

Apríl 2010



Mat á eftirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar



Reykjavíkurborg
Innri endurskoðun

Mat á eftirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar

Apríl 2010

Ábyrgð: Hallur Símonarson, innri endurskoðandi

Umsjón: Eyrún Ellý Valsdóttir

Efnisyfirlit

SAMANTEKT	1
INNGANGUR	3
1. STJÓRNARHÆTTIR	5
Stjórnkerfisbreytingar	7
Aðgerðahópur	8
Ábyrgð og verkaskipting	9
Eigendahlutverk Reykjavíkurborgar	10
2. ÁHÆTTUSTJÓRNUN	11
Áhættumat	11
Árangursstjórnun	11
Árangursstjórnun og fjárhagsáætlun	12
3. FRAMKVÆMD FJÁRHAGSÁÆTLUNAR	14
Þátttaka starfsmanna og íbúa	14
Reglur um gerð fjárhagsáætlunar	15
Breytingar á reglum	16
Núverandi staða	17
4. INNRA EFTIRLIT	20
Siðareglur	20
Misferli	21
Stjórnendaupplýsingar	21
Gæðamál	21
HEIMILDASKRÁ	23
VIÐMÆLENDUR	24
VIÐAUKI	25

SAMANTEKT

- Í kjölfar bankahruns sýndi borgarstjórn Reykjavíkur sveigjanleika og viðbragðsflýti við erfiðar aðstæður í efnahagsumhverfinu þrátt fyrir stærð og umfang reksturs borgarinnar. Með samstilltu átaki borgarstjórnar og góðri samvinnu stórs hluta starfsmanna borgarinnar sem lagði sitt af mörkum tókst að ná fram hagræðingu og sparnaði vegna fyrirsjáanlegrar tekjulækkunar borgarsjóðs.
- Aðgerðahópur borgarráðs reyndist mikilvægur samráðsvettvangur og kom með virkum hætti að gerð fjárhagsáætlunar og forgangsörðun verkefna borgarinnar. Aðkoma hópsins hefur í vissum skilningi skapað óvissu meðal embættismanna um stöðu og hlutverk sviða og fagraða í fjárhagsáætlunargerðinni. Verði tekin ákvörðun um að hópurinn starfi áfram er mikilvægt að formfesta umgjörð hans, skýra betur stjórnsýslulega stöðu og yfirfara málsmeðferð varðandi mögulegar niðurstöður sem hópurinn kann að setja fram.
- Breytingar voru gerðar á stjórnkerfinu á árinu 2007 þar sem áhersla var lögð á að styrkja miðlæga stjórnsýslu. Breytingarnar gengu ekki fram að öllu leyti, t.d. varð ekkert úr ráðningu borgarritara sem hefur leitt til þess að stjórnunarspönn borgarstjóra er víð.
- Líta þarf sérstaklega til fyrirkomulags miðlægra stöðeininga sem hafa mikilvægu hlutverki að gegna varðandi verklag sem gengur þvert á borgina. Vinna þarf enn betur að því að setja fram skriflegar verklagsreglur sem snúa að þeirra ábyrgðarsviði og að sama skapi að boðvald þeirra sé skýrt gagnvart sviðum.
- Mikilvægt er að fara yfir ábyrgð og verkaskiptingu embættismanna og stjórnmalamanna og skerpa 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.
- Skýr eigendastefna Reykjavíkurborgar gagnvart B-hluta fyrirtækjum er til þess fallin að tryggja gagnsæja, faglega og skilvirka stjórnun. Skilgreina þarf með hvaða hætti borgaryfirvöld hyggjast sinna eigendahlutverki sínu og þar með talið eftirliti gagnvart B-hluta fyrirtækjum. Þá verður að leitast við að tryggja fullnægjandi aðgreiningu starfa eigenda, stjórna og framkvæmdastjóra.
- Talsverð þekking hefur byggst upp á áhættustjórnun og notkun áhættumats hjá miðlægum skrifstofum. Verklagi áhættustjórnunar var m.a. beitt við umfangsmikið áhættumat á Orkuveitu Reykjavíkur og með því var stigið mikilvægt skref þar sem horft er til áhættuþátta sem tengjast ábyrgð og stöðu A-hluta Reykjavíkurborgar gagnvart B-hluta.
- Minnkandi tekjur borgarsjóðs kalla á forgangsörðun verkefna á öllum stigum stjórnkerfisins. Stefnumiðuð hagræðing við fjárhagsáætlunargerð felur í sér að megináherslur borgarstjórnar þurfa að liggja fyrir þannig að hægt sé að taka mið af þeim við gerð starfs- og fjárhagsáætlunar. Í dag er staðan óljós varðandi notkun aðferða árangursstjórnunar. Á fagsviðum Reykjavíkurborgar hefur verið byggð upp góð þekking og reynsla í notkun

stefnumiðaðs árangursmats sem stjórnækis við árangursstjórnun, sem hægt er að yfirfæra á miðlæga stjórnsýslu við framsetningu stefnu og markmiða.

- ☐ Skýrar reglur um gerð fjárhagsáætlunar eru nauðsynlegar til þess að fjárhagsáætlunarvinnan gangi vel og skipulega fyrir sig. Núverandi reglur eru að mörgu leyti góðar og gefur myndræn framsetning góða mynd af helstu tímasetningum og ferlinu í heild. Hins vegar hefur reynst erfitt að fylgja skilgreindu verklagi og tímasetningum samkvæmt reglunum m.a. vegna núverandi efnahagsþrenginga.
- ☐ Áherslubreytingar í reglum um gerð fjárhagsáætlunar og það hversu erfitt hefur reynst að fylgja settu verklagi hefur leitt til þess að sviðin eru í meiri óvissu en áður um stöðu sína og hlutverk í ferlinu. Til að eyða óvissu og skýra hlutverk þátttakenda í ferlinu þarf m.a. að skýra betur aðkomu ráða að fjárhagsáætlunarvinnunni og útbúa skýrari verklýsingar um einstök framkvæmdaratriði s.s. úthlutun ramma og færslu fjárheimilda á milli ára.
- ☐ Eftirlit borgarstjórnar með rekstri og fjárfestingum er mikilvægur þáttur fjármálalegs innra eftirlits. Í ljósi efnahagsaðstæðna var gripið til róttækra aðgerða varðandi eftirlit með framgangi fjárhagsáætlunar. Uppgjör hafa verið stöðluð í framsetningu og ýmsir vinnuferlar í tengslum við uppgjör endurskoðaðir. Vinnureglur um afgreiðslu reikninga og notkun innkaupakorta hafa verið hertar og aukin áhersla verið lögð á kostnaðareftirlit s.s. rýningu reikninga og samtímaeftirlit í bókhaldi.
- ☐ Þriggja ára áætlun er eitt af mikilvægari stjórnækjum borgarinnar en tímabundið hefur dregið úr notkun hennar m.a. vegna óvissu í efnahagsumhverfinu. Mikilvægt er að borgarstjórn móti stefnu til nokkurra ára með langtíma markmiðssetningu í huga.
- ☐ Almennt eru kjörnir fulltrúar og starfsmenn meðvitaðir um mikilvægi innra eftirlits. Nýjar siðareglur fyrir starfsmenn borgarinnar og kjörna fulltrúa hafa það hlutverk að gefa tóninn ofan frá um að viðhafa gott siðferði í vinnu sinni og hefur Innri endurskoðun skilgreint farveg, ábendingagátt, þar sem starfsmenn geta látið vita ef grunur leikur á um misferli í starfsemi borgarinnar.
- ☐ Bæta þarf aðgengi stjórnenda og kjörinna fulltrúa að samandregnum tölulegum stjórnendaupplýsingum. Þó svo að hvert fagsvið sinni lykiltalnagreiningu og árangursmælingum er ekki miðlægt aðgengi að slíkum upplýsingum á einum stað. Huga þarf að samræmdri og miðlægri yfirsýn yfir lykiltölugreiningu og aðrar tölulegar upplýsingar sem nýtast stjórnendum og kjörnum fulltrúum í eftirliti og greiningu á framgangi stefnu og markmiðum.
- ☐ Á undanförunum árum hafa starfseiningar innan borgarinnar unnið að uppbyggingu gæðamála en eru misvel á veg komnar. Mikilvægt er að huga að heildstæðri samræmdri gæðastefnu borgarinnar.

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 horfi. 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. Í skýrslu þessari leitast Innri endurskoðun við að leggja heildarmat á þessa þætti.

Við matið var stuðst við skýrslur frá Efnahags- og framfarastofnun Evrópu (OECD) og byggt á stöðlum INTOSAI, IIA og COSO¹. Einnig var leitað fanga til breskra viðmiða um góða stjórnarhætti sem samtök breskra stjórnenda sveitarfélaga (SOLACE) og þarlend samtök endurskoðanda í opinbera geiranum (CIPFA) hafa sett fram. Matið byggir einnig á verkefnum og skýrslum sem Innri endurskoðun hefur unnið og viðtölum við flesta af æðstu stjórnendum borgarinnar og nokkra kjörna fulltrúa. Í viðtölunum var stuðst við atriðalista til þess að tryggja að komið væri inn á alla helstu þætti er varða eftirlitsumhverfi borgarinnar en hafa þarf í huga að erfitt getur reynst að bera saman ólík sjónarhorn viðmælenda sem glíma við ólík verkefni og hafa ólíka stöðu innan stjórnsýslunnar.

Efniviður viðtalanna nýtist Innri endurskoðun einnig beint við gerð áhættumiðaðrar úttektaráætlunar fyrir tímabilið 2010–2011. Umfjöllun í skýrslunni byggir á fjórum meginköflum; stjórnarhættir, áhættustjórnun, framkvæmd fjárhagsáætlunar og innra eftirlit.

Stjórnarhættir fá töluvert vægi í umfjöllun skýrslunnar með áherslu á framsal valds og umboðs og mikilvægi skýrrar stefnumótunar. Áhættustjórnun hefur orðið æ fyrirferðarmeiri í umfjöllun um góða stjórnarhætti sem stjórnþæki við að greina stöðu og meta framgang að settum markmiðum. Forsenda áhættustjórnunar er m.a. markmiðssetning og skilgreining árangursmælinga. Hlutverk borgarstjórnar er að skilgreina meginmarkmið og viðeigandi innra eftirlit stuðlar að því að þau nái fram að ganga.

Árangursstjórnun felur í grundvallaratriðum í sér að markmið eru skilgreind og árangur metinn. Finna þarf heppilega lykilmælikvarða sem upplýsa raunverulega um starfsemi borgarinnar og sýna hvernig hlutverkinu er sinnt. Mælikvarðarnir geta verið hefðbundnir s.s. kostnaður og tími en einnig „mýkri“ s.s. viðhorfsmælingar.

Fjárhagsáætlun felur í sér stefnumótun varðandi þjónustu og þjónustustig. Þannig gegnir fjárhagsáætlun Reykjavíkurborgar mikilvægu hlutverki við framkvæmd lýðræðislegrar stjórnskipunar og á að tryggja að fjármunum sé ráðstafað til samræmis við ákvarðanir borgarstjórnar.

Innra eftirlit er ferli sem er innbyggð í daglegum störf og birtist í því að vera hluti af verkferlum þess. Uppbygging innra eftirlits miðar að því að ná settum markmiðum og er grundvöllur að öruggari og traustari starfsemi.

¹ The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), 1992.



1. STJÓRNARHÆTTIR

Engin ein alþjóðleg skilgreining er til á góðum stjórnarháttum fyrir sveitarfélög en samtök stjórnenda sveitarfélaga í Bretlandi, SOLACE², og samtök endurskoðanda í opinbera geiranum þar í landi, CIPFA³, hafa bent á að góðir stjórnarhættir sveitarfélaga „eigi að tryggja að framkvæmdir séu réttir hlutir, á réttan hátt, fyrir rétta aðila, á réttum tíma, með fullnægjandi, gagnsæjum og ábyrgum hætti“. Um er að ræða „sambættingu kerfa, ferla, menningar og gilda sem höfð eru í heiðri hjá sveitarfélögum. Þessir þættir hafa áhrif á ábyrgð, skuldbindingar og stjórnun sveitarfélaganna“⁴.

Fyrirgreind samtök gáfu út ritið „*Delivering Good Governance in Local Government Framework*“. Þar eru tilgreind sex grundvallaratriði sem talin eru einkenna góða stjórnarhætti innan sveitarfélags⁵. Í ritinu er bent á leiðir fyrir sveitarfélög til að innleiða þessi sex grundvallaratriði. Ekki eru til staðar íslenskar leiðbeiningar á þessu sviði, en áhugavert er fyrir Samband íslenskra sveitarfélaga að horfa til þessarar vinnu og huga að innleiðingu þessa á meðal íslensku sveitarfélaganna. Í þessari greiningu var horft til þessara neðangreindu og annarra ofangreindra viðmiða:

Grundvallaratriði góðra stjórnarháttanna⁶

- ☐ Áhersla lögð á hlutverk sveitarstjórnar og ávinning fyrir þegnana og notendur þjónustu. Framtíðarsýn skilgreind og innleidd fyrir sveitarfélagið í heild sinni.
- ☐ Samvinna kjörinna fulltrúa og opinberra starfsmanna til að ná sameiginlegu markmiði með skýrri verkaskiptingu og vel skilgreindum hlutverkum.
- ☐ Gera kröfur til og innleiða fagleg vinnubrögð og gott siðferði innan stjórnkerfisins.
- ☐ Gagnsæ ákvarðanatataka sem er vel ígrunduð og byggð á áhættumati.
- ☐ Hæfni byggð upp innan stjórnkerfisins til að ná fram góðum árangri.
- ☐ Samvinna við þegna og hagsmunaaðila.

Stjórnarhættir Reykjavíkurborgar taka mið af lögum um sveitarfélög nr. 45/1998 og samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar, nr. 1200 dagsett 7. desember 2007 með síðari breytingum. Einnig tekur borgin mið af fjölda laga og reglugerða sem snúa að starfsemi hennar ásamt verklagsreglum þar sem við á. Í lögum um sveitarfélög kemur fram að sveitarfélög eru sjálfstæð eining, sbr. 1. gr.: *Landið skiptist í staðbundin sveitarfélög sem ráða sjálf málefnum sínum á eigin ábyrgð*⁷. Samkvæmt 60. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 skal skipta starfsemi sveitarfélaga í A- og B-hluta.

² SOLACE: Society of Local Authority Chief Executives and Senior Management.

³ CIPFA: The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy.

⁴ SOLACE og CIPFA, 2007, bls. 2.

⁵ Þessi sex grundvallaratriði eiga rætur að rekja til Nolan-skýrslunnar frá 1995 auk staðla um góða stjórnarhætti (The Good Governance Standard for Public Services) sem gefnir voru út árið 2004 af óháðri nefnd sem samanstóð af OMP (Office for Public Management) og CIPFA, stutt af Joseph Rowntree Foundation.

⁶ SOLACE og CIPFA, 2007, bls. 7.

⁷ Sveitarstjórnarlög nr. 45/1998, 1. gr.

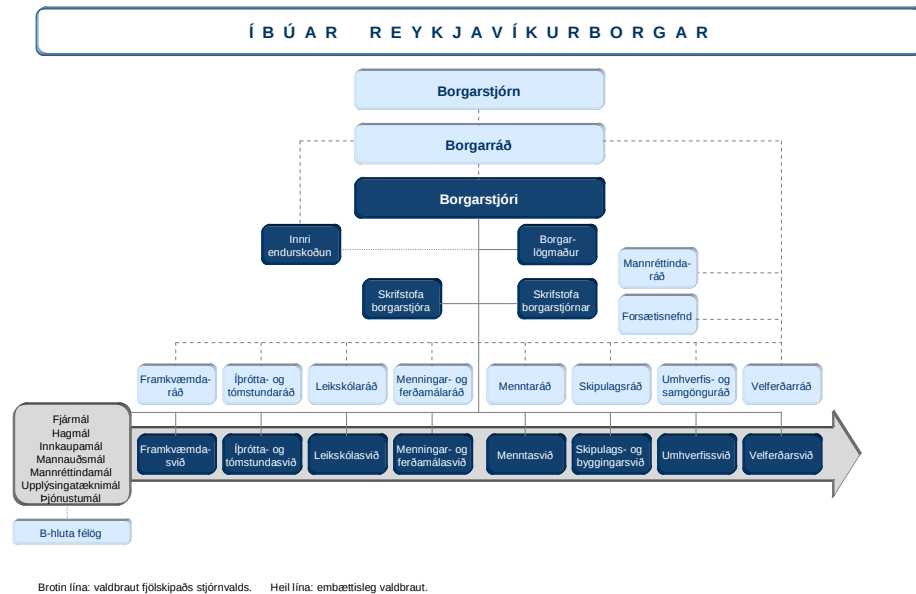


Gildandi skipurit Reykjavíkurborgar er frá 1. janúar 2008, en þarfnast uppfærslu vegna breytinga sem gerðar hafa verið frá gildistöku þess. Sem dæmi er Framkvæmdasvið nú Framkvæmda- og eignasvið með breyttu hlutverki.



Reykjavíkurborg – skipurit 01.01.2008

UPPFÆRA SKIPURIT VEGNA BREYTINGA FRÁ GILDISTÖKU ÞESS OG STÖÐU HVERFISRÁÐA



Uppbygging A-hluta Reykjavíkurborgar byggir á fjölskipuðu valdi, þar sem borgarstjórn framselur m.a. völd til borgarráðs og fagráða.

A-hluti samanstendur af Aðalsjóði og Eignasjóði. Í Aðalsjóði birtist rekstur málaflokka og þjónusta við íbúa borgarinnar sem fjármögnuð eru með skatttekjum og þjónustutekjum. Í Eignasjóði er haldið utan um rekstur, viðhald og stofnframkvæmdir fasteigna og gatna, auk sérstakra skipulagsverkefna.

Til B-hluta teljast fjárhagslega sjálfstæð fyrirtæki og rekstrareiningar sem borgin á að helmingi eða meirihluta. Staða B-hluta félaga í skipuriti er ekki nógu skýr að því leyti að óljóst er hver innan A-hlutans beri ábyrgð á samskiptum við félögin.

Borgarstjórn hefur sett fram skiptingu borgarinnar í tíu þjónustuhverfi og eins og segir í samþykkt borgarstjórnar frá 3. nóvember 2009 skulu starfa hverfisráð í hverju þeirra. Hverfisráðin eiga m.a. að stuðla að samstarfi innan hverfis, vera ráðgefandi fyrir starfsemi þjónustumiðstöðva í hverfum og veita styrk til verkefna er snúa að hverfunum. Staða hverfisráða kemur ekki fram í skipuriti, þ.e. með hvaða hætti þau tengjast stjórnsýslunni. Í viðtölum kom fram að staða þeirra sé að mörgu leyti óljós og yfirfara þyrfti þeirra hlutverk. Mikilvægt er að fara yfir stjórnsýslulega stöðu hverfisráða, þ.e. tryggja að umboð þeirra sé skýrt.

Markviss og formföst uppbygging á stjórnskipulagi styður við uppbyggingu á innra eftirliti.

- ☐ Útdeiling valds og umboðs þarf að vera vel skilgreind.
- ☐ Hlutverk kjörinna fulltrúa og embættismanna þurfa að vera skýr.
- ☐ Skipurit á að endurspegla völd og ábyrgð og sýna boðleiðir.
- ☐ Stjórnunarstill og fordæmi, sem stuðla að góðri hegðun.

YFIRFARA STJÓRNSÝSLULEGA STÖÐU HVERFISRÁÐA

Stjórnkerfisbreytingar

Ekki urðu miklar breytingar á stjórnkerfi borgarinnar á síðasta ári en á undanförunum árum hafa átt sér stað tvær viðamiklar stjórnkerfisbreytingar, annars vegar 2004 og hins vegar 2007. Þær voru í eðli sínu ólíkar; breytingarnar 2004 voru umfangsmeiri og tóku til nær allra þátta stjórnkerfisins en breytingarnar 2007 miðuðu meira að skipulagi miðlægrar starfsemi borgarinnar.

14. október 2004 var samþykkt nýtt skipurit fyrir Reykjavíkurborg. Fram kemur í greinargerð stjórnkerfisnefndar sem lögð var fyrir borgarráð að meginmarkmið væru:⁸

- ☐ Einföldun stjórnkerfis, fækkun nefnda, sameining málaflokka og samsvörun nefndakerfis- og stjórnsýslu.
- ☐ Skýrari ábyrgðarsvið; efling pólitískar stefnumörkunar og eftirlits fagnefnda.
- ☐ Hraðari málsmeðferð og aukin skilvirkni.
- ☐ Skýrari staða borgarstjórnar og markvissari og áheyrilegri borgarstjórnarfundir.
- ☐ Lýðræðisleg vinnubrögð og samráð til að stuðla að jafnræði og gagnsæi.

Nýtt skipurit 2004 fól í sér skipun sjö fagsviða, þriggja stoðsviða ásamt Skrifstofum borgarstjóra og borgarstjórnar. Þá voru flestallar samþykktir ráða yfirfarnar og uppfærðar í samræmi við áherslur stjórnkerfisbreytinga.

Í greinargerð borgarstjóra með stjórnkerfisbreytingunum segir; „borgarstjóri er framkvæmdastjóri sveitarfélagsins og æðsti yfirmaður annarra starfsmanna þess [...] Hann á starfsmannasamtöl við [...] beina undirmenn sína og ber ábyrgð á fundum til að tryggja nauðsynleg samráð og samvinnu þeirra á milli“⁹.

Árið 2007 var lögð fram tillaga um breytingar á stjórnkerfi og skipuriti Reykjavíkurborgar sem samþykkt var í borgarráði þann 6. júní. Tilgangurinn var að „auka skilvirkni og efla þjónustu Ráðhúss og [...] samnýta betur starfskrafta innan stjórnsýslu borgarinnar einkum á sviði fjármála, mannauðsmála og upplýsingatæknimála“¹⁰. Styrkja átti miðlæga stjórnsýslu, efla samhæfingu og koma á nýrri yfirstjórn í sameiginlegum stjórnunarverkefnum¹¹. Embætti borgarlögmanns var sett aftur á laggirnar sem sérstök skrifstofa. Einnig átti að taka upp embætti borgarritara sem skyldi vera yfirmaður sex miðlægra stoðeininga. Ekki var ráðið í það embætti og heyra skrifstofustjórar miðlægra skrifstofa því beint undir borgarstjóra. Breyting hjá málaflokkum fólst í að þjónustumiðstöðvar voru færðar yfir til Velferðarsviðs og þjónustu- og rekstrarsvið lagt niður. 29. ágúst 2007 var lagt til að stofnaður yrði Eignasjóður og Umhverfis- og samgöngusvið og tóku þær breytingar gildi í upphafi árs 2008. Skömmu síðar var samþykkt nafnabreyting á Eignasjóði í Framkvæmda- og eignasvið. Að sama skapi var stjórn Eignasjóðs þá kölluð framkvæmda- og eignaráð.

Meðal viðmælenda var samhljómur um að of margir stjórnendur heyrðu beint undir borgarstjóra, en í dag heyra 18 starfseiningar, þ.e. tíu skrifstofur og átta svið, beint undir borgarstjóra¹². Sérstaklega var í þessu sambandi horft til yfirmanna stoðeininga í Ráðhúsi. Þá kom fram að mikilvægt væri að hafa embætti borgarritara, eða ígildi þess, eins og áformað var með stjórnkerfisbreytingum 2007. Í viðtölum kom fram að næstu undirmenn borgarstjóra hafa ekki farið í starfsmannasamtöl á þessu kjörtímabili og að ekki eru til starfslýsingar fyrir þá.

STARFSLÝSINGAR FYRIR
NÆSTU UNDIRMENN
BORGARSTJÓRA

⁸ Greinargerð stjórnkerfisnefndar um breytingar á stjórnkerfi Reykjavíkurborgar, dags. 14. október 2004.

⁹ Greinargerð borgarstjóra með tillögu að nýju skipuriti og verkaskiptingu stjórnsýslunnar, dags. 14. október 2004.

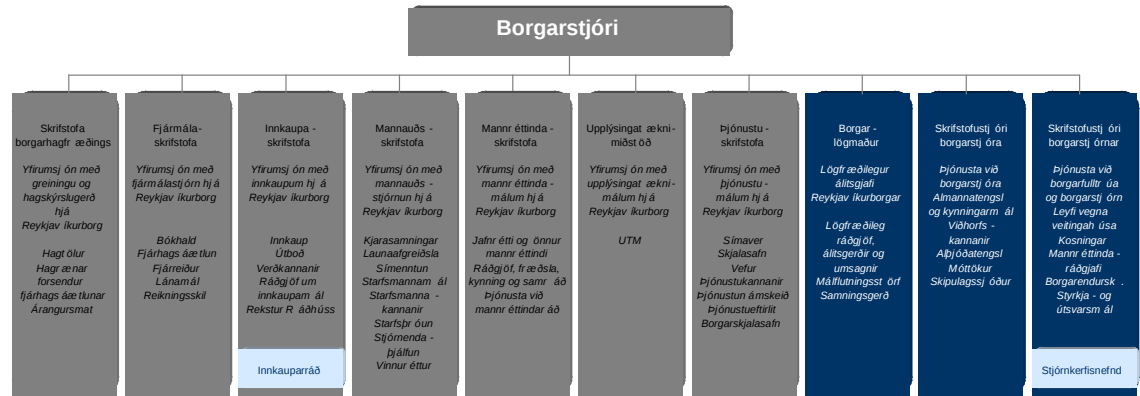
¹⁰ Tillaga borgarstjóra að breytingum á stjórnkerfi og skipuriti Reykjavíkurborgar, dags. 6. júní 2007.

¹¹ Umsögn stjórnkerfisnefndar um tillögur borgarstjóra að breytingum á stjórnkerfi og skipuriti Reykjavíkurborgar frá 12. júní 2007.

¹² Mat á eftirlitsumhverfi. 2008.

Starfi borgarstjóra fylgja margar skyldur og fjölbætt verkefni. Í greinargerð í tengslum við vinnu við gerð áhættumats hjá Skrifstofu borgarstjóra kom m.a. fram að vinna þyrfti að gerð sérstakrar starfs- og gæðahandbókar fyrir embætti borgarstjóra um umfang og umboð og helstu verkefni embættisins¹³.

Hjá viðmælendum kom fram ólíkur skilningur á boðvaldi og umboði stöðeininga. Í einstaka úttektum Innri endurskoðunar hefur komið fram að erfitt hefur reynst að fylgja eftir áherslum og verklagi sem miðlægar skrifstofur bera ábyrgð á. Þörf er á skýrari skilgreiningu á umboði og valdi stöðeininga gagnvart sviðum. Stöðeiningar bera ábyrgð á ferlum sem falla undir þeirra verkswið og þurfa þar af leiðandi skýrt umboð til að uppfylla þá ábyrgð.



Í greinargerð frá árinu 2006 sem rituð var af sviðsstjóra Stjórnsýslu- og starfsmannasviðs til að skýra ábyrgð og verkaskiptingu stjórnsýslu Reykjavíkurborgar er m.a. fjallað um hlutverk miðlægra stöðeininga: „Miðlægu sviðunum ber hins vegar að hafa frumkvæði að því að skýra verklag sem gilda á fyrir borgarkerfið í heild og hafa eftirlit með að reglum sé fylgt og að góðrar stjórnsýslu gætt. Miðlægu skrifstofurnar bera ábyrgð á ráðgjöf, þjónustu og eftirliti gagnvart öllum þáttum borgarkerfisins varðandi þau viðfangsefni sem þeim eru falin“¹⁴. Þessi skilgreining styður það sem kemur fram í ársskýrslu Innri endurskoðunar frá 2008 þar sem fjallað er um mikilvægi þess að skilgreina eftirlitshlutverk stöðeininga gagnvart þeim ferlum eða verkefni sem þær bera ábyrgð á þvert á svið borgarinnar. Þar segir:

- „Stöðeiningar/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 eða viðkomandi starfseining ber ábyrgð á“¹⁵.

Aðgerðahópur

Þann 28. ágúst 2008 var settur á fót starfshópur til að móta aðgerðaáætlun Reykjavíkurborgar vegna breytinga í fjármála- og atvinnuumhverfi. Þessi hópur starfar samkvæmt erindisbréfi og var markmiðið með áætluninni að „móta pólitískar megináherslur í fjárhagsáætlunargerð borgarinnar fyrir næstu tvö ár, þar sem staðinn er vörður um ábyrgð fjármálaþingun samhlíða traustri grunnþjónustu. Aðgerðaáætlun miðar að því að Reykjavíkurborg sýni samfélagslega ábyrgð við þær aðstæður sem upp eru komnar“. Helstu verkefni áætlunarinnar eru að „yfifara stöðu og horfur í efnahagsmálum og fjármálum Reykjavíkurborgar“ og að „greina

¹³ Áhættumat á Skrifstofu borgarstjóra, greinargerð Innri endurskoðunar dags. 8. júní 2009.

¹⁴ Ábyrgð og verkaskipting í stjórnsýslu og rekstri Reykjavíkurborgar, greinargerð dags. 13. júní 2006.

¹⁵ Mat á eftirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar 2008, bls. 30. Jafnframt er vísað til þess í viðauka á bls. 32.

tækifæri til sparnaðar, aukinnar skilvirkni, hagræðingar og aukningar tekna í rekstri borgarinnar og í fjárfestingaráætlunum hennar¹⁶. Með hópnum hafa borgarhagfræðingur og fjármálastjóri starfað og til ráðgjafar hafa verið sviðsstjórar og formenn ráða. Stefnumótunarvinna borgarstjórnar hefur að töluverðu leyti farið fram innan hópsins og margar af stefnumarkandi tillögum og samþykktum borgarráðs hafa byggt á vinnu hópsins. Á fundi borgarstjórnar 7. október 2008 var lögð fram tillaga að aðgerðaráætlun í fjármálum Reykjavíkurborgar og jafnframt að starfshópurinn skyldi starfa út þetta kjörtímabil.

Umræða hefur átt sér stað um stjórnsýslulega stöðu þessa hóps og segir í svari borgarstjóra við fyrirspurn þess efnis, dags. 11. maí 2009: „Hópurinn hefur hins vegar ekki formlega stöðu í stjórnkerfi Reykjavíkurborgar né í reglum um gerð fjárhagsáætlunar hjá Reykjavíkurborg heldur er nokkurskonar pólitískur samráðsvettvangur. Hann er vinnuhópur og samráðsvettvangur borgarráðs og borgarstjórnar, sem fara saman með framkvæmdastjórn borgarinnar. Hópurinn tekur á þeim verkefnum, sem honum eru falin og til hans er vísað, hann tekur ekki formlegar ákvarðanir f.h. Reykjavíkurborgar, heldur undirbýr mál fyrir formlega afgreiðslu í borgarráði. Má líkja stöðu hans að þessu leyti við stöðu stjórnkerfisnefndar, sem fjallar um og undirbýr fyrir borgarráð tillögur að breytingum á stjórnkerfi borgarinnar, sem til hennar er vísað¹⁷.

Í viðtölum kom glögglega fram að aðilar upplifa aðgerðahópinn sem sterka einingu innan stjórnkerfisins og sem einhverskonar framlengingu á valdi borgarráðs. Viðmælendur töldu að tilkoma aðgerðahóps hefði haft áhrif á virkni borgarráðs á þann hátt að mikilvæg umræða hefði farið þar fram. Sumir sögðu að æskilegt væri að nýta borgarráð enn betur sem vettvang til umræðna og undirbúnings ákvarðanatöku.

Sviðsstjórar telja sig hafa fengið fyrirmæli beint frá aðgerðahópi. Málsmeðferð niðurstaðna hópsins er óljós, þ.e. hvað og hvort viðfangsefnið fer fyrir borgarráð og þaðan til viðkomandi fagráðs eða um væri að ræða bein fyrirmæli frá borgarstjóra sem í flestum tilfellum kæmu síðan frá fjármálastjóra til sviðsstjóra. Þátttaka aðgerðahóps í fjárhagsáætlunargerð fyrir 2009 var mikil en heldur minni 2010, þó að aðkoman hafi farið eftir sviðum. Í viðtölum kom fram að tilkoma aðgerðahóps hefði að einhverju leyti dregið úr vægi ráða, þ.e. að mörg mál sem ágreiningur var um innan ráða hafi farið til umfjöllunar innan aðgerðahópsins og sameiginleg niðurstaða hópsins síðan farið beint til fagráðs.

Einnig kom fram að aðgerðahópurinn hafi reynst mikilvægur samráðsvettvangur minni- og meirihluta á tímum efnahagslegrar óvissu sem hefur skapað tækifæri til hraðari málsmeðferðar og aukins sveigjanleika.

Eins og áður segir var aðgerðahópur skipaður út þetta kjörtímabil. Verði tekin ákvörðun um að hópurinn starfi áfram er mikilvægt að formfesta umgjörð hans, skýra betur stjórnsýslulega stöðu og yfirfara málsmeðferð varðandi mögulegar niðurstöður sem hópurinn kann að setja fram.

Ábyrgð og verkaskipting

Verkstjórn og verkaskiptingu fagráða og fagsviða er lýst þannig í samþykktum að formaður ráðs sé „í forsvari fyrir það um stefnumótun og ákvarðanir þess, eftir því sem við á, og hefur ásamt öðrum fulltrúum í ráðinu eftirlit með framkvæmd mótaðrar stefnu í málaflokknum“. Sviðsstjóri „ber ábyrgð á framkvæmd ákvarðana ráðsins og

STJÓRNSÝSLULEG
STAÐA AÐGERÐAHÓPS
ÓLJÓS

AÐGERÐAHÓPUR HEFUR
REYNST MIKILVÆGUR
SAMRÁÐSVETTANGUR

FORMFESTA UMGJÖRÐ
OG STJÓRNSÝSLULEGA
STÖÐU AÐGERÐAHÓPS

¹⁶ Erindisbréf starfshóps til að móta aðgerðaráætlun Reykjavíkurborgar vegna breytinga í fjármála- og atvinnuumhverfi, ódagsett; málsnr. R08080073.

¹⁷ Svar við fyrirspurn borgarráðsfulltrúa Vinstri grænna um stjórnsýslulega stöðu aðgerðarhóps, dags. 11. maí 2009.



TRYGGJA SAMRÆMI MILLI SKILGREINDRAR ÁBYRGÐAR OG GILDANDI REGLNA

STEFNUMÓTUN OG FORGANGSRÖÐUN VERKEFNA

TRYGGJA VERÐUR FULLNÆGJANDI AÐGREININGU STARFA EIGENDA, STJÓRNA OG FRAMKVÆMDASTJÓRA

EIGENDASTEFNA TRYGGIR GAGNSÆJA OG SKILVIRKA STJÓRNUN FYRIRTÆKJA

rekstri og stjórnsýslu sviðsins, þ.m.t. að fjármál og starfsmannamál séu innan heimilda¹⁸.

Vegna breytinga á stjórnkerfi Reykjavíkurborgar á þessu kjörtímabili er mikilvægt að vinna greinargerð sambærilega fyrrnefndri greinargerð, *Ábyrgð og verkaskipting í stjórnsýslu og rekstri Reykjavíkurborgar*, þar sem áherslur hafa breyst. Í því sambandi er mikilvægt að tryggja samræmi milli skilgreindrar ábyrgðar og verkaskiptingar í stjórnsýslu borgarinnar á grundvelli samþykktar og annarra meginreglna s.s. *Reglna um gerð fjárhagsáætlunar*.

Flestir viðmælendur töldu verkaskiptingu milli kjörinna fulltrúa og embættismanna skýra, þó að skerpa þyrfti línur varðandi aðkomu 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.

Í viðtölum kom fram að mikilvægt væri að tryggja gott flæði á milli fagráða annars vegar og borgarráðs og borgarstjórnar hins vegar til að tryggja samfellu í stefnumótun. Við skoðun kom í ljós í sex fagráðum situr aðeins einn borgarráðsfulltrúi og í tveimur ráðum enginn. Að jafnaði sitja tveir til þrír kjörnir fulltrúar í ráðum en í einu fagráði situr enginn kjörinn fulltrúi. Töluverð hefð er fyrir mikilli stefnumótunavinnu hjá fagráðum en virðist minna formföst gagnvart miðlægri yfirstjórn, borgarstjórn og borgarráði¹⁹.

Í ljósi óvissu í efnahagsmálum og aukinna verkefna Reykjavíkurborgar reynir enn meira á pólitíska stefnumörkun, forgangsröðun verkefna og eftirlitshlutverk borgarstjórnar, borgarráðs og fagráða.

Eigendahlutverk Reykjavíkurborgar

B-hluti borgarsjóðs samanstendur af rekstrareiningum með ólík félagsform. Eins og áður sagði er ekki skýrt hvar í stjórnkerfi borgarinnar umsýsla vegna B-hluta félaga er vistuð. Á þeim tíma þegar embætti borgarritara var hluti af skipuriti borgarinnar var umsjón með samskiptum við félögin á hans verksviði auk þess að sinna eigenda- og eftirlitshlutverki fyrir hönd borgarinnar.

Innri endurskoðun hefur bent á að þörf er á skýrari stefnu borgaryfirvalda gagnvart B-hluta fyrirtækjum borgarinnar. Óæskileg skörun á hlutverki og skortur á skýrum skilum á milli starfa getur valdið hagsmunaárekstrum og komið í veg fyrir að aðilar sinni aðhalds- og eftirlitshlutverki sínu. Tryggja verður fullnægjandi aðgreiningu starfa eigenda, stjórna og framkvæmdastjóra. Hvert verksvið hefur ákveðnu hlutverki og eftirlitsskyldu að gegna:

- ☐ Eigendur leggja meginlínur (eigendastefnu) um grundvöll starfseminnar sem á m.a. að endurspeglast í samþykktum félagsins.
- ☐ Stjórn markar stefnu á grundvelli samþykktar og hefur eftirlit með starfseminni.
- ☐ Framkvæmdastjóri framfylgir stefnu stjórnar.

Tilgangur eigendastefnu er að tryggja gagnsæja, faglega og skilvirka stjórnun fyrirtækja sem opinber aðili á að helmingi eða meirihluta²⁰. Eigendastefna þarf m.a. að taka mið af tilgangi eignarhalds hvers fyrirtækis og félagsformi. Hjá Reykjavíkurborg er unnið að gerð eigendastefnu gagnvart Orkuveitu Reykjavíkur. Jafnframt þarf að skilgreina með hvaða hætti borgaryfirvöld hyggjast sinna eigendahlutverki sínu og þar með talið eftirliti gagnvart öðrum B-hluta fyrirtækjum.

¹⁸ Tekið úr samþykkt fyrir skipulagsráð dags. 5. apríl 2005 og menningar- og ferðamálaráð frá 2005 og með síðari breytingum 2008.

¹⁹ Hér er m.a. átt við framsetningu stefnu, gerð lykilmarkmiða og árangursmælikvarða.

²⁰ *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, 2005. Sambærilega umfjöllun er að finna á bls. 13 í leiðbeiningum SA, VÍ og Nasdaq OMX Ísland, 2008.

2. ÁHÆTTUSTJÓRNUN

Áhættustjórnun er kerfisbundin aðferð sem borgin beitir þvert á starfsemi sína til að greina, upplýsa og ákvarða hvernig skuli bregðast við tækifærum og ógnunum sem koma í veg fyrir að markmið náist²¹. Forsenda áhættustjórnunar er m.a. markmiðssetning og skilgreining árangursmælinga. Hlutverk borgarstjórnar er að skilgreina meginmarkmið og viðeigandi innra eftirlit stuðlar að því að þau nái fram að ganga.

Áhættustjórnun er á ábyrgð stjórnenda á hverju sviði fyrir sig og ábyrgð á heildaráhættustjórnun Reykjavíkurborgar liggur hjá borgarstjóra og borgarráði. Brýnt er að Reykjavíkurborg yfirfari vinnu við áhættustjórnun og móti um hana stefnu því að án hennar verður áhættustýring ómarkviss. Mikilvægt er að stefna borgarinnar um áhættutöku styðji við meginmarkmið og stefnumið borgarinnar í heild. Áhættumat og árangursstjórnun eru óaðskiljanlegur hluti af áhættustjórnun og verður nánar fjallað um það hér á eftir.

FORMLEG STEFNA UM
ÁHÆTTUSTJÓRNUN
REYKJAVÍKURBORGAR

Áhættumat

Á árinu 2009 voru unnin leiðbeinandi verkefni við þekkingaruppbyggingu og gerð áhættumats hjá miðlægum skrifstofum. Vinna við áhættumat var í formi sjálfsmats, þar sem lykilstarfsmenn viðkomandi skrifstofa báru ábyrgð á verkefninu. Þannig byggðist upp mikilvæg þekking á verklagi áhættustjórnunar sem m.a. var beitt við umfangsmikið áhættumat á Orkuveitu Reykjavíkur. En með því var stigið mikilvægt skref þar sem horft er til áhættuþátta sem tengjast ábyrgð og stöðu A-hluta Reykjavíkurborgar gagnvart B-hluta. Hjá Upplýsingatæknimiðstöð er unnið að innleiðingu á gæðakerfi á grundvelli ISO 27001 þar sem gerðar eru kröfur um uppbyggingu þekkingar á áhættustjórnun.

Fagsvið borgarinnar hafa gert áhættumat í tengslum við afmörkuð verkefni s.s. á grundvelli reglugerðar um vinnuvernd nr. 920/2006. Þá er á Menntasviði unnið sjálfsmat á rekstri og gæðum grunnskóla sem borgin rekur. Einnig fer fram ákveðin greining við gerð starfs- og fjárhagsáætlunar þar sem skoðaðir eru lykilþættir sem geta haft áhrif á árangur.

Innri endurskoðun mun áfram vinna að þekkingaruppbyggingu á sviði áhættustjórnunar og stuðla þannig að því að formlegt áhættumat verði til hjá sem flestum starfseiningum innan borgarinnar.

Árangursstjórnun

Markviss árangursstjórnun byggir á því að framtíðarsýn og markmið borgarstjórnar séu sýnileg. Meðal mikilvægustu verkefna borgarfulltrúa er að skilgreina ávinning starfseminnar fyrir borgarana og vinna stefnumótun út frá því. Málefнасamningur getur falið í sér grunnstefnumótun sem langtímastefnumótun ætti að endurspeglast í. Hjá Reykjavíkurborg hefur langtímaáætlun birst í þriggja ára áætlun sem samþykkt er í borgarstjórn.

Stefnu borgarstjórnar á hverjum tíma þarf að innleiða á öllum stigum stjórnkerfisins. Raunhæf stefnumótun byggir á samspili kjörinna fulltrúa og embættismanna. Það er kjörinna fulltrúa að tryggja pólitískt bakland stefnunnar og hafa eftirlit með

EMBÆTTISMENN
EIGA AÐ FRAMFYLGJA
MARKAÐRI STEFNU

²¹ OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2005.



STAÐA ÁRANGURS- STJÓRNUNAR INNAN BORGARINNAR ER ÓLJÓS

TAKA ÞARF ÁKVÖRÐUN UM NÆSTU SKREF

VELJA ÞARF HEPPILEGA LYKILMÆLIKVARÐA FYRIR BORGINA

framkvæmd hennar. Verkefni embættismanna er að framfylgja markaðri stefnu hverju sinni.

Árlegar starfs- og fjárhagsáætlanir fela í sér útfærslu á langtímastefnumótun og eru unnar á grundvelli stefnu borgarstjórnar af viðkomandi sviðsstjórum í umboði fagráða. Á þessum vettvangi á sér stað aðgerðabinding meginstefnu og meginmarkmiða. Skýr meginmarkmið auðvelda forgangs röðun undirmarkmiða.

Hjá Reykjavíkurborg eru meginmarkmið sett í efsta lagi stjórnsýslunnar og hríslast niður á sviðin og undirstofnanir þeirra. Skýr markmið og aðgerðaáætlun að þeim endurspeglar viðfangsefni fagsviða. Hjá Reykjavíkurborg hefur *Stefnumiðuðu árangursmati* (BSC) verið beitt við framkvæmd stefnu og mælingar árangurs. Aðferðafræði Stefnumiðaads árangursmats byggir á að stefna borgarstjórnar sé leiðarljósið í daglegum rekstri. Stefnumiðað árangursmat hefur þann tilgang að greina úr meginstefnunni lykilmælikvarða sem miðla sýn stjórnenda um framkvæmd stefnunnar með skýrum hætti. Notkun stefnumiðaads árangursmats hefur leitt til samhæfðra aðgerða innan ólíkra starfseininga þar sem vel hefur tekist til.

Markmiðssetning sviða og stofnana er unnin á grundvelli aðferðafræði stefnumiðaads árangursmats. Við gerð starfsáætlana er haft virkt samráð við stjórnendur, lykilstarfsmenn og sérfræðinga. Stefnu- og/eða skorkort birtast m.a. í starfsáætlunum.

Hjá miðlægum skrifstofnum virðist hins vegar hafa dregið úr notkun aðferða stefnumiðaads árangursmats í seinni tíð við framsetningu markmiða í starfsemi sinni sem sést m.a. á breytingu á framsetningu í starfsáætlunum skrifstofanna. Í sumum miðlægum skrifstofum eru stefnu- og skorkort notuð en birtast ekki í starfsáætlun. Stjórnendur virðast almennt meðvitaðir um mikilvægi árangursmælinga og lykiltalnagreiningar.

Miðlæg umsýsla á stefnumiðuðu árangursmati er á skrifstofu borgarhagfræðings sem hefur metið stöðu og umfang notkunar á stefnumiðuðu árangursmati. Reykjavíkurborg hefur fest kaup á hugbúnaði (QPR) sem ætlaður var við notkun og útfærslu stefnumiðaads árangursmats. Að sögn borgarhagfræðings nýtir einungis Framkvæmda- og eignasvið hugbúnaðinn. Næstu skref í innleiðingu árangursstjórnunarkerfis krefjast pólitískrar ákvarðanatöku. Afstaða núverandi meirihluta gagnvart aðferðafræði árangursstjórnunar liggur ekki fyrir.

Árangursstjórnun og fjárhagsáætlun

Árangursstjórnun felur í grundvallaratriðum í sér að markmið eru skilgreind og árangur metinn. Finna þarf heppilega lykilmælikvarða sem upplýsa raunverulega um starfsemi borgarinnar og sýna hvernig hlutverkinu er sinnt. Mælikvarðarnir geta verið hefðbundnir s.s. kostnaður og tími en einnig „mýkri“ s.s. viðhorfsmælingar.

Lykiltölur eru venjulega upplýsingar um fjölda og magn. Ólíkir mælikvarðar og lykiltölur kunna að henta ólíkum hópum. Stjórnendur þurfa t.d. staðlaða mælikvarða sem varpa heildarsýn á starfsemi án þess að fara í smáatriði. Á hinn bóginn þurfa sérfræðingar mælikvarða sem snúa að þeirra verkefni. Mikilvægt er að velja heppilega mælikvarða þvert á starfsemi borgarinnar sem geta nýst til samanburðar. Þetta á sérstaklega við þar sem margar stofnanir sinna sama verkefni s.s.; frístundaheimili, leikskólar, mótuneyti og félagsmiðstöðvar.

Aðgerðabinding meginstefnu og meginmarkmiða á sér stað við vinnslu starfsáætlunar. Starfs- og fjárhagsáætlun eru venjulega unnar saman af ráðum og viðkomandi sviðsstjórum á grundvelli stefnu borgarstjórnar. Hér verða árangursmarkmið borgarinnar skilgreind nánar. Sviðsstjóri kynnir undirmarkmið fyrir sviðið í heild sinni og brýtur þau upp eftir skrifstofum og deildum. Skýr markmiðssetningu auðveldar forgangs röðun verkefna í takt við áherslur hverju sinni.



Árangursmiðuð fjárhagsáætlun felst í því að skipta fjárhagsramma milli fagsviða með hliðsjón af árangri og stefnu. Úthlutun fjármagns til sviða þarf því í ríkari mæli að byggja á því hvaða þjónustu kjörnir fulltrúar vilja leggja áherslu á að veita og hvaða þjónustu má hugsanlega draga úr eða hætta að veita. Pólitísk forgangsöröðun er þannig sérstaklega mikilvæg á samdráttartímum.



3. FRAMKVÆMD FJÁRHAGSÁÆTLUNAR

Fjárhagsáætlun felur í sér stefnumótun varðandi þjónustu og þjónustustig. Þannig gegnir fjárhagsáætlun Reykjavíkurborgar mikilvægu hlutverki við framkvæmd lýðræðislegrar stjórnskipunar og á að tryggja að fjármunum sé ráðstafað til samræmis við ákvarðanir borgarstjórnar. Reykjavíkurborg hefur frá árinu 1997 skipt áætlunum tekjustofni borgarsjóðs fyrir fram milli rekstrar og fjárfestinga og rekstrarfé á milli málaflokka áður en hafist er handa við gerð fjárhagsáætlunar hvers málaflokks²². Ferlið hefur verið í stöðugri þróun.

Aðferðafræði við gerð fjárhagsáætlunar hefur mikil áhrif á fjármálastjórnun borgarinnar. Á síðustu misserum hafa í grunninn verið tvær útfærslur á fjárhagsáætlun Reykjavíkurborgar; annars vegar rammafjárhagsáætlun og hins vegar núllgrunnsáætlun.

Rammafjárhagsáætlun er algeng aðferð við útdeilingu fjármuna til einstakra málaflokka og byggir á þeirri hugmyndafræði að stjórnandi sviðs í samvinnu við starfsmenn og notendur hafi bestu forsendur til þess að ákvarða um ráðstöfun fjármuna í starfseminni. Þessari aðferð hefur verið beitt hjá borginni frá árinu 1997.

Við rammafjárhagsáætlunargerð eru fagrð virkir þátttakendur í gerð fjárhagsáætlunar í samstarfi við sviðsstjóra. Í þessu samhengi er mikilvægt að hlutverkaskipting sé skýr, svo að fagrð sinni fyrst og fremst stefnumarkandi málum fyrir sinn málaflokk og hafi eftirlit með framkvæmd þess sem ákveðið er, en láti daglegan rekstur og fjármálaumsýslu afskiptalaus²³.

Núllgrunnsfjárhagsáætlun byggir á því að fjárförf sé rökstudd frá grunni. Öll starfsemi er tekin til skoðunar, sérhverju verkefni lýst, markmiðum þess, kostnaði sem því fylgir og væntum árangri. Rökstyðja þarf heildarfjárförf en ekki einungis breytingar frá gildandi fjárhagsramma. Mikil vinna er samfara þessari áætlanagerð og þarfnast vandlegs undirbúnings. Slík aðferð er góð viðbót við rammafjárhagsáætlun gagnvart einstökum verkefnum og/eða verksviðum þar sem við á.

Reynt var að beita núllgrunnsáætlun við vinnslu fjárhagsáætlunar hjá borginni árið 2008 en gekk ekki sem skyldi, m.a. vegna þess að aðferðin byggir á umfangsmikilli greiningar- og skráningarvinnu sem var misvel á veg komin hjá sviðunum og nálgun þeirra ekki samræmd.

Þátttaka starfsmanna og íbúa

Í aðdraganda fjárhagsáætlunar 2009 var unnin víðtæk hugmyndavinna um hagræðingu hjá Reykjavíkurborg. Þessa vinnu má rekja til aðgerðaáætlunar sem samþykkt var í borgarstjórn í ágúst 2008, en þar er kveðið á um þau meginmarkmið borgarstjórnar að standa vörð um grunnþjónustuna, að hækka ekki verðskrár og vernda störfín. Leitað var til starfsfólks með nýjar lausnir vegna hagræðingar, en það telst nýmæli í íslenski stjórnsýslu að leitað sé svo víðtæks liðsinnis starfsfólks við gerð fjárhagsáætlunar. Skipulagðar voru vinnustofur með þátttöku 3000 starfsmanna sem komu fram með um 1500 hagræðingartillögur. Á sameiginlegum fundi stjórnenda borgarinnar var farið yfir verkefnin og þeim komið í farveg. Þessi nýju vinnubrögð við fjárhagsáætlunavinnu Reykjavíkurborgar árið 2009 voru síðan tilnefnd til nýsköpunarverðlauna Eurocities.

²² Borgarendurskoðun, endurskoðunarskýrsla með ársreikningi Reykjavíkurborgar 1997.

²³ Samband íslenskra sveitarfélaga 2003, bls. 23.

FAGRÐ VIRKIR
ÞÁTTTAKENDUR Í GERÐ
FJÁRHAGSÁÆTLUNAR

NÝ VINNUBRÖGÐ VIÐ
FJÁRHAGSÁÆTLANAGERÐ

Á árinu 2009 fengu íbúar Reykjavíkurborgar í fyrsta sinn tækifæri til að forgangsraða ákveðnum fjármunum til nýframkvæmda og smærri viðhaldsverkefna innan einstakra hverfa og hafa þannig með beinum hætti áhrif á ráðstöfun fjármuna í fjárhagsáætlun borgarinnar. Það var sameiginleg ákvörðun borgarstjórnar að efna til þessa tilraunaverkefnis, en á undanförunum árum hefur Reykjavíkurborg stigið ýmis skref til að fjölga tækifærum íbúa til þátttöku í ákvörðunum borgaryfirvalda. Segja má að þetta verkefni sé áfangi á þeirri leið að fjölga tækifærum íbúa til þátttöku í ákvörðunum borgaryfirvalda.

AUKIÐ ÍBÚALÝÐRÆÐI

Reglur um gerð fjárhagsáætlunar

Leikreglur kveða á um ákveðið verklag við gerð fjárhagsáætlunar svo og ábyrgð og verkaskiptingu þeirra sem koma að vinnunni. Leikreglur hafa þróast á undanförunum árum og breyst.

Árið 2002 kom í fyrsta sinn ákvæði inn í leikreglur með fjárhagsáætlun um færslu fjárveitinga á milli ára. Í leikreglum var kveðið á um þá grundvallarhugsun rammafjárhagsáætlunar að ónýttar fjárheimildir og halli færðust á milli ára. Sviðin höfðu samkvæmt vinnureglu þrjú ár til að ráðstafa afgangi eða greiða niður halla. Hins vegar voru ekki skýr ákvæði um útfærslu þessa í leikreglum.

FÆRSLA
FJÁRHEIMILDA
MILLI ÁRA

29. nóvember 2007 voru samþykktar breytingar á leikreglum vegna fjárhagsáætlunar 2008 þar sem felld voru út ákvæði um yfirfærslu rekstrarafgangs / halla á milli ára.

Reglurnar voru afturvirkar til ársins 2006 hvað varðar meðferð afgangs / halla þess árs, þ.e.a.s að hvorki halli né afgangur rekstrarársins 2006 yfirfærðust. Var gerð eftirfarandi athugasemd í skýrslu Innri endurskoðunar frá maí 2008 að „*gagnrýnivert er að leggja af eldri reglur á yfirstandandi fjárhagsári og taka upp nýjar afturvirkar til ársins 2006 hvað varðar meðferð afgangs og halla þess árs enda skapaðist óvissa meðal stjórnenda um fjárheimildir*“²⁴.

Hefðbundin úthlutun ramma hefur gengið þannig fyrir sig að borgarstjóri leggur til við borgarráð skiptingu áætlaðs ráðstöfunarfjár næsta árs milli rekstrar og fjárfestinga og rekstrarfénu í fjárhagsramma til einstakra sviða, skrifstofa og ófyrirséðra útgjalda. Skiptingin hefur ráðist af þriggja ára áætlun²⁵, fjárhagsramma yfirstandandi árs og breytingum sem orðið hafa og fyrirsjáanlegar eru á rekstrarförsendum, stefnumótun borgarstjórnar og áherslum. Þá hefur tiltekin fjárhæð verið áætluð vegna ófyrirséðra útgjalda. Kostnaðarstaðir með útgjaldaþróun utan valds- eða áhrifasviðs sviðsstjóra voru bundnir²⁶ samkvæmt eldri leikreglum²⁷. Í nýjum reglum um gerð fjárhagsáætlunar sem samþykktar voru 7. ágúst 2008 og unnið var eftir í fyrsta sinn við vinnslu fjárhagsáætlunar 2009 eru ekki sérákvæði um bundin útgjöld²⁸. Hér eftir verður vísað til þessara reglna sem *nýju reglnanna*.

Undanfari nýju leikreglnanna eru áðurnefndar leikreglur sem giltu vegna fjárhagsáætlunar ársins 2008. Þær reglur voru látnar gilda fyrir árið 2008 og taka afturvirk til yfirfærslu afgangs / halla frá 2007. Líta má á núgildandi leikreglur frá 7. ágúst 2008 sem frekari þróun á þeirri hugsun sem fram kemur í leikreglunum frá 29. nóv. 2007. Sú meginbreyting hefur þó orðið á að aftur er opnað á möguleika á yfirfærslu á milli ára að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.

NÝJAR REGLUR UM
FJÁRHAGSÁÆTLUN
ÁRIÐ 2008

²⁴ Rýning rekstrar, áhættustýring og innra eftirlit maí 2008, bls. 10.

²⁵ Undanfarin tvö ár hefur vægi þriggja ára áætlunar minnkað vegna mikillar óvissu í efnahagsmálum

²⁶ Afgangur / halli færast ekki milli ára.

²⁷ Leikreglur sem voru í gildi fyrir fjárhagsáætlun 2007 og byggðust á því fyrirkomulagi sem hófst 1997 um rammafjárveitingar og yfirfærslu á milli ára.

²⁸ Í framkvæmd var meðhöndlun ákveðinna kostnaðarstaða s.s. framfærslustyrkur fjárhagsaðstoðar og húsaleigubætur eins og þeir væru bundnir.



Breytingar á reglum

Gömlu reglurnar. Í eldra fjárhagsáætlunarferli var ramma úthlutað til sviða á miðju ári með fyrirvara um breytingar. Endanlegum ramma var úthlutað í september að teknu tilliti til breytinga á fyrirliggjandi forsendum. Sviðsstjórar fengu á sama tíma forsendubréf og hófu áætlanagerðina af krafti. Áður hafði farið fram undirbúningur, m.a. unnin drög að launaáætlunum hjá sumum sviðum. Að jafnaði lauk áætlanagerð í lok nóvember eða byrjun desember með afgreiðslu borgarráðs og samþykki borgarstjórnar. Umfjöllun reglnanna sem voru í gildi við gerð fjárhagsáætlunar 2007 skiptist í tvo hluta, *fjárhagsáætlunarferlið* og *leikreglur* og voru þær ítarlegri en þær nýju.

Nýjar reglur gera ráð fyrir að þriggja ára áætlun og fjárhagsáætlun séu unnar samhliða og áhersla er á aukna rýningu á rekstri sviðanna í tengslum við úthlutun ramma. Samkvæmt ferlinu er upphaf vinnunnar fyrr á árinu og lýkur með umræðu í borgarstjórn mánuði fyrr en áður tíðkaðist. Þetta hefur ekki gengið eftir af ýmsum ástæðum, en ástand efnahagsmála er þó meginástæða. Flestir viðmælenda úr hópi embættismanna töluðu um að ferlið sé orðið langt og lýjandi og þar sem tímaáætlunir hafa farið úr skorðum virðist ferlið orðið samfellt allt árið²⁹. Í nýju reglunum um gerð fjárhagsáætlunar sem fyrst var byrjað að vinna eftir við gerð fjárhagsáætlunar 2009 er búið að sameina umfjöllun um leikreglur og fjárhagsáætlunarferlið í eitt regluset sem ber heitið *Reglur um gerð fjárhagsáætlunar hjá Reykjavíkurborg* sem inniheldur fimm kafla og þrjá viðauka.

Í nýju reglunum kveður við nýjan tón.

- ☐ Rekstrarafgangur eða rekstrarhalli færast aðeins á milli ára samkvæmt sérstakri ákvörðun og á grundvelli góðrar eða lakrar fjármálastjórnunar sviða/stofnunar. Gera skal tillögu til borgarráðs um ráðstöfun afgangssviða eða greiðslu halla.
- ☐ Engin umfjöllun eða skilgreining á bundnum / óbundnum kostnaðarstöðum er í nýju reglunum.
- ☐ Endurskoðun fjárhagsáætlunar heyrir til undantekninga. Tekið er fram að fjárhagsáætlun skuli unnin þannig að ekki þurfi að breyta henni á rekstrarárinu nema ófyrirséð atvik kalli sérstaklega á slíka ákvörðun. Um er að ræða áherslubreytingu þar sem í eldri reglum var skilgreint verklag um endurskoðun fjárhagsáætlunar vegna kostnaðaráhrifa af nýjum kjarasamningum.
- ☐ Orðið „rammafjárhagsáætlun“ kemur ekki fyrir í nýju reglunum en orðalag reglnanna er óbyggjandi um aðferðafræðina. Í grein 3.4. segir „*Fyrirliggjandi samþykkt þriggja ára áætlun markar ramma fyrir fjárhagsáætlun næsta árs á hverju sviði.*“ Þá kemur fram að „*Borgarstjóri getur að vori lagt fyrir borgarráð tillögu um breytingu á fjárheimildum sviðs til hækkunar eða lækkunar á grundvelli fyrirliggjandi forsendna, breyttar stefnumörkunar eða tillögu sviðsstjóra*“³⁰. Í gömlu reglunum er tilsvandi ákvæði orðað þannig;

²⁹ Til marks um þetta hófst undirbúningur að fjárhagsáætlun 2009 á fyrri hluta árs 2008 í framhaldi af vinnslu þriggja ára áætlunar 2009–2012 (sem var unnin á tímabilinu desember 2007 til febrúar 2008 og samþykkt í borgarráði þann 4. mars 2008). Í undirbúningi fólst m.a. rýning FMS, aðgerðahóps og sviða á þriggja ára áætlun með hliðsjón af nýjum aðstæðum. Uppfærð þriggja ára áætlun lá síðan fyrir í júní og launaáætlunarlíkan 2009 barst sviðum í júní. FMS sendi út forsendubréf fjárhagsáætlunar þann 1. júlí. Hjá flestum sviðum stóð vinnsla frumvarps yfir sleitulaust frá ágústbyrjun fram í desember. Fjárhagsáætlun 2009 var samþykkt 6. janúar 2009 í borgarráði. Endurskoðuð fjárhagsáætlun var samþykkt 31. mars 2009. Vinna við fjárhagsáætlun 2010 var með svipuðum hætti en þó hafði þriggja ára áætlun minna vægi og gengið var út frá endurskoðaðri áætlun 2009 sbr. forsendubréf. Enn fremur virðist aðkoma aðgerðahóps hafa verið heldur minni en í áætlanagerðinni 2009.

³⁰ Reglur um gerð fjárhagsáætlunar, samþykktar 6. ágúst 2008, kafla 3.4.

ÞRIGGJA ÁRA ÁÆTLUN
OG FJÁRHAGSÁÆTLUN
UNNAR SAMHLIÐA

YFIRFÆRSLA
SAMKVÆMT SÉRSTAKRI
ÁKVÖRÐUN

ENDURSKOÐUN
FJÁRHAGSÁÆTLUNAR
HEYRIR TIL
UNDANTEKNINGA

„Borgarstjóri leggur fyrir borgarráð tillögu um skiptingu rekstrarfjár í fjárhagsramma næsta árs til einstakra sviða og til ófyrirséðra útgjalda“³¹.

- Sérstakur kafli er um eftirlit og árangursmiðaða fjármálastjórn í nýju reglunum sem ekki var að finna í eldri reglum og greinileg er áhersla á aukna eftirfylgni með fjárhagsáætlun m.a. er kveðið á um að mánaðarleg uppgjör séu lögð fyrir borgarstjóra.
- Merkja má aukna áherslu á greiningarvinnu s.s. lykiltölur og markvisst kostnaðareftirlit. Kveðið er skýrar á um hvernig standa eigi að áætlun um stofnframkvæmdir og greiningu á áhrifum á árlegan rekstrarkostnað hjá sviðum.

AUKIN ÁHERSLA Á
EFTIRLIT OG
GREININGARVINNU

Núverandi staða

Áherslubreytingar í leikreglum um fjárhagsáætlun og það hversu erfitt hefur reynst að fylgja verklagi samkvæmt reglunum hefur leitt til þess að sviðin eru í meiri óvissu en áður um stöðu sína og hlutverk í ferlinu. Í ljósi efnahagsþrenginga hefur þurft að vinna með öðrum hætti að fjárhagsáætlanagerð en í hefðbundnu árferði. Í viðtölum kom fram að fjárhagsáætlunarferlið eins og það er lagt upp í leikreglum hafi ekki gengið nægilega vel eftir. Mikilvægt er að leggja upp með raunhæfa tímaáætlun og bera virðingu fyrir þeim vörðum sem þar eru settar. Einnig var bent á að skýra þurfi betur aðkomu fagráða að fjárhagsáætlun. Breyttar áherslur í fjármálum leiði til þess að hlutverk fagráða er óljósara en það var sbr. umfjöllun í 2. kafla um aðgerðahóp.

SKÝRA ÞARF AÐKOMU
FAGRÁÐAFERLIÐ ÞARF AÐ VERA
GAGNSÆTT

Þriggja ára áætlun er eitt af mikilvægari stjórnþækjum borgarinnar þó að tímabundið hafi dregið úr notkun hennar m.a. vegna óvissu í efnahagsumhverfinu. Við gerð fjárhagsáætlunar ársins 2010 dró úr vægi hennar á þann hátt að fjárhagsrammar grundvölluðust ekki á þriggja ára áætlun heldur endurskoðaðri fjárhagsáætlun ársins 2009 að teknu tilliti til áætlaðra kostnaðaráhrifa af bandormi ríkisstjórnarinnar, áætlaðri aukningu á innri leigu og fleiri þáttum.³²

VÆGI ÞRIGGJA ÁRA
ÁÆTLUNAR

Snemma árs 2008 var farið að huga að sviðsmyndagreiningu til að greina möguleg áhrif efnahags- og mannfjöldaþróunar á þriggja ára áætlun Reykjavíkurborgar. Blikur voru á lofti um mögulegan samdrátt og því talið mikilvægt að stilla upp sviðsmyndum sem sýndu allt frá verstu mögulegu útkomu til hinnar bestu. Þessi vinna var unnin í tengslum við undirbúning fjárhagsáætlunarvinnu 2009. Ekki var haldið áfram með þessa vinnu fyrir fjárhagsáætlun 2010.

Aðkoma aðgerðahóps borgarstjóra að fjárhagsáætlanagerð var nýmæli í stjórnun borgarinnar þar sem leitast var við að ná samhljómi um forgangsörðun í fjárhagsáætlun árunna 2009 og 2010. Starfi slíkur hópur áfram er þörf á að formgera hann sbr. umfjöllun í kafla um stjórnarhætti. Að einhverju leyti varð skörun á verkefnum aðgerðahóps borgarráðs og fagráða í fjárhagsáætlunarvinnunni. Samkvæmt leikreglum hafa fagráð það hlutverk að móta stefnu og ef vel á að vera þarf að vera sterk tenging á milli starfsáætlunarvinnu og vinnu við fjárhagsáætlun.

Áhugavert væri að sjá pólitíska stefnumótun til langs tíma fara fram í upphafi kjörtímabils. Á grundvelli hennar mætti forgangsraða verkefnum og reikna út áhrif stefnunnar á fjármál borgarinnar. Mögulegt væri að móta útgjaldaramma sviða til nokkurra ára með hliðsjón af framtíðarsýn sem myndi gera áætlanagerð markvissari. Langtímastefnumótun þarfnast reglulegrar endurskoðunar í tengslum við áætlanagerð ársins en felur engu að síður í sér mikilvæga pólitíska skuldbindingu og ögun í fjármálastjórn.

LANGTÍMASTEFNA

³¹ Ríkisendurskoðun. *Fjárhagsáætlunarferlið*; greinargerð með fjárhagsáætlun Reykjavíkurborgar frá 2007, bls. 118.

³² Forsendubréf Fjármálaskrifstofu, dags. 17. september 2009.



Rammaúthlutun eða núllgrunnsáætlun

Ólíkur skilningur virtist hjá viðmælendum hvort um hafi verið að ræða rammaúthlutun eða núllgrunnsáætlun í fjárhagsáætlun 2010. Í forsendubréfi Fjármálaskrifstofu dags. 21. september 2009 er vísað til úthlutunar fjárhagsramma, en þar segir: „Borgarráð úthlutaði fjárhagsrömmum til fagsviða og fagraða borgarinnar á fundi sínum 17 sept. sl. og staðfesti jafnframt verk- og tímaáætlun vegna undirbúnings fjárhagsáætlunar 2010“.

Nokkrir úr hópi viðmælenda tala um að óljóst sé hvernig staðið sé að úthlutun ramma og erfitt að rekja hvernig ramminn sé unninn, þ.e. fá upplýsingar um forsendur. Þörf sé á meira samráði við sviðin og þau þurfi að fá betri upplýsingar um hvaða tölur liggi að baki ramma. Einnig var bent á að leikreglum hafi verið breytt í miðju ferli³³. Aðrir tala um að í raun hafi engum ramma verið úthlutað síðastliðin tvö til þrjú ár.

Þörf er á því að skerpa leikreglur hvað varðar aðferðafræði við úthlutun fjármagns. Sé stefnt að því að beita núllgrunnsaðferð öðru hverju til að leiðrétta fjárhagsramma er æskilegt að það komi fram með skýrum hætti í leikreglum með fjárhagsáætlun.

Bundnir liðir

Rammastjórnun felur í sér eins og fram hefur komið að fagrað og svið axla faglega og fjárhagslega ábyrgð á starfsemi sem undir þau heyra. Í eldri leikreglum giltu sérreglur um útgjöld sem eru bundin í lög og reglur eða byggja á óvissum forsendum utan valds eða áhrifa sviðsstjóra³⁴. Þannig hafði sviðsstjóri ekki heimild til að ráðstafa afgangi af bundnum liðum og halli færðist ekki milli ára. Núgildandi reglur gera ráð fyrir að frávik séu skýrð og mat lagt á hvort fjárheimildir færast á milli ára. Þörf er á því að setja skýrari verklýsingar eða útfæra leikreglur með skýrari hætti um meðhöndlun þessara útgjalda³⁵.

Endurskoðun á fjárhagsáætlun

Í nýju reglunum er lögð áhersla á að breyta ekki fjárhagsáætlunum nema ófyrirséð atvik kalli á slíkt. Í þessu sambandi bentu margir viðmælendur á að svigrúm til breytinga hafi verið fullmikið í eldri reglum en að þörf væri á millivegi. Oft séu teknar ákvarðanir sem hafa áhrif á rekstur eftir samþykkt fjárhagsáætlunar. Æskilegt er að finna nýtt jafnvægi á milli mismunandi sjónarmiða um heimild fyrir endurskoðun fjárhagsáætlunar. Óheppilegt er m.t.t. stjórnunar og eftirlits að vera sífellt að skýra sömu stóru frávikin vegna ákvarðana eða forsendubreytinga utan áhrifavalds sviðanna. Slíkt getur leitt til slævðrar kostnaðarvitundar og að minni frávik tynist í þeim stóru.

Eftirlit með framgangi fjárhagsáætlunar

Samhljómur er meðal viðmælenda um að í ljósi efnahagsaðstæðna hafi verið rétt að grípa til róttækra aðgerða varðandi eftirlit með framgangi fjárhagsáætlunar. Uppgjör hafa verið stöðluð í framsetningu og ýmsir vinnuferlar í tengslum við uppgjör endurskoðaðir. Vinnureglur um afgreiðslu reikninga og notkun innkaupakorta hafa verið hertar og aukin áhersla verið lögð á kostnaðareftirlit s.s. rýningu reikninga og samtímaeftirlit í bókhaldi.

Í viðtölum kom fram að gott sé að fá ábendingar frá Fjármálaskrifstofu og að skýrt þurfi að vera hvað skuli vakta í starfseminni til að tryggja fullnægjandi innra eftirlit. Tryggja þarf samvinnu lykilstarfsmanna og ábyrgð hvers og eins þarf að vera skýr. Skipaður hefur verið samráðshópur Fjármálaskrifstofu og fjármálastjóra á sviðum

AÐFERÐAFRÆÐI VIÐ
ÚTHLUTUN FJÁRMAGNS

JAFNVÆGI ÞARF MILLI
SJÓNARMIÐA UM
ENDURSKOÐUN
FJÁRHAGSÁÆTLUNAR

MÓTUN VERKLAGS OG
EFTIRLIT MEÐ FYLGNI
VIÐ VERKLAG

³³ Tekið var dæmi um nýjar leikreglur um innri leigu sem tóku gildi í desember 2009.

³⁴ Sem dæmi má nefna fjárhagsaðstoð, almennar húsaleigubætur, kjarasamningshækkningar og verðlagshækkningar.

³⁵ Innri endurskoðun, umsógn um Reglur um gerð fjárhagsáætlunar, 7. ágúst 2008.



um framkvæmd innra eftirlits sem hefur það hlutverk að taka á framangreindum atriðum. Hlutverk miðlægra skrifstofa er að hafa frumkvæði að því að skýra verklag og vera leiðbeinandi um verklag við innra eftirlit, þ.m.t. mótun sameiginlegra mælikvarða, og fylgjast með að verklagi sé fylgt og góð stjórnsýsla viðhöfð.

4. INNRA EFTIRLIT

Uppbygging innra eftirlits miðar að því að ná settum markmiðum og er grundvöllur að öruggari og traustari starfsemi: „*Innra eftirlit er hver sú aðgerð stjórnar, stjórnenda og starfsmanna, sem ætlað er að veita hæfilega vissu um að ofangreind markmið náist*³⁶“. „*Öflugt innra eftirlit getur tryggt að stofnun nái markmiðum, tilgangi og langtímaáætlunum sínum og tryggi gæði fjárhags- og stjórnunarupplýsinga. Slíkt kerfi getur einnig tryggt að stofnun fari að lögum og reglugerðum og fylgi stefnumiðum, áætlunum, innri reglum og góðum starfsháttum*³⁷“. Innra eftirlit er ferli sem er innbyggt í dagleg störf í fyrirtækinu og er hluti af verkferlum þess. Því verður að hafa í huga að það er ekki í meginatriðum bundið við verklagsreglur, handbækur og eyðublöð, heldur byggist að verulegu leyti á aðgerðum starfsmanna og er eðlilegur hluti af daglegum störfum þeirra.

Tilgangur innra eftirlits er að lágmarka áhættu og styðja með því Reykjavíkurborg við að ná markmiðum sínum. Stjórnendur bera ábyrgð á innra eftirliti innan sinna starfseininga en borgarstjórn og borgarráð bera endanlega ábyrgð á innra eftirliti með starfsemi borgarinnar í heild. Mikilvægt er að allir starfsmenn séu meðvitaðir um hlutverk sitt og hvernig virkt innra eftirlit stuðlar að því að borgin nái markmiðum sínum. Hlutverk og ábyrgð gagnvart innra eftirliti eru ólík eftir stöðu í skipuriti. Innri endurskoðun hefur leitast við að skýra og draga fram viðmið um ábyrgðarsvið aðila eftir stigum í stjórnkerfi Reykjavíkurborgar³⁸.

Siðareglur

Viðhorf og hegðun borgaryfirvalda (*tone at the top*) er einn mikilvægasti þáttur í að byggja upp eftirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar. Almenn má segja að tilgangur siðareglna sé m.a. að draga fram megingildi starfseminnar, efla samkennd starfsfólks og auðvelda því að bregðast við siðferðislegum álitamálum á vinnustaðnum. Einnig draga þær úr hættunni á áföllum og hneykslismálum. Siðareglur ná til þeirra gilda sem eiga að einkenna samskipti innan og utan vinnustaðar, t.d. samskipta starfsmanna, viðskiptavina, birgja, lánardrottna, samkeppnisaðila og endurskoðenda. Einnig taka siðareglur á samskiptum við eigendur, fjölmiðla, samfélagið og stjórnvöld. Atriði er varða góða stjórnarhætti ættu einnig að koma fram í siðareglum, t.d. hvað varðar hagsmunaaárekstra, innherjaviðskipti, mannréttindi/jafnrétti, óviðeigandi greiðslur og gjafir, meðferð trúnaðarupplýsinga, tölvupóstssamskipti og netið, notkun starfsmanna á eignum fyrirtækisins, umhverfi, heilsu- og öryggismál. Síðast en ekki síst þurfa siðareglur að kveða skýrt á um hvernig brugðist sé við agabrotum³⁹.

Siðareglur hafa verið samþykktar hjá Reykjavíkurborg bæði fyrir kjörna fulltrúa og starfsmenn. Þá hafa flestar fagstéttir mótað siðareglur fyrir sína félagsmenn.

³⁶ The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), 1992. Hér er um að ræða markmið með uppbyggingu innra eftirlits.

³⁷ Lilja Steindórsdóttir, 2004.

³⁸ Sjá viðauka á bls. 32.

³⁹ Sjá greinargerð Innri endurskoðunar um ábendingar (R09070029).

Misferli

Misferli er hverskonar ólöglegt atferli sem felur í sér svik, yfirhylmingu eða trúnaðarbreist. 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 viðskiptahagsmuni⁴⁰.

Mikilvægt er að vera vakandi fyrir áhættunni á misferli og að til staðar séu ferlar sem leiðbeina starfsfólki hvernig bregðast skuli við ef grunur vaknar um misferli á vinnustað. Hafa þarf í huga að misferli afmarkast ekki við fjármál. Viðmælendur virtust vakandi fyrir mögulegu misferli þó svo að flestir teldu litla hættu á því innan sinna starfsstaða.

Í Siðareglum starfsmanna Reykjavíkurborgar er kveðið á um að starfsfólk upplýsi um spillingu, ólögsmæta eða ótilhlýðilega háttsemi, sem það kann að verða vart við í störfum sínum. Á grundvelli þessa ákvæðis hefur Innri endurskoðun opnað ábendingagátt á forsiðu innri vefs Reykjavíkurborgar undir flípanum *Ábendingar um misferli*. Þar geta starfsmenn sett fram ábendingar verði þeir varir við misferli í starfsemi borgarinnar. Á síðu ábendingagátta má nálgast verkferil Innri endurskoðunar um málsmeðferð mála sem varða grun á mögulegu misferli.

ÁBENDINGAGÁTT Á
INNRI VEF

Stjórnendaupplýsingar

Mikilvægur þáttur nútímastjórnunar er kerfisbundin og markviss gagnaöflun. Gott aðgengi að lykilupplýsingum skiptir sköpum um árangur og skilvirkni. Til þess að stjórnendur geti sinnt innra eftirliti eins og best verður á kosið reynir bæði á gæði og aðgengileika upplýsinga.

Kjörnir fulltrúar bera eins og fjallað er um í fyrsta kafla skilgreinda ábyrgð samkvæmt samþykktum borgarinnar hvað varðar stefnumótun og eftirlit með framkvæmd mótaðrar stefnu. Þeir hafa því þörf fyrir gott aðgengi að upplýsingum sem varða þeirra ábyrgðarsvið. Í viðtölum við kjörna fulltrúa kom fram að þeim berst mikið magn upplýsinga úr borgarkerfinu sem erfitt getur reynst að henda reiður á. Einnig kom fram að 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 samnefnarann vantar fyrir þessar upplýsingar og að draga þær saman þannig að þær nýtist yfirstjórn borgarinnar betur en nú er.

BÆTA ÞARF AÐGENGI
AÐ SAMANDREGNUM
UPPLÝSINGUM

Í vel unnum upplýsingum felst stjórnæði sem er til þess fallið að auka gæði ákvarðana og draga úr áhættu í rekstri borgarinnar. Leggja þarf aukna áherslu á stöðlun stjórnendaupplýsinga fyrir borgina í heild og að bæta aðgengi að þeim. Upplýsingar ætti að flokka eftir þörfum ólíkra notendahópa s.s. kjörinna fulltrúa, stjórnenda, ráðgjafa / sérfræðinga og ýmissa ytri aðila.

FLOKKA UPPLÝSINGAR
EFTIR NOTENDAHÓPUM

Gæðamál

Hjá Reykjavíkurborg hefur rík áhersla verið lögð á að tryggja gæði þjónustunnar og í því sambandi hafa mörg fagsvið komið sér upp gæðahandbókum um afmarkaða þætti í starfsemi sinni. Mikilvægt er að móta sýn á það hvernig eigi að nota gæðastjórnun til að styðja við stefnu borgarinnar. Einnig er uppbygging gæðakerfis mikilvægur þáttur í uppbyggingu innra eftirlits. Það er ein leið til að nálgast markmið

⁴⁰ Innri endurskoðun. Handbók Innri endurskoðunar, 2010.

fyrirtækis á kerfisbundnari hátt. Til þess að réttlæta fjárfestinguna sem ráðast þarf í til að innleiða og viðhalda gæðastjórnunarkerfi þarf skilvirkni að aukast og gæta þarf þess að kerfin leiði ekki til of mikillar skrifinnsku heldur bæti yfirsýn og auðveldi störfín.

Gæðastjórnunarkerfi fjalla um skipulag, verkferla og skjalfestingu sem notuð er til þess að uppfylla gæðamarkmið og til umbóta á þjónustu bæði við ytri og innri viðskiptavini. Tilgangurinn með því að setja upp gæðastjórnunarkerfi er að bæta frammistöðu og framleiðni, styðja við markmið starfseiningar og byggja upp traust á því að þau gæði sem stefnt er að náist og viðhaldist. Á hinn bóginn leiðir gæðastjórnunarkerfi eitt og sér ekki til umbóta á vinnuferlum eða gæðum þjónustu.

Í viðtölum kom fram að starfsemi borgarinnar er mislangt á veg komin í innleiðingu og uppbyggingu gæðamála. Fagsviðin virðast komin lengra en skrifstofurnar. Umhverfis- og samgöngusvið stefnir á og er langt komið með innleiðingu á umhverfis- og stjórnunarstaðli, ISO 14000. Menntasvið er vel á veg komið með innleiðingu gæðastjórnunarkerfi sem byggir á alþjóðlega viðurkenndum staðli ISO 9000. Það eru a.m.k. þrjú svið sem stefna á að innleiða gæðastjórnun ISO 9000. Nokkur svið eru mun skemmra á veg komin og byggja sín gæðamál á handbókum og staðbundnum leiðbeiningum. Upplýsingatæknimiðstöð hefur hafið undirbúning að innleiðingu á upplýsingaöryggisstaðli ISO 27001 í verklag hjá sér.

Hjá viðmælendum kom fram að miðlægar skrifstofur mættu leggja meiri áherslu á skriflegar leiðbeiningar um tiltekna verkferla en gert hefur verið til þessa.

Reykjavíkurborg hefur í grunninn notað tvö hugbúnaðarkerfi, FOCAL gæðakerfi og Rekstrarhandbók sem upphaflega var þróuð hjá Orkuveitu Reykjavíkur. Telja verður að hagkvæmni felist í því að borgin noti í grunninn sömu hugbúnaðarlausnir og að mikilvægt sé að nýta reynslu þeirra sem eru vel á veg komnir með þróun gæðahandbóka hjá sér. Þá er hagnýtt að hafa þær upplýsingar sem nú þegar liggja inni í slíkum handbókum aðgengilegar á einum stað.

Heildargæðastefna fyrir stjórnkerfi borgarinnar væri til þess fallin að tryggja samræmd gæði í þjónustu og um leið nýta betur þá umfangsmiklu þekkingu sem starfsfólk borgarinnar býr yfir á þessu sviði.

HEIMILDASKRÁ

- The Institute of Internal Auditors. 2009. *Internal Auditing: Assurance & Consulting Services*. 2. útgáfa, USA.
- *Ábyrgð og verkaskipting í stjórnýslu og rekstri Reykjavíkurborgar*, greinargerð. 13. júní 2006.
- Borgarendurskoðun. 1997. *Endurskoðunarskýrsla með ársreikningi Reykjavíkurborgar*.
- Greinargerð borgarstjóra með tillögu að nýju skipuriti og verkaskiptingu stjórnýslunnar. 14. október 2004.
- Greinargerð stjórnkerfisnefndar um breytingar á stjórnkerfi Reykjavíkurborgar. 14. október 2004.
- Gunnar Eydal. 2006. *Stjórnkerfi Reykjavíkurborgar. Nefndir ráð og stjórnir*.
- Gunnlaugur A. Júlíusson 2008. *Greinargerð um rekstrarumhverfi sveitarfélaga*.
- Iðnaðar- og viðskiptaráðuneytið, 2004. *Íslenskt viðskiptaumhverfi*. Nefndarálit. Rit 04–3, september.
- Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar. 7. ágúst 2008. *Umsögn um Reglur um gerð fjárhagsáætlunar*.
- Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar. *Áhættumat á Skrifstofu borgarstjóra*, greinargerð. 8. júní 2009.
- Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar. 2010. *Handbók Innri endurskoðunar 2010*.
- Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar. Maí 2008. *Reykjavíkurborg. Rýning rekstrar – Áhættustýring og innra eftirlit*.
- Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar. Maí 2009. *Reykjavíkurborg. Mat á eftirlitsumhverfi –ársskýrsla 2008*.
- Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar. Október 2006. *Minnisblað um innra eftirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar*.
- Lilja Steindórsdóttir. 2004. „Innra eftirlit: Góðir stjórnarhættir, innri endurskoðun og breytingar“. *Peningamál 2004/1*. Seðlabanki Íslands, Reykjavík.
- *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. 2005.
- Ríkisendurskoðun. 2001. *Fjárlagaferlið*.
- Samband íslenskra sveitarfélaga, hag- og upplýsingasvið. 2003. *Fjármál sveitarfélaga*. Fræðslurit 25.
- Samband íslenskra sveitarfélaga. 2009. *Stefnumörkun Sambands íslenskra sveitarfélaga fyrir árin 2009 og 2010 með aðgerðaáætlun*.
- SOLACE og CIPFA. 2007. *Delivering Good Governance in Local Government Framework*. Tekið 09.05.2009 af vefsíðunni: <http://www.newcastle.gov.uk/wwwfileroot/cxo/legal/smallframework07.pdf>.
- Sveitarstjórnarlög nr. 45/1998.
- Tillaga borgarstjóra að breytingum á stjórnkerfi og skipuriti Reykjavíkurborgar. 6. júní 2007.
- Umsögn stjórnkerfisnefndar um tillögur borgarstjóra að breytingum á stjórnkerfi og skipuriti Reykjavíkurborgar. 12. júní 2007.
- Viðskiptaráð Íslands, Nasdaq OMX Ísland og Samtök atvinnulífsins. 2008. *Stjórnarhættir opinberra fyrirtækja*. Leiðbeiningar.

VIÐMÆLENDUR

Berglind Ólafsdóttir, fjármálastjóri Menningar- og ferðamálasviðs.
Birgir Björn Sigurjónsson, fjármálastjóri Reykjavíkurborgar.
Bjarni Þór Jónsson, skrifstofustjóri Skipulags- og byggingarsviðs.
Björk Vilhelmsdóttir, borgarfulltrúi.
Bragi Þór Bjarnason, fjármálastjóri Íþrótt- og tómstundasviðs.
Dagur B. Eggertsson, borgarfulltrúi.
Ellý A. Þorsteinsdóttir, skrifstofustjóri Skrifstofu velferðarþjónustu.
Ellý Katrín Guðmundsdóttir, sviðsstýra Umhverfis- og samgöngusviðs.
Halla María Árnadóttir, yfirmaður Skjalasafns Ráðhússins.
Halldóra Káradóttir, skrifstofustjóri fjármála.
Hallur Páll Jónsson, mannauðsstjóri Reykjavíkurborgar.
Hanna Birna Kristjánsdóttir, borgarstjóri.
Helga B. Laxdal, yfirlögfræðingur Skipulags- og byggingarsviðs.
Hjörtur Grétarsson, upplýsingastjóri Reykjavíkurborgar.
Hörður Hilmarsson, fjármálastjóri Velferðarsviðs.
Jón Ingi Einarsson, fjármálastjóri Menntasviðs.
Jónas Skúlason, deildarstjóri bókhalds.
Jórunn Frímannsdóttir Jensen, borgarfulltrúi.
Karl Einarsson, deildarstjóri fjárstýringar.
Kristbjörg Stephensen, borgarlögmaður.
Kristín Einarsdóttir, aðstoðarsviðsstjóri Framkvæmda- og eignasviðs.
Kristín Egilsdóttir, fjármálastjóri Leikskólasviðs.
Magnús Þór Gylfason, aðstoðarmaður borgarstjóra.
Ólöf Örvarsdóttir, sviðsstjóri Skipulags- og byggingarsviðs.
Ómar Einarsson, framkvæmdastjóri Íþrótt- og tómstundasviðs.
Óskar Bergsson, formaður borgarráðs.
Ragnar Þorsteinsson, fræðslustjóri Menntasviðs.
Ragnhildur E. Bjarnadóttir, sviðsstjóri Leikskólasviðs.
Regína Ásvaldsdóttir, skrifstofustjóri Skrifstofu borgarstjóra.
Sigurður Snævarr, borgarhagfræðingur.
Stella K. Víðisdóttir, sviðsstjóri Velferðarsviðs.
Svanhildur Konráðsdóttir, sviðsstjóri Menningar- og ferðamálasviðs.
Þorleifur Gunnlaugsson, borgarfulltrúi.
Örn Sigurðsson, fjármálastjóri Umhverfis- og samgöngusviðs.

VIÐAUKI

Hlutverk og ábyrgð á innra eftirliti í stjórnerfi Reykjavíkurborgar

Borgarráð/borgarstjórn ber hina endanlega ábyrgð á innra eftirliti með starfsemi borgarinnar í heild. Mikilvægt er að allir aðilar, kjörnir fulltrúar og starfsmenn borgarinnar á hinum ólíku stigum stjórnskipunar séu meðvitaðir um hlutverk sitt og hvernig virkt innra eftirlit stuðli að því að borgin nái markmiðum sínum. Í þessum skilningi er skýr stefnumótun forsenda fyrir öflugri innra eftirliti.

Borgarstjóri hefur það hlutverk að vera framkvæmdastjóri sveitarfélagsins og ber ábyrgð á stjórnsýslunni. Borgarstjóri fylgir stefnumörkun borgarráðs/ borgarstjórnar eftir. Borgarstjóri þarf síðan að útfæra stefnu þannig að viðeigandi meginstefnumið liggi fyrir gagnvart stöðeiningum og þýðingarmiklum verkefnum sem ganga þvert á sviðin. Borgarstjóri ber ábyrgð á uppbyggingu innra eftirlits hjá borginni í heild sinni gagnvart borgarráði.

Stöðeiningar/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 eða viðkomandi starfseining ber ábyrgð á.

Fagsviðin bera ábyrgð á uppbyggingu, innleiðingu, virkni, viðhaldi og skjölun innra eftirlits á sviði fjármálaumsýslu sem afmarkast af ábyrgð og umfangi skrifstofunnar. Stefna og markmið stöðeininga ramma því inn ábyrgðarsvið þeirra.

Almennt má segja að stöðeiningar hafi það hlutverk að vakta starfsemi sviða, deilda og stofnana borgarinnar gagnvart þeim þáttum/verkferlum sem stöðeiningin ber ábyrgð á. Vegna stöðu sinnar og heildarsýnar á miðlægum ferlum gegna stöðeiningar ráðgjafarhlutverki gagnvart borgarstjóra og borgarráði við mótun stefnu, markmiðasetningu og mati á áhættuþáttum sem viðkomandi stöðeining stendur frammi fyrir. Mikilvægt er að hlutverk stöðeininga (Ráðhússins) sé skýrt skilgreint og að umboð þeirra sé nægjanlegt til að sinna sínu hlutverki sem skyldi og um leið byggja upp og viðhalda virku innra eftirliti í miðlægum ferlum borgarinnar.

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

Sviðsstjórar 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 hanna, innleiða, viðhalda, skjala/kortleggja og tryggja virkni innra eftirlitskerfisins. Sviðsstjórum er ætlað að taka á móti fyrirmælum stöðeininga gagnvart þeim sviðum sem stöðeiningin ber ábyrgð á og innleiða innra eftirlit í samræmi við leiðbeiningar þeirra. Sviðsstjórar þurfa að hafa yfirsýn og gefa skýrslu til ráðs og stöðeiningar þar sem við á um fyrirkomulag samtímaeftirlits og hvernig staðið hefur verið að því að sannreyna virkni þess eftirlits sem sviðsstjóri ber ábyrgð á.

Starfsmenn borgarinnar gegna veigamiklu hlutverki í innra eftirliti borgarinnar og bera ábyrgð á að sinna sínum skyldum er snertir þeirra starfssvið. Innra eftirlit er beint eða óbeint hluti af daglegri vinnu allra starfsmanna en hlutverkið er mismunandi að eðli og vægi eftir störfum og stöðu í skipunni. Yfirmenn geta gert starfsmenn ábyrga fyrir uppbyggingu eftirlitsaðgerða í sértækum ferlum, aðgerðum eða verkefnum sem eru á þeirra verkssviði. Eðlilegt er að um slíkt sé getið í starfslýsingu viðkomandi starfsmanns. Ábyrgð á virkni innra eftirlits hjá einingunni í heild hvílir engu að síður hjá yfirmanni viðkomandi einingar.

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