

HØGSKOLEN I OSLO
OG AKERSHUS

Nordic Audit Seminar 2017

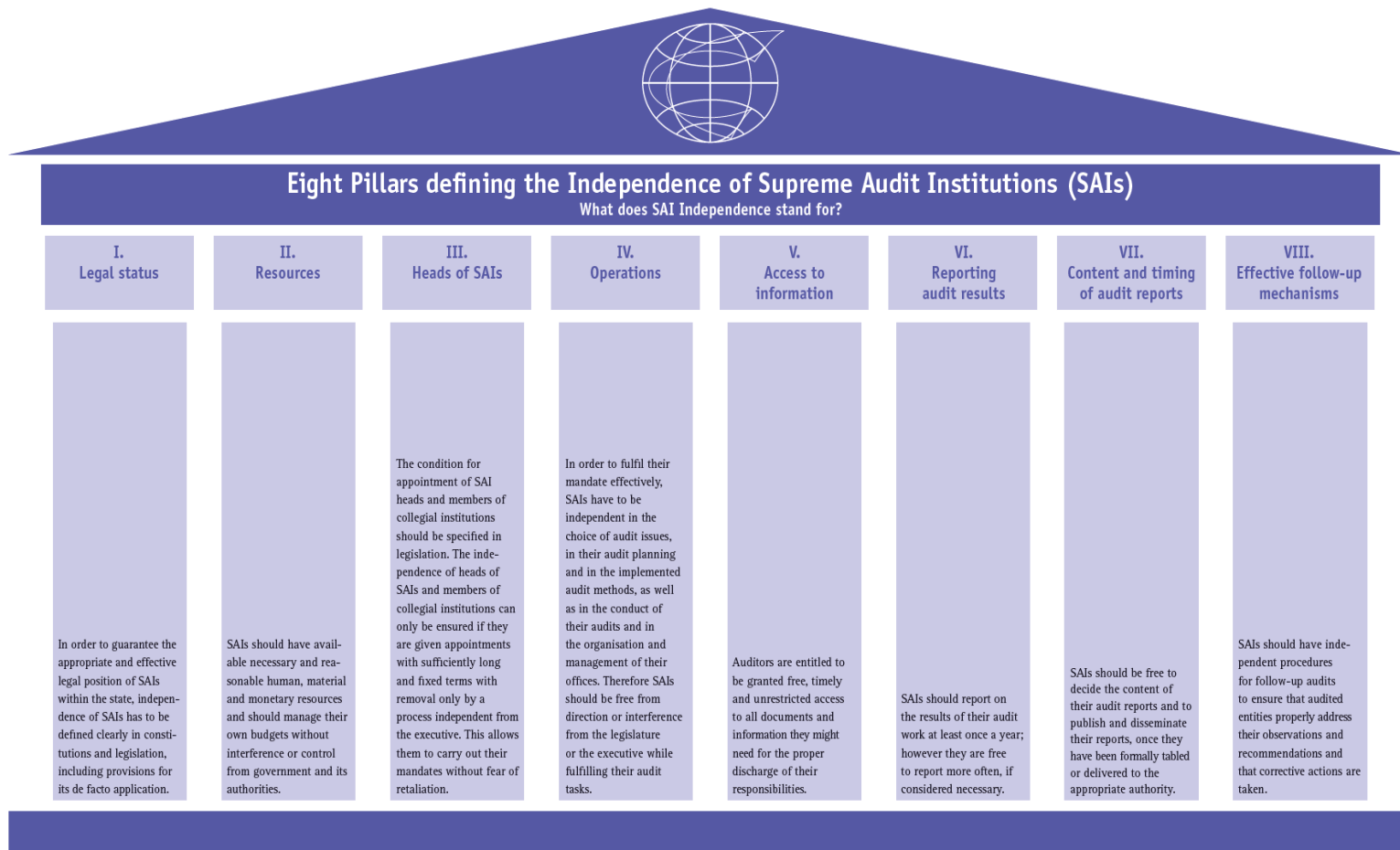
Balansen mellom oberoende och relevans i de nordiske riksrevisionene

Kristin Reichborn-Kjennerud. Høgskolen i Oslo og Akershus 15.03.2017.

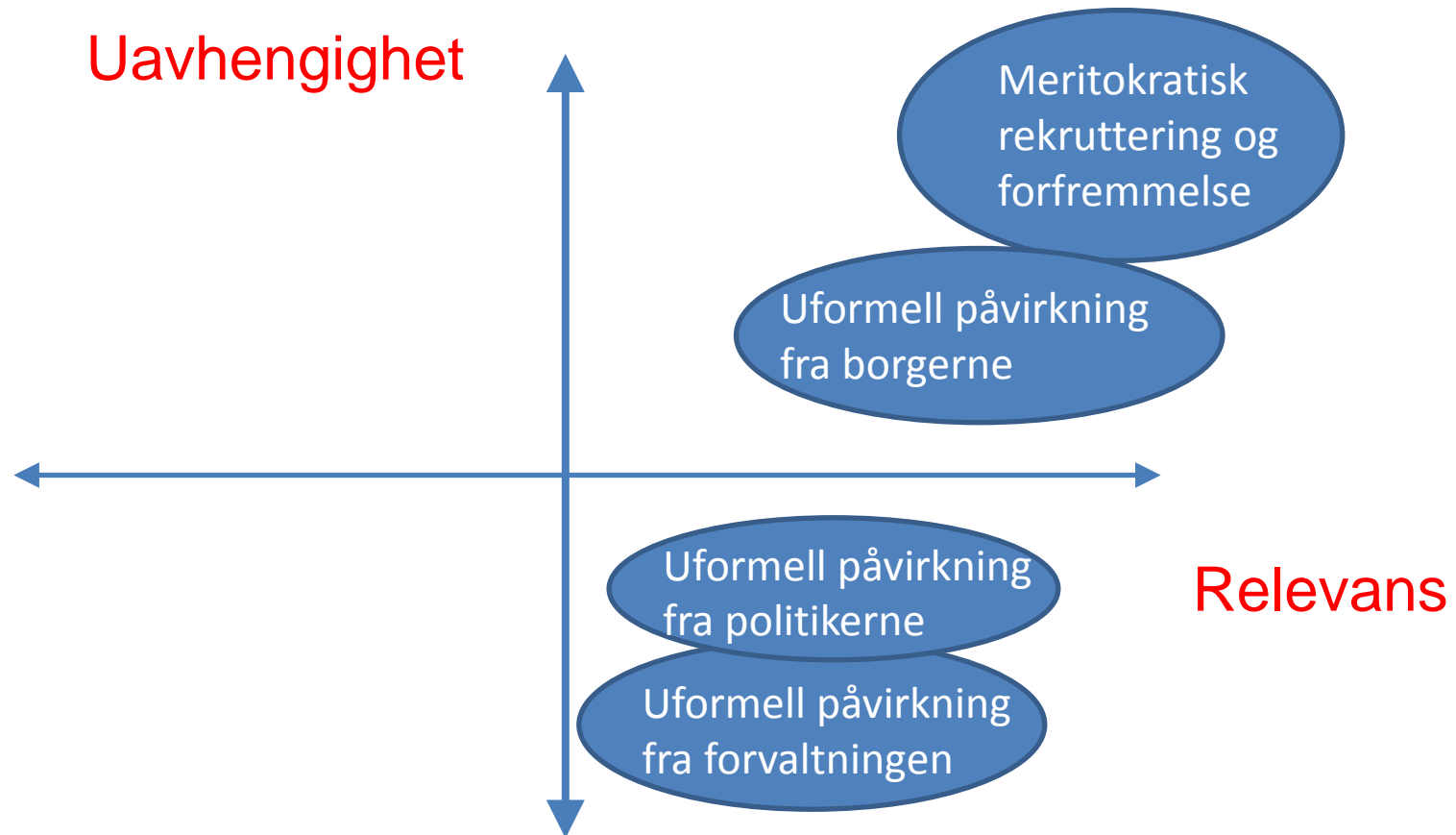
Hva jeg skal snakke om

- Hva påvirker riksrevisjonens uavhengighet og relevans?
- Sammenhengen mellom uavhengighet, relevans og legitimitet
- Riksrevisjonenes legitimitet i de nordiske landene
- Strategi og Riksrevisjonens valg av roller
- Hvordan øke legitimiteten?
- Konkluderende betraktninger

8 pillars of independence. Intosai



Uavhengighet og relevans



Uavhengig fra hvem og relevant for hvem?

- Parlamentet
- Politikerne
- Forvaltningen
- Samfunnsborgeren
- Media

Uformell påvirkning

+ Relevans

- Forstår forvaltningen/Stortinget/brukerne bedre
- Kan finne mer relevante problemstillinger

- Uavhengighet

- Riksrevisjonen kan bli forsøkt brukt av enkelte interessegrupper
- Riksrevisjonen kan bli politisert og miste legitimitet
- Forvaltningen kan manipulere Riksrevisjonen i retninger som passer den
- Forvaltningen kan vende Riksrevisjonens øyne vekk fra vesentlige kritikkverdige forhold

Uavhengighet, tillit og legitimitet

Riksrevisjonene bidrar til tillit og har legitimitet når de lykkes med å:

- Bidra til forbedring i forvaltningen
- Forebygge misligheter og korrupsjon

Dette krever både en uavhengig og lydhør (relevant) Riksrevisjon

Riksrevisjonens interessenter



Nordiske riksrevisjoners legitimitet – forvaltningens oppfatning

Avhengige variable:

- Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon bidrar til at forvaltningen kan forbedre seg
- Riksrevisjonen er en viktig institusjon som fremmer åpenhet og forebygger misligheter

Metode

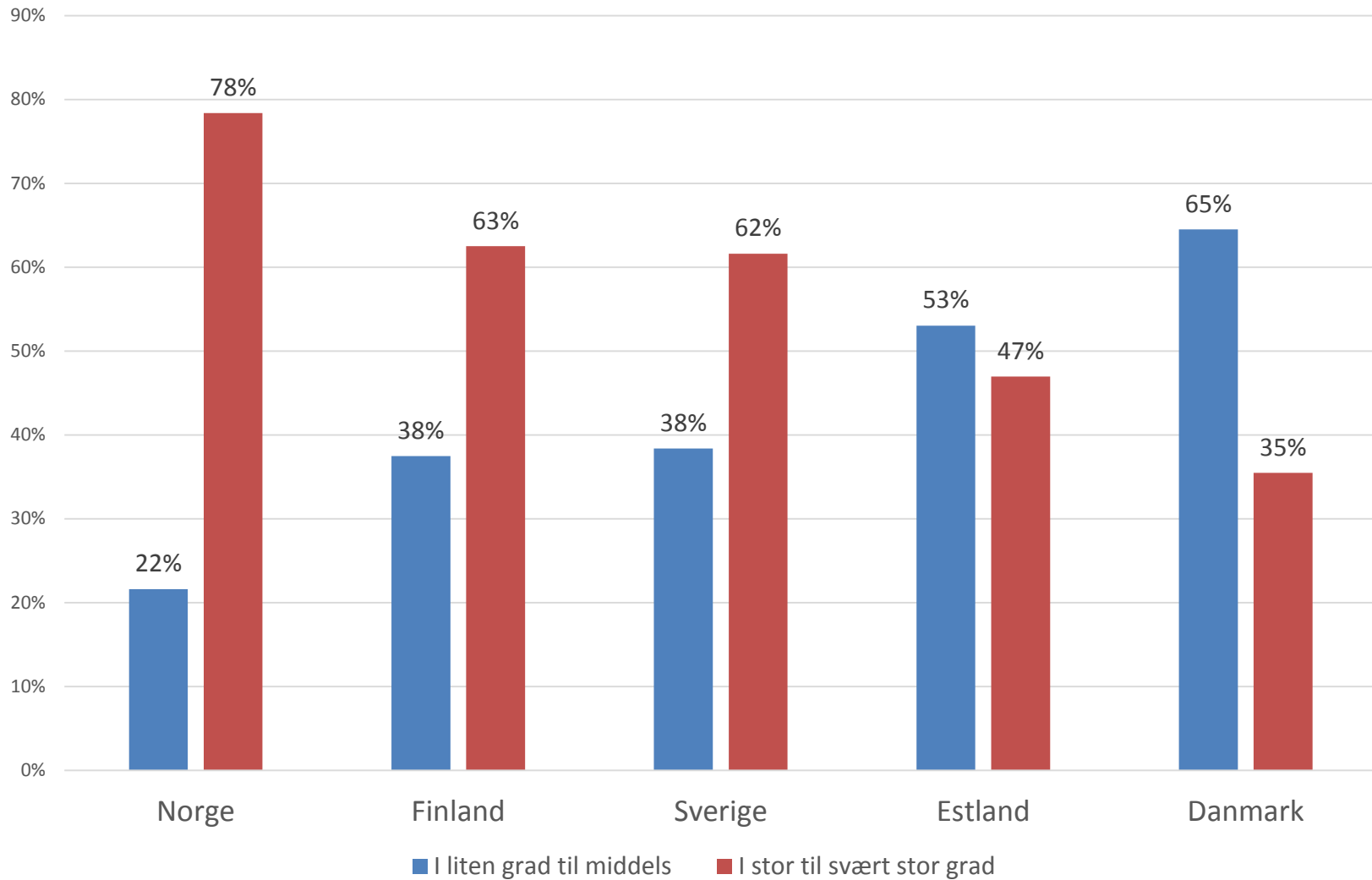
- Det samme spørreskjemaet sendt ut til offentlige ansatte i fem land. N=761 (Norge, Danmark, Sverige, Finland og Estland)
- Respondentene hadde selv erfart forvaltningsrevisjon
- Bakgrunnsspørsmål, spørsmål om Riksrevisjonen og om forvaltningsrevisjon
- Regresjonsanalyse. Avhengig variabel: Riksrevisjonens legitimitet i de revidertes øyne

Funn

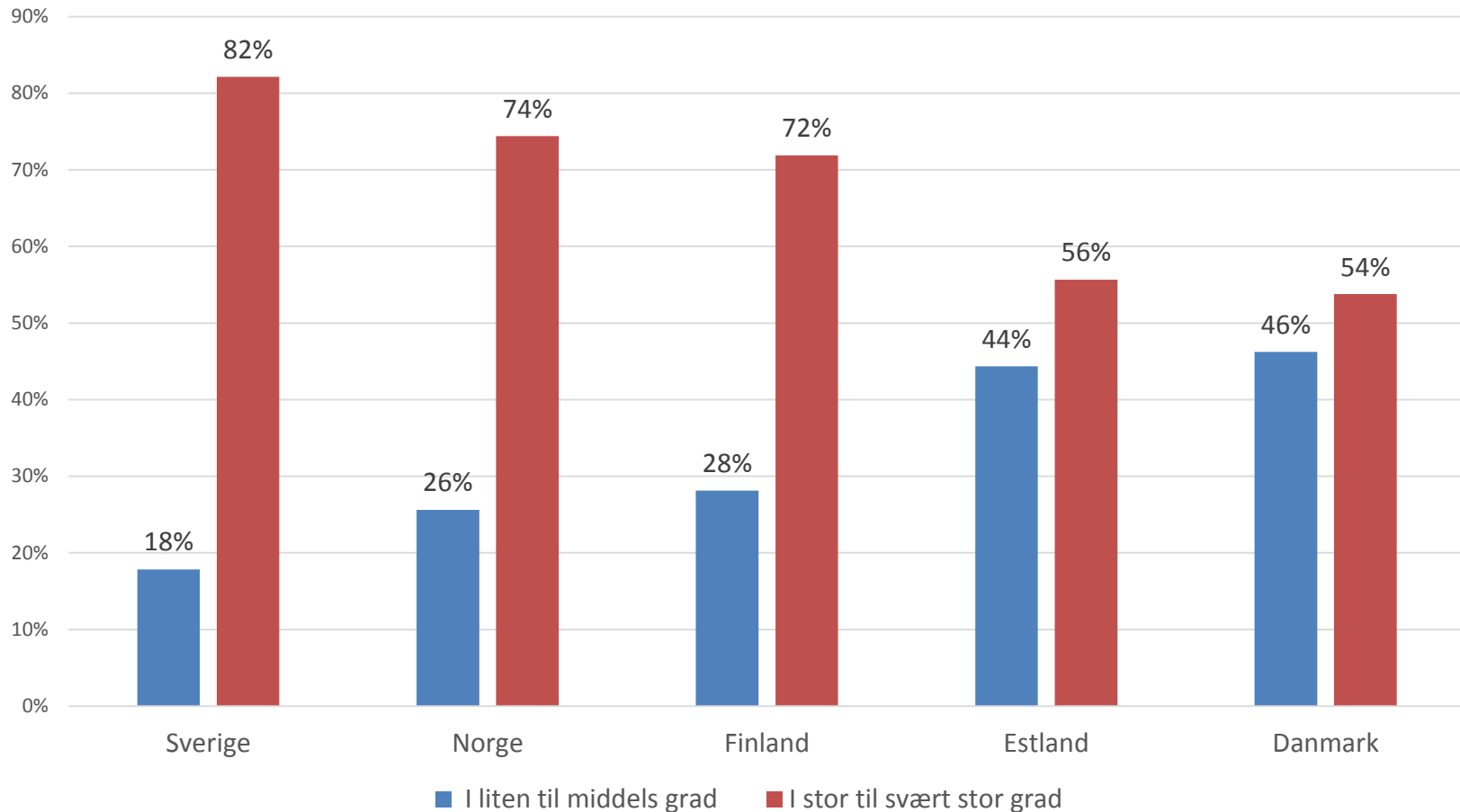
60-70 % av de reviderte totalt ser sin Riksrevisjon som legitim:

- 64% mener den bidrar til forbedring
- 70% mener den fremmer åpenhet og forebygger misligheter

Riksrevisjonen bidrar til forbedring



Riksrevisjonen fremmer åpenhet og forebygger misligheter



Det øker legitimiteten at Riksrevisjonen opptrer som:

- Kunnskapsprodusent: Troverdige, interessante, gode og relevante rapporter
- Endringsagent: Riksrevisjonen bidrar til endring i de reviderte enhetene
- Kompetent: Revisorene demonstrerer høy kompetanse og ekspertise på felt hvor de reviderte selv er eksperter.

Strategi og rolle for Riksrevisjonene fremover

- Forsker (uavhengig og kritisk kunnskapsprodusent gjennom valg av problemstillinger)
- Ledelseskonsulent (lydhørhet)
- Revisor (ryddighet i økonomisystemer)
- Dommer (etterlevelse)
- Revisor av ledelsesystemer (systemer på plass og i bruk)
- Demokratiagent (Bidra til diskusjon rundt viktige samfunnsspørsmål. Fremme borgerlig offentlighet og sivilsamfunnet)

Hvordan øke legitimiteten?

Skrive gode og relevante rapporter:

- Ta opp de tingene som er nyttige sett fra et borgersted. Ikke bare etterlevelse etter systemer (eks. anskaffelser).
- Tilrettelegge for mer påvirkning fra borgerne i valg av problemstillinger
- Analytisk kompetanse. Gravejournalistblikk. Kreativitet. Ikke alltid same mønster.
- Hvis rammebetingelser er gitt av EU eller Stortinget selv bør Rr påpeke konsekvensen av et system. Jo mer handlingslammet forvaltningen er jo mer absurd blir det å holde forvaltningen ansvarlig.

Konkluderende betraktninger

- Rr har en unik tilgang til data, en uavhengig stilling og nok med ressurser og kan sette agendaen med problemstillingene den velger
- Rr må fremme dialog og diskusjon (konferanse, presentasjon av funn etc).
- Rr må bli mindre opptatt av seg selv og heller opptatt av at rapportene skal fremme en god samfunnsdebatt
- Formalistisk kontroll og å blåse opp små ting mens store ting passerer er undergravende.

Hvordan relevant? Hva sier forskningen

Nyttig for forvaltningen:

- Rapporter av god kvalitet
- Med vesentlige funn
- Som bidrar til endring

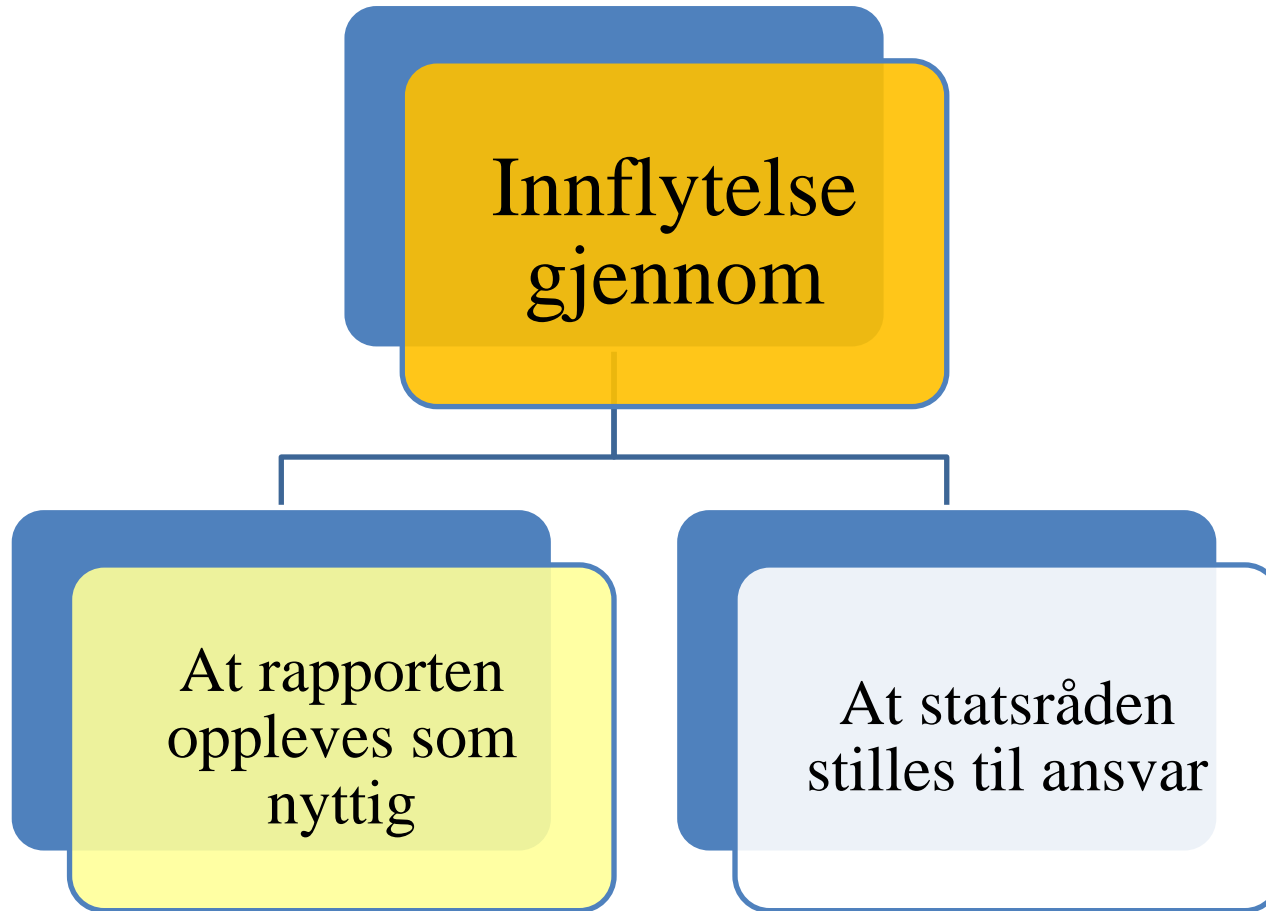
Typer av innflytelse

- Konseptuell (endre tankemåter)
- Instrumentell (endre systemer og praksis)
- Politisk/taktisk (brukes som brekkstang)
- Symbolsk (endre systemer, men ikke praksis)

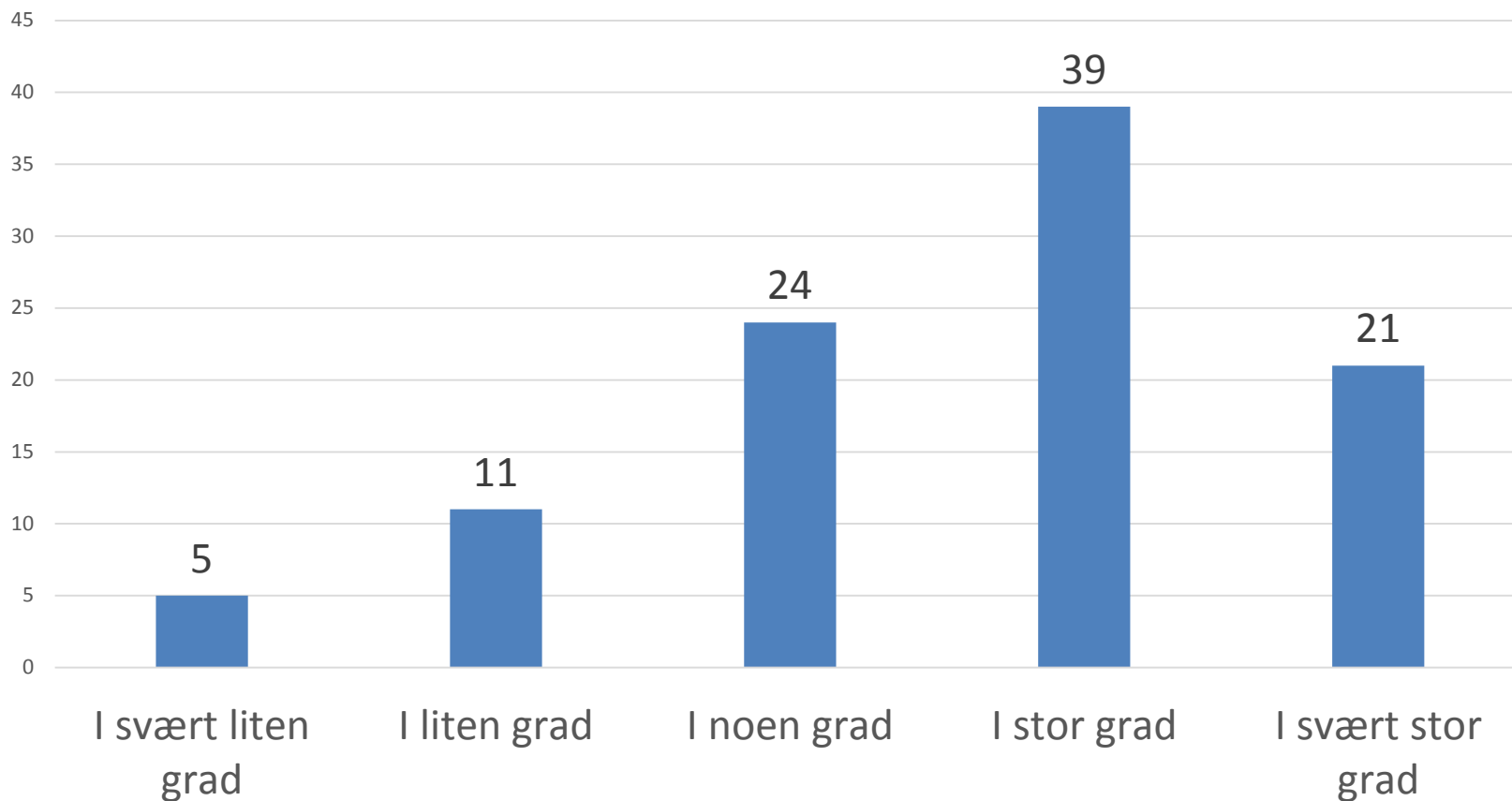
Innflytelse - Scenarier

		Endringer	
		Ja	Nei
Forbedringer	Ja	X	
	Nei		

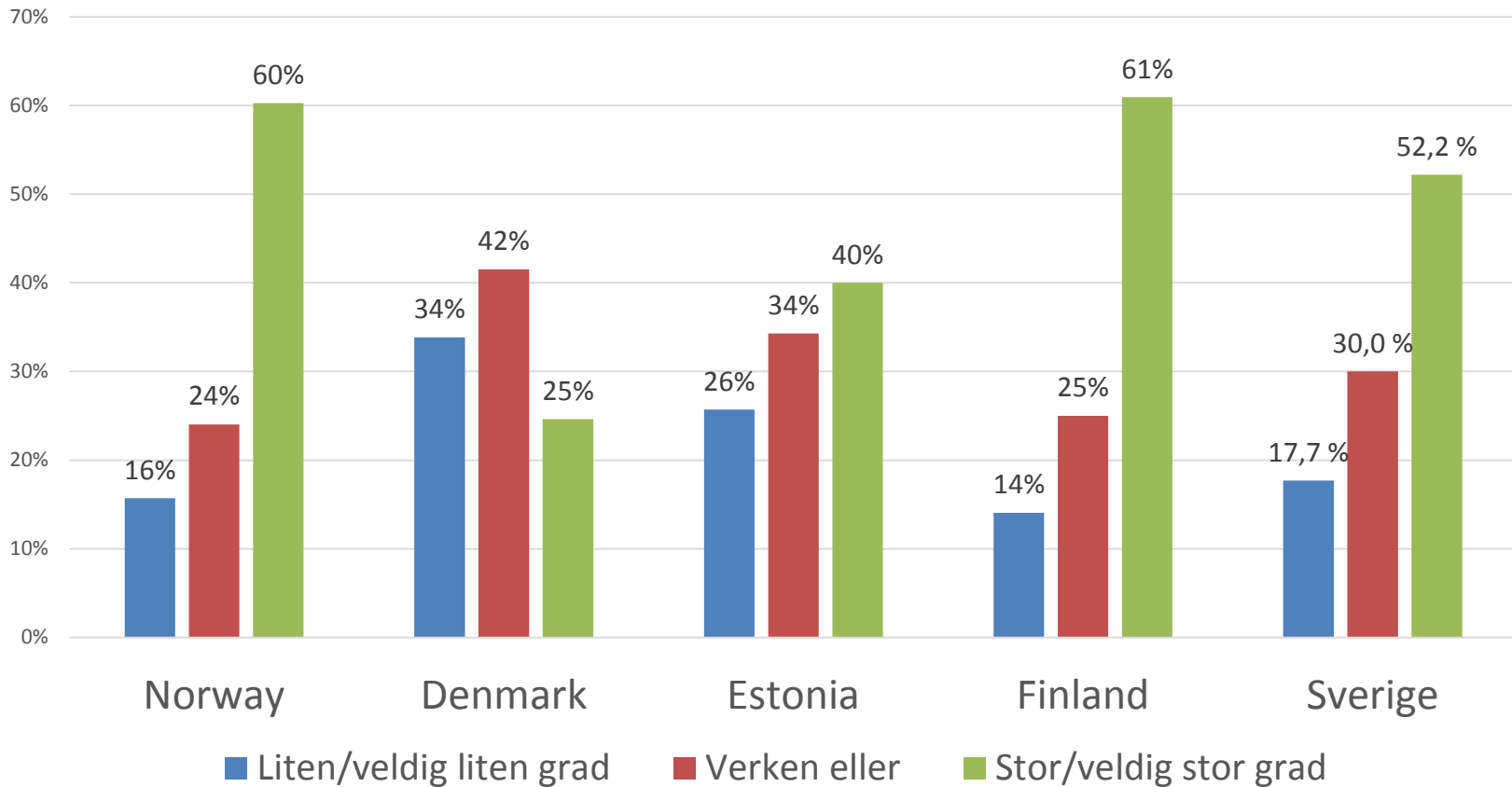
Innflytelsesmekanismer



Opplevde du forvaltningsrevisjonen som nyttig? Prosent

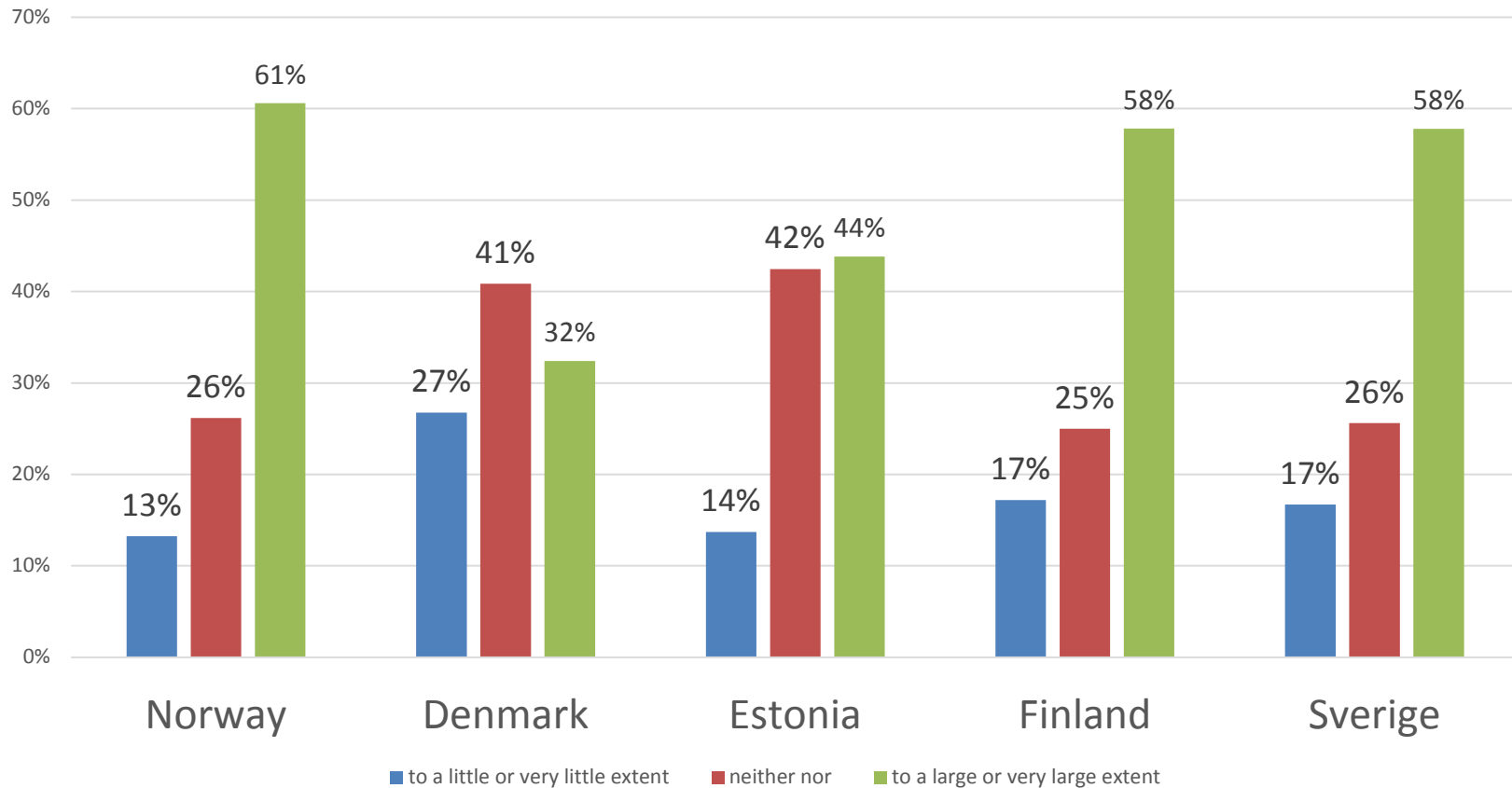


Var forvaltningsrevisjonen nyttig?



Enig med riksrevisjonens vurderinger

Diagramrubrik



Betydning for oppfatning av nytte

- **Kommunikasjonsprosessen**
- Oppfatninger om rapportens kvalitet
- Positive erfaringer med forvaltningsrevisjon
- Positiv oppfatning av Riksrevisjonen som institusjon

Kommunikasjonsprosessen: Ble de revidertes innspill tatt hensyn til?

- Innspill i kontaktmøter
- Innspill til Riksrevisjonens forståelse av risikobildet
- Innspill til problemstillinger
- Innspill til revisjonskriterier

- Innspill til faktadelen
- Innspill til intervjureferater

- Kommentarer til tolkningen av resultatene
- Tilbakemelding på vurderinger

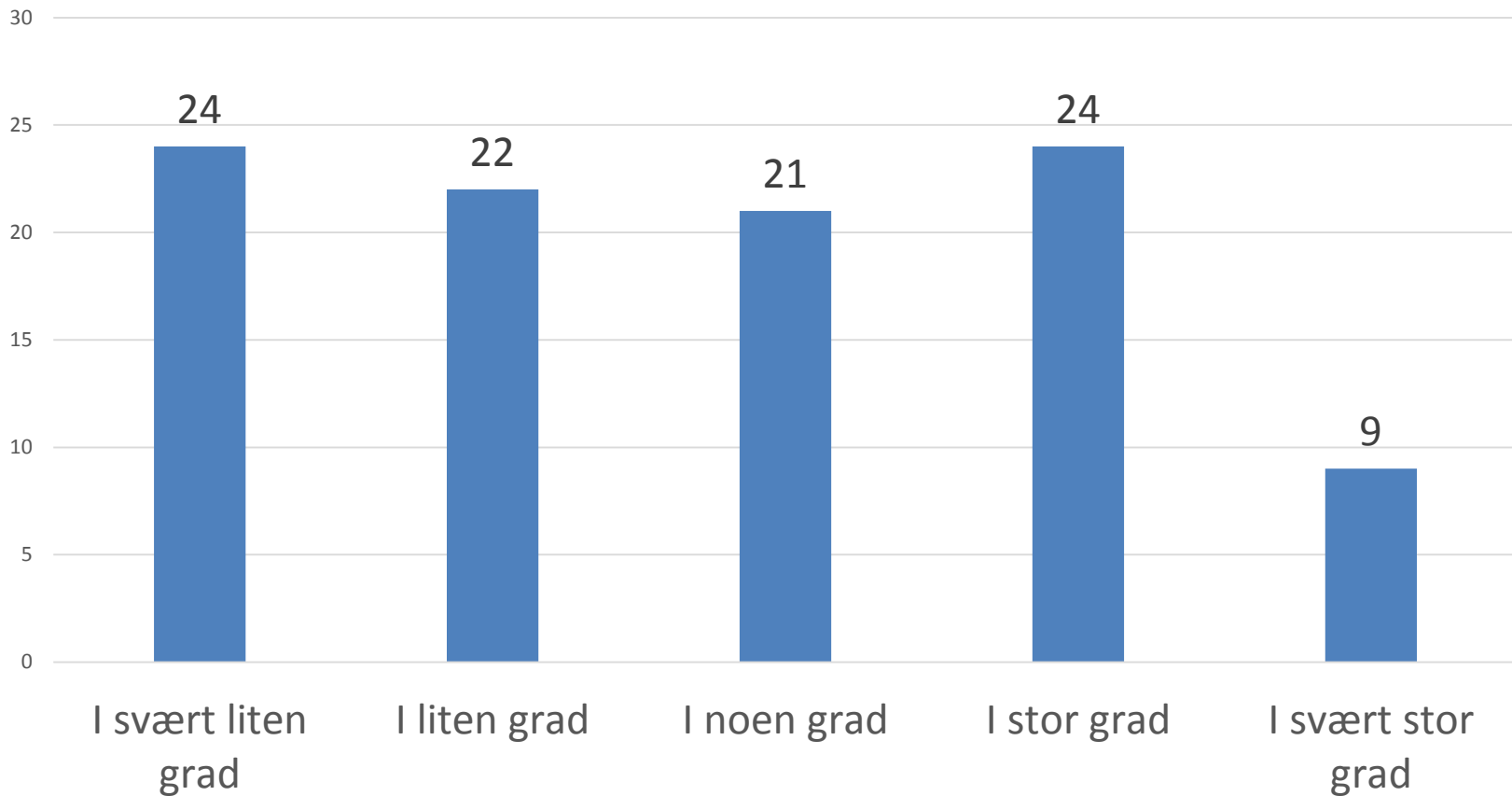
Nytte og endring

- *Hvis rapporten underbygger godt at det er et problem som i utgangspunktet er større enn det departementet har sett det som i utgangspunktet så er spørsmålet om vi skal forsterke styringen med dette problemet eller løfte det inn på agendaen.*
- *Spørsmålet er om man skal forsterke fokuset (på det Riksrevisjonen påpeker) ift alle andre ting man må være opptatt av. For en forvaltningsrevisjon er jo ett avgrenset spørsmål i et stort ansvarsområde.*
- *Hvis vi ikke er enige, følger vi ikke opp. Enten mener vi at konklusjonen ikke har tilstrekkelig revisjonsbevis, ikke er valid, eller vi mener at dette var vondt og leit, men at vi har andre ting vi prioriterer høyere*

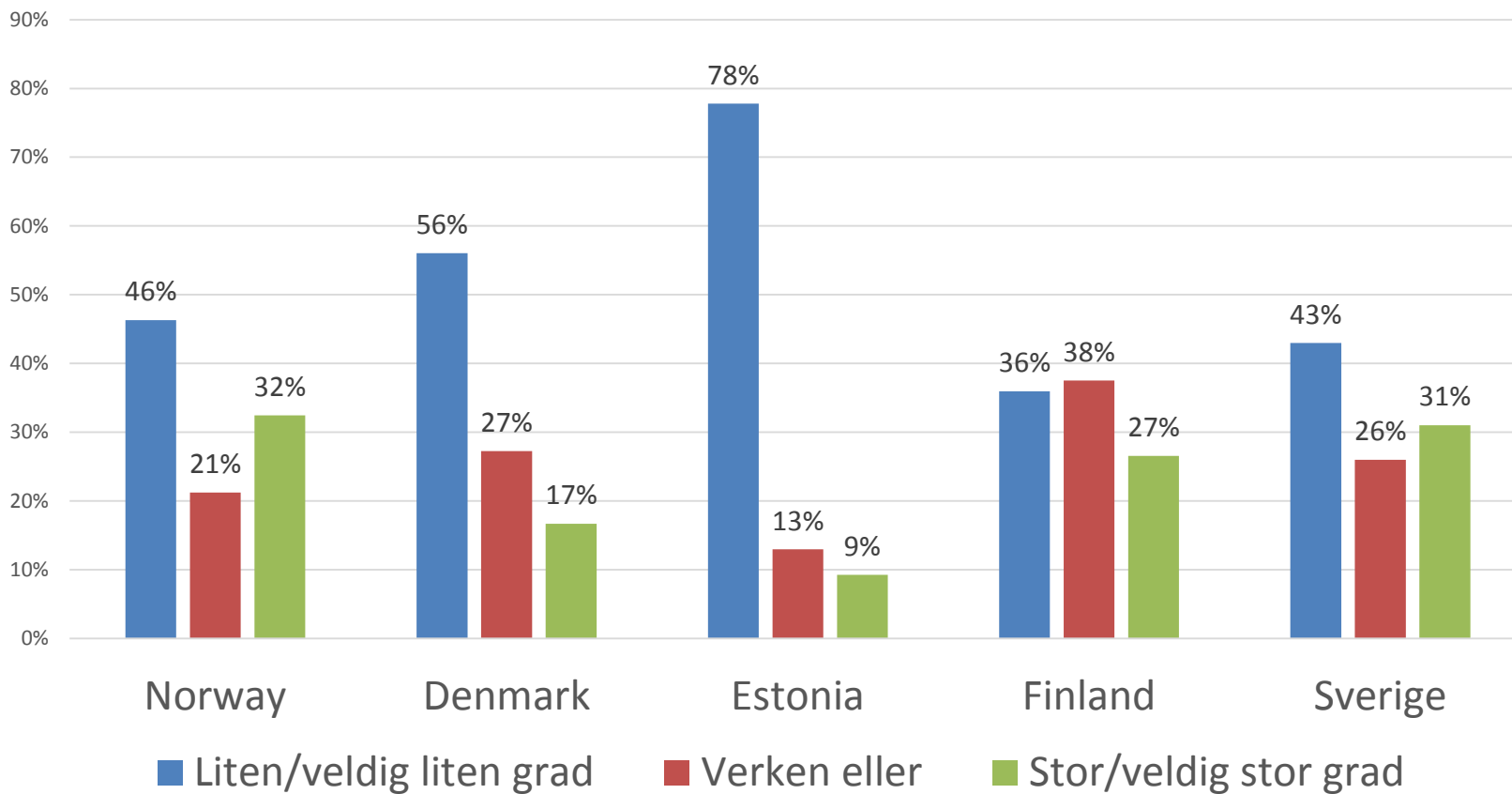
Intern fokus versus samfunnsmessige resultater

- *Departementet var veldig interessert når Riksrevisjonen gjennomførte en undersøkelse om effektivitet i de lokale NAV-kontorene.*
- *Det som derimot ikke er like interessant er de brede undersøkelsene om samfunnsmessige resultater. Det er så mye som innvirker på det resultatet og departementets bidrag er bare en bitteliten del.*
- *Da faller de ofte tilbake til å peke på rutiner, for eksempel som å påpeke at få har fylt ut arbeidsavklarings skjemaet.*

Forvaltningsrevisjonen ble brukt til å stille statsråden til ansvar (prosent)



Rapporten brukt til å holde statsråden til ansvar

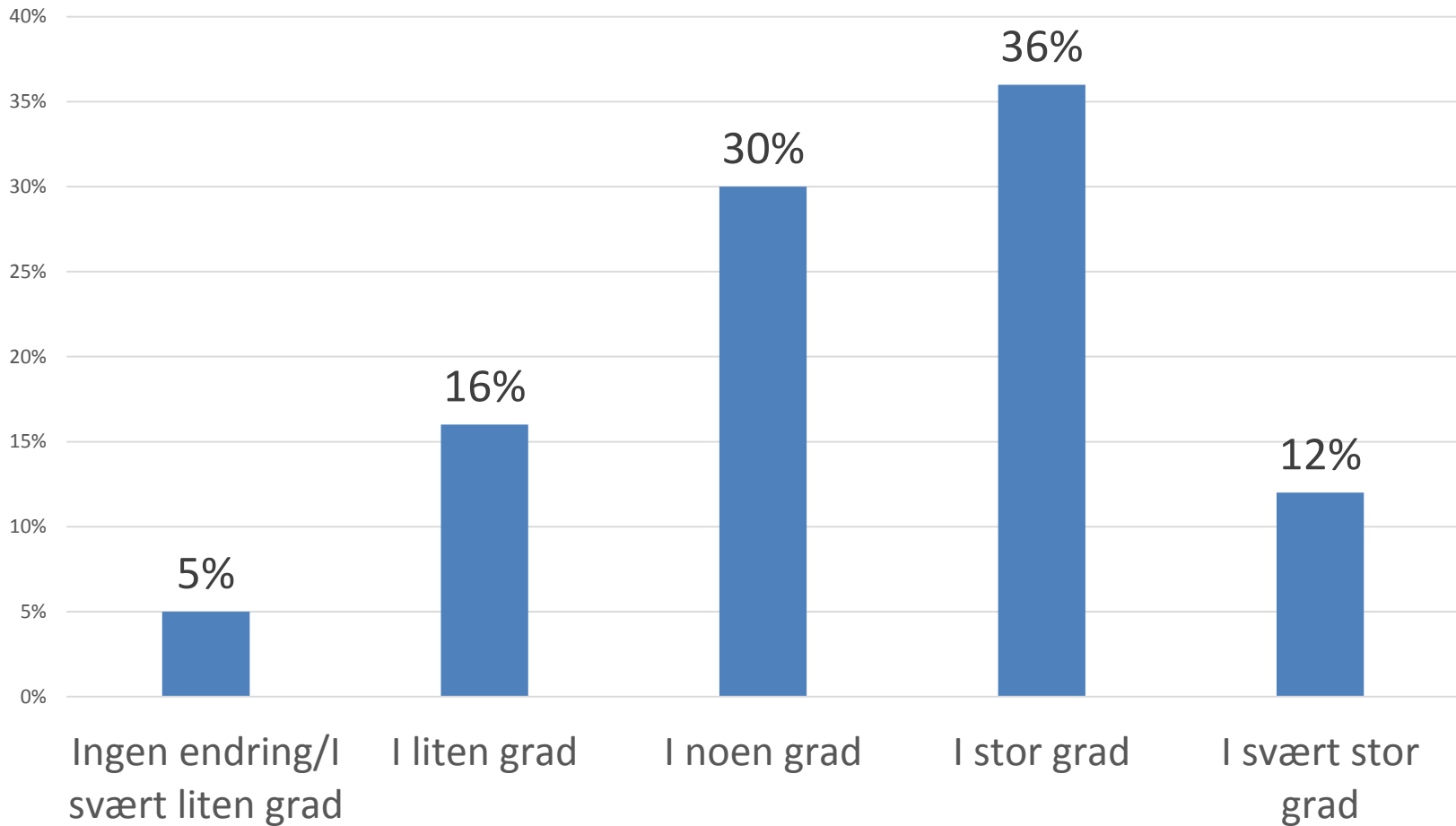


Endring uten oppfatning av nytte?

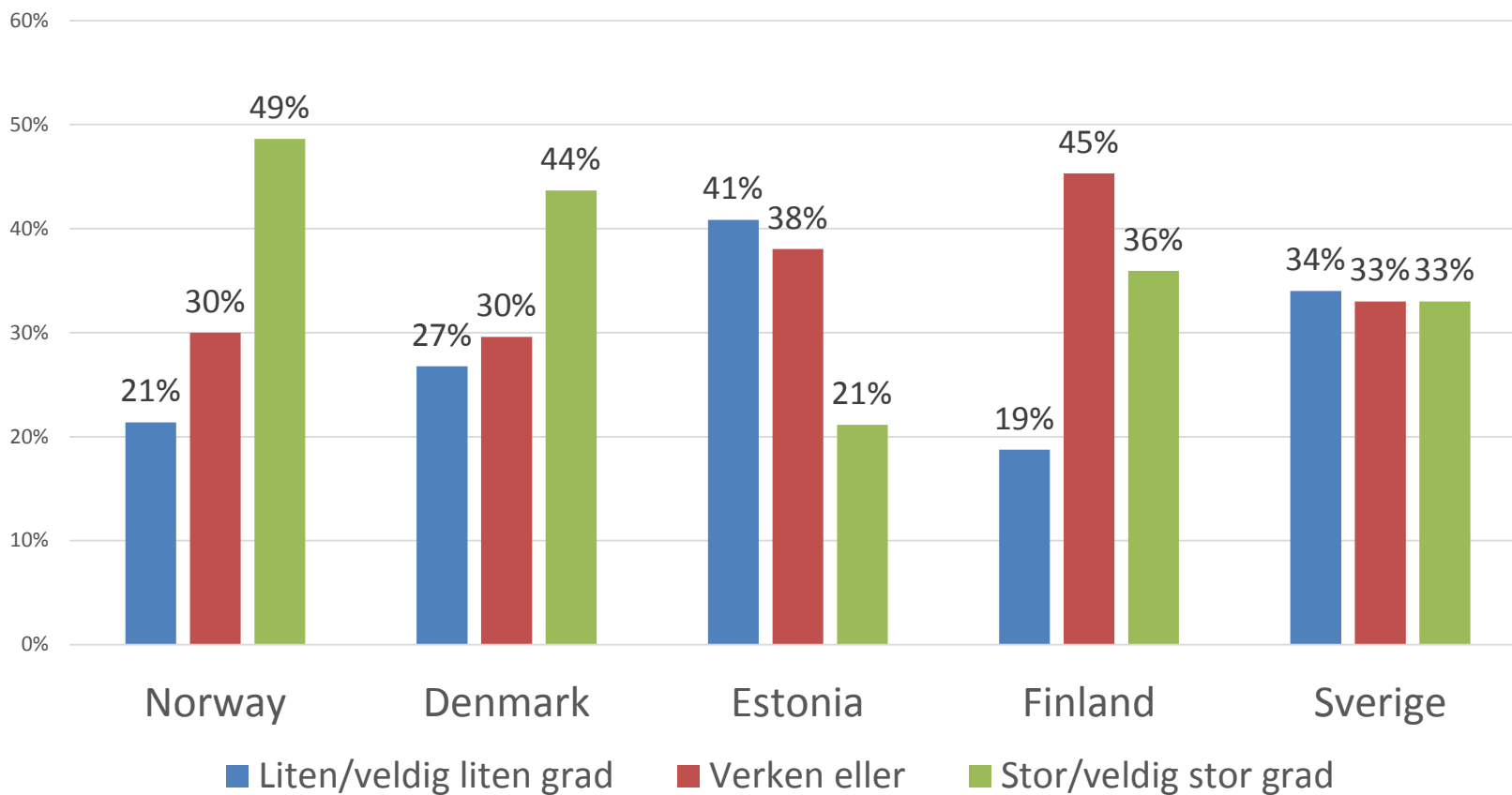
- *De må få flertall i Stortinget ellers er det ikke politikk. Det er derfor det er en debatt.*
- *Vi har sagt i svaret til Rr hva vi vil gjøre. Det gjør vi da, med mindre Stortingsbehandlingen pålegger oss å gjøre noe annet. Våre politikere kan jo også pålegge oss – vi kan pålegge oss selv innen rammen av det stortinget har vedtatt.*
- *Vi har ikke noen strategi overfor Rr. Vi sier det vi mener. Strategien er å gi et sant bilde. Er vi enige sier vi at vi er enige. Er vi uenige sier vi det.*

I hvor stor grad gjorde endringer?

Som følge av forvaltningsrevisjonen



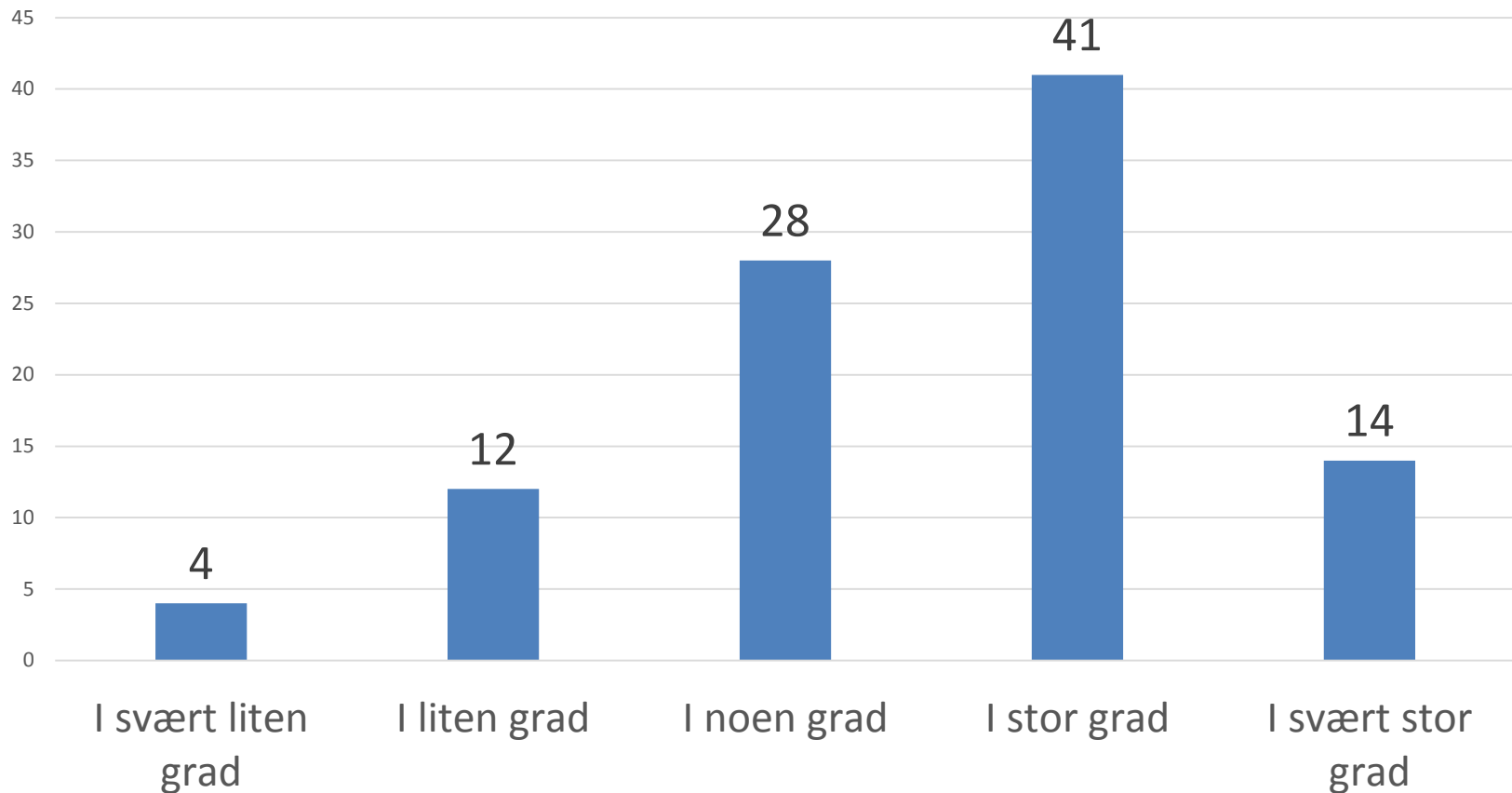
I hvilken grad gjorde den reviderte enheten endringer?



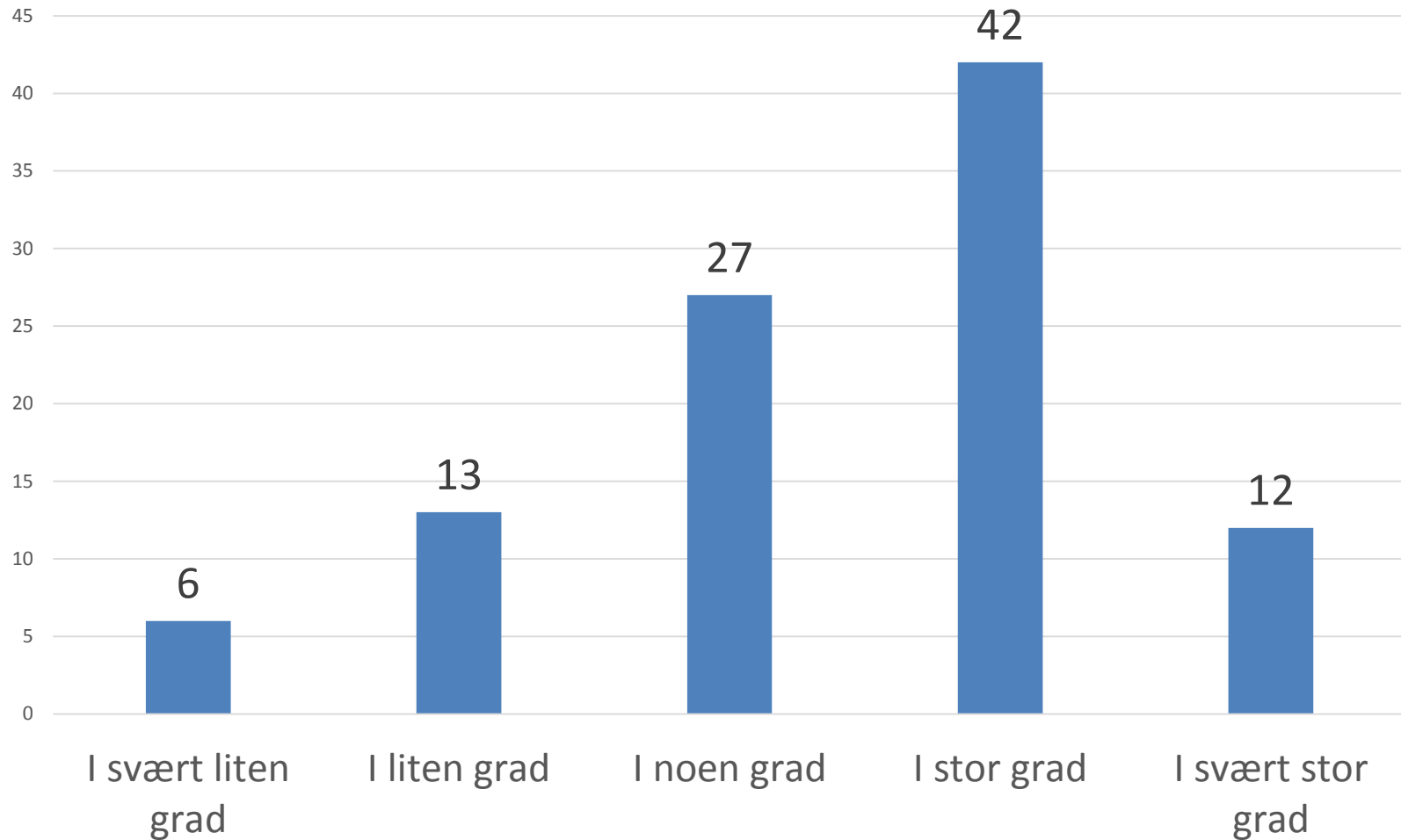
Tendens til å gjøre endringer etter forvaltningsrevisjon avhenger av om

	Standardized coefficients		
	Beta	T	Sig.
Den førte til forbedringer i virksomhetens systemer	.36	4.440	.000**
Statsråden ble holdt til ansvar	.24	2.955	.004**
Politisk lederskap sa de ville ta tak i de påpekte svakhetene	.17	2.092	.039*
Rapporten pekte på tiltak virksomheten selv ønsket og ville tatt tak i uansett	.16	2.123	.036*
De reviderte var uenige i Riksrevisjonens kritikk	.06	.645	.520
Om de reviderte jobbet i department eller direktorat	-.21	-2.510	.014*
Antall forvaltningsrevisjoner de reviderte har erfart	-.14	-1.831	.070

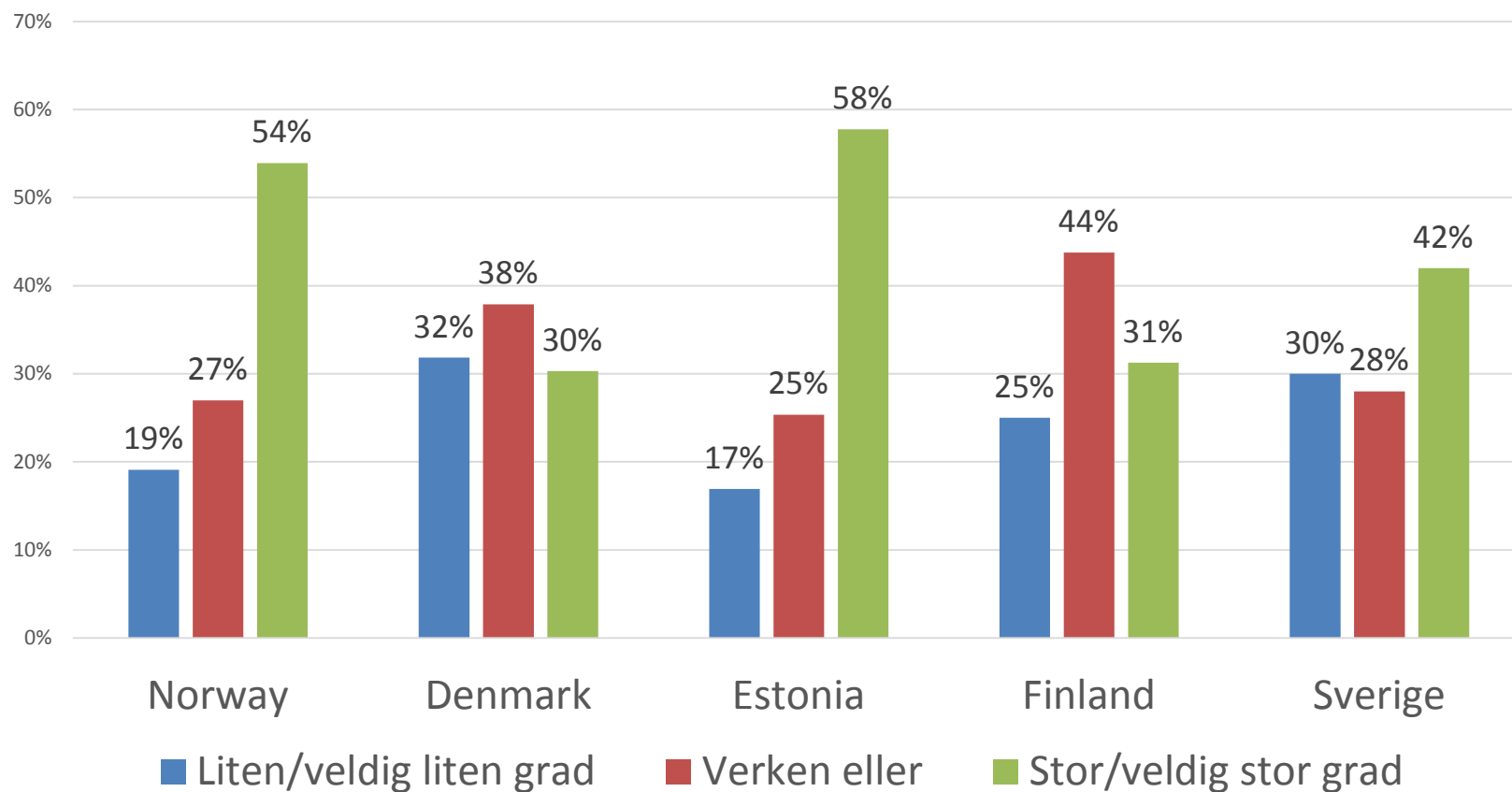
Har de ansvarlige tatt grep for å rette opp forholdene?



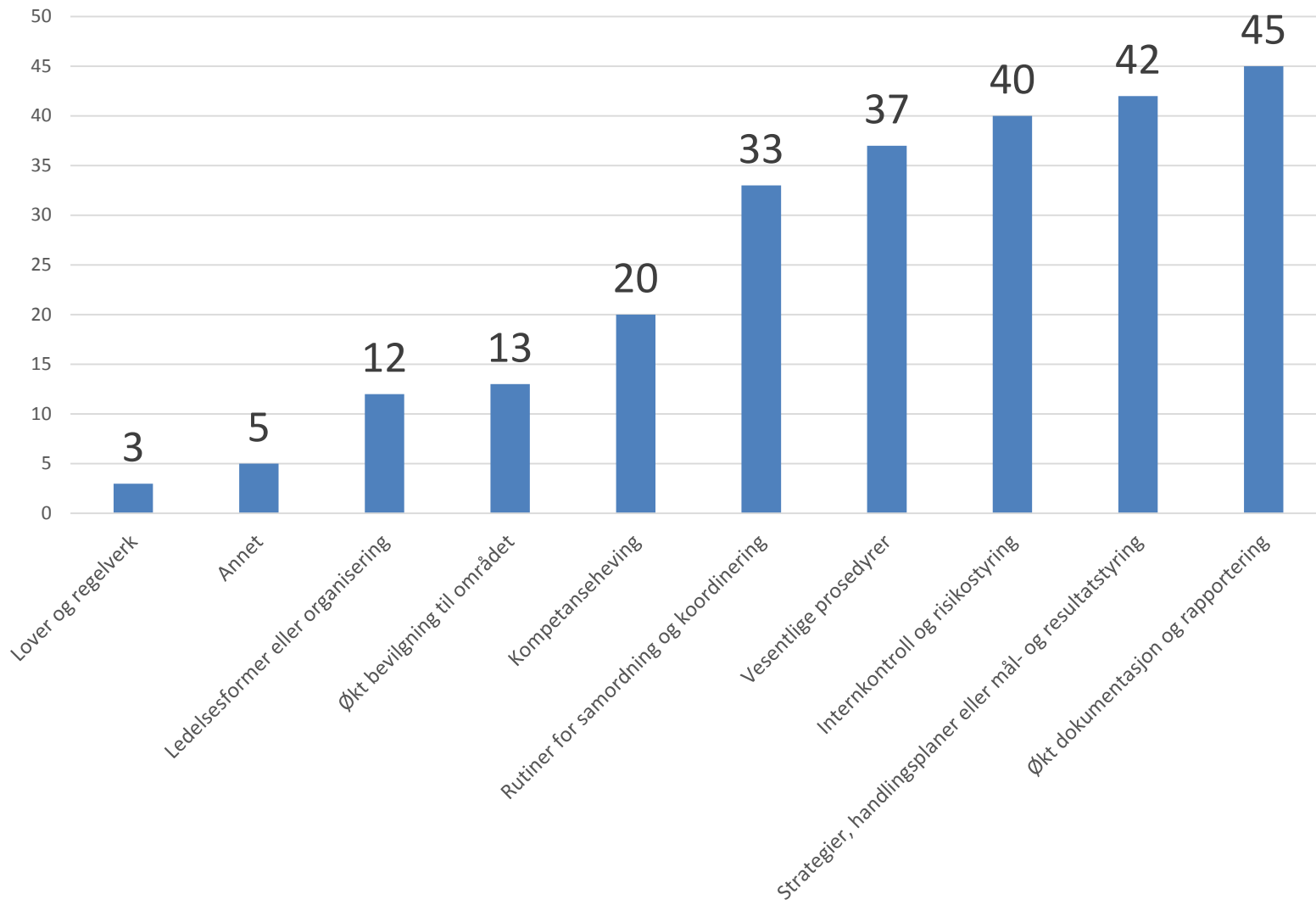
Ble brukt som utgangspunkt for å gjøre forbedringer



Rapporten ble brukt til å gjøre forbedringer

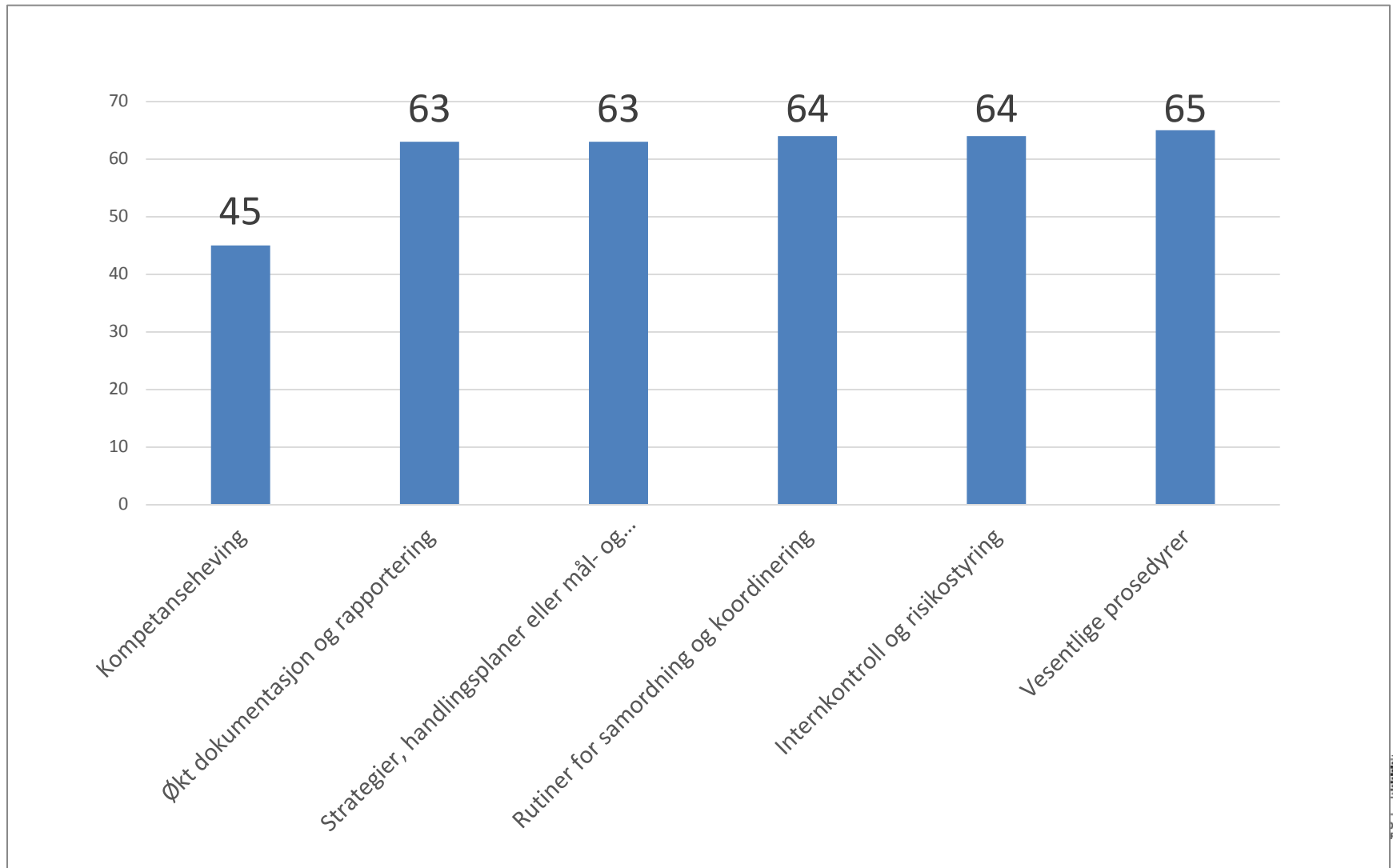


Hvilke endringer? (prosent)

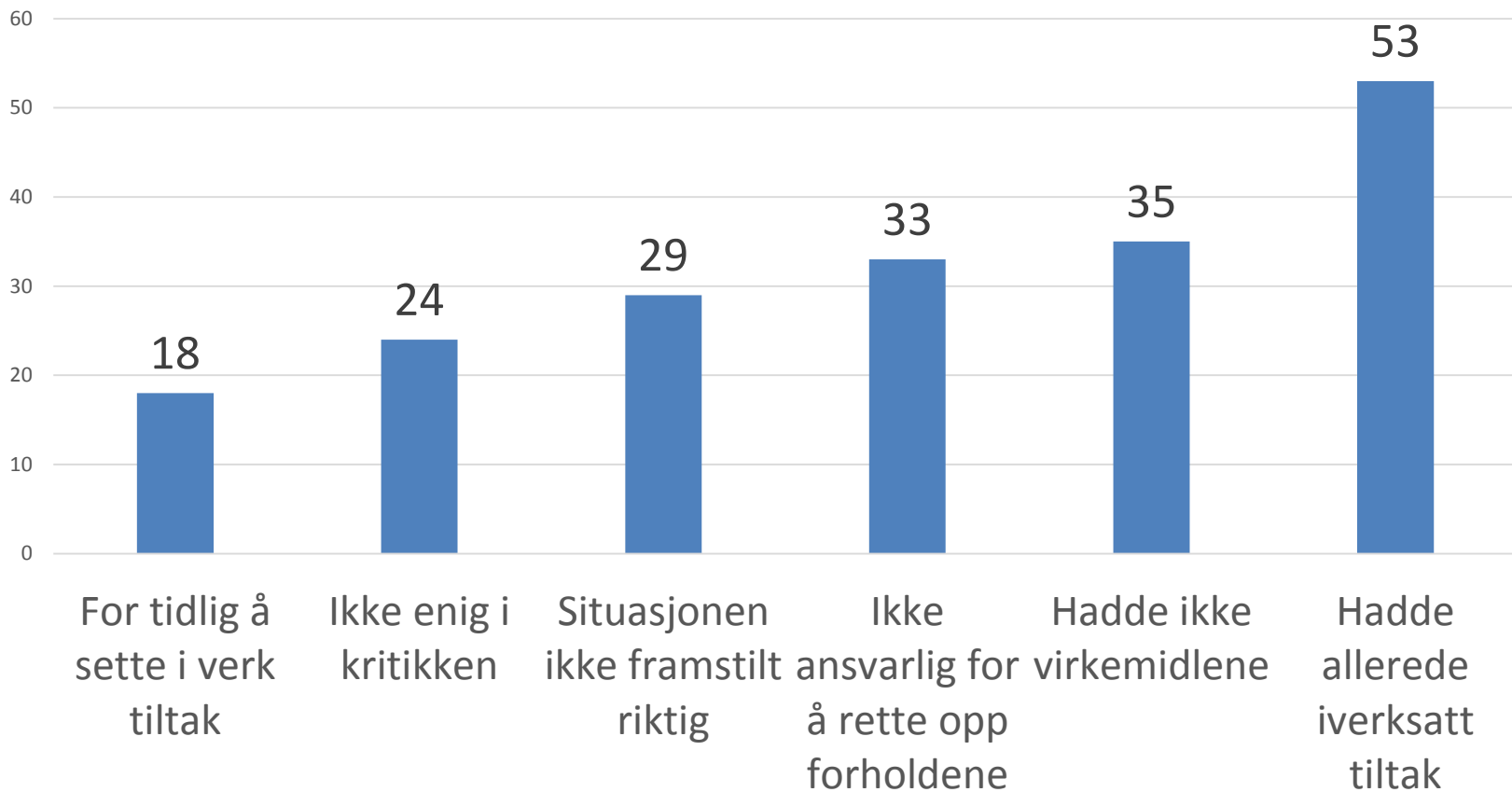


Var endringene forbedringer?

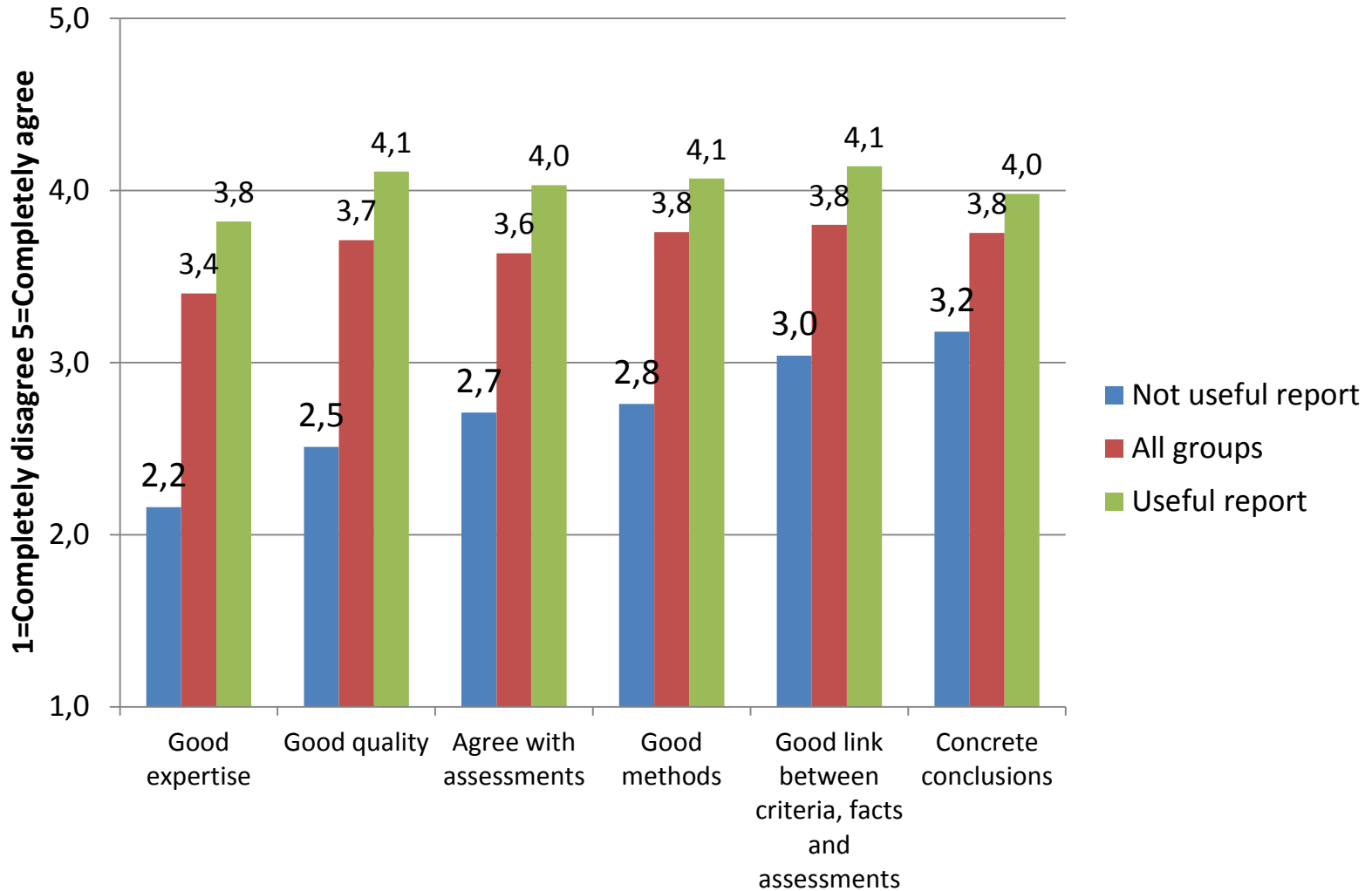
Prosentandel «i stor eller svært stor grad» av alle svar



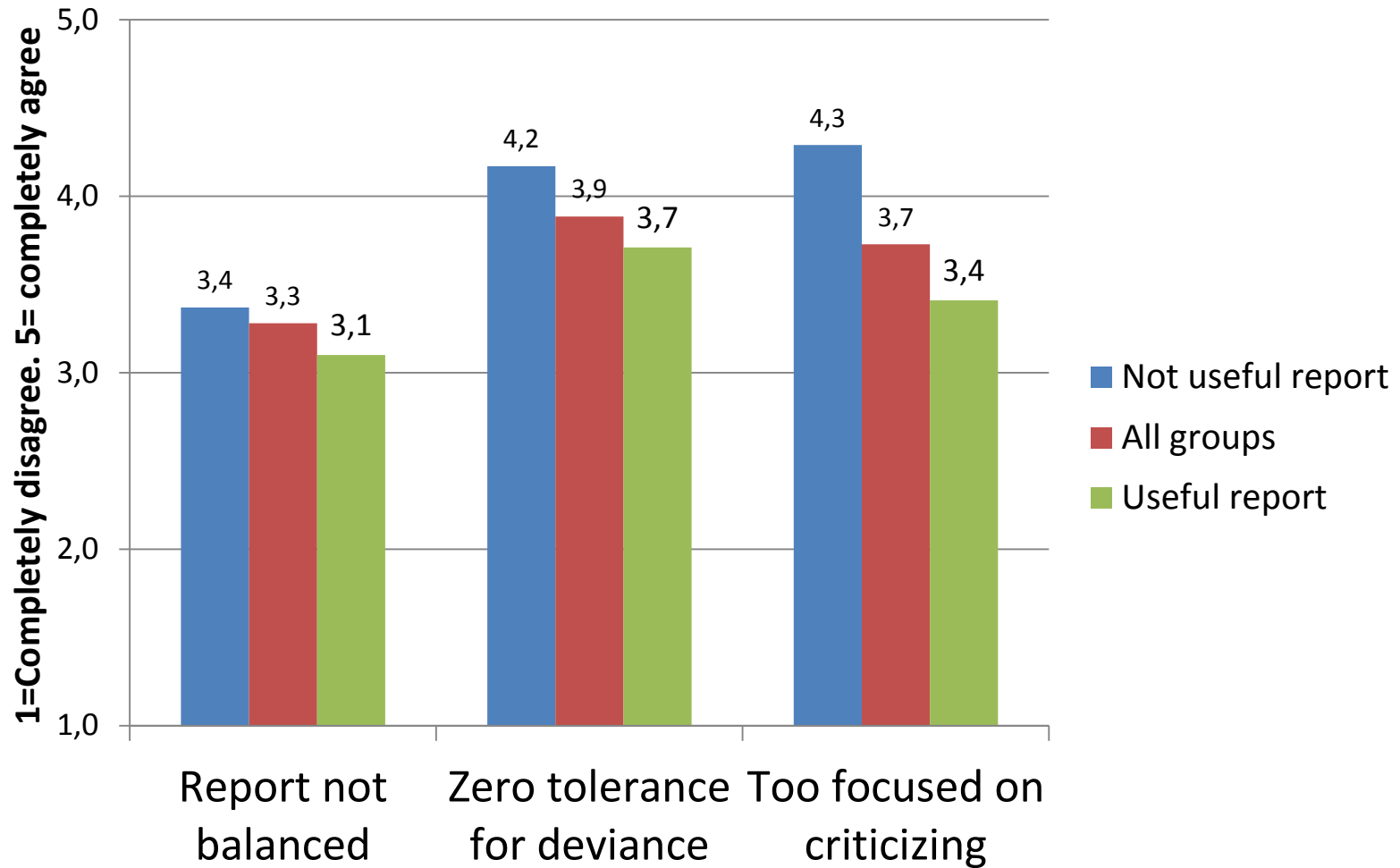
Departementenes grunner til manglende endringer (prosent av ingen/liten endring (7,6% av totalen))



Oppfatninger av rapportens kvalitet

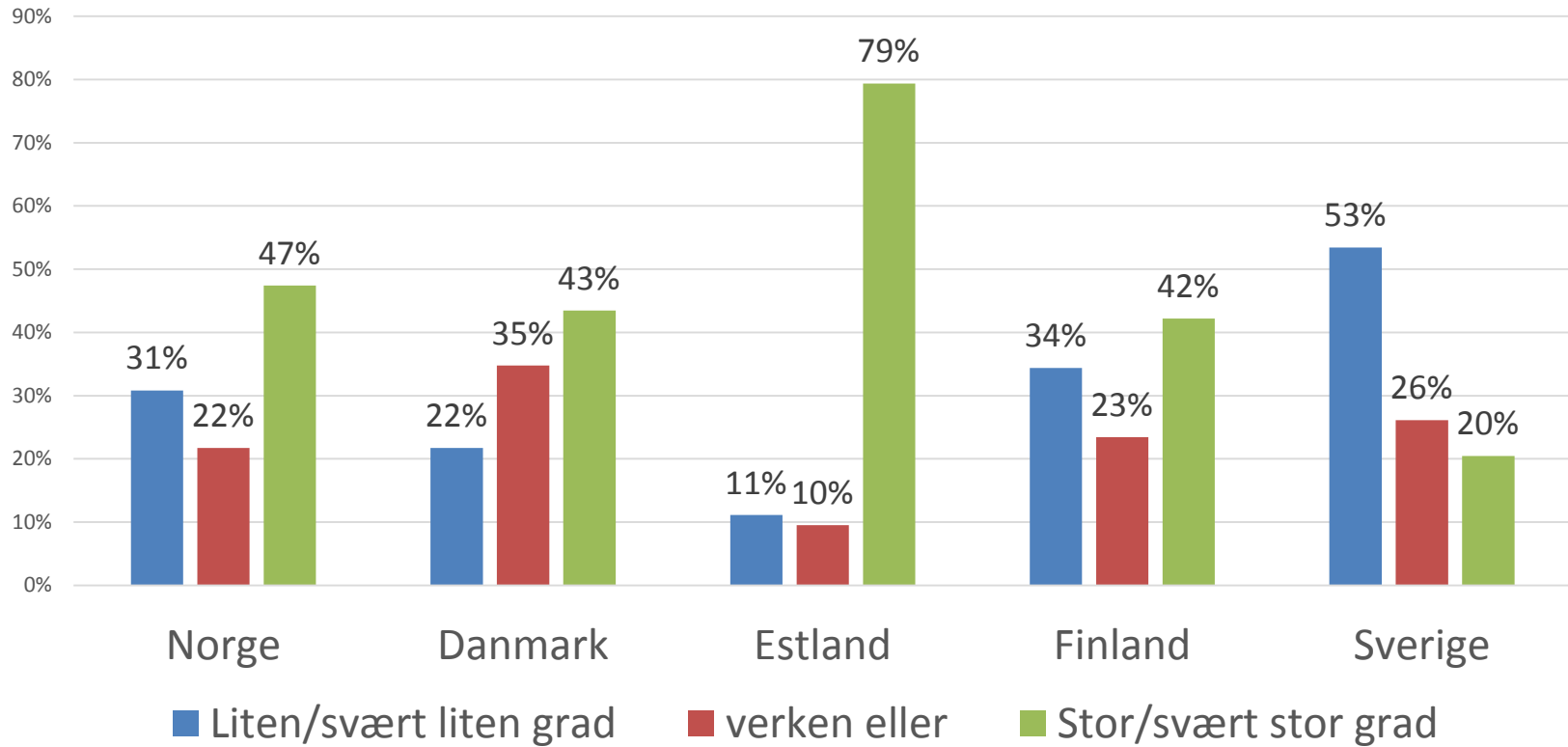


Er riksrevisjonen for kritisk?



Riksrevisjonen er for kritisk

Diagramrubrik



Konklusjoner

- Forvaltningen holdes primært til ansvar for styrings- og kontrollsystemene sine
- De reviderte reagerer overveiende positivt på Riksrevisjonens kontroll og gjør endringer og forbedringer
- At endringer gjøres bidrar til å reproducere den nåværende kontrollpraksisen

Men...

- De reviderte er i opposisjon til den rådende praksisen for ansvarsutkreving. Dette vil kunne føre til endringer i Riksrevisjonens kontrollpraksis i fremtiden.

Vesentlighet – hva er viktige avvik?

- *Revisor skal gjøre en vurdering av vesentligheten i avvikene, uansett om det handler om overholdelse av lover og regler, sporbarhet, eller måloppnåelse*
- *Det trenger ikke være detaljorientert selvom revisor opptrer som revisor. Revisor kan dukke dypt ned for å fastslå fakta, men vurderingen og hva som løftes opp og gjøres til en sak det viktige. Det er det som er profesjonaliteten i revisors rolle å vite hva som er vesentlig.*