



Reykjavíkurborg
Innri endurskoðun



*Mat á innra eftirliti hjá
Reykjavíkurborg
Maí 2011*

Starfsreglur um Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar

Hlutverk

- Hlutverk Innri endurskoðunar Reykjavíkurborgar er að veita óháða og hlutlæga staðfestingu og ráðgjöf sem er ætlað að vera virðisaukandi og bæta rekstur Reykjavíkurborgar og fyrirtækja og stofnana hennar. Innri endurskoðun leggur mat á og bætir virkni áhættustýringar, eftirlitsaðferða og stjórnarháttanna með kerfisbundnum og öguðum vinnubrögðum og styður borgaryfirvöld þannig í því að ná markmiðum sínum.
- Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar annast innri endurskoðun hjá borgarsjóði og stofnunum Reykjavíkurborgar. Jafnframt skal Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar annast innri endurskoðun félaga sem Reykjavíkurborg á helmingshlut í eða meira. Í þeim tilfellum sem innri endurskoðunardeild starfar innan slíkra félaga skal Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar hafa eftirlit með gæðum þeirrar starfsemi.
- Innri endurskoðun skal vera borgarráði, borgarstjóra og öðrum stjórnendum Reykjavíkurborgar til ráðgjafar um mál sem lúta að innri endurskoðun og meðferð og nýtingu fjármuna Reykjavíkurborgar.

Umboð

- Innri endurskoðun heyrir undir borgarráð.
- Borgarráð ræður innri endurskoðanda Reykjavíkurborgar. Innri endurskoðandi heyrir samkvæmt lögum embættislega undir borgarstjóra, en fer með fjármála- og stjórnsýslueftirlit hjá Reykjavíkurborg í umboði borgarráðs. Innri endurskoðandi nýtur faglegs sjálfstæðis í störfum sínum gagnvart allri stjórnsýslu borgarinnar, þ.m.t. borgarstjóra. Skal hann hafa háskólamenntun og staðgóða þekkingu á opinberri stjórnsýslu og innri endurskoðun.
- Innri endurskoðun ber að gæta hlutleysis í störfum sínum og starfa óháð þeim rekstrareiningum sem hún endurskoðar.
- Í störfum sínum skal Innri endurskoðun eiga aðgang að gögnum fyrirtækja/stofnana borgarinnar og þeirri aðstöðu sem þörf krefur.

Starfsemi

- Grundvöllur starfsemi deildarinnar byggir á stöðlum alþjóðasamtaka innri endurskoðenda, „*International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing*.”
- Innri endurskoðandi leggur starfsáætlun deildarinnar fyrir borgarráð. Skal hún einkum byggjast á mati á áhættuþáttum í starfsemi borgarinnar og þörf á úttektum. Áætlunin skal unnin í samráði við ytri endurskoðendur.
- Innri endurskoðandi skal sitja fundi borgarráðs og gera borgarráði grein fyrir úttektum deildarinnar og eftirliti.
- Innri endurskoðandi skal gera borgarráði viðvart þegar í stað ef vart verður við misferli í meðferð fjármuna enda hafi deildin áður í samvinnu við borgarlögmann aflað órækra sannana um að svo sé.
- Borgarráð getur falið Innri endurskoðun úttekt á einstökum stofnunum eða þáttum í rekstri Reykjavíkurborgar. Forstöðumenn fyrirtækja, stofnana og rekstrareininga hjá Reykjavíkurborg geta með rökstuddum erindum óskað úttektar eða innri endurskoðunar á starfsemi sem undir þá heyrir. Þegar úttekt er lokið skal senda skýrslu um niðurstöður hennar til borgarstjóra, borgarráðs og hlutaðeigandi forstöðumanns.
- Innri endurskoðun er æðstu stjórnendum borgarinnar til aðstoðar við að hagræða í rekstrinum og skal leggja áherslu á úrbætur á vinnuferlum og breytingar sem til framfara horfa.
- Innri endurskoðun skal eiga reglubundið samstarf og samráð við ytri endurskoðendur Reykjavíkurborgar og kjörna skoðunarmenn borgarinnar.

Siðareglur

- Innri endurskoðun starfar samkvæmt siðareglum alþjóðasamtaka innri endurskoðenda, „*Code of Ethics*”. Þær fela í sér það siðferðislega gildismat sem starfsmenn eiga að hafa að leiðarljósi í störfum sínum. Og þá um leið að varðveita og efla það traust og þann trúverðugleika sem deildinni ber að hafa.

EFNISYFIRLIT

SAMANTEKT.....	1
INNGANGUR	3
UM INNRA EFTIRLIT	4
Hvað er innra eftirlit?	4
Uppbygging innra eftirlits	5
Eftirlitsaðgerðir.....	7
Ábyrgðarskipting hjá Reykjavíkurborg.....	8
MAT Á INNRA EFTIRLITI	10
Heildareftirlit	11
Almennar eftirlitsaðgerðir	14
Ferlaeftirlit.....	16
Útgjaldaferlar.....	16
Tekjuferlar	18
Eignavarsla.....	18
Eftirlit með samningum	19
Upplýsingakerfi.....	19
Áhættur og veikleikar í innra eftirliti	20
Upplýsingaflæði.....	20
Aðgreining starfa	21
Sýnileiki innra eftirlits	21
Árangursstjórnun.....	22
Skjalavistun.....	22
Misferlismál	23
Launaeftirlit	24
Eignavarsla.....	24
Siðareglur.....	25
Annað	25

SAMANTEKT

- Markviss uppbygging innra eftirlits er grundvöllur að öruggari og traustari starfsemi og tilgangur þess er að lágmarka áhættu sem ógnað getur árangri. Innra eftirlit stuðlar að því að vernda eignir, auðlindir og tryggir að fjárhagsupplýsingar séu réttar. Í mörgum úttektum Innri endurskoðunar hefur komið fram að huga þarf betur að skráningu og skjalfestingu verkferla. Efla þarf kynningu á því hvað felst í innra eftirliti og stuðla að sameiginlegum skilningi á verkaskiptingu varðandi innra eftirlit.
- Siðareglur starfsmanna eru til staðar og undirstrika vel áherslu borgarstjórnar sem vinnuveitanda en þörf er á aukinni umræðu um siðareglur og kynningu meðal starfsmanna. Nokkur hluti stjórnenda telur að siðareglum sé ekki fylgt nægjanlega vel sem kallar á greiningu og athugun á fylgni við siðareglur.
- Borgarráð hefur samþykkt verkferil um hvernig tekið skuli á misferli. Gera þarf átak í því að kynna þennan feril sem er aðgengilegur á vef borgarinnar. Á síðasta ári opnaði Innri endurskoðun ábendingagáttina **Flautan**, bæði á innri og ytri vef borgarinnar. Þar geta starfsmenn sett fram ábendingar um misferli. Svo virðist sem starfsmenn séu almennt ekki nægilega upplýstir um þennan möguleika til að láta vita af grun um misferli.
- Hjá Reykjavíkurborg er ekki fyrir hendi miðlægur upplýsinga- og tölfraeðiþrunur sambærilegur því sem gerist víða erlendis. Mikil upplýsingasöfnun á sér stað hjá fagsviðum er varða starfsemi þeirra, en upplýsingarnar þarf að draga betur saman og gera aðgengilegar svo að þær nýtist yfirstjórn borgarinnar betur en nú er. Sameiginleg gátt að upplýsingum myndi auðvelda starfsmönnum og kjörnum fulltrúum aðgengi að gildandi reglum og verklýsingum, vera tímasparandi og auka gæði starfa
- Að undanfögnu hefur áhersla á eftirlit með samstarfssamningum og þjónustusamningum verið aukin. Borgarráð hefur skipað starfshóp til að fara yfir þessi mál m.a. með hliðsjón af niðurstöðum Innri endurskoðunar og vænta má niðurstaðna úr vinnu þess hóps. Þá er að störfum starfshóps um innra eftirlit sem fjallar um frekari skjalfestingu á þessu sviði.

Í könnun sem Innri endurskoðun lagði fyrir stjórnendur kom fram að bæta mætti eftirlit með samningum sem borgin gerir við þriðja aðila um kaup á þjónustu og mikilvægi þess að samningagerðin sé á faglegum forsendum. Í því sambandi var nefnt að óskýr skil á milli hlutverka kjörinna fulltrúa og embættismanna geti leitt til þess að ekki sé staðið að samningagerð eins og best verður á kosið.

- Um helmingur svarenda taldi árangursmælingar að litlu leyti til staðar og að sama skapi lítið notaðar. Þetta endurspeglar að líkindum þá staðreynd að ekki hefur verið unnið áfram með stefnumiðað árangursmat sem byggir á markmiðssetningu og mælingu árangurs. Að mati Innri endurskoðunar verður að efla þennan þátt.

- Á bilinu 85 – 90% svarenda töldu verklag vel skjalfest og að farið væri eftir verklagsreglum og leiðbeiningum sem til staðar væru. Á hinn bóginn hafa niðurstöður úttekta Innri endurskoðunar sýnt að í mörgum tilvikum þarf að huga betur að skráningu og skjalfestingu verkferla. Þessi svörun gefur vísbendingar um mismunandi skilning og kröfur sem annars vegar stjórnendur og Innri endurskoðun gerir til skráningar og skjalfestingar verklags.
- Uppbygging gæðakerfis er mikilvægur þáttur í innra eftirliti. Gæðastjórnun snýst m.a. um að tryggja aðgang að réttum upplýsingum, auka gagnsæi í upplýsingagjöf og koma í veg fyrir tvíverknað og mistök. Í mati Innri endurskoðunar á eftirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar á sl. ári var bent á nauðsyn þess að móta heildstæða samræmda gæðastefnu fyrir borgina. Jafnframt var bent á að bæta þurfi aðgengi að samandregnum stjórnendaupplýsingum og að upplýsingar væru flokkaðar með þarfir mismunandi notendahópa í huga. Þá er mikilvægt að fylgja eftir þekkingaruppbyggingu á áhættustjórnun og beita aðferðum hennar kerfisbundið við rekstur málaflokka borgarinnar.
- Byggja þarf upp betra kerfi varðandi eignavörslu. Mjög skortir á að lausafjárlistar séu til staðar. Leggja þarf ríka áherslu á að þegar verði hafist handa við að uppfæra eigna- og birgðaskrár.

INNGANGUR

Eftirlitshlutverk Innri endurskoðunar felst m.a. í því að leggja mat á virkni áhættustýringar, eftirlitsaðferða og stjórnarháttanna með áherslu á úrbætur í vinnuferlum og breytingar sem til framfara horfa. Í gildandi reglum um framkvæmd fjárhagsáætlunar Reykjavíkurborgar er gert ráð fyrir því að greinargerð þess efnis verði lögð fram eigi síðar en við framlagningu ársreiknings. Á undanförunum árum hefur áhersla Innri endurskoðunar einkum verið á eftirlitsumhverfi og áhættumat en að þessu sinni er sjónum beint að afmarkaðri þáttum innra eftirlits og mati á virkni eftirlitsaðgerða.

Mat Innri endurskoðunar á innra eftirliti Reykjavíkurborgar er grundvallað á niðurstöðum fyrri úttekta. Auk þess var lögð könnun fyrir stjórnendum til þess að fá þeirra mat á virkni innra eftirlits hjá Reykjavíkurborg og samanburð við niðurstöður úttekta Innri endurskoðunar.

Um er að ræða fyrstu könnun Innri endurskoðunar af þessu tagi og stuðst var við fyrirmynd Protiviti Inc. (Alþjóðlegt ráðgjafafyrirtæki á sviði innri endurskoðunar) og leitast var við að staðfæra hana. Í samtölum við nokkra þátttakendur kom fram að þeim þótti könnunin flókin. Í fáeinum tilvikum var spurt um atriði sem menn töldu ekki vera í sínum verkahring að svara fyrir. Sérstaklega bar á þessu gagnvart spurningum um verkefni Upplýsingatæknimiðstöðvar s.s. varðandi afritatöku og aðgengi gagna. Þetta gæti m.a. skýrt að svarhlutfallið var undir væntingum, aðeins um 60%. Könnunin gefur þó góðar vísbendingar um mat stjórnenda á virkni innra eftirlits. Þessi könnun er mikilvægt tæki við greiningu og mat á virkni innra eftirlits hjá Reykjavíkurborg og með henni er leitast við að ná til lykilstjórnenda borgarinnar á sem flestum stigum stjórnkerfisins.

Í fyrri hluta skýrslunnar er fjallað almennt um innra eftirlit og í síðari hluta er lagt mat á innra eftirlit og eftirlitsaðgerðir sem komið hefur verið á fót í því sambandi. Skipta má framsetning á matinu í fjóra flokka; *Heildareftirlit*, *Almennar eftirlitsaðgerðir*, *Ferlaeftirlit* og *Áhættur í innra eftirliti*. – Í umfjölluninni er verið að ræða um sömu lykil verkferla út frá nokkrum sjónarmiðum, þ.e. almennt fyrir borgina í heild sinni, síðan eru þeir skoðaðir út frá mati svarenda gagnvart viðkomandi starfseiningu. Í lokin er fjallað um ábendingar stjórnenda um áhættur í innra eftirliti.

UM INNRA EFTIRLIT

HVAÐ ER INNRA EFTIRLIT?

Innra eftirlit er ferli sem stuðlar að því að ná settum markmiðum. Markviss uppbygging innra eftirlits er grundvöllur að öruggari og traustari starfsemi og tilgangur þess er að lágmarka áhættu sem ógnað getur árangri. Innra eftirlit stuðlar að því að vernda eignir, auðlindir og tryggir að fjárhagsupplýsingar séu réttar.

Innra eftirlit byggist að verulegu leyti á aðgerðum starfsmanna og er eðlilegur hluti af daglegum störfum þeirra. Ferlið er innbyggt í daglega starfsemi stofnana borgarinnar og er hluti af verkferlum fremur en að vera bundið við verklagsreglur eða handbækur. Mikilvægt er að allir starfsmenn séu meðvitaðir um hlutverk sitt og einnig um hvernig virkt innra eftirlit stuðlar að því að borgin nái markmiðum sínum. Innra eftirlit er hluti af stjórnunarferlinu og er skoðað út frá því hvað stjórnendur aðhafast. Ekki teljast þó allar aðgerðir stjórnenda til eftirlitsaðgerða. Markmiðssetning er til að mynda mikilvæg stjórnunarábyrgð en telst ekki eftirlitsaðgerð heldur forsenda innra eftirlits.

Möguleikar starfsmanna og stjórnenda til að víkja frá reglum, gera mistök eða sýna af sér kæruleysi geta takmarkað gæði innra eftirlits. Þess vegna veitir innra eftirlit stjórnendum einungis *hæfilega vissu* hversu vel sem það er byggt upp. Þá geta óviðráðanlegir þættir í ytra umhverfi haft áhrif á að markmið náist.

Ákvæði um innra eftirlit má finna í íslenskum lögum (lögum um bókhald og hlutafélög) en ekki er til opinber skilgreining á því. Í störfum Innri endurskoðunar Reykjavíkurborgar er einna helst stuðst við alþjóðlega viðurkennda skilgreiningu *COSO-nefndarinnar* á innra eftirliti.

Þekktir rammar um innra eftirlit sem gjarnan er stuðst við gagnavart uppbyggingu eftirlitsumhverfis eru:

- Bandaríska COSO-skýrslan (Internal Control – Integrated Framework; Committee of Sponsoring Organisation 1992 – ERM 2004)
- Breska Turnbull-skýrslan (Internal Control: Guidance for Directors on the Combined Code 1999 – uppfært 2004/5) og
- Kanadíska CoCo-líkanið (CICA's Criteria of Control Board Guidance on Control 1995).
- Control Objectives for Information and Related Technology (COBIT 1996).
- The Basel Committee on Banking Supervision's Framework for Internal Control Systems 1998.

UPPBÝGGING INNRA EFTIRLITS

The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) hefur gefið út skýrslu með umfjöllun um innra eftirlit. Skýrslan hefur haft mikil áhrif á umfjöllun fagstétta um innra eftirlit og hafa stjórnendur fyrirtækja byggt upp innra eftirlit á þeim grunni. Í skýrslunni er eftirfarandi skilgreining á innra eftirliti:

Innra eftirlit er hver sú aðgerð stjórnar, stjórnenda og starfsmanna, sem ætlað er að veita hæfilega vissu um að eftirfarandi markmið náist:¹

- Áreiðanleiki fjárhagslegra upplýsinga;
- Árangur og hagkvæmni starfseminnar;
- Starfsemi sé í samræmi við lög og reglur.

COSO-skýrslan hefur verið notuð sem fyrirmynd að leiðbeinandi tilmælum Fjármálaeftirlitsins um innra eftirlit og áhættustýringu hjá fjármálafyrirtækjum nr. 1/2002. COSO hefur stillt innra eftirliti upp í eftirfarandi fimm þætti:

- Eftirlitsumhverfi (Control Environment)
- Áhættumat (Risk Assessment)
- Eftirlitsaðgerðir (Control Activities)
- Upplýsingar og samskipti (Information and Communication)
- Stjórnendaeftirlit (Monitoring)

Eftirlitsumhverfi

Eftirlitsumhverfið er grunnur innra eftirlits. Það „gefur tóninn“ innan fyrirtækisins og hefur áhrif á eftirlitsvitund starfsmanna. Það endurspeglar viðhorf stjórnar og stjórnenda til innra eftirlitsins og veitir starfsmönnun og ytri aðilum upplýsingar um mikilvægi þess.

- Í eftirlitsumhverfinu er að finna þá eftirlitsmenningu, sem ríkir innan fyrirtækis eða stofnunar en hún hefur áhrif á hversu árangurríkar tilteknaðgerðir innra eftirlits eru.
- Þar er að finna viðhorf, skilning og aðgerðir stjórnenda varðandi uppbyggingu innra eftirlits og mikilvægi þess fyrir viðkomandi starfsemi.
- Auk jákvæðs viðhorfs er verkaskipting, agi og fræðsla um tilgang innra eftirlits ein helsta forsendan fyrir góðum árangri.

Áhættumat

Stofnanir og fyrirtæki þurfa að skilgreina verklag til að fylgjast með breyttum aðstæðum í umhverfi sínu og bregðast tímanlega við og á réttan hátt. Áhættumat er greining á því sem getur ógnað settum markmiðum og liggur til grundvallar ákvörðunar um viðbrögð. Áhættumat er hluti af áhættustýringu.

¹ The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) (1992). *Internal Control: An Integrated Framework*. USA.

Með hliðsjón af gerð reikningsskila þarf að velta fyrir sér eftirfarandi spurningum gagnvart tilgreindum lykilferlum (s.s. tekjuferlar, launaferlar eða útgjaldaferlar):

- Hafa útgjöld verið heimiluð og staðfest af þar til bærum aðilum?
- Er gerð grein fyrir öllum megin viðskiptafærslum?
- Eru réttar fjárhæðir á bak við hverja færslu?
- Er lotun rétt? (fjárhæðir færðar á rétt uppgjörstímabil)
- Er flokkun útgjalda og tekna í samræmi við markmið og uppbyggingu bókhaldslykils?

Eftirlitsaðgerðir

Eftirlitsaðgerðir eru þær aðgerðir sem stjórnendur beita í þeim tilgangi að draga úr áhættu og stuðla að því að tiltekin markmið í starfseminni náist. Sem dæmi um eftirlitsaðgerðir má nefna:

- Verklagsreglur
- Verkferlar
- Aðgreining starfa
- Staðfesting með áritun
- Aðgangstakmarkanir
- Árangur í samanburði við áætlun
- Afstemmingar

Eftirlitsaðgerðum er ætlað að mæta skilgreindri áhættu. Til dæmis ef talin er hættu á óréttmætum útborgunum úr fjárhagsbókhaldi þarf að setja upp og innleiða sérstakt eftirlit til að mæta þeirri áhættu.

Upplýsingar og samskipti

Upplýsingar eru nauðsynleg forsenda ákvörðunartöku. Ákvarðanir stjórnenda og starfsmanna byggja m.a. á upplýsingum úr fjárhagsbókhaldi því er mikilvægt að hafa áreiðanlegt uppgjörskerfi til að tryggja að þær upplýsingar sem notast er við séu:

- Nákvæmar
- Fullnægjandi
- Tímanlegar
- Aðgengilegar

Vakni grunur um misferli þarf að koma þeim upplýsingum á framfæri við Innri endurskoðun sem gerir tilheyrandi ráðstafanir.

Stjórnendaeftirlit / vöktun

Innra eftirlit þarfnast vöktunar sem tryggir virkni þess og að það henti markmiðum fyrirtækisins á hverjum tíma.

Vöktun felst í samtímaeftirliti, sérstakri úttekt eða samblandi af hvoru tveggja.

Samtímaeftirlit er hluti af reglubundnu starfi stjórnenda eða annarra skilgreindra eftirlitsaðila en þörfin fyrir sérstaka úttekt ræðst af þeirri áhættu sem er til staðar hverju sinni og vísbendingum frá samtímaeftirliti.

Stjórnendur eru ábyrgir fyrir framkvæmd innra eftirlits innan sinnar starfseiningar. Þeir sem eru ábyrgir fyrir gerð fjárhagsupplýsinga fylgjast með frammistöðu kerfisins í heild, hafa vakandi auga fyrir mögulegum hnökrum. Verði stjórnendur áskynja um veikleika í ferlinu ber þeim að gera viðeigandi ráðstafanir.

EFTIRLITSAÐGERÐIR

Stjórnendur eru ábyrgir fyrir því að koma á *eftirlitsaðgerðum* til að draga úr áhættu í starfsemi og ferlum þannig að hún verði ásættanleg. Flokka má eftirlitsaðgerðir eftir því hvort þær eru fyrirbyggjandi eða uppgötvandi.

- Með fyrirbyggjandi eftirlitsaðgerð er reynt að hindra eða koma í veg fyrir mistök (preventive). Dæmi: Aðgreining starfa, heimildir, samþykki, staðfesting, viðeigandi skjölun og varðveisla eigna.
- Uppgötvandi eftirlitsaðgerð er ætlað að uppgötva óæskilegan verknað (detective) og að finna og benda á að mistök eða tap hafi átt sér stað. Dæmi: Frávikagreiningar, afstemmingar, birgðatalning og ytri endurskoðun.

Skilgreining og skjalfesting á formlegum (skriflegum) eða óformlegum (munlegum) eftirlitsaðgerðum er mikilvægur hluti innleiðingar innra eftirlits. Gerð er krafa um að til séu skriflegar lýsingar á helstu innri eftirlitsaðgerðum sem beitt er innan hverrar stofnunar eða fyrirtækis og hver sé tilgangur þeirra. Margs konar aðferðir má nota til að bera kennsl á og skjalfesta innri eftirlitsaðgerðir, þ.á.m. notkun flæðiritra, textalýsingar, áhættumatstöflur og rýningu handbóka, verklagsreglna og annarra hlutaðeigandi skriflegra fyrirmæla.

Innra eftirlit má að skoða og meta út frá mismunandi sjónarhornum og áherslum en það hefur í auknum mæli verið skilgreint sem:

- Heildareftirlit (entity-wide controls/company wide) sem nær til fyrirtækis í heild.
- Ferlaeftirlit / sértækt eftirlit (process controls) nær til afmarkaðra ferla.

Heildareftirlit felur í sér eftirlitsþætti sem ná til allra stiga fyrirtækis og allra starfsmanna í þeim tilgangi að draga úr áhættu sem steðjar að fyrirtækinu og veita hæfilega vissu um að markmið fyrirtækisins náist. Heildareftirlitsþættir skapa eftirlitsmenningu og kröfur sem hafa áhrif á eftirlitsumhverfi fyrirtækisins í heild.

Heildareftirlitsþætti er að finna í öllum fimm meginflokkum COSO. Ef verulegir veikleikar eru til staðar getur það haft afdrifaríkar afleiðingar fyrir fyrirtæki. Veikleikar í heildareftirliti geta leitt til þess að ferlaeftirlit/sértækir eftirlitsþættir virka ekki sem skyldi.

Ferlaeftirlit tengist daglegum ferlum tiltekinna aðgerða svo sem; innkaupum, launagreiðslum, viðskiptakröfum, innheimtu skatttekna, skráningu / utanumhaldi lausafjármuna, aðgangsstýringum og birgðahaldi.

Dæmi um ferlaeftirlit

- skjalfesting verklagsreglna og verklýsinga
- uppáskriftir stjórnenda
- aðgreining starfa, t.d. aðgreining bókhalds og fjárreiðustarfa,
- afstemmingar
- kostnaðareftirlit.

ÁBYRGÐARSKIPTING HJÁ REYKJAVÍKURBORG

Hér að neðan er leitast við að draga fram ólík hlutverk varðandi uppbyggingu á innra eftirliti eftir starfssviðum.

Borgarráð og borgarstjórn bera hina endanlegu ábyrgð á innra eftirliti með starfsemi borgarinnar. Mikilvægt er að allir aðilar, kjörnir fulltrúar og starfsmenn borgarinnar á öllum stigum stjórnskipunar séu meðvitaðir um hlutverk sitt og hvernig virkt innra eftirlit stuðlar að því að borgin nái markmiðum sínum. Í þessum skilningi er skýr stefnumótun forsenda öflugs innra eftirlits.

Borgarstjóri er framkvæmdastjóri sveitarfélagsins og ber sem slíkur ábyrgð á stjórnsýslunni. Hann fylgir stefnumörkun borgarráðs/ borgarstjórnar eftir og útfærir þannig að meginstefnumið liggi fyrir gagnvart stoðeiningum og þýðingarmiklum verkefnum sem ganga þvert á sviðin. Borgarstjóri ber ábyrgð á uppbyggingu innra eftirlits hjá borginni í heild sinni gagnvart borgarráði.

Miðlægar skrifstofur gegna tvíþættri ábyrgð við uppbyggingu á innra eftirliti; annars vegar að annast innra eftirlit gagnvart starfsemi sinni og hins vegar að skilgreina og aðstoða við að innleiða og hafa eftirlit með þeim ferlum sem skrifstofan ber ábyrgð á. Miðlægar skrifstofur eiga að vakta starfsemi sviða, deilda og stofnana borgarinnar gagnvart þeim þáttum/verkferlum sem þær bera ábyrgð á.

Vegna stöðu sinnar og heildarsýnar á miðlægum ferlum gegna miðlægar skrifstofur ráðgjafarhlutverki gagnvart borgarstjóra og borgarráði við mótun stefnu, markmiðasetningu og mati á áhættuþáttum sem viðkomandi skrifstofa stendur frammi fyrir. Mikilvægt er að hlutverk miðlægra skrifstofa sé skýrt skilgreint og að umboð þeirra sé nægjanlegt til að sinna hlutverki sínu sem skyldi og um leið byggja upp og viðhalda virku innra eftirliti í miðlægum ferlum borgarinnar.

Fagsvið bera ábyrgð á uppbyggingu, innleiðingu, virkni, viðhaldi og skjölun innra eftirlits sem afmarkast af ábyrgð og umfangi þeirra. Stefna og markmið stoðeininga ramma því inn ábyrgðarsvið þeirra.

Fagráð starfa í umboði borgarstjórnar, bera ábyrgð á stefnumótun viðkomandi sviðs og vinna að áætlanagerð. Fagráð ber ábyrgð á að til staðar sé viðeigandi innra eftirlit gagnvart fagsviðinu sem undir það heyrir. Mikilvægt er að tryggja sameiginlegan skilning á umboði fagráðs til ráðstöfunar fjármuna gagnvart sviðinu.

Sviðsstjórar / stjórnendur bera ábyrgð á að byggja upp viðeigandi innra eftirlit innan starfseininga og ábyrgðarsviða sem undir þá heyra. Þeir innleiða miðlæga verkferla og tryggja að unnið sé samkvæmt þeim. Uppbygging innra eftirlits felst í að innleiða, viðhalda,

skjala/kortleggja og tryggja virkni innra eftirlitskerfisins. Sviðsstjórar / stjórnendur fara að fyrimælum miðlægra skrifstofa varðandi þeirra eftirlitsferla og innleiða innra eftirlit í samræmi við leiðbeiningar þeirra. Sviðsstjórar þurfa að hafa yfirsýn og upplýsa eftir atvikum fagrað og miðlægar skrifstofur um fyrirkomulag samtímaeftirlits og hvernig staðið hefur verið að því að sannreyna virkni þess.

Starfsmenn borgarinnar gegna veigamiklu hlutverki í innra eftirliti. Innra eftirlit er beint eða óbeint hluti af daglegri vinnu allra starfsmanna en hlutverk þeirra er mismunandi eftir störfum og stöðu í skipuriti. Stjórnendur geta yfirfært ábyrgð til starfsmanna gagnvart uppbyggingu eftirlitsaðgerða í sértækum ferlum, aðgerðum eða verkefnum sem eru á þeirra ábyrgðarsviði. Eðlilegt er að um slíkt sé getið í starfslýsingu viðkomandi starfsmanns. Ábyrgð á virkni innra eftirlits hvílir engu að síður hjá stjórnanda.

Starfsmenn borgarinnar bera einnig ábyrgð á að miðla upplýsingum til næsta yfirmanns og eftir atvikum Innri endurskoðunar verði þeir varir við frávik eða veikleika í innra eftirlitskerfi borgarinnar, t.d. ef ekki er farið að settum reglum, unnið er gegn stefnu borgaryfirvalda eða ef starfsmaður verður vitni að eða grunar ólöglegt athæfi eða sviksemi.

Innri endurskoðun metur m.a. hversu viðeigandi og fullnægjandi eftirlitsaðgerðir eru til þess að mæta áhættuþáttum innan fyrirtækisins í rekstri, stjórnarháttum og upplýsingakerfum.

MAT Á INNRA EFTIRLITI

Í alþjóðlegum staðli um innri endurskoðun IPPF er kveðið á um að innri endurskoðun skuli fylgjast með og meta skilvirkni áhættustjórnunar og áhættu sem tengist stjórnarháttum. Sérstök áhersla er lögð á eftirfarandi þætti:

- áreiðanleiki fjárhags- og rekstrarupplýsinga
- að rekstur sé markvirkur og skilvirkur;
- verndun eigna; og
- að lögum, reglum og samningum sé fylgt.

Á undanförunum árum hefur áhersla Innri endurskoðunar einkum verið á eftirlitsumhverfi og áhættumat en að þessu sinni er sjónum beint að afmarkaðri þáttum innra eftirlits og mati á eftirlitsaðgerðum eins og fjallað var um í kaflanum hér að framan um nánari skilgreiningu á innra eftirliti. Við matið er stuðst við niðurstöður fyrri úttekta Innri endurskoðunar, en auk þess var lögð könnun fyrir stjórnendur til þess að fá fram þeirra mat á virkni innra eftirlits hjá Reykjavíkurborg og samanburð við niðurstöður úttekta Innri endurskoðunar.

Þátttakendur í könnun voru 230 talsins og voru valdir á grundvelli lista sem fenginn var hjá Mannauðsskrifstofu yfir samþykkjendur launa. Nýir stjórnendur frá síðustu áramótum voru greindir frá hópnum auk þess sem valið var úrtak grunn- og leikskólastjóra sem skipa sæti á samráðsvettvangi sviðsstjóra sviðanna. Þá var nokkrum lykilaðilum sem bera stjórnunar- og rekstrarábyrgð bætt við þó þeir væru ekki samþykkjendur launa.

Um er að ræða fyrstu könnun Innri endurskoðunar af þessu tagi og stuðst var við fyrirmynd Protiviti Inc. (Alþjóðlegt ráðgjafafyrirtæki á sviði innri endurskoðunar) og leitast var við að staðfæra hana. Í samtölum við nokkra þátttakendur kom fram að þeim þótti könnunin flókin. Í fáeinum tilvikum var spurt um atriði sem menn töldu ekki vera í sínum verkahring að svara fyrir. Sérstaklega bar á þessu gagnvart spurningum um verkefni Upplýsingatæknimiðstöðvar s.s. varðandi afritatöku og aðgengi gagna. Þetta gæti m.a. skýrt að svarhlutfallið var undir væntingum, aðeins um 60%. Könnunin gefur þó góðar vísbendingar um mat stjórnenda á virkni innra eftirlits. Þessi könnun er mikilvægt tæki við greiningu og mat á virkni innra eftirlits hjá Reykjavíkurborg og með henni er leitast við að ná til lykilstjórnenda borgarinnar á sem flestum stigum stjórnkerfisins.

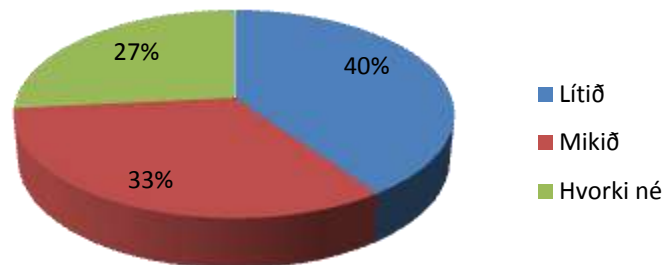
Framsetning könnunarinnar var í fjórum flokkum; *Heildareftirlit*, *Almennar eftirlitsaðgerðir*, *Ferlaeftirlit* og *Áhættur í innra eftirliti*. Í umfjöllun hér á eftir verður stiklað á megin niðurstöðum og eftir atvikum fjallað um þær í samhengi við niðurstöður fyrri úttekta Innri endurskoðunar. Niðurstöðurnar í heild og þær vísbendingar sem fram komu munu síðan nýtast Innri endurskoðun áfram við forgangsroðun og verkefnaval.

HEILDAREFTIRLIT

Eins og áður segir felur heildareftirlit í sér eftirlitsþætti sem ná til allra stiga rekstursins og allra starfsmanna í þeim tilgangi að draga úr áhættu í rekstrinum og veita hæfilega vissu um að markmið náist. Heildareftirlitsþættir skapa eftirlitsmenningu og kröfur sem hafa áhrif á eftirlitsumhverfið í heild. Í þessum hluta voru stjórnendur beðnir um að svara spurningum sem snúa almennt að heildareftirliti hjá Reykjavíkurborgar.

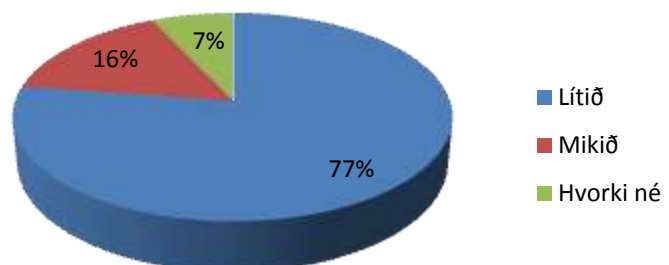
Að hve miklu leyti eru starfsmenn upplýstir um innihald siðareglna fyrir starfsmenn borgarinnar?

Haustið 2009 samþykkti borgarráð siðareglur fyrir starfsmenn borgarinnar sem m.a. fjalla um almennar starfsskyldur, hæfni og hagsmunaárekstra. Siðareglur eru einn af hornsteinum eftirlitsumhverfisins og jákvætt að þær skuli vera til staðar. Reglurnar undirstrika vel áherslu borgarstjórnar sem vinnuveitanda. Í reglunum er ákvæði um kynningu og miðlun en niðurstöður könnunarinnar benda ótvírætt til þess að þörf sé á aukinni umræðu um siðareglur og kynningu.



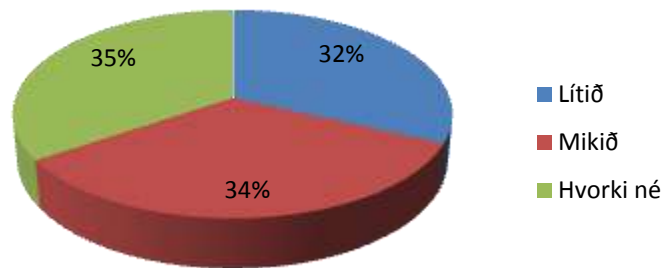
Hefur þú orðið var/vör við hegðun hjá starfsmönnum borgarinnar sem myndi falla undir þá skilgreiningu í þínum huga að vera ekki siðleg eða gæti verið brot á siðareglum?

Eins og sjá má hér til hliðar telja 16% stjórnenda að siðareglum sé ekki fylgt nægjanlega vel. Framsetning spurningarinnar gefur ekki kost á því að lesa nánar í á hvaða hátt stjórnendur telja siðareglum ekki nægjanlega vel fylgt en gefur tilefni til þess að gerð verði nánari greining og athugun á fylgni við siðareglur. Mikilvægast er þó að starfsmenn verði sem fyrst vel upplýstir um innihald og tilgang siðareglna.



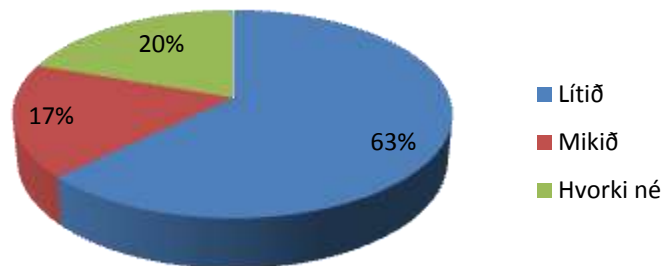
Að hve miklu leyti hafa markmið í starfsemi Reykjavíkurborgar verið skilgreind?

Á sínum tíma var unnið áttak í markmiðssetningu hjá borginni í gegnum stefnumiðað árangursmat (BSC). Vinna í tengslum við BSC hefur legið niðri um nokkurt skeið og mismunandi hversu vel svið borgarinnar hafa haldið áfram vinnu við gerð stefnukorta. Svörunin hér getur bent til þess að stjórnendur telji þörf á því að skerpa á þessari vinnu. Þá hefur Innri endurskoðun í fyrri úttektum bent á óljósa stöðu varðandi notkun aðferða árangursstjórnunar.



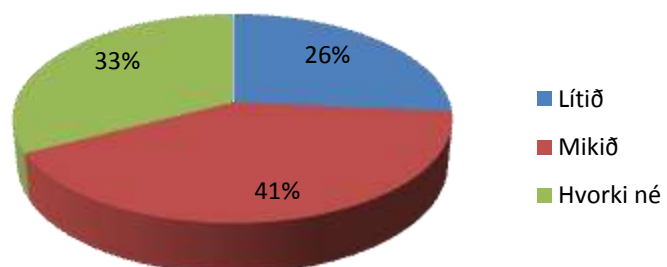
Að hve miklu leyti er áhættustjórnun beitt kerfisbundið?

Niðurstöður fyrri úttekta Innri endurskoðunar hafa bent til þess að talsverð þekking hafi byggst upp á áhættustjórnun og notkun áhættumats hjá miðlægum skrifstofum. Til dæmis var verklagi áhættustjórnunar beitt við umfangsmikið áhættumat á Orkuveitu Reykjavíkur. Það er mat Innri endurskoðunar að mikilvægt sé að fylgja eftir þekkingaruppbyggingu á áhættustjórnun og að aðferðum hennar verði beitt kerfisbundið við rekstur málaflokka borgarinnar.



Eru til staðar verklagsreglur um hvernig taka skuli á misferli, komi það upp?

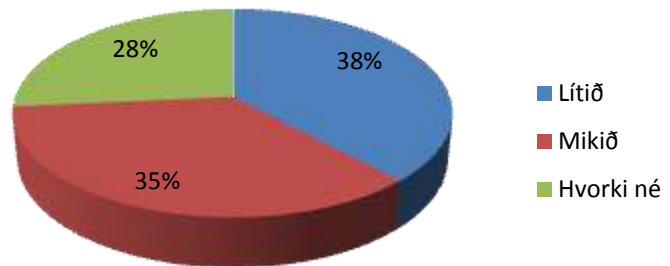
Borgarráð hefur samþykkt verkferil um hvernig tekið skuli á misferli. Innri endurskoðun hefur það hlutverk að rannsaka grun um misferli og í samráði við borgarlögmann kynna borgarráði niðurstöður enda sé grunur staðfestur. Verkferillinn er aðgengilegur á innri og ytri vef Reykjavíkurborgar en það má



upplýsa starfsmenn betur um tilgang hans. Þá má nefna að komið hefur verið fyrir á heimasíðu borgarinnar svokölluðum ábendingarhnappi þar sem starfsmenn og aðrir geta komið á framfæri við Innri endurskoðun grun um hvers kyns misferli sem felur í sér ólöglegt athæfi.

Hversu vel telur þú að fylgst sé með hættu á misferli innan starfsemi borgarinnar?

Eftirlit borgarstjórnar með rekstri og fjárfestingum er mikilvægur hluti fjármálalegs innra eftirlits. Fyrir rúmu ári var eftirlit með framgangi fjárhagsáætlunar hert. Þá hafa vinnureglur um afgreiðslu reikninga og notkun innkaupakorta verið hertar og augin áhersla lögð á kostnaðareftirlit s.s. rýningu reikninga og samtímaeftirlit í bókhaldi. Misferli getur hins vegar birst í hinum ýmsu myndum og alltaf mikilvægt að hafa vakandi auga með rekstrinum. Samkvæmt mati stjórnenda borgarinnar má gera meira í því að fylgjast með hættunni á misferli þó svo margt hafi verið gert til að auka þetta eftirlit á liðnum misserum.



ALMENNAR EFTIRLITSADGERÐIR

Spurt var út í fyrirkomulag eftirlits lykilferla er snúa að útgjöldum, innheimtu viðskiptakrafna, eignavörslu og aðgangsstýringu og afritatöku úr upplýsingakerfum. Þátttakendur voru beðnir að meta; að hve miklu leyti skjalfesting og árangursmælingar væru til staðar og að hve miklu leyti stjórnendaupplýsingar væru framleiddar. Þá var spurt út í að hve miklu leyti farið er eftir verklagsreglum og leiðbeiningum og hve mikið stjórnendur nýti sér stjórnendaupplýsingar. Til afmörkunar var þessum spurningum beint sérstaklega að eftirtöldum ferlum:

- Innkaup
- Launagreiðslur
- Ferðalög og dagpeningar
- Reikningagerð
- Innheimta viðskiptakrafna
- Skráning lausafjármuna / utanumhald
- Kaup lausafjármuna
- Varðaveisla eigna / lausafjármuna
- Utanumhald og eftirlit með samningum við þriðja aðila
- Aðgangsstýringar að upplýsingakerfum
- Afritataka og endurheimta gagna úr upplýsingakerfum

Varðandi skjalfestingu töldu á bilinu 85 – 90% svarenda verklag vel skjalfest og að farið væri eftir verklagsreglum og leiðbeiningum sem til staðar væru. Vakin er athygli á því að þessi svör eru ein af fáum sem ekki eru í samræmi við niðurstöður úttekta hjá Innri endurskoðun. Í úttektum kemur fram að í mörgum tilvikum þarf að huga betur að skráningu og skjalfestingu verkferla. Þessi svörun gefur vísbendingar um mismunandi skilning og kröfur sem annars vegar stjórnendur og Innri endurskoðun gerir til skráningar og skjalfestingar verklags.

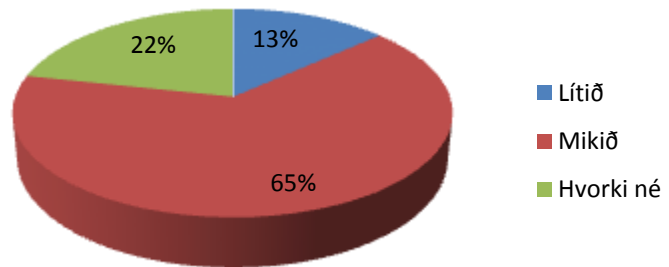
Um helmingur svarenda taldi árangursmælingar að litlu leyti til staðar og að sama skapi lítið notaðar. Þetta endurspeglar að líkindum þá staðreynd að ekki hefur verið unnið áfram með stefnumiðað árangursmat sem byggir á markmiðssetningu og mælingu árangurs. Að mati Innri endurskoðunar verður að efla þennan þátt.

Fjórir af hverjum fimm svarendum töldu miklar launaupplýsingar framleiddar, s.s. skýrslur, úttektir, kannanir og uppgjör. Þá töldu 83% svarenda jafnframt að stjórnendur nýttu sér í miklu mæli stjórnendaupplýsingar varðandi launagreiðslur. Svörin varðandi aðra ofantalda liði voru frá 28% til 68%. Almennt má segja að vísbendingin sé að meira þurfi af stjórnendaupplýsingum. Úttekt Innri endurskoðunar frá 2010 styður við þessa niðurstöðu þar sem fram kom að bæta mætti gæði og aðgengileika stjórnendaupplýsinga þar sem skortur væri á samandregnum tölulegum upplýsingum á einum stað. Hjá Reykjavíkurborg er ekki fyrir hendi miðlægur upplýsinga- og tölfræðibrunnur sambærilegur því sem gerist víða erlendis. Mikil upplýsingasöfnun á sér stað hjá fagsviðum er varða starfsemi þeirra, en upplýsingarnar þarf að draga betur saman og gera aðgengilegar svo þær nýtist yfirstjórn borgarinnar betur en nú er.

Svör við spurningum um *Utanumhald og eftirlit með samningum við þriðja aðila og Varðveislu lausafjármuna* vöktu eftirtekt. Á undanförunum árum hefur Innri endurskoðun gert úttekt á hvoru ferli fyrir sig og þessi svör eru í samræmi við þær niðurstöður.

Styrkir og samstarfssamningar

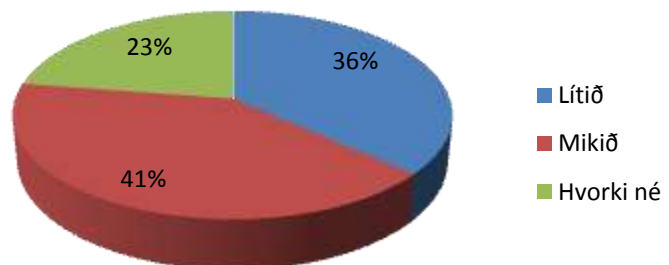
Spurt var hvort verklagsreglur og leiðbeiningar varðandi utanumhald og eftirlit með samningum við þriðja aðila væru skjalfestar og aðgengilegar notendum. Af skífuritinu hér til hliðar má sjá að 35% þeirra sem svöruðu töldu það vera í of litlu mæli.



Fyrir þremur árum gaf Innri endurskoðun út skýrslu um niðurstöður úttektar á styrkjum og samstarfssamningum. Úttektin fól í sér rýningu á reglum Reykjavíkurborgar um styrki og samstarfssamninga og niðurstaðan var sú að þær reglur væru skýrar en tækju ekki á ábyrgðarhlutverki aðila. Bent var á að samræmdar reglur um gerð samstarfssamninga og þjónustusamninga vantaði. Í ljós kom að fjárhagslegu innra eftirliti með samstarfssamningum og þjónustusamningum var ábótavant. Borgarráð hefur skipað starfshóp til að fara yfir þessi mál m.a. með hliðsjón af niðurstöðum Innri endurskoðunar og vænta má niðurstaðna úr vinnu þess hóps. Þá er að störfum starfshópur um innra eftirlit sem fjallar um frekari skjalfestingu á þessu sviði og mun á næstunni skila niðurstöðum til fjármálastjóra borgarinnar.

Eignavarsla

Spurt var hvort verklagsreglur og leiðbeiningar varðandi utanumhald og eftirlit með; skráningu, kaupum og varðveislu eigna / lausafjármuna væru skjalfestar og aðgengilegar notendum. Af skífuritinu hér til hliðar má sjá að 59% þeirra sem svöruðu töldu þessu vera ábótavant.



Almennt þarf að byggja upp betra kerfi varðandi eignavörslu og Innri endurskoðun leggur ríka áherslu á að þegar verði hafist handa við að uppfæra eigna- og birgðaskrár.

FERLAEFTIRLIT

Eins og segir í kaflanum um innra eftirlit tengist ferlaeftirlit daglegum ferlum fyrirtækis, þ.e. ferli tiltekinna aðgerða t.d.: varðandi ; innkaup, launagreiðslur, viðskiptakröfur, skráningu / utanumhald lausafjármuna, aðgangsstýringar að upplýsingakerfum, birgðahald.

Í þessum hluta könnunarinnar voru þátttakendur beðnir um að meta eftirlit með fyrrgreindum lykilferlum innan sinnar starfseiningar. Lykilferlar voru flokkaðir eftir eðli s.s. launaferill, tekjuferill, innkaupaferill, o.s.frv. Þátttakendur voru beðnir um að meta hvort eða að hve miklu leyti innra eftirlit er til staðar innan viðkomandi ferils og hversu árangursríkt og skilvirkt eftirlitið er. Um yfirflokkana fimm verður fjallað nánar hér á eftir.

ÚTGJALDAFERLAR

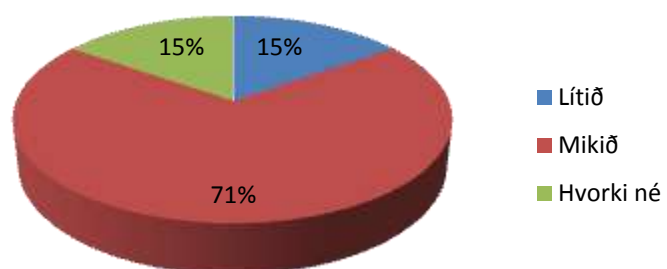
Innkaup

Samhljómur var meðal þátttakenda um að reglum um framkvæmd innkaupa væri framfylgt af skilgreindum ábyrgðaraðilum. Reglur og eftirlit með notkun innkaupabeiðna og innkaupakorta fá mjög jákvæðar niðurstöður, þ.e. yfir 90% þátttakenda töldu að reglur væru skýrar og eftirlitið skilvirkt. Það styður við það mat Innri endurskoðunar að hertar reglur og eftirlit á þessu sviði hafi skilað árangri. Áfram er þó bent á að almennt ættu tveir aðilar að samþykkja útgjöld til greiðslu, en á Leikskólasviði og Íþrótt- og tómstundasviði hefur að miklu leyti verið horfið frá þeirri reglu.

Af könnuninni má draga þá ályktun að bæta megi eftirlit með rammasamningum og miðlægum samningum og endurspeglar það niðurstöður úttektar Innri endurskoðunar á innra eftirliti með innkaupmálum.

Skráning í bókhaldi hefur ekki tekið mið af þörfum Innkaupaskrifstofu sem hefur gert að verkum að erfitt hefur reynst að fá yfirsýn yfir innkaup skv. samningum og greiningarvinna hefur orðið erfiðari fyrir vikið. Starfsmenn fylgjast engu að síður með innkaupum sviða með ýmsum hætti, m.a. eru skoðaðir reikningar í

Fylgst er með því að rammasamningum sé fylgt



fjárhagsupplýsingaskerfi Agresso. Reynt er að fylgjast með því um hvers konar innkaup er að ræða og hvort verið sé að skipta við rétta birgja. Undanfarið ár hefur verið lögð áhersla á eftirlit með miðlægum samningum. Starfsmenn Innkaupaskrifstofu skipta með sér verkum og fylgir hver starfsmaður eftir og hefur eftirlit með þeim samningum sem hann gerir. Þá hafa starfsmenn unnið að þróun verðlistaeftirlits og verðlagseftirlits. Mikilvægt er að skráning í bókhaldi miði að því að unnt sé að sinna skilvirku eftirliti með miðlægum samningum.

Af niðurstöðunum að dæma er skýr þörf fyrir fræðslu og leiðbeiningar um hvernig bregðast skuli við grun um sviksemi eða ólöglegu athæfi.

Launagreiðslur

Á Mannauðsskrifstofu hefur verið komið á fót markvissu eftirliti með því að launagreiðslur séu staðfestar og samþykktar tímanlega. Fyrir mánaðamót fá stjórnendur senda rafræna launalista til staðfestingar í gegnum Öskju mannauðskerfi. Starfsmaður Mannauðsskrifstofu fylgist með staðfestingum og ýtir við samþykkjendum. Um 80% stjórnenda telja sig fá fullnægjandi upplýsingar til þess að skoða frávík og tryggja að rétt laun séu greidd á hverjum tíma.

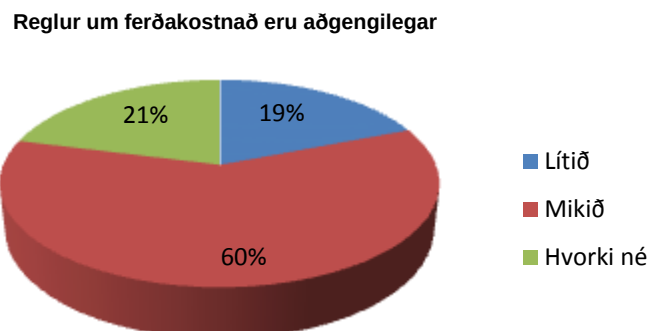
Könnunin staðfestir að breytingar á skráðum grunnupplýsingum launagreiðslna eru samþykktar af viðkomandi yfirmanni og að leiðréttingar eru studdar traustum gögnum samþykktum af til þess bærum aðilum.

Eins og kemur fram á skífuritinu hér til hliðar töldu 78% svarenda eftirlit með launaleiðréttingum vera skilvirkt og árangursríkt. Í úttekt Innri endurskoðunar á Mannauðsskrifstofu kom fram að áfram þarf að þróa greiningu á helstu villuhættum sem birtast í launavinnsluferfinu, t.d. greiningu á villuhættu í ferli gagna við ráðningar-, launavinnslu- og afgreiðsluferli. Jafnframt að greina þurfi reglulega orsakir rangra launagreiðslna m.a. með markvissri skráningu á frávikum í launaafgreiðslunni.



Ferðir og dagpeningar

Innri endurskoðun hefur ekki skoðað útgjöld vegna ferða sérstaklega en hefur gert skoðun á reglum um ferðakostnað. Sú skoðun leiddi af sér ábendingu um að endurskoða þyrfti verklagsreglur um ferðaheimildir og ferðakostnað. Í könnuninni var spurt um hvort reglur um ferðakostnað væru aðgengilegar og vel kynntar fyrir starfsmönnum. Niðurstaðan var að mun betur má gera þessum efnum.

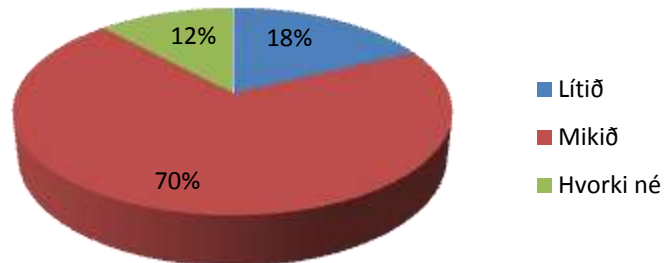


TEKJUFERLAR

Innheimta

Nýjar innheimtureglur voru samþykktar í borgarráði vorið 2009. Í þeim er að finna innheimtuferla sem lýsa ferli almennra krafna og lögveðskrafna. Telja verður að svörun könnunarinnar lýsi því að auka þurfi kynningu á ferli innheimtuaðgerða.

Innheimtuferill fyrir innheimtuaðgerðir er til staðar



Þátttakendur töldu leiðréttingar í innheimtu í góðu ferli og eftirlit árangursríkt og skilvirkt en um fjórðungur svarenda taldi verklag um afskriftir viðskiptakrafna mega vera formlegra. Hjá Reykjavíkurborg er starfandi afskriftanefnd sem í sitja þrír starfsmenn borgarinnar. Afskriftarnefnd á að fjalla um afskriftir og niðurfærslu viðskiptakrafna. Úttekt Innri endurskoðunar á útsvarsferli, stærsta tekjupósti borgarinnar, leiddi í ljós að nokkrir hnökrar hafa verið á upplýsingagjöf Fjársýslu ríkisins til borgarinnar en jafnframt að vilji væri fyrir hendi af hálfu ríkisins til að bæta upplýsingagjöfina. Stjórnendur Fjármálaskrifstofu tala um skort á upplýsingum, t.d. varðandi afskriftir og hvað liggi að baki þeim, og að erfitt sé að fá svör/skýringar frá Fjársýslunni þrátt fyrir ítrekaðar óskir.

Innri endurskoðun hefur ekki gert úttekt á störfum afskriftarnefndar eða fylgni við samþykktu innheimtuferla að öðru leyti en kemur fram hér að ofan en mun gera ráð fyrir þessu verkefni í næstu endurskoðunaráætlun. Slík úttekt felur m.a. í sér könnun á verklagi við útgáfu reikninga og því hvernig fylgst er með stöðu viðskiptakrafna á hverjum tíma.

EIGNAVARSLA

Umsýsla lausafjár

Eins og kemur fram hér að framan þarf að byggja upp betra eftirlit með umsýslu lausafjár. Borgarráð hefur nýlega samþykkt nýjar innkaupareglur, en af könnuninni að dæma má skerpa á verkferlum varðandi endurnýjun lausafjár. Að sama skapi töldu svarendur meðferð efnislagera mega vera í betra horfi.

Í úttektum Innri endurskoðunar hefur verið bent á að mjög skortir á að lausafjárlistar séu til staðar og uppfærðir reglulega og rúmlega 60% þátttakenda í könnuninni eru á sama máli og töldu eftirlit ekki nægjanlega árangursríkt og skilvirkt.

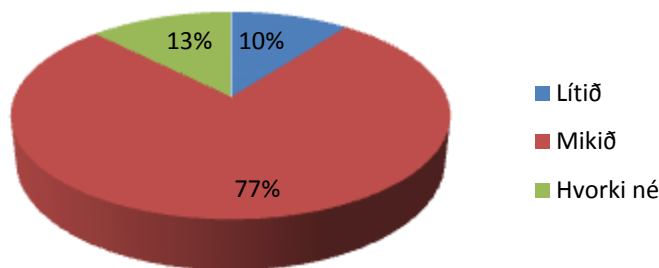
Öryggi eigna

Mikilvægur fyrirbyggjandi þáttur gagnvart möguleikum á misferli er að til staðar sé skýr verkferill um úreldingu og mögulega sölu lausafjár. Þá ættu þar til bærir aðilar ávallt að staðfesta slíkt. Um sjötti hluti svarenda taldi þörf á bragabót í þessum efnum.

EFTIRLIT MEÐ SAMNINGUM

Niðurstöðurnar í þessum hluta könnunarinnar eru samhljóma því sem að framan segir um fjárhagslegt innra eftirlit með samstarfs- og þjónustusamningum. Tæplega fjórðungur svarenda telur að herða megi eftirlit með því að farið sé að ákvæðum samninga. Fram kom að samningar eru undirritaðir af ábyrgðaraðila og að ferli við samningagerð er skjalfest og ábyrgð á mismunandi stigum samningagerðar liggur fyrir. Þá virðast samningar fara í rýningarferli og eru eftir atvikum samþykktir af þar til bærum aðilum.

Haft er eftirlit með því að farið sé að ákvæðum samninga



Í skýrslu Innri endurskoðunar frá 2008 um styrki og samstarfssamninga er fjallað um fjárhagslegt innra eftirlit með samstarfs- og þjónustusamningum. Þar er bent á að leggja þyrfti aukna áherslu á samræmingu verklags við gerð samstarfssamninga og eftirlit með framgangi þeirra. Í úttekt frá síðasta ári er bent á að hjá borgarlögmanni er ekki til skrifleg málsmeðferð við undirbúning samninga, t.d. er varðar upplýsingagjöf. Eðlilegt verður að teljast að skilgreind verkaskipting liggja fyrir milli viðkomandi sviðs og skrifstofu borgarlögmanns og að tryggt sé að farið hafi verið yfir efndir fyrri samninga þegar lagt er upp í nýja samningsgerð.

UPPLÝSINGAKERFI

Öryggi upplýsingakerfa er mikilvægt í rekstri Reykjavíkurborgar. Veigamiklir þættir starfseminnar treysta á virkni kerfanna enda fátt um önnur úrræði séu þau óaðgengileg vegna bilunar eða annarra orsaka. Ef aðgangsstýringar ekki vandaðar getur það opnað leiðir fyrir misferli eða skemmdarverk og orðið til þess að óviðkomandi aðilar fái aðgang að viðkvæmum persónuupplýsingum eða öðrum trúnaðarupplýsingum.

Í úttekt sem Innri endurskoðun lét gera á rekstrarvernd upplýsingakerfa voru settar fram nokkrar ábendingar sem unnið hefur verið með hjá UTM. Meðal annars var bent á að útfærð yrði öryggisstefna Reykjavíkurborgar. UTM útbjó og kynnti upplýsingaöryggisstefnu og gæðastefnu fyrir borgarráði sem samþykkti stefnuna í byrjun árs 2008.

Svör við spurningum könnunarinnar sem lúta að upplýsingakerfum bera þess merki að umsjón þeirra hjá borginni er miðlæg. Eins og segir hér að framan geta stjórnendur falið öðrum tiltekna ábyrgð eins og gert hefur verið hjá Reykjavíkurborg varðandi sameiningu tölvumála. Hins vegar verður ábyrgð á innra eftirliti ekki úthýst og því þurfa stjórnendur góðar upplýsingar um hvernig eftirliti er sinnt og staðfestingu á því að þær eftirlitsaðgerðir sem eru til staðar virki eins og til er ætlast.

ÁHÆTTUR OG VEIKLEIKAR Í INNRA EFTIRLITI

Í fjórða og síðasta hluta könnunarinnar var gefið færi á að koma á framfæri ábendingum um áhættur eða veikleika í innra eftirliti hjá borginni og/eða sviðinu og leggja fram tillögur um úrbætur. Ábendingarnar voru flokkaðar eftir efnislegu innihaldi í eftirfarandi flokka:

- Upplýsingaflæði
- Aðgreining starfa
- Sýnileiki innra eftirlits
- Árangursstjórnun
- Skjalavistun
- Misferlismál
- Launaeftirlit
- Eignavarsla
- Siðareglur
- Annað

UPPLÝSINGAFLÆÐI

Ábendingar voru um að stöðugar breytingar í stjórnsýslu geti leitt til veikleika í innra eftirliti. Svarendum könnunarinnar fannst skorta upplýsingar um verklag sem á að vera í gildi. Til dæmis vanta heildstæða handbók stjórnenda sem innihaldi reglur og áætlanir um eftirlit. Bent var á að gera megi meira af fjárhagslegum greiningum sem væru aðgengilegar t.d. á vef Reykjavíkurborgar og sundurliðað fjárhagsáætlun meira. Viðhorfið var að aukin upplýsingagjöf eyddi óþarfa tortryggni.

Uppbygging **gæðakerfis** er mikilvægur þáttur í innra eftirliti. Gæðastjórnun snýst m.a. um að tryggja aðgang að réttum upplýsingum, auka gagnsæi í upplýsingagjöf og koma í veg fyrir tvívernað og mistök. Í mati Innri endurskoðunar á eftirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar á sl. ári var bent á nauðsyn þess að móta heildstæða samræmda gæðastefnu fyrir borgina. Jafnframt var bent á að bæta þurfi aðgengi að samandregnum stjórnendaupplýsingum og að upplýsingar væru flokkaðar með þarfir mismunandi notendahópa í huga. Fagsvið og skrifstofur borgarinnar eru mislangt á veg komin í uppbyggingu og innleiðingu handbóka og gæðakerfa sem halda utan um þau þær fjölmörgu stefnur, áætlanir, reglur, verkferla og verklýsingar sem snúa ýmist almennt að starfsemi borgarinnar eða sérstaklega að viðkomandi starfsemi. Hér er ótvírætt um að ræða tækifæri til að gera betur. Sameiginleg gátt að upplýsingum flokkuðum eftir efni og notendahópum mun auðvelda starfsmönnum og kjörnum fulltrúum aðgengi að gildandi reglum og verklýsingum, vera tímasparandi og auka gæði starfa.

Þá er brýnt að borgin móti heildarstefnu um **áhættustýringu** og nú þegar unnið er að heildarskoðun á stjórnsýslunni er tækifæri til þess að finna þessum málum farveg t.d. í miðlægri deild sem bæri ábyrgð á samræmingu gæðamála, áhættustýringu og greiningu og vistun gagna.

AÐGREINING STARFA

Bent var á að bæta mætti eftirlit með samningum sem borgin gerir við þriðja aðila og mikilvægi þess að samningagerð sé á faglegum forsendum. Í því sambandi var nefnt að óskýr skil á milli hlutverka kjörinna fulltrúa og embættismanna geti leitt til þess að ekki sé staðið að samningagerð eins og best verður á kosið. Þá var bent á þá fjárhagslegu áhættu sem borgarsjóði er búin vegna reksturs B hluta fyrirtækja.

Í mati Innri endurskoðunar á eftirlitsumhverfinu undanfarin ár hefur verið fjallað um mikilvægi þess að yfirfara ábyrgð og verkaskiptingu embættismanna og stjórnmalamanna og skýra línur varðandi aðkomu hvors hóps að stefnumótun annars vegar og framkvæmd verkefna hins vegar. Þrátt fyrir að um samvinnuverkefni sé að ræða verður að hafa hugfast að kjörnir fulltrúar bera ábyrgð á stefnumótun og embættismenn á framkvæmd stefnunnar hvað sem líður áhugasviði hvers og eins. Fjallað hefur verið um mikilvægi þess að fyrir liggi eigendastefna Reykjavíkurborgar gagnvart B-hluta félögum. Skilgreina þurfi með hvaða hætti borgaryfirvöld hyggist sinna eigendahlutverki sínu og þar með talið eftirliti. Þá verði að leitast við að tryggja fullnægjandi aðgreiningu starfa eigenda, stjórna og framkvæmdastjóra.

SÝNILEIKI INNRA EFTIRLITS

Fram kom að upplýsingar vantar um hvað innra eftirlit felur í sér og jafnframt að skortur sé á sýnileika þess. Bent var á mikilvægi sameiginlegs skilnings á verkaskiptingu varðandi innra eftirlit. Skortur væri á skýrum og skiljanlegum ferlum og að stjórnendur þekktu almennt ekki nægilega vel til innra eftirlits.

Margar úttektir Innri endurskoðunar hafa lotið að því að meta virkni innra eftirlits í starfsemi borgarinnar. Í þeim hefur ítrekað verið bent á mikilvægi þess að skapa sameiginlegan skilning milli miðlægra skrifstofa og fagsviða á verkaskiptingu varðandi innra eftirlit. Aukin áhersla hefur undanfarið verið lögð á eftirfylgni við úttektir sem felur í sér að aflað er upplýsinga um framgang umbótavinnu vegna ábendinga og borgarráð upplýst um stöðu mála.

Tilgangur innra eftirlits er að lágmarka áhættu og styðja stjórnendur í að ná settum markmiðum. Áhersla hefur verið lögð á að fagsvið og skrifstofur lýsi uppbyggingu á innra eftirliti sínu og skjalfesti þær eftirlitsaðgerðir sem beitt er. Eðlilegt er að gerð sé krafa um að til séu skriflegar lýsingar á helstu eftirlitsaðgerðum sem beitt er innan borgarinnar og hver sé tilgangur þeirra. Almennt eru skýrar verklagsreglur og verklýsingar mikilvæg forsenda fyrir öflugum innra eftirliti, þar sem í þeim felast skrifleg fyrirmæli stjórnenda sem Innri endurskoðun og aðrir eftirlitsaðilar geta kannað hvort farið sé eftir.

Auk eftirlitshlutverks Innri endurskoðunar gegnir skrifstofan ráðgefandi hlutverki sbr. starfsreglur deildarinnar og starfsáætlun ársins 2011. Aukin áhersla er á ráðgjafarhlutverkið og í því skyni hefur m.a. verið hafin útgáfa fréttabréfsins *Molinn* sem inniheldur fræðslumola um fagleg málefni. Einnig eru í aðgerðaáætlun markmið um fræðslu/námskeið til starfsmanna borgarinnar um fagleg málefni Innri endurskoðunar sem m.a. lúta að fræðslu um gildi innra eftirlits.

ÁRANGURSTJÓRNUN

Bent var á nauðsyn þess að gera faglegar úttektir á þjónustuþáttum borgarinnar sem snerti ekki einungis fjármuni heldur árangur. Nauðsynlegt sé að skoða samhengið á milli þjónustumarkmiða og fjármagns sem ætlað er til þjónustunnar. Skortur sé á eftirfylgni verkefna og að sýnt sé fram á árangur með mælingum.

Hér er einnig samhljómur milli mats stjórnenda og ábendinga Innri endurskoðunar sem settar voru fram í *Mat á eftirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar 2010*. Markviss árangurstjórnun byggir á því að framtíðarsýn og markmið borgarstjórnar séu sýnileg og að þeim sé markvisst miðlað til fagsviða og skrifstofa og að markmiðin séu mælanleg. Sé beitt orðfæri Stefnumiðaðs árangursmats (BSC) er átt við að stefnukort borgarstjórnar, sem endurspeglar áherslur hennar, sé sýnilegt og reglulega uppfært og að markmiðin hríslist niður til fagsviða og skrifstofa. Skorkort er síðan notað til þess að sýna árangur með því að bera niðurstöður mælinga saman við markmið um árangur. Staða árangurstjórnunar innan borgarinnar er óljós. Þetta lýsir sér m.a. í því að heildarstefnukort borgarinnar hefur ekki verið uppfært og dregið hefur úr því að miðlægar skrifstofur nýti aðferðir stefnumiðaðs árangursmats til þess að setja fram markmið sín.

Breyting hefur orðið á framsetningu starfsáætlana miðlægra skrifstofa og verulega hefur dregið úr umfangi þeirra. Sem dæmi má nefna að mun minni áhersla er á að upplýsa og leggja línur fyrir fagsvið um framkvæmd ýmissa sameiginlegra verkefna s.s. fjármál, innkaupamál og tölvumál. Miðlægar skrifstofur hafa mikilvægu hlutverki að gegna sem gengur þvert á starfseiningar borgarinnar því er nauðsynlegt að markmið og aðgerðaáætlanir séu aðgengilegar og vel sýnilegar fyrir notendur stoðþjónustunnar.

Eins og fram hefur komið verður að taka ákvörðun um framtíð árangurstjórnunar hjá Reykjavíkurborg. Svara þarf spurningunni um hvort halda skuli áfram á þeirri braut sem mörkuð var á sínum tíma um innleiðingu á stefnumiðuðu árangursmati og ákveða næstu skref í þeirri vegferð.

SKJALAVISTUN

Ábendingar komu fram um rafræna skjalavistun og eftirlit með vistun gagna. Þá hafa starfsmenn Innri endurskoðunar við vinnu sína rekist á ágalla í notkun og skráningu í skjalakerfið.

- Sömu málsatriði vistuð á fleiri en einum stað.
- Mál sem lokuð eru með aðgangsstýringu birtast ekki á neinn hátt hjá þeim sem ekki hafa aðgang. Slíkt getur verið bagalegt og tafið fyrir markvissri gagnaöflun í GoPro. Kanna mætti hvort málsheiti geti verið sýnilegt öllum en aðgangsstýring stjórnir frekari aðgangi.
- Tímaröðun skjala innan máls getur leitt til þess að óljóst sé hvaða skjöl geyma aðalatriði máls, t.d. erindisbréf starfshópa, reglur samþykktar í borgarráði o.fl. Veigaminni skjöl í máli, s.s. þegar skjöl fá merkinguna „dagskrármál“ (tekin fyrir í borgarráði), eru sett undir sama hatt og önnur. Einnig getur verið djúpt á aðalskjöllum í

máli, þau ekki sett inn sem venjuleg skjöl, heldur sem viðhengi í tölvupósti t.d. og þá undir „Tengilið“.

- Drög að reglum, samþykktum o.fl. eru ekki tekin út eða merkt sérstaklega þegar samþykkt og uppfærð drög eru sett inn. Þannig geta bæði drög og samþykktar reglur verið í sama málinu. Sem dæmi má nefna að unnið hefur verið með þrjár til fjórar útgáfur af verklagsreglum um ferðaheimildir:
- Við leit að samþykktri upplýsingastefnu Reykjavíkurborgar fannst skjal sem inniheldur drög að upplýsingastefnu sem samþykkt var í borgarráði 19.12.2000. Í öðru máli frá árinu 2006 er fjallað um starfshóp um upplýsingastefnu. Undir málinu er ný uppfærð upplýsingastefna sem hvorki er merkt sem drög né sem formlega samþykkt stefna í borgarráði eða borgarstjórn. Þrátt fyrir aðstoð starfsfólks Skjalasafns Ráðhúss fannst ekkert sem sýndi fram á samþykkt.
- Efnisyfirlit yfir skjöl í málinu þyrfti að vera aðgengilegt til útprentunar (yfirsýn yfir allt málið) – frágangur skjala, allt í málinu sem á að vera þar (aðalatriði).

Það er mat Innri endurskoðunar út frá ofangreindu að vert sé að yfirfara regluverk og vinnulag við notkun skjalavistunarkerfisins með tilliti til skýrari verkaskiptingar og samræmingar. Skoða mætti að takmarka aðgang þeirra sem fært geta skjöl inn í kerfið og auka þar með sérhæfingu ákveðinna „skjalaumsjónarmanna“ (superuser). Slíkt gæti auðveldað fræðslu og stýringu hjá afmarkaðri hóp starfsmanna borgarinnar sem hafa staðgóða þekkingu á kerfinu. Þessir aðilar gætu þá annast samræmingu í lok mála, t.d. flokkað skjöl í aðal- og aukaatriði þegar málum er lokið upp á síðari tíma gagnaöflun.

MISFERLISMÁL

Bent var á að starfsmenn geti ekki látið vita af misferli með öruggum hætti (whistleblower). Einnig að ekki sé nægjanlegt eftirlit með aðgangi fyrrverandi starfsmanna að upplýsingakerfum. Jafnframt var bent á að upplýsingar vanti um til hvaða ráða eigi að grípa ef um kerfishrun tölvukerfis yrði að ræða.

Í greinargerð Innri endurskoðunar sem lögð var fyrir borgarráð á árinu 2010 *Ábendingagátt og málsmeðferð varðandi grun um misferli* var leitað heimildar fyrir opnun ábendingarhnapps og gerð grein fyrir aðdraganda og tilgangi hans. Þar kemur m.a. fram að samkvæmt könnun sem samtökin Association of Certified Fraud Examiners (ACFE) gerðu meðal félagsmanna sinna árið 2004 uppgötvast misferli í 40% tilfella vegna ábendinga frá aðila sem til þekkti. Þar af voru 60% ábendinga frá starfsmönnum, 20% frá viðskiptavinum, 16% frá birgjum og 13% frá nafnlausum aðilum. Það er því ljóst að slík gátt er mikilvægur liður í því að fá upplýsingar um grun um misferli upp á borðið og mikilvægt að allir starfsmenn vita af henni og hvernig hún virkar.

Á síðasta ári opnaði Innri endurskoðun ábendingagáttina **Flautan**, bæði á innri og ytri vef borgarinnar. Þar geta starfsmenn sett fram ábendingar um misferli. Svo virðist sem stjórnendur og starfsmenn almennt séu ekki nægilega upplýstir um þennan möguleika til að láta vita af grun um misferli. Ástæða er til að kynna þennan möguleika betur fyrir starfsfólki borgarinnar en gert hefur verið fram til þessa.

LAUNAEFTIRLIT

Fram kom að þörf er á betri skýrslum/gögnum úr launakerfinu s.s. samanburð áætluðum fjölda stöðugilda og raun. Slíkar skýrslur mætti setja upp miðlægt á sama hátt og uppgjörsskýrslur í Agresso og sýna mánaðarleg frávík. Einnig var bent á að skortur væri á formlegu eftirliti með stjórnendum. Stjórnendur samþykki sjálfir eigin laun.

Nýlega var unnin úttekt á innra eftirliti Mannauðsskrifstofu og fór skrifstofan í gegnum áhættumat, þar sem m.a. lykilþættir við uppbyggingu innra eftirlits voru greindir. Í greinagerð sem lögð var fyrir borgarráð koma fram helstu umbótaverkefni sem ráðast þarf í. Þau lúta m.a. að verkaskiptingu og ábyrgð Mannauðsskrifstofu gagnvart fagsviðum og einnig verkaskiptingu milli Mannauðsskrifstofu og UTM og frekari formfestingu eftirlits með launagreiðslum og þróun á ýmis konar greiningartækjum. Stjórnendur Mannauðsskrifstofu hafa á undanförunum árum unnið að margvíslegum endurbótum sem varða innra eftirlit s.s. gerð verklagsreglna og uppfærslu upplýsinga á heimasíðu. Þá hefur skrifstofan unnið að innleiðingu Vinnustundar sem hefur gjörbylt vinnulagi við tímaskráningu starfsmanna borgarinnar.

Ávallt má gera betur eins og niðurstöður áhættumats (sjálfsmat skrifstofunnar) bera vitni um og taka má undir hugmyndir um þróun skýrslna sem nýtist stjórnendum til frekara eftirlits með launagreiðslum. Mannauðsstjóri Reykjavíkurborgar skoðar um hver mánaðamót launagreiðslur til launahæstu starfsmanna borgarinnar á hverjum tíma en formfesta mætti þetta eftirlit betur.

EIGNAVARSLA

Allmargar ábendingar lúta að skráningu og eftirliti með lausafjármunum og birgðum og skorti á eftirliti með þessum þáttum. Það er í takti við útkomu könnunar um að slakt eftirlit sé varðandi þessa þætti. Bent er á að eftirlit sé lítið. Útbúa þurfi skráningarkerfi t.d. í Agresso þar sem skráð sé t.d. tegund og raðnúmer. Einnig var bent á að eftirlit skorti með lausafjárkaupum og að nýting lausafjármuna mætti vera betri. Jafnframt var bent á að bætta megi eftirlit með birgðum t.d. í mötuneytum.

Ekki kemur á óvart að allmargar athugasemdir beinist að þessum þætti innra eftirlits. Úttektir Innri endurskoðunar hafa sýnt að skráningu lausafjármuna er ábótavant. Í úttekt á innra eftirliti Framkvæmda- og eignasviðs frá árinu 2009 var t.d. lögð rík áhersla á það að koma þurfi á skráningu eigna og birgða eins og lög gera ráð fyrir. Einnig var bent á að setja þurfi verklagsreglur um sölu lausafjármuna og að verkfæri, áhöld og tæki væru óskráð að öðru leyti en því sem snýr að skráningu hjá Vinnueftirliti ríkisins. Innri endurskoðun hefur jafnframt gert athugasemdir við að ekki er um kerfisbundna skráningu á efnislager að ræða.

SIÐAREGLUR

Svarendum fannst skorta á fræðslu um siðferði, siðareglur og gagnkvæma virðingu. Huga þurfi að gjöfum til kaupanda vöru og þjónustu, en leiðbeiningar skorti um skráningu og utanumhald með gjöfum.

Viðhorf og hegðun stjórnenda (tone at the top) er mikilvægur þáttur í að byggja upp eftirlitsumhverfi. Samkvæmt niðurstöðum könnunar eru stjórnendur borgarinnar ekki vel upplýstir um siðareglur, en um 40% þeirra sem svöruðu könnuninni telja sig þekkja lítið til siðareglna og einungis þriðjungur telur sig þekkja þær vel. Þetta er umhugsunarefni því tilgangur siðareglna er ekki síst að stuðla að eftirlitsmenningu sem leiðir til fyrirmyndarhegðunar starfsmanna. Þessar niðurstöður og ábendingar sýna að huga þarf að því með hvaða hætti siðareglur eru kynntar.

ANNAÐ

Auk þess sem fjallað hefur verið um hér að framan kom fram að margir töldu of marga innkaupaaðila vera hjá borginni, of margir hafi innkaupakort og að við skráningu afskrifta krafna eigi að krefjast tvöfaldrar samþykktar. Einnig var fjallað um að áhætta geti falist í mikilli sjálfvirkni í tengslum við samþykkt rafrænna reikninga. Í nýlegri úttekt Innri endurskoðunar á innra eftirliti hjá Innkaupaskrifstofu er m.a. fjallað um þörf á aðgerðaáætlun um framkvæmd innkaupastefnu. Aðgerðaáætlunina þurfi að vinna í samvinnu við aðrar miðlægar skrifstofur og einnig fagsviðin. Í aðgerðaáætlun þarf m.a. að móta ramma um innkaupaaðila, s.s. hvaða þekkingu þeir þurfi að búa yfir og hvert sé þeirra ábyrgðarsvið. Þar þarf einnig að fjalla um nýtingu upplýsingatækni við innkaup og móta eftirlit með nýjum rafrænum viðskiptaaðferðum.