

# Forholdet mellom revisjon og veiledning – Riksrevisjonens rolle

Tor Saglie

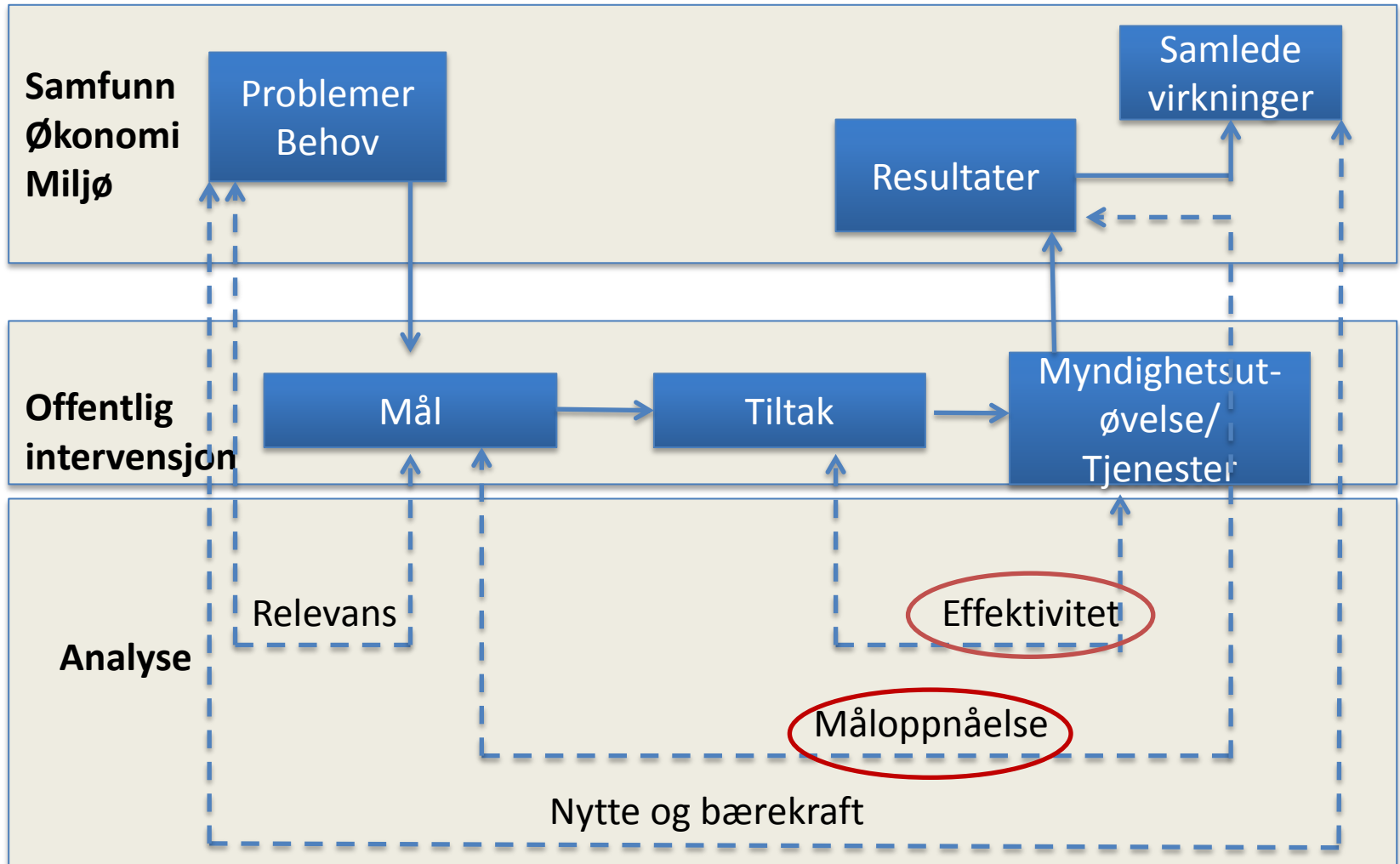
Institutt for statsvitenskap, UiO

Partnerforum 8.12.11

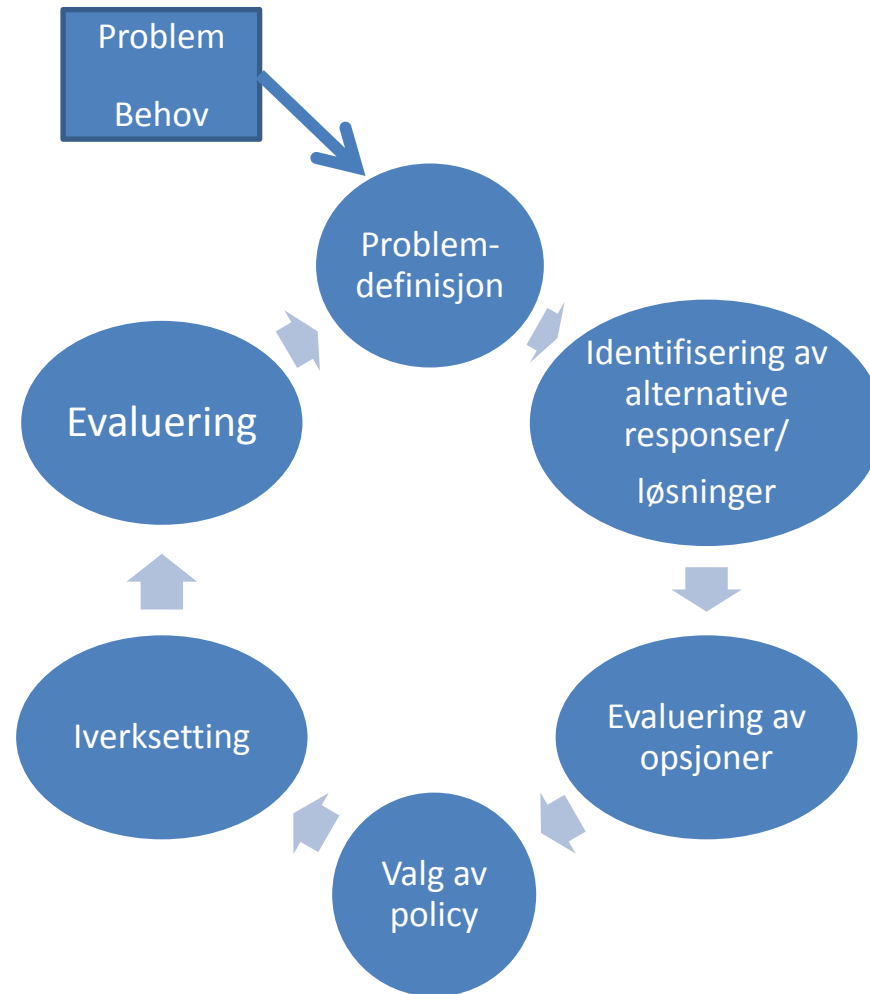
# Påstander

1. Riksrevisjonen er en **viktig aktør og medspiller** i utviklingen av forvaltningen

# Felles analysetemaer



# Policy-syklus: Revisjon viktig evaluering



# Felles mål RR og virksomhetene

- Korrekt forvaltning
- Kostnadseffektiv anvendelse av ressurser
- Mål- og resultatorientert forvaltning
  
- Ulikhet: Behovet for avstemming av flere oppgaver og **optimalisering** innenfor tilgjengelig ressursramme, teknologi og menneskelige ressurser
- Holdt opp mot: **Avvik** i forhold en avgrenset oppgave eller regel

# Riksrevisjonen: Krevende oppgaver

- Faglig
  - Kompetent metodebruk
  - Ydmykhet overfor komplekse sammenhenger og kompleksitet i forvaltningsoppgavene
- Kommunikasjon
  - God dialog med revisjonsobjektet
  - God kommunikasjon med Stortinget
  - God kommunikasjon i det offentlige rom

# Påstander

1. Riksrevisjonen er en viktig aktør og medspiller i utviklingen av forvaltningen
2. Riksrevisjonens rolle knyttet til veiledning har innebygde spenninger

# Riksrevisjonens rolle

- Stortingets kontrollorgan
- Uavhengighet av forvaltningen
- Revisjonsfaglig integritet
  
- Likevel rolleklarhet/rollespenning:
  - §1 i loven om Riksrevisjonen: ....skal gjennom revisjon, kontroll og veiledning bidra til.....
  - Visjonen for Riksrevisjonen: «Riksrevisjonen bidrar effektivt til Stortingets kontroll og fremmer god forvaltning»
  - Rådgivning vs uavhengighet
  - Normsetting vs uavhengighet



# Riksrevisjonens janusansikt: Institusjonell schizofreni? (D. Saint Martin, 2010)

- **Finansiell revisjon og revisjon av etterlevelse:** Kontroll, fokus på prosesser og etterlevelse av regler og prosedyrer
- **Forvaltningsrevisjon:** Fokus på resultater mer enn prosesser (resultatrevisjon og systemrevisjon)

# Påstander

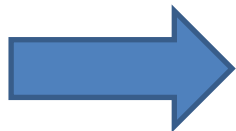
1. Riksrevisjonen er en viktig aktør og medspiller i utviklingen av forvaltningen
2. Riksrevisjonens rolle knyttet til veiledning har innebygde spenninger
3. Revisjonsgjennomganger kan ha utilsiktede negative konsekvenser for forbedringsarbeid

# Mulige ikke-tilsiktede konsekvenser av ensidig avviksfokus

- Reduksjon av ambisjonsnivå for å redusere sannsynlighet for avvik
- Mindre formalisering av mål og retningslinjer for å redusere antall formelle målestokker
- Målforskyvning: Ledelsesoppmerksomhet mot det man blir revidert på
- Reduksjon av innovasjons- og omstillingsaktivitet

# Antagelse om læring og endring

- Læringskultur – verdier (Nutley et al 2007)
  - Vektlegge suksess og hva som virker
  - Innovasjon og endring noe positivt
  - Toleranse for feil
  - Tro på det menneskelige potensial
  - Anerkjennelse av «tacit knowledge»
  - Prioritere også det som ikke kan måles
  - Åpenhet
  - Tillit
  - Perspektiv utover egen organisasjon



**Samsvar med implisitte verdier i revisjonspraksis?**

# Tjenesteyting: Styring og læring

	Styringskultur	Læringskultur
Avvik	Må unngås, evt definert nivå	Må fram i lyset som læringsmulighet
Endringer	Nøye planlegging	Lokale innovasjoner
Ledelse	Hierarkisk management	Fagkyndighet
Kontroll	Nødvendig for å sikre oppfølging	Ønskelig primært som kunnskapsinnhenting
Standardisering	Ønskelig	Kan være hinder for utvikling, beste praksis i løpende endring
Læring	Planlagt kompetanseutvikling for å utføre definerte oppgaver	Praksisbasert, lokal og bredt fagorientert
Motivasjon	Belønning for oppnådde resultater i forhold til definerte mål (output)	Faglig frihet til å levere gode tjenester for mottagerne (outcome)

# Riksrevisjonens innflytelse tilsiktet og utilsiktet

1. Påvirkning av den politiske dagsorden
2. Påvirkning av dagsorden til ledelsen i etater
3. Prioritering av et bestemt økonomisk/administrative perspektiv på ledelse og styring av offentlige virksomheter
4. En autoritativ påvirkning av forvaltningens allmenne omdømme
5. En kilde for opposisjonens kritikk

# Påstander

1. Riksrevisjonen er en viktig aktør og medspiller i utviklingen av forvaltningen
2. Riksrevisjonens rolle har innebygde spenninger som gir begrensninger for revisjonens veiledningsfunksjon
3. Revisjonsgjennomganger har utilsiktede negative konsekvenser for forbedringsarbeid
4. Rapporteringen av revisjonsfunn spesielt innen forvaltningsrevisjon må videreutvikles

# Riksrevisjonens kommunikasjonsform

- «Det er viktig å huske på at vår rolle er å fokusere på feil og mangler, og for å få nødvendig oppmerksomhet må vi også spisse sakene» (Jørgen Kosmo, september 2010)



# Dialog med forvaltningen

- «Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon oppfyller sitt formål gjennom å
  - Rapportere resultater av revisjonen til Stortinget
  - Følge opp at nødvendige tiltak iverksettes for å rette opp avvik eller svakheter som er avdekket
  - Ha løpende dialog med forvaltningen» (Retningslinjer for forvaltningsrevisjon (2010))
- Er det god nok løpende dialog? Hvor tett dialog er forenlig med uavhengighet?

# Fagfellevurdering om formidling av anbefalinger

«I praksis blir imidlertid anbefalinger antydnet i Riksrevisjonens bemerkninger og uttalelser og noen ganger i underoverskrifter i den delen av rapporten som inneholder oppsummering av funnene. Denne indirekte tilnærmingen til anbefalinger fører til uklarheter og øker sjansen for at anbefalingene ikke oppfattes og følges opp.»

# Forutsetninger for bedre samhandling revisjon/forvaltning (1)

- Riksrevisjonen må også gi mer **balanserte totalvurderinger** og derigjennom justere sin kommunikasjonsstrategi
  - «Vår utfordring er også å sørge for at framstillingen av risikoområdene blir balansert slik at det som faktisk er oppnådd blir synliggjort. Her kan Riksrevisjonen klart bli bedre» (Eksp.sjef Strand Østtveiten)
  - Fagfellevurdering 2011: «innta relevante funn (i rapportene) om positive resultater i tillegg til områder som trenger forbedring»

# Forutsetninger for bedre samhandling revisjon/forvaltning (2)

- Utnytte mer direkte **kommunikasjon med forvaltningen** framfor ensidig satsing på politisk ansvarliggjøring som virkemiddel for forbedring
  - «Vi har ikke anledning til å gi råd, men kan veilede på bakgrunn av våre funn» (Eksp.sjef Strand Østtveiten)
  - Fagfellevurdering 2011: forbedre rapportering av funn ved å «presentere anbefalinger for forbedringsområder og gjøre det klart at dette er forslag som må vurderes»

# Forutsetninger for bedre samhandling revisjon/forvaltning (3)

- Supplere avviksperspektivet med **vurdering av alternativer**
  - Justere mål
  - Justere virkemiddelbruk
  - Justere ressursbruk
  - Justere organisering og ledelse
  - Utvikle teknologi/IKT
  - Kompetanse/kunnskapsutvikling

# Forutsetninger for bedre samhandling revisjon/forvaltning (4)

- Forvaltningen må bedre sin egen **analysekapasitet**
  - Revisjonen er ikke eneste kilde til ekstern informasjon og analyse
  - Bidra til å styrke revisjonens metodebruk
- Forvaltningen må ha et **målrettet effektiviseringsarbeid** med synlig endringskapasitet
  - Hva gjøres og hvorfor, hvilke effekter
  - Formidle totalbildet tydligere i St.prp. 1.

# Oppsummert

- Kontroll **gir** bedre løsninger
- Behov for **tydeliggjøring av roller**
  - Hva er muligheter og begrensninger i utformingen av Riksrevisjonens veilederrolle?
  - Hvilken plass skal forvaltningsrevisjonene ha?
- Behov for **styrket dialog og fokus på utilsiktede negative konsekvenser**
- Behov for **utvikling av revisjonsrapportene**
- Viktig: Forvaltning/regjering har uansett et **hovedansvar** for løpende forbedring