



**DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT**

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Deres ref
14/3305

Vår ref
13/2009

Dato
22.10.2014

Bruk av internrevisjon i staten - høring av rapport fra en arbeidsgruppe

Vi viser til Finansdepartementets brev av 26. juni 2014.

Rapporten ble sendt de av våre underliggende etater som dette nå kan være aktuelt for, for eventuelle merknader, dvs. Statens vegvesen, Jernbaneverket, Kystverket og Post- og teletilsynet. Vedlagt følger kopi av Jernbaneverkets brev av 19. september 2014.

Arbeidsgruppens rapport gir en nyttig gjennomgang av bruk av internrevisjon i statlige virksomheter og krav som kan stilles til denne revisjonen. Vi har imidlertid noen kommentarer til anbefalingene i rapporten.

En internrevisjon kan i store og/eller komplekse virksomheter være et verktøy for virksomhetens ledelse bl.a. for å påse at internkontrollen i virksomheten fungerer godt. Det er viktig at internrevisjonen organisasjonsmessig er uavhengig av den øvrige organisasjonen og rapporterer til virksomhetsleder. Vi er derfor enig anbefalingene om organisering i pkt. 5.4 i rapporten.

I pkt. 5.5 i rapporten anbefales det at det periodisk skal gjennomføres evalueringer av internrevisjonsfunksjonen og dens tjenester. Det er ikke tatt inn i anbefalingen hvor ofte slike kontroller skal foretas og hvem som skal gjennomføre evalueringene. Av omtalen i pkt. 5.5 går det fram at i henhold til IIA-standardene skal eksterne evalueringer gjennomføres minst en gang hvert femte år av en uavhengig kontrollør. Etter vår vurdering burde det i rapporten vært drøftet nærmere om det ville være hensiktsmessig med en slik evaluering hvert femte år eller om det bør være oftere eller sjeldnere, samt hvem som skal gjennomføre den, jf. at en slik evaluering vil kreve ressurser.

Vi er enig i at internrevisjonen i en virksomhet baseres på anerkjente standarder. Arbeidsgruppen viser i sin anbefaling til at for de fleste internrevisjonsenheter vil IIA-standardene være de mest hensiktsmessige og bruke, og tas andre standarder i bruk, skal det begrunnes hvorfor disse er mer hensiktsmessige. Etter vår vurdering bør det være opp til virksomheten som oppretter en internrevisjonsenhet, å velge blant allment aksepterte standarder den som best dekker de behovene som virksomheten har. Det går ikke fram av anbefalingen hvem virksomheten skal begrunne sitt valg av standard overfor, men antar det er lagt opp til at den vil inngå i informasjonen til overordnet departement om gjennomført vurdering av å opprette internrevisjon.

Når det gjelder valg av standard, viser vi også til Jernbaneverkets brev.

Overordnet departement har et konstitusjonelt, politisk og administrativt ansvar for underliggende virksomheter. Virksomhetsleder har ansvaret for å styre virksomheten. Det at en virksomhet har en internrevisjon kan i seg selv bidra til å gi en trygghet for departementet om at virksomheten har en tilfredsstillende styring og kontroll. Internrevisjonen er imidlertid virksomhetsleders instrument og skal brukes i den interne styringen av virksomheten. Samferdselsdepartementet er derfor tvilende til om det er hensiktsmessig at det bør være et krav om at overordnet departement skal innhente rapporter fra internrevisjonen i en underliggende virksomhet, samt årlig revisjonsplan og årsrapport fra internrevisjonsenheten. Dette kan skape uklare ansvarlinjer mellom virksomhetens leder og overordnet departement.

Det kan være hensiktsmessig for Riksrevisjonen å kunne bygge på internrevisjonens rapporter i sitt arbeid, men det bør være opp til Riksrevisjonen å vurdere om den har behov slike rapporter i sin revisjon av virksomheten. Riksrevisjonen som ekstern revisor og internrevisjonen i en virksomhet som virksomhetsleders instrument, har ulike roller. Etter det vi kan se, drøftes ikke dette nærmere i rapporten.

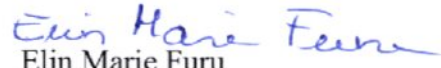
Behovet for internrevisjon vil være mest aktuell for virksomheter som er store og/eller komplekse. Vi er enig i at det ikke innføres et krav om at alle virksomheter skal ha internrevisjon, men at virksomheter av en viss størrelse bør vurdere det. Å sette en beløpsgrense knyttet til utgifts-/inntektsbudsjett for hvilke virksomheter som skal vurdere om den bør opprette internrevisjon, er et enkelt og objektivt kriterium. Om denne grensen bør være 300 eller 500 mill. kr, er vanskelig å vurdere. Vi er enig i at en slik vurdering skal gjøres når det skjer vesentlige endringer i risikobildet for virksomheter over beløpsgrensen, men mener det ikke bør settes et krav om at vurderinger i alle tilfeller skal gjøres hvert fjerde år.

Det er naturlig at virksomheten innformerer overordnet departement om resultatet av vurderingen om å opprette en internrevisjon eller ikke. En slik endring kan også ha betydning for Riksrevisjonen i dens arbeid, men vi er noe spørrende til om Direktoratet for økonomistyring har behov for å få kopi av denne informasjonen.

Samferdselsdepartementet er enig i at departementene ikke pålegges å vurdere bruk av internrevisjon i egen virksomhet, men at det enkelte departement kan opprette en slike enhet ved behov.

Med hilsen


Frode Johansen (e.f.)
avdelingsdirektør


Elin Marie Furu
underdirektør

Vedlegg



Jernbaneverket

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

Henvendelse til: Jørn Arnesen
Tlf.: 977 86 282
Faks:
E-post: arnjor@jbv.no

Dato: 19.09.2014
Saksref.: 201308224-3
Deres ref.:
Vedlegg:

Postadresse
Postboks 4350
NO- 2308 Hamar

postmottak@jbv.no

sentralbord
05280

Org. Nr.
971 033 533 MVA

Bankgiro
76940501888

jernbaneverket.no

Merknader til rapport om internrevisjon i staten

Vi viser til brev av 03.07.14 med rapport fra arbeidsgruppe om bruk av internrevisjon i staten. Jernbaneverket har følgende merknader til rapporten:

Arbeidsgruppen har grundig gjennomgått bruk av internrevisjon i statlige virksomheter. Rapporten gir også gode beskrivelser av bruk av internrevisjon i andre lands forvaltning. Rapporten fremstår derfor som et godt utgangspunkt for å vurdere hvordan internrevisjon kan etableres i norsk statlig sektor.

Jernbaneverket bruker internrevisjon som en sentral del av oppfølgingen i virksomheten. Jernbanedirektørens internrevisjon undersøker forhold som er vesentlige/innebærer risiko for måloppnåelse og gjennomfører internrevisjoner i samsvar med lovpålagte krav om slik oppfølging. Internrevisjonene utføres av fast ansatte revisjonsledere eller gjennom rammeavtale om kjøp av revisjonstjenester – slik sikres det at internrevisjonsfunksjonen både har gode kunnskaper om virksomheten og fleksibel tilgang til revisjonskapasitet.

Internrevisjonene gjennomføres iht. Jernbaneverkets revisjonsmetodikk som er basert på Norsk (og internasjonal) Standard for revisjon av styringssystemer (internkontroll). Jernbanedirektøren vedtar det årlige revisjonsprogrammet med utgangspunkt i innspill fra organisasjonen og utkast utarbeidet av revisjonsavdelingen. Jernbanedirektøren mottar revisjonsrapportene og beslutter håndtering etter behandling i Jernbaneverkets ledergruppe.

Krav om etablering av styringssystemer/internkontroll vil som regel også inneholde bestemmelser om oppfølging i form av internrevisjon. Jernbaneverket er underlagt flere regelverk om styring og kontroll og derigjennom flere krav om oppfølging i form av internrevisjon. Jernbanedirektørens internrevisjon er etablert slik at disse kravene kan samordnes i en felles internrevisjonsfunksjon, som også håndterer virksomhetens interne behov for undersøkelser av risiko og vesentlighet knyttet til måloppnåelse.

Samordning er valgt fordi det gir best ressursutnyttelse, både av revisjonsressurser og i de organisasjonsledd der undersøkelsene gjennomføres. Samordning er også valgt fordi regelverkene, og virksomhetens interne behov sammen dimensjonerer kontrollmiljøet som skal undersøkes.

Arbeidsgruppen har lagt til grunn at krav til den internrevisjon rapporten beskriver skal forankres i reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet). Det følger av dette at rapporten beskriver internrevisjon innen til økonomireglementets formål. Rapporten gir ikke føringer for gjennomføring av internrevisjon gitt i andre regelverk.

Hvis regleverksforvaltere gir bestemmelser (her om internrevisjon) innen avgrensede områder uten å samordne disse med tilgrensende og ev. overlappende krav, overlates ansvaret for samordning til virksomhetene selv. Det er da viktig at virksomhetene gis mulighet for slik samordning gjennom frihet til å velge innretting og detaljer for regelverkstilpassingen.

Rapporten angir at *“Eksistensen av flere og til dels overlappende kontrollfunksjoner må hensyntas og vurderes ved arbeidsgruppens anbefalinger ...”* Jernbaneverket legger til grunn at med kontrollfunksjoner menes også bestemmelser om internrevisjon i andre regelverk, og er enig i at disse må gjennomgås i det videre arbeidet.

Arbeidsgruppen har tolket oppdraget slik at *“... utredningen og eventuelle forslag til regulering av internrevisjon i staten, skal tilpasses dagens styringsstruktur ...”* Jernbaneverket er enig i denne tilnærmingen. Samtidig finner vi anbefalinger som berører styringsstrukturen: Direktoratet for økonomiforvaltning (DFØ) skal motta (og saksbehandle?) vurderinger av om internrevisjon bør etableres, og det skal opprettes direkte kontakt mellom internrevisjon og departement – gjennom fast oversendelse av rapporter, og ved uenighet mellom revisjonssjef og ledelse.

Merknader til de enkelte anbefalingene

Finansdepartementet har bedt om særlig vurdering av arbeidsgruppens anbefalinger, og det følgende er Jernbaneverkets vurdering:

“Internrevisjon i de virksomheter 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 organisering, kompetanse og rekruttering, faglige standarder, og dialog med overordnet departement og med Riksrevisjonen.”

Jernbaneverket har ingen merknader til arbeidsgruppens beskrivelse av mulige organiseringer av internrevisjonsfunksjonen. Vi har gode erfaringer med den organisering som er valgt hos oss og som er beskrevet over.

Vi er enig med arbeidsgruppen om at internrevisjonsfunksjonen må ha høy kompetanse i revisjonsfaget og inngående kjennskap til virksomheten. I tillegg mener vi det er behov for kunnskaper om de føringer som gjelder virksomheten, både for å kjenne til samlet målilde, og for valg av aktuelle revisjonskriterier.

Jernbaneverket er enig i at internrevisjonsfunksjonen må baseres på anerkjente standarder, og at standardene fra den private, amerikanske virksomheten The Institute of Internal Auditors er aktuelle så måte.

Også andre revisjonsstandarder er aktuelle. Eksempelvis kunne rapporten vært utvidet med informasjon om at revisjonsstandarden NS-EN ISO 19011 er utviklet av International Organization for Standardization, som har medlemmer fra de fleste land og som utvikler standarder innen alle samfunnssektorer – med finansiering blant annet fra norsk offentlig og privat sektor. Videre kunne det nevnes at denne standarden er grunnlag for de fleste norske lovpålagte krav om oppfølging gjennom internrevisjon.

Som beskrevet over er Jernbaneverkets oppfatning at den enkelte virksomhet må ha frihet til å velge innretning og detaljer ved etablering av internrevisjon. Vi er derfor enig i at det ikke fastlegges skal- eller bør-krav om faglig standard. Vi er imidlertid usikker på den praktiske forskjellen mellom et bør-krav om en bestemt revisjonsstandard, og et skal-krav om å vurdere en bestemt standard med særskilt begrunnelse om den ikke velges. Vår vurdering er at føringer for valg av standard bør begrenses til krav om å benytte standarder som er allment aksepterte.

Jernbaneverket er enig i at etablering av internrevisjon skal tilpasses og ikke endre dagens styringsstruktur. Vi er ikke enig i anbefalinger som innebærer direkte kontakt mellom internrevisjon og departement (bla. fast, direkte oversendelse av programmer og rapporter). Vi antar at anbefalingene er begrunnet i uavhengighet. Uavhengig revisjon oppnås gjennom avstand til organisasjonsledd og tjenester som undersøkes. Behovet for uavhengighet innebærer ikke at internrevisjonsfunksjonen må være selvstendig fra virksomheten, med egen ekstern rapportering.

Jernbaneverket ser ikke behov for rutine for presentasjon til departementet av "uenighet" mellom revisjonssjef og virksomhetens leder. Umiddelbart fremstår det ikke klart hvordan forholdet mellom virksomhetens leder og virksomhetslederens egen internrevisjon kan ha rom for "formalisert uenighet" (utover slikt som faller innenfor forskjellige varslingsbestemmelser, og som ikke er tema her).

Jernbaneverket gir selvsagt Riksrevisjonen tilgang til all den informasjon de ønsker, men vi er usikker på om informasjon bør gis "automatisk". Det er godt revisjonsfag og la revisor styre informasjonsflyten. Informasjon som oversendes må gjennomgås og ev. reageres på. Dette krever ressurser, ressurser Riksrevisjonen muligvis vil vurdere som bedre anvendt andre steder. Vi overlater imidlertid til Riksrevisjonen å vurdere om de ønsker fortløpende oversendelse av alle revisjonsrapporter fra alle statlige internrevisjonsfunksjoner

"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."

og

"Det innføres ikke et krav om at statlige virksomheter over en viss størrelse skal bruke internrevisjon."

Av rapporten fremgår det at "... virksomhetens ledelse har ansvaret for at virksomhetens styring, oppfølging og kontroll er tilpasset bla. risiko, og herunder å vurdere hva som er hensiktsmessig opplegg og eventuell bruk av internrevisjon." Jernbaneverket er enig i dette og følgelig enig i at det ikke fastlegges skal- eller bør-krav om etablering av internrevisjon. Vi er imidlertid usikker på den praktiske forskjellen mellom et bør-krav om etablering av internrevisjon og et skal-krav om å vurdere slik etablering.

Hvorvidt en virksomhet skal ta i bruk internrevisjon er et spørsmål virksomheten selv må besvare, ev. sammen med overordnet departement som del av den etablerte etatsstyringen. Jernbaneverket er uenig i at det fastlegges et skal-krav om slik vurdering, men ser gjerne at det utarbeides veileder som angir aktuelle vurderingskriterier.

Jernbaneverket ser heller ikke behov for oversendelse av vurderingsrapporter til DFØ. Vi forstår at DFØ vil ha ansvar for regelverksutvikling for internrevisjon innen økonomireglementets formål. Slik utvikling vil imidlertid ikke pågå hele tiden. DFØ kan be om, og vil få informasjon om og hvordan internrevisjonsfunksjoner er etablert, på de tidspunkt informasjonen skal benyttes.

Vår vurdering av hvorvidt Riksrevisjonen bør få oversendt vurderingsrapportene er sammenfallende med merknadene om automatisk oversendelse av revisjonsrapporter gitt over.

“Departementene inkluderes ikke i kravet om å vurdere bruk av internrevisjon, jf. pkt. 6.3”

Jernbaneverket har ingen merknader til arbeidsgruppens anbefalinger på dette punkt.

Jernbaneverket vurderer arbeidsgruppens rapport som et godt utgangspunkt for videre arbeid. Vi håper våre merknader er av interesse, om ønskelig utdyper vi dem eller bidrar til det arbeidet på annen måte.

Med hilsen

Jørn Arnesen
revisjonsdirektør
Jernbanedirektørens internrevisjon

Dokumentet er godkjent elektronisk

Mottaker	Adresse	Post	Kontaktperson
Samferdselsdepartementet	Postboks 8010 Dep	0030 OSLO	Elin Marie Furu