslår imidlertid *at departementene ikke inkluderes* i et pålegg om å vurdere bruk av internrevisjon i egen virksomhet. *NIRF er uenig i arbeidsgruppens anbefaling*, og også konklusjonen om at internrevisjon ikke passer inn i den norske styrings- og forvaltningsmodellen, herunder ansvarsdelingen mellom departement og underliggende virksomhet. Vi slutter oss til OECDs anbefaling til Norge. Det vil være en styrke for departementene å ha en internrevisjon som gir uavhengige uttalelser og proaktive bidrag til god styring og kontroll innenfor departementets ansvarsområder.

NIRFs vurdering av arbeidsgruppens anbefalinger i de enkelte kapitlene

Kapittel 5.4 Organisering

Vi er positive til de fleste anbefalingene i kapittel 5.4. Vi mener imidlertid at også revisjonssjefen må være involvert i valg av modell, for eksempel sourcingstrategi. Vurderinger av kompetansebehov og hvordan organiseringen skal være for å løse revisjonsoppdrag på best mulig måte, må også vurderes revisjonsfaglig. Kravene til organiseringen av internrevisjonen er imidlertid uavhengig av modell.

Kapittel 5.5 Kompetanse og rekruttering

Vi er enig i at internrevisjonsenheten må ledes av en kvalifisert internrevisjonssjef. Vi mener dette bør omfatte krav til høyskoleutdannelse innen revisjon, og diplomering/sertifisering. For å beholde diplomerings- og sertifiseringstitler, må det også være krav til løpende vedlikehold av fagkunnskap. Vi ser at det kan bli behov for å innføre overgangsordninger for dagens revisjonssjefer som ikke er diplomert eller sertifisert.

Kapittel 5.6 Bruk av anerkjente standarder

Felles faglige standarder skaper forutsigbare rammer for internrevisjonen og interessentene til funksjonen. Vi mener *IIA-standardene bør legges til grunn*. Eventuelle tilleggskrav eller presiseringer til disse kan inntas ved behov, slik det er gjort i Storbritannia. Bruk av IIA-standardene er fullt forenlig med bruk av andre rammeverk i revisjonsarbeidet (f.eks. ISO).

Kapittel 5.7 Rapportering og dialog mellom departement og underliggende virksomhet

Vi er enige i anbefalingene om dialog mellom internrevisjon og departement. Vi viser imidlertid til våre kommentarer til anbefaling om departementenes behov for oversikt og revisjonstjenester i kapittel 6.3 nedenfor.

Rapporten gir uttrykk for at internrevisjonen bør være virksomhetsleders instrument og at departementet ikke bør legge beslag på internrevisjonsressursene i virksomheten. Dette begrunnes også med styringsmodellen i staten. NIRF vurderer dette annerledes. Internrevisjon er primært en bekreftelses- og rådgivningsfunksjon for virksomhetens øverste ansvarlige. Funksjonen gir også trygghet for andre interessenter. Vi mener internrevisjonen bør forankres i departementene, jf. også anbefalingene fra OECD. Departementene bør uansett i større grad bruke resultater fra internrevisjoner og også gi innspill til revisjonsplanen som ledd i sin oppfølging og kontroll, noe som etter vår vurdering ikke vil komme i konflikt med dagens norske styringsmodell.

Kapittel 5.8 Rapportering og dialog mellom internrevisjon og Riksrevisjonen

Vi er enige i anbefalingene. Vi viser til sammenfallende krav i revisjonsstandardene til IIA og INTOSAI.

Kapittel 6.2.2 Eventuelt krav om at virksomheter skal vurdere å bruke internrevisjon

Det anbefales krav om å *vurdere* bruken av internrevisjon for alle virksomheter med utgifter eller inntekter over 300 mill. kroner, og vurderingen skal gjøres etter fastsatte kriterier. Det konstateres videre at det er naturlig at vurderingen blir tema i styringsdialogen.

NIRF er *ikke enig* med arbeidsgruppen, vi mener det bør være objektive krav til å *bruke* (etablere) internrevisjon, ikke bare til å vurdere dette. Vi viser til våre kommentarer til kapittel 6.2.3 nedenfor.

Dersom det *ikke* innføres krav som nevnt i kapittel 6.2.3, har vi følgende tilleggskommentarer: Det er viktig at fastsatte kriterier er objektive, og de nevnte vurderinger bør gjøres årlig, ikke "minimum hvert fjerde år".

Kapittel 6.2.3 Eventuelt krav om at virksomheter skal bruke internrevisjon

Vi er *ikke enige* i anbefalingen, og viser også til foregående punkt.

Hvis arbeidsgruppens anbefaling blir fulgt vil Norge være ett av få sammenlignbare land i Europa som ikke har innført pålagt internrevisjon i statlig sektor, som et verktøy for objektive og relevante bekreftelser for å bedre styring og kontroll. Anbefalingen er etter vår mening ikke i tråd med beste praksis, og vi vil særlig vise til følgende:

I Norge er det innført krav om internrevisjon i spesialisthelsetjenesten, i arbeids- og velferdsforvaltningen og i finanssektoren. Rapporten dokumenterer at virksomheter i staten som har internrevisjon opplever at internrevisjonen har stor verdi.

Vi har også merket oss at Finansdepartementet den 20. juni 2014 la ut forslag til ny Finansforetakslov (Prop. 125), der det fremgår at et finansforetak skal ha internrevisjon. Per i dag er det krav om internrevisjon i finansforetak med forvaltningskapital større enn 10 milliarder kroner, men dette lovforslaget legger opp til etablering av internrevisjon uavhengig av finansforetakets størrelse.

Vi er også kjent med regjeringens satsning på å bekjempe arbeidskriminalitet. Internrevisjon er en proaktiv bidragsyter for et sunt internt miljø samt gode og effektive rutiner som hindrer bevisste og ubevisste feil.

I henhold til Riksrevisjonens Practice Note til ISSAI 1610, tillegges det vekt at internrevisjonsordningen er etablert ved lov når Riksrevisjonen vurderer om den skal bygge på internrevisjonens arbeid.

NIRF mener forvaltning av fellesskapets midler er like viktig som hensynet til for eksempel investorer og aksjonærer, og følgelig bør underlegges like god oppfølging fra internrevisjon som de virksomheter vi har nevnt ovenfor.

Kapittel 6.3 Vurdering av departementenes behov for oversikt og revisjonstjenester

Vi er *ikke enige* i anbefalingen om ikke å inkludere departementene i et pålegg om å vurdere bruk av internrevisjon i egen virksomhet. OECD og IMF har fremhevet følgende:

- forankre internrevisjonsordningen i departementet
- bruke gode erfaringer fra Europa
- utvikle strategi for en mer utstrakt bruk av internrevisjonen.

OECD skriver i sin rapport at Norge ligger i ytterkant av utviklingen internasjonalt når ansvaret for internrevisjon kun er lagt til etater. Det vises til at den internasjonale hovedtrenden for internrevisjon er «dualrapportering» - dvs. rapportering både til minister og til departements- eller etatsledelse. OECD anbefaler at det etableres mindre internrevisjonsenheter i departementene under ledelse av en høyt kvalifisert internrevisor. Enheten skal fokusere på risikostyring i departementene og underliggende enheter, herunder motta rapporter fra etatenes internrevisjoner.

Departementene er etter NIRFs oppfatning det viktigste ledd for et godt styrings- og kontrollmiljø for forvaltning av fellesskapets midler. Vi stiller oss spørrende til arbeidsgruppens konklusjon om at internrevisjon ikke passer inn i den norske styrings- og forvaltningsmodellen og ansvarsdelingen mellom departement og underliggende virksomhet. NIRF mener departementets kontrollansvar ikke er ulikt kontrollansvaret til et styre. Det vil være en styrke for departementene å benytte det virkemiddel en internrevisjon er, for uavhengige uttalelser som bidrag til god styring og kontroll.

NIRF slutter seg derfor til OECDs anbefalinger til Norge om å inkludere departementene i internrevisjonsordninger. Vi mener løsningen i Forsvarsdepartement er i tråd med internasjonale anbefalinger til beste praksis. Dens styrker er:

- det muliggjør rapportering til – og inkluderer – minister og/eller departementsledelse
- man kan bygge kompetansemiljøer og utvikle «shared services» for underliggende etater
- det gir større revisjonsdekning, også innenfor områder der det ikke isolert sett synes hensiktsmessig å etablere en internrevisjon.

Øvrige kommentarer

Det er fra 2014 innført nye krav i økonomiregelverket til innhold i årsrapport i staten, herunder eget punkt om virksomhetens redegjørelse for styring og kontroll.

Internrevisjonen har som oppgave å vurdere virksomhetens governanceprosess, risikostyringsprosess og kontrollprosess (jf. IIA-standardene). 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».

Vi viser også til forskrift om risikostyring og internkontroll for finanssektoren, hvor det er gitt følgende krav til innhold i internrevisjonens årsrapport: «Leder av internrevisjonen skal avgi rapport om risikostyring og internkontroll minimum en gang pr. år.»

NIRF mener det vil være naturlig og tidsriktig også i statlig sektor å innta *krav om en uavhengig uttalelse fra internrevisjonen* knyttet til virksomhetens redegjørelse om styring og kontroll i årsrapporten, som en faglig støtte for virksomhetsleders uttalelse.

Vi takker for muligheten til å komme med innspill og imøteser det videre arbeidet med stor interesse. Vi gjør samtidig oppmerksom på at NIRF besitter høy faglig kompetanse på området og gjerne bidrar inn i videre diskusjoner eller som sparringspartner i det videre arbeidet.

Med vennlig hilsen
Norges Interne Revisorers Forening



Jørgen Bock
president



Ellen Brataas
generalsekretær