



# Misferlisáhætta hjá Reykjavíkurborg

## Vinnuskýrsla

IE19040003  
OKTÓBER 2021



INNRI ENDURSKOÐUN OG RÁÐGJÖF

## Efnisyfirlit

Inngangur .....	3
Aðferðafræði .....	4
Umfjöllun um niðurstöður meginþátta í skorkorti.....	5
Eftirlitsumhverfi – stjórnarfar.....	5
Misferlisáhættumat – stjórnsýsla.....	7
Eftirlitsaðgerðir.....	9
Rannsókn og aðgerðir.....	11
Stjórnendarýni.....	12
Viðauki I Niðurstöður skoðanakönnunar borgarfulltrúa – desember 2020.....	13

## Inngangur

Í meirihlutasáttmála<sup>1</sup> fyrir borgarstjórn Reykjavíkur 2018-2022 er sett fram eftirfarandi markmið:

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

Forsaga málsins er sú að í desember 2017 lagði Innri endurskoðun fram minnisblað með skorkorti frummats á stöðu misferlisáhættu hjá Reykjavíkurborg skv. aðferðafræði COSO þar sem staða áhættu innan fimm meginþátta innra eftirlits var metin.

Í frummati á misferlisáhættu var farið í gegnum 266 þætti/viðmið sem metin voru með litakóða og út frá því reiknað út skorkort misferlisáhættu fyrir alla fimm meginþætti líkansins. Mikilvæg forsenda í þessu frummati var að ekki lá fyrir heildstætt misferlisáhættumat í starfsemi borgarinnar með tilliti til rekstrareininga, sviða og deilda. Markmið frummatsins var því m.a. að sýna fram á að nauðsynlegt væri að ráðast í slíkt mat hjá sviðum og skrifstofum borgarinnar, með stuðningi borgarráðs, sem myndi sýna staðfestingu á vilja æðstu stjórnar borgarinnar og eftirlitsumhverfsins og undirstrika vægi og mikilvægi verkefnisins.

Með fengnum stuðningi borgarráðs við verkefnið og voru skipaðir starfshópar hjá skrifstofu eignasjóðs og umhverfis- og skipulagssviði (SEA/USK), íþrótt- og tómstundasviði (ÍTR), menningar- og ferðamálasviði (MOF), velferðarsviði (VEL) og skóla- og frístundasviði (SFS) með það að markmiði að greina og leggja mat á þá áhættuþætti sem snúa að starfseminni í misferlismálum samkvæmt aðferðafræði og líkani sem ACFE

(Association of Certified Fraud Examiners) og COSO hafa unnið til þess að skrá niður tegundir misferlis og byggir matið á þremur viðmiðum; líkum, áhrifum og skilvirkni eftirlits.

Innri endurskoðun og ráðgjöf (IER) hefur nú lokið við endurmat á misferlisáhættu hjá Reykjavíkurborg og birtir nýtt skorkort sem byggir á áhættumati 266 viðmiða innan fimm meginþátta innra eftirlits. Vinna við endurmatið var mun ítarlegri en við frummatið. Allir viðmiðunarþættirnir hafa verið þýddir, staðfærðir og áhættumetnir en skorkortið samanstendur af niðurstöðu matsins. Við mat á áhættu hefur IER notað ýmis viðmið; stefnur og reglur borgarinnar, leitað til sérfræðinga innan kjarna- og fagsviða um eftirlitsaðgerðir, litið til fjölmargra úttekta sem gerðar hafa verið, viðhorfskannanir og viðtöl við starfsfólk og borgarfulltrúa, auk þess sem niðurstaða áhættumats fór í jafningjarýni innan Innri endurskoðunar og ráðgjafar.

Heildstæð áhættustefna fyrir Reykjavíkurborg var gefin út í júní 2021 og ber skrifstofa áhættustýringar hjá fjármála- og áhættustýringarsviði ábyrgð á innleiðingu hennar. Í áhættulandslagi (e. risk profile) eru skilgreindar þær áhættur sem snúa að borginni og þær flokkaðar í þrjá meginflokk; stjórnun og stefnumótun, fjárhagsáhættu og rekstraráhættu, og er misferlisáhætta flokkuð undir síðastnefnda flokkinn.

Greining misferlisáhættu og stjórnun hennar er stöðugt ferli sem nauðsynlegt er að endurmeta með reglubundnum hætti, einkum varðandi nýja þjónustu, nýja starfshætti og stefnu.

Vinnuskýrsla þessi í lengri útgáfu verður afhent skrifstofu áhættustýringar til frekari meðferðar og úrvinnslu.

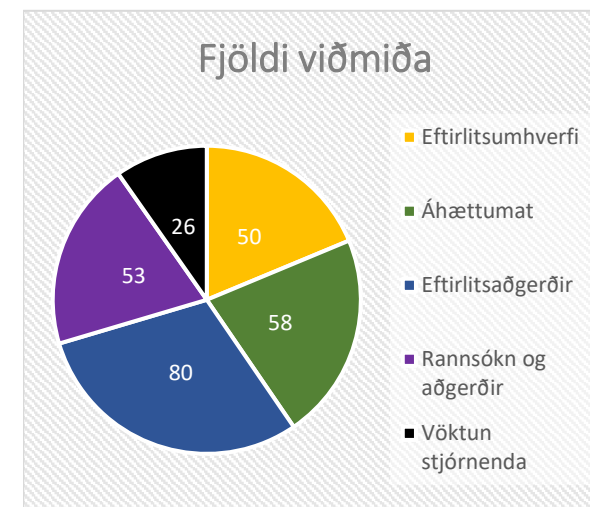
<sup>1</sup> Úr meirihlutasáttmála fyrir borgarstjórn Reykjavíkur kjörtímabilið 2018-2022

# Aðferðafræði

COSO Rammi aðgerðir og meginþættir		Misferlisáhættu stjórnum - fimm meginþættir
<b>Eftirlitsumhverfi</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reykjavíkurborg sýnir fram á skuldbindingu og staðfestingu um að starfsemin byggji á heilindum og góðu siðferði.</li> <li>2. Borgarstjórn/ráð sýnir fram á sjálfsþæði og óhæði frá daglegum rekstri og hefur yfirsýn yfir þróun og virkni innra eftirlits.</li> <li>3. Yfirstjórn mótar og innleiðir stefnu, formlegt skipulag, skilgreindar boðleiðir, viðeigandi heimildir og ábyrgðaraðila til að markmiðum verði náð.</li> <li>4. Leitast verður við að laða að, þróa og halda í hæfa einstaklinga til að markmiðum verði náð.</li> <li>5. Uppbygging stjórnskipulags hjá félaginu er með þeim hætti að ábyrgð á innra eftirliti er tengd við starfskyldur starfsmanna.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reykjavíkurborg hrindir í framkvæmd og kynnir verkefni um stýringu á misferlisáhættu sem sýnir fram á væntingar borgarstjórnar, borgarráðs og yfirstjórnar borgarinnar og skuldbindingu um heilindi og siðferðisleg gildi varðandi stjórnun á misferlisáhættu.</li> </ol>
<b>Áhættumat</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. Sett verða skýr markmið til að framkvæmd greiningar og áhættumats verði í samræmi við markmið</li> <li>7. Greindir verða helstu áhættuþættir misferla fyrir öll svið borgarinnar til þess að skapa grundvöll ákvarðana um viðbrögð og áhættustjórnun.</li> <li>8. Greind verða hugsanleg tilvik misferla og áhætta metin</li> <li>9. Borin kennsl á og mat lagt á breytingar sem geta haft umtalsverð áhrif á innra eftirlit.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Viðtæk greining á misferlisáhættu, tegundir misferla, aðferðir, líkur á tilvikum og hugsanlegum áhrifum, eftirlitsaðgerðir og innleiðing aðgerða til að draga úr eftirstæðri misferlisáhættu.</li> </ol>
<b>Eftirlitsaðgerðir</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>10. Val og þróun eftirlitsaðgerða sem eru til þess fallnar að minnka áhættu niður á ásættanlegt stig í samræmi við markmið</li> <li>11. Val og þróun eftirlits með upplýsingakerfum til að styðja við markmið heildarinnar.</li> <li>12. Eftirlitsaðgerðir í samræmi við stefnu og markmið og væntingar</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Val, þróun og dreifing á fyrirbyggjandi og uppgötvandi eftirliti á misferli til að draga úr áhættu á tilvikum sem ekki eru uppgötvuð í tíma</li> </ol>
<b>Upplýsingar og samskipti</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>13. Upplýsingar, öflun þeirra og gæði byggir á að upplýsingar séu viðeigandi og réttar, til að styðja virkni innra eftirlits</li> <li>14. Upplýsingamiðlun innanhús um markmið og ábyrgð á innra eftirliti til að styðja virkni innra eftirlits</li> <li>15. Upplýsingar og samskipti við utanaðkomandi aðila varðandi atriði sem hafa áhrif á virkni innra eftirlits</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. Samskiptaferli fyrir ábendingar (misferlisgátt) um hugsanleg misferli, meðhöndlun ábendinga, rannsóknir og viðeigandi viðbrögð við misferli og innan hæfilegra tímamarka</li> </ol>
<b>Vöktun og stjórnendaeftirlit</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>16. Þróun og ákvörðun um eftirfylgni og/eða sérstakar úttektir til fullvissu um að innri eftirlitsþættir séu til staðar og virkir</li> <li>17. Mat og upplýsingamiðlun um annmarka innra eftirlits sem upp koma til aðila sem bera ábyrgð á að umbótaaðgerðum innan hæfilegra tímamarka þ.á.m. yfirstjórnar og borgarráðs efnir því sem við á.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Þróun og framkvæmd staðfestingarúttektar á því hvort fimm meginreglur misferlisáhættumats eru til staðar og virkar, hvort brugðist sé tímanlega við annmörkum í áhættustýringu við ábyrgðaraðila um að gripa til aðgerða þ.á.m. yfirstjórn og borgarráð</li> </ol>

Innan COSO rammans eru fimm meginþættir og sautján flokkar aðgerða. Samtals eru 266 viðmið innan þessara aðferðaflokka.

Í skífuriti hér fyrir neðan má sjá fjölda viðmiða í hverjum meginþætti:



Í viðauka I-V eru niðurstöður úr áhættumati hvers viðmiðs ásamt athugasemdum.

## Umfjöllun um niðurstöður meginþátta í skorkorti

### Eftirlitsumhverfi – stjórnarfar

Áhersluatriði		Niðurstaða	Fjöldi viðmiða
Stjórn og yfirstjórn	Skuldbinding æðstu stjórnenda um misferlisáhættustjórnun		8
	Stuðningur við misferlisáhættustjórnun		14
	Mótun og innleiðing stefnu í misferlisáhættustjórnun		5
	Skilgreina hlutverk og ábyrgð stjórnenda í misferlisstjórnun innan stjórnskipulags borgarinnar		5
	Skrásetning misferlisáhættustjórnunar		6
	Samskipti um misferlisáhættustjórnun á öllum stigum starfseminnar		12

### Skuldbinding æðstu stjórnenda um misferlisáhættustjórnun

Almennt er skuldbinding æðstu stjórnenda, kjörinna fulltrúa og embættismanna mikil við misferlisáhættustjórnun. Þannig styður viðhorfskönnun borgarfulltrúa það mat IER að „tónninn á toppnum“ hjá æðstu stjórnendum leggi áherslu á siðlega hegðun og að stjórnendur sýni gott fordæmi. Þegar litið er til vinnuumhverfis borgarinnar þá sýna viðhorfskannanir á meðal starfsmanna yfirleitt jákvæðni varðandi starfsánægju, metnað, fræðslu og viðurkenningu. Helst þykir starfsmannastöðugleiki, hæfilegt vinnuálag og vinnuaðstaða draga niður skor.

Nýjar siðareglur borgarstjórnar tóku gildi 18. júní 2019, nokkuð breyttar frá fyrri reglum. Fyrir breytingu voru siðareglur borgarfulltrúa allitarlegar í átta greinum þar sem m.a. var fjallað um starfsskyldur, valdmörk, hagsmunaárekstra, gjafir og fríðindi, trúnað og stöðuveitingar. Nýjar siðareglur eru í ellefu liðum og settar fram sem viljayfirlýsingar eða fullyrðingar. (dæmi: a) við sýnum kurteisi, tillitsemi og virðum einkalíf annarra b) við erum heiðarleg, ábyrg og sýnum gott fordæmi í okkar störfum). Fylgni við þessar siðareglur eru meira háð huglægu mati hvers og eins, fremur en að hægt sé að skera úr um hvort meint brot á reglum hafi átt sér stað. Í viðhorfskönnun borgarfulltrúa um fylgni við siðareglur kom í ljós að 33% telja að um fylgni sé að ræða að öllu eða miklu leyti. Þá telja yfir 50% borgarfulltrúa að mikil þörf sé á að hægt sé að leita ráðgjafar eða úrskurðar í málefnum er varða siðareglur. IER telur úrbætur mögulegar með því að skilgreina hlutverk siðanefndar Samband íslenskra sveitarfélaga sem úrskurðaraðila en hægt er að leita til þeirra um óháða ráðgjöf. Þá telur IER að siðareglur kjörinna fulltrúa og reglur um skráningu fjárhagslegra hagsmuna skuli vera vel skilgreindar, m.a. til að lágmarka tilvik um mismunandi túlkun reglnanna og vísar í því sambandi á siðareglur alþingismanna.

## Stuðningur við misferlisáhættustjórnun

Stuðningur er metinn mjög mikill og telur IER að almennt sé til staðar skilningur hjá borgarstjórn á því hvaða atferli, framferði og framkoma er til þess fallin að hvetja til misferlis og spillingar og staðfestir viðhorfskönnun borgarfulltrúa það. Borgarráð er upplýst um misferlistilvik innan borgarinnar, einkum þar sem milli- og æðstu stjórnendur koma við sögu og einnig ef vart verður um verulegan veikleika í innra eftirliti. Borgarstjórn styður árlega endurskoðunaráætlun og tryggir að IER er sjálfstæð eining með óheftan aðgang að borgarráði. Þá er mat IER að kjörnir fulltrúar setji almennt viðeigandi tón á toppnum með eigin framkomu og framferði, setningu ráðningareglna og starfslýsinga fyrir æðstu embættismenn og staðfestir viðhorfskönnun það mat.

## Mótun og innleiðing stefnu í misferlisáhættustjórnun

Ekki liggur fyrir sérstök áhættustefna í misferlismálum, en sem hluti af heildaráhættustefnu borgarinnar frá 15. júní 2021 er misferli og sviksemi skilgreint undir rekstraráhættu.

## Skilgreina hlutverk og ábyrgð stjórnenda í misferlistjórnun innan stjórnskipulags borgarinnar

Allir sviðsstjórar fag- og stoðsviða bera víðtæka ábyrgð á starfsemi sinna sviða, þ.m.t. misferlisáhættu, og er starfslýsing og ábyrgð alls starfsfólks skráð. Fram kemur í yfirlýsingu um áhættuvilja í heildaráhættustefnu borgarinnar að sviksemi sé ekki liðin en skráð stefna um misferlisáhættustjórnun sem leiðarljós um væntingar og viðbrögð borgarstjórnar og æðstu stjórnenda varðandi misferlismál er ekki til staðar. Slíkri stefnu er m.a. ætlað að sýna hvernig vænta megi að viðbrögðum við misferli og spillingu sé háttáð og jafnframt myndi það skapa vitundarvakningu meðal starfsfólks um að viðbragðsáætlanir séu til staðar til að lágmarka skaða af völdum misferlis. Með því að skilgreina í hverju misferli felst, er tryggt að starfsmenn, birgjar og aðrir haghafar viti hvað er ásættanlegt og hvað ekki.

## Skrásetning misferlisáhættustjórnunar

Skuldbinding borgarstjórnar er skráð og misferlisáhætta er hluti af heildaráhættustefnu borgarinnar. Áhættugreining innan sviða tiltekur möguleg misferlistilvik, bæði af hálfu starfsmanna, viðskiptavina og verktaka en tækifæri til úrbóta er til staðar varðandi námskeið um áhættustjórnun og þjálfun í þekkingu á misferli og einnig að allt starfsfólk og birgjar skilji hvaða væntingar eru gerðar til þeirra í tengslum við misferlisáhættustjórnun.

## Samskipti um misferlisáhættustjórnun á öllum sviðum starfseminnar

Verkferlar Innri endurskoðunar og ráðgjafar um misferlismál lúta að því að veita tímanlegar og nákvæmar upplýsingar um möguleg misferli sem miðlað er til borgarráðs og æðstu stjórnenda. Ný lög um varnir uppljóstrara tóku gildi 1. janúar 2021 og á heimasíðu IER er misferlisgátt þar sem aðilar geta tilkynnt misferli og notið nafnleyndar eða nafnleysis. Verklagsregla og verkferlar um meðhöndlun ábendinga um misferli eru til staðar og uppfærðar hjá IER. Í samræmi við staðla IER kemur fram að ef rannsókn á misferli leiðir í ljós alvarlegan veikleika í eftirliti eða kerfi eða afhjúpar óviðeigandi hegðun þurfi að leita úrbóta tafarlaust.

## Misferlisáhættumat – stjórnýsla

Áhersluatriði		Niðurstaða						Fjöldi viðmiða
Misferlisáhættumat	Þátttaka stjórnenda á viðeigandi stjórnunarstigi	■	■	■	■	▲	■	7
	Innifelur starfsstöðvar, deildir, rekstrareiningar, verkferla og starfshætti	■	■	■	■	▲	■	3
	Greining á innri og utanaðkomandi þáttum	■	■	■	▲	■	■	2
	Misferli af ýmsu tagi	■	■	■	■	▲	■	14
	Sérstök athygli gagnvart sniðgöngu stjórnenda á verklagi og eftirlitsþáttum	■	■	■	■	▲	■	2
	Mat á líkindum og áhrifum á að tiltekin áhætta raungerist	■	■	■	■	■	▲	5
	Mat á starfsfólki eða deildum felur í sér allar hliðar svikapríhyrningsins (þrýstingur, hvati, tækifæri)	■	■	■	■	▲	■	7
	Greining á núverandi misferliseftirliti og mat lagt á skilvirkni þess	■	■	■	■	▲	■	4
	Ákvörðun um viðbrögð við áhættu	■	■	■	■	■	▲	3
	Notkun gagnagreiningar og tækni fyrir misferlisáhættumat og viðbrögð	■	■	■	■	■	▲	3
	Reglulegt endurmat og mat á breytingum á misferlisáhættu.	■	■	■	■	▲	■	7
	Skrásetning áhættumats	■	■	■	■	■	▲	1

Starfshópar USK/SEA, ÍTR, MOF, VEL og SFS hafa lokið við eða eru að ljúka við greiningu á misferlisáhættu, hver á sínu sviði. Vinna starfshópanna hófst með því að verkefnastjóri IER kynnti aðferðafræði og líkan sem stuðst er við við greiningu á misferlisáhættu sem COSO og ACFE<sup>2</sup> hafa unnið í samstarfi. Aðferðafræðin miðaði að því að skilgreina áhættutilvik gagnvart misferli innan starfseminnar, meta líkur og áhrif hvers tilviks, greina hvaða eftirlitsaðgerðir eru til staðar til að lágmarka áhættu, meta áhrif þeirra og að endingu meta eftirstæða áhættu. Með þessum hætti hafa hóparnir skilgreint rúmlega 100 áhættuatburði, sem í mörgum tilfellum eru þeir sömu hjá hverju sviði, en einnig sértæka atburði sem varða sérstöðu starfseminnar innan hvers sviðs. Í frummati skorkorts voru flest áhersluatriði í þessum þætti á rauðu, þar sem misferlisáhættumat hafði ekki farið fram. Nýtt skorkort sýnir að flest áhersluatriðin lenda á græna hlutanum þar sem vinnu við misferlisáhættumat sviða er lokið hjá flestum fagsviðum.

Í þessari umfjöllun um misferlisáhættumat verður því einungis fjallað um þau áhersluatriði sem lenda á ljósgula svæðinu.

<sup>2</sup> COSO Committee of sponsoring organizations of the Treadway commission, ACFE Association of Certified Fraud Examiners

## **Greining á innri og utanaðkomandi þáttum**

Á upphafsfundum með starfshópum var lögð áhersla á að greining á áhættu ætti að taka á innri þáttum, eins og verkferlum og eftirliti sem eru til staðar, auk hvata og þrýstings sem er til staðar innan starfsmenningar til að fremja misferli. Einnig að sú greining taki til greina utanaðkomandi þætti, eins og viðskiptavini og birgja sem eiga í samskiptum við borgina. Vinnuferill við greiningu var yfirfarinn og viðvarandi ráðgjöf eftir framvindu verkefnisins.

## **Sérstök athygli gagnvart sniðgöngu stjórnenda á verklagi og eftirlitsþáttum**

Óvíst er hvort greiningin hafi tekið mið af mögulegri sniðgöngu stjórnenda á verklagi og eftirlitsþáttum. Í mörgum tilfellum var fyrirbyggjandi eftirlit skráð með tilvísun til verklagsreglna og siðareglna, sem hefðu fyrirbyggjandi áhrif, en ekki gefinn gaumur að afleiðingum ef og þegar reglur eru sniðgengnar.

## **Greining á núverandi misferliseftirliti og mat lagt á skilvirkni þess**

Í mörgum tilfellum byggðist greining á fyrirbyggjandi eftirlitsaðgerðum á verklagsreglum, siðareglum, lögum og stefnu. Greiningarvinnan gerir ráð fyrir að ef eftirstæð áhætta að teknu tilliti til eftirlitsaðgerða sé óásættanleg þurfi að ákveða hvaða eftirlit og verkferla sé nauðsynlegt að innleiða til þess að minnka eftirstæða áhættu. Í vinnu hópanna hefur ekki enn komið upp sú staða að eftirstæð áhætta sé metin óásættanleg.

## **Reglulegt endurmat og mat á breytingum á misferlisáhættu**

Skoða þarf hvernig utanaðkomandi breytingar, s.s. lagabreytingar eða fjárhagslegt umhverfi, getur breytt áhættumati ef fjárhagslegir hvatar og þrýstingur eykst. Sveiflur milli góðæris og hallæris geta haft áhrif á umfang ýmissar þjónustu, s.s. fjárhagsaðstoð, sem reynir á verkferla og eftirlit þar sem viðbragðshraði þarf að vera mikill. Tilkoma nýrra þjónustuþátta, þjónustunotenda og viðskiptavina geta leitt til þrýstings á starfsmenn og nýrra verkferla sem þarf að meta gagnvart misferlisáhættu. Skoða þarf hvernig breytingar á æðsta stjórnunarstigi geti breytt „tóninum á toppnum“ og haft þannig áhrif á starfsmannamenningu og hlítu innan borgarinnar.



Áhersluatriði		Niðurstaða	Fjöldi viðmiða
Misferliseftirlitsaðgerðir	Forvarnar og uppgötvunaraðgerðir til að fyrirbyggja misferli		5
	Samræming við misferlisáhættumat		4
	Sérstaða starfseminnar og viðeigandi verkferlar		1
	Mismunandi eftirlitsaðgerðir á mismunandi stigum starfseminnar		3
	Samhæfing eftirlitsaðgerða vegna misferlisáhættu		53
	Sniðganga stjórnenda framhjá eftirlitsaðgerðum		3
	Notkun fyrirbyggjandi gagnagreininga aðferða		3
	Eftirlitsaðgerðir eru bæði innbyggðar í stefnu, verkferlum og verklagsreglum		8

Eftirlitsaðgerðir taka til forvarna borgarinnar almennt til að koma í veg fyrir misferli og koma verkferlar hjá mannauðssviði og fjármála- og áhættustýringasviði mjög við sögu við mat á viðmiðum og einnig viðhorfskannanir hjá starfsmönnum. Leitað var til sérfræðinga viðkomandi sviða varðandi eftirlitsaðgerðir og verkferla og einnig litið til niðurstaðna úttekta Innri endurskoðunar og ráðgjafar á virkni innra eftirlits.

#### Forvarnar- og uppgötvunaraðgerðir til að koma í veg fyrir svik

Eftirlitsaðgerðir hjá borginni eru almennt hannaðar með það að markmiði að koma í veg fyrir misferli, s.s. aðgreining starfa, tvöfalt samþykktarferli reikninga, staðfesting umsókna o.s.frv. Þar sem ekki er hægt að koma við forvarnareftirliti er viðhaft uppgötvunareftirlit, m.a. með reglulegum afstemmingum og samanburði raunkostnaðar við áætlaðan kostnað og fjárhagsramma. Frávikagreining fagsviða fer fram með reglubundnum hætti og er það mikilvægur þáttur í uppgötvunareftirliti. Að mati IER eru til staðar tækifæri til styrkingar á eftirlitsaðgerðum, s.s. að nýta betur möguleika sjálfvirkar vöktunar og gagnagreiningar sem ætlað er að bera kennsl á óvenjulegar aðgerðir og samtímaeftirlit.

#### Samræming við misferlisáhættumat

Skráning á misferlisáhættu á fagsviðum er tiltölulega ný og stendur enn yfir í einhverjum tilfellum. Það er hlutverk stjórnenda að bregðast við á skilvirkan hátt ef misferlisáhættumat sýnir fram á að engar eða veikar eftirlitsaðgerðir eru til staðar til að minnka áhættu. Í þeim greiningum sem gerðar hafa verið hefur eftirstæð áhætta ekki kallað á þörf fyrir viðbótaraðgerðir. Í nokkrum tilfellum hefur komið í ljós ofmat á virkni eftirlitsaðgerða og áhrifum þeirra, þegar ákveðin tilvik hafa raungerst og eftirlit brugðist.

#### Sérstaða starfseminnar og viðeigandi verkferlar

Gerðar eru ríkari kröfur til eftirlitsaðgerða hjá opinberum aðilum í samræmi við lög, s.s. sveitarstjórnarlög, stjórnarsýslulög, lög um opinber innkaup, opinber skjalasöfn o.þ.h.

## Mismunandi eftirlitsaðgerðir á mismunandi stigum starfseminnar

Fyrirbyggjandi eftirlit má finna í helstu verkferlum og öllum þjónustubáttum starfseminnar. Uppgötvandi eftirlit hefur verið innleitt á ýmsum stigum, s.s. fjárhagslegt eftirlit, reglulegar afstemmingar, rammaúthlutanir og fjárheimildir sem setja ákveðnar skorður á umframkeyrslu eða óeðlileg frávik. Skilgreindir eru innherjar hjá borginni af hálfu regluvarðar og eru viðskipti og færslur þessara aðila skoðuð sem árleg skoðunaraðgerð endurskoðanda. Þá framkvæmir IER reglulega vöktun á greiðslum til tengdra aðila annarra en launagreiðslna.

## Samhæfing eftirlitsaðgerða vegna misferlisáhættu

Áhætta sem er mjög líkleg til að raungerast og hafa veruleg áhrif á starfsemina, s.s. netöryggisáhætta er til staðar og hefur raungerst. Leggja þarf áherslu á að opin umræða um misferli sé til staðar. Útvistun rekstrar og þjónustu er víðtæk í starfseminni og byggist á kröfulýsingum sem innifela reglur og skyldur þjónustusala. Huga þarf að markvissu eftirliti með slíkum samningum. Aðgangsstýringar í tengslum við starfsstaði, húsnæði, eignir og upplýsingatækni eru almennt til staðar. Skoða þarf hvort veikleiki sé í skilvirkni auðkennisaðgangs að upplýsingaumhverfi. Í fjárhagskerfi eru margvísleg aðvörunarboð til staðar sem koma í veg fyrir tvíbókun reikninga og bókun á rangt tímabil en hægt er að nýta kerfin betur í þessu tilliti. Bakgrunnseftirlit og krafa um sakavottorð fer fram þar sem við á. Innkaupareglur tilgreina sex þætti sem útiloka aðila frá þátttöku í útboðum, hugsanlega eru heimildir til útilokunar ekki nýttar að fullu. Verkferlar í mannauðskerfi byggjast á því að yfirmenn yfirfara og samþykkja tímaskráningar. Í fjárhagsáætlunargerð er skilgreindur fjöldi stöðugilda sem heimild er fyrir, sem minnkar áhættu á misferli en auka þarf eftirfylgni með framúrkeyrslu vegna yfirvinnu t.d. á vaktavinnustöðum. Starfsemin og þjónusta við borgarana byggir mikið á ytri upplýsingum, sem látnar eru í té af hálfu opinberra aðila. Fjárhagskerfið býður upp á margvíslegar gagnagreiningar sem hugsanlega mætti nýta betur í samtímaeftirliti. Ráðningaferli er staðlað og samræmt en siðareglur ættu að vera hluti ráðningarsamningi sem staðfestir eru með undirskrift. Starfslokaviðtöl eru almennt ekki hluti af starfslokaferli en þau eru mikilvæg til að afla upplýsinga varðandi heilindi stjórnenda og hvort aðstæður séu fyrir hendi sem gætu stuðlað að misferli. Aðgreining starfa er viðhöfð á öllum sviðum starfseminnar, einkum er kemur að fjármálum, bókhaldi og eftirliti þannig að tryggt sé að framkvæmd, ábyrgð og eftirlit sé aðskilið eins og kostur er. Eftirlit með heimildum og aðgangi að ýmsum kerfum þarf að vera markvissara. Hluti af uppgjörsferli og athugun ytri endurskoðenda er að kanna lokafærslur og dagbókarfærslur sem hafa verið gerðar af yfirstjórnendum. Uppljóstrunarferli er til staðar þar sem hægt er að tilkynna um grunsemdir um misferli. Misferlismál eru verkefni IER sem heyrir beint undir borgarráð og vinnur skv. alþjóðlegum stöðlum. Gætt er að viðeigandi aðkomu yfirmanna eftir eðli uppljóstrunar.

## Sniðganga stjórnenda framhá eftirlitsaðgerðum

Eftirlitsaðgerðir sem ætlað er að koma í veg fyrir óheimilar aðgerðir í gegnum bókhaldskerfið eru hluti af árlegri endurskoðun. Þá eru yfirfarnar lokafærslur s.s. eignfærsla kostnaðar og tilfærsla kostnaðar milli kostnaðarstaða. Óheimilt er að færa fjárheimildir á milli málaflokka skv. lögum nema að fenginni heimild borgarráðs. Auk þess að vera undir vöktun innri endurskoðunar, þá koma fjölmiðlar og almenningur mjög við sögu þegar kemur að fylgni við ábyrgðarskyldu fagraða og borgarráðs, oftast í kjölfar þess að tiltekið atvik hefur raungerst.

## Notkun fyrirbyggjandi gagnagreininandi aðgerða

Ytri og innri endurskoðendur hafa gert athugasemdir við tímasetningu tekjuskráningar, t.d. á byggingarétti sem háður er mikilli óvissu, og eru jafnvel færðar niður með varúðarniðurfærslu. Möguleikar bókhaldskerfis til ýmis konar gagnagreininga eru hugsanlega vannýttir. Regluleg vöktun á viðskiptum tengdra aðila (starfsmanna) fer fram hjá IER.

## Eftirlitsaðgerðir eru bæði innbyggðar í stefnu, verkferlum og verklagsreglum

Skráningu eftirlitsaðgerða er víða að finna í almennum verkferlum, verklagsreglum og leiðbeiningum. Úttektir IER miða að því að kanna virkni eftirlitsaðgerða og hlítu við ferla og reglur. Ábendingum IER er ætlað að bæta virkni eftirlits og minnka áhættu. Þegar misferlismál koma upp afhjúpast oftast veikleikar í eftirlitskerfi, sem bent er á og farið fram á úrbætur. Misferliseftirlit með öllum meiri háttar breytingum innan starfseminnar þarf að endurmeta með reglubundnum hætti, t.d. þegar umsóknir og afgreiðsla fer fram með rafrænum hætti.

### Rannsókn og aðgerðir

Áhersluatriði		Niðurstaða	Fjöldi viðmiða
Rannsókn og aðgerðir	Framkvæmd misferlissóknar og viðbragðsferli		28
	Framkvæmd rannsóknar		8
	Upplýsingagjöf um rannsóknarniðurstöður		7
	Gripið til réttra aðgerða		8
	Mat á framkvæmd rannsóknar		2

Stefna meirihlutans hjá borginni allt frá árinu 2014 er að stuðla að gagnsæi og að fjárhagsupplýsingar um öll útgjöld séu eins opin og gagnsæ og kostur er og að upplýsingar um ráðstöfun styrkja séu aðgengilegar. Rannsókn misferlismála eru á höndum IER og ber að vísa öllum misferlismálum til IER. Verkferlar og vinnulýsingar um meðferð ábendinga um misferli og málsmeðferð eru til staðar og miða að því að taka mál fljótt og skilmerkilega til meðferðar. Uppljóstrunargátt er á heimasíðu IER, þar sem uppljóstrarar geta komið á framfæri grunsemdum eða upplýsingum um misferli og notið nafnleyndar eða nafnleysis. IER vinnur í samræmi við viðurkennda alþjóðlega staðla um rannsóknarendurskoðun. Rannsóknarteymi metur grunnástæður mála ef ásakanir reynast rökstuddar í rannsókn, s.s. í tengslum við svikaþríhyrninginn, þar sem hvati, þrýstingur og tækifæri er skoðað sem gefa vísbendingu um ástæður misferlis og réttlætingu af hálfu þess aðila sem fremur misferli. Rannsóknarskýrslur eru kynntar í endurskoðunarnefnd og borgarráði og fyrir ytri endurskoðendum eins og tilefni gefst til. Verði rannsóknarteymi vart við alvarlegan veikleika í innra eftirliti er því komið á framfæri við viðeigandi aðila jafnhliða rannsóknarskýrslu og leggur fram ábendingar og tillögur um að unnið verði að úrbótaaðgerðum á innra eftirliti og verkferlum eins og við á.

IER telur mikilvægt að réttmætir aðilar fái upplýsingar og að brugðist verði við með ákveðnum hætti, sem endurspeglar gildi borgarinnar og hefur jafnframt fælingarmátt gagnvart frekara misferli.

Heimildir og umboð borgarráðs til IER liggur fyrir þar sem IER nýtur faglegs sjálfstæðis í störfum sínum gagnvart allri stjórnvísu borgarinnar. Skoða þarf hvort nota eigi frammistöðuviðmið við mat á framkvæmd til að meta skilvirkni og áhrif rannsóknaraðferða, sniðið að umfangi og flækjustigi hvernar rannsóknar. Þá þurfa upplýsingar um áframhaldandi málsmeðferð eftir skýrslugjöf IER að liggja fyrir.

## Stjórnendaryni

Áhersluatriði		Niðurstaða						Fjöldi viðmiða
Stjórnendaryni	Viðvarandi og sértækt mat	■	■	■	▲	■	■	10
	Umfang og tíðni endurmats	■	■	▲	■	■	■	2
	Viðeigandi viðmið og mælikvarðar	■	■	▲	■	■	■	4
	Þekkt svikaskemu og ný misferlismál	■	■	■	■	▲	■	3
	Endurmat, samskipti og úrbætur á annmörkum	■	■	▲	■	■	■	7

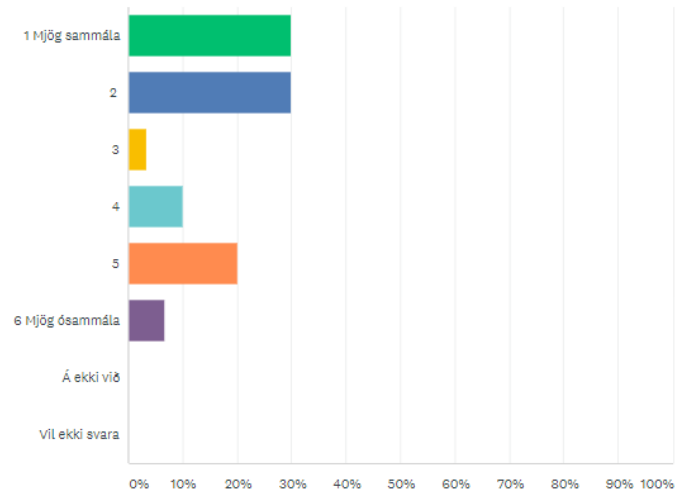
Úttektir IER fela m.a. í sér að kanna virkni eftirlitsaðgerða. Reglulegt og viðvarandi mat þarf að vera markvissara að öðru leyti innan fagsviða. Í aðferðafræði um misferlisáhættustjórnun er gert ráð fyrir að gefin sé út aðgerðaáætlun innan fagsviða, sem einblínir á áhættumestu tilvikin. Þá er gert ráð fyrir að fram fari endurmat þar sem stjórnendur íhugi umfang viðvarandi og sértæks endurmats þar sem tekið er tillit til atriða eins og verulegra breytinga í rekstrarumhverfi og breytinga í mönnun hjá þeim sem bera ábyrgð á innleiðingu aðgerða.

## Viðauki I Niðurstöður skoðanakönnunar borgarfulltrúa – desember 2020

### Spurning 1

Hversu sammála eða ósammála ertu neðangreindri fullyrðingu. Innan Reykjavíkurborgar einkennist menningin af heilindum?

Answered: 30 Skipped: 0



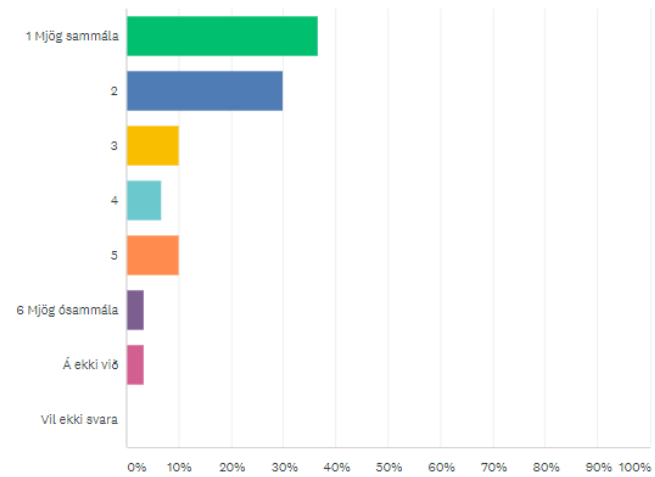
Mjög, frekar og sammála eru 63,33%

Mjög, frekar og ósammála eru 36,67%

### Spurning 2.

Hversu sammála eða ósammála ertu neðangreindri fullyrðingu. Innan Reykjavíkurborgar einkennist menningin af andstöðu við hvers konar misferli.

Answered: 30 Skipped: 0



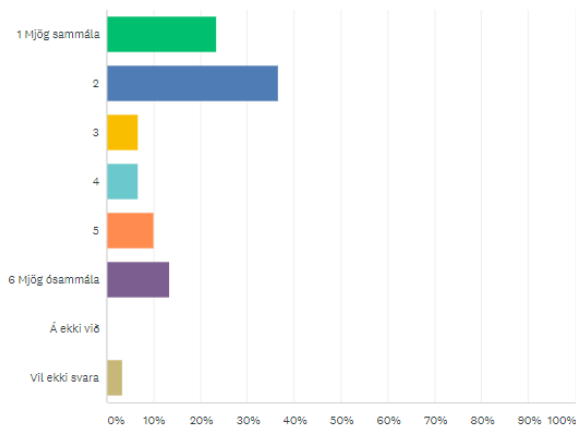
Mjög, frekar og sammála eru 76,67%

Mjög, frekar og ósammála eru 20%

### Spurning 3

Hversu sammála eða ósammála ertu neðangreindri fullyrðingu. Tónninn frá borgarfulltrúum (e: tone from the top[1]) endurspeglar framferði og framkomu sem er til þess fallin að fæla frá, koma í veg fyrir og uppgötva misferli. TONE AT THE TOP refers to how an organization's leadership creates the tone at the top - an ethical (or unethical) atmosphere in the workplace. Management's tone has a trickle-down effect on employees. If top managers uphold ethics and integrity so will employees. But if upper management appears unconcerned with ethics and focuses solely on the bottom line, employees will be more prone to commit fraud and feel that ethical conduct isn't a priority. In short, employees will follow the examples of their bosses.

Answered: 30 Skipped: 0



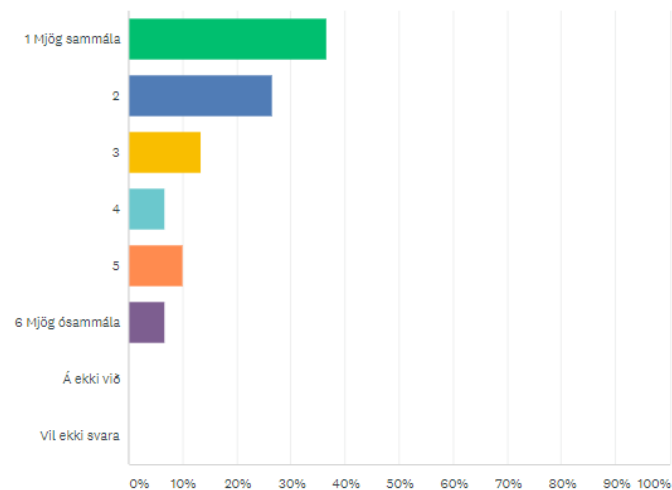
Mjög, frekar og sammála eru 66,67%

Mjög, frekar og ósammála eru 30%

### Spurning 4

Hversu sammála eða ósammála ertu neðangreindri fullyrðingu. Viðbrögð af hálfu borgarfulltrúa við hvers konar misferli, senda skýr skilaboð innan og utan starfseminnar sem eru til þess fallin að hafa fælingarmátt gagnvart misferli og tilraunum til þess.

Answered: 30 Skipped: 0



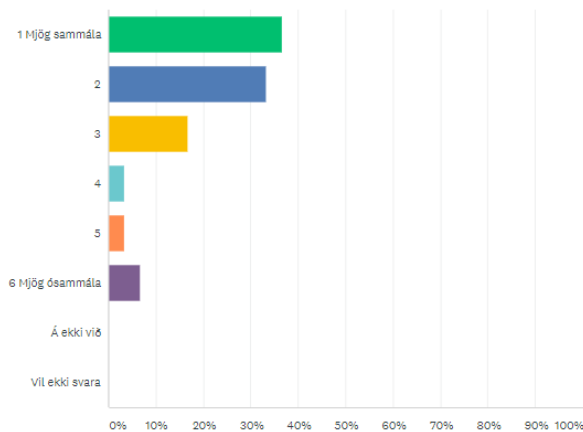
Mjög, frekar og sammála eru 76,67%

Mjög, frekar og ósammála eru 23,33%

## Spurning 5

Hversu sammála eða ósammála ertu neðangreindri fullyrðingu. Skráðar reglur um viðskiptahætti innan stjórnsýslunnar s.s. innkaupareglur sýna fylgni og skuldbindingu borgarstjórnar um að stjórnarhættir og stjórnsýsla séu í samræmi við ítrustu kröfur um heilindi og siðferði.

Answered: 30 Skipped: 0



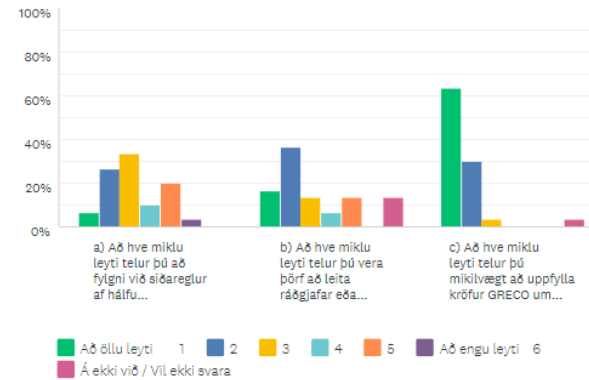
Mjög, frekar og sammála eru 86,67%

Mjög, frekar og ósammála eru 13,33%

## Spurning 6

Siðareglur borgarstjórnar eru í ellefu liðum og fjalla um heiðarleika, ábyrgð, fordæmi, vinnusemi, sannsögli, trúnað, upplýsingagjöf, ráðdeild, kurteisi, tilitsemi, háttvísi og virðingu gagnvart margbreytileika, einkalífi og ólíkum skoðunum.

Answered: 30 Skipped: 0



a) Að hve miklu leyti telur þú að fylgni við siðareglur af hálfu borgarfulltrúa sé til staðar?

Að öllu, miklu, einhverju leyti eru 66,67%. Að engu, litlu meðal leyti eru 33,33%

b) Að hve miklu leyti telur þú vera þörf að leita ráðgjafar eða úrskurðar í málefnum er varða siðareglurnar?

Að öllu , miklu, einhverju leyti eru 66,67%. Að engu, litlu, meðal leyti eru 33,33%

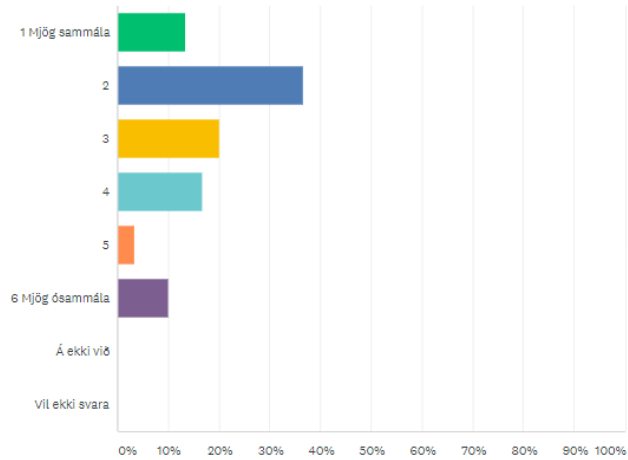
c) Að hve miklu leyti telur þú mikilvægt að uppfylla kröfur GRECO um skráningu fjárhagslegra hagsmuna kjörinna fulltrúa?

Að öllu, miklu, einhverju leyti eru 96,67%. Á ekki við/vill ekki svara 3,33%

## Spurning 7

Hversu sammála eða ósammála ertu neðangreindri fullyrðingu. Hjá borgarfulltrúum ríkir almennt skilningur á því hvaða atferli, framferði og framkoma er til þess fallin að fyrirbyggja misferli og spillingu.

Answered: 30 Skipped: 0



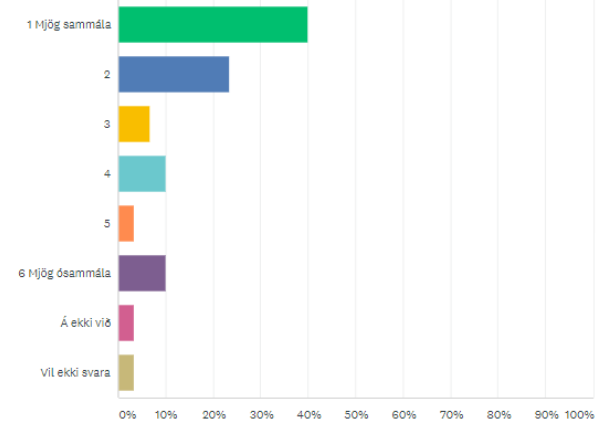
Mjög, frekar og sammála eru 70%

Mjög, frekar og ósammála eru 30%

## Spurning 8

Hversu sammála eða ósammála ertu neðangreindri fullyrðingu. Ráðningarferli æðstu stjórnenda, starfsmat og hæfnismat er í samræmi við markmið og tilgang reglna um ráðningar í æðstu stjórnunarstöður hjá Reykjavíkurborg.

Answered: 30 Skipped: 0



Mjög frekar og sammála eru 70%

Mjög, frekar og ósammála eru 23,33%

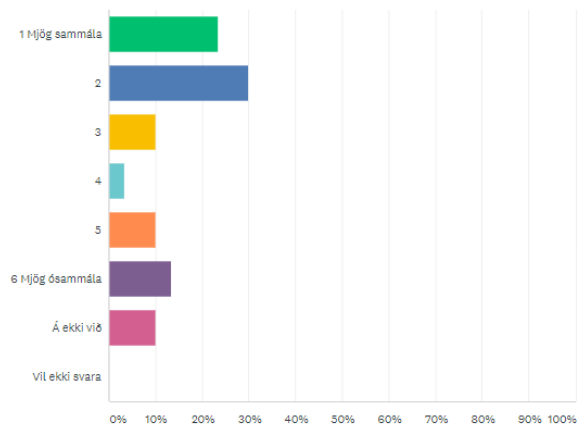
Á ekki við/vill ekki svara eru 6,67%



## Spurning 9

Hversu sammála eða ósammála ertu neðangreindri fullyrðingu. Borgarráð vaktar misferlisáhættu innan borgarinnar með því að taka slík mál á dagskrá með reglubundnum hætti á borgarráðsfundum.

Answered: 30 Skipped: 0



Mjög, frekar og sammála eru 63,33%

Mjög, frekar, og ósammála eru 26,67%

Á ekki við eru 10%