



Reykjavíkurborg

Innri endurskoðun

Reykjavík, 6. maí 2019

IE19030001

3.3.0

HS/KV

Borgarráð
Ráðhúsi Reykjavíkur
Tjarnargötu 11
101 Reykjavík

Mat á eftirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar 2019

Meðfylgjandi er skýrsla með niðurstöðum úr mati Innri endurskoðunar á eftirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar.

Skýrslan hefur verið lögð fyrir endurskoðunarnefnd til umsagnar og er hún nú send borgarráði ásamt umsögn nefndarinnar til kynningar og umfjöllunar.

Virðingarfyllst,

Hallur Símonarson
innri endurskoðandi



Borgarráð
Ráðhúsinu
101 Reykjavík

Reykjavík, 6. maí 2019

Efni: Umsögn endurskoðunarnefndar Reykjavíkurborgar vegna skýrslu Innri endurskoðunar um mat á eftirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar.

Inngangur.

Endurskoðunarnefnd Reykjavíkurborgar (nefndin) hefur þrjú meginviðfangsefni sbr. ákvæði IX. kafla laga nr. 3 um ársreikninga og leiðbeiningar Viðskiptaráðs, Kauphallar og Samtaka atvinnulífsins. Þessi þrjú viðfangsefni eru fölgin í eftirliti með:

1. vinnuferli við gerð reikningsskila.
2. fyrirkomulagi og virkni innra eftirlits, innri endurskoðun og áhættustýringu.
3. störfum ytri endurskoðenda.

Því er það hluti af verkefnum nefndarinnar fyrir hönd borgarstjórnar er að hafa eftirlit með Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar.

Viðfangsefni.

Innri endurskoðun hefur lagt fram skýrslu um mat á eftirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar, en skýrslan er dagsett 2. maí 2019.

Eftirlitsumhverfi er einn af fimm meginþáttum innra eftirlits samkvæmt alþjóðlegri skilgreiningu á innra eftirliti.

Eftirlitsumhverfið felur í sér stjórnarhætti og stjórnskipulag borgarinnar og viðhorf og aðgerðir stjórnenda vegna innra eftirlits, en gæði innra eftirlits ráðast mjög af eftirlitsumhverfinu.

Umsögn nefndarinnar.

Endurskoðunarnefndin hefur í samræmi við eftirlitshlutverk sitt fengið kynningu Innri endurskoðunar á umræddri skýrslu og helstu niðurstöðum hennar á fundi nefndarinnar þann 6. þ.m.

Nefndin vekur sérstaklega athygli á eftirfarandi sem fram kemur í skýrslunni;

- Það er mat Innri endurskoðunar að eftirlitsumhverfi borgarinnar hafi styrkst með samþykkt tillagna að breyttu stjórnskipulagi.
- Á það hefur verið bent í skýrslum Innri endurskoðunar að þörf væri á heildstæðri áhættustýringu og áhættumati. Brugðist hefur verið við þessum ábendingum með skipan starfshóps um áhættustýringu og áhættustefnu borgarinnar, sem skilaði af sér niðurstöðum sínum í júlí 2018 sem fyrsta skref í átt að heildstæðri áhættustýringu.
- Unnið er að þróun betri leiða vegna eftirfylgni með ábendingum Innri endurskoðunar og standa vonir til þess að betur verði hægt að fylgja eftir ábendingum með því að nýta hugbúnað sem keyptur var til Innri endurskoðunar og unnið hefur verið að að innleiða.



Nefndin leggur nú sem fyrr áherslu á að uppbygging innra eftirlits taki mið af formlegum ramma COSO um innra eftirlit, en í 3. kafla skýrslunnar er lítillega fjallað um þann alþjóðlega viðurkennda ramma.

Það er eitt af áhersluatriðum nefndarinnar að skjótar verði brugðist við ábendingum sem fram koma í vinnu Innri endurskoðunar og leggur nefndin áherslu á að eftirfylgni með ábendingum verði unnin hraðar en verið hefur. Því fagnar nefndin því að unnið sé að innleiðingu verklags sem ætti að bæta eftirfylgni Innri endurskoðunar.

Virðingarfyllt,

f.h. endurskoðunarnefndar

MAÍ 2019



MAT Á EFTIRLITSUMHVERFI
REYKJAVÍKURBORGAR
INNRI ENDURSKOÐUN REYKJAVÍKURBORGAR



IE19030001

Efnisyfirlit

Inngangur	2
1 Mat á eftirlitsumhverfi	3
2 Viðfangsefni Innri endurskoðunar	4
2.1 Ábendingar Innri endurskoðunar	5
3 Alþjóðlegur rammi um innra eftirlit	8
4 Stjórnskipulag og stjórnarhættir	9
4.1 Eigendastefnur dótturfélaga	10
4.2 Þrjár varnarlínur innra eftirlits	12
4.2.1 Regluvarsla og persónuvernd	13
4.2.2 Upplýsingatæknimál	14
4.2.3 Áhættustýring	14
4.2.4 Innri endurskoðun	16
5 Viðauki I Yfirlit yfir helstu verkefni Innri endurskoðunar	18
6 Viðauki II – Helstu niðurstöður könnunar um áhættustjórnun og innra eftirlit	19

INNANGUR

Innri endurskoðun veitir óháða og hlutlæga staðfestingu og ráðgjöf sem ætlað er að vera virðisaukandi og bæta rekstur Reykjavíkurborgar. Innri endurskoðun heyrir undir borgarráð Reykjavíkur og nýtur innri endurskoðandi því faglegs sjálfstæðis í störfum sínum gagnvart allri stjórnýslu borgarinnar, þar með talið borgarstjóra. Innri endurskoðun fylgir í starfsemi sinni alþjóðlegu stöðlunum International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing en þar er meðal annars sett fram skilgreining á innri endurskoðun, siðareglur og viðmið um faglega framkvæmd innri endurskoðunar. Innri endurskoðun ber að gæta hlutleysis í störfum sínum og starfa óháð þeim rekstrareiningum sem hún endurskoðar. Starfsmenn Innri endurskoðunar starfa samkvæmt siðareglum alþjóðasamtaka innri endurskoðenda sem fela í sér það siðferðislega gildismat sem starfsmenn eiga að hafa að leiðarljósi í störfum sínum og um leið að varðveita og efla það traust og þann trúverðugleika sem skrifstofunni ber að hafa. Í stöðlunum er tilgreint að innri endurskoðun skuli meta stjórnarhætti, áhættustýringu og innra eftirlit ásamt því að gera viðeigandi tillögur um úrbætur á ferlum og hvetja þar með til stöðugra úrbóta.

Borgarstjórn og stjórnendur treysta á að Innri endurskoðun veiti þeim innsæi og hlutlaust mat á markvirkni og skilvirkni í stjórnarháttum, áhættustýringu og innra eftirliti. Innri endurskoðun veitir þetta innsæi með gerð frumkvæðisúttekta, úttekta að beiðni stjórnenda, endurskoðunarnefndar og borgarráðs auk þess að leggja reglulega heildarmat á eftirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar.

Eftirlitsumhverfið byggir á lögum, reglum, stöðlum, ferlum og stjórnskipulagi sem er grunnur innra eftirlits. Það endurspeglar viðhorf stjórnar og stjórnenda til innra eftirlitsins og gefur þannig tóninn fyrir eftirlitsvitund starfsmanna. Tilgangur þessarar skýrslu er að veita faglegt mat á eftirlitsumhverfi A hluta Reykjavíkurborgar er byggir á úttektum Innri endurskoðunar og vöktun á stjórnarháttum, áhættustýringu og eftirlitsferlum. Matið byggir einnig á athugasemdum sem ytri endurskoðendur hafa sett fram um innra eftirlit í tengslum við áritun ársreiknings og ábendingum endurskoðunarnefndar um innra eftirlit og áhættustýringu.

Reykjavík, 2. maí 2019

Hallur Símonarson
innri endurskoðandi Reykjavíkurborgar

1 MAT Á EFTIRLITSUMHVERFI

„Virkt innra eftirlit er ferli sem mótast af stjórn félagsins og daglegum stjórnendum. Innra eftirlit er samofið starfsemi félagsins og ætlað að auðvelda stjórn og stjórnendum að hafa umsjón með rekstri félagsins. Innra eftirlit formfestir jafnframt hvernig félagið vinnur að markmiðum sínum, staðsetur ábyrgð í innra starfi sínu og skýrir ábyrgð stjórnar á því starfi.“¹

Tilgangur innra eftirlits er að lágmarka áhættu sem hamlað getur árangri og fyrirbyggja að starfsemin nái ekki þeim markmiðum sem henni eru sett. Innra eftirlit er til staðar í ólíku formi innan allra eininga borgarinnar en Innri endurskoðun hefur bent á ákveðna veikleika er snúa að skjalfestingu og virkni innra eftirlits, m.a. er snýr að fylgni við regluverk borgarinnar og samtímavöktun einstakra verkefna. Endurskoðunarnefnd Reykjavíkurborgar hefur fjallað um og talið mikilvægt að efla skipulag og virkni innra samtímaeftirlits þar sem hættan er mest á frávikum. Sérstaklega var fjallað um veruleg frávik frá fjárhagsáætlun sem mætti bregðast fyrr við með skilvirku samtímaeftirliti. Að mati Innri endurskoðunar er uppbygging innra eftirlits þó víða mjög góð og má þar benda á margvíslega þjónustu sem borgin veitir borgarbúum.

Umgjörð stjórnarháttar Reykjavíkurborgar er það skipulag sem lýst er í skipuriti sveitarfélagsins eins og það er útfært á hverjum tíma og nær til framsals valds og ábyrgðar innan stjórnkerfisins. Nýlega samþykktum tillögum um breytingar á skipuriti Reykjavíkurborgar er ætlað að styðja við uppbyggingu áhættustýringar og innra eftirlits. Tillögurnar fela í sér að styrkja verulega aðra varnarlínu innra eftirlits þar sem ráðgert er að áhættustýring, persónuvernd og regluvarsla fái aukið vægi í stjórnkerfinu sem styðji jafnt kjörna fulltrúa, stjórnendur og starfsmenn borgarinnar í störfum sínum.

Að mati Innri endurskoðunar hefur eftirlitsumhverfi A hluta borgarinnar styrkst á liðnu ári með samþykkt tillagna að breyttu stjórnskipulagi. Of mikið hefur borið á því að stjórnendur hafa ekki sinnt ábendingum eftirlitsaðila með viðeigandi viðbrögðum en viðbrögð borgarráðs og stjórnenda við nýlegum ábendingum Innri endurskoðunar bera vott um breytingu hvað þetta snertir.

Innri endurskoðun vill halda því til haga sem áður hefur verið bent á að innleiðing heildstæðrar áhættustýringar er mikilvægt verkefni sem nauðsynlegt er að setja í forgang í tengslum við breytingar og frekari uppbyggingu stjórnkerfis borgarinnar. Töluverð vinna hefur átt sér stað í tengslum við áhættugreiningu á sviði fjármála en bent er á að beina sjónum jafnframt að rekstraráhættu í víðum skilningi, s.s. áhættu í ýmsum ferlum, áhættu er tengist málsmeðferð, samskiptum við viðskiptavinum, gæðum þjónustu borgarinnar, orðsporsáhættu, umhverfisáhættu o.s.frv.

Innri endurskoðun telur að gefa þurfi upplýsingaöryggi sérstakan gaum, bæði hvað varðar stjórnun upplýsingatæknimála og varðveislu upplýsinga. Í því sambandi er horft til laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018 sem kveða á um eftirlit með meðhöndlun slíkra upplýsinga og laga um verðbréfavíðskipti nr. 108/2007 er varða regluvörslu. Þessi viðfangsefni gætu haft samlegðaráhrif og snertiflöt við vöktunarhlutverk og stjórnsýslueftirlit Innri endurskoðunar.

¹ Stjórnarhættir fyrirtækja, 5. útg. (sjá einnig COSO Internal Control Integrated Framework, útg. maí 2013)

2 VIÐFANGSEFNI INNRI ENDURSKOÐUNAR

Borgarstjórn, borgarráð, fagráð og önnur ráð og nefndir innan borgarkerfisins hafa mikilvægu eftirlitshlutverki að gegna. Endurskoðunarnefnd, undirnefnd borgarráðs, var komið á fót árið 2012, m.a. til að styrkja eftirlitshlutverk kjörinna fulltrúa með vöktun á gerð fjárhagsupplýsinga, uppbyggingu og framgangi innra eftirlits og áhættustýringar innan borgarinnar. Innri endurskoðun sinnir vöktun, m.a. með úttektum, og kemur með ábendingar um það sem betur mætti fara og hvar styrkja þurfi innra eftirlits.

Innra eftirlit þarfnast vöktunar til þess að tryggja virkni þess og að það stuðli að því að markmið borgarinnar á hverjum tíma náist. Vöktun felst í samtímaeftirliti sem er hluti af reglubundnu starfi stjórnenda eða annarra en þörfin fyrir sérstaka úttekt, aðkomu Innri endurskoðunar, ræðst af þeirri áhættu sem er til staðar hverju sinni og vísbendingum frá samtímaeftirliti. Skýrslugjöf og niðurstöðum þarf að koma á framfæri til þeirra sem brugðist geta við og tryggja þarf að borgarráð fái reglulega upplýsingar um stöðu innra eftirlits.

Innri endurskoðun sinnir innri endurskoðun innan A hluta og samstæðu Reykjavíkurborgar í umboði borgarráðs og ber sem slík ábyrgð á innri endurskoðun innan samstæðunnar. Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar sinnir og/eða hefur eftirlit með innri endurskoðun innan B hluta samstæðunnar í samræmi við samþykkt borgarráðs frá 25. október 2007 og á grundvelli samkomulags við viðeigandi stjórnir dótturfélaga. Stjórnir Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins, Orkuveitu Reykjavíkur, Malbikunarstöðvarinnar Höfða, Félagsbústaða og Faxaflóahafna hafa gert samkomulag við Innri endurskoðun um að sinna innri endurskoðunarþjónustu í sínu umboði. Stjórn Sorpu er með samning við PwC og stjórn Strætó er með samning við Deloitte um innri endurskoðunarþjónustu.

Áhættugrunduð innri endurskoðunaráætlun fyrir A hluta Reykjavíkurborgar var samþykkt í desember 2017 af endurskoðunarnefnd Reykjavíkurborgar sem jafnframt er endurskoðunarnefnd allra B hluta félaga innan samstæðu Reykjavíkurborgar. Áætlunin, sem var til tveggja ára og rennur því út í lok þessa árs, tekur tillit til uppbyggingar innra eftirlits, áhættustýringar og stjórnarháttar.

Við áhættumat Innri endurskoðunar var gerð greining á endurskoðanlegum einingum en þær teljast allar starfseiningar, verkferlar, stefnur og annað sem Innri endurskoðun getur framkvæmt úttektir á. Við skilgreiningu á endurskoðanlegum einingum innan A hluta og samstæðu Reykjavíkurborgar var leitast við að greina starfsemina niður í einingar / verkefni sem hafa skilgreinda ábyrgðaraðila. Líkar rekstrareiningar eru dregnar saman í eina endurskoðanlega einingu og þannig telst t.d. einn grunnskóli vera ein endurskoðanleg eining þótt vissulega séu ólík verkefni innan skólans sem einnig megi telja sem endurskoðanlegar einingar, eins og rekstur mötuneytis, sérkennsla, bókasafn o.s.frv. Með þessum hætti hefur endurskoðunarheimur A hluta verið áætlaður um 100 endurskoðanlegar einingar sem Innri endurskoðun framkvæmir reglubundnar úttektir á.

Tafla 1 Endurskoðunarheimur A hluta Reykjavíkurborgar

Miðlæg stjórnsýsla	Skóla- og frístundasvið	Íþrótt- og tómstundasvið	Umhverfis- og skipulagssvið	Velferðarsvið	Menningar- og ferðamálasvið
Forsætisnefnd, mannréttindaráð, stjórnkerfis- og lýðræðisráð, borgarráð, borgarstjórn	Skóla- og frístundaráð	Íþrótt- og tómstundaráð	Umhverfis- og skipulagsráð	Velferðarráð	Menningar- og ferðamálaráð
Borgarritari	Dagforeldrar	Aðalskrifstofa	Byggingafulltrúi	Barnavernd	Borgarbókasafn
Fjármálaskrifstofa	Frístundaheimili og frístundaklúbbar	Fjölskyldu- og húsdýragarður	Framkvæmdir og viðhald mannvirkja	Fjárhagsaðstoð	Borgarsögusafn
Afskriftarnefnd	Frístundamiðstöðvar	Hitt húsið	Heilbrigðiseftirlit	Húsaleigubætur - gr. til Félagsbústaða	Höfuðborgarstofa
Áhættumatsteymi	Grunnskólar	Íþróttamannvirki	Heilbrigðisnefnd	Skrifstofa sviðsstjóra	Listasafn Reykjavíkur
Áetlana- og greiningadeild	Leikskólar	Mannauðsþjónusta	Rekstur og umhirða borgarlands	Þjónustan heim (Heimaþjónusta)	Skrifstofa sviðs
Bókhaldsdeild	Listaskólar - fullorðinsfræðsla	Nauthólsvik	Samgöngustjóri og borgarhönnun	Þjónustumiðstöðvar	Styrkir og samstarfs-samningar - framög
Fjárstýringardeild	Námsflokkar Reykjavíkur	Skíðasvæði	Skipulagsfulltrúi	Búsetuúrræði	
Innkaupadeild	Nýbúakennsla	Styrkir	Skrifstofa sviðsstjóra	Félagsmiðstöðvar	
Kjaradeild	Sérkennsla í leikskólum	Sundlaugar	Umhverfisgæði	Heimahjúkrun	
Uppgjörseild	Sjálfstætt starfandi grunnskólar	Útivist og vallamál	Bilastæðasjóður	Nefndir og ráð	
Mannréttindaskrifstofa	Sjálfstætt starfandi leikskólar	Þróun og upplýsingamál		Skrifstofur	
Borgarskjalasafn	Skólahljómsveitir			Stuðningsfj. stuðningsþj.frekari liðveisla	
Mannauðseild	Skrifstofa sviðsstjóra			Dagþjónusta - málefni fatlaðs fólks	
Tölfræði og greining	Fagskrifstofa - grunnskóli			Unglingasmiðjur og stuðningsheimili	
Upplýsinga- og vefdeild	Fagskrifstofa - leikskóli			Önnur úrræði	
Skrifstofa eigna og atvinnuþróunar	Fagskrifstofa frístund			Samningar, framlög og styrkir	
Skrifstofa þjónustu og reksturs	Fjármála- og rekstrarþjónusta			Þjónustuíbúðir	
Rafræn þjónustumiðstöð	Mannauðsþjónusta			Framleiðslueldhús	
Skjaladeild	Tölfræði og rannsóknarþjónusta			Heimildargreiðslur fjárhagsaðstoðar	
Þjónustudeild	Tónlistarskólar			Þróunarverkefni	
Upplýsingatæknideild					
Embætti borgarlögmans					
Skrifstofa borgarstjórnar					

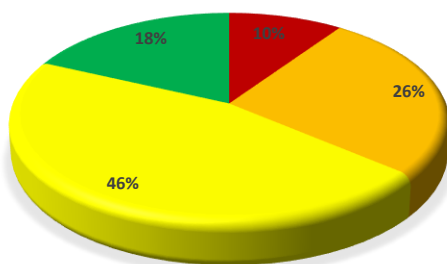
2.1 Ábendingar Innri endurskoðunar

Innri endurskoðun gefur út skýrslur með niðurstöðum úttekta þar sem fram koma ábendingar til stjórnenda. Tilgangur ábendinga er að benda á það sem betur má fara í eftirlitsumhverfinu, sýna fram á veikleika eða tækifæri til umbóta og draga úr fyrirliggjandi áhættu. Þannig er stuðlað að auknum virðisauka fyrir Reykjavíkurborg. Ábendingar Innri endurskoðunar eru áhættumetnar í þrjú stig alvarleika auk þess sem ábendingar eru færðar á grænt þegar þeim telst lokað samkvæmt eftirfylgniskoðun, sjá nánar í töflu 2:

Tafla 2: Áhættuflokkun ábendinga Innri endurskoðunar

Áhættuþáttur	Fjárhagstap	Lög og/eða kröfur ytri aðila	Siðareglur / aðrar innri reglur	Orðspors-áhætta	Sviksemis-áhætta	Viðbrögð	Áhættumat
Veikleikar í innra eftirliti sem geta leitt af sér eina eða fleiri af eftirfarandi áhættum	Mikið	Brot á lögum eða ekki fylgni við aðrar kröfur ytri aðila	Vöntun/brot á siðareglum og/eða alvarlegt brot á innri reglum	Mikil	Mikil	Tafarlaus	
	Nokkurt	Ekki fylgni við kröfur ytri aðila	Vöntun á innri reglum eða veruleg frávík í fylgni	Möguleg	Möguleg	Innan sex mánaða	
	Lítið	Fylgni við kröfur/tilmæli ytri aðila ekki fullnægjandi	Uppbygging innri reglna eða fylgni við þær ekki fullnægjandi	Litlar líkur	Litlar líkur	Innan árs	
	Við eftirfylgni er ábendingum sem hefur verið brugðist við lokað. Jafnframt getur græn ábending þýtt að brugðist hafi verið við ábendingu á vinnslutíma úttektar og að Innri endurskoðun hafi fengið staðfestingu á því að málinu sé lokið. Græn ábending getur þýtt að innra eftirlit er viðunandi en að umbótatækifæru séu til staðar.						

Yfirlit yfir dreifingu áhættuflokka ábendinga má sjá á mynd 1 hér að neðan en þar má sjá að 10% áhættuflokkaðra ábendinga hafa fengið rauða áhættuflokkun sem ber merki um alvarlega veikleika í innra eftirliti. Flestar ábendingar, eða 46%, hafa gula áhættuflokkun, 26% ábendinga hafa appelsínugula áhættuflokkun og 18% græna flokkun sem þýðir að innra eftirlit er viðunandi en umbótatækifæri séu til staðar.



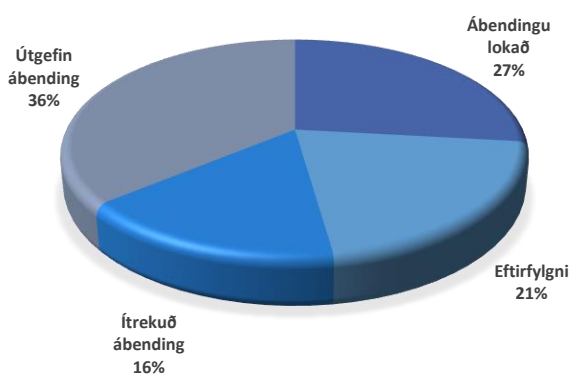
Mynd 1: Áhættuflokkun ábendinga

Stjórnendur setja fram viðbrögð sín við framkomnum ábendingum og eru svör þeirra tilgreind í útgefnum niðurstöðum. Viðbrögð stjórnenda geta t.d. falið í sér aðgerðaáætlun að úrbótum.

Í alþjóðlegum stöðlum um innri endurskoðun segir að yfirmaður innri endurskoðunar skuli koma á og viðhalda kerfi til þess að fylgjast með afdrifum þeirra niðurstaðna sem stjórnendum hefur verið greint frá og koma á verklagi fyrir eftirfylgni til þess að fylgjast með og tryggja að aðgerðum stjórnenda sé hrint í framkvæmd með skilvirkum hætti eða að stjórnendur hafi sætt sig við þá áhættu sem felst í aðgerðaleysi.

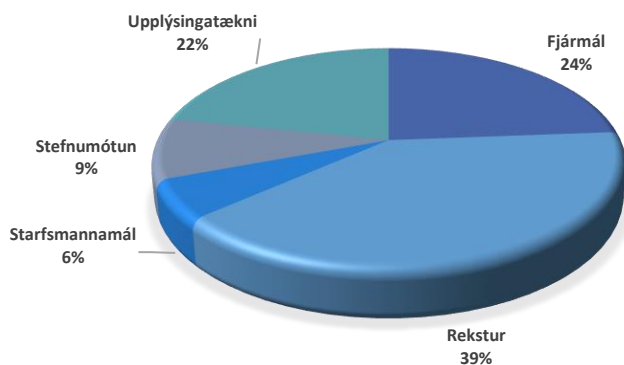
Ábendingum Innri endurskoðunar er fylgt eftir með eftirfylgniúttektum sem gerðar eru samkvæmt endurskoðunaráætlun Innri endurskoðunar. Í eftirfylgniúttekt er lagt mat á úrbætur við framkomnum ábendingum og þeim þá annað hvort lokað eða þær ítrekaðar, eftir því sem við á.

Verið er að þróa betri leiðir til eftirfylgni ábendinga með því að nýta í því skyni innri endurskoðunarhugbúnaðinn MKinsight sem var keyptur til Innri endurskoðunar fyrir tveimur árum og hefur verið í innleiðingu. Er þar gefinn kostur á að senda út sjálfvirkar tilkynningar að liðnum 6 mánuðum og 12 mánuðum frá úttekt til þess að minna á tímamörk útgefna ábendinga. Vonir eru bundnar við að slíkt verklag létti undir í eftirfylgninni enda ljóst að sífellt má gera betur í þessum efnum.



Mynd 2: Staða ábendinga

MKinsight hefur að geyma gagnagrunn með ábendingum Innri endurskoðunar frá 2015. Á mynd 2 hér til hliðar er yfirlit yfir stöðu ábendinga sem gefnar hafa verið út til þeirra fyrirtækja sem fá þjónustu sína hjá Innri endurskoðun að undanskilinni Orkuveitunni sem hefur haft samkomulag við Innri endurskoðun frá byrjun síðasta árs. 27% af ábendingum hefur verið lokað þar sem umbótum hefur verið lokið eða þær felldar niður þar sem þær eiga ekki lengur við. 16% ábendinga í gagnagrunninum hafa verið ítrekaðar í kjölfar eftirfylgniúttektar þar sem niðurstaða skoðunar var sú að umbótum væri ekki lokið. Verið er að fylgja 21% ábendinga eftir í eftirfylgniúttektum og því liggur mat á úrbótum ekki fyrir hvað þær varðar. 36% ábendinga eru nýjar sem hefur ekki verið fylgt eftir.



Mynd 3: Flokkun útgefna ábendinga

Ábendingar Innri endurskoðunar varða breitt svið enda starfsemi borgarinnar margvísleg. Mynd 3 sýnir útgefnar ábendingar flokkaðar eftir eðli þeirra og má þar sjá að flestar ábendingar, eða 39%, varða rekstur, 24% fjármál, 22% upplýsingatækni, 9% stefnumótun og 6% starfsmannamál.

3 ALÞJÓÐLEGUR RAMMI UM INNRA EFTIRLIT

Tilgangur innra eftirlits er að veita hæfilega vissu um að rekstrareining nái eftirfarandi markmiðum sínum:

- Árangri og skilvirkni í starfseminni.
- Að veita áreiðanlegar fjárhagsupplýsingar.
- Að hlíta lögum og reglum sem um starfsemina gilda.“²

Virkt innra eftirlit er ferli sem mótast af stjórn og daglegum stjórnendum. Innra eftirlit er samofið starfsemi félags og er ætlað að auðvelda stjórn og stjórnendum að hafa umsjón með rekstri þess. Innra eftirlit formfestir jafnframt hvernig félagið vinnur að markmiðum sínum, staðsetur ábyrgð í innra starfi þess og skýrir ábyrgð stjórnar á því starfi. Innri endurskoðun hefur markvisst nýtt sér alþjóðleg viðmið við mat á innra eftirliti og hefur í því sambandi stuðst við leiðbeiningar COSO³.

Endurskoðunarnefnd Reykjavíkurborgar hefur lagt áherslu á að innra eftirlit taki mið af formlegum ramma og hefur á fundum sínum með borgarráði kynnt alþjóðlega viðurkenndan ramma um innra eftirlit (COSO Internal Control Framework). Uppbygging innra eftirlits hjá Reykjavíkurborg tekur að ákveðnu marki mið af alþjóðlegum ramma COSO um innra eftirlit en Innri endurskoðun hvetur til þess að ákvörðun borgarráðs um uppbyggingu innra eftirlits vísi til þess ramma sem endurskoðunarnefnd hefur lagt til.

Samkvæmt COSO samanstendur innra eftirlit af fimm meginþáttum sem eru innbyrðis tengdir og endurspegla stjórnun fyrirtækisins. Þessir meginþættir eiga við í öllum rekstri en útfærsla þeirra getur verið mismunandi eftir stærð fyrirtækja og eðli starfseminnar.

Meginþættir innra eftirlits samkvæmt COSO:

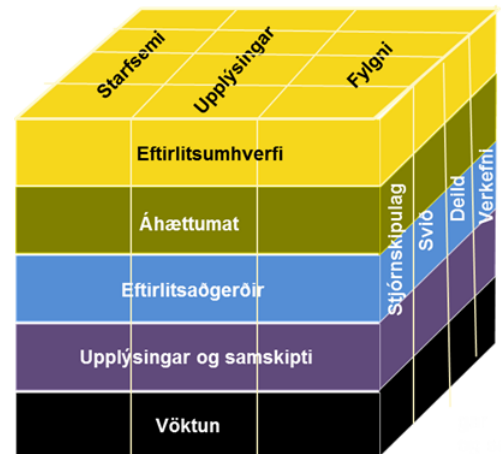
EFTIRLITSUMHVERFI – siðferðisleg gildi, útteiling valds og ábyrgðar og mannauðsstjórnun.

ÁHÆTTUMAT – staða árangursstjórnunar og áhættustýringar.

EFTIRLITSAÐGERÐIR – verklag, starfshættir og tenging þeirra við áhættumat og markmiðasetningu.

UPPLÝSINGAR OG SAMSKIPTI – gæði stjórnendaupplýsinga og miðlun upplýsinga innan og utan stjórnkerfis.

VÖKTUN OG STJÓRNENDAEFTIRLIT – vöktun á virkni innra eftirlits og miðlun upplýsinga um mögulega vankanta þess til viðkomandi ábyrgðaraðila.



Mynd 4: COSO teningurinn

² Leiðbeiningar um stjórnarhætti fyrirtækja eru gefnar út af Viðskiptaráði Íslands, Nasdaq Iceland og Samtökum atvinnulífsins. 5. útgáfa, http://vi.is/utgafa/skyrslur/leidbeiningar_um_stjornarhaetti_fyrirtaekja.pdf

³ Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.

endurskoðunar um að uppbygging stjórnskipulags sé með þeim hætti að ábyrgð á innra eftirliti sé með skýrum hætti tengd við starfsskyldur.

Innri endurskoðun hefur áður fjallað um áhættustýringu og þörf á áhættumati í skýrslum sínum í gegnum árin. Meðal annars má nefna að í skýrslu Innri endurskoðunar um mat á eftirlitsumhverfinu árið 2013 var lagt mat á stöðu áhættustýringar hjá borginni. Meðal niðurstaðna þar var að formleg áhættustýring væri aðeins að litlu leyti til staðar og að áhættustefna fyrir borgina í heild sinni hefði ekki verið sett fram. Í júlí 2018 skilaði starfshópur um áhættustýringu niðurstöðum sínum, en meðal þess sem hópurinn gerði var að leita til Innri endurskoðunar um að endurtaka könnun sem Innri endurskoðun gerði í fyrrnefndu mati á eftirlitsumhverfinu. Niðurstaðan var að staðan væri að mestu leyti óbreytt frá árinu 2013 (sjá nánar í viðauka II). Starfshópurinn skilaði tillögum um hvernig haga bæri áframhaldandi vinnu við áhættustýringu. Væntanlega er vinna þessa starfshóps einungis fyrsta skrefið í vinnu við mótun heildstæðrar áhættustýringar hjá Reykjavíkurborg.

Hinn 25. október 2018 var samþykkt í borgarráði að hefja vinnu við endurskoðun á skipulagi stjórnsýslu Reykjavíkurborgar, undir stjórn formanns borgarráðs. Leitað var til ráðgjafarfyrtækisins Strategíu og það fengið til að vinna undirbúnings- og greiningarvinnu til grundvallar að tillögum að nýju skipuriti Reykjavíkurborgar. Markmiðið með þeirri vinnu var að einfalda skipulag og skipurit Reykjavíkurborgar, auk þess sem draga skyldi fram þau áhersluatriði sem mikilvægt er að horfa til við stjórnun og rekstur Reykjavíkurborgar. Er þar helst litið til verkefna á sviði fjármálastjórnunar, innkaupa, eftirlits og áhættustjórnunar, þjónustu og nýsköpunar, á sviði mannauðsmála og heilsueflingar og á sviði stjórnsýslu, þar á meðal á sviði stefnumótunar, gagnamála og upplýsingamiðlunar.⁴

Samkvæmt umfjöllun í skýrslu Strategíu um skipurit og stjórnarhætti Reykjavíkurborgar eru umboð og hlutverk ekki fyllilega í takt við núgildandi skipurit. Eftirlit er auk þess mismunandi eftir stjórnunareiningum og ekki gegnsætt. Þá er oft óljóst hver ber ábyrgð á verkefnum. Í tillögum Strategíu og því skipuriti sem á að gilda fyrir stjórnkerfi Reykjavíkurborgar frá og með 1. júní 2019 er ætlunin að taka upp svokallað fléttuskipulag, sem gjarnan er gripið til þegar umhverfið einkennist af háu flækjustigi. Við endurskoðun á skipuriti Reykjavíkurborgar var lögð áhersla á að rýna miðlæga stjórnsýslu og aðrar miðlægar einingar. Með nýju skipuriti er ætlunin að einfalda og skýra boðleiðir, skýra umboð og ábyrgð og skerpa á hlutverki lykileininga Reykjavíkurborgar. Einnig er ætlunin að umboð og hlutverk einstakra eininga sé skilgreint með skýrum hætti og að ábyrgð og framkvæmd tiltekinna verkefna sé ljós. Breytingarnar eru umfangsmiklar og leiða til þess að verkefni og starfsmenn verða í einhverjum tilfellum flutt á milli eininga og/eða flutt til í skipuriti og skipulagi borgarinnar.⁵

4.1 Eigendastefnur dótturfélaga

Í skýrslu Strategíu kemur fram að gegnsæi vegna stjórnarháttar Reykjavíkurborgar sem eiganda B hluta fyrirtækja sé ekki gott og ætti að skrá þær kröfur til stjórnarháttar B hluta félaga, s.s. starfsreglur, starfsáætlanir, árangursmat stjórnar, upplýsingagjöf til hluthafa, stjórnarháttayfirlýsingar, endurskoðun, innri endurskoðun, áhættustýring o.s.frv. Þessar ábendingar eru í takt við ábendingar Innri endurskoðunar sem komið hafa fram í úttektum hjá B

⁴ Strategía: Endurskoðun skipurits og stjórnarháttar Reykjavíkurborgar, dags. janúar 2019.

https://reykjavik.is/sites/default/files/skyrsla_strategiu_-_endanleg.pdf

⁵ Tillögur að breytingum á skipulagi stjórnsýslu Reykjavíkurborgar, dags. 4. febrúar 2019. https://reykjavik.is/sites/default/files/r19020019_-_tillogur_adi_breytingum_a_skipulagi_stjornsyslu_reykjavikurborgar.pdf

hluta fyrirtækjum og hafa verið unnar með hliðsjón af alþjóðlegu eftirlitslíkani COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission).

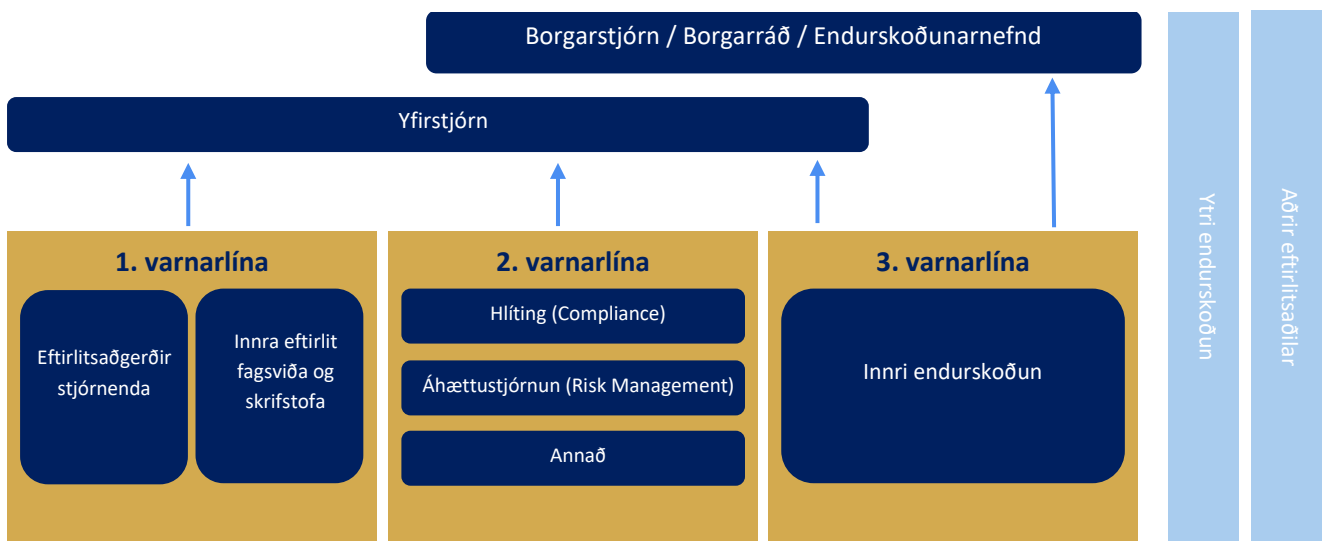
Ábendingar hafa m.a. snúið að því að skortur væri á atriðum eins og framsetningu markmiða, uppbyggingu innra eftirlits, gerð eigendastefnu, áhættustefnu og framkvæmd áhættumats. Í skýrslu sinni leggur Strategía jafnframt til að formgerð verði atriði eins og meðferð atkvæðisréttar, form- og efnisreglur vegna samskipta við stjórnir félaga og hvenær og hvernig Reykjavíkurborg beitir sér sem eigandi gagnvart stjórn viðkomandi félags. Jafnframt segir í skýrslu Strategíu að nauðsynlegt sé að Reykjavíkurborg setji sér annað hvort eina almenna eigendastefnu eða eigendastefnur vegna tiltekinna B hluta félaga, þar sem áherslum og kröfum Reykjavíkurborgar til félaga er lýst.

Innri endurskoðun tekur undir þessar ábendingar Strategíu en bendir þó einnig á að eignarhald á dótturfyrirtækjum Reykjavíkurborgar sem teljast til B hluta er í flestum tilfellum sameiginlegt með öðrum sveitarfélögum. Því kann sú staða að koma upp að eigendastefna borgarinnar eigi sér ekki hljómgrunn hjá meðeigendum. Að mati Innri endurskoðunar ætti því fremur að setja eina almenna stefnu um eignarhald Reykjavíkurborgar á dóttur- og hlutdeildarfélögum og halda áfram á þeirri braut að vinna sameiginlega eigendastefnu um hvert B hluta fyrirtæki í samvinnu við meðeigendur borgarinnar.

4.2 Þrjár varnarlínur innra eftirlits

Í ljósi fyrirhugaðra stjórnkerfisbreytinga er rétt að fjalla aðeins um staðsetningu og hlutverk ólíkra aðila stjórnsýslunnar í eftirlitskerfi borgarinnar. Alþjóðasamtök innri endurskoðenda hafa gefið út líkan með skilgreiningu á ólíkum hlutverkum starfseininga innan fyrirtækja gagnvart innra eftirliti⁶. Líkanið skiptir innra eftirliti upp í þrjár varnarlínur og sýnir á myndrænan hátt ýmis hlutverk og ábyrgðarsvið innan og utan stjórnkerfisins og samspil þeirra á milli. Innri endurskoðun hefur staðfært eftirlitslíkanið lauslega fyrir Reykjavíkurborg, sjá mynd 5 hér að neðan.⁷

Mynd 5: Þriggja þrepa eftirlitslíkan



Stjórnendur rekstrareininga bera ábyrgð á sinni starfsemi og eiga að 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 ásætlanleg. Eftirlitsaðgerðir eru að einhverju leyti innbyggðar í starfsemi, kerfi og ferla og eiga að tryggja fylgni við lög, reglur og önnur viðmið sem um starfsemina gilda. Mikilvægt 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 sinna næstu yfirmanna.

Önnur varnarlína eru starfseiningar, t.d. áhættustýring, regluvarsla og önnur stoðsvið, s.s. gæða- og öryggismál. Í þeirra verkahring er að líta eftir innleiðingu innra eftirlits, áhættustýringar, að lögum sé fylgt og að stjórnendur séu virkir í innleiðingunni. Einnig hafa þessar einingar ráðgjafarhlutverki að gegna um framgang vinnu, t.d. leiðbeinir áhættustýringardeild um innleiðingu á áhættustjórnun innan starfseininga. Önnur varnarlína veitir upplýsingar til yfirstjórnenda og stjórnar um heildarmat eða yfirsýn á stöðu einstakra þátta innra eftirlits og áhættustýringar.

⁶ The Three Lines of Defense in Effective Risk Management and Control (position paper). Janúar, 2013

⁷ Mat á eftirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar 2013.

https://reykjavik.is/sites/default/files/ymis_skjol/skjol_utgefid_efni/ie12110006_mat_a_eftirlitsumhverfinu_2013.pdf

Innri endurskoðun fellur undir þriðju varnarlínu, er hluti af stjórnkerfi Reykjavíkurborgar en ekki hluti af daglegum rekstri og starfsemi. Þriðja varnarlína felur í sér að Innri endurskoðun veitir stjórn og yfirstjórn óháð álit á því hversu vel borgin greinir, metur og stýrir þeirri áhættu sem hún stendur frammi fyrir, þ.m.t. hversu vel fyrsta og önnur varnarlína sinnir sínu hlutverki. Slíkt mat nær til stjórnarháttar, áhættustýringar og innra eftirlits, sbr. alþjóðlega skilgreiningu á viðfangsefnum innri endurskoðunar.

Innri endurskoðun telur að þær breytingar sem ráðist er í með samþykkt á tillögum formanns borgarráðs séu til þess fallnar að bæta umgjörð innra eftirlits og áhættustýringar, auk þess sem tækifæri felist í þeim til að bæta stjórnarhætti með styttingu boðleiða og skýrari útdeilingu valds og ábyrgðar. Nokkur atriði eru enn í vinnslu sem vert er að minnast á, m.a. er snýr að annarri varnarlínu.

4.2.1 Regluvarsla og persónuvernd

Í skýrslu Strategíu um breytingar á stjórnkerfi Reykjavíkurborgar er fjallað um tvö veigamikil störf sem alla jafna heyra undir aðra varnarlínu. Að mati Innri endurskoðunar er mikilvægt að horfa til eftirlitslíkansins sem nefnt er hér að framan þegar kemur að því að ákveða staðsetningu regluvarðar Reykjavíkurborgar og persónuverndarfulltrúa.

Í tillögum formanns borgarráðs að stjórnkerfisbreytingum er gert ráð fyrir því að staðsetja starf regluvarðar síðar á árinu, sbr.: *Lagt er til að starf regluvarðar Reykjavíkurborgar verði aukið og ráðið verði í fullt starf regluvarðar síðar á þessu ári. Hlutverk regluvarðar verður auk verkefna sem tengjast skráningu skuldabréfa Reykjavíkurborgar á verðbréfamarkaði að sinna fræðslu til stjórnenda og kjörinna fulltrúa svo þeir geti sem best uppfyllt skyldur sínar. Jafnframt að fylgjast með og meta reglulega hæfi og skilvirkni stjórnarháttar í samræmi við gildandi lög, reglugerðir, samþykktir og innri reglur. Metið verði á innleiðingartíma hvar best henti að staðsetja regluvarðar í skipulagi stjórnsýslu Reykjavíkurborgar.*

Fram kemur í tillögunum að hlutverk regluvarðar sé að fylgjast með og meta reglulega hæfi og skilvirkni stjórnarháttar í samræmi við gildandi lög, reglugerðir, samþykktir og innri reglur og er það mjög líkt hlutverki Innri endurskoðunar sem fer með fjármála- og stjórnsýslueftirlit hjá Reykjavíkurborg í umboði borgarráðs. Í starfsreglum Innri endurskoðunar, samþykktum af borgarráði hinn 16. desember 2017, segir að Innri endurskoðun veiti óháða og hlutlæga staðfestingu og ráðgjöf og að með kerfisbundnum og öguðum vinnubrögðum leggi hún mat á og bæti virkni áhættustýringar, eftirlits og stjórnarháttar. Huga ber að þessari skörun og tryggja að skýr lína muni liggja milli hlutverks regluvarðar og innri endurskoðunar, ella getur verið hætt á að verkefni lendi milli skips og bryggju auk þess sem hætt er á óskilvirkni ef báðir beina kröftum sínum að því sama.

Í framangreindri tillögu er lagt til að á innleiðingartíma verði metið hvar best henti að staðsetja persónuverndarfulltrúa í framtíðinni, en hann er nú staðsettur á skrifstofu borgarstjóra og borgarritara. Segir að finna verði honum annan stað í skipulagi stjórnsýslu Reykjavíkurborgar.

Innri endurskoðun bendir á að samkvæmt 1. tölul. persónuverndarlaganna og a lið 1. mgr. 37. gr. ESB-gerðarinnar, sem lögin byggja á, skal tilnefna persónuverndarfulltrúa þegar vinnsla persónuupplýsinga er í höndum stjórnvalds og skal hann heyra beint undir æðsta stjórnunarstig hjá ábyrgðaraðila. Áréttað er í 97. tölulið formálsorða gerðarinnar að persónuverndarfulltrúi eigi að vera í aðstöðu til að sinna skyldustörfum sínum með óháðum hætti. Í samræmi við þetta er mælt svo fyrir í 3. mgr. 38. gr. gerðarinnar að ábyrgðaraðili skuli tryggja að persónuverndarfulltrúi fái engin fyrirmæli varðandi framkvæmd verkefna sinna.

Þá er vert að nefna að fleiri en einu stjórnvaldi er heimilt að skipa sameiginlegan persónuverndarfulltrúa að teknu tilliti til stjórnskipulags þeirra og stærðar, sbr. 2. mgr. 35. gr. laganna, sbr. 3. mgr. 37. gr. gerðarinnar og samkvæmt leiðbeiningum Persónuverndar er fyrirtækjasamstæðu (e. *group of undertakings*) heimilt að tilnefna persónuverndarfulltrúa fyrir fleiri en eitt þeirra fyrirtækja sem undir hana heyra.⁸ Samkvæmt 6. mgr. 38. gr. gerðarinnar má persónuverndarfulltrúi sinna öðrum verkefnum og skyldustörfum.

Hlutverk persónuverndarfulltrúa er fjölbætt en rétt eins og innri endurskoðanda ber honum m.a. að upplýsa ábyrgðaraðila um skyldur sínar og veita honum ráðgjöf, sbr. 1. mgr. 39. gr. gerðarinnar. Í ljósi ráðgjafar- og eftirlitshlutverksins og þeirrar áherslu sem lögð er á óhæði þessa aðila, er mjög mikilvægt að hann sé rétt staðsettur í stjórnkerfinu.

Til hliðsjónar bendir Innri endurskoðun á að í Osló heyrir persónuverndarfulltrúi skipulagslega beint undir borgarráð⁹ og í Kaupmannahöfn er þetta eitt af verkefnum innri endurskoðanda.

4.2.2 Upplýsingatæknimál

Allt frá árinu 2002 hefur skipulag upplýsingatæknimála hjá Reykjavíkurborg verið að þróast í þá átt að auka miðlægt utanumhald og stýringu, m.a. í þeim tilgangi að efla þjónustu og bæta nýtingu fjármuna. Frá árinu 2012 hefur ábyrgð á upplýsingatæknimálum dreifst á þrjár miðlægar skrifstofur. Meginábyrgðin liggur hjá upplýsingatæknideild, sem er innan skrifstofu þjónustu og reksturs, en einnig er töluverð ábyrgð hjá fjármálaskrifstofu sem hefur forræði á nokkrum mikilvægum upplýsingakerfum er liggja þvert á kerfið.

Að mati Innri endurskoðunar er sú þróun sem átt hefur sér stað á undanförunum árum á uppbyggingu stjórnkerfis upplýsingatæknimála skref í rétta átt og margt hefur verið vel gert. Niðurstöður úttekta Innri endurskoðunar hafa þó sýnt að margt þarf að bæta hvað varðar rekstur tölvukerfa hjá borginni.

Árið 2017 gerði Innri endurskoðun athugasemd við að þáverandi skipulag á stjórnun upplýsingatæknimála tryggði ekki aðkomu deildarstjóra upplýsingatæknideildar að stefnumótandi ákvörðunum um upplýsingatæknimál.¹⁰ Brugðist var við ábendingum sem sneru að þessu atriði og er skrifstofustjóri skrifstofu þjónustu og reksturs m.a. í starfshópi um upplýsingamál en starfshópurinn var skipaður með erindisbréfi 1. september 2017. Innri endurskoðun bendir á að við útfærslu tillagna að stjórnkerfisbreytingum verði horft verði til niðurstaðna í fyrrnefndri úttekt.

4.2.3 Áhættustýring

Stjórnendur Reykjavíkurborgar, borgarráð og fagráð leggja í störfum sínum margvíslegt mat á áhættur í rekstri borgarinnar og víða má finna virka áhættustýringu, einkanlega hvað varðar fjárhagsáhættu, en heildstæð

⁸ https://www.personuvernd.is/media/leidbeiningar-personuverndar/Leidbeiningar-um-personuverndarfulltrua_16_2.pdf

⁹ <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13314941/Innhold/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20foretak%20og%20ombud/Personnvernombud/Mandat%20for%20personvernombudet%20i%20Oslo%20kommune.pdf>

¹⁰ https://reykjavik.is/sites/default/files/ie_uttekt_upplysingataekni.pdf

áhættustýring er ekki til staðar enn sem komið er. Hér á eftir verður fjallað um nokkrar áhættur sem borgin stendur frammi fyrir.

Fjárhagsáhætta. Sú áhætta sem mest hefur verið horft til innan borgarinnar er fjárhagsáhætta. Í henni felst hætta á áhrifum á fjáreignir og aðgengi að fjármagni sem getur hamlað því að fjárhagslegum markmiðum verði náð. Innan Fjármálaskrifstofu starfar sérstakt áhættumatsteymi sem greinir og metur helstu fjárhagslegu áhættuþætti og áhættuþol í rekstri og stefnu borgarinnar. Teymið þróar meðal annars matsaðferðir og mælikvarða ásamt því að koma með tillögur að aðgerðaráætlun eða viðbragðsáætlun sem dregur úr, miðlar eða eyðir með markvissum hætti áhættu sem borgin er ekki tilbúin að taka. Fjárstýringardeild ber ábyrgð á lána-, áhættu- og sjóðastýringu borgarsjóðs ásamt gerð greiðsluáætlunar og starfar hún samkvæmt reglum um fjárstýringu og áhættustýringu sem borgarráð hefur sett.

Fjármál fá gjarnan mikla athygli hjá Innri endurskoðun en eins og sjá má í kafla 2.1. hér að framan er um fjórðungar allra útgefinna ábendinga Innri endurskoðunar á þessu sviði.

Rekstraráhætta. Daglegum rekstri fylgja ýmsar áhættur og þar á meðal að rof verði í þjónustu borgarinnar við borgarbúa. Þessi áhætta snýr að verklagi í starfseminni, hvort fylgt sé lögum svo og ytri og innri reglum. Undir þessa áhættu fellur einnig öryggi upplýsinga. Meta þarf þessa áhættu og skilgreina viðbrögð við áhættuatburðum.

Borgin sinnir margháttaðri þjónustu við borgarbúa sem mikilvægt er að ekki verði rof í, meðal annars vegna þess að um lögbundið hlutverk borgarinnar er að ræða. Skemmst er að minnast þeirrar röskunar sem nýlega hefur orðið á skólastarfi í grunnskólum borgarinnar vegna myglu í skólahúsnæði. Leiða má líkur að því að orsaka hennar megi meðal annars leita í skorti á viðhaldi sem getur skapað mikla rekstraráhættu en einnig orðsporsáhættu sem fjallað verður um hér á eftir.

Í úttektum sínum skoðar Innri endurskoðun meðal annars verklag svo og fylgni við lög og reglur, bæði ytri og innri reglur og gerir ábendingar um það sem betur mætti fara. Tilgangurinn er að vera virðisaukandi fyrir rekstur borgarinnar og draga úr líkum á áhættuatburðum sem hefðu í för með sér skaðleg áhrif fyrir borgina og íbúa hennar. Því er mikilvægt að brugðist sé við ábendingum og verklag fært til betri vegar fljótt og örugglega. Í kafla 2.1. hér að framan er um 40% útgefinna ábendinga Innri endurskoðunar á þessu sviði.

Orðsporsáhætta. Tjónsáhætta af völdum skaðaðs orðspors birtist meðal annars í töpuðum tekjum, auknum rekstrarkostnaði, auknum fjármagnskostnaði eða að markaðsvirði fyrirtækja falli. Ein mikilvægasta auðlind fyrirtækja og stofnana er gott orðspor og trúverðugleiki. Önnur mikilvæg auðlind er mannauður en aðdráttarafl fyrirtækja og stofnana til hæfs starfsfólks byggir einmitt á góðu orðspori, trausti á þjónustu og upplýsingum. Almenningsmyndar sér skoðanir á stofnunum út frá þeim upplýsingum sem berast um þær í fjölmiðlum, á samfélagsmiðlum og frá hagsmunaaðilum bæði innan og utan stofnana. Þegar litið er til væntinga almennings gagnvart opinberum stofnunum, má segja að gerðar eru ríkari kröfur um traust og trúverðugleika, en ef um einkafyrirtæki er að ræða.

Fræðimenn hafa fjallað um mikilvægi góðs orðspors, þar á meðal Carpenter (2002) ¹¹ sem segir að:

¹¹ Carpenter, Daniel, 2002, "American Journal of Political Science"

Til viðbótar við formleg völd opinberra stofnana bætir gott orðspor stöðu þeirra á afgerandi hátt. Gott orðspor er verðmæt pólitísk eign sem opinber aðili getur nýtt til að afla stuðnings almennings og auka svigrúm sitt gagnvart stjórnámálamönnum og verja stofnunina pólitískum árásum auk þess að halda í og laða til sín hæft starfsfólk.

Misferlisáhætta. Í áhættumati þarf að leggja mat á mögulega misferlisáhættu, hvar hún getur legið og hvort það sé einhver hvati til hennar. Sú greining er gerð til að sjá hvar helst þurfi að styrkja mótvægisáðgerðir, til dæmis efla eftirlit. Nefna má sem dæmi að fjölmargir verktakar taka að sér verkefni fyrir borgina og með slíkri vinnu þarf að hafa eftirlit til að sannreyna að reikningar fyrir efnisnotkun og unna tíma séu réttir. Annað dæmi um mögulega misferlisáhættu er misnotkun á beiðnabókum eða innkaupakortum. Stuldur og misnotkun á beiðnabók hefur átt sér stað og tilefni er til að velta fyrir sér að leggja þetta innkaupaform niður.

Skuldbinding borgarstjórnar um að starfsemi Reykjavíkurborgar byggi á heilindum og góðu siðferði er áréttuð í Meirihluta sáttmála 2018-2022.

Innri endurskoðun ljúki greiningu á misferlisáhættu innan borgarkerfisins og hún verði notuð sem grunnur að aðgerðum og vörnum gegn misferli og spillingu.

Úr Meirihluta sáttmála borgarstjórnar fyrir kjörtímabilið 2018 - 2022

Í verkefnum og úttektum hjá Innri endurskoðun er misferlisáhætta alla jafna ávörpuð með einum eða öðrum hætti. Alvarlegt misferlismál í formi meints kynferðisbrotamáls starfsmanns hjá Barnavernd kom upp í upphafi árs 2018. Innri endurskoðun tók málið til skoðunar og skilaði skýrslu í mars 2018 um úttekt á verkferlum hjá Barnavernd. Í ljós kom að verkferlar hjá Barnavernd varðandi tilkynningar og ábendingar vegna barnaverndarmála voru í samræmi við lög og til þess fallnir að stuðla að faglegri afgreiðslu þeirra. Innri endurskoðun setti fram sex ábendingar um atriði sem betur mættu fara til að stuðla að auknu öryggi skjólstæðinga og notenda þjónustu Barnaverndar. Ein ábending varðaði „flautuhnapp“ á heimasíðu Reykjavíkurborgar þar sem hægt væri að tilkynna um meint ofbeldisbrot. Á heimasíðu barnaverndar hafa verið settir upp hnappar þar sem hægt er að senda tilkynningar um börn annars vegar og hins vegar um starfsmenn sem starfa sinna vegna hafa samskipti við börn.

Innri endurskoðun framkvæmdi frummat á misferlisáhættu hjá Reykjavíkurborg og mat stöðu hennar innan fimm meginþátta innra eftirlits skv. COSO; eftirlitsumhverfi, áhættumat, eftirlitsaðgerðir, upplýsingar og samskipti, vöktun og stjórnendaftirlit. COSO hefur gefið út skorkort til að meta stöðu misferlisáhættu og er heildarfjöldi viðmiða 267. Einn meginþátturinn; áhættumat sem felur í sér viðtæka greiningu á misferlisáhættu, tegundir misferla, aðgerðir, líkur o.fl. lá ekki fyrir og tók frummatið því mið af því.

4.2.4 Innri endurskoðun

Í tillögum að breytingum á stjórnkerfi er gert ráð fyrir að Innri endurskoðun heyri beint undir borgarráð í skipuriti Reykjavíkurborgar en samkvæmt gildandi skipuriti heyrir Innri endurskoðun þó undir borgarráð en embættisleg valdbraut er skýrð með punktalínu til borgarstjóra. Breytingin felur í sér aukna áherslu á hlutleysi og sjálfstæði Innri endurskoðunar innan stjórnsýslu borgarinnar.

Í skýrslu Strategíu er fjallað um að Innri endurskoðun leggi árlega fram starfsáætlun sína til samþykktar í borgarráði. Auk þess er lagt til að Innri endurskoðun upplýsi borgarráð reglulega um stöðu þeirra úttekta sem hún

hefur unnið ársfjórðungslega eða hálfárslega. Slík skipan ætti að auka skilning þeirra er sitja á hverjum tíma í borgarráði, á umfangi og eðli þeirra úttekta sem fyrirhugaðar eru á hverjum tíma.

Vakin er athygli á því að Innri endurskoðun hefur lagt starfsáætlanir sínar (innri endurskoðunaráætlanir) fyrir endurskoðunarnefnd Reykjavíkurborgar sem starfar á vegum borgarstjórnar og er undirnefnd borgarráðs. Endurskoðunarnefnd skal meðal annars, án takmörkunar á ábyrgð borgarstjórnar, borgarráðs og stjórnenda, hafa eftirlit með fyrirkomulagi og virkni innra eftirlits, innri endurskoðun og áhættustýringu. Í starfsreglum nefndarinnar kemur fram að nefndin starfi að þessu tiltekna verkefni með því að yfirfara og samþykkja verkefnaáætlun Innri endurskoðunar Reykjavíkurborgar og innri endurskoðenda dótturfélaga eftir því sem við á. Einnig kemur fram að nefndin yfirfari mikilvæg álitamál sem upp koma í starfi Innri endurskoðunar og starfi endurskoðenda dótturfélaga. Auk þess yfirfer nefndin viðbrögð stjórnenda við ábendingum og athugasemdum sem kunna að koma frá innri endurskoðanda og yfirfer mikilvæg álitamál sem upp koma í starfi Innri endurskoðunar.¹² Endurskoðunarnefnd hefur haft þann hátt á að veita borgarráði umsögn um skýrslur sem nefndin telur nauðsynlegt að hljóti sérstaka athygli borgarráðs.

¹² https://reykjavik.is/sites/default/files/starfsreglur_endurskodunarnefndar_samth.29.9.17.pdf

5 VIÐAUKI I YFIRLIT YFIR HELSTU VERKEFNI INNRI ENDURSKOÐUNAR

Hér getur að líta yfirlit yfir helstu verkefni Innri endurskoðunar frá árinu 2017 sem styðja við mat á eftirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar. Verkefnin eru af ýmsum toga, frumúttektir og eftirfylgniúttektir samkvæmt innri endurskoðunaráætlun, frumkvæðisúttektir utan áætlunar, rannsóknir og úttektir vegna óska borgarráðs og umsagnir og ráðgjöf um ýmis mál.

Starfseining	Verkefni
Bílastæðasjóður	Eftirfylgni - Skoðun á innra eftirliti og verkferlum á skrifstofu framkvæmdastjóra
Borgarráð	Umsögn um tillögu að úttekt á verkferlum við sölu/ráðstöfun allra fasteigna og lóða sem hafa verið í eigu Reykjavíkurborgar síðastliðin 4 ár
Borgarráð	Umsögn um skýrslu starfshóps um áhættustýringu
Borgarritari	Eftirlit með rafrænum kosningum í "Hverfið mitt 2018"
Mannréttindaskrifstofa	
Skrifstofa borgarstjórnar	
Skrifstofa þjónustu og reksturs	
Fjármálaskrifstofa	Meðferð sjóðs í þjónustuveri á Höfðatorgi
Fjármálaskrifstofa	Uppgjörsferli Reykjavíkurborgar
Fjármálaskrifstofa	Smáinnkaup, beiðnabækur – innkaupakort
Forsætisnefnd	Álit siðanefndar Sambands íslenskra sveitarfélaga
Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur	Bilun í skólpðælustöð við Faxaskjól
Íþrótt- og tómstundasvið	Sjóðsúttekt hjá ÍTR 2018
Íþrótt- og tómstundasvið	Styrkveitingar til íþróttfélaga
Íþrótt- og tómstundasvið	Eftirfylgni
Skíðasvæði höfuðborgarsvæðisins	
Kjörnir fulltrúar	Rannsókn á tölvupóstum vegna framkvæmda við Nauthólsveg 100
Reykjavíkurborg	Mat á eftirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar
Skóla- og frístundasvið	Greiðslur dvalargjalda í grunnskólum
Skrifstofa borgarstjóra og borgarritara	Eftirfylgni; Risna - reglur og notkun
Skrifstofa borgarstjóra og borgarritara	Eftirlit með kosningum í Hverfið mitt 2016
Skrifstofa borgarstjóra og borgarritara	Niðurstöður forskoðunar vegna fyrirhugaðrar úttektar á ráðningarferli hjá Reykjavíkurborg
Skrifstofa borgarstjóra og borgarritara	Eftirlit með rafrænum kosningum í "Hverfið mitt 2017"
Skrifstofa borgarstjórnar	Hagsmunaskráning embættismanna
Skrifstofa borgarstjórnar	Kjörgengi borgarfulltrúa
Skrifstofa eigna- og atvinnuþróunar	Eignaskráning - eftirfylgni með úttekt IE frá febrúar 2013
Skrifstofa eigna- og atvinnuþróunar	Nauthólsvegur 100
Skrifstofa þjónustu og reksturs	Stjórnun rekstrarsamfellu upplýsingatæknikerfa hjá Reykjavíkurborg - eftirfylgni með úttekt IE
Fjármálaskrifstofa	
Umhverfis- og skipulagssvið og	Áhættustýring og greining á misferlisáhættu hjá Reykjavíkurborg
Skrifstofa eigna og atvinnuþróunar	
Umhverfis- og skipulagsvið og	Verklegar framkvæmdir og innkaupamál
Innkaupadeild	
Umhverfis- og skipulagsvið og	Verktaka starfsmanna við starfslok vegna aldurs
Mannauðsdeild	
Upplýsingatæknideild	Stjórnun upplýsingatæknimála hjá A hluta Reykjavíkurborgar
Upplýsingatæknideild	Netöryggi hjá Reykjavíkurborg
Velferðarsvið	Ábendingar um meðferð fjármuna og stjórnarhætti á sambýlunum að Fannafold, Byggðarenda og Sæbraut
Velferðarsvið – Barnavernd	Úttekt á verkferlum hjá Barnavernd Reykjavíkur

6 VIÐAUKI II – HELSTU NIÐURSTÖÐUR KÖNNUNUNAR UM ÁHÆTTUSTJÓRNUN OG INNRA EFTIRLIT

Meginþættir

- Áhættustjórnun – Markmið og áhættur
- Upplýsingaflæði og eftirlit
- Upplýsingaöryggi
- Fjárhagsáætlun
- Stjórnarhættir og menning

Í ársbyrjun 2018 sendi Innri endurskoðun út spurningakönnun til að kanna viðhorf stjórnenda og sérfræðinga til áhættustjórnunar og innra eftirlits. Könnunin náði til 299 stjórnenda og sérfræðinga hjá Reykjavíkurborg á hinum ýmsu starfseiningum borgarinnar. Af 299 móttakendum könnunar svöruðu 208 aðilar könnuninni í heild eða hluta af henni sem gerir 70% svarhlutfall.

Árið 2013 var sambærileg könnun send út til sambærilegs markhóps og voru niðurstöður tveggja kannana bornar saman til að greina breytingar á milli ára.

Verkefnið var samstarfsverkefni Innri endurskoðunar og verkefnastjóra verkefnastofu skrifstofu borgarstjóra og borgarritara sem vinnur að undirbúningi áhættustefnu og umgjörð áhættustýringar ásamt starfshópi um áhættustýringu hjá Reykjavíkurborg.

Tilgangur spurningakönnunar er að fá fram mat á ýmsum þáttum innra eftirlits hjá starfseiningum. Könnunin var í fimm hlutum; í fyrsta hluta voru 9 spurningar sem lutu að markmiðum og áhættum, í öðrum hluta voru 6 spurningar er vörðuðu upplýsingaflæði og eftirlit, í þeim þriðja voru 2 spurningar um upplýsingaöryggi, í fjórða hluta voru 3 spurningar um fjárhagsáætlun borgarinnar og að síðustu voru 7 spurningar er vörðuðu stjórnarhætti og menningu borgarinnar. Hér á eftir er umfjöllun um helstu niðurstöður könnunarinnar.

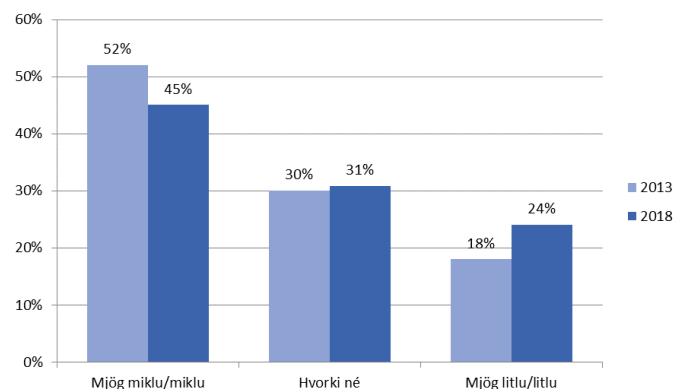
ÁHÆTTUSTJÓRNUN – MARKMIÐ OG ÁHÆTTUR

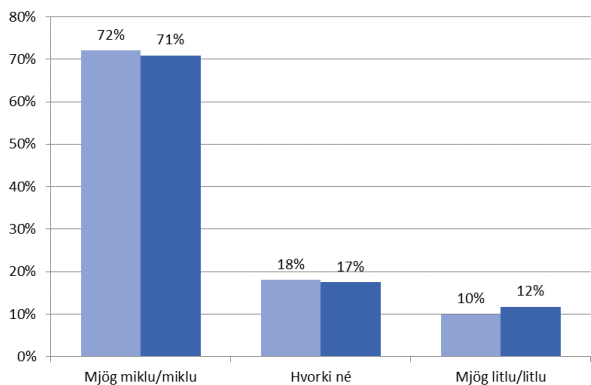
Áhættustýring miðar að því að draga úr óvissu um að markmið náist. Hluti áhættustýringar er áhættumat sem felur í sér greiningu á áhættuþáttum sem geta haft áhrif á að markmið viðkomandi rekstrar náist. Í könnunum var spurt „Að hve miklu leyti telur þú að markvisst sé leitast við að greina og meta þá áhættuþætti sem geta komið í veg fyrir að starfseining nái markmiðum sínum?“ Hér að neðan má sjá dreifingu svara við spurningunni 2013 og 2018.

Áhættustýring er ferli til að greina, meta, hafa umsjón með og stjórna mögulegum atburðum eða aðstæðum til að fá fullnægjandi staðfestingu á því að markmiðum fyrirtækisins verði náð.

(IIA, Alþjóðlegir staðlar um innri endurskoðun, janúar 2017)

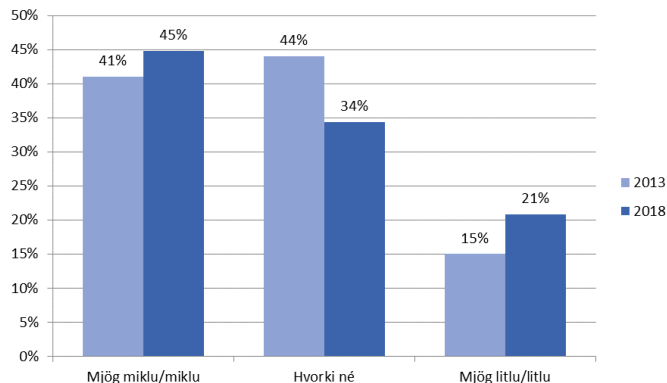
Árið 2013 voru rétt rúmlega 52% sem töldu að markvisst væri unnið að greiningu og mati á áhættum sem geta komið í veg fyrir að markmið náist en fimm árum síðar voru 45% þeirrar skoðunar.





Í könnuninni var spurt „Hversu mikilvægt telur þú að áhættuþættir séu kerfisbundið metnir í stærri ákvarðanatöku hjá þinni starfseiningu?“ Hér til hliðar má sjá dreifingu svara við spurningunni 2013 og 2018.

Lítil breyting er á svörum á milli kannana og mikill meirihluti telur þetta mikilvægt eða mjög mikilvægt (71%) Svipað hlutfall (17% og 18%) svarar hvorki né bæði árin og 10%-12% svara bæði árin að þeir telji þetta ekki mikilvægt.



Í könnuninni var spurt „Að hve miklu leyti telur þú núverandi fyrirkomulag áhættumats vera árangursríkt hjá þinni starfseiningu?“ Hér til hliðar má sjá dreifingu svara við spurningunni 2013 og 2018.

Árið 2018 telja 45% núverandi fyrirkomulag áhættumats árangursríkt að mjög miklu eða miklu leyti á móti 41% árið 2013. Þeir sem svara hvorki né eru 34% árið 2018 á móti 44% árið 2013. Þeir sem svara að núverandi fyrirkomulag sé að mjög litlu eða litlu leyti árangursríkt eru 21% árið 2018 á móti 15% árið 2013.

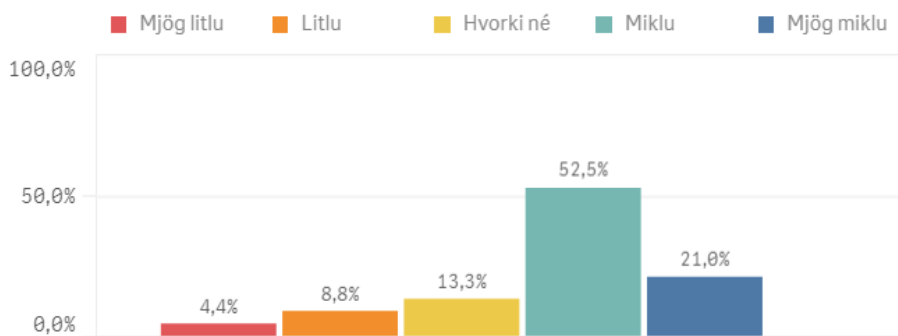
Niðurstaða könnunar er í meginatriðum sú að litlar breytingar eru á viðhorfi til áhættustjórnunar. Svarendur virðast telja að áhættustýring sé mikilvæg en mögulega ekki nægilega árangursrík eða markviss. Undir lok síðasta árs skipaði borgarritari starfshóp um áhættustýringu hjá borginni sem fékk það hlutverk að vinna undirbúningsvinnu vegna mótunar tillagna að umgjörð áhættustýringar hjá Reykjavíkurborgar og til að vinna að undirbúningi áhættustefnu fyrir Reykjavíkurborg í samræmi við ábendingar effirlitsaðila. Skýrsla starfshóps lá fyrir í júlí síðastliðnum og leggur starshópurinn m.a. til að stillt verði upp áhættustefnu sem lögð verði fyrir borgarráð/borgarstjórn til samþykktar sem og að skipuð verði áhættunefnd.

UPPLÝSINGAFLÆÐI OG EFTIRLIT

Sérhver sú aðgerð sem stjórnendur, stjórn og aðrir aðilar grípa til í því skyni að stýra áhættu og auka líkur á að settum markmiðum verði náð. Stjórnendur skipuleggja og stýra framkvæmd nægilegra aðgerða sem leiða til hæfilegrar vissu um að markmiðum verði náð.

(IIA, Alþjóðlegir staðlar um innri endurskoðun, janúar 2017)

Mikilvægt er að enginn einn starfsmaður sé ómissandi og því þarf að tryggja að a.m.k. tveir starfsmenn hafi þekkingu til að leysa sama starf af hendi. Í könnuninni var spurt „Að hve miklu leyti telur þú að verkaskipting innan þinnar starfseiningar tryggi hæfilega dreifingu sérþekkingar?“ Dreifing svara við spurningunni 2018 sést hér að neðan.



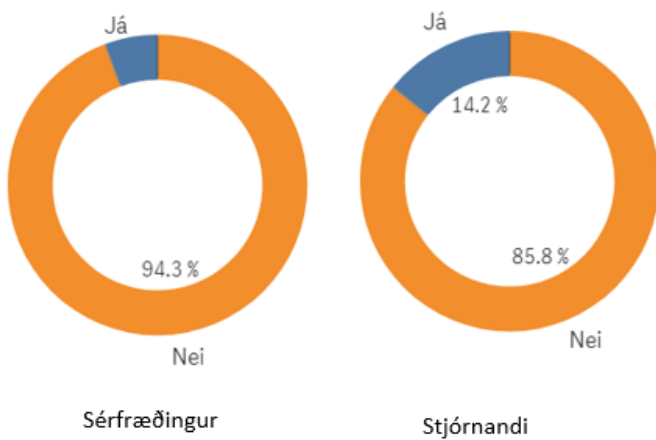
73,5% svarenda telja að verkaskipting tryggi hæfilega dreifingu sérþekkingar að miklu eða mjög miklu leyti, 13,3% svara hvorki né og 13,2% svara að verkaskipting tryggi hæfilega dreifingu að litlu eða mjög litlu leyti. Niðurstöðurnar eru eilíftið betri en 2013 þegar 66% töldu að dreifing sérþekkingar væri hæfileg að miklu eða mjög miklu leyti, 19% svöruðu hvorki né og 15% svöruðu að litlu eða mjög litlu leyti. Hæfileg dreifing sérþekkingar dregur úr áhættu á rekstrartruflunum og eykur líkur á að settum markmiðum sé náð.

UPPLÝSINGAÖRYGGI

Ný Evrópulöggjöf (GDPR) tók gildi í Evrópu nýlega og hefur nú verið lögfest á Íslandi. Þar eru gerðar ríkari kröfur um friðhelgi einkalífsins og öryggi persónuupplýsinga. Einn af veigamiklum þáttum til að tryggja trúnað upplýsinga er aðgangsstýring. Í könnun Innri endurskoðunar var spurt hvort starfsmenn láti aðra starfsmenn hafa lykilorð sitt að tölvunni, fjárhagsbókhaldskerfi borgarinnar eða Vinnustund og/eða hafi farið inn á notendaadgangi annars.

Hér til hliðar má sjá dreifingu svara við spurningunni 2018 eftir því hvort svarendur eru sérfræðingar eða stjórnandi. 5,7% sérfræðinga og 14,2% stjórnenda svara því að hafa gefið upp lykilorð sitt eða farið inn á notendaadgangi annars. Árið 2013 voru hlutföllin aðeins hærri, eða 10% sérfræðinga og 23% stjórnenda.

Hver og einn á að halda notandanöfnum og lykilorðum sínum leyndum til að fyrirbyggja óheimilan aðgang að upplýsingakerfum.

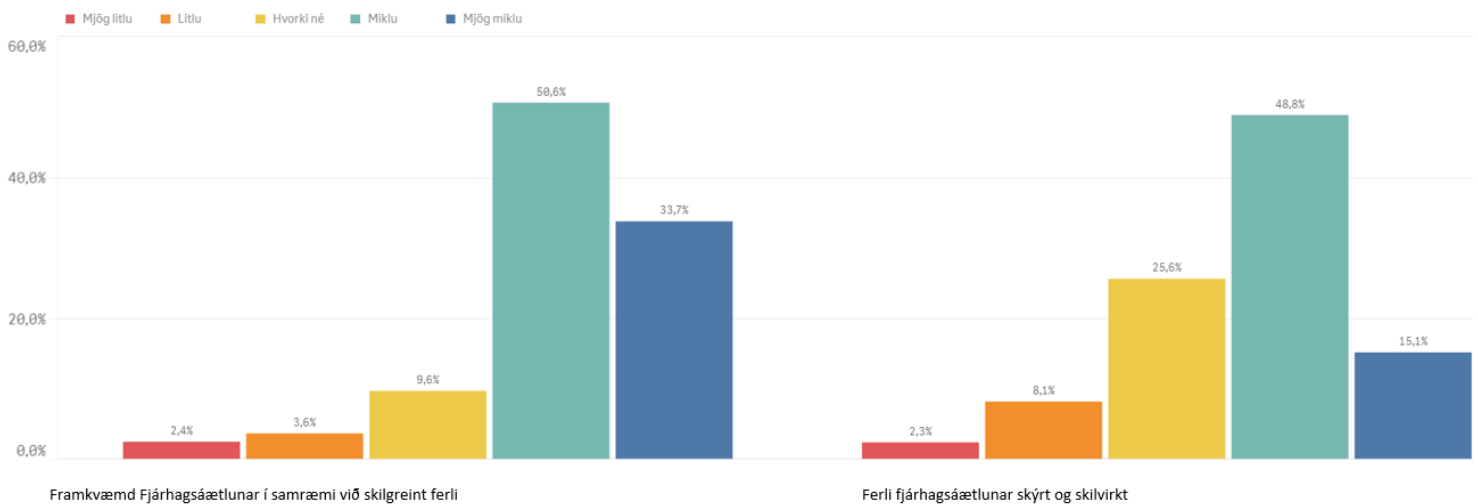


Við vinnslu persónuupplýsinga skal gætt að þær séu unnar með þeim hætti að viðeigandi öryggi persónuupplýsinga sé tryggt

(6 tl. 8 gr. laga um persónuvernd nr. 90/2018)

FJÁRHAGSÁÆTLUN

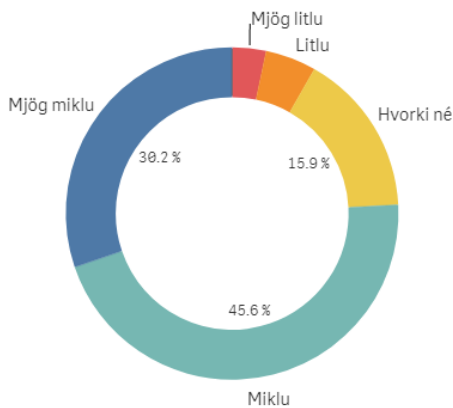
Í könnuninni voru svarendur sem taka þátt í vinnslu fjárhagsáætlunar spurðir tveggja spurninga „Að hve miklu leyti telur þú að framkvæmd fjárhagsáætlunar sé í samræmi við skilgreint ferli fjárhagsáætlunar? (sbr. reglur um gerð fjárhagsáætlunar og skilgreint ferli hennar“ og „Að hve miklu leyti telur þú að núverandi ferli fjárhagsáætlunar sé skýrt og skilvirkt?“ Dreifingu svara 2018 má sjá hér að neðan.



84,3% svara á þá leið að framkvæmd fjárhagsáætlunar sé í samræmi við skilgreint ferli að miklu eða mjög miklu leyti, 9,6% svara hvorki né og 6,0% svara að litlu eða mjög litlu leyti. Varðandi hvort ferlið sé skýrt og skilvirkt telja 63,9% að svo sé að miklu eða mjög miklu leyti, 25,6% svara hvorki né og 10,4% telja að það sé að litlu eða mjög litlu leyti skýrt og skilvirkt. Unnið verður frekar með þessar niðurstöður í úttekt Innri endurskoðunar á fjárhagsáætlunarferli borgarinnar sem áætlað er að fari fram á næsta ári.

STJÓRNARHÆTTIR OG MENNING

Ég þekki efni siðareglna fyrir starfsmenn borgarinnar



Í könnuninni var spurt „Að hve miklu leyti þekkir þú efni siðareglna fyrir starfsmenn borgarinnar?“ Hér til hliðar má sjá dreifingu svara. 8,2% svarenda, eða 15 af þeim 182 sem svöruðu spurningunni, þekkja efni reglnanna að litlu eða mjög litlu leyti. 15,9% svara hvorki né og 75,8% svara að þeir þekki efna reglnanna að miklu eða mjög miklu leyti. Munur er á svörum stjórnenda og sérfræðinga en 62,7% sérfræðinga þekkja efni þeirra að miklu eða mjög miklu leyti á móti 80,9% stjórnenda. Svör 2018 eru sambærileg svörum frá 2013 þegar 74% allra svarenda þekktu efni siðareglanna að mjög miklu eða miklu leyti.

Í könnuninni var spurt „Að hve miklu leyti telur þú að innan þinnar starfseiningar sé hættu á misferli? (Misferli er hvers konar atferli sem felur í sér svik, yfirhýlmingu eða trúnaðarþrest).“

Hér til hliðar má sjá dreifingu svara, 80,3% svarenda telja litla eða mjög litla hættu á misferli innan sinnar starfseiningar, 14,3% svara hvorki né og 5,5% telja að hættan sé mikil eða mjög mikil. Þeir 10 svarendur sem svara því að hættan sé mikil eða mjög mikil eru starfsmenn í miðlægrri stjórnsýslu og á Velferðarsviði.

Fyrir fimm árum töldu 76% svarenda hættu á misferli innan starfseiningar vera litla eða mjög litla, 16% svöruðu hvorki né og 8% töldu að hættan væri mikil eða mjög mikil. Jákvætt er að svarendur upplifi hættunni minni en hverjar ástæðurnar eru fyrir því er erfitt að greina eingöngu á svari við spurningakönnun.

Ég tel hættu á misferli innan minnar starfseiningar

