

RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om
orientering om nedlæggelsen af
Kontaktudvalget for Offentlig Revision
og videreførelsen af samarbejdet om
revisionen af den offentlige sektor

December
2008

revision
revision
revision

Orientering om nedlæggelsen af Kontaktudvalget for Offentlig Revision og videreførelsen af samarbejdet om revisionen af den offentlige sektor

2. december 2008

RN SEKR03/08

I. Indledning

1. Formålet med dette notat er at orientere Statsrevisorerne om, at Kontaktudvalget for Offentlig Revision nedlægges, og om hvordan samarbejdet videreføres mellem Rigsrevisionen og de øvrige revisorer, der løser opgaver i den offentlige sektor.

2. Kontaktudvalget har eksisteret siden 1977 og har haft som sit hovedformål at koordinere samarbejdet mellem Rigsrevisionen og andre involverede revisorer på de områder, hvor forvaltningen af offentlige midler sker i et samspil mellem staten og kommunerne eller uddannelsesinstitutioner mv. Det drejer sig især om ordninger, hvor staten yder refusion eller tilskud til kommuner eller institutioner mv. Rigsrevisionens opgaver på kommunalområdet er beskrevet i mit notat til Statsrevisorerne af 2. december 2008 om adgangen til at foretage revision og regnskabsgennemgang samt udarbejde større undersøgelser på de regionale og kommunale regnskaber.

Kontaktudvalget har hidtil bestået af Rigsrevisionen, Foreningen af Statsautoriserede Revisorer (FSR) samt 3 specialiserede revisionsvirksomheder, der har varetaget revisionen i en række kommuner, nemlig Kommunernes Revision, Revisionsaktieselskabet af 1/12 1962 og Revisionsdirektoratet for Københavns Kommune. Herudover har Foreningen Registrerede Revisorer (FRR) løbende været inddraget i Kontaktudvalgets arbejdsgrupper, når emnet også berørte registrerede revisorer. FRR's medlemmer har kun i meget begrænset omfang varetaget revisionsopgaver i kommunerne.

Nedlæggelsen af Kontaktudvalget skyldes ændringer i den kommunale revisionsordning, der har ført til, at de 3 revisionsvirksomheder, der var specialiseret i kommunal revision, nu ophører eller omdannes. Fra 2012 vil det alene være statsautoriserede eller registrerede revisorer, der kan fungere som sagkyndig revisor for kommunerne.

3. I kap. II redegør jeg for de ændringer i den kommunale revisionsordning, der har ført til Kontaktudvalgets nedlæggelse. Kap. III beskriver Kontaktudvalgets formål og væsentligste resultater, og i kap. IV orienterer jeg om, hvordan arbejdet videreføres i samarbejde med revisorbranchens foreninger og de revisionselskaber, der har opgaver i den offentlige sektor.

II. Ændringerne i den kommunale revisionsordning

4. Jeg har tidligere beskrevet revisionsordningerne i den offentlige sektor i mit notat til Statsrevisorerne af 3. november 2004 om revisionsordningerne for den statslige revision, den kommunale revision og den privatpraktiserende revisor, der udfører revision af statslige, selvejende institutioner – en sammenligning. I notatet har jeg bl.a. vurderet forskellene

mellem ordningerne med hensyn til uafhængighed, overordnede pligter, rapportering og opfølgning på revisionen.

Bestemmelserne om revision af kommunerne findes i den kommunale styrelseslov, der bl.a. fastsætter, at enhver kommune skal have en sagkyndig revision, der skal godkendes af tilsynsmyndigheden.

Ved lov nr. 510 af 6. juni 2007 er disse bestemmelser på enkelte punkter ændret. Loven indebærer bl.a., at det fremover alene vil være statsautoriserede og registrerede revisorer, der kan antages som sagkyndige revisorer i kommunerne. Denne ændring træder i kraft pr. 1. januar 2012.

5. Ændringerne har medført, at flere af de hidtidige parter i Kontaktudvalget allerede nu bortfalder.

Som følge af lovændringen har Kommunernes Landsforening valgt at omdanne og afhænde Kommunernes Revision. Ejerskabet blev således i 2008 overtaget af et statsautoriseret revisionsaktieselskab, og virksomheden har skiftet navn til BDO Kommunernes Revision A/S.

Revisionsaktieselskabet af 1/12 1962 er ikke et statsautoriseret eller registreret revisionselskab og har efter kommunalreformen ikke længere opgaver som sagkyndig revisor i kommuner.

Københavns Kommune har hidtil haft en særlig revisionsordning, der indebar, at revisionen blev varetaget af kommunens revisionsdirektorat. Ordningen indebar bl.a., at revisionsdirektoratet udførte en udvidet forvaltningsrevision i form af særlige undersøgelser af udvalgte emner. Undersøgelserne kunne iværksættes på revisionens eget initiativ eller på anmodning fra kommunens revisionsudvalg. Med lovændringen ophæves revisionsordningen med virkning fra regnskabet for 2009. Kommunen er herefter omfattet af den almindelige revisionsordning, som gælder for landets øvrige kommuner.

6. For de øvrige kommuner er bestemmelserne om den sagkyndige revisors opgaver ikke blevet ændret i forbindelse med lovændringen. Revisionen i kommunerne omfatter således fortsat finansiell revision samt juridisk-kritisk revision og løbende forvaltningsrevision, der udføres i tilknytning til den finansielle revision. Endvidere kan kommunalbestyrelsen mod betaling bestille udvidet forvaltningsrevision af emner, som særligt ønskes belyst. Der gennemføres således ikke større undersøgelser af den kommunale forvaltning på revisors eget initiativ.

III. Kontaktudvalgets formål og væsentligste resultater

7. Statsrevisorerne blev oprindeligt orienteret om oprettelsen af Kontaktudvalget i beretning nr. 14/1976-77 om revisionen af kommunernes regnskaber på det sociale og visse dele af det sundhedsmæssige område samt boligsikringsselskaber. Beretningen omhandlede revisionsordningerne for en række områder, hvor visse af kommunernes udgifter til lovbestemte ordninger refunderes af staten.

På sådanne områder har rigsrevisor adgang til at gennemgå den del af de kommunale regnskaber, som vedrører virksomhed, for hvilken der skal ske afregning over for staten, jf. rigsrevisorlovens § 5.

En væsentlig del af Kontaktudvalgets arbejde har endvidere angået statslige tilskudsordninger mv. omfattet af rigsrevisorlovens § 4. Denne bestemmelse giver bl.a. rigsrevisor mulighed for gennemgang af regnskaber fra institutioner, foreninger, fonde mv., der modtager kapitalindskud, tilskud, lån, garanti eller anden støtte fra staten.

Statens udgifter på § 4- og § 5-området indgår i statens regnskaber, der revideres af Rigsrevisionen. Samtidig indgår refusioner og tilskud i de enkelte kommuners og tilskudsmodtageres regnskaber.

8. Med oprettelsen af Kontaktudvalget ønskede Rigsrevisionen og de øvrige revisorer at sikre, at de berørte udgifter var underlagt en betryggende revision, samtidig med at dobbeltrevision i videst muligt omfang blev undgået. Dette forudsatte, at de regnskaber, modtagerne af tilskud eller refusioner aflagde over for staten, blev revideret af modtagernes egne revisorer, og at revisionen skete i henhold til god offentlig revisionsskik. På denne måde kunne Rigsrevisionen inddrage revisionsresultaterne i sine vurderinger i forbindelse med revisionen af statens regnskaber.

God offentlig revisionsskik indebærer, at revisor ikke alene udfører finansiel revision for at efterprøve, om regnskabet er rigtigt, dvs. uden væsentlige fejl og mangler, men også skal udføre juridisk-kritisk revision og forvaltningsrevision. Ved juridisk-kritisk revision efterprøves, om de dispositioner, der er omfattet af regnskabet, er i overensstemmelse med bevillinger, love og indgåede aftaler mv. Ved forvaltningsrevision efterprøves, om der er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af de statslige midler, jf. rigsrevisorlovens § 3. God offentlig revisionsskik betyder således, at der stilles særlige krav til revisionen af offentlige midler.

9. På den baggrund har Kontaktudvalgets parter i 1981, 1991-1992 og senest i 1999-2000 udarbejdet vejledninger om revision af tilskud og om god offentlig revisionsskik. Vejledningerne indeholder bl.a. en modelinstruks, der kan anvendes af ministerierne ved udarbejdelsen af revisionsinstrukser for de enkelte tilskudsordninger.

Rigsrevisionen modtager løbende henvendelser fra ministerierne, hvor Rigsrevisionen anmodes om udtalelser om påtænkte ændringer i revisionsinstrukserne og andre bestemmelser af betydning for revisionen, jf. rigsrevisorlovens § 10. Normalt har ministerierne også hørt Kontaktudvalgets øvrige parter, hvis ændringerne angik ordninger, hvor staten yder refusion til kommunerne eller udbetaler tilskud. Kontaktudvalget har i disse sager fungeret som et værdifuldt forum, hvor ministeriernes udkast til revisionsbestemmelser kunne drøftes mellem de berørte revisorer.

Kontaktudvalgets arbejde har desuden ført til konkrete aftaler om den nærmere arbejdsdeling mellem kommunernes revisorer og Rigsrevisionen. Dette har især været tilfældet for de opgaver på skatteområdet, der tidligere blev varetaget i et samspil mellem stat og kommuner. Denne arbejdsdeling er nu bortfaldet efter overførelsen af opgaver fra kommunerne til SKAT ved kommunalreformen pr. 1. januar 2007.

10. I de seneste år har Kontaktudvalget endvidere spillet en væsentlig rolle i den fælles faglige udvikling og udveksling af god praksis mellem revisorer af offentlige virksomheder. En arbejdsgruppe under Kontaktudvalget har fx udarbejdet en vejledning om god praksis i juridisk-kritisk revision. Kontaktudvalget har i 2003-2004 også udgivet en række publikationer om forvaltningsrevision, revisors rapportering og samspillet mellem ledelse og revision, der særligt fokuserede på den kommunale sektor.

De fælles drøftelser i Kontaktudvalget om, hvordan den faglige udvikling kunne styrkes, var også baggrunden for, at en række af Kontaktudvalgets parter i 2005 stiftede foreningen "Certificeringsordningen for Offentlig Revision" (COR), der i samarbejde med Copenhagen Business School har etableret en ordning for efteruddannelse og certificering i offentlig revision.

11. Jeg finder samlet set, at Kontaktudvalgets arbejde gennem årene har bidraget væsentligt til at understøtte den faglige udvikling og sikre en god offentlig revision på de områder, hvor Rigsrevisionens opgaver løses i samspil med andre revisorer. Jeg lægger derfor vægt på, at arbejdet videreføres i andre rammer efter Kontaktudvalgets nedlæggelse.

IV. Det fortsatte samarbejde om offentlig revision

12. Det videre samarbejde om offentlig revision vil i høj grad bygge på de resultater, der er skabt i Kontaktudvalget. Det er samtidig min forventning, at den offentlige revision i de kommende år i stigende grad vil blive præget af internationale anbefalinger. Dette skyldes især, at der i de senere år er sket en gensidig anerkendelse af faglige standarder mellem rigsrevisionernes internationale organisation, INTOSAI, og revisionsbranchens internationale organisation, IFAC. Det er min forventning, at dette internationale samarbejde i de kommende år vil bidrage til større klarhed om de internationale anbefalinger og vejledninger om offentlig revision.

13. Rigsrevisionen har sideløbende med Kontaktudvalget haft et direkte samarbejde med både FSR og FRR om revisionsmæssige emner af fælles interesse. Dette samarbejde fortsætter, så der efter behov sker drøftelse af konkrete enkeltsager. Jeg forventer desuden, at en væsentlig del af det koordineringsarbejde vedrørende revisionsopgaver på det kommunale område, som hidtil er foregået i Kontaktudvalgets rammer, vil kunne videreføres i det løbende samarbejde mellem Rigsrevisionen og FSR.

En del af de faglige drøftelser, der tidligere skete i arbejdsgrupper under Kontaktudvalget, føres videre i foreningen COR i forbindelse med udviklingen af det revisionsfaglige indhold i uddannelsen i offentlig revision.

14. Jeg vil de kommende år endvidere lægge vægt på at styrke den direkte faglige dialog med de enkelte revisionsfirmaer og revisorer, der allerede foregår på fx universitets- og gymnasieområdet, hvor Rigsrevisionen jævnligt holder faglige arrangementer.

Rigsrevisionen arbejder i den forbindelse bl.a. på at organisere en national konference om udviklingstendenser i offentlig revision i 2009. Det er hensigten, at konferencen bliver et fælles forum for alle, der løser revisionsopgaver i den offentlige sektor, hvor centrale faglige emner drøftes.

15. Jeg forventer således, at den faglige udvikling af den offentlige revision i vidt omfang vil kunne videreføres og styrkes i de kommende år i samarbejde med revisorbranchens organisationer og de revisorer, der løser opgaver i den offentlige sektor.

V. Afslutning

16. Jeg har med dette notat orienteret Statsrevisorerne om, at Kontaktudvalget for Offentlig Revision nedlægges, og om hvordan samarbejdet videreføres mellem Rigsrevisionen og de øvrige revisorer, der løser opgaver i den offentlige sektor. Nedlæggelsen af Kontaktudvalget skyldes ændringer i den kommunale revisionsordning, der har ført til, at de 3 revisionsvirksomheder, der var specialiseret i revision af kommuner, nu ophører eller omdannes. Dermed er hovedparten af Kontaktudvalgets medlemmer bortfaldet.

Jeg finder, at Kontaktudvalgets arbejde gennem årene har bidraget væsentligt til at sikre en god offentlig revision på de områder, hvor Rigsrevisionens opgaver løses i samspil med andre revisorer. Jeg forventer, at den faglige udvikling af den offentlige revision i vidt omfang vil kunne videreføres og styrkes i de kommende år i samarbejde med revisorbranchens organisationer og de revisorer, der løser opgaver i den offentlige sektor.

Henrik Otbo