



Reykjavík, 14. desember 2017  
IE17120001

Borgarráð

## Minnisblað: Áhættustýring og greining á misferlisáhættu hjá Reykjavíkurborg

### Inngangur

Í samstarfssáttmála borgarstjórnar árin 2014-2018 er að finna leiðarljós um hreinskilni og heiðarleika og markmið um að auka gagnsæi og traust á stjórnsýslunni. Þessi mál komu nokkuð til umræðu í samtölum við kjörna fulltrúa og embættismenn sem tekin voru síðasta vetur í tengslum við framkvæmd árlegs mats Innri endurskoðunar á eftirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar. Greining á því hvar helstu áhættur á misferli geta legið innan stjórnkerfis borgarinnar er nauðsynleg til þess að byggja megi upp markvissara innra eftirlit og eftirlitsaðgerðir.

#### Skilgreining á misferli :

*"Hvers konar ólöglegt atferli sem felur í sér svik, yfirhyllingu eða trúnaðarrest. Slíkt atferli þarf ekki að fela í sér hótanir um beitingu ofbeldis eða líkamlegs afls. Misferli er beitt af einstaklingum og fyrirtækjum til að komast yfir fjármuni, eignir eða þjónustu; til að komast hjá greiðslu eða missi á þjónustu; eða til að tryggja einkahagsmuni eða viðskiptahagsmuni."*<sup>1</sup>

Misferlisáhætta hvílir á allri opinberri og einkastarfsemi. Ómögulegt er að útiloka misferli í starfseminni en með því að innleiða 5 meginreglur COSO<sup>2</sup> um innra eftirlit næst að hámarka líkur á að hægt sé að koma í veg fyrir misferli eða að það sé uppgötvað tímanlega, sem aftur skapar sterka vörn gegn misferli og hvers konar sviksemi.

Greining á misferlisáhættu hjá Reykjavíkurborg liggur ekki fyrir en megintilgangur slíkrar greiningar er að koma í veg fyrir misferli og sviksemi. Viðmælendur Innri endurskoðunar við mat á eftirlitsumhverfi 2017 töldu mikilvægt að vakta sérstök áhættusvið í starfsemi og stjórnsýslu Reykjavíkurborgar; innkaup og útboð, fjárfestingar, styrki og samninga við þriðja aðila, skipulagsákvarðanir, úthlutun lóða og umsýslu með eignir. Meðhöndlun og umsýsla fjármuna og fjármagns svo og úthlutun hvers kyns gæða eru taldir áhættusamir en misferli getur líka falist í broti á trúnaði og trausti, rangri mælingu og rangri upplýsingagjöf. Í skýrslu Innri endurskoðunar um mat á eftirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar í apríl 2013 kemur fram eftirfarandi ábending:

*„Greina má talsverða óvissu varðandi misferlisáhættu og vöktun sem kallar á frekari greiningu á misferlisáhættu innan borgarinnar. Hátt hlutfall þeirra sem eru óviss um misferlisáhættu (16%) og vöktun (27%) bendir til að þörf sé á frekari umræðu um hættu á misferli. Bregðast þarf sérstaklega við niðurstöðum um að 8% svarenda telja mikla hættu á mögulegu misferli."*<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Spencer Pickett, 2005 bls 164

<sup>2</sup> Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission

<sup>3</sup> Mat á eftirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar, Apríl 2013 bls 12



## Áhættustjórnun

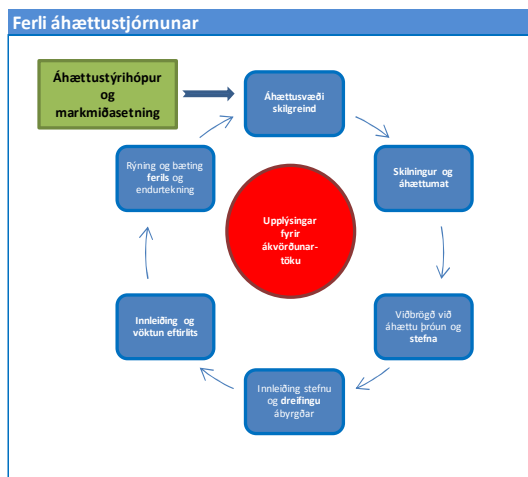
er kerfisbundin aðferð sem beitt er þvert á starfsemi til að greina, upplýsa og ákvarða hvernig skuli bregðast við tækifærum og ógnunum sem skipulagsheild stendur frammi fyrir við að ná markmiðum sínum.

Misferli er meiri háttar áhætta sem ógnar allri starfsemi, ekki aðeins í fjárhagslegu tilliti heldur einnig gagnvart ímynd og orðspori.

Skilvirk áhættustjórnun á misferli innifelur:

- siðareglur og „tónninn á toppnum“ frá yfirstjórn
- misferlisvitund, þekkingu og skilning á eðli, ástæðum og einkennum misferla
- misferlisáhættumat – mat á áhættu, líkur og tegundir tilvika
- reglulega eftirfylgni – innri endurskoðun lítur til misferlisáhættu í úttektum og gerir viðeigandi athuganir
- varnir og uppgötvun – viðbrögð til að minnka tækifæri til misferlis og hvatningu til einstaklinga að halda sig á beinu brautinni vegna þess að líkur á uppgötvun séu mjög miklar
- rannsókn – ferli, mannaflí og þekking til að rannsaka og skrá grunuð misferlisatvik

Aðgerðir til að uppgötva misferli geta haft fælingarmátt. Þannig er þeim skilaboðum komið á framfæri að hjá fyrirtækinu séu til staðar skilvirkir verkferlar og virkt eftirlit með hugsanlegu misferli. Auknar líkur á uppgötvun misferlis minnka jafnframt líkur á að slíkt eigi sér stað.



## Innra eftirlit

Innra eftirlit á að vera samofið starfseminni og er ætlað að auðvelda umsjón með rekstrinum. Innra eftirlit á jafnframt að formfesta hvernig skipulagsheildin vinnur að markmiðum sínum. Innra eftirlit er greint í fimm meginþætti sem eru innbyrðis tengdir og endurspeglja stjórn fyrirtækisins.

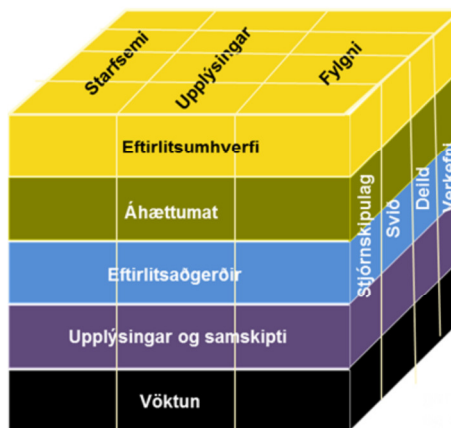
**Eftirlitsumhverfi** – siðferðisleg gildi, útteiling valds og ábyrgðar á mannauðsstjórnun

**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



Á næstu síðu má sjá hvernig COSO teningurinn hefur verið útvíkkaður með tilliti til misferlisáhættu og stýringar hjá Reykjavíkurborg.

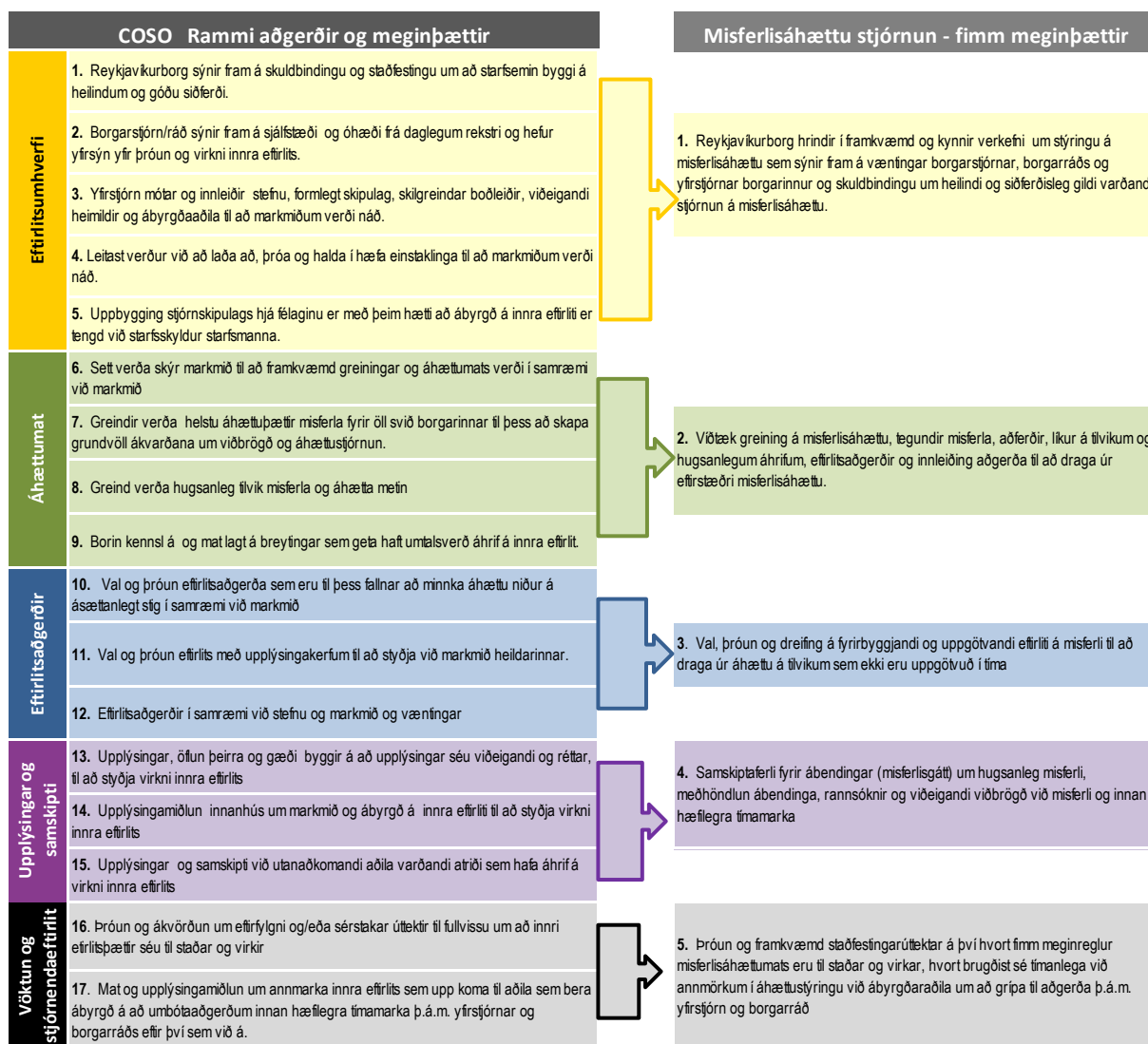


Niðurstaða Innri endurskoðunar samkvæmt mati á eftirlitsumhverfi 2017<sup>4</sup> er að eftirlitsumhverfi borgarinnar sé almennt gott og að menning borgarinnar styðji við uppbyggingu innra eftirlits. Svo er einnig ef tekið er tillit til misferlisáðættu, þar sem fyrir liggur skuldbinding og staðfesting um að starfsemin byggji á heilindum og góðu siðferði.

Áhættumat sem felur í sér heildstæða greiningu á misferlisáðættu er nauðsynlegt til þess að ákvarða eftirlitsaðgerðir, þróun og skilvirkni. Í því felst að greina helstu áhættuþætti, greina ferli hugsanlegra misferla og forgangsraða miðað við áhættu. Þá yrði skilvirkni misferlisvarna prófuð og skráning á misferlisáðættumati færi fram.

Upplýsingar og samskipti með tilliti til misferlis er virkt að hluta en misferlisgáttin „flautan“ hefur verið til staðar um nokkurt skeið. Vöktun og stjórnendaeftirlit er jafnframt virkt hjá Innri endurskoðun en í kjölfar áhættumats á misferli verður hægt að gera vöktun og eftirlit á misferli skilvirkara.

Í neðangreindu yfirliti hafa fimm meginþættir skv. COSO verið útfærðir með tilliti til misferlisáðættu og stýringar hjá Reykjavíkurborg.



<sup>4</sup> Mat á eftirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar – Apríl 2017, bls 1



## Greining misferlisáhættu

COSO gefur út skorkort þar sem hægt er að meta stöðu misferlisáhættu innan fimm meginþátta innra eftirlits og er heildarfjöldi viðmiða 267. Þegar viðmið eru metin eru notaðir eftirfarandi litakóðar:

|  |                                                                                                         |
|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | Þarfnast mikillar styrkingar og bætingar til að ná misferlisáhættu niður á ásætthanlegt stig.           |
|  | Sumir þættir þarfnast meiri styrkingar og bætingar til að ná misferlisáhættu niður á ásætthanlegt stig. |
|  | Styrkleiki og misferlisáhætta hefur verið minnkuð eða lágmörkuð á ásætthanlegt stig.                    |

Neðangreint skorkort sýnir frummat á stöðu misferlisáhættu hjá Reykjavíkurborg eins og hún er í dag út frá þeirri forsendu að heildstætt misferlisáhættumat liggur ekki fyrir.

## Skorkort misferlisáhættu

### Samantekt miðað við helstu áhersluatriði

| Áhersluatriði              | Niðurstaða                                                                                               | Fjöldi viðmiða |
|----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| Stjórn og yfirstjórn       | Skuldbinding og staðfesting um heilindi og gott siðferði                                                 | 8              |
|                            | Stuðningur við misferlisáhættustjórnun                                                                   | 14             |
|                            | Mótun og innleiðing stefnu í misferlisáhættustjórnun                                                     | 5              |
|                            | Skilgreindar boðleiðir og ábyrgðaaðilar í allri starfseminni                                             | 5              |
|                            | Skráning stefnu og stjórnun á misferlisáhættu                                                            | 6              |
|                            | Samskipti um misferlisáhættustjórnun á öllum stigum starfseminnar                                        | 12             |
|                            | Misferlisáhættuteymi á viðeigandi stjórnunarstigi                                                        | 7              |
| Misferlisáhættumat         | Öll starfsemi, svið, deildir, rekstrareiningar, verkferlar og starfshættir                               | 3              |
|                            | Greining nær til innanhús og utanaðkomandi þátta                                                         | 2              |
|                            | Nær til margra tegunda misferlis                                                                         | 14             |
|                            | Sérstakri athygli beint að tilvikum þegar stjórnendur ganga fram hjá verklagsreglum                      | 2              |
|                            | Mat lagt á líkur á því að tiltekin áhætta raungerist og áhrif af því                                     | 5              |
|                            | Mat lagt á mismunandi áhættu með tilliti til deilda, starfsmanna, þrýstings og tækifæra (fraud triangle) | 7              |
|                            | Greining á núverandi misferliseftirliti og mat lagt á skilvirkni þess                                    | 4              |
|                            | Ákvörðun um viðbrögð við áhættu                                                                          | 3              |
|                            | Notkun tölvutækni, gagnagrunna og greiningartækni til að meta misferlisáhættu og viðbrögð við áhættu     | 3              |
|                            | Reglulegt endurmat og breytingar á misferlisáhættu metnar                                                | 7              |
|                            | Skrásetning áhættumats                                                                                   | 1              |
| Misferliseftirlitsaðgerðir | Forvarnar og uppgötvunareftirlit til að fyrirbyggja misferli                                             | 5              |
|                            | Innbyggð og í samræmi við misferlisáhættumat                                                             | 4              |
|                            | Tekur mið af sérstöðu sveitastjórna og opinberra stofnana                                                | 1              |
|                            | Tekur mið af eftirlitsaðgerðum á mismunandi stigum starfseminnar                                         | 3              |
|                            | Notkun mismunandi samsettra eftirlitsaðgerða                                                             | 53             |
|                            | Rýning þegar stjórnendur fara ekki að verklagsreglum                                                     | 3              |
|                            | Fyrirbyggjandi gagnagreiningar                                                                           | 3              |
|                            | Eftirlitsaðgerðir í samræmi við stefnu og ferli                                                          | 8              |
| Rannsókn og aðgerðir       | Rannsóknararstaðlar og viðbrögð í misferlisrannsókn                                                      | 28             |
|                            | Framkvæmd rannsókna                                                                                      | 8              |
|                            | Upplýsingamiðlun um niðurstöður rannsókna                                                                | 7              |
|                            | Afleiðingar úrbætur og aðgerðir                                                                          | 8              |
|                            | Mat á rannsóknarframkvæmd                                                                                | 2              |
| Stjórnendaryni             | Tekur mið af reglulegum og sértækum úttektum                                                             | 10             |
|                            | Tekur mið af atriðum sem varða afmörkun og tíðni úttekta                                                 | 2              |
|                            | Setur viðeigandi mælingar viðmið                                                                         | 4              |
|                            | Tekur mið af þekktum misferlistilvikum auk nýrra mála                                                    | 3              |
|                            | Rýni, upplýsingamiðlun og úrbætur á vanköntum                                                            | 7              |



Í samþykkttri verkefnaáætlun Innri endurskoðunar fyrir árið 2018-2019 er gert ráð fyrir að misferlisáhættumat fari fram. Niðurstöður frummats í skorkorti sýna að nauðsynleg forsenda áframhaldandi aðgerða og varna gegn misferli er að fram fari heildstætt áhættumat og stefnumótun. Brýnt er að ná víðtæku samráði við fagsviðin og miðlæga stjórnsýslu, stjórnendur og lykilstarfsmenn um samstarf í starfshóp undir verkefnastjórn Innri endurskoðunar, sem fái það hlutverk að leggja mat á og greina misferlisáhættu á hverju sviði fyrir sig.

Óskað er eftir stuðningi borgarráðs við verkefnið, sem myndi sýna enn frekar staðfestingu á vilja æðstu stjórnar borgarinnar og eftirlitsumhverfisins og undirstrika þannig vægi og mikilvægi þessa verkefnis.

Virðingarfyllst,

Hallur Símonarson  
innri endurskoðandi Reykjavíkurborgar

Borgarráð

***Áhættustýring og greining á misferlisáhættu hjá Reykjavíkurborg – Umsögn stjórnkerfis- og lýðræðisráðs***

Þann 21. desember 2017 var meðfylgjandi erindi frá Innri endurskoðun um áhættustýringu og greiningu á misferlisáhættu hjá Reykjavíkurborg sent stjórnkerfis- og lýðræðisráði til umsagnar. Óskað var eftir að umsögn myndi berast borgarráði innan þriggja vikna en sá frestur var framlengdur til 17. janúar nk. Erindið var tekið fyrir á 70. fundi stjórnkerfis- og lýðræðisráðs þann 15. janúar 2018. sbr. 3. lið fundargerðar, þar sem meðfylgjandi umsögn var samþykkt:

Mikilvægt er að huga að því hvernig binda má fyrirheit sem birtast m.a. í siðareglum og samstarfssáttmála meirihluta borgarstjórnar í aðgerðir sem eru til þess fallnar að varpa ljósi á mögulegt misferli. Gagnsæi og skilvirkt eftirlit bæði draga úr áhættu á misferli og gera uppgötvun þess auðveldari. Stjórnkerfis- og lýðræðisráð tekur undir mikilvægi þess að misferlisáhætta verði greind á öllum sviðum borgarinnar í ljósi þess að óvissa um áhættuna er til staðar. Slík greining er til þess fallin að leggja grunn að markvissara innra eftirliti og hefði jafnframt í för með sér aukna vitund meðal starfsfólks borgarinnar um misferli og góða stjórnunarhætti. Mælt er með því að æðstu stjórnendur Reykjavíkurborgar greiði fyrir verkefninu með skipun í starfshópa í samráði við Innri endurskoðun og undir forsæti hennar.

Sandra Dröfn Gylfadóttir  
e.u.

Hjálagt:

Minnisblað IE um áhættustýringu og greiningu á misferlisáhættu hjá Reykjavíkurborg, dags. 14. desember 2017