

Lunner kommune**VURDERING AV BEHOVET FOR ”UTVIDET
REGNSKAPSREVISJON”**

Sluttbehandles i:	Kontrollutvalget		
Behandling	Møtedato	Saksbehandler	Unntatt off.
Kontrollutvalget	21.09.09	Kjetil Solbrækken	Nei

Saksdokumenter:

1. Utdrag av riksrevisjonens retningslinjer for regnskapsrevisjon
 - kontroll med disposisjonene

Vedlagt:

Vedlegg 1

FORSLAG TIL VEDTAK:

1. Revisors presisering av regnskapsrevisjonens omfang/innhold, og forslag til aktuelle områder for bestilling av tilleggstjenester / ”utvidet regnskapsrevisjon”, tas til orientering.
2. Revisor bes om å utvide sin revisjon av kommuneregnskapet for 2009 (regnskapsrevisjon) med følgende tilleggskontroller:
 - Vurdere etterlevelse av lov om offentlige anskaffelser mht. anbudsutlysning og protokollplikt (stikkprøvekontroll)
 - Vurdere sluttregnskap for større/vesentlige investeringsprosjekter, avtalte kontrollhandlinger:
 - Om sluttregnskapet stemmer med årsregnskapene
 - Om finansieringen er i samsvar med kommunestyrets vedtak
3. Det forutsettes at revisor i størst mulig grad integrerer tilleggskontrollene i sitt ordinære revisjonsarbeid, slik at gjennomføringen blir mest mulig effektiv. Det bes om at tilbakerapportering til kontrollutvalget gjøres senest i forbindelse med revisors presentasjon ved årsavslutningen (våren 2010).

SAKSOPPLYSNINGER:

Bakgrunn:

Revisjon av kommunens årsregnskap (regnskapsrevisjon) innebærer å bekrefte at regnskapene ikke inneholder vesentlige feil eller mangler. Revisjonen gjennomføres i tråd med lov, god kommunal revisjonsskikk (rettslig standard). Det er utarbeidet en rekke revisjonsstandarder som underbygger den gode kommunale revisjonsskikken. Med unntak av noen mindre tillegg for offentlig sektor, er de samme standardene også gjeldende for revisorer i privat sektor (god revisjonsskikk).

I tidligere tider (frem til ca. 1995) var det en tradisjon for større forskjeller mellom kommunal og privat revisjon. Da gjorde den kommunale revisor mer arbeid (og brukte mer tid), enn sin kollega i privat revisjon. Etter innføring av felles revisjonsstandarder og justering av revisjonsmetodikken i kommunal sektor, er det i dag er svært små forskjeller mellom revisjon av et kommuneregnskap og revisjon av et regnskap i privat sektor.

Muligheten for konkurranseutsetting av kommunenes revisjon, og mer fokus på pris på revisjonstjenestene, har bidratt til ytterligere ”press” på den kommunale revisor til kun å gjøre det som er ytterst nødvendig for å bekrefte årsregnskapet.

Spørsmålet blir da om revisor har kuttet ut aktiviteter som kommunen fortsatt har behov for, i sitt arbeid med å gjennomføre en mest mulig effektiv regnskapsrevisjon. Spørsmålet er også om kontrollutvalget er godt nok informert om endringene i revisjonens innhold, eventuelt om det foreligger et forventningsgap mellom kontrollutvalget og revisor.

Denne saken dreier seg om å belyse disse spørsmålene, og å legge frem forslag til områder som kontrollutvalget bør vurdere nærmere mht. bestilling av tilleggstjenester (her kalt ”utvidet regnskapsrevisjon”). Saken må ses i sammenheng med foregående sak (presentasjon av revisjonsstrategi), som er en presentasjon av en hvordan revisor legger opp sin ”minimumsrevisjon” av kommuneregnskapet. Med ”minimumsrevisjon” forstås minst mulig bruk av tid for å kunne foreta en faglig bekreftelse av at kommuneregnskapet ikke inneholder vesentlige feil.

Målet er å minimere et eventuelt forventningsgap mellom kontrollutvalget og revisor, og sørge for at kontrollutvalget får nødvendig bestillerkompetanse på området.

Saken har, ved flere anledninger de senere årene, vært gjenstand for diskusjon mellom utvalgssekretær og revisor. En nærmere presisering av grensdragningen mellom regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon har også vært etterspurt av enkelte av kontrollutvalgene i regionen.

Forberedelser til saken har vært et samarbeidsprosjekt mellom utvalgsekretær og revisor.

Revisor er bedt om å gå gjennom sitt arbeid med kommuneregnskapet, og presentere nærliggende områder man mener kommunen har nytte av en utvidet kontroll. Aktuelle områder som er gjenstand for nærmere diskusjon er omtalt nedenfor (se figuren under).

Grensdragningen mellom regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon:

Nedenfor er kontrollutvalgets ansvarsområde for tilsyn og kontroll med kommunen som rettssubjekt illustrert (= regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon).

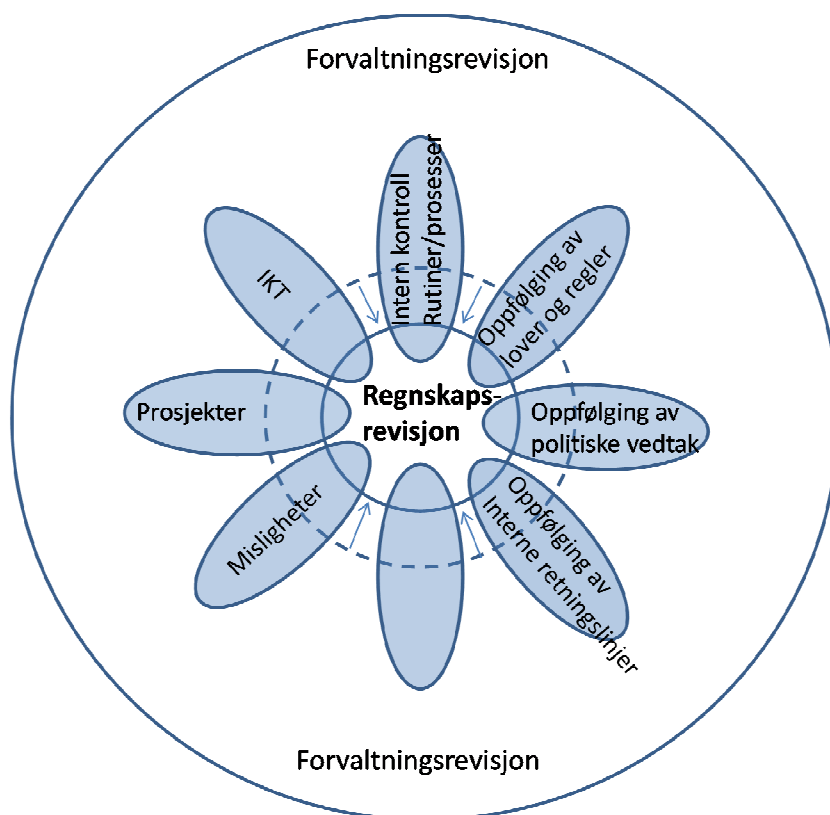
Regnskapsrevisjon utgjør en avgrenset del, mens ”alt annet” kan omtales som forvaltningsrevisjon.

Den stiplede sirkelen illustrerer det som tidligere var regnskapsrevisjon (utvidet mandat i forhold til i dag). Pilene illustrerer utviklingen de senere årene, der innholdet i regnskapsrevisjonens arbeid er blitt redusert.

Utfordringen ligger i at enkelte kontroller i dag defineres utenfor regnskapsrevisjonen, og at de alene er for små til å bli tatt i betraktning når man diskuterer behovet innenfor forvaltningsrevisjonen. Dette fører til at mindre/enklere kontroller faller mellom ”to stoler”. Dette kan representere en risiko for kontrollutvalget, i og med at man sitter med ansvaret for å forstå kommunens behov for kontroll og igangsette/bestille nødvendige kontroller (=bestillerrollen).

Utvalgssekretær mener gjennomføring av tilleggskontroller innenfor avgrensede områder ofte vil ha en svært god ”kost-nytte”. Det vil derfor være synd dersom kontrollutvalget ikke settes i stand til å forstå mulighetene, og få anledning å bestille denne type kontroller.

I de fargede/skraverte områdene er det lagt inn forslag til tema som vil være av interesse å diskutere nærmere mht. behov for tilleggstjenester, eller ”utvidet regnskapsrevisjon” som vi har kalt det.



Riksrevisjonens revisjonsmandat mht. regnskapsrevisjon:

Riksrevisjonen arbeider innenfor de samme områdene som kommunal revisjon; regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll.

Det som gjør det interessant å sammenligne Riksrevisjonen med kommunal revisjon, er at Riksrevisjonens revisjonsmandat innenfor regnskapsrevisjon er mer omfattende enn revisjonsmandatet i kommunal revisjon. Dette betyr at Riksrevisjonen gjør mer arbeid innenfor regnskapsrevisjonen enn det en kommunal revisor er satt til å gjøre. Spørsmålet man kan stille seg er hvorfor revisjonsmandatet i staten er annerledes enn i en kommune. Vil ikke behovet i stat og

kommune være rimelig likt? Kanskje kan man få noen ideer om hva kontrollutvalget burde bestille ved å se nærmere på hvordan regnskapsrevisjonen er definert overfor statlige regnskaper?

Forskjellen ligger i at Riksrevisjonen, i tillegg til å bekrefte regnskapene, også kontrollerer at **disposisjonene som ligger til grunn for regnskapet, er i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger**. I den forbindelse utfører revisor kontroll med om pengene er brukt til det formålet Stortinget har bestemt. For nærmere informasjon om hva som ligger i dette vises til vedlegg 1.

EKSEMPEL PÅ OMRÅDER EGNET FOR ”UTVIDET REGNSKAPSREVISJON”:

For alle de nevnte områdene under er revisor bedt om å presentere hva som blir gjort i dag, dvs. informere om avgrensningen av sin regnskapsrevisjon. I tillegg er det bedt om forslag til konkrete aktiviteter man mener kommunen har nytte av. Nedenfor er det satt opp noen stikkord for aktuelle tema som kan være egnet for utvidet kontroll:

<p>Overholdelse av lover og regler</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lov om offentlige anskaffelser (stikkprøvekontroll av utvalgte områder) - Forvaltingsloven - Regler for bruk av øremerkede tilskudd - Utvidet kontroll med selvkostberegninger 	<p>Oppfølging av politiske vedtak</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vurdering/test av kommunens system for oppfølging - Oppfølging av utvalgte vedtak i kommunestyret og formannskap (vedr. økonomi-området) - Interkommunalt samarbeid (oppfølging av avtaler/vedtak/intensjoner) - Budsjett: årsaksforklaringer i forbindelse med overskridelser
<p>Overholdelse av interne regelverk / retningslinjer</p> <ul style="list-style-type: none"> - Finansreglement (utvidet kontroll med etterlevelse) - Delegeringsreglement (utvidet kontroll med etterlevelse) - Etske retningslinjer (vurdering av prosesser for holdningskapende arbeid) - 	<p>Intern kontroll / rutiner og prosesser</p> <ul style="list-style-type: none"> - Utvidet vurdering av kommunens system for intern kontroll (overordnet vurdering) - Utvidet testing av rutiner/prosesser - Utvidet bekreftelse av KOSTRA-rapportering (fokus på regnskapsdata) - Fullstendighet mht. refusjoner -> får kommunen det man har krav på? (mva-kompensasjon, ressurskrevende brukere, fosterhjemsplasserte elever etc.)
<p>Misligheter</p> <ul style="list-style-type: none"> - Utvidet risikovurdering - Utvidet kontroll av reiseregninger / kjørebøker - Utvidet kontroll med kontantkasser 	<p>Prosjekter</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kontroll/bekreftelse av bygg- og anleggsprosjekter som går over flere år - Kontroll/oppfølging av med driftsprosjekter - Utvidet kontroll/vurdering av budsjettoppfølging og rapportering
<p>IKT</p> <ul style="list-style-type: none"> - Utvidet risikovurdering - Utvidet test av generelle IT-kontroller - Utvidet testing av applikasjoner 	

Ovenstående er noen eksempler på utvalgte områder, uten at det er foretatt en systematisk gjennomgang av mulighetene som foreligger. For å strukturere en grundigere gjennomgang kan man ta utgangspunkt i revisjonsområder/transaksjonsklasser i regnskapet, eksempelvis etter nedenstående matrise:

	Lover og regler	Politiske vedtak	Interne regelverk	Intern kontroll / rutiner og prosesser	Misligheter	Prosjekter	IKT
LØNN							
INNKJØP							
DRIFTSMIDDEL							
FINANS							
OVERFØRINGER							
SALG							
LIKVID							

BESTILLING OG RAPPORTERING:

Bestilling av kontroller / ”utvidet regnskapsrevisjon” må minimum angi målet med kontrollen og hva som ønskes gjennomgått. Hvis nødvendig er det naturlig at revisor følger opp med å beskrive evt. avgrensninger, vurderingskriterie(r), tidsbudsjett etc, dvs. lage en enkel plan for gjennomføringen.

Tilbakerapportering bør som hovedregel være skriftlig. For enkle og oversiktlige kontroller vil også rapporteringen bli svært enkel. Enkel skriftlig tilbakerapportering kan med fordel utfylles muntlig i møtet. God kvalitet på den skriftlige tilbakerapporteringen krever bl.a. god struktur/oppbygging. Et eksempel kan være å følge følgende mal:

- Målet med kontrollen
- Fakta/status (hva er)
- Kriterier (hva burde være)
- Årsak (hva gikk galt)
- Effekt (viktigheten på problemet)
- Evt. anbefalinger (forslag til forbedringer av vesentlige funn)

Utdrag av riksrevisjonens retningslinjer for regnskapsrevisjon - kontroll med disposisjonene

Kontroll av disposisjonene er rettet mot i hvilken utstrekning departementet og virksomheten har oppfylt resultatkrav og målsettinger, som framgår av budsjettvedtaket for det aktuelle regnskapsåret. Regnskapsrevisjonen avgrenses i forhold til forvaltningsrevisjon av det som angår det enkelte års regnskap.

Det er utledet tre påstander for kontroll av disposisjonene basert på tredelingen i definisjonen og målet for regnskapsrevisjonen:

- Disposisjonene er i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.
- Disposisjonene er i samsvar med gjeldende regelverk.
- Disposisjonene er akseptable i forhold til normer og standarder for statlig økonomiforvaltning.

Det ligger utenfor regnskapsrevisjonens oppgave å vurdere om budsjettforslagets mål og resultatkrav er relevante. Detaljgraden i beskrivelsen av mål og resultatkrav varierer fra departement til departement, blant annet ut fra hvilke styringssignaler som er vektlagt i den enkelte situasjon. Det er dessuten et hovedelement i økonomiregelverket at virksomhetenes styring og kontroll skal tilpasses den enkelte virksomhets egenart, blant annet etter en vurdering av risiko og vesentlighet.

I noen tilfeller kan det være vanskelig å se klare mål og resultatkrav i budsjettokumentene, og dette kan gjøre det vanskelig å identifisere hvilke forutsetninger Stortinget har lagt til grunn for budsjettvedtaket.

Bestemmelsene om økonomistyring i staten pålegger departementene å følge opp budsjettvedtakene og sørge for statsbudsjettets gjennomføring ved årlige tildelingsbrev til underliggende virksomheter. Tildelingsbrevet er et ledd i departementets etatsstyring og skal blant annet inneholde styringsparametere for å kunne vurdere måloppnåelse og resultater, som skal være mest mulig stabile over tid.

Hvis Stortinget endrer bevilgningsforslaget eller forutsetningene, vil det være departementets oppgave, gjennom tildelingsbrev eller eventuelt supplerende tildelingsbrev, å tilpasse etatsstyringen til nye rammer eller forutsetninger. Revisor må legge hele budsjettbehandlingen til grunn i sitt arbeid med å identifisere forutsetninger. Dersom budsjettproposisjonen ikke inneholder en presis angivelse av hva som skal oppnås, er det ikke utenkelig at komiteen ved behandlingen selv vil knytte nærmere forutsetninger til bevilgningen ved en uttalelse i budsjettinnstillingen.

Riksrevisjonens kontroll av disposisjonene avgrenses til de disposisjonene som har økonomisk betydning, eller betydning for oppnådde resultater i forhold til forutsatte mål. Forvaltningens eventuelle manglende gjennomføring av et bevilgningsvedtak må også kunne gjøres til gjenstand for kontroll.

Utgangspunktet for regnskapsrevisjonen er det årlige budsjettet og regnskapet. Men det vil ikke alltid være slik at kontrollen av disposisjonene begrenses til kun å gjelde data om den aktuelle regnskapsperioden fordi det kan gå flere år fra tildelingen til gjennomføring og rapportering. Dersom feil eller svakheter har utgangspunkt i tidligere regnskapsperioder, vil det være aktuelt å uttale seg om utgangspunktet. Men det vil ikke være aktuelt å revidere tidligere års regnskap eller rutiner.