

Reykjavík 9. mars 2010
R09070029

Borgarráð Reykjavíkur
Ráðhúsi Reykjavíkur
Tjarnargata 11
101 Reykjavík

Greinargerð: Ábendingagátt og málsmeðferð varðandi grun um misferli.

Þann 22. október 2009 samþykkti borgarráð siðareglur starfsmanna Reykjavíkurborgar. Siðareglur starfsfólks eru mikilvægur hluti af uppbyggingu innra eftirlits og virka sem fyrirbyggjandi eftirlitsþáttur.

Í kjölfar samþykktar á siðareglum fyrir starfsmenn Reykjavíkurborgar, þar sem kveðið er á um að starfsmenn upplýsi um spillingu, ólögsmæta og ótilhlýðilega háttsemi sem þeir verða vitni að, er mikilvægt að útfæra hvert þeir geta leitað með slíkar upplýsingar.

Hlutverk Innri endurskoðunar er að taka á móti öllum ábendingum er snúa að mögulegu misferli. Vakin er athygli á því að brot á siðareglum þarf ekki endilega að falla undir skilgreiningu misferlis. Innri endurskoðun hefur í samstarfi við þjónustuskrifstofu unnið að gátt fyrir ábendingar um misferli á innri vef Reykjavíkurborgar, sem aðgengileg er öllum starfsmönnum borgarinnar. Einnig hefur verið skilgreint verklag er varðar málsmeðferð mála sem falla undir skilgreiningar um grun á mögulegu misferli. Lagt er til að borgarráð samþykki að Innri endurskoðun virki framangreinda ábendingagátt á innri vef borgarinnar.

Skilgreiningar á misferli

Í handbók Innri endurskoðunar Reykjavíkurborgar er misferli skilgreint sem „*hverskonar ólöglegt atferli sem felur í sér svik, yfirhyllingu eða trúnaðarbræst. Slíkt atferli þarf ekki að fela í sér hótanir um beitingu ofbeldis eða líkamlegs afsl. Misferli er beitt af einstaklingum og fyrirtækjum til að komast yfir fjármuni, eignir eða þjónustu; til að komast hjá greiðslu eða missi á þjónustu; eða til að tryggja einkahagsmuni eða viðskiptahagsmuni.*“¹

Rannsókn á meintu misferli er að ýmsu leyti frábrugðin hefðbundnum úttektum Innri endurskoðunar. Mikilvægt er að halda leynd yfir málum og reyna eftir fremsta megni að koma í veg fyrir að sönnunargögnum og öðrum rannsóknarhagsmunum sé spillt. Sérstaklega er mikilvægt að hafa í huga að rannsóknarhagsmunir geta skaðast fáir meintur gerandi jafnvel vitneskju um að athugun sé í undirbúningi eða í gangi. Einnig þarf að vernda stöðu hugsanlegs uppljóstrara.

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 fyrirtækis, 20% frá viðskiptavinum, 16% frá birgjum og 13% frá nafnlausum aðilum.² Meðal hlutverka Innri endurskoðunar er að gæta hagsmuna þess starfsmanns sem kemur fram með ábendingar af þessu tagi svo að hann verði fyrir minnstu ónæði og hljóti ekki skaða af því að upplýsa um mögulegt misferli á vegum Reykjavíkurborgar.

Fjármálamisferli hefur verið skilgreint sem yfirhugtak sem má m.a. skiptast í *skjalabrot og auðgunarbrot*.³

¹ K. H. Spencer Pickett 2005, bls. 164. (*The Essential Handbook of Internal Auditing*)

² Ríkisendurskoðun 2006, bls. 31.

³ Ríkisendurskoðun 2006, tilvísun í *Lögbókina þína* (1989).



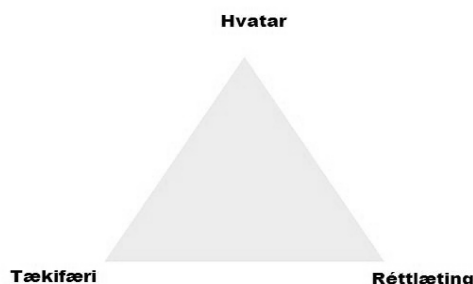
1. *Skjalabrot* eru skjalafals, skjalasvik, skjalamisnotkun og rangfærsla skjala, merkjabrot og röng sönnunargögn.
2. *Auðgunarbrot* eru þjófnaður, gripdeild, ólögmaet meðferð fundins fjár, fjárdráttur, fjársvik, umboðssvik, skilasvik, fjárkúgun, rán, misbeiting, hylming.

Jarðvegur fyrir misferli innan fyrirtækisins

Þrengingar þær sem nú eru í efnahagsumhverfinu geta ýtt undir að fjármálamisferli eigi sér stað. Forsendur fyrir fjármálamisferli eru þegar einstaklingar finna hjá sér hvöt til að draga sér fé, sérstaklega ef þeir eru í þeirri aðstöðu að höndla með verðmæti og ef skortur er á eftirliti og umhirðu.⁴ Með tilliti til þessa er hægt að vísa í misferlisþríhyrninginn⁵ hér til hliðar.

Hinar þrjár forsendur þríhyrningsins eru **tækifæri** til að fremja verknaðinn, **hvatar** hjá einstaklingnum til að framkvæma misferlið sem og **réttlæting** hans á verknaðinum t.d. að hann fái fjármuni „að láni“ og borgi þá seinna eða að hann eigi þetta skilið því að hann hafi gert svo mikið fyrir fyrirtækið/stofnunina.

Algengast er að vísa til þrenns konar aðgerða til varnar misferlum af þessu tagi; með því að draga úr hvötunum, tækifærunum og möguleikunum á réttlætingu. Þessar aðgerðir er að finna í öflugum innra eftirliti, með setningu siðareglna og skýrum ákvæðum laga og reglna.⁶



Ýmsar orsakir geta verið fyrir því að fjármálamisferli komi upp og hefur „jarðvegurinn“ í fyrirtækinu/stofnuninni mikið að segja þar að lútandi. Fjármálamisferli þrífast best í jarðvegi þar sem:

1. Skortur er á skýrum reglum um ábyrgð, skyldur og vald.
2. Aðgreining starfa er ófullnægjandi.
3. Markmið og mælikvarðar á árangur eru óskýr og illa skilgreind.
4. Skortur er á hæfum og heiðarlegum starfsmönnum.
5. Skortur er á skýrum reglum um stjórnun starfsmannamála sem tryggja að allir starfsmenn séu meðhöndlaðir af sanngirni.
6. Skortur er á skýrum vinnureglum.
7. Innra eftirlit hefur lítið vægi.
8. Skortur er á viðeigandi starfsþjálfun.
9. Lítið er sinnt um upplýsingar frá starfsmönnum um fjármálamisferli, sóun eða misnotkun.

Af þessu leiðir að hlutverk yfirstjórnar í innra eftirlitsferlinu er sérstaklega mikilvægt þar sem yfirstjórnin byggir upp góðan jarðveg, viðheldur öflugum starfsanda og stuðlar að siðlegri hegðun „tone from the top“. Ábyrgð og hlutverk eru mismunandi eftir stöðu í skipuriti og þurfa að vera skýr og miðlað með markvissum hætti til stjórnenda og starfsmanna.⁷

Yfirstjórn sér um stefnumörkun (e. fraud policy), setur siðareglur, á að tryggja fylgni við siðareglur og góða stjórnunarhætti, tryggja gott starfsumhverfi og yfirfara skýrslur um sviksemisatvik.

Stjórnendur eru ábyrgir fyrir því að setja upp og viðhalda viðeigandi kerfum og innra eftirliti til lágmörkunar á sviksemisáhættu, eftirlitshlutverk með þekktum sviksemisleiðum, afgreiða sviksemismál á skjótan og viðeigandi hátt og gefa reglulega skýrslur til stjórnar og Innri endurskoðunar um helstu aðgerðir gegn sviksemi.

⁴ Ríkisendurskoðun 2006, bls. 21.

⁵ Albert Ólafsson, Ríkisendurskoðun. Bls. 7. Glærur (*Vísbendingar um fjármálamisferli*) frá haustráðstefnu Félags um innri endurskoðun 8.–9. september 2008.

⁶ Ríkisendurskoðun 2006, bls. 23.

⁷ Sjá umfjöllun í ársskýrslu Innri endurskoðunar 2008, bls. 28–30.

Innri endurskoðun hefur heildaryfirlit yfir starfsemina ásamt áhættuskrá um sviksemisáhættur, spyrja um athugun á sviksemi bæði fyrir og eftir endurskoðun ytri endurskoðenda og tryggja að athugun á sviksemi sé á endurskoðunaráætlun sinni.

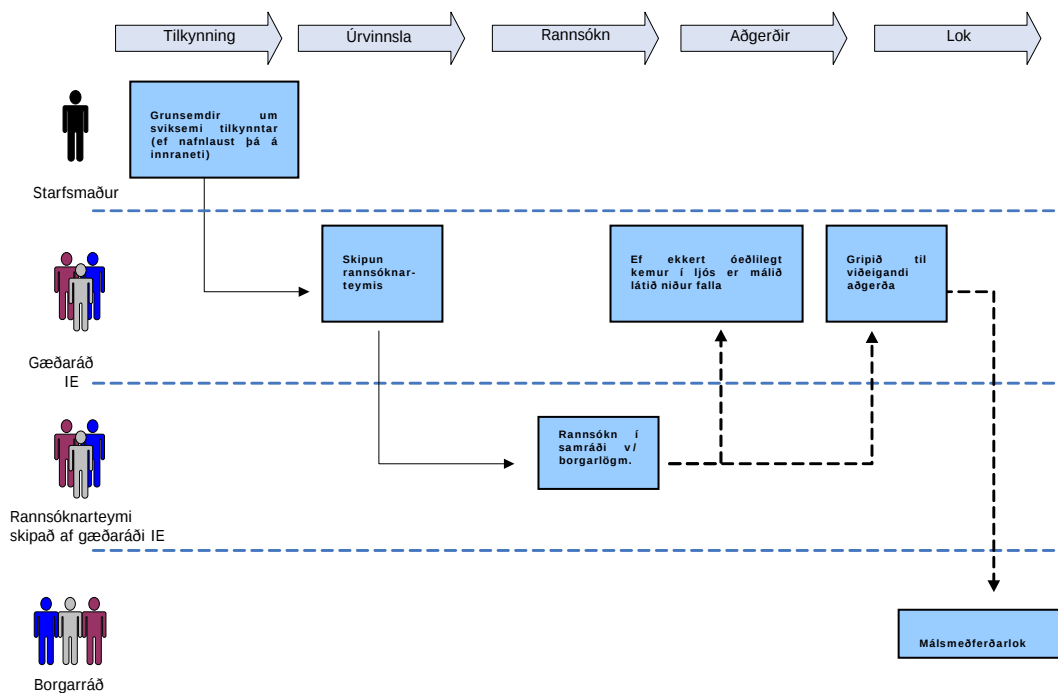
Brot á siðareglum

Samhliða því að setja siðareglur starfsmanna hefur í mörgum tilfellum verið settur á fót vettvangur til að fjalla um brot á siðareglum. Ekki hefur verið skilgreindur slíkur farvegur formlega innan Reykjavíkurborgar. Inn á slíkan vettvang gætu starfsmenn leitað með ábendingar ef grunsemdir vakna um siðabrot. Þar yrði tekin afstaða til þess hvort um brot á siðareglunum er að ræða og um grófleika brots.

Innri endurskoðun hefur skilgreint sitt innra verklag sem snýr að hlutverki hennar í misferlismálum og meðferð innan deildarinnar.

Meðferð máls innan IE

Um leið og grunsemdir vakna um misferli fer ákveðið ferli í gang hjá Innri endurskoðun⁸.



Hér sést ferlið allt frá því að starfsmaður tilkynnir misferlið, sviksemisteymi er skipað og málið er rannsakað og þar til gripið er til viðeigandi ráðstafana.

⁸ Myndin er fengin frá kynningu Lilju Steinþórsdóttur, forstöðumanns innri endurskoðunar hjá Kaupþingi, (Sviksemi í fjármálastofnunum og þáttur stjórnar og endurskoðunarnefndar í vörnum gegn sviksemi) frá ráðstefnu Félags um innri endurskoðun í september 2008 og staðfærð fyrir Innri endurskoðun Reykjavíkur.

Flautaraferill (e. whistle blower)

Ekki er ætlast til að starfsmenn Innri endurskoðunar hafi sérfræðipækkingu á misferlismálum til jafns við þá sem hafa að meginstarfi að koma auga á og rannsaka slík mál (e. forensic accountants). Hins vegar er gert ráð fyrir að þeir hafi næga þekkingu til að greina vísbendingar um að hætta sé á misferli.

Innri endurskoðun hefur mótað feril um móttöku og málsmeðferð misferlisáðendinga með hliðsjón af heildarverklagi hjá Reykjavíkurborg.

1. Móttökuskráning erinda

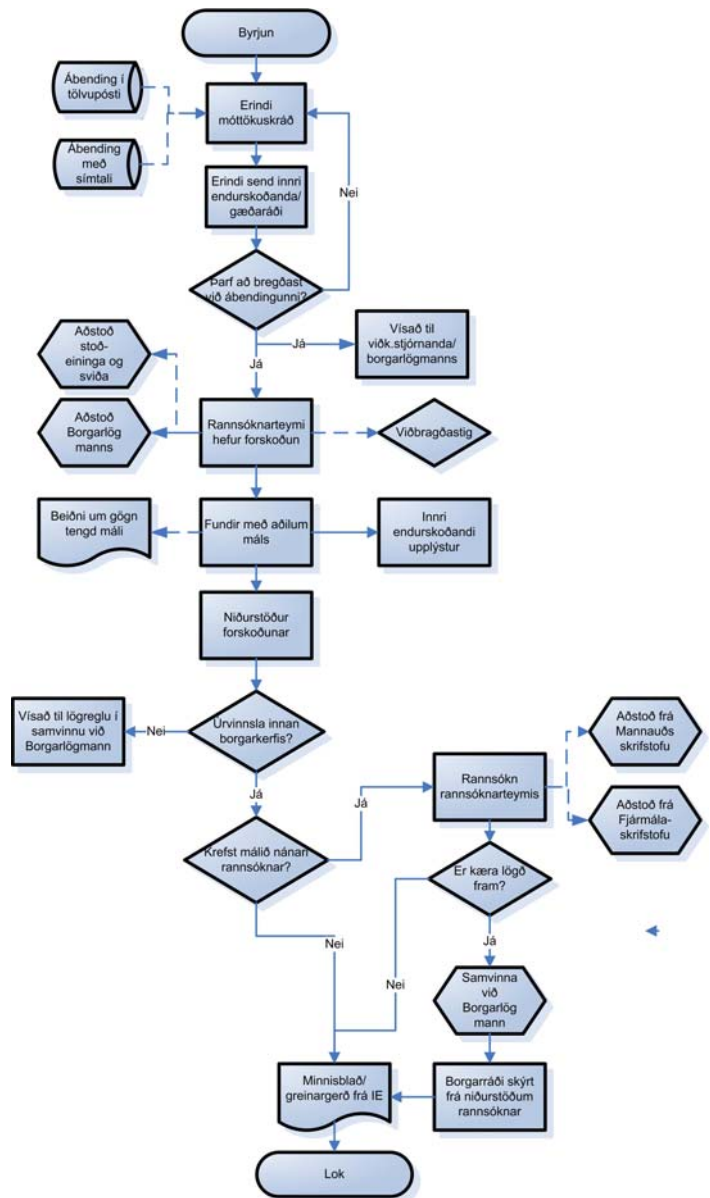
- Ábendingar/upplýsingar berast með tölvupósti í gegnum tölvupóstfangið innriendurskodun@reykjavik.is Málin eru móttökuskráð og send áfram til innri endurskoðanda.
- Erindi sem berast með öðrum boðleiðum, t.d. í gegnum síma innri endurskoðanda, skulu einnig móttökuskráð.

2. Meðferð mála hjá Innri endurskoðun

- Innri endurskoðandi tekur við ábendingum og metur gildi þeirra í samráði við gæðaráð Innri endurskoðunar.
- Gæðaráð tekur ákvörðun um hvernig haldið skuli á rannsókn málsins.
 - o Getur vísað máli til viðkomandi stjórnanda/ borgarlögmanns eftir eðli máls.
 - o Skipar rannsóknarteymi sem annast þá rannsókn. Teymið hefur yfirumsjón með málsmeðferðinni og getur útteilt verkefnum meðal starfsmanna IE/borgarinnar.
 - o Rannsóknarteymið hefur forathugun/upphaf rannsóknar á ábendingum. Haft er samband við stoðeiningar/svið sem eiga hlut að máli, ásamt Skrifstofu borgarlögmanns og ef við á borgarstjóra.
 - o Ákveður viðbragðastig ábendinga:
 - a) *Tafarlaus viðbrögð*: Ef um hótun um ofbeldi eða spellvirki á vinnustað er að ræða, eða vísbendingar um truflanir/raskanir á vinnustað.
 - b) *Skjót viðbrögð*: Ef um fjársvik, misferli, skjala-og gagnafölsun eða þjófnað er að ræða. Einnig ef spurningar/upplýsingar frá fjölmiðlum berast.

3. Rannsókn máls; samskipti við flautara og aðra

- Samband haft við flautara og kallað eftir gögnum máli hans til stuðnings. Flautari kallaður á fund rannsóknarteymis með fundarboði í ábyrgðarpósti, ef þess er þörf. Á fundinn getur rannsóknarteymi boðað yfirmenn þeirra stoðeininga/sviða sem eiga hlut að máli. Í sumum tilvikum getur verið nauðsynlegt að innri endurskoðandi sitji fundina.
- Aðrir aðilar máls kallaðir á fund rannsóknarteymis og kallað eftir fleiri gögnum ef þarf.
- o Innri endurskoðun/rannsóknarteymi leitar til eftirfarandi aðila eftir samvinnu við úrvinnslu ábendinga:
 - **Mannauðsskrifstofa**: Misferli starfsmanna, ofbeldi á vinnustað.





- **Fjármálaskrifstofa:** Óregla í bókhaldi, fjársvik og misferli (eftir því sem við á)
- **Borgarlögmaður:** fjársvik og svindl og eftir því sem við á.
- o Innri endurskoðun vísar ábendingum til **borgarlögmanns** eftir því sem við á:
 - **Mál sem varða** ofbeldi/spellvirki á vinnustað, misferli, fjársvik og svindl. Borgarlögmaður vísar síðan málinu til lögreglu og/eða efnahagsbrotadeildar.
 - Rannsóknarteymi kemst að niðurstöðu úr forathugun og upplýsir innri endurskoðanda og gæðaráð IE:
- o Málið gefur ekki tilefni til frekari skoðunar; því er lokað í málaskrá IE.
 - o Málið reynist minni háttar; viðkomandi aðili hlýtur tiltal/áminningu skv. verklagi Mannauðsskrifstofu. Ekki gert ráð fyrir að greint sé sérstaklega frá málinu í borgarráði.
 - o Málið krefst frekari skoðunar og farið er út í rannsókn teymisins undir leiðsögn Innri endurskoðunar.

4. Lokameðferð máls

- Hver sem niðurstaða forathugunar verður ritar innri endurskoðandi minnisblað/greinargerð í lok rannsóknar. Hann upplýsir borgarlögmann um efnisatriði málsins. Ef við á er kæra á hendur viðkomandi aðila máls útbúin. Málið er þá lagt fyrir borgarráð á lokuðum fundi ásamt tillögu að málsmeðferð.

Við meðferð og greiningu á hættu á mögulegu misferli þurfa hinar þrjár stoðir ferilsins; **fyrirbyggjandi aðgerðir, uppljóstrun og afgreiðsla mála**, að vera fyrir hendi og virkar:

- **Fyrirbyggjandi aðgerðir:** Áhættugreining og áhættumat, sem Innri endurskoðun hefur lagt áherslu á í endurskoðunaráætlunum sínum undanfarin misseri, sem og áhersla á fylgni við nýsamþykktar siðareglur.
- **Uppljóstrun:** Flautarakerfi og reglubundið innra eftirlit.
- **Afgreiðsla mála:** Til staðar verða að vera leiðbeiningar um afgreiðslu misferlismála sem og refsingu.

Virðingarfyllst,

Hallur Símonarson,
innri endurskoðandi Reykjavíkurborgar