

Innri endurskoðun í opinberri stjórnýslu á Íslandi.

Staða, hlutverk og viðfangsefni innri endurskoðunar

Anna Margrét Jóhannesdóttir, innri endurskoðandi (CIA) og stjórnýslufræðingur (MPA)

Útdráttur

Viðfangsefni þessarar greinar er faggrein innri endurskoðunar, þar sem leitast verður við að skýra hvað felst í innri endurskoðun og hvernig innri endurskoðun stuðlar að uppbyggingu öflugs eftirlitsumhverfis innan stjórnýslunnar. Farið verður yfir skilgreiningu á innri endurskoðun, helstu viðfangsefni og í lokin verður varpað ljósi á það hvernig staðið er að innri endurskoðun hér á landi.

Inngangur

Rætur innri endurskoðunar hér á landi má rekja til umhverfis fjármálafyrirtækja. Þar koma fram auknar kröfur um bætt eftirlit þegar stór áföll verða í efnahagslífinu samanber hrun fjármálafyrirtækja haustið 2008, er rekja má m.a. til brotalamá í innra eftirliti. Einnig gerist það þegar stór fyrirtæki verða uppvís að misferlismálum, sem leiða þau til gjaldþrots, sbr. fyrirtækið Enron í Bandaríkjunum. Slík áföll geta haft víðtæk áhrif á efnahagslíf í viðkomandi landi og jafnvel ná áhrifin til annarra landa. Nærtækasta dæmið er í tengslum við efnahagslegt hrun banka hér og erlendis árið 2008. Rannsókn slíkra mála leiddi í ljós brotalamir í uppbyggingu og fyrirkomulagi innra eftirlits og stjórnarháttá.

Í kjölfar slíks ástands eru lög og regluverk endurskoðuð með það að markmiði að styrkja eftirlit með starfsemi fyrirtækja, stjórnýslu og eftirlitsstofnana. Með nýjum lögum og reglum er gerð krafa um faglegru og gegnsærri vinnubrögð sem ætlað er að ná fram meiri gæðum í starfsemi viðkomandi fyrirtækis og stofnana og draga úr hættum á mistökum eða misferli.

Í þessari grein verður fjallað um skilgreiningu á innri endurskoðun, um viðfangsefni innri endurskoðunar og farið yfir þróun innri endurskoðunar hér á landi. Gerð er grein fyrir nýjum áherslum við að bæta eftirlit hjá hinu opinbera og í lokin er stillt upp



hvernig eftirlitshlutverk mismunandi aðila birtast í skipuriti. Lítið hefur verið rannsakað og fjallað um innri endurskoðun hér á landi enda er faggreinin fremur ung hérlendis.

1. Hvað er innri endurskoðun?

Faggreinin innri endurskoðun hefur þróast mikið á síðustu áratugum samhliða breytingum á viðskipta- og starfsumhverfinu. Áður fyrr fólust verkefni innri endurskoðunar fyrst og fremst í daglegu innra eftirliti, svo sem útmerkingum bókhaldsgagna og afstemmingum í bókhaldi og markaðist starfssviðið einkum af að staðfesta áreiðanleika fjárhagslegra upplýsinga. Á undanförunum árum hefur starfssvið faggreinarinnar breyst og þar hefur mat á virkni áhættustýringar og stjórnarháttá fengið mikið vægi.

Upphaf nútíma innri endurskoðunar er oftast miðað við stofnun alþjóðasamtaka innri endurskoðenda (The Institute of Internal Auditors, IIA) árið 1941. Verkefni alþjóðasamtakanna hefur verið að skilgreina fagsvið innri endurskoðunar, gefa út alþjóðastaðla og skýringar með þeim ásamt siðareglum samtakanna. Heildarstaðlasett var fyrst gefið út 1978 en hefur verið uppfært og þróað reglulega síðan. Sérstakar siðareglur fyrir innri endurskoðendur voru gefnar út 1968 og hafa verið uppfærðar reglulega og eru nú hluti af staðlasetti samtakanna. Staðlasett samtakanna skiptist í þrjá hluta; siðareglur, skilgreiningu samtakanna á innri endurskoðun og staðlana. Tilgangur staðlanna er að:

1. *Setja fram grundvallarreglur sem lýsa framkvæmd innri endurskoðunar.*
2. *Skapa umgjörð til að framkvæma og efla margvíslega virðisaukandi innri endurskoðun.*
3. *Skapa grundvöll fyrir mat á frammistöðu innri endurskoðunar.*
4. *Stuðla að endurbótum á ferlum og rekstri fyrirtækja. (2013, bls. 7)*

Sjálfir staðlarnir eru uppbyggðir þannig að þeir skiptast annars vegar í eigindastaðla/grunnstaðla (Attribute Standards) og hins vegar verklagsstaðla (Performance Standards). Staðlar er varða eigindi (Attribute Standards) lúta að eiginleikum þeirra aðila og einstaklinga sem framkvæma innri endurskoðun, taka á stjórnskipulegri stöðu innri endurskoðunardeilda og skyldum aðila sem annast innri endurskoðun. Verklagsstaðlar (Performance Standards) lýsa eðli innri endurskoðunar og ná til verklags innri endurskoðunar, vinnslu við skoðanir/úttektir og samskipta við úttektarþola eða viðskiptavini. Til viðbótar eru svo gefnar út leiðbeiningar (Practise Advisory) um notkun staðlanna og ítarlegar leiðbeiningar um starfsemi innri endurskoðunardeilda (Practice Guide).

Alþjóðasamtökin bjóða upp á samræmt alþjóðlegt próf, sem sýna fram á þekkingu og færni við að sinna innri endurskoðun. Um er að ræða CIA „Certified Internal Auditor“ gráðu, sem er faggilding innri endurskoðanda og alþjóðleg viðurkenning á starfsheiti innri endurskoðanda.

Innri endurskoðun er skilgreind í alþjóðlegum stöðlum IIA:

Innri endurskoðun er starfsemi sem veitir óháða og hlutlaga staðfestingu og ráðgjöf, sem ætlað er að vera virðisaukandi og bæta rekstur fyrirtækja, stofnana og félagsamtaka. Með kerfisbundnum og ög-

uðum vinnubrögðum leggur innri endurskoðun mat á og bætir virkni áhættustýringar, eftirlits og stjórnarháttar og stuðlar þannig að því að fyrirtæki, stofnanir og félagasamtök nái markmiðum sínum. (The Institute of Internal Auditors, 2013, íslensk þýðing útgefin af Félagi um innri endurskoðun, 2013, bls. 1, www.fie.is)

Grundvallaratriði í starfsemi innri endurskoðunar er skilgreind staða innri endurskoðanda, eða innri endurskoðunardeilda, í skipuriti. Starfsemi innri endurskoðunar þarf að standa utan við daglegan rekstur þótt hún tilheyri skipulagsheild fyrirtækis, stofnunar eða sveitarfélags þar sem innri endurskoðun hefur m.a. mikilvægu hlutverki að gegna sem stuðningur við eftirlitshlutverk stjórnar og þeirra sem fara með umboð eigenda. Deildin þarf því að heyra beint undir stjórnir viðkomandi skipulagsheildar (fyrirtækis/stofnana) og jafnframt að hafa umboð og sjálfstæði til starfa.

Svo virðist sem hugtökunum innri endurskoðun og innra eftirliti sé oft ruglað saman í almennri umræðu. Eins og fram kom hér að framan felur hugtakið innri endurskoðun í sér starfsemi eða tilvísun í starfseiningu en innra eftirlit er ferli sem miðar að því að ná skilgreindum markmiðum. Með innleiðingu á öflugu innra eftirliti er verið að leggja grunn að öruggari og traustari starfsemi. Tilgangur innra eftirlits er að tryggja að áhættu sé stýrt í samræmi við skilgreindan áhættuvilja fyrirtækja og stofnana, svo þau nái settum markmiðum sínum.

Einnig er algengt að menn geri sér ekki grein fyrir mismun á innri og ytri endurskoðun og mismunandi hlutverki hvors um sig í eftirlitsumhverfinu. Innri og ytri endurskoðendur vinna hvorir um sig samkvæmt alþjóðlegum stöðlum sem settir eru af fagfélögum þeirra og lúta síðareglum fagfélaga sinna. Viðfangsefni þeirra eru ólík þar sem helstu verkefni ytri endurskoðenda er að leggja óháð mat á ársreikning fyrirtækis eða stofnunar, meta hvort ársreikningar séu í samræmi við lög og góða reikningsskilavenju og hvort þeir gefi glögga mynd af fjárhagsstöðu félagsins á ákveðnum tímapunkti, uppgjörssdegi.

Verkefni innri endurskoðunar ná til allra þátta rekstrarins, bæði fjárhagslegra og ekki síður ófjárhagslegra þátta (annarra þátta), sem fyrr segir. Eins og fram hefur komið leggur innri endurskoðun mat á fyrirkomulag og virkni stjórnarháttar, áhættustýringar og innra eftirlits hjá skipulagsheildinni (fyrirtækinu/stofnuninni).

Viðfangsefni þessara aðila geta skarast á ákveðnum sviðum og því er mikilvægt að gott flæði upplýsinga sé til staðar sem kemur í veg fyrir mögulegan tvíverknad í einstökum verkefnum. Eðlilegt er að innri og ytri endurskoðendur hittist reglulega til að ræða sameiginleg viðfangsefni eða snertifleti. Ytri endurskoðendur geta nýtt sér vinnu innri endurskoðenda eins og fram kemur í alþjóðlegum stöðlum ytri endurskoðenda (ISA 610 Using the work of internal auditors). Á sama hátt getur innri endurskoðun nýtt sér vinnu ytri endurskoðenda. Þessar starfsstéttir eiga sameiginlega hagsmuni er varðar virkni innra eftirlits. Mikill munur er á tengslum þessara aðila við skipulagsheildina. Innri endurskoðun er hluti af stjórnskipulagi fyrirtækis eða stofnunar. Á hinn bóginn eru ytri endurskoðendur ekki hluti af stjórnskipulaginu þó svo að stjórn ráði þá til starfa.

2. Viðfangsefni innri endurskoðunar

Eins og fram hefur komið hafa áherslur innri endurskoðunar færst yfir á víðara svið eins og birtist í skilgreiningu innri endurskoðunar; að meta virkni innra eftirlits, áhættustýringar og stjórnarháttanna og þannig er stuðlað að því að skipulagsheildin nái markmiðum sínum. Mikilvægt er að skilja samspil þessara þriggja þátta í stjórnun og virðisaukningu sem innri endurskoðun getur skilað með hagnýtum ábendingum um það sem betur má fara innan þessara viðfangsefna. Einnig, sem er ekki síður mikilvægt, miðla innri endurskoðendur þekkingu til stjórnenda og starfsmanna varðandi ofangreind viðfangsefni.

Alþjóðastaðall IIA nr. 2100 fjallar um eðli verkfarna innri endurskoðunar og þar er tilgreint að: „Innri endurskoðun skal með kerfisbundnum og ögudum hætti meta og stuðla að endurbótum á stjórnarháttum, áhættustýringu og eftirlitsaðgerðum“ (IPPF bls. 16, 2013 – íslensk þýðing).

Í alþjóðastaðli nr. 2110 um stjórnarhætti kemur fram að:

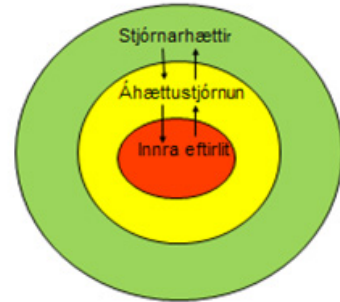
Innri endurskoðun skal meta og gera viðeigandi tillögur um úrbætur á stjórnarháttum með það að markmiði að uppfylla eftirfarandi:

- *Stuðla að viðeigandi siðferði og gildismati innan fyrirtækisins;*
- *Tryggja virka árangursstjórnun í fyrirtækinu og ábyrgð;*
- *Miðla upplýsingum um ábættu og eftirlit til viðeigandi eininga innan fyrirtækisins; og*
- *Sambæfa verkefni og miðla upplýsingum til stjórnar, ytri og innri endurskoðenda og stjórnenda.* (IPPF, bls 17 2013 – íslensk þýðing).

Hlutverk innri endurskoðunar í áhættustýringu kemur skýrt fram í alþjóðlega staðlinum nr. 2120: *Innri endurskoðun skal meta skilvirkni áhættustýringarferla og leggja sitt af mörkum til úrbóta á þeim.* (IPPF 2013, bls. 17 – Íslensk þýðing). Þannig hefur innri endurskoðun það hlutverk að meta fyrirkomulag og virkni áhættustýringar. Einnig er innri endurskoðunardeildum ætlað að byggja upp þekkingu á þessu sviði, ef aðeins er til staðar lítil eða takmörkuð þekking á áhættustýringu. Sérstakar leiðbeiningar um aðkomu innri endurskoðunar að uppbyggingu á þekkingu um áhættustjórnun má finna í leiðbeiningum IIA „*The Role of Internal Audit in Enterprise-wide Risk Management*“ (IIA 2004). Þar kemur m.a. fram að hlutverk innri endurskoðunar er fyrst og fremst að vera leiðandi í þekkingaruppbyggingu á áhættumati, nýta það í sínum úttektum og vera stjórnendum til ráðgjafar.

Í alþjóðastaðli nr. 2130 um eftirlitsaðgerðir segir að innri endurskoðun;

aðstoði fyrirtækisid við að viðhalda árangursríku eftirliti með því að meta virkni og hagkvæmni þess og hvetja til stöðugra úrbóta. Einnig þarf innri endurskoðun að *meta nægjanleika og virkni*



Mynd 1: Samspil stjórnarháttanna, áhættustýringar og innra eftirlits; IIAF, 2009, bls 3-3.

eftirlitsaðgerða til að bregðast við áhættu tengdri stjórnarþáttum, rekstri og upplýsingakerfum varðandi:

- *Hvort markmiðum fyrirtækisins er náð;*
- *Áreiðanleika og beilindi fjárbags- og rekstrarupplýsinga.*
- *Skilvirkeni og bagkvæmni rekstrar og verkefna;*
- *Varðveislu eigna; og*
- *Samkvæmni við lög, reglur, stefnuskjöl, verklagsreglur og samninga.*
(IPPF 2013, bls. 18 – íslensk þýðing).

Í alþjóðlegum rannsóknum á viðfangsefnum innri endurskoðunar frá rannsóknar-
miðstöð IIA (The IIA Research Foundation, Common Body of Knowledge (CBOOK)
(2010)) voru birtar áherslur innri endurskoðunardeilda í framkvæmd og framtíðarsýn
þeirra. Algengustu áherslur í starfsemi innri endurskoðunardeilda árið 2010 voru fer-
laúttektir, könnun á fylgni við lög og reglur, greining á fjármálagregri áhættu, misferli og
frávikagreining. Þegar leitað var eftir áherslum í starfi viðkomandi deilda næstu fimm
árin voru svörin á þá leið að þær væru helst á sviði stjórnarháttá, áhættustýringarferlis,
frammistöðu m.v. stefnu, siðferðis og samfélagslegrar ábyrgðar.

3. Innri endurskoðun hér á landi

Á Íslandi hafa innri endurskoðunardeildir verið starfræktar um nokkurra áratuga skeið
og þá einkum innan bankanna. Leiðbeinandi tilmæli „Basel nefndin um bankaeftirlit“
hafa verið til lengi en þau kveða á um nauðsyn þess að starfrækja innri endurskoðun
hjá bönkum. En það var ekki fyrr en skömmu fyrir hrun fjármálakerfisins, í lok sept-
ember 2008, sem Fjármálaeftirlitið gaf út *Leiðbeinandi tilmæli nr. 3/2008 um störf endur-
skoðunardeilda fjármálafyrirtækja*, sem byggja m.a. á tilmælum Basel-nefndarinnar og al-
þjóðastöðlum um innri endurskoðun.

Eftir fall bankanna hér á landi haustið 2008 skapaðist mikil umræða um stöðu og
hlutverk innri endurskoðunardeilda. Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis „*Aðdragandi
og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*“ (Alþingi, 2010) komu fram marg-
víslegar athugasemdir um fyrirkomulag eftirlits bæði hjá fjármálafyrirtækjum og í stjórn-
sýslu. Bent var m.a. á veikleika í innra eftirliti og stöðu innri endurskoðunardeilda hjá
bönkunum (*Alþingi* (2010)- Bindi 3. bls. 116–117). Einnig var bent á mikilvægi innri
endurskoðunar fyrir stjórnir til að fá mat á stöðu innra eftirlits innan fyrirtækisins.

Innri endurskoðun er eitt helsta innra stjórnátakið sem stjórn fjármálafyrir-
tækis hefur yfir að ráða til að fá óháð mat á því hvort innra eftirlit sé virkt
og hvort lögum og reglum, sem og stefnu fyrirtækisins, sé fylgt í daglegum
störfum þess. (Rannsóknarnefnd Alþingis 2010 - Bindi 3. bls. 116–117)

Í skýrslunni kom jafnframt fram hversu veikt laga- og regluverksumhverfi fyrir starf-
rækslu innri endurskoðunardeilda væri og að styrkja þyrfti lagagrundvöll fyrir starfsemi
innri endurskoðunardeilda (Rannsóknarnefnd Alþingis 2010 – bindi 3 bls. 117).

Í framhaldi af rannsóknarskýrslunni voru lög um fjármálafyrirtæki (nr. 161/2002) endurskoðuð og settar fram breytingar vorið 2010 þar sem lagaumgjörð og staða innri endurskoðunardeilda í fjármálafyrirtækjum var styrkt. Í lögnum kemur fram að í fjármálafyrirtæki skuli starfa endurskoðunardeild sem annast innri endurskoðun en þó með mögulegum undanþágum sem Fjármálaeftirlitið getur veitt með hliðsjón af eðli og umfangi rekstrar einstakra fjármálafyrirtækja. Styrkt var staða innri endurskoðunardeilda og og lögfestar lágmarkskröfur um þekkingu og hæfi innri endurskoðanda og starfsmanna.

Í skýrslu þingmannanefndar Alþingis var tekið undir þessi sjónarmið úr rannsóknarskýrslu Alþingis og lagt til að gerð yrði úttekt á störfum innri og ytri endurskoðenda. Efnahags- og viðskiptaráðherra skipaði nefnd þann 31. ágúst 2010 um málefni endurskoðenda. Nefndinni var ætlað að fara heildstætt yfir lög og reglur sem gilda um endurskoðendur og kynna sér lagaumhverfi endurskoðenda í helstu nágrannaríkjum. Í niðurstöðum nefndarinnar voru nokkur tilmæli, þar á meðal eftirfarandi:

Nefndin telur mikilvægt að sett verði í heildarlög um endurskoðun skýr lagafyrirmæli um efnisþætti er varða starfsemi innri endurskoðunar eins og fram koma í leiðbeinandi tilmælum frá svonefndri Basel nefnd (Basel Committee on Banking Supervision). Þá telur nefndin mikilvægt að settar séu lágmarkskröfur um menntun þeirra sem eru forstöðumenn innri endurskoðunar. Ennfremur telur nefndin að huga beri að því með hvaða hætti opinberir aðilar og/eða háskóla-samfélagið geti komið að menntun innri endurskoðenda í samvinnu við Félag innri endurskoðenda og The Institute of Internal Auditors. (Skýrsla nefndar um málefni endurskoðenda, janúar 2011; bls 27)

Einnig benti nefndin á mikilvægi þess að horfa víðar á skyldur þeirra sem myndu flokkast undir einingu tengda almannahagsmunum, þ.e. að skylda beri aðrar einingar tengdar almannahagsmunum til að hafa innri endurskoðun. Innri endurskoðun hefur einkum verið starfrækt hjá þeim einkafyrirtækjum sem eru með starfsstöðvar erlendis, t.d. Marel og Promens. Einnig hefur verið starfrækt innri endurskoðun hjá Icelandair um árabíl.¹

3.1 Innri endurskoðun hjá hinu opinbera

Á undanförnum misserum hafa orðið og eru enn í vinnslu breytingar á íslensku lagaumhverfi til að styrkja eftirlitshlutverk Alþingis og eftirlit hjá ríkisstofnunum. Í skýrslu vinnuhóps sem forsætisnefnd Alþingis skipaði árið 2007 er fjallað um eftirlit Alþingis með framkvæmdavaldinu (Eftirlit Alþingis með framkvæmdavaldinu, 2009). Í skýrslu vinnuhópsins var farið yfir hvernig styrkja megi eftirlitshlutverk Alþingis með breyttu nefndafyrirkomulagi og í framhaldi af því var stofnað til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis. Nefndin hefur víðtækt hlutverk í tengslum við umfjöllun um skýrslur eftirlitsaðila á vegum Alþingis, Ríkisendurskoðunar og umboðsmanns Alþingis. Einnig hefur nefndin frumkvæðishlutverk við skoðun og eftirlit á verklagi og ákvörðun einstakra ráðherra, ef tilefni þykir. Þá skal nefndin gera tillögur til Alþingis um hvenær rétt sé að skipa rannsóknarnefnd sbr. lög um rannsóknarnefndir.

Í skýrslu vinnuhópsins var einnig fjallað um ytri eftirlitsaðila þingsins, Ríkisendurskoðun, en þar er talin þörf á breytingum. Í framhaldinu skipaði forsætisnefnd Alþingis þriggja manna nefnd til að fara yfir og endurskoða lög um Ríkisendurskoðun. Þessi vinnuhópur hefur skilað af sér og liggur nú fyrir Alþingi frumvarp til nýrra laga um Ríkisendurskoðun, sem finna má á heimasíðu Alþingis. (<http://www.althingi.is/altext/143/s/0848.html>)

Ríkisendurskoðun hefur haft frumkvæði um að kynna innra eftirlit og innri endurskoðun hjá hinu opinbera með útgáfu ritanna *Innra eftirlit* (1998), *Innri endurskoðun* (1999) og *Leiðbeiningar um skjalfestingu innra eftirlits fyrir stofnanir í A-hluta* (2011), sem má finna á heimasíðu Ríkisendurskoðunar. Um tíma var starfrækt sérstök deild hjá Ríkisendurskoðun sem tók að sér afmörkuð verkefni á sviði innri endurskoðunar en sú deild var lögð niður.

Einstaka ríkisstofnanir hafa starfrækt innri endurskoðunardeildir. Staða þeirra í skipuriti er mismunandi. Hjá Háskóla Íslands er starfandi innri endurskoðunardeild er heyrir beint undir háskólaráð. Hjá Vegagerðinni, Tollstjóra og Lögreglustjóra höfuðborgarsvæðisins eru innri endurskoðunardeildir en þær falla undir forstjóra stofnunarinnar. Seðlabanki Íslands starfrækir innri endurskoðunardeild sem heyrir undir bankaráð. Dæmi um stofnanir og fyrirtæki sem útvista innri endurskoðun eru Landsvirkjun, Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins og Íbúðalánasjóður. Margar stofnanir sinna eftirlitshlutverki með ýmsum hætti en hér er fyrst og fremst verið að beina sjónum að þeim stofnunum sem hafa innri endurskoðunardeildir.

Fyrir Alþingi liggur nú frumvarp til laga um opinber fjármál en þar eru nýmæli er fjalla um innri endurskoðun hjá A-hluta ríkisjóðs. Í 65. gr. frumvarpsins „Innra eftirlit og innri endurskoðun“ kemur fram að:

Innri endurskoðun skal framkvæmd hjá ríkisaðilum í A-hluta á grundvelli reglugerðar sem ráðherra setur, sbr. 67. gr., og í samræmi við alþjóðlega staðla og siðareglur um innri endurskoðun útgefnar af alþjóðasamtökum innri endurskoðenda. Innri endurskoðun felur í sér kerfisbundið, óháð og hlutlægt mat á virkni áhættustýringar, eftirlits og stjórnarháttá hlutaðeigandi aðila. Stjórnandi innri endurskoðunar skal hafa sérþekkingu á sviði innri endurskoðunar.

Í greinargerð með frumvarpinu fyrir 65. gr. er farið ítarlega yfir tilgang og framkvæmd innri endurskoðunar:

Tilgangur innri endurskoðunar er að stuðla að bættum rekstri ríkisaðila og auka líkur á því að markmiðum þeirra verði náð með því að meta með kerfisbundnum hætti skilvirkni áhættustýringar, eftirlitsaðferða og stjórnarháttá. Með framkvæmd innri endurskoðunar er lagður grunnur að virku eftirliti með stjórn og ráðstöfun opinbers fjár, eigna og réttinda, og því að tryggja að opinber fjárstjórn og starfsemi sé skilvirk og hagkvæm, sbr. 3. og 5. tölul. 1. gr. Með innri endurskoðun er leitast við

að draga úr hættu á að rangar eða ófullnægjandi upplýsingar séu lagðar til grundvallar við töku rekstrartengdra ákvarðana. Þá er markmið innri endurskoðunar að meta virkni innra eftirlits til að draga úr eða koma í veg fyrir að óhagkvæmni eða óskilvirkni viðgangist athugasemdalest í starfsemi ríkisaðila eða fjársvik eigi sér stað.

Ríkið stendur frammi fyrir því að útfæra fyrirkomulag innri endurskoðunar, sem áætlað er að verði gert með reglugerð. Í frumvarpinu kemur fram að ráðherra er heimilt að skipa sérstaka nefnd til ráðgjafar um fyrirkomulag og framkvæmd innra eftirlits og innri endurskoðunar. Einnig kemur fram að framkvæmd innri endurskoðunar þurfi að fara eftir rekstri og starfsemi hlutaðeigandi ríkisaðila.

Í meistararitgerð um fjárhagslegt innra eftirlit ríkisins (Ingþór Karl Eiríksson, 2012) er fjallað um nokkrar hugmyndir um mögulegt fyrirkomulag innri endurskoðunar. Þar er m.a. tæpt á hugmyndum um eina einingu sem hafi með innri endurskoðun að gera fyrir ráðuneyti og stofnanir, sem og sérstakar innri endurskoðunardeildir hjá umfangsmiklum stofnunum.

Þegar rétt er um fyrirkomulag innri endurskoðunar þarf ætíð að huga að kostnaði á móti ávinningi. Niðurstaða um heppilegt fyrirkomulag ríkisins um framkvæmd innri endurskoðunar innan A-hluta liggur ekki fyrir.

3.2 Sveitarstjórnarstigið

Á sveitarstjórnarstiginu liggur ekki fyrir stefna um fyrirkomulag innri endurskoðunar. Ekki er fjallað um sérstaka innri endurskoðun í nýlegum sveitarstjórnarlögum (2012/11) en mörg ákvæði koma þar fram er snúa að hertu innra eftirliti og stjórnarsýslueftirliti. Kaflinn um fjármál sveitarfélaga tók þó nokkrum breytingum frá fyrri lögum 1998 þar sem lögð var áhersla á hert viðmið fyrir sveitarfélög varðandi ráðstöfun fjármuna og skuldsættningar sveitarfélaga (VII. kafli bls. 89). Í XI. kafla er fjallað um stjórnarsýslueftirlit með sveitarfélögum en þar er ráðherra heimilt að hafa stjórnarsýslulegt eftirlit með sveitarfélögum, t.d. er honum heimilt að skoða lögmati ákvarðana og athafna sveitarfélaga.

Hjá Reykjavíkurborg var innri endurskoðunardeild stofnuð árið 2003. Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar heyrir beint undir borgarráð þótt ákveðnir þættir er varða hagnýt atriði í starfsmannaumsýslu innri endurskoðanda heyrir beint undir borgarstjóra.

Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar starfar á grundvelli starfsreglna, sem síðast voru uppfærðar 6. desember 2012. Starfsreglurnar fjalla um hlutverk og starfssvið deildarinnar og taka á stöðu deildarinnar innan borgarkerfisins. Í þeim er sjálfstæði deildarinnar frá daglegum rekstri tryggt en einnig skýrt umboð og aðgengi að gögnum. Einnig er þar að finna tilvísun í alþjóðastaðla innri endurskoðunar og siðareglur sem deildin skal miða við í störfum sínum. Starfssvið Innri endurskoðunardeildar Reykjavíkurborgar nær yfir Aðalsjóð, Eignasjóð og félög í meirihluta eigu borgarinnar. Önnur sveitarfélög hafa ekki starfrækt innri endurskoðunardeildir. Á vettvangi Sambands sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH) hefur komið upp umræða um innri endurskoðun hjá sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu. Á fundi hugmyndasmiðju SSH 2. apríl 2011

voru nokkrir valkostir ræddir og að taka þarf tillit til mismunandi stærðar og umfangs sveitarfélaga þegar rætt er um fyrirkomulag innri endurskoðunar. Þessi umræða hefur ekki farið í formlegan farveg og því liggur ekki fyrir hvernig sveitarfélögin sjái fyrir sér fyrirkomulag innri endurskoðunar.

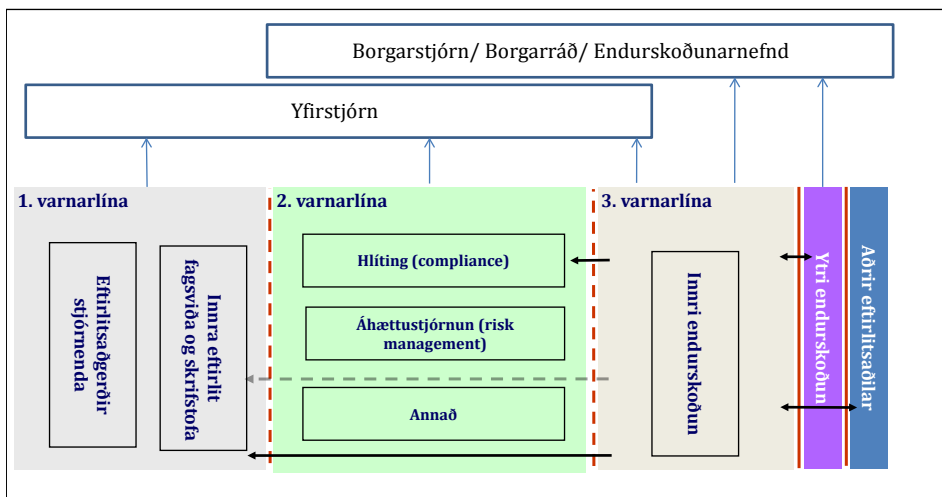
Endurskoðunarnefnd Reykjavíkurborgar var sett á laggirnar með samþykkt í borgarráði 12. desember 2011 og tók nefndin til starfa í byrjun árs 2012. Tilkomu endurskoðunarnefndarinnar má m.a. rekja til ábendingar Innri endurskoðunar Reykjavíkurborgar sem fram kom í Ársskýrslu 2008 – Mat á eftirlitsumhverfinu og ytri endurskoðanda borgarinnar þar sem bent er á að skilgreina megi Reykjavíkurborg sem einingu tengda almannahagsmunum þar sem borgin er með skráðan skuldabréfaflokk í Kauphöll Íslands. Endurskoðunarnefnd hefur ákveðnu hlutverki að gegna í samhæfingu innri og ytri endurskoðunar og starfar á grundvelli IX. kafla laga nr. 3/2006 um ársreikninga.

3.3 Eftirlitshlutverk í skipiriti/stjórnkerfinu

Á undanförunum árum hefur verið rætt um eftirlitshlutverk ýmissa aðila innan stjórnkerfis. Evrópusamtök innri endurskoðenda, ECIIA, hafa tekið þátt í þessari umræðu og m.a. stillt upp þriggja þrepa eftirlitslíkani, með útgáfu á riti þess efnis „*The three lines of defence model*“ (desember 2011). Alþjóðasamtök innri endurskoðenda gáfu svo út leiðbeiningar (Position Paper) um þriggja þrepa eftirlitslíkan í janúar 2013 (IIA, 2013).

Líkaninu er ætlað að sýna á myndrænan hátt ýmis hlutverk og ábyrgðarsvið innan og utan stjórnkerfisins og samspil þeirra á milli. Á myndinni hér fyrir neðan er þriggja þrepa líkanið staðfært fyrir Reykjavíkurborg og hefur það verið birt í umföllum Innri endurskoðunar Reykjavíkurborgar við mat á eftirlitsumhverfi borgarinnar (*Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar, 2013; bls. 47 og 2012; bls 14- 15*).

Þriggja þrepa eftirlitslíkan



Mynd 2: Þriggja þrepa eftirlitslíkan – staðfært fyrir Reykjavíkurborg.

Fyrsta varnarlína snýr að hinum daglega rekstri. Þar hafa stjórnendur starfseininga/ rekstrareininga eignarhald, ábyrgð og skyldur til að meta, stýra og draga úr þeirri áhættu, sem undir þeirra starfssvið fellur, samhliða því að viðhalda virku innra eftirliti. Stjórnendur eru ábyrgir fyrir eftirliti með þjónustu og verklagi. Hér er um að ræða mikilvægt vöktunarhlutverk stjórnenda og starfsmanna við að greina og meta áhættur og ábyrgð þeirra að innleiða viðunandi vinnulag eða eftirlitsaðgerðir sem gerir þeim betur kleift að ná fram fylgni við lög og reglur, gæði þjónustu o.s.frv. Ef brotalamir finnast í innra eftirliti þarf að tilkynna það næsta yfirmanni.

Önnur varnarlína eru starfseiningar, t.d. áhættustýring, regluvarsla og önnur stöðsvið 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 deildir 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.

Þriðja varnarlína felur í sér að innri endurskoðun veitir stjórn og yfirstjórn óháð álit á því hversu vel fyrirtækið/stofnunin/sveitarfélagið greinir, metur og stýrir þeirri áhættu sem það stendur frammi fyrir, þ.m.t. hversu vel fyrsta og önnur varnarlína sinnir sínu hlutverki. Slíkt mat nær til stjórnarháttá, áhættustýringar og innra eftirlits, sbr skilgreiningu á viðfangsefni innri endurskoðunar.

Fjórða varnarlína, eins og hún er stundum kölluð, snýr að þætti ytri eftirlitsaðila; ytri endurskoðendum og eftirlitsstofnunum.

Lokaorð

Eins og fram hefur komið hér að ofan er innri endurskoðun ung faggrein hér á landi og var Félag um innri endurskoðun á Íslandi stofnað fyrir rúmum tíu árum, árið 2003. Ýmsar breytingar hafa orðið í laga- og regluverksumhverfi um innri endurskoðun og þó nokkrar umbætur hafa styrkt umgjörð innri endurskoðunar og bætt innra eftirlit eftir fall bankanna 2008. Fram undan eru áhugaverðir tímar við að fylgjast með framgangi frumvarps um opinber fjármál og annarra verkefna sem stjórnvöld standa frammi fyrir við uppbyggingu laga- og regluverksramma fyrir innri endurskoðun hér á landi.

Aftanmálgrein

- 1 Ekki verður fjallað um þróun innri endurskoðunar hjá einkafyrirtækjum, tiltölulega fá einkafyrirtæki hafa komið á fót innri endurskoðun fyrir utan þessi fyrirtæki sem starfa á alþjóðlegum markaði.

Heimildir

- Alþingi (2010) Rannsóknarnefnd Alþingis, *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*.
- Alþingi (2009) *Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu*.
- Basel Committee on Banking Supervision (2001-uppfært 2011) leiðbeinandi reglur um „Internal Audit in Banks and the Supervisor’s Relationship with Auditors“.
- Frumvarp til laga um opinber fjármál, (2014). (Lagt fyrir Alþingi á 143. löggjafarþingi 2013–2014 Þingskjal 869 — 508. mál)
- Frumvarp til laga um ríkisendurskoðanda og ríkisendurskoðun - frá forsætisnefnd. (Lagt fram. 143. löggjafarþing 2013–2014. Þingskjal 848 — 488. mál.)
- FERMA / ECIIA Guidance for boards and audit committees (2010) Guidance on the 8th EU Company Law Directive, article 41.
- IIA The Institute of Internal Auditors, (2013) IIA Position Paper: The Three Lines of Defense in effective risk management and control.
- Ingbór Karl Eiríksson (2012) Fjárhagslegt innra eftirlit ríkisins – M.S.-ritgerð, viðskiptafræðideild Háskóla Íslands.
- IIA The Institute of Internal Auditors, Research foundation (2009), „Internal Auditing Assurance and Consulting Services“.
- Lög um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002, með síðari breytingum (nr. 75/2010).
- The IIA Research Foundation, Common Body of Knowledge (CBOK), (2010) „Characteristics of an Internal Audit Survey“
- The Institute of Internal Auditors (2009). *Internal Auditing, Assurance and Consulting Service*,
- The Institute of Internal Auditors (2009). IIA Position Paper: *The role of internal auditing in enterprise-wide risk management*.
- The Institute of Internal Auditors (2013). IIA Position Paper: *The three lines of defense in effective risk management and control*.
- The Institute of Internal Auditors (2013) International Professional Practices Framework (IPPF) 2013. <http://www.theiia.org>
- The Institute of Internal Auditors (2013) International Professional Practices Framework (IPPF) 2013. Íslensk þýðing á heimasiðu FIE; http://fie.is/fileadmin/vefskjal/2013_Innri_endurskodunar-stadlar_IIA.pdf
- ISA 610 „Using the work of internal auditors“ - (Effective for audits of group financial statements for periods beginning on or after December 15, 2009).
- Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar, (2008) *Árskýrsla og Mat á eftirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar*.
- Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar, (2012) *Mat á eftirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar*.
- Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar, (2013) *Mat á eftirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar*.
- Ríkisendurskoðun (1999) *Innri endurskoðun*.
- Ríkisendurskoðun (1998) *Innra eftirlit*.
- Ríkisendurskoðun (2011) *Leiðbeiningar um skjalfestingu innra eftirlits fyrir stofnanir í A-bluta*.
- Skýrsla nefndar um málefni endurskoðenda, janúar 2011.
- Skýrsla þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, september 2010. 138. löggjafarþing 2009–2010. Þskj. 1501 — 705. mál.

