



Reykjavíkurborg
Innri endurskoðun



*Mat á eftirlitsumhverfi
Reykjavíkurborgar
Apríl 2012*

Mat á eftirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar

Apríl 2012

Ábyrgð: Hallur Símonarson, innri endurskoðandi

Umsjón: Eyrún Ellý Valsdóttir

EFNISYFIRLIT

<i>Siðferðisleg gildi</i>	<i>2</i>
<i>Reglur um réttindi og skyldur</i>	<i>2</i>
<i>Siðareglur</i>	<i>2</i>
<i>Hagsmunatengsl — vöktun.....</i>	<i>4</i>
<i>Stjórnunarumhverfi</i>	<i>7</i>
<i>Stjórnntæki borgarráðs/borgarstjórnar</i>	<i>7</i>
<i>Innra eftirlit</i>	<i>13</i>
<i>Reglur um gerð fjárhagsáætlunar.....</i>	<i>15</i>
<i>Uppbygging stjórnkerfis.....</i>	<i>21</i>
<i>Ábyrgð og verkaskipting</i>	<i>25</i>
<i>Mannauðsmál</i>	<i>27</i>
<i>Verklag á sviði mannauðsmála</i>	<i>27</i>
<i>Starfsþjálfun</i>	<i>29</i>
<i>Frammistöðumat starfsmanna og hvatakerfi.....</i>	<i>30</i>

Reykjavík, 27. apríl 2012

Borgarstjórn Reykjavíkur
Ráðhúsi Reykjavíkur
101 Reykjavík

Mat Innri endurskoðunar á eftirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar

Í gegnum árin hafa orðið kerfishrun í fyrirtækjum á borð við Enron og WorldCom sem rakin hafa verið til stórfelldra galla í innra eftirliti. Á sama hátt hafa veikleikar í eftirlitsumhverfi verið taldir til ástæðna efnahagshrunsins 2008.

Meðfylgjandi er skýrsla sem Innri endurskoðun hefur tekið saman fyrir borgarstjórn til þess að varpa ljósi á eftirlitsumhverfi í samstæðu Reykjavíkurborgar. Fjallað er um siðferðisleg gildi, stjórnunarumhverfi, uppbyggingu stjórnkerfisins, ábyrgð og verkaskiptingu og mannauðsmál. Eftirlitsumhverfið er grunnur alls innra eftirlits. Það gefur tóninn og endurspeglar viðhorf og aðgerðir borgarstjórnar og stjórnenda borgarinnar varðandi mikilvægi innra eftirlits.

Helstu niðurstöður eru þær að grunnstoðir heiðarleika og siðferðislegra gilda eru til staðar og mynda ramma fyrir góða stjórnsýsluframkvæmd innan Reykjavíkurborgar. Siðareglur og reglur um fjárhagsleg tengsl skapa umgjörð fyrir þessi atriði en brýnt er að uppfæra þær eins og gert er ráð fyrir og jafnframt að skapa vettvang sem getur fjallað um og tekið á agabrotum. Innri endurskoðun leggur áherslu á nauðsyn þess að sveitarstjórnir geti leitað til siðanefndar um vafamál í tengslum við siðareglur og telur að álit slíkrar nefndar gætu orðið stefnumarkandi þvert á sveitarfélög varðandi viðbrögð við agabrotum.

Mikilvægt er að borgarstjórn sé upplýst um og sinni stefnumótunar- og eftirlitshlutverki sínu og tryggi að til staðar séu stjórnunaraðferðir til að styðja við þessi hlutverk borgarfulltrúa. Meðal leiða sem borgarráð hefur farið er að setja á fót áhættustýringarhóp sem hefur það hlutverk að fylgjast með og miðla til borgarstjóra og borgarráðs upplýsingum og tillögum á grundvelli áhættugreiningar. Borgarstjóri hefur sett á fót fjármálahóp borgarstjóra sem er ætlað að halda utan um og undirbúa gerð fjárhagsáætlunar. Þessir hópar styðja við eftirlitshlutverk borgarstjórnar, stuðla að markvissari vöktun og upplýsingagjöf og eru góð viðbót við aðra reglubundna upplýsingagjöf sem kemur á borð borgarráðs og borgarstjórnar. Þá er ótalin endurskoðunarnefnd sem hefur ráðgefandi hlutverk og gefur sjálfstætt og hlutlægt álit á endurskoðunarferlinu, innra eftirliti og skýrslugjöf til borgarstjórnar og borgarráðs. Innri endurskoðun bendir borgarráði á að þörf er á að marka stefnu um fyrirkomulag uppbyggingar áhættustjórnunar fyrir Reykjavíkurborg og bendir á að í fjármálafyrirtækjum hefur verið farin sú leið að aðskilja áhættustýringu frá fjármáladeild til að tryggja sjálfstæði í vöktun og áhættumati.

Tryggja þarf markvissa aðkomu kjörinna fulltrúa að vinnu við stefnumótun heildarmálefnis og einstakra málaflokka en við skoðun á verklagi sem hefur verið við stefnumótun má sjá að reglufestu skortir í þeim efnum. Innri endurskoðun bendir á mikilvægi þess að formfesta fyrirkomulag stefnumótunar og skilgreina hvernig aðkoma kjörinna fulltrúa og embættismanna að stefnumótuninni á að vera hverju sinni. Í þessu samhengi er einnig nauðsynlegt að uppfæra greinargerð um ábyrgð og verkaskiptingu í stjórnsýslu og rekstri Reykjavíkurborgar. Þá er minnt á

fyrri ábendingar um að kveða þarf upp úr með stöðu stefnumiðaðs árangursmats hjá borginni og sé niðurstaðan sú að nota ekki það stjórnþæki verði leitað leiða til að innleiða annað verkfæri árangursstjórnunar.

Hjá Reykjavíkurborg er hafin vinna við mótun á eigendastefnum fyrir dótturfélög og lagður hefur verið grunnur að sameiginlegum eigendavettvangi fyrir Strætó bs., Sorpu bs. og Slökkvilið Reykjavíkur. Staða B-hluta félaga í skipuriti er skilgreind með tengslum við skrifstofu borgarritara. Fyrirkomulag samskipta við B-hluta félögin hefur ekki verið sérstaklega skilgreint en í samræmi við fyrirmæli í tengslum við síðustu skipuritsbreytingu vinnur borgarritari nú að endurskipulagningu miðlægrar stjórnsýslu Reykjavíkurborgar. Brýnt er að í þeirri vinnu verði samskipti við B- hluta félög yfirfarin og formfest.

Hjá borginni hefur tíðkast að embættismenn taki sæti í stjórnnum félaga í eigu borgarinnar en gefa verður gaum að því að viðskiptahagsmunir geta verið andstæðir þegar stjórnarmaður í dóttur- eða hlutdeildarfélagi situr sem ráðgjafi t.d. á fundi borgarráðs þegar til umfjöllunar eru málefni sem tengjast fyrirtæki sem hann er stjórnarmaður fyrir. Nauðsynlegt er að setja reglur um setu starfsmanna í stjórnnum fyrirtækja í eigu borgarinnar til að tryggja viðeigandi aðgreiningu starfa og koma í veg fyrir hagsmunaárekstra.

Í fyrri skýrslum Innri endurskoðunar um mat á eftirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar hefur verið fjallað um stjórnkerfisbreytingar sem hafa verið umtalsverðar á undanförunum árum. Þessi skýrsla er engin undantekning og raktar eru helstu breytingar sem gerðar hafa verið á stjórnkerfinu frá síðustu umfjöllun. Innri endurskoðun hefur ekki gert sérstaka úttekt á breytingunum en telur ástæðu til að minna á mikilvægi traustrar breytingarstjórnunar. Við breytingar á stjórnkerfinu er ávallt mikilvægt að hafa í huga að eftirlitsaðgerðir haldi sér og að aðgreining starfa líði ekki fyrir breytingar. Fjallað er um gildandi skipurit Reykjavíkurborgar út frá þriggja þrepa eftirlitslíkani og bendir Innri endurskoðun á að skoða ætti þörf og mögulegan ávinning þess að byggja upp einingu sem annist regluvörslu á víðum grunni og jafnframt eins og áður segir að hugað verði að aðgreiningu starfa við fyrirkomulag áhættustýringar.

Brýnt er að stefnur og venjur á sviði mannauðsmála séu til staðar og styðji við skilvirkni eftirlitsaðgerða. Við skoðun á þessum málum er ljóst að ferli ráðningar er skýrt og unnið er að innleiðingu markvissra vinnubragða um gerð starfslýsinga. Í heild virðist verklag mannauðsmála styðja við skilvirkni eftirlitsaðgerða en Innri endurskoðun leggur til að skoðað verði að koma á formlegum starfslokaviðtölum við starfslok stjórnenda og lykilstarfsmanna. Þá er eðlilegt að yfirfara þörf á fræðslu fyrir starfsmenn og skoðuð gerð þjálfunaráætlana gagnvart nýjum starfsmönnum sem væri síðan fylgt eftir.

Skýrsla þessi er lögð fram samhliða skýrslum Fjármálaskrifstofu Reykjavíkurborgar og PwC hf. og er liður í upplýsingagiöf til borgarstjórnar um eftirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar og rekstrarniðurstöður í ársreikningi Reykjavíkurborgar.

Virðingarfyllst,



Hallur Símonarson

innri endurskoðandi Reykjavíkurborgar.

INNGANGUR

Eftirlitsumhverfið er grunnur alls innra eftirlits. Það „gefur tóninn“ og endurspeglar viðhorf og aðgerðir stjórnar og stjórnenda hvað varðar mikilvægi innra eftirlits. Á þann hátt hefur eftirlitsumhverfið áhrif á eftirlitsvitund starfsmanna. Það endurspeglar viðhorf stjórnar og stjórnenda til innra eftirlitsins og veitir þannig starfsmönnun og ytri aðilum upplýsingar um nauðsyn þess.

The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) gaf árið 1992 út skýrslu¹ sem hefur verið litið til um heim allan sem leiðbeininga við uppbyggingu innra eftirlits. Í apríl á síðasta ári gáfu alþjóðasamtök innri endurskoðenda (IIA) út leiðbeinandi rit um hvernig standa má að úttekt sem miðar að því að meta eftirlitsumhverfi viðkomandi starfseiningar.² Nálgun IIA byggir á og er um margt lík aðferðafræði COSO. Um er að ræða mikilvægt frumkvæði af hálfu IIA þar sem skortur hefur verið á samræmdum leiðbeiningum á þessu sviði. Í leiðbeiningum IIA er eftirlitsumhverfið greint í gegnum skoðun á samspili eftirfarandi þátta:

- Heiðarleiki og siðferðisleg gildi
- Stjórnunaraðferðir
- Stjórnunarumhverfi
- Útdeiling valds og ábyrgðar
- Starfsmannastefna
- Hæfni og geta starfsfólks

Frá árinu 2008 hefur Innri endurskoðun framkvæmt árlegt mat á eftirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar. Áherslur hafa verið mismunandi milli ára en áhættustýring, stjórnarhættir og stjórnkerfisbreytingar hafa þó ávallt hlotið nokkra umfjöllun sem og umgjörð fjárhagsáætlunargerðar. Fyrri umfjallanir Innri endurskoðunar um þetta efni eru aðgengilegar á heimasíðu Reykjavíkurborgar.

Í úttekt Innri endurskoðunar nú var rætt við stjórnendur og skoðaðar voru fundargerðir borgarráðs, borgarstjórnar, fjármálahóps borgarstjóra og áhættustýringarhóps. Þá voru niðurstöður fyrri úttekta og vinnu Innri endurskoðunar hafðar í bakgrunni við vinnu þessarar skýrslu. Nýjar leiðbeiningar Sambands íslenskra sveitarfélaga, Siðferði og siðferðisleg ábyrgð, nýttust vel við vinnu skýrslunnar sem og grein Sigurðar H. Helgasonar, Á svig við góða stjórnhætti.

Skýrslan er þannig uppbyggð að í upphafi hvers kafla er sett fram yrðing um kjarna þess sem mótast og stuðlar að uppbyggingu öflugs eftirlitsumhverfis. Í kjölfarið er síðan umfjöllun um hvern þátt eftirlitsumhverfisins og dregnar ályktanir eftir því sem við á eða settar fram ábendingar um það sem má betur fara að mati Innri endurskoðunar.

¹ The Internal Control-Integrated Framework, COSO, 1992

² IPPF – Practice Guide, Auditing the control environment, april 2011, IIA the Institute of Internal Auditor.

SIÐFERÐISLEG GILDI

GRUNNSTOÐIR SIÐFERÐISLEGRA GILDA EIGA AÐ MYNDA RAMMA FYRIR GÓÐA STJÓRNSÝSLUFRAMKVÆMD.

Öflugt eftirlitsumhverfi byggir á góðu siðferði og regluverki sem styður við æskilega hegðun og upplýsingagjöf. Í öllum störfum hjá Reykjavíkurborg, hvort sem um ræðir störf borgarfulltrúa eða framlínustörf í þjónustu, skiptir traust íbúa til borgarinnar höfuðmáli. Í þessum kafla verður rætt um siðferðisleg gildi hjá Reykjavíkurborg. Umfjöllun verður um reglur um réttindi og skyldur starfsmanna og stjórnenda, siðareglur Reykjavíkurborgar, stöðu þeirra, innleiðingu og viðbrögð við agabrotum. Einnig verður fjallað um skráningu og vöktun mögulegra hagsmunaárekstra. Þess skal getið að í mars á síðasta ári gaf Samband Íslenskra sveitarfélaga út leiðbeiningarrit um siðferði og samfélagslega ábyrgð sem fjallar um þetta efni á mjög greinargóðan og ítarlegan hátt.³

Reglur um réttindi og skyldur

Frá árinu 2001 hafa verið í gildi reglur um réttindi og skyldur starfsmanna Reykjavíkurborgar og reglur um réttindi og skyldur stjórnenda frá árinu 2004. Síðarnefndu reglurnar taka til æðstu stjórnenda og fjalla um ráðningu, laun, starfskjör og skyldur þeirra. Siðareglur starfsmanna mynda heildarrammann um heiðarleika og siðferðisleg gildi. Með setningu reglnanna var á sínum tíma sköpuð umgjörð um heiðarleika og siðferðisleg gildi sem kveður á um að stjórnendur skuli rækja starf sitt af alúð og samviskusemi í hvítvetna, gæta kurteisi, lipurðar og réttsýni í starfi sínu og forðast að hafast nokkuð það að í starfi sínu eða utan þess, sem varpað getur rýrð á það starf eða starfsgrein er þeir vinna við.

Í reglum um réttindi og skyldur stjórnenda er starfsmanni gert skylt að veita þeim sem til hans leita nauðsynlega aðstoð og leiðbeiningar, þar á meðal að benda þeim á hvert þeir skuli leita með erindi sín, ef svo ber undir. Ákvæði eru um að starfsmenn skuli koma stundvíslega til starfa og einnig um að starfsmaður skuli gæta þagmælsku um atriði, er hann fær vitneskju um í starfi sínu og leynt skulu fara samkvæmt lögum, lögmætum fyrirmælum yfirmanns eða eðli málsins.

Siðareglur

Tilgangur siðareglna er að draga fram megingildi starfsemi, efla samkennd starfsfólks og auðvelda því að bregðast við siðferðislegum álitamálum á vinnustað. Þá draga siðareglur úr hættu á áföllum og hneykslismálum. Almennt má segja að siðareglur ættu að ná til og segja fyrir um gildi sem eiga við um samskipti hagsmunaaðila, þ.e. starfsmanna, viðskiptavina, birgja, lánardrottna, samkeppnisaðila og endurskoðenda hvort sem er innan eða utan vinnustaðar. Einnig er við hæfi að siðareglur fjalli um samskipti við eigendur, fjölmiðla, samfélagið og stjórnvöld. Atriði er varða góða stjórnarhætti ættu einnig að koma fram í siðareglum eða reglum sem styðja við þær s.s. hvað varðar hagsmunaárekstra, innherjaviðskipti, mannréttindi/jafnrétti, óviðeigandi greiðslur og gjafir, meðferð trúnaðarupplýsinga, tölvupóstssamskipti og netið, notkun starfsmanna á eignum vinnuveitandans, umhverfi og heilsu- og öryggismál. Siðareglur þurfa síðast en ekki síst að kveða skýrt á um hvernig brugðist skuli við agabrotum.

³ <http://www.samband.is/media/namskeid-fyrir-sveitarstjornarmenn/Sidferdi-og-samfelagsleg-abyrgd.pdf>.

Ákvæði um siðareglur eru nýmæli í sveitarstjórnarlögum en þar segir að sveitarstjórn skuli setja sér siðareglur sem sendar skulu ráðuneytinu til staðfestingar. Í lögunum er jafnframt sagt fyrir um að Samband íslenskra sveitarfélaga skuli skipa nefnd sem veitt geti álit um siðareglur og um ætluð brot á þeim. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að álitamál sé hvort sú nefnd eigi að fá það hlutverk að fjalla um hugsanleg brot einstakra sveitarstjórnarmanna á siðareglum. Samkvæmt upplýsingum Innri endurskoðunar er vinna við stofnun siðanefndar á hugmyndastigi og ekki orðið ljóst hvert endanlegt hlutverk hennar verður.

Ályktun: Brýnt er að sveitarstjórnir geti leitað til siðanefndar um vafamál í tengslum við siðareglur. Álit siðanefndar gætu orðið stefnumarkandi þvert á sveitarfélög varðandi viðbrögð við agabrotum.

Á fundi borgarstjórnar í júní 2007, við umfjöllun um siðareglur fyrir kjörna fulltrúa og starfsmenn, var einhugur um að klára það verkefni sem hafði verið í undirbúningi að staðfesta siðareglur fyrir kjörna fulltrúa og stjórnsýslu Reykjavíkurborgar. Borgarstjórn samþykkti að stjórnkerfisnefnd yrði falið að hafa umsjón með verkefninu í samráði við forsætisnefnd. Þá skyldi tekin afstaða til hugmynda um siðanefnd.

Haustið 2009 samþykkti borgarstjórn Reykjavíkur svo siðareglur fyrir kjörna fulltrúa og siðareglur starfsmanna og jafnframt reglur um skráningu fjárhagslegra tengsla kjörinna fulltrúa. Við smíði þessara reglna var leitast við að taka mið af þeim þáttum sem nefndir eru hér að framan. Ákvæði eru um kynningu og miðlun reglnanna og í siðareglum kjörinna fulltrúa er sérstakt ákvæði um að borgarfulltrúar undirgangist reglurnar með undirskrift sinni og lýsi þar með yfir að þeir ætli að hafa þær að leiðarljósi. Siðareglur starfsmanna og siðareglur kjörinna fulltrúa hafa það sammerkt að fjalla um almennar starfsskyldur, hæfni, hagsmunaárekstra, gjafir og fríðindi. Á fundi borgarstjórnar 15. júní 2010 undirrituðu allir kjörnir aðalfulltrúar í borgarstjórn siðareglurnar og lýstu þar með yfir að þeir ætla að hafa þær að leiðarljósi. Í siðareglum er sérstaklega tekið fram að reglurnar eigi að vera aðgengilegar á heimasíðu borgarinnar, sem þær eru og að auki afhentar nýjum starfsmönnum.

Innri endurskoðun framkvæmdi vorið 2011 könnun meðal stjórnenda og lykilstarfsmanna með það fyrir augum að fá mat þeirra á virkni innra eftirlits hjá Reykjavíkurborg. Niðurstöður þeirrar könnunar er að finna í skýrslu um [Mat á innra eftirliti hjá Reykjavíkurborg](#)⁴ sem kom út í apríl 2011 en þær voru ótvíræðar varðandi kynningu á siðareglum. Viðhorf og hegðun stjórnenda (tone at the top) er mikilvægur þáttur í að byggja upp eftirlitsumhverfi en meirihluti svarenda könnunarinnar taldi að kynningu væri áfátt og að starfsmenn væru lítt upplýstir um innihald siðareglna. Svarendum fannst skorta á fræðslu um siðferði, siðareglur og gagnkvæma virðingu.

Ályktun: Í ljósi þess hve varaborgarfulltrúar taka ríkan þátt í störfum borgarstjórnar væri eðlilegt að þeir undirriti einnig siðareglurnar.

Ábending: Reykjavíkurborg hefur hafið vinnu við gerð eigendastefnu fyrir dótturfélög. Vert væri að huga að því að sett yrðu ákvæði í eigendastefnu um að stjórnir þeirra setji sér siðareglur.

Ábending: Mikilvægt er að viðhalda siðareglum og skapa þeim vægi í daglegum störfum starfsmanna og kjörinna fulltrúa. Tryggja þarf að siðareglurnar séu afhentar nýjum starfsmönnum.

Ýmsar aðrar reglur og viðmið hafa verið samþykkt fyrir stjórnsýslu Reykjavíkurborgar sem snerta á málum sem falla undir siðferðisleg gildi. Má þar nefna *Reglur um réttindi og skyldur starfsmanna*,

⁴ Mat á innra eftirliti hjá Reykjavíkurborg, Innri endurskoðun 2011.

Reglur um réttindi og skyldur stjórnenda, Reglur um notkun og rafræna vöktun á tölvubúnaði, tölvupósti og Interneti og Verklagsreglur um farsíma starfsmanna Reykjavíkurborgar. Þá hafa flestar fagstéttir sett fram siðareglur sem félagsmönnum ber að fara eftir.

Í siðareglum fyrir starfsmenn Reykjavíkurborgar er kveðið á um að starfsmenn upplýsi um spillingu, ólögmæta og ótilhlýðilega háttsemi sem þeir verða vitni að. Innri endurskoðun tekur á móti öllum ábendingum sem snúa að mögulegu misferli en brot á siðareglum þarf ekki endilega að falla undir skilgreiningu misferlis.

Ábending: Nauðsynlegt er að útfæra formlegan vettvang innan borgarinnar til að fjalla um brot á siðareglum sem flokkast ekki undir misferli. Á þeim vettvangi yrði tekin afstaða til þess hvort um brot á siðareglunum væri að ræða og um agaviðbrögð í samræmi við grófleika brots.

Tilkynning um misferli

Nauðsynlegt er að vera vakandi fyrir áhættunni á misferli og nauðsynlegt að til staðar séu ferlar sem leiðbeina bæði starfsfólki og íbúum um hvernig bregðast skuli við ef grunur vaknar um misferli á vinnustað eða að misfarið sé með fjármuni borgarinnar. Borgarráð hefur samþykkt svokallaðan flautuhnapp á vef borgarinnar. Þegar smelt er á hnappinn koma upp leiðbeiningar um meðhöndlun við grun um misferli. Starfsreglur Innri endurskoðunar gera ráð fyrir að skrifstofan annist skoðun slíkra mála. Komi upp grunur um misferli, hvort sem er í úttekt Innri endurskoðunar eða í kjölfar ábendingar, er það hlutverk innri endurskoðanda að ákveða hvernig haldið skuli á rannsókn máls og hver annist hana. Renni niðurstaða skoðunar frekari stoðum undir grun um misferli leggur innri endurskoðandi málið fyrir borgarráð í samráði við borgarlögmann með tillögu um frekari viðbrögð.

Með þessu er stuðlað að lögmætri starfsemi borgarinnar og trausti almennings á stjórnun og meðferð borgarinnar á skattfé borgaranna. Ekki er ætlast til að starfsmenn Innri endurskoðunar hafi sérfræðiþekkingu á misferlismálum til jafns við þá sem hafa að meginstarfi að koma auga á og rannsaka slík mál (forensic accountants). Hins vegar er gert ráð fyrir að þeir hafi næga þekkingu til að greina vísbendingar um að hætta sé á misferli.

Að jafnaði hefur komið ein ábending á mánuði frá íbúum og starfsmönnum til Innri endurskoðunar um atriði sem þeir telja vert að skrifstofan skoði. Allar ábendingar sem berast Innri endurskoðun eru metnar sérstaklega og skoðað hvort tilefni er til nánari athugunar. Virkni hnappsins sýnir nauðsyn þess að hafa þennan valmöguleika til staðar á heimasíðu Reykjavíkurborgar.

Ályktun: Með setningu siðareglna hefur mikið áunnist í uppbyggingu eftirlitsumhverfis og góðra stjórnarháttá.

Hagsmunatengsl — vöktun

Í leiðbeiningum um siðferði og samfélagslega ábyrgð kemur fram að launuð aukastörf geti dregið úr tiltrú á starfsmönnum og kjörnum fulltrúum. Það sé löglegt að reka einkafyrirtæki þótt viðkomandi vinni í sveitarfélagi eða sé kjörinn fulltrúi. En ef viðkomandi rekur fyrirtæki í sama geira og hann ber ábyrgð á í daglegu starfi geta komið upp álitaefni.⁵

⁵ Leiðbeiningarrit um siðferði og samfélagslega ábyrgð. Samband íslenskra sveitarfélaga, 2011.

Af ofangreindu má ljóst vera hversu brýnt er að vakta hagsmunatengsl og fylgja reglum um skráningu á fjárhagslegum hagsmunum. Ekki er síður mikilvægt að hafa í huga hver starfar fyrir hvern og í umboði hvers. Reglur hafa verið hertar í þessum efnum og ríkari kröfur gerðar til gagnsæis í viðskiptum hvort sem er hjá opinberum aðilum eða einkaaðilum.

Skráning fjárhagslegra tengsla kjörinna fulltrúa

Eins og fram hefur komið samþykkti borgarráð haustið 2009 reglur um skráningu á fjárhagslegum hagsmunum borgarfulltrúa og trúnaðarstörfum utan borgarstjórnar. Í reglunum er kveðið á um að skrifstofa borgarstjórnar skuli halda skrá, og birta opinberlega, um fjárhagslega hagsmuni borgarfulltrúa svo og um trúnaðarstörf þeirra utan borgarstjórnar, en skráin er byggð á upplýsingum sem borgarfulltrúar láta sjálfir í té. Upplýsingar voru fyrst birtar á heimasíðu Reykjavíkurborgar á grundvelli þeirra 1. desember sama ár.

Reglurnar eru efnislega samhljóða reglum Alþingis um samsvarandi skráningu fjárhagslegra hagsmuna og trúnaðarstarfa þingmanna. Fulltrúar í fagráðum, sem ekki eru borgarfulltrúar, geta einnig skráð upplýsingar í samræmi við reglurnar, sem og varaborgarfulltrúar sem taka fast sæti í borgarstjórn.

Ályktun: Reglur um skráningu fjárhagslegra tengsla kjörinna fulltrúa auka gegnsæi og traust borgarbúa á stjórnsýslu.

Ábending: Kveðið er á um að reglurnar skuli yfirfarnar og endurskoðaðar eftir þörfum, þó a.m.k. árlega. Reglurnar hafa ekki verið yfirfarnar frá gildistöku 2009. Einnig þarf að uppfæra upplýsingar á heimasíðu sem hafa úrelst og varða nýja eða breytta fjárhagslega hagsmuni hjá kjörnum fulltrúum.

Innherjaupplýsingar og regluvarsla

Um meðferð innherjaupplýsinga og viðskipti þeirra gilda reglur Fjármálaeftirlits⁶ og lög nr. 108/2007 um verðbréfavíðskipti. Í reglunum er kveðið á um hlutverk regluvarðar sem er m.a. að leggja skýrslu fyrir stjórn a.m.k. árlega, setja saman, viðhalda og senda innherjalista, halda samskiptaskrá og sjá um kynningu á reglum Fjármálaeftirlitsins um þetta efni meðal innherja. Í minnisblaði Innri endurskoðunar til borgarráðs í apríl 2011 voru settar fram eftirfarandi ábendingar:

- Borgarráð hefur staðfest ráðningu regluvarðar sbr. 130. gr. laga nr. 108/2007. Reglurnar sem settar eru á grundvelli laganna kveða á um að borgarráð, í tilviki Reykjavíkurborgar, skuli setja viðmið um gerð innherjalista og meta hvaða einstaklingar falli þar undir. Það hefur ekki verið gert. Borgarráð útfæri nánar samþykkt sína frá 28. maí 2009 um hverjir skuli teljast innherjar og styðjist í því samhengi við handbók og 6. gr. reglnanna.
- Bent er á að tilkynningum B-hluta fyrirtækja og dótturfyrirtækja þeirra til Fyrirtækja- og ársreikningaskrár um breytingar í stjórnnum er ábótavant.
- Ekki er til skilgreining á því hversu langt skuli ganga þegar skilgreindir eru innherjar hjá Reykjavíkurborg. Fyrstu varaborgarfulltrúar ættu að mati Innri endurskoðunar a.m.k. að teljast til innherja.
- Innkaupaskrifstofa Reykjavíkurborgar geri reglubundna könnun meðal lánardrottna aðalsjóðs, eignasjóðs og B-hluta félaga á viðskiptum innherja og fjárhagslega tengdra aðila.
- Kanna ætti hvort stuðla megi frekar að óhæði regluvarðar og aðgreiningu starfa með því að hann sé ekki staðsettur á Fjármálaskrifstofu Reykjavíkurborgar þar sem meginábyrgð á uppgörum, fjárstýringu og öðrum fjármálagerningum er innan þeirrar skipulagseiningar. Í

⁶ Reglur um meðferð innherjaupplýsinga og viðskipti innherja nr. 987/2006.

Því sambandi má mögulega líta til þess að Skrifstofu borgarstjórnar hefur verið falið það hlutverk að halda skrá og birta opinberlega um fjárhagslega hagsmuni borgarfulltrúa.

Ábending: Þörf er á því að fylgja betur eftir ábendingum Innri endurskoðunar varðandi innherjaupplýsingar og regluvörslu þrátt fyrir ráðstafanir borgarráðs til að koma þeim í farveg.

Niðurstöður könnunar á viðskiptum við tengda aðila

Innkaupaskrifstofa hefur í samráði við Innri endurskoðun gert könnun um meðferð innherjaupplýsinga og á viðskiptum borgarinnar við innherja og aðila sem eru fjárhagslega tengdir innherjum. Kröfur um gagnsæi viðskipta hafa aukist mjög á undanförunum misserum og birtast m.a. í alþjóðlegum endurskoðunarstaðli ISA 550 og reikningsskilastaðli IAS 24 en samkvæmt 3. lið þess staðals ber að veita upplýsingar um tengsl lykilstjórnenda. Innri endurskoðun hefur á undanförunum árum í tengslum við endurskoðun ársreiknings aflað upplýsinga um tengsl borgarstjóra og æðstu stjórnenda hjá borginni við aðila í rekstri með stjórnunaráhrif.

Viðskipti innherja og helstu stjórnenda Reykjavíkurborgar voru könnuð meðal lánardrottna aðalsjóðs og eignasjóðs og var við ákvörðun um viðskipti við tengda aðila farið eftir hæfisreglum 20 gr. sveitarstjórnarlaga og miðað við aðila sem búa á lögheimili viðkomandi innherja eða stjórnenda Reykjavíkurborgar s.s. maka, ófjárráða börn og aðra fjárhagslega háða einstaklinga, ásamt fyrirtækjum í eigu eða undir stjórn þessara aðila þ.m.t. stjórnarsetur.

Í könnuninni voru skilgreindir sem tengdir aðilar og skoðaðir þeir innherjar sem skráðir eru á heimasíðu Fjármálaeftirlitsins, aðalmenn og fyrstu varamenn í borgarstjórn, æðstu stjórnendur í stjórnkerfi Reykjavíkurborgar og fjármálastjórar Reykjavíkurborgar, alls 67 einstaklingar en með tengdum aðilum voru skoðaðar 300 kennitölur.

Niðurstaða könnunarinnar var sú að á árinu 2011 voru viðskipti tengdra aðila við borgarsjóð 159 milljónir kr. Viðskiptin greindust þannig að innherjar og stjórnendur Reykjavíkurborgar voru með skráð viðskipti upp á 10 milljónir kr. en aðilar tengdir þeim 149 milljónir kr. Við könnun á eðli viðskiptanna var skoðað hvers eðlis þau voru með skoðun á bókunarlykli og texta en einnig var skoðað m.a. hvort að viðskipti tengdra aðila færu í gegnum kostnaðarstað starfsmanns og þá einnig skoðað hvernig samþykktarferli stærstu reikninga væri háttað. Fjárhæðir greiddar til innherja og stjórnenda Reykjavíkurborgar voru fyrst og fremst launatengdar greiðslur, dagpeningar og ýmis útlagður kostnaður.

Viðskipti skráð á aðila tengda innherjum og stjórnendum Reykjavíkurborgar voru 1277 talsins og voru þrír lögaðilar með 90% viðskiptanna. Við skoðun Innkaupaskrifstofu kom ekkert óeðlilegt í ljós og starfsmenn tengdir aðilunum samþykktu ekki reikninga í tengslum við viðskiptin.

Ábending: Nauðsynlegt er að borgarráð setji skýrar reglur um þá aðila sem skoða eigi í könnun sem þessari og að því verði lokið fyrir gerð næsta ársreiknings. Þá er bent á að skoða kosti þess að breyta lyklun launatengdra greiðslna svo að þessir liðir komi ekki upp í skoðun á þessum viðskiptum.

STJÓRNUNARUMHVERFI

BORGARSTJÓRN Á AÐ VERA UPPLÝST UM OG SINNA STEFNUMÓTUNAR- OG EFTIRLITSHLUTVERKI SÍNU. TRYGGJA ÞARF TILVIST STJÓRNUNARAÐFERÐA SEM STYÐJA VIÐ ÞESSI HLUTVERK KJÖRINNA FULLTRÚA.

Starfsemi Reykjavíkurborgar byggir á lögum um sveitarfélög nr. 138/2011, en þar segir að sveitarstjórn fari með stjórn sveitarfélagsins samkvæmt sveitarstjórnarlögum og öðrum lögum. Í 1. gr. segir að „með stjórn sveitarfélaga fara sveitarstjórnir sem kjörnar eru lýðræðislegri kosningu af íbúum þeirra samkvæmt lögum um kosningar til sveitarstjórna“. Í 35. gr. sveitarstjórnarlaga segir: „Byggðarráð⁷ fer ásamt framkvæmdastjóra með framkvæmdastjórn og fjármálastjórn sveitarfélagsins að því leyti sem þessi mál eru ekki öðrum falin. Byggðarráð hefur eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélagsins og fjármálastjórn þess, semur drög að fjárhagsáætlun og viðaukum við hana og leggur þau fyrir sveitarstjórn. Þá sér byggðarráð um að ársreikningar sveitarfélagsins séu samdir reglum samkvæmt og lagðir fyrir sveitarstjórn til meðferðar og afgreiðslu.“

Í lögnum segir einnig að sveitarstjórnir skuli gera samþykkt um stjórn og stjórnsýslu sveitarfélagsins og um meðferð þeirra málefna sem sveitarfélagið annast. Til staðar er samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar sem síðast var uppfærð 26. október 2010. Þar kemur fram skipan og verkefni er varðar stjórn Reykjavíkurborgar.

Hlutverk stjórna skiptist í grófum dráttum í tvennt; stefnumótun og eftirlitshlutverk. Í þessu samhengi þarf að draga fram þau tæki sem borgarráð hefur til að sinna stefnumótun og eftirliti í störfum sínum. Algengasta tæki til eftirlits er upplýsingagjöf sem kemur í gegnum áhættustýringu borgarinnar og frá eftirlitsaðilum á vegum borgarinnar. Hér á eftir verður fjallað nánar um eftirlitshlutverkið ásamt stefnumótun borgarinnar.

Stjórntæki borgarráðs/borgarstjórnar

Áhættustjórnun

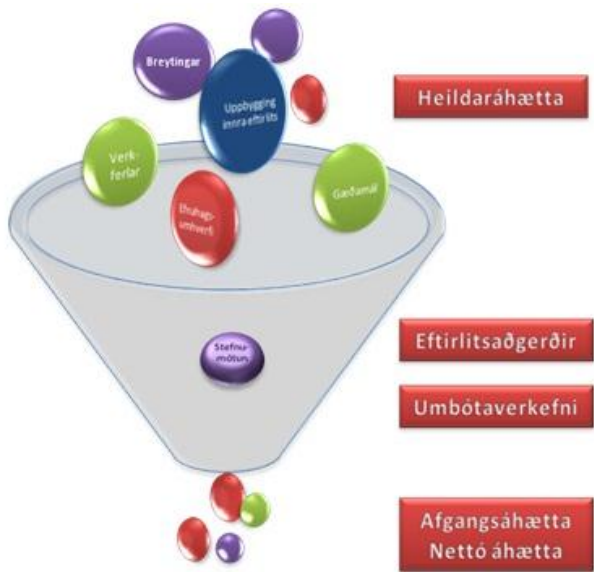
Aðferðir áhættustjórnunar eru eitt mikilvægasta stjórntæki yfirstjórnar til að sinna eftirlitshlutverki sínu. Með innleiðingu aðferða áhættustjórnunar geta stjórnir sveitarfélaga greint betur stöðu sveitarfélagsins og metið framgang að settum markmiðum. Í dag er mun auðveldara að skilja mikilvægi áhættustýringar því að á tímum kreppu standa sveitarfélög, jafnt sem fyrirtæki á markaði, frammi fyrir erfiðum áhættuþáttum, s.s. skorti á lausafé, tekjumissi, óvæntum útgjöldum og bresti í grunnþjónustu við borgarbúa.

⁷ Hjá Reykjavíkurborg er borgarráð í hlutverki byggðarráðs.

Áhættustjórnun er skilgreind með eftirfarandi hætti: „Áhættustjórnun er kerfisbundin aðferð sem beitt er þvert á starfsemi stofnunar til að greina, upplýsa og ákvarða hvernig skuli bregðast við tækifærum og ógnunum sem viðkomandi stofnun stendur frammi fyrir við að ná sínum markmiðum“.⁸

Áhættumat er greining á ógnum gagnvart settum markmiðum og liggur til grundvallar ákvörðun um hvernig bregðast skuli við. Sérhvert sveitarfélag eða fyrirtæki þarf að takast á við áhættu innan þess eða utan sem gæti tafið eða hindrað það í því að ná markmiðum sínum.

Borgarráð á að gera kröfur um uppbyggingu á öflugum áhættustýringarkerfi innan sveitarfélagsins. Fyrirkomulag innra eftirlits tekur mið af því hvar helstu áhættuþættir liggja; þar eiga eftirlitsaðgerðir að vera vel skilgreindar og útfærðar til þess að takmarka áhættu í rekstrinum. Áhættustýring er á ábyrgð stjórnenda á hverju sviði fyrir sig og ábyrgð á heildaráhættustjórnun Reykjavíkurborgar liggur hjá borgarstjóra og borgarráði.



Ekki er til staðar miðlægur formfastur farvegur áhættustjórnunar innan borgarinnar. Flest svið/skrifstofur beita aðferðafræði áhættumats í tengslum við vinnu við afmörkuð verkefni. Mannauðsskrifstofa, Fjármálaskrifstofa, Innkaupaskrifstofa og Skrifstofa borgarstjóra hafa verið að innleiða aðferðir áhættumats í verkefnum sínum. Áhættustýringarhópi er m.a. ætlað að hafa yfirsýn og greina áhættur er varða fjárhagsstöðu Reykjavíkurborgar og samstæðunnar. Lög og reglugerðir gera t.a.m. kröfur um framkvæmd áhættumats gagnvart afmörkuðum þáttum eða starfsemi, sbr. reglugerð um vinnuvernd nr. 920/2006 o.fl.

Innri endurskoðun hefur haft það hlutverk að vera leiðandi í þekkingaruppbyggingu á áhættustjórnun, er stjórnendum til ráðgjafar og nýtir áhættumat í úttektum sínum. Til framtíðar þarf að fela þetta verkefni viðeigandi aðila innan borgarinnar en það samræmist þó verkefnum Innri endurskoðunar þangað til.

Áhættustýringarhópur borgarráðs

Sumarið 2010 samþykkti borgarráð að setja á laggirnar sérstakan áhættustýringarhóp Reykjavíkurborgar, til að fylgjast með og miðla til borgarstjóra og borgarráðs upplýsingum og tillögum á grundvelli áhættugreiningar Fjármálaskrifstofu. Hlutverk þessa hóps samkvæmt erindisbréfi⁹ er að „veita aukna innsýn í helstu áhættuþætti rekstrar og fjármögnunar til skemmri tíma“. Helstu verkefni eru að gera tillögu að áhættustefnu A-hluta borgarsjóðs og undirbúa viðbragðsáætlun A-hluta vegna skuldsetningar B-hluta. Einnig skal hópurinn gera tillögu að endurskoðun áhættustýringar við fjárstýringar A-hluta og vakta áhættu í rekstrar- og efnahagsumhverfi A-hluta borgarsjóðs.

Um er að ræða brýnt framtak við að halda betur utan um áhættustýringu innan borgarinnar. Undanfarin ár hefur umfang greiningarvinnu um fjármálalega áhættu aukist verulega.

⁸ IIA: Alþjóðasamtök innri endurskoðenda.

⁹ Lagt fyrir borgarráð og samþykkt 2. september 2010.

Áhættumatsvinna áhættustýringarhóps hefur beinst að afmörkuðum verkefnum, sem takmarkast við fjárhagslega áhættu sem steðjar að A- og B-hluta. Um er að ræða yfirsýn og vöktun á áhættuþáttum er varða umsýslu fjármála og lána á vegum borgarinnar. Fjárhagsstaða Orkuveitu Reykjavíkur hefur fengið mikið vægi í vinnu þessa hóps og verið vöktuð sérstaklega. Erindi hafa borist til hópsins frá borgarráði um að setja í forgang að leggja mat á áhættu A-hluta borgarsjóðs vegna Orkuveitu Reykjavíkur og um að greina mismunandi sviðsmyndir vegna áhættu A-hluta borgarsjóðs af aðild Reykjavíkurborgar að Austurhöfn og Hörpu. Einnig er hópurinn að rýna drög Fjármálaskrifstofu að meginreglum fjármálastefnu, ganga frá tillögum að áhættustefnu og vinnur að gerð fjárstýringarreglna.

Ályktun: Margt hefur áunnist í tengslum við uppbyggingu á sviði áhættustjórnunar. Með tilkomu áhættustýringarhóps hefur vöktun og upplýsingagjöf til borgarráðs vegna áhættu borgarsjóðs vegna ábyrgðar á skuldum í B-hluta orðið markvissari og stuðlað að auknu rekstraröryggi samstæðunnar.

Ábending: Borgarráð þarf að marka stefnu um fyrirkomulag uppbyggingar áhættustjórnunar fyrir Reykjavíkurborg. Um er að ræða verkefni er heldur utan um uppbyggingu áhættustýringar, þekkingarmiðlun og aðstoðar við innleiðingu áhættustýringar. Bent er á að fjármálafyrirtæki hafa farið þá leið að aðskilja áhættustýringu frá fjármáladeild til að tryggja sjálfstæði í vöktun og áhættumati. Með hliðsjón af verkefnum áhættustýringarhóps samkvæmt erindisbréfi þarf að yfirfara samsetningu hópsins með tilliti til aðgreiningar starfa.

Eftirlitsaðilar

Þegar hér er rætt um eftirlitsaðila er átt við aðila sem koma ekki að daglegum rekstri borgarinnar en hafa vöktunarhlutverk gagnvart fjármálum og stjórnsýslu borgarinnar. Þessir aðilar eru ytri endurskoðendur og innri endurskoðun. Þá hefur nýttilkominn endurskoðunarnefnd Reykjavíkurborgar mikilvægu hlutverki að gegna er styður við eftirlit borgarráðs.

Ytri endurskoðendur

Ytri endurskoðun er boðin út og við ráðningu ytri endurskoðenda er gerður samningur um umfang, verkefni og þóknun. Í samningnum felst endurskoðun á aðalsjóði og eignasjóði ásamt A-hluta samstæðu, Bílastæðasjóði sem er í fullri eigu Reykjavíkurborgar og samstæðuuppgjöri A- og B-hluta. Verkefni ytri endurskoðenda er samkvæmt samningi „að komast að rökstuddri niðurstöðu um áreiðanleika þeirra upplýsinga sem ársreikningar Reykjavíkurborgar, Aðalsjóðs, Eignasjóðs og Bílastæðasjóðs veita og votta um hvort þeir gefi glögga mynd af afkomu stofnana og fyrirtækja Reykjavíkurborgar og séu í samræmi við lög, reglur og gildandi reikningsskilastaðla. Endurskoðunin skal unnin í samræmi við gildandi endurskoðunarstaðla. Að lokinni árlegri endurskoðun skal verktaki skila borgarstjórn endurskoðunarskýrslu um framkvæmd endurskoðunarinnar.“¹⁰

Innri endurskoðun

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.

¹⁰ Samningur dagsettur 1. apríl 2009.

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. Stjórn og stjórnendur treysta á að innri endurskoðun veiti þeim innsæi og hlutlægt mat á markvirkni og skilvirkni á stjórnarháttum, áhættustýringu og innra eftirliti.

- *Staðfesting*, á því að starfsemi sé samkvæmt settum markmiðum. Fyrirtækið starfi í samræmi við markmið og væntingar stjórnenda.
- *Þekking*. Aðstoð við stjórnendur við að ná markmiðum, meta árangur og efla áhættustýringu, eftirlit og stjórnun.
- *Hlutlægni*. Beitir kerfisbundnum og öguðum vinnubrögðum.



Innri endurskoðun kannar reglulega afstöðu viðskiptavina sinna til trausts, gæða vinnunnar, samskipta og framsetningu skýrslugjafar.

Endurskoðunarnefnd

Reykjavíkurborg hefur staðið frammi fyrir mikilvægum ákvörðunum sem snúa að forsendum samstæðuuppgjors, áhættustýringu og fyrirkomulagi og uppbyggingu innra eftirlits. Einn liður í þeirri styrkingu á eftirlitsumhverfinu sem átt hefur sér stað á liðnum árum felst í því að borgarstjórn hefur komið á fót endurskoðunarnefnd. Endurskoðunarnefnd Reykjavíkurborgar er undirnefnd borgarstjórnar/borgarráðs og starfar á grundvelli IX. kafla laga nr. 3/2006 um ársreikninga. Endurskoðunarnefnd er ráðgefandi nefnd sem gefur sjálfstætt og hlutlægt álit á endurskoðunarferlinu, innra eftirliti og skýrslugjöf til borgarstjórnar og borgarráðs. Samkvæmt lögnum er hlutverk endurskoðunarnefndar eftirfarandi¹¹:

- Eftirlit með vinnuferli við gerð reikningsskila.
- Eftirlit með fyrirkomulagi og virkni innra eftirlits einingarinnar, innri endurskoðun, ef við á, og áhættustýringu.
- Eftirlit með endurskoðun ársreiknings og samstæðureiknings einingarinnar.
- Mat á óhæði endurskoðanda eða endurskoðunarfyrirtækis og eftirlit með öðrum störfum endurskoðanda eða endurskoðunarfyrirtækis.
- Setja fram tillögu til stjórnar um val á endurskoðanda eða endurskoðunarfyrirtæki.

Ályktun: Brýnt er að hlutverk eftirlitsaðila sé skýrt og aðgengilegt fyrir borgarráð. Með tilkomu endurskoðunarnefndar hefur verið stuðlað að betri heildaryfirsýn á fjárhagsstöðu A- og B-hluta og samræmingu eftirlits með stofnunum og fyrirtækjum í eigu borgarinnar. Endurskoðunarnefnd er ætlað að styrkja eftirlitshlutverk borgarráðs.

Ábending: Mikilvægt er að tryggja upplýsingaflæði endurskoðunarnefndar til borgarráðs af því að enginn borgarráðsfulltrúi á sæti í nefndinni.

Stefnumótun

Stefnumörkun er leiðarvísir fyrir starfsemi Reykjavíkurborgar og því mikilvægt að stefna borgarinnar sé aðgengileg og sýnileg. Í samstarfsyfirlýsingu koma fram helstu atriði sem samstarfsflokkar í borgarstjórn vilja leggja áherslu á við stjórnun borgarinnar. Í starfsáætlunum birtast stefnur Reykjavíkurborgar og helstu verkefni fagsviða og miðlægra skrifstofa. Árið 2006 var unnið heildarstefnukort fyrir Reykjavíkurborg og það samþykkt.

¹¹ Lög um ársreikninga, nr. 3/2006, 108. gr. b.

Borgarstjórn ber ábyrgð á heildarstefnumótun fyrir borgina. Borgarráð starfar í umboði borgarstjórnar og fagræð sækja umboð sitt til borgarráðs og gera tillögur að stefnu í sínum málaflokkum til borgarráðs. Venjan hefur verið sú að borgarráð hefur vísað slíkum málum til afgreiðslu borgarstjórnar.

Á www.reykjavik.is er að finna stefnur sem tengjast mismunandi málaflokkum. Þar má jafnframt finna stefnur um starfsemi skrifstofa (stoðeininga).

Aðkoma kjörinna fulltrúa og embættismanna að stefnumótun hefur verið ólík eftir verkefnum og reglufesta virðist ekki hafa verið í því sambandi. Um tíma var starfandi aðgerðahópur er tók að sér stefnumótandi verkefni. Um var að ræða samvinnuvettvang kjörinna fulltrúa þvert á flokka. Hópurinn hafði ekki formlega stöðu í skipuriti en var skilgreindur sem vinnuhópur og samráðsvettvangur.¹² Meðal verkefna sem hópnum voru sérstaklega falin af borgarstjórn var að vera í forystu um mótun atvinnustefnu fyrir Reykjavíkurborg. Annað dæmi um stefnumótunarverkefni þar sem starfshópur var skipaður kjörnum fulltrúum, bæði fulltrúum frá meiri- og minnihluta er „stefnumótun vinnuhóps um húsnæðisstefnu Reykjavíkurborgar 2020“ sem lögð var fyrir borgarráð og samþykkt 6. október 2011. Algengt hefur verið að skipa kjörna fulltrúa og lykilembættismenn í vinnuhóp eða stýrihóp. Sem dæmi má nefna að borgarstjóri skipaði með erindisbréfi í júní 2011 aðgerðateymi sviðsstjóra sem skyldi vinna með formanni borgarráðs „að mótun atvinnustefnu, nýsköpunarstefnu og aðgerðum í atvinnumálum til skamms og langs tíma“.¹³ Annað dæmi um þessa samsetningu er „stýrihópur um endurskoðun á stjórnskipulagi Framkvæmda- og eignasviðs, skipulags- og byggingasviðs og umhverfis- og samgöngusviðs sem borgarstjóri skipaði í ágúst 2011. Sá stýrihópur var skipaður kjörnum fulltrúum, formönnum viðkomandi fagræða og sviðsstjórum og aðstoðarmanni borgarstjóra. Hópnum var ætlað að greina tækifæri til að einfalda skipulag og samþætta og bæta framkvæmd þjónustu.

Ábending: Mikilvægt er að formfesta fyrirkomulag stefnumótunar og skilgreina þá aðila sem eiga að koma að stefnumótuninni og hvaða samsetning eigi við hverju sinni. Í þessu samhengi er verið að tala um mismunandi aðkomu kjörinna fulltrúa og embættismanna sbr. umfjöllun hér að ofan.

Ábending: Samræma þarf hugtakanotkun, þ.e. í hvaða tilvikum og af hvaða tilefni setja eigi stýrihópa, starfshópa og/eða vinnuhópa. Þessi greining eða flokkun gæti nýst við að vera leiðbeinandi er varðar samsetningu hópsins. Við samræminguna er vert að skoða annars vegar verkefni sem heyra beint undir borgarráð og hins vegar verkefni sem heyra beint undir borgarstjóra.

Í einhverjum tilvikum hefur stefnumótun brýnna mála verið unnin án nægilegrar aðkomu kjörinna fulltrúa. Sem dæmi hefur verið unnið að gerð fjármálastefnu borgarinnar og liggur hún fyrir í drögum. Fjármálastefna borgarinnar ætti að fela í sér umfjöllun um meginmarkmið og undirliggjandi hugmyndafræði eða sýn sem býr að baki henni. Einstakar fjármálareglur s.s. reglur um gerð fjárhagsáætlunar, reglur um áhættustýringu og innheimtureglur, ætti síðan að útfæra með hliðsjón af heildarstefnu til þess að tryggja henni sem bestan framgang. Nauðsynlegt er að greina á milli stefnumótunar og mótunar verklags. Með stefnumörkun eru dregin fram markmið og með verklagsreglum er skilgreint og leiðbeint á hvern hátt markmiðum skal náð. Hættan er sú að settar séu verklagsreglur sem eru stefnumótandi í eðli sínu án þess að formleg stefna liggi fyrir.

Ábending: Brýnt er að tryggja markvisst aðkomu kjörinna fulltrúa að vinnu við stefnumótun heildarmálefnis og einstakra málaflokka.

¹² Svar við fyrirspurn borgarráðsfulltrúa Vinstri grænna um stjórnsýslulega stöðu aðgerðarhóps, dagsett 11. maí 2009.

¹³ Svar við fyrirspurn – Skipan aðgerðarteymis sviðsstjóra til að vinna með formanni borgarráðs að mótun atvinnustefnu.

Innleiðing stefnumörkunar — árangursstjórnun

Þegar stefnan hefur verið mörkuð þarf að skilgreina mælikvarða á árangur borgarinnar eða viðkomandi starfseiningar. Á undanförunum árum hefur Reykjavíkurborg unnið að innleiðingu stefnumiðaðs árangursmats. Markmið Reykjavíkurborgar með innleiðingu stefnumiðaðs árangursmats er þríþætt:

- *Í fyrsta lagi að tryggja framgang pólitískrar stefnumörkunar og tengingu hennar við daglega starfsemi.*
- *Í öðru lagi að stuðla að því að öllum starfsmönnum sé stefna borgarinnar ljós og efla þannig liðsheild, stefnumótandi samræður og sameiginlega sýn.*
- *Í þriðja lagi að mæla framgang markaðrar stefnu þannig að grípa meg til aðgerða ef þörf krefur.¹⁴*

Miðlæg umsýsla á stefnumiðuðu árangursmati er á skrifstofu borgarhagfræðings. Afstaða borgarstjórnar gagnvart þessari aðferðafræði árangursstjórnunar liggur ekki fyrir.

Stefnumörkun þarf að vera skýr og afmörkuð til þess að auðvelda starfsmönnum að forgangsraða verkefnum og vinna markvisst að framgangi stefnu viðkomandi málaflokks og um leið borgarinnar. Hér reynir m.a. á skilgreiningu á þjónustustigi, þ.e. hvort tilgreindu þjónustustigi sé náð eða hvort menn fari fram yfir samþykktu stefnumörkun og veiti meiri þjónustu en stefna gerir ráð fyrir. Nauðsynlegt er að fylgja þessu eftir og meta starfsemi og árangur sem fyrr segir.

Ályktun: Eins og áður segir þarf formleg stefnumörkun að liggja fyrir um árangursstjórnun, þ.e. með hvaða hætti árangur sé reglulega mældur og gerður sýnilegur. Mælingar þurfa að eiga sér stað til þess að hægt sé að meta hvort stefnumörkun gagnvart einstökum sviðum/málaflokkum hafi náð fram að ganga.

Eigendastefna

Innri endurskoðun hefur bent á þörfina fyrir skýrari stefnu borgaryfirvalda gagnvart B-hluta félögum borgarinnar í úttektum og árlegu mati á eftirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar. Borgaryfirvöld þurfa að móta eigendastefnu fyrir B-hluta fyrirtæki sem tekur m.a. mið af tilgangi eignarhalds hvers fyrirtækis og félagsformi. Skilgreina þarf með hvaða hætti borgaryfirvöld hyggjast sinna eigendahlutverki sínu og þar með talið eftirliti. Með eigendastefnu leggja eigendur hinar breiðu línur sem stjórnarmönnum ber að fara eftir og stuðlað er að gagnsærri og skilvirkri stjórnun fyrirtækja. Í þessu samhengi þarf að tryggja fullnægjandi aðgreiningu starfa eigenda, stjórnar og framkvæmdastjóra. Hvert verksvið hefur ákveðnu hlutverki og eftirlitsskyldu að gegna:¹⁵

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

Mörg verkefni Innri endurskoðunar síðastliðin misseri hafa einkennst af því að yfirfara eigendahlutverk Reykjavíkurborgar gagnvart dótturfélögum. Innri endurskoðun leiddi verkefni fyrir hönd framtíðarhóps SSH, *Stjórnsýsluúttekt á byggðasamlögunum Strætó, Sorpu og Slökkviliði Reykjavíkurborgar*. Ein meginniðurstaða verkefnisins var að koma þyrfti á sameiginlegum vettvangi

¹⁴ Samhæft árangursmat - Hvað, hvers vegna og hvernig, mars 2004.

¹⁵ Mat á eftirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar, apríl 2010.

fyrir fulltrúa eigenda og setja hverju fyrirtæki eigendastefnu. Eigendastefna þarf að geta tekið á a.m.k. eftirfarandi:¹⁶

1. *Skilgreina helstu markmið eignarhaldsins.*
2. *Meginmarkmið. Setja fram meginstefnu (corporate policy) og skilgreina eftirlitshlutverk.*
3. *Skipulag eigendahlutverksins. Skilgreina ábyrgð og umboð hvers aðila og tengsl milli þeirra og/eða aðgreiningu starfa eða hlutverk hvers um sig, eigenda, stjórnar og framkvæmdastjóra.*
4. *Kröfur og viðmið í rekstri. Fjárhagsleg markmið og arðsemiskröfur gagnvart hverju félagi þurfa að vera skýrar og/eða greina frá því hvernig skuli fara með hagnað eða tap.*
5. *Eigendafundur. Skilgreina í hvaða tilvikum þarf að kalla eftir aukafundi eigenda og umboði þeirra, þar sem m.a. er fjallað um hvenær skuli leita umboðs eigenda um mikilvægar fjárhagslegar ákvarðanir.*

Grunnur hefur þegar verið lagður að sameiginlegum eigendavettvangi fyrir Sorpu, Strætó og Slökkviliðið og jafnframt er unnið að því að stilla upp fyrstu drögum að eigendastefnu. Þá er vert að nefna að eigendur Orkuveitu Reykjavíkur settu á fót eigendanefnd í júlí 2010. Drög að eigendastefnu Orkuveitu Reykjavíkur hafa verið lögð fyrir borgarráð og verið kynnt á opnum fundi þar sem kallað var eftir samráði við almenning.¹⁷

Staða B-hluta félaga í skipuriti er skilgreind með tengslum við borgarritara. Fyrirkomulag samskipta við B-hluta félögin hefur ekki verið sérstaklega skilgreint en í samræmi við fyrirmæli í tengslum við síðustu skipuritsbreytingu vinnur borgarritari nú að endurskipulagningu miðlægrar stjórnsýslu Reykjavíkurborgar. Mikilvægt er að í þeirri vinnu verði samskipti við B- hluta félög yfirfarin og formfest.

Ályktun: Á undanförnum árum hefur komið enn betur í ljós að heildaryfirsýn og samskipti við B-hluta félög þurfa að vera formgerð og eigendur þurfa að skilgreina sitt eigendahlutverk.

Ábending: Brýnt er að borgarráð gefi út eigendastefnu gagnvart dótturfélögum sem felur í sér sameiginlega framtíðarsýn, taki á hlutverki og umboði aðila máls sem taki af öll tvímæli um hlutverk mismunandi aðila bæði í stefnumótunar- og ákvarðanatökuferlinu.

Innra eftirlit

STJÓRNUNARÁÐFERÐIR OG HUGMYNDAFRÆÐI STJÓRNENDA EIGA AÐ STUÐLA AÐ SKILVIRKNI Í INNRA EFTIRLITI.

Stjórnendur þurfa að vera fyrirmynd og gefa tóninn varðandi gagnsæi í innri og ytri upplýsingagjöf og varðandi mikilvægi skilvirkni innra eftirlits og áhættustjórnunar. Eins og áður segir kannaði Innri endurskoðun mat stjórnenda og lykilstarfsmanna Reykjavíkurborgar á virkni innra eftirlits vorið 2011. Í þeirri könnun kom fram að mikilvægt væri að styrkja uppbyggingu innra eftirlits og stuðla að virkni verklagsreglna og leiðbeininga.

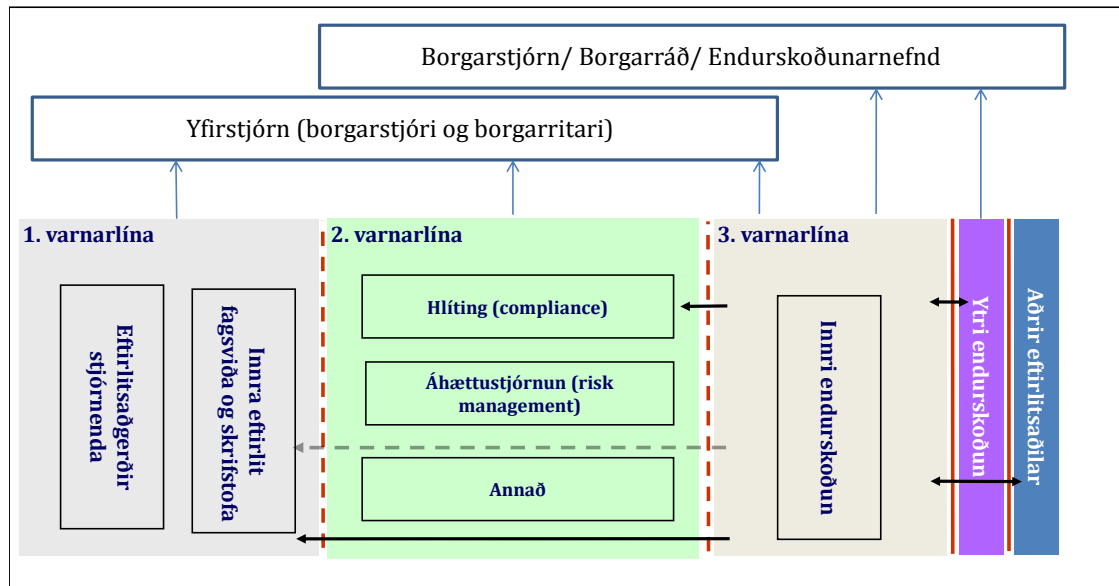
¹⁶ Stjórnsýsluúttekt á byggðasamlögnum, Strætó, Sorpu og Slökkviliði höfuðborgarsvæðisins, 2011.

¹⁷ Svar við fyrirspurn um eigendanefnd Orkuveitu Reykjavíkur, 29.02.2012.

Eftirlitshlutverk

Þriggja þrepa eftirlitslíkanið (The three lines of defence model) hefur unnið sér sess undanfarin ár og mæla Evrópusamtök innri endurskoðenda með notkun þess.¹⁸ Líkanið er talið mikilvægt tæki til þess að útskýra og sýna á myndrænan hátt mismunandi ábyrgðarsvið í stjórnun fyrirtækja og stofnana (internal governance) og samspilinu á milli þeirra. Í neðangreindu líkani er leitast við að lýsa með hvaða hætti þessu er fyrir komið hjá Reykjavíkurborg.

Þriggja þrepa eftirlitslíkan



Fyrsta varnarlína

Stjórnendur rekstrareininga eiga að bera ábyrgð á ferlum sínum og meta, stjórna og draga úr áhættu samhliða því að viðhalda virku innra eftirliti.

Fyrsta varnarlína felst í eftirlitsaðgerðum sem stjórnendur fagsviða og skrifstofa hafa komið á til að draga úr áhættu í eigin daglegri starfsemi og ferlum þannig að hún verði ásættanleg. Eftirlitsaðgerðir eru að einhverju leyti innbyggðar í starfsemi, kerfi og ferla. Eftirlitsaðgerðir eiga að tryggja fylgni við lög, reglur og önnur viðmið sem um starfsemina gilda. Brýnt er að stjórnendur séu gerðir ábyrgir fyrir eftirliti með sínum ferlum og fyrir því að koma upplýsingum um mögulega áhættuþætti áfram til annarra vöktunaraðila sem og til næstu yfirmanna sinna.

Önnur varnarlína

Áhættustjórnun og hlítni/fylgni við lög og reglur (compliance) eru grundvöllur annarrar varnarlínu. Áhættustjórnun er mikilvægur þáttur eftirlits en hún er kerfisbundin aðferð við að koma auga á og meta áhættu í starfseminni og skilgreina áhættuvilja (hvað sé ásættanleg áhætta) og viðbrögð við skilgreindri áhættu og með hvaða hætti hún skuli vöktuð. Áhættustjórnun felur í sér að skilgreina áhættu og gefur forskrift að því með hvaða hætti meta skuli fjárhagslega og rekstrarlega áhættu. Hún felur einnig í sér að halda skrá yfir skilgreindar áhættu og endurskoða áhættumatið reglulega í samvinnu við hlutaðeigandi stjórnendur starfseininga. Hlítni er annar nauðsynlegur þáttur miðlægs eftirlits og felst í eftirliti með því að lögum, reglum og öðrum tilmælum sem gilda um starfsemina sé fylgt. Annað sérhæft stjórnendaeftirlit getur falið í sér gæðastjórnun, umhverfismál, öryggismál og önnur afmörkuð verkefni.

¹⁸ Guidance on the 8th EU Company Law Directive, article 41. Leiðbeiningar ECHA. Desember 2011.

Þriðja varnarlína

Þriðja varnarlína er utan við daglegan rekstur og felst í starfsemi Innri endurskoðunar. Innri endurskoðun leggur mat á eftirlitsumhverfið og upplýsir borgarstjóra, borgarráð og borgarstjórn um skilvirkni innra eftirlits. Í matinu felst m.a. mat á virkni innra eftirlits fyrstu og annarrar varnarlínu og stöðu áhættustjórnunar þessara aðila. Matið tekur á öllum þáttum í áhættustýringu borgarinnar; að bera kennsl á áhættu, að meta áhættu og miðla upplýsingum til borgaryfirvalda. Eigendur ferla eiga að bera ábyrgð á innra eftirliti með þeim. Hlutverk Innri endurskoðunar er að fylgjast með að því eftirliti sé sinnt á fullnægjandi hátt, sbr. fyrri umfjöllun.

Innri endurskoðun verður að njóta sjálfstæðis í stöfum sínum en starfar í umboði borgarráðs og skilar úttektum sínum og matsskýrslum til borgarráðs. Þá starfar skrifstofan með nýstofnaðri endurskoðunarnefnd borgarinnar sem telst í þeim skilningi hluti þriðju varnarlínu.

Ytri endurskoðendur

Líta má á ytri endurskoðun sem fjórðu varnarlínuna, sem veiti borgaryfirvöldum og borgarbúum hæfilega vissu um áreiðanleika fjárhagsupplýsinga borgarinnar og fyrirtækja hennar. Hlutverk ytri endurskoðenda takmarkast við áhættumat upplýsinga sem birtast í reikningsskilum borgarinnar.

Aðrir eftirlitsaðilar

Dæmi um aðra eftirlitsaðila:

- Ráðuneyti
- Samband íslenskra sveitarfélaga
- Eftirlitsnefnd sveitarfélaga
- Kauphöllin — NASDAQ OMX
- Fjármálaeftirlitið
- Persónuvernd
- Umboðsmaður Alþingis

Reglur um gerð fjárhagsáætlunar

Fjárhagsáætlunarferlið er eitt af mikilvægustu ferlum við uppbyggingu innra eftirlits. Reglur um gerð fjárhagsáætlunar kveða á um verklag, meginhlutverk, ábyrgð og verkaskiptingu þeirra sem koma að gerð hennar og innihalda einnig lýsingu á vinnuferlum við gerð fjárhagsáætlunar. Tilgangur reglnanna er að skapa festu og umgjörð um vinnuna og enn fremur að skapa sameiginlegan skilning allra hlutaðeigandi á því með hvaða hætti slík vinna fer fram og um hlutverk hvers og eins í ferlinu.

Forsaga og þróun

Á undanförunum árum hafa reglur borgarinnar um gerð fjárhagsáætlunar tekið breytingum og þróast í takt við áherslur á hverjum tíma. Innri endurskoðun hefur fylgst með framkvæmd reglnanna og sett fram sitt álit á framgangi þeirra. Þannig hefur verið gagnrýnt að í fjárhagsáætlanagerð fyrir árið 2008 var reglum breytt í miðri áætlanagerð og þær gerðar afturvirkar til ársins 2006 hvað varðaði meðferð afgang og halla.¹⁹ Þá var bent á mikilvægi þess að samræma verklag við fjárhagsáætlanagerð þannig að tryggt væri að forsendur væru alls staðar þær sömu. Enn fremur var bent á nauðsyn þess að auka eftirlit með framkvæmd fjárhagsáætlunar m.a. með því að leggja sérstaka áherslu á kostnaðargreiningu einstakra þátta og samanburð milli sambærilegrar starfsemi sem byggir á einingarkostnaði og fleiri lykiltölum.

¹⁹ Skýrsla Innri endurskoðunar í maí 2008, *Rýning rekstrar – áhættustýring og innra eftirlit*.

Árið 2010²⁰ skoðaði Innri endurskoðun allitarlega ferlið við framkvæmd fjárhagsáætlunar skv. þágildandi reglum og setti fram ýmsar ábendingar:

- Bent var á nauðsyn langtímastefnumótunar og að þriggja ára áætlun héldi vægi sínu sem stjórnþæki.
- Skerpa þyrfti á aðferðafræði við úthlutun fjárhagsramma til fagsviða og skrifstofa. Í því sambandi var bent á mikilvægi aðkomu kjörinna fulltrúa að gerð fjárhagsáætlunar í upphafi vinnunnar, m.a. þyrfti að skýra betur aðkomu fagraða að fjárhagsáætlanagerð.
- Bent var á nauðsyn þess að leggja upp með raunhæfar tímaáætlanir og að fjárhagsáætlanaferlið í heild væri gagnsætt, m.a. væri þörf á því að útfæra reglur með skýrari hætti varðandi færslu fjárheimilda á milli ára.
- Minnt var á það hlutverk miðlægra skrifstofa að hafa frumkvæði að því að skýra verklag og vera leiðbeinandi m.a. með mótun sameiginlegra mælikvarða og fylgjast með árangri á grundvelli mælikvarða.

Áhrif nýrra sveitarstjórnarlaga

Ný sveitarstjórnarlög sem samþykkt voru í september 2011 hafa mikil áhrif á fjármál sveitarfélaga og fjárhagsáætlanagerð. Í lögnum er að finna ýmis ákvæði sem hafa bein áhrif á það með hvaða hætti sveitarfélög þurfa að haga sinni áætlanagerð. Ber þar fyrst að nefna tvær fjármálareglur sem er að finna í 64 gr. laganna. Er hér annars vegar um að ræða svokallaða *jafnvægisreglu*, sem er ætlað að koma í veg fyrir viðvarandi hallarekstur. Samkvæmt henni mega samanlögð útgjöld A- og B- hluta á hverju þriggja ára tímabili ekki vera hærri en sem nemur samanlögðum reglulegum tekjum. Hins vegar er um að ræða svokallaða *skuldareglu* sem leiðir til þess að sveitarfélög sem skulda meira en 150% af reglulegum tekjum samstæðunnar þurfa að lúta meiri aga í fjármálum en til þessa hefur verið. Samkvæmt henni mega heildarskuldir og skuldbindingar A- og B-hluta í reikningsskilum ekki vera hærri en sem nemur 150% af reglulegum tekjum.

Drög að *reglugerð*²¹ um framkvæmd þessara fjármálareglna eru í umsagnarferli um þessar mundir. Í drögunum koma fram viðmið um tekjur, eignir, skuldir og skuldbindingar en reglugerðinni er ætlað að stuðla að gagnsæi og samræmdu verklagi við mat á fjárhagslegri stöðu og afkomu sveitarfélaga og tryggja formfestu í samskiptum sveitarfélaga við eftirlitsaðila með fjármálum sveitarfélaga.²²

Önnur nýmæli laganna í köflum um fjármál og eftirlit með fjármálum eru flest þess eðlis að stuðla að betra verklagi við áætlanagerð og auknum aga við fjármálastjórn sveitarfélaga. Ákvæði eru í 63. gr. um að fjárhagsáætlun sé bindandi um allar fjárhagslegar ráðstafanir af hálfu sveitarfélags og óheimilt sé að víkja frá fjárhagsáætlun nema sveitarstjórn hafi áður samþykkt viðauka við áætlunina. Jafnframt leiða lögini til þess að flýta þarf gerð fjárhagsáætlunar og þriggja/fjögurra ára áætlunar þannig að tillögur liggi fyrir 1. nóvember og afgreiðslu beggja áætlana sé lokið í síðasta lagi 15. desember sbr. 62. gr. laganna.

Almennt má einnig segja að þær efnahagsþrengingar sem landið hefur gengið í gegnum hafi leitt til aukins skilnings hlutaðeigandi aðila í fjárhagsáætlanagerð á mikilvægi stefnumótunar, auknu gagnsæi, bættu eftirliti og strangari aga við framkvæmd fjárhagsáætlana. Framangreindar ábendingar Innri endurskoðunar, lagabreytingar og almennar viðhorfsbreytingar hafa allar leitt til aukinnar umræðu um það sem bæta þarf í samráði, vinnubrögðum og ferli áætlanagerðar og aðgerða í kjölfarið. Hjá Reykjavíkurborg var skipaður sérstakur stýrihópur í maíbyrjun árið 2011 sem leiddi vinnu við endurskoðun á reglum um gerð fjárhagsáætlunar hjá Reykjavíkurborg.

²⁰ Mat á eftirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar, apríl 2010.

²¹ Drög að reglugerð um fjárhagsleg viðmið og eftirlit með fjármálum sveitarfélaga.

²² www.samband.is/verkefni/fjarmal-sveitarfelaga/frettir---fjarmal/nr/1354.

Tillögur stýrihóps

Niðurstöður stýrihóps voru fyrst kynntar fyrir borgarfulltrúum á Höfðafundi í júní 2011. Um var að ræða tvær tillögur; annars vegar tillögu að framtíðartilhögun fjárhagsáætlunarferlis og hins vegar tillögu að fjárhagsáætlunarferli fjárhagsársins 2012.

Endurskoðaðar tillögur að reglum um gerð fjárhagsáætlunar kveða á um ákveðið verklag við gerð fjárhagsáætlunar og meginhlutverk, ábyrgð og verkaskiptingu þeirra sem koma að gerð hennar. Einnig innihalda þær ákvæði um framkvæmd hennar þ.e. meðferð fjárheimilda innan rekstrarársins, viðbrögð við breyttum rekstrarforsendum á rekstrarárinu, færslu fjárheimilda á milli ára og með hvaða hætti hafa skuli eftirlit með framgangi hennar og meta árangur í fjármálastjórnun. Einnig fylgja í viðaukum nánari lýsingar á vinnuferli við gerð hennar og nánari útlistun á ábyrgð og verkaskiptingu ábyrgðaraðila.

Reglurnar voru lagðar fram sem drög til kynningar í borgarráði í janúar 2012. Í bréfi borgarstjóra með drögum kom fram að í niðurstöðum starfshópsins fælust áherslur á mikilvægi þess að:

- Laga reglurnar að breyttum ákvæðum sveitarstjórnarlaga.
- Flýta undirbúningi fjárhagsáætlunar og fimm ára áætlunar.
- Bæta framsetningu leikregnanna.

Reglunum var vísað til kynningar í fagráðum. Tillögurnar fengu jákvæðar viðtökur í fagráðum og í kjölfarið bárust ábendingar sem leiddu m.a. til eftirfarandi breytinga á reglunum:

- Tekið er mið af aðferðafræðum kynjaðrar starfs- og fjárhagsáætlanagerðar.
- Eftirlitshlutverk fagráða með rekstri og framkvæmd fjárhagsáætlana var áréttað.
- Breytt orðalag varðandi ábyrgð fjármálastjóra.
- Fagråd staðfesti að drög að starfs- og fjárhagsáætlun séu í samræmi við ákvarðanir fagráðs um áherslur og forgangs röðun og markaða stefnu í málaflokknum.
- Settur var inn fyrirvari um heimildir borgarráðs til að færa fjárheimildir á milli kostnaðarstaða og að stjórnarsýslan geti endurúthlutað fjárheimildum milli safnliða þar sem þær gætu mögulega stangast á við 63 gr. sveitarstjórnarlaga. Í 63. gr. er gert ráð fyrir að ráðherra geti sett reglugerð um framkvæmdina á grundvelli 75. gr. sem skilgreini nánar þau tilvik þar sem tilfærslur innan málaflokka eru heimilaðar án þess að fyrir liggi samþykktur viðauki. Gert er ráð fyrir að óbreytt framkvæmd verði heimiluð en til öryggis var bætt við reglurnar tilvísun í lögin í kafla 4.1. um meðferð fjárheimilda. Sviðsstjóra er heimilt í samráði við fjármálastjóra að færa fjárheimildir skilgreindra safnliða (endurúthlutun) til undirstofnana, enda samræmist það stefnumörkun í málaflokknum og lögum.

Endurskoðaðar reglur um gerð fjárhagsáætlunar

Reglurnar voru samþykktar í borgarráði 9. febrúar 2012 og eru settar fram í fimm tölusettum köflum; 1. *Markmið*, 2. *Ábyrgð og verkaskipting* (ásamt viðauka með nánari útlistun) 3. *Vinnuferli við gerð fjárhagsáætlunar* (sem inniheldur tímasetta sundurliðun ferlis og í viðauka er að finna ferlалýsingu), 4. *Framkvæmd fjárhagsáætlunar* (sem inniheldur umfjöllun um meðferð fjárheimilda innan rekstrarársins, ákvæði um viðbrögð við breyttum rekstrarforsendum innan rekstrarársins og ákvæði um færslu fjárheimilda á milli ára) og 5. *Eftirlit og árangursmiðuð fjármálastjórn* sem inniheldur ýmis ákvæði um eftirlit og eftirfylgni með fjárhagsáætlun.

Í kynningarefni²³ Fjármálaskrifstofu er að finna mjög vel framsetta ítarlega tímaáætlun þar sem fram koma allar helstu vörður í fjárhagsáætlunarferli s.s. samráðsfundi, opnun upplýsingagáttar,

²³ Kynningarglærur frá samráðsfundi formanna fagráða 27. janúar 2012, tímaáætlun fjárhagsáætlunar 2013 og fimm ára áætlunar 2013–2017.

framlagningu tíma- og verkáætlunar, starfsdaga fagráða, launalíkon send sviðum og þannig áfram út allt ferlið og sýndar allar tímasetningar og vörður í tengslum við vinnuferli. Öllum tímasetningum í vinnu við gerð fjárhagsáætlunar hefur verið flýtt miðað við eldra ferli, eins og nánar verður fjallað um hér á eftir.

Ályktun: Þær áherslur sem lagt var upp með við endurskoðun reglna virðast hafa skilað sér vel. Þá er framsetning hinna endurskoðuðu reglna með ágætum og hefur verið bætt frá fyrri reglum.

Markmið reglnanna

Helstu innihaldslegu breytingar frá eldri reglum frá 7. ágúst 2008 eru eftirfarandi:

- Tekið er mið af nýjum sveitarstjórnarlögum eins og sjá má m.a. af umfjöllun hér að framan. Þannig er í 1. mgr. 1. kafla um markmið hinna endurskoðuðu reglna um gerð fjárhagsáætlunar að finna beina skírskotun til 2. mgr. 62. gr. sveitarstjórnarlaga sem er nánast samhljóða: „Fjárhagsáætlanir skulu gefa glögga mynd af rekstri borgarsjóðs og fyrirtækja borgarinnar, efnahag og breytingum á handbæru fé. Einnig skal þar koma fram greinargott yfirlit um tekjuöflun, ráðstöfun fjármuna og fjárheimildir. Við gerð fjárhagsáætlana skal hafa hliðsjón af fjárhagslegri stöðu borgarsjóðs og stofnana og fyrirtækja borgarinnar við upphaf áætlunartímabilsins.“
- Í kaflanum um markmið er einnig sú breyting að í stað þriggja ára áætlunar er nú miðað við að gerð sé fimm ára áætlun. Enn fremur er sú breyting sem áður var nefnd að við undirbúning fimm ára áætlunar, fjárhagsáætlunar og starfsáætlunar verði tekið mið af aðferðafræðum kynjaðrar starfs- og fjárhagsáætlunargerðar. Þann 1. nóvember 2011 skipaði borgarstjóri stýrihóp um innleiðingu kynjaðrar fjárhags- og starfsáætlunargerðar. Í hópnum sátu fulltrúar frá Fjármálaskrifstofu borgarinnar, Mannréttindaskrifstofu og fagsviðum og var fjármálastjóri formaður hópsins. Í erindisbréfi kemur fram að markmið vinnunnar sé að gera tillögur að breytingum á reglum um gerð fjárhagsáætlunar með það fyrir augum að tryggja skilvirka innleiðingu kynjaðrar fjárhags- og starfsáætlunargerðar, skapa og þróa aðferðir og vinnulag við kynjaða fjárhagsáætlanagerð, miðla þekkingu og vinna að kynjaðri fjárhags- og starfsáætlanagerð með tilraunaverkefnum og almennum undirbúningi.
- Ekki er lengur að finna í markmiðskafla í reglunum bein fyrirmæli um að starfs- og fjárhagsáætlun ársins skuli unnin á grundvelli þriggja ára/fimm ára áætlunar og marki fjárheimildir hennar. Í kaflanum um vinnuferli er hins vegar undir umfjöllun í janúarmánuði tekið fram að borgarráð feli sviðum og fagráðum að hefja undirbúning vinnu við fjárhagsáætlun og fjárfestingaáætlun næsta árs og til næstu fimm ára á grundvelli gildandi fimm ára áætlunar. Að auki er undir júnímánuði fjallað um með hvaða hætti skuli standa að úthlutun fjárhagsramma til sviða og skrifstofa og að borgarráð úthluti fjárhagsrömmum til sviða og skrifstofa og feli þeim að útfæra fjárhagsáætlun næsta árs og næstu fimm ára á forsendum þeirra. Í neðanmálsgrein er sérstaklega tekið fram að innri leiga skuli reiknuð upp miðað við forsendur fjárhagsáætlunar um breytingu vísitölu neysluverðs á milli ára og að fjárheimildum fagsviða verði breytt í samræmi við hækkun/lækkun sem nemur breytingu á vísitölu neysluverðs til verðtryggingar á milli ára og hækkun/lækkun sem nemur mismun áætlaðrar leigu liðins árs og raunleigu.

Vinnuferli við gerð fjárhagsáætlunar

Ýmsar breytingar er einnig að finna í kaflanum um *vinnuferli við gerð fjárhagsáætlunar*, bæði hvað varðar framsetningu og innihald. Kaflinn inniheldur lýsingu á vinnuferlinu fyrir hvern mánuð fyrir sig, þar sem fram kemur hvað þarf að gera og ábyrgð/skyldur hvers og eins hagsmunaaðila í ferlinu.

Eins og fram hefur komið er búið að færa alla undirbúningsvinnu fjárhagsáætlunar frammar í ferlið:

- Aðkoma fagráða og þar með pólitísk stefnumótun er komin fyrr í ferlið og er vel skilgreind og tímasett. Hún hefst á samráðsfundi formanna fagráða og lykilstjórnenda í janúar, þar sem m.a. er farið yfir gildandi áætlanir. Framkvæmda- og eignasvið fer yfir gildandi áætlun um stofnframkvæmdir og tíma- og verkáætlun vegna undirbúnings fjárfestingaáætlunar. Skrifstofa borgarhagfræðings leggur fram mat á þróun mannfjölda og atvinnu í samræmi við þjóðhagsforsendur og Fjármálaskrifstofa leggur fram yfirlit yfir efnahagshorfur skv. þjóðhagsforsendum Hagstofu Íslands miðað við gildandi fimm ára áætlun og tíma- og verkáætlun vegna fjárhagsáætlunar.
- Fagsviðin fá sínar forsendur og upplýsingar mun fyrr en áður var. M.a. færast undirbúningsvinna Fjármálaskrifstofu frammar, gert er ráð fyrir útsendingu launalíkans til fagsviða í apríl og upplýsingar frá Framkvæmda- og eignasviði varðandi fjárfestingar eiga að berast þeim í apríl.
- Fjárfestingaáætlun Framkvæmda- og eignasviðs á að fela í sér þarfagreiningu vegna þjónustu borgarinnar til næstu fimm ára, greiningu á valkostum til að mæta þeirri þörf og mati á þeim.
- Úthlutun borgarráðs á fjárhagsramma til sviða í júní byggir á mikilli undirbúningsvinnu borgarhagfræðings, Fjármálaskrifstofu, annarra miðlægra skrifstofa, fagráða og fagsviða.
- Útfærsla fjárhagsáætlunar í kjölfar úthlutunar ramma ætti því að byggja á traustum grunni sem minnkar þörf fyrir umfangsmiklar breytingar í lokavinnsluferlinu.

Ályktun: Framsetning á vinnuferlinu við gerð fjárhagsáætlunar er vel heppnuð. Gott er að hafa yfirlit/lýsingu á ferli eftir mánuðum og jafnframt myndræna framsetningu í flæðiriti sem sýnir hver á að framkvæma hvað og hvenær. Aðkoma kjörinna fulltrúa í upphafi fjárhagsáætlunarferils er veruleg breyting frá því sem tíðkast hefur, en hún hefur iðulega komið fram nokkuð seint í ferlinu. Úthlutun fjármagns til fagsviða þarf að byggja annars vegar á þeirri þjónustu sem kjörnir fulltrúar vilja leggja áherslu á að veita og hins vegar þeirri þjónustu sem megí hugsanlega draga úr eða hætta að veita. Skýr markmiðasetning í upphafi auðveldar forgangsriðun verkefna í takt við áherslur hverju sinni og ætti að tryggja að fjárhagsramma sé skipt milli fagsviða með hliðsjón af mótaðri stefnu.

Ályktun: Breytingar frá fyrri reglum virðast vel ígrundaðar og unnar í samvinnu og sátt við helstu hagsmunaaðila. Í endurskoðuðum reglum virðist hafa verið tekið tillit til flest allra þeirra ábendinga sem Innri endurskoðun hefur sett fram varðandi ferlið, auk þess sem kröfur nýrra sveitarstjórnarlaga endurspeglast í reglunum. Ekki hefur reynt á hvernig gengur að vinna eftir þessu nýja ferli, en gangi tímasetningar eftir verður það mikið framfaraspor fyrir alla sem að þessari vinnu koma.

Fjármálahópur borgarstjóra

Stofnaður var sérstakur starfshópur sem er ætlað að halda utan um og undirbúa gerð fjárhagsáætlunar. Þessi hópur starfar skv. erindisbréfi borgarstjóra dagsettu 14. júní 2011. Hlutverk hópsins er að vinna með borgarstjóra að undirbúningi áætlana á sviði fjármála, efnahags- og atvinnumála. Helstu verkefni hópsins skv. erindisbréfinu eru að undirbúa tillögu að frumvarpi að fjárhagsáætlun Reykjavíkurborgar og fimm ára áætlunar. Enn fremur að vinna tillögu að langtímaáætlun um fjármál, framkvæmdir, borgarþróun og atvinnumál í Reykjavík og leggja fyrir borgarstjóra og borgarráð í kjölfarið. Loks er tilgreint verkefni hópsins að fjalla um tillögu að breytingum að leikreglum um undirbúning og gerð fjárhagsáætlunar og önnur verkefni sem borgarstjóri kann að fela hópnum.

Í hópnum sitja lykilstarfsmenn úr stjórnarsýslunni; fjármálastjóri, skrifstofustjóri Fjármálaskrifstofu, settur borgarhagfræðingur, sviðsstjóri Framkvæmda- og eignasviðs, skrifstofustjóri borgarstjóra, aðstoðarmaður borgarstjóra auk formanns borgarráðs sem einnig er formaður starfshópsins. Með hópnum starfa aðrir embættismenn eftir þörfum.

Hópurinn fundar að jafnaði þrisvar í mánuði og tekur á þeim verkefnum sem honum eru falin og undirbýr mál til formlegrar afgreiðslu borgarstjóra og borgarráðs. Samkvæmt fundargerðum virðast umfjöllunarefni hópsins víðtæk en verkefni hans eru ótímabundin samkvæmt erindisbréfi. Starfi hópurinn áfram væri æskilegt að setja skýrari ramma um upplýsingagjöf hans til borgarráðs.

Fjármálaleg skýrslugjöf

Stjórnendur bera ábyrgð á innra eftirliti innan sinna starfseininga en borgarstjórn/borgarráð ber endanlega ábyrgð á innra eftirliti fyrir starfsemi borgarinnar í heild. Starfsmenn þurfa allir að vera meðvitaðir um hlutverk sitt og hvernig virkt innra eftirlit stuðlar að því að borgin nái settum markmiðum. Innra eftirliti er ætlað að tryggja að sett markmið náist, en getur einungis veitt hæfilega vissu (reasonable assurance) en ekki fullvissu þar sem margt getur takmarkað gæði innra eftirlits, svo sem mannleg mistök eða möguleikar stjórnenda á að víkja frá reglum.

Eðlilegt samspil og samnýting í framsetningu stjórnendaupplýsinga þarf að vera til staðar svo að þær gefi yfirstjórn, borgarstjóra og borgarráði heildstæða mynd af stöðu borgarinnar á hverjum tíma.

Hornsteinn eftirlits fjármála hjá Reykjavíkurborg er skoðun á fylgni við fjárhagsáætlun. Borgarráð og borgarstjórn bera hina endanlega ábyrgð á innra eftirliti með starfsemi borgarinnar í heild og því er nauðsynlegt að allir aðilar, kjörnir fulltrúar og starfsmenn borgarinnar á ólíkum stigum stjórnkerfisins 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 öflugu innra eftirliti.

Markmiðssetning og stefnumótun birtist í fjárhagsáætlun og starfsáætlunum sviða. Hjá Reykjavíkurborg hefur verið unnið að því að auka áreiðanleika uppgjöra, skýrslugerð til borgarráðs hefur verið samræmd og unnið hefur verið að lykiltalnagreiningu. Mánaðarleg uppgjör eru lögð fyrir borgarráð og framsetning þeirra hefur verið stöðluð og endurbætt.

Vægi mánaðarlegra uppgjöra í umfjöllun borgarráðs mætti aukast í samanburði við önnur mál sem koma á borð ráðsins. Borgarráð hefur fengið mánaðarleg uppgjör og árshlutareikninga beint inn á fundi ráðsins. Því hefur borgarráðsfulltrúum gefist lítið svigrúm til að kynna sér uppgjör og spyrja stjórnendur út í niðurstöður. Á árinu 2011 var meðaltími frá lokun bókhaldstímabils til umfjöllunar borgarráðs tæpir 40 dagar, minnst 20 dagar í októberuppgjöri en mest rúmir þrír mánuðir í marsuppgjöri. Áætlun Fjármálaskrifstofu fyrir árið 2012 ráðgerir að meðaltími frá lokun bókhaldstímabils til framlagningar uppgjors í borgarráði verði innan við 25 daga. Í undirbúningi eru kaup á uppgjörskerfi fyrir samstæðuuppgjör í þeim tilgangi að auka rekjanleika og áreiðanleika gagna. Þegar uppgjörskerfi hefur verið tekið í notkun má búast við því að birting árshlutareikninga verði tímanlegri en áður.

Ályktun: Borgarráðsfulltrúum hefur ekki gefist nægur kostur á rýningu mánaðaruppgjöra og markvissra spurninga til stjórnenda þegar uppgjör er á dagskrá borgarráðs sökum þess að gögn eru lögð fram á fundi ráðsins en ekki send út með tveggja daga fyrirvara eins og almenna reglan er með málsgögn.

Ábending: Brýnt er að búa svo um að áætlun Fjármálaskrifstofu um tímanlegri uppgjör gangi eftir.

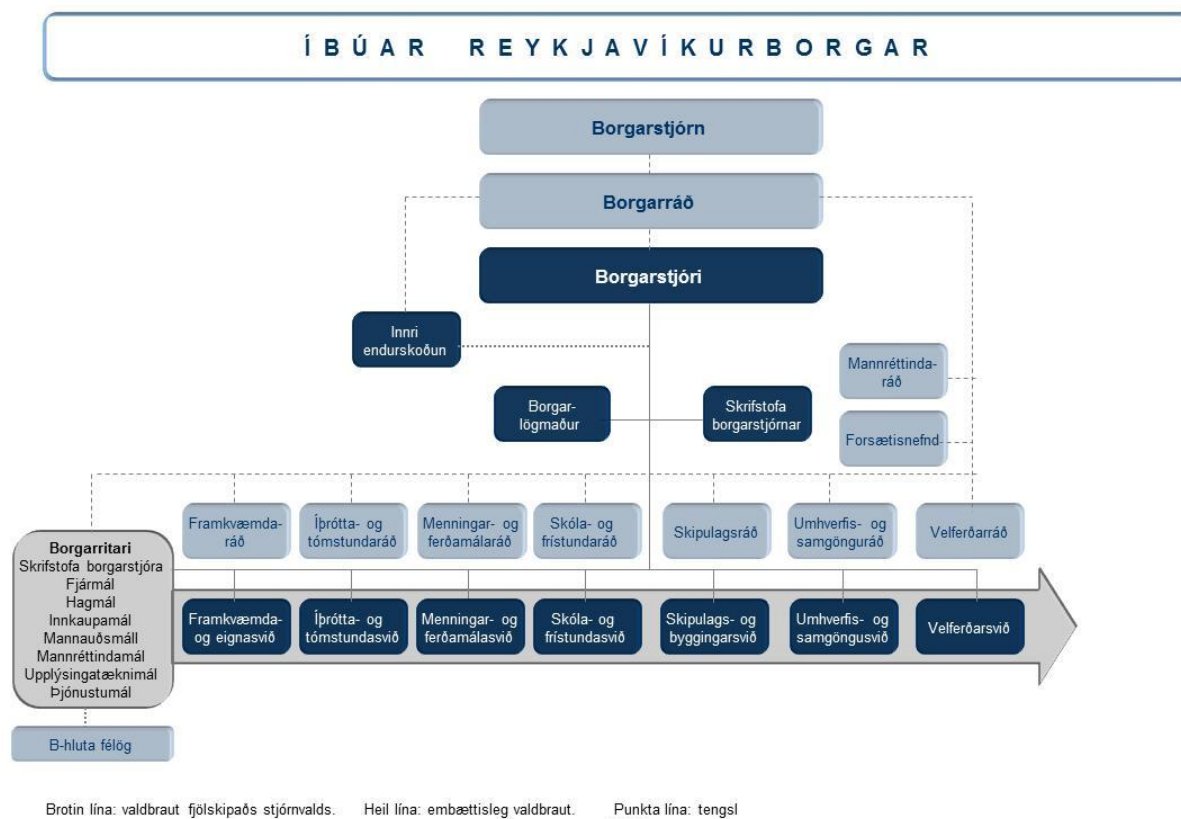
UPPBYGGING STJÓRNKERFIS

SKÝR UPPBYGGING STJÓRNKERFIS STYÐUR VIÐ SKILVIRKNI Í INNRA EFTIRLITI.

Skipurit Reykjavíkurborgar sem var samþykkt á fundi borgarráðs 8. september 2011 hefur tekið nokkrum breytingum frá 2010 þegar síðast var fjallað um skipurit í skýrslu Innri endurskoðunar um mat á eftirlitsumhverfi. Nýtt svið, Skóla- og frístundasvið hefur tekið yfir verkefni Menntasviðs og Leikskólasviðs og hluta verkefna Íþrótt- og tómstundasviðs. Skrifstofa borgarstjóra hefur verið lögð niður í þeirri mynd sem hún starfaði og embætti borgarritara komið á fót á ný. Með tilkomu embættis borgarritara hefur stjórnunarspönn borgarstjóra breyst á þann hátt að undir hann heyra nú sjö sviðsstjórar ásamt borgarritara, skrifstofustjóra borgarstjórnar og borgarlögmanni. Borgarritari er staðgengill borgarstjóra og undir hann heyra aðrir stjórnendur miðlægrar stjórnsýslu.



Reykjavíkurborg – skipurit - 2011



Stjórnkerfisbreytingar

Á undanförnum misserum hafa tillögur verið í vinnslu að breytingum á stjórnkerfinu, sumar hafa komist í framkvæmd og aðrar eru enn í vinnslu. Í greinargerð með fjárhagsáætlun ársins 2011 var tónninn settur um endurskipulagningu á miðlægri stjórnsýslu þar sem fram kom að „markvisst verð[i] unnið að því að einfalda miðlæga stjórnsýslu, sameina stoðþjónustu og vinna að hverfavæðingu nærþjónustu [...]“ Vegna þessarar endurskipulagningar var ráðinn breytingastjóri sem og sérstakt breytingateymi á skrifstofu borgarstjóra sem fékk það hlutverk að leiða vinnu við breytingar. Sífelld hefur verið leitað leiða til að auka skilvirkni í stjórnkerfi borgarinnar. Starfshópur um endurskoðun á stjórnskipulagi Framkvæmda- og eignasviðs, Skipulags- og byggingasviðs og Umhverfis- og samgöngusviðs er að ljúka störfum. Á sumum fagsviðanna hafa starfshópar sem og formenn fagraða einnig unnið að breytingum á sviðunum.

Tvö svið hafa þegar verið sameinuð í eitt með því að Leikskólasvið og Menntasvið urðu að Skóla- og frístundasviði auk tómstundahluta Íþrótt- og tómstundasviðs. Markmiðið var að samþætta tómstundastarf ÍTR (frístundaheimila), grunnskóla og leikskóla til að nýta betur starfsmenn og húsnæði. Breytingin var fyrirhuguð í byrjun árs 2012 en gekk í gegn 1. september 2011. Við sameininguna lágu samþykktir nýrra ráða ekki fyrir og skipurit fyrir nýtt svið var ekki til staðar. Starfshópur um stefnumótun Skóla- og frístundasviðs hafði ekki hafið störf.²⁴ Borgarstjórn ákvað á fundi 6. september 2011 að fela Innri endurskoðun „að fara yfir aðdraganda stofnunar nýs Skóla- og frístundasviðs og yfirstandandi sameiningarferli leikskóla, grunnskóla og frístundaheimila með tilliti til samþykktar Reykjavíkurborgar, stjórnsýslulaga og góðra stjórnarháttar. Í þessu sambandi verði lögð áhersla á að skoða samskipti og samráð við stjórnendur, starfsfólk og borgarbúa og gerðar tillögur að úrbótum ef þörf krefur.“ Úttekt Innri endurskoðunar verður framkvæmd að loknu innleiðingarferli.

Í tillögu borgarstjóra dags. 5. september 2011 var lagt til að stofnað yrði embætti borgarritara sem hefði yfirumsjón með miðlægri stjórnsýslu og stoðþjónustu. Hann yrði staðgengill borgarstjóra og hafi aðsetur á skrifstofu borgarstjóra. Undir embættið heyri miðlægar skrifstofur mannréttinda, mannauðs, innkaupa, þjónustu, fjármála, borgarhagfræðings, skrifstofa borgarstjóra, Upplýsingatæknimiðstöð og upplýsingadeild, ásamt rekstri Ráðhúss og Höfðatorgs. Samkvæmt tillögunni er borgarritara falið að leiða endurskipulagningu miðlægrar stjórnsýslu með það í huga að einfalda og efla hana, sameina skrifstofur og ná fram hagræðingu.

Með stjórnkerfisbreytingunum 2007 og í kjölfar þess að eldra embætti borgarritara var lagt niður árið 2005, varð borgarstjóri beinn yfirmaður tuttugu embættismanna. Í gildandi stjórnskipulagi eru þeir nú sjö eins og fyrr segir. Í viðtölum við sviðsstjóra og næstráðendur kom fram að styrkja þurfi embætti borgarritara sem æðsta yfirmanns borgarinnar fyrir utan borgarstjóra og efla verkstýringu í ákveðnum málum í umboði borgarstjóra.

Ályktun: Þegar um er að ræða umfangsmiklar breytingar er vert að benda á mikilvægi traustrar breytingastjórnunar. Breytingastjórnun er á ábyrgð stjórnenda og það er hlutverk þeirra í breytingum að hjálpa starfsmönnum að skilja ástæður, markmið og tilgang þeirra með skýrt framsettri stefnumótun og framtíðarsýn.²⁵

²⁴ Í fundargerð borgarstjórnar 6. september 2011. Tillaga um nýtt skóla- og frístundasvið samþykkt með níu atkvæðum gegn sex.

²⁵ Frá eBCM VET (eBusiness Community Model – Vocational Education and Training Project), sótt 19. apríl 2012.

Við framsetningu á skipuriti er gagnlegt að horfa á þá hætti sem skipta mestu máli varðandi fyrirkomulag innra eftirlits. Markviss og formföst uppbygging á stjórnskipulagi styður við uppbyggingu á innra eftirliti.

- Útdeiling valds og umboðs þarf að vera vel skilgreind.
- Hlutverk stjórnar, ráða og stjórnenda þurfa að vera skýr.
- Skipurit þurfa að endurspegla völd og ábyrgð og sýna hvernig boðleiðum er háttað.
- Stjórnunarstíll og fordæmi eiga stuðla að góðri hegðun.

Gildandi skipurit borgarinnar er skýrt og þar koma fram meginatriði ábyrgðarskiptingar. Þó má benda á að í einhverjum tilvikum er ekki fullljóst hvernig stjórnskipulegri stöðu einstakra eininga er háttað. Dæmi um þetta eru hverfaráð. Borgarstjórn hefur sett fram skiptingu borgarinnar í tíu þjónustuhverfi og eins og segir í samþykkt borgarstjórnar frá nóvember 2009 skulu hverfaráð starfa í hverju þeirra. Hverfisráð á m.a. að stuðla að samstarfi innan hverfis, vera ráðgefandi fyrir starfsemi þjónustumiðstöðvar og veita styrk til verkefna er snúa að hverfunum. Stjórnsýsluleg staða hverfaráða kemur ekki fram í skipuriti.

Ályktun: Yfirfara þarf yfir stjórnsýslulega stöðu hverfaráða og tryggja að umboð þeirra sé skýrt.

Ábending: Samhliða stjórnkerfisbreytingum þarf að uppfæra greinargerðir sem fjalla um skipurit er skýri staðsetningu, stöðu og umboð hvernar stjórnskipulagseiningar fyrir sig. Meðal annars kæmi fram staða lykilstjórnenda gagnvart næsta yfirmanni, t.d. borgarritara gagnvart borgarstjóra, sviðsstjóra gagnvart borgarstjóra og skrifstofustjóra gagnvart borgarritara. Að auki mætti að draga fram stöðu og umboð mismunandi hópa sem starfa innan borgarkerfisins, s.s. stýrihópa, vinnuhópa/starfshópa.

Farvegur eftirlits

Eins og fram hefur komið hafa alþjóðasamtök Innri endurskoðenda sett fram eftirlitslíkan sem lýsir mismunandi ábyrgðarsviðum stjórnunareininga og samspilinu á milli þeirra. Eins og framsett líkan fyrir Reykjavíkurborg ber með sér fellur almenn starfsemi fagsviða og skrifstofa undir fyrstu varnarlínu eftirlits. Undir aðra varnarlínu falla þau verkefni miðlægra skrifstofa og sviða sem snúa að eftirliti þvert á borgarkerfið. Lögð er áhersla á að til staðar séu sjálfstæðar eftirlitseiningar sem falla undir aðra varnarlínu skv. líkaninu, s.s. miðlæg áhættustýring, gæðamál, og tölfræði- og hagmál. Þessar tegundir miðlægra eininga hafa m.a. það hlutverk að vera með sérhæft stjórnendaeftirlit. Því er brýnt að aðgreining starfa sé til staðar með óyggjandi hætti.

Eins og fram hefur komið er ekki til staðar miðlægur formfastur farvegur áhættustjórnunar innan borgarinnar. Lögð er áhersla á að mótað verði með hvaða hætti áhættustjórnun verði byggð upp til framtíðar. Líta mætti til framkvæmdar hjá fjármálafyrirtækjum með tilliti til aðgreiningar starfa þar sem sömu aðilar mega ekki bera ábyrgð á framkvæmd og vöktun áhættuþátta er varða umsýslu fjármála.

Miðlæg verkefni

Í fyrri skýrslum Innri endurskoðunar hefur sérstaklega verið fjallað um önnur mikilvæg verkefni sem í eðli sínu eru miðlæg til að tryggja samræmda framkvæmd, auk þess sem ætla má að í því felist aukin hagkvæmni í rekstri:

Gæðamál. Hjá Reykjavíkurborg hefur rík áhersla verið lögð á að tryggja gæði þjónustunnar og í því sambandi hafa mörg fagsvið og stoðeiningar komið sér upp gæðahandbókum um afmarkaða þætti í

starfsemi sinni. Mikilvægt er að móta sýn á hvernig nota eigi gæðastjórnun til að styðja við markmið borgarinnar. Einnig er uppbygging gæðakerfis mikilvægur þáttur í uppbyggingu innra eftirlits. Heildargæðastefna fyrir stjórnkerfi borgarinnar og umsjón gæðamála á einum stað 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.

Hagmál og tölfraðiupplýsingar. Mikilvægur þáttur nútímastjórnunar er kerfisbundin og markviss gagnaöflun. Til þess að stjórnendur geti sinnt innra eftirliti eins og best verður á kosið reynir bæði á gæði og aðgengileika upplýsinga. Í fyrri skýrslum Innri endurskoðunar er ákall eftir samandregnum tölulegum upplýsingum á einum stað. Hjá Reykjavíkurborg er ekki fyrir hendi miðlægur upplýsinga- og tölfraðiþrunur 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. Leggja þarf aukna áherslu á stöðlun stjórnendaupplýsinga fyrir borgina í heild og að bæta aðgengi að þeim. Telja verður að slíkum verkefnum verði best fyrir komið miðlægt.

Árangursstjórnun. Hjá Reykjavíkurborg hefur stefnumiðuðu árangursmati (BSC) verið beitt við framkvæmd stefnu og mælingar árangurs. Aðferðafræði stefnumiðaðs 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 stefnumiðaðs árangursmats hefur leitt til samhæfðra aðgerða innan ólíkra starfseininga þar sem vel hefur tekist til. Hér er um dæmigert miðlægt verkefni að ræða sem í dag hefur óljósa stöðu. Í þessu samhengi er bent á mikilvægi þess að reglubundnar árangursmælingar innan starfseininga og þvert á borgina fái tilætlað vægi í starfseminni borgarinnar.

Ályktun: Huga þarf að því hvernig fyrirkomulag ofangreindra miðlægra verkefna sé best háttað.

ÁBYRGÐ OG VERKASKIPTING

SKÝR VERKASKIPTING KJÖRINNA FULLTRÚA, STJÓRNENDA OG STARFSMANNA ÆTTI AÐ STYÐJA VIÐ SKILVIRKNI EFTIRLITSAÐGERÐA.

Við uppbyggingu og skipan stjórnskipulags þarf að greina aðgreiningu starfa og framsal valds og ábyrgðar. Við uppbyggingu á eftirlitsumhverfi þarf að tryggja aðgreiningu þeirra sem marka stefnu og hafa eftirlit með framkvæmd hennar og þeirra sem vinna að framkvæmd stefnunnar.

Verkaskipting kjörinna fulltrúa og embættismanna þarf ætíð að vera skýr. Í sveitarstjórnarlögum er kveðið á um hlutverk sveitarstjórna, byggðaráða og framkvæmdastjóra. Lítið er til af skriflegu efni varðandi ábyrgð og verkaskiptingu í stjórnsýslu Reykjavíkurborgar. Þó liggur fyrir greinargerð um þetta efni frá árinu 2006.²⁶ Einnig hefur Innri endurskoðun stillt upp verkaskiptingu varðandi hlutverk og ábyrgð á innra eftirliti innan stjórnkerfis borgarinnar. Þá er í reglum um gerð fjárhagsáætlunar skilgreind aðkoma og hlutverk aðila í ferlinu.

Í samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar²⁷ er skilgreining á hlutverki borgarráðs, fastanefnda og annarra nefnda. Í V. kafla samþykktarinnar er fjallað um framkvæmdastjórn og starfslið sveitarfélagsins. Borgarráð ákvarðar skiptingu og ráðstöfun fjár sem ætlað er til einstakra málaflokka samkvæmt fjárhagsáætlun. Í viðauka samþykktar eru skilgreind þau mál sem sæta fullnaðarafgreiðslu fagráða án staðfestingar borgarráðs og embættisafgreiðslur sviðsstjóra.

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 rekstri og stjórnsýslu sviðsins [...]“. Samþykktir ráða hafa í nokkrum tilvikum ekki verið uppfærðar þrátt fyrir breytingar á stjórnkerfi og áherslum í stjórnun borgarinnar. Samþykktir eru frá árunum 2005, 2007/8 og nokkrar eru uppfærðar árið 2011 í tengslum við stjórnskipulagsbreytingar.

Í fyrri úttektum Innri endurskoðunar hefur komið fram að skerpa mætti betur á skilgreiningu ábyrgðar á milli kjörinna fulltrúa og embættismanna á ákveðnum sviðum. Þar hefur verið bent á að tryggja þurfi aðgreiningu starfa þar sem kjörnir fulltrúar bera ábyrgð á stefnumótun og embættismenn á framkvæmd stefnunnar hvað sem líður áhugasviði hvers og eins.

Ályktun: Undanfarin ár hafa átt sér stað áherslubreytingar er varða umboð og starfssvið ráða og skrifstofa innan stjórnsýslunnar.

Ábending: Uppfæra þarf greinargerð um ábyrgð og verkaskiptingu í stjórnsýslu og rekstri Reykjavíkurborgar. Á sama hátt er brýnt að samþykktir fyrir ráð séu uppfærðar með reglubundnum hætti til að þær endurspegli áherslur í stjórnun og að umboð ráðsins sé ætíð skýrt á hverjum tíma.

²⁶ Greinargerð: Ábyrgð og verkaskipting í stjórnsýslu og rekstri Reykjavíkurborgar, 2006.

²⁷ Samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarskóp borgarstjórnar nr. 1200/2007.

Skipan stjórna dóttur- og hlutdeildarféлага

Í nokkrum fyrri úttektum Innri endurskoðunar hefur verið fjallað um skipan stjórna í dótturfélögum borgarinnar. Ekki eru mörg ár síðan stjórnarhættir í Orkuveitu Reykjavíkur sf. voru alvarlega gagnrýndir í tengslum við áætlun um samruna Reykjavík Energy Invest við Geysi Green Energy. Í úttekt Innri endurskoðunar á Orkuveitunni var bent á þá skörun sem verður á hlutverkum þegar fulltrúar eigenda taka sæti í stjórnnum. Slíkt hefur neikvæð áhrif á getu þeirra til að sinna aðhalds- og eftirlitshlutverkum sínum og rýrir trúverðugleika gagnvart upplýsingagjöf til eigenda. Á sama hátt var umfjöllun í greininni *Á svig við góða stjórnhætti*, um skörun á hlutverkum eigenda, stjórnar og forstjóra.²⁸

Hjá Reykjavíkurborg hefur tíðkast að embættismenn taki sæti í stjórnnum féлага í eigu borgarinnar en gefa verður gaum að því að viðskiptahagsmunir geta verið andstæðir þegar stjórnarmaður í dóttur- eða hlutdeildarfélagi situr sem ráðgjafi t.d. á fundi borgarráðs þegar til umfjöllunar eru málefni tengd því fyrirtæki sem hann er stjórnarmaður fyrir. Við skipan í stjórn þarf að líta til skipulags umboðskeðju, þ.e. hver veitir hverjum umboð, hver veitir hverjum þjónustu og í hvaða hlutverki aðilar taka að sér stjórnarsetu. Ekki hafa verið til reglur hjá Reykjavíkurborg um stjórnarþátttöku embættismanna en til að gæta sem best að hæfi við skipan einstaklinga í stjórnir þarf að vera til staðar innra eftirlit með því að hæfisþættir stjórnarmanna á hverjum tíma séu fullnægjandi og í samræmi við stefnu borgarstjórnar. Mikilvægt er í þessu sambandi að koma á virku innra eftirliti sem m.a. felst í að setja verklagsreglu um hvað þurfi að kanna áður en einstaklingur er skipaður í stjórn dóttur- eða hlutdeildarfélags og skilgreina þá upplýsingaskyldu sem fylgir setu í dóttur- eða hlutdeildarfélagi. Þá er vert að setja jafnframt reglur um leyfileg/óleyfileg hagsmunatengsl þegar kemur að setu lykilembættismanna í stjórnnum og/eða nefndum á vegum féлага sem tengjast starfsemi Reykjavíkurborgar með öðrum hætti.²⁹

Af ofangreindu má sjá að a.m.k. forstjórar í fyrirtækjum ættu ekki að taka sæti í stjórnnum dótturféлага þar sem þeir gætu setið beggja vegna borðs þegar kemur að því að framkvæma og síðan réttlæta og rökstyðja ákvarðanir sem þeir hafa sjálfir tekið. Þá þarf að hafa í huga ákvæði 48. greinar samþykkt borgarstjórnar um að starfsmenn fyrirtækja og stofnana Reykjavíkurborgar eru ekki kjörgengir í nefndir, ráð og stjórnir þeirra fyrirtækja eða stofnana er þeir starfa hjá. Undanþáguákvæði greinarinnar nær aðeins til þess ef málefni vinnuveitanda eru óverulegur þáttur í starfi viðkomandi nefndar og starf viðkomandi einstaklings er ekki þess eðlis að hætta sé á hagsmunaárekstrum þrátt fyrir nefndarsetu.

Ábending: Nauðsynlegt er að setja reglur um setu starfsmanna í stjórnnum fyrirtækja í eigu borgarinnar til að tryggja viðeigandi aðgreiningu starfa og koma í veg fyrir hagsmunaárekstra.

²⁸ Á svig við góða stjórnhætti. Vandi þess að virkja opinberar auðlindir, Sigurður H. Helgason, 2007.

²⁹ Greinargerð Innri endurskoðunar til borgarráðs um meðferð innherjaupplýsinga og viðskipti innherja, dags. 26.4.2011.

MANNAUÐSMÁL

STEFNUR OG VENJUR Á SVIÐI MANNAUÐSMÁLA ERU TIL STAÐAR OG STYÐJA VIÐ SKILVIRKNI EFTIRLITSAÐGERÐA.

Mannauðurinn er ein mikilvægasta auðlind Reykjavíkurborgar og nauðsynlegt að vel sé staðið að starfsmannamálum. Til umfjöllunar voru –verklag á sviði mannauðsmála, starfsþjálfun starfsmanna ásamt frammistöðuferli og hvatakerfi.

Í greinargerð Innri endurskoðunar frá janúar 2011, um [áhættumat Mannauðsskrifstofu](#), er umfjöllun um eftirlitshlutverk skrifstofunnar. Þar kemur meðal annars fram að hún ber ábyrgð á uppbyggingu, innleiðingu, virkni, viðhaldi og skjölun innra eftirlits á sviði mannauðsmála sem afmarkast af ábyrgð og umfangi skrifstofunnar. Mannauðsskrifstofa ber m.a. ábyrgð á og hefur eftirlit með framkvæmd starfsmannastefnu, starfsmats, túlkar kjara- og vinnuréttarsamninga og hefur samskipti við stéttarfélög og fræðslusjóði fyrir hönd borgarinnar. Í skýrslu Innri endurskoðunar var bent á að styrkja þyrfti eftirlitshlutverk Mannauðsskrifstofu gagnvart ferlum sem falla undir ábyrgðarsvið hennar og ganga þvert á fagsvið.

Starfsmannakannanir

Á liðnum árum hefur Reykjavíkurborg kannað viðhorf starfsmanna sinna árlega að frátöldu árinu 2010. Síðasta könnun fór fram í nóvember og desember 2011. Í þeirri könnun var meðal annars spurt um starfsánægju, upplýsingaflæði, stjórnun, fræðslu og þjálfun og starfsþróun. Viðhorfskannanir starfsmanna eru hentugar til þess að meta árangur stjórnenda í að koma á árangursríku eftirlitsumhverfi og gefa hugmynd um viðhorf starfsmanna til t.d. starfsumhverfis, samskipta og stjórnarháttar.

Innri endurskoðun fór yfir umfang spurninga um þekkingu starfsmanna á stefnum og reglum Reykjavíkurborgar. Í könnuninni var spurt hve vel starfsmenn þekki markmið og stefnu vinnustaðar síns og voru 89% sammála yrðingunni. Í sambærilegri könnun 2009 var 91% sammála og 89% árið 2008. Spurt var sérstaklega um hvort starfsmenn þekki mannréttindastefnu Reykjavíkurborgar. 42% starfsmanna svara að þeir þekki stefnuna lauslega og 12% þekkja hana vel en 46% hafa ekki heyrt um stefnuna eða þekkja hana ekki. Svo virðist sem þörf sé á að kynna mannréttindastefnu Reykjavíkurborgar. Í viðhorfskönnun starfsmanna 2011 var ekki spurt sérstaklega um hvort starfsmenn þekki starfsmannastefnu eða siðareglur borgarinnar.

Ábending: Lagt er til að skoðuð verði þörf og ávinningur af því að spyrja sérstaklega um þekkingu starfsmanna á starfsmannastefnu og siðareglum í næstu viðhorfskönnun.

Verklag á sviði mannauðsmála

Reykjavíkurborg eins og aðrir rekstraraðilar leitast við að ráða og halda í heiðarlega og hæfa starfsmenn. Innri eftirlitsaðgerðir felast meðal annars í skilgreindu ráðningarferli, starfslýsingum og starfslokaviðtölum.

Ráðningarferill

Til að tryggja ráðningu heiðarlegra og hæfra starfsmanna er nauðsynlegt að hafa fastmótað ráðningarferli. Í samþykktum borgarstjórnar, reglum um réttindi og skyldur stjórnenda hjá Reykjavíkurborg, reglum um réttindi og skyldur starfsmanna Reykjavíkurborgar, starfsmannastefnu og á heimasíðu Mannauðsskrifstofu eru reglur og leiðbeiningar um ráðningu starfsmanna. Skýrt er að laus störf á að auglýsa og ráða eigi hæfasta umsækjandann.

Reykjavíkurborg hefur skilgreindan ráðningarferil fyrir ráðningar í störf innan sviða. Ferillinn nær frá greiningu á þörf á ráðningu í starf, greiningu á starfi sem ráðið er í, gerð auglýsinga, öflun umsækjenda, úrvinnslu umsókna til ráðningarviðtala og ráðninga. Ráðningarferli fyrir sviðsstjóra og lykilstarfsmenn er frábrugðið almennu ráðningarferli að því leyti að venja er fyrir því að ráðgjafanefnd sé skipuð til að fara yfir hæfni umsækjanda og ráðningin samþykkt í borgarráði.

Ályktun: Ferlið fyrir ráðningu starfsmanna er skýrt.

Hæfniskröfur og mat á hæfni

Samkvæmt góðum starfsvenjum á að greina og skrá hæfniskröfur starfa. Sérstaklega þarf að vanda greiningu á hæfni fyrir lykilstörf við fjárhagsuppgjör, innra eftirlit og áhættustýringu. Við mat á hæfni umsækjanda er grundvallaratriði að bera saman menntun og reynslu samkvæmt umsókn viðkomandi við kröfur í starfslýsingu starfsins. Næsta skref er að sannreyna upplýsingar úr viðtölum og ferilskrá og hafa samband við umsagnaraðila. Fyrir lykilstörf og stjórnendur mætti leggja fyrir umsækjendur starfstengd verkefni og styðjast við persónuleikapróf. Fyrir ákveðin störf er þörf á að óska eftir viðbótarupplýsingum á borð við sakavottorð og upplýsingar um fjárhagslegt sjálfstæði.

Í leiðbeiningum Mannauðsskrifstofu kemur fram að æskilegt sé að sannreyna upplýsingar úr viðtölum og um starfsferil eins og hægt er og leita eftir umsögnum frá umsagnaraðilum.

Ábending: Íhuga þarf að gera kröfu um að fyrir lykilstörf sé undantekningarlaust leitað staðfestingar á reynslu og að haft sé samband við umsagnaraðila til að yfirfarið sé hve vel umsækjandi uppfylli hæfniskröfur.

Starfslýsingar

Góð stjórnunarvenja er að til séu skriflegar starfslýsingar þar sem meðal annars komi fram verksvið, ábyrgð, hæfniskröfur, menntunarkröfur og heimildir starfsmanna. Slíkar starfslýsingar ættu að vera til og uppfærðar fyrir hvern starfsmann. Með starfslýsingum er skýrt kveðið á um fyrir starfsmenn og yfirmann þær væntingar og kröfur sem gerðar eru til starfsmanns. Starfslýsingar er mikilvægur grunnur að mati á frammistöðu starfsmanns og eru einnig gagnlegar við ráðningar. Á heimasíðu Mannauðsskrifstofu kemur fram að unnið sé að innleiðingu markvissra vinnubragða um gerð starfslýsinga. Í því skyni hefur Reykjavíkurborg útbúið sniðskjal fyrir starfslýsingar og starfsheiti og leiðbeiningar við gerð þeirra.

Starfslokaviðtöl

Starfslokaviðtöl eru viðtöl við aðila sem ljúka störfum. Viðtal við þá starfsmenn er m.a. nytsamlegt til að greina forsendur starfsloka starfsmannsins. Í starfslokaviðtali gefst kjörið tækifæri til að spyrjast fyrir um veikleika í innra eftirliti og til að yfirfæra þekkingu frá starfsmanni. Skjalfesta ætti

niðurstöður slíkra samtala og meta hvort þörf sé á aðgerðum í kjölfar viðtalsins. Starfslokaviðtöl eru ekki liður í mannauðsferlum Reykjavíkurborgar.

Ábending: Íhuga ætti kosti og galla þess að koma á starfslokaviðtölum varðandi lykilstarfsmenn hjá Reykjavíkurborg.

Starfsþjálfun

Hluti af verkefnum stjórnenda er að styðja við að starfsmaður hafi aðgang að verkfærum og búnaði sem eru honum nauðsynleg til að uppfylla starfshlutverk sitt. Að auki að tryggja að starfsmenn fái viðeigandi þjálfun. Í starfsmannastefnu Reykjavíkur kemur fram að starfsmenn eigi kost á símenntun og að auki skuli nýir starfsmenn fá fræðslu um borgarkerfið eftir því sem við á hverju sinni.

Þjálfun nýrra starfsmanna

Við ráðningu nýs starfsmanns er þörf á að yfirfara þekkingu, kunnáttu og færni hans og bera saman við kröfur starfs sem honum er ætlað. Í þeim tilvikum sem starfsmaður uppfyllir ekki að fullu skilyrði starfsins er þörf á að bæta úr og veita honum viðeigandi fræðslu. Skrá ætti fræðsluþörf í þjálfunaráætlun og tryggja að starfsmenn fái fræðslu samkvæmt áætluninni. Þjálfun nýrra starfsmanna ætti að auki að innihalda fræðslu um siðferðislega hegðun og innra eftirlit.

Í viðhorfskönnun starfsmanna sem fram fór í lok síðasta árs var spurt um hvort nýir starfsmenn fái nauðsynlega fræðslu og þjálfun í upphafi starfstímans. 56% starfsmanna játuðu að svo sé, en það er lækkun frá fyrri könnun. Árið 2009 var það 58% en 2008 var hlutfallið 48%. Niðurstaða könnunar bendir til að svigrúm sé fyrir umbætur.

Ábending: Tilefni er til að yfirfara þörf á fræðslu nýrra starfsmanna, hvort útbúnaður séu þjálfunaráætlanir fyrir nýja starfsmenn og yfirfara hvort þeim sé fylgt.

Þjálfun starfsmanna

Símenntun starfsmanna gerir þá betur í stakk búna til að takast á við breytingar í starfsumhverfi. Í starfsmannastefnu Reykjavíkur kemur fram að borgin beiti sér fyrir því að starfsmenn eigi kost á símenntun innan sem utan stofnunar með því markmiði að auka þekkingu og faglega hæfni sem nýtist í starfi. Það er á ábyrgð stjórnenda og starfsmanns að viðhalda og bæta þekkingu sem nauðsynleg er í starfi. Mat á endurmenntun fer m.a. fram í starfsþróunarsamtölum. Stjórnandi og starfsmaður ákveða í samtölum þörf fyrir símenntun og setja í starfsþróunaráætlun.

Í viðhorfskönnun starfsmanna sem fram fór í lok síðasta árs var spurt hvort starfsmaður hafi á síðustu 12 mánuðum haft tækifæri til að sækja námskeið eða fræðslu. 73% voru sammála yrðingunni, sem er aukning frá fyrri könnunum en 2008 var hlutfallið 68% og 65% 2009.

Í könnun Mannauðsskrifstofu var einnig spurt hvort sú fræðsla eða þjálfun sem starfsmaður fékk hafi nýst honum. 74% starfsmanna voru sammála yrðingunni sem er aukning úr fyrri könnunum. 2008 var hlutfallið 70% og 66% 2009.

Spurt var í fyrsta skipti hvort starfsmaður hafi fengið tækifæri til starfsþróunar og/eða símenntunar á síðustu 12 mánuðum. 68% voru sammála því.

Ályktun: Viðhorfsskónnunin gefur til kynna að unnið hafi verið að umbótum í fræðslu, þjálfun og sýmenntun starfsmanna.

Þjálfun stjórnenda

Brýnt er að vel sé hugað að þjálfun stjórnenda og lykilstarfsmanna. Þjálfunarþörf getur verið mismunandi en felst til dæmis í stjórnun mannauðs, leiðbeiningum um mannauðskerfi og fjárhagskerfi, upplýsingaöryggi og leiðtogaþjálfun.

Reykjavíkurborg hefur skilgreint sérstaklega stjórnendaþjálfun Reykjavíkurborgar. Markmið hennar er að „styðja reynda stjórnendur borgarinnar í þeirra störfum og byggja upp nauðsynlega þekkingu og færni hjá nýjum stjórnendum til að auðvelda þeim að ná markmiðum í þjónustu, fjármálum og stjórnsýslu sem stefnt er að. Ávinningurinn er að skapa samstilltan og hæfan hóp stjórnenda sem og að standa fyrir stjórnendafræðslu á hagkvæman og skilvirkan hátt.“ Núverandi fræðsluframboð er miðað við vor 2011.

Ályktun: Jákvætt og mikilvægt er að Reykjavíkurborg hugi sérstaklega að þjálfun stjórnenda. Fræðsluframboð þarf að vera aðgengilegt og uppfært á heimasíðu Mannauðsskrifstofu sem ýtir undir það að stjórnendur jafnt og aðrir starfsmenn fái þá fræðslu sem þeir hafa þörf fyrir. Nauðsynlegt er að fylgja því eftir að stjórnendur nýti þá fræðslu sem er í boði.

Starfsþróunarsamtöl

Áður hefur komið fram að mat á endurmenntun fer m.a. fram í starfsþróunarsamtölum. Samtölin fara fram á milli starfsmanns og viðkomandi yfirmanns. Í slíku samtali á þó ekki eingöngu að ræða endurmenntun heildur einnig kröfur, væntingar og árangur í starfi, samstarf, samskipti og starfsanda á vinnustað. Allt þetta er skýrt í starfsmannastefnu Reykjavíkur og að samtölin eigi að fara fram árlega. Stjórnendur eru ábyrgir fyrir framkvæmd starfsþróunarsamtala og Mannauðsskrifstofa hefur eftirlit með framkvæmd starfsmannastefnunnar.

Í viðhorfsskónnun starfsmanna var spurt hvort starfsmaður hafi farið í starfsþróunarsamtal á síðustu 12–15 mánuðum. Niðurstaðan var að 58% starfsmanna hafa farið í slíkt samtali, sem er lækkun úr fyrri könnunum en hlutfallið var 64% 2008 og 65% 2009.

Ábending: Tryggja þarf að allir starfsmenn eigi kost á starfsþróunarsamtali einu sinni á ári, eins og starfsmannastefna Reykjavíkurborgar segir til um.

Frammistöðumat starfsmanna og hvatakerfi

Tilvist frammistöðumats starfsmanna og hvatakerfi styður við að ná rekstrarmarkmiðum.

Samkvæmt góðum stjórnunarvenjum á frammistöðuferill að innihalda markmiðasetningu fyrir hvern starfsmann, mat á því hve vel hann nær markmiðum og tillögu að árangurstengdri umbun. Mat á frammistöðu á að fara fram árlega í áðurnefndum starfsþróunarsamtölum og niðurstaða matsins að vera undirrituð af starfsmanni og viðkomandi yfirmanni. Skjalfesting niðurstöðu matsins er staðfesting á að matið hafi farið fram og gerir hana endurheimtanlega. Í samtalinu er lagt upp með að

yfirfara starfslýsingu starfsins, hve vel hefur gengið að vinna starfið og hvernig það hefur breyst. Farið er yfir markmið og árangur metinn í uppfyllingu markmiða. Ásamt því að fara yfir það sem hefur gengið vel er lagt mat á það sem má betur fara og hvernig bæta megi vinnulag til að verkefni fái viðeigandi úrlausn. Til viðbótar við mat á frammistöðu er farið yfir starfsumhverfi, samskipti, samstarf og starfsþróun. Í síðari hluta samtals eru skráð niður markmið og aðgerðir til að ná þeim markmiðum. Niðurstöðu samtalsins í heild á að skrá niður og undirrita af starfsmanni og viðkomandi yfirmanni.

Tilgangur hvatakerfis er að stuðla að bættri frammistöðu starfsmanns til að ná markmiðum starfseminnar. Hlunnindi og umbun fyrir vel unnin störf geta gert vinnustaðinn eftirsóknarverðari en ella. Hvatakerfi er ekki til staðar hjá Reykjavíkurborg, en hér á eftir er fjallað um reglur um hlunnindi og umbun sem er að finna í *leikreglum og leiðbeiningum um viðmið hlunninda starfsmanna Reykjavíkurborgar* og *leikreglum og leiðbeiningum um viðurkenningu til starfsmanna Reykjavíkurborgar vegna starfsáfanga og starfsárangurs*.

Markmið leikreglna um hlunnindi er að samræmis og jafnréttis sé gætt og ekki sé gert upp á milli starfsmanna í kjörum með ómálefnalegum hætti. Starfsmönnum stendur til boða heilsuræktarstyrkur og gjaldfrjáls aðgangur að sundstöðum, Fjölskyldu- og húsdýragarðinum og söfnum í Reykjavík. Til viðbótar eru vinnustaðatengd hlunnindi sem felast í framlögum vinnuveitanda til árshátíða, þorrablóta og annarra sambærilegra viðburða. Til viðbótar eru framlög vinnuveitanda vegna starfsmannafélaga og starfsmannaferða. Framlög vinnuveitanda til einstakra starfsmanna eru að hámarki 100.000 krónur á ári.

Hlunnindi starfsmanna í leikreglum um hlunnindi eru ekki tengd frammistöðu í starfi. Í leikreglum um starfsáfanga og starfsárangur kemur fram að heimilt sé að umbuna starfsmanni fyrir sérstakan árangur í starfi með gjöf. Ekki eru takmörk á verðmæti gjafar. Sviðsstjórar bera ábyrgð á framkvæmd leikreglnanna og Mannauðsskrifstofa ber ábyrgð á eftirliti með framkvæmd þeirra.