

ENDURSKOÐUN OG SIÐFERÐI

SIÐFERÐI SEM VIÐMIÐ OG VIÐFANG RÍKISENDURSKOÐUNAR

Siðareglur í opinberri þjónustu – 22. mars 2013
Þórir Óskarsson, deildarstjóri á stjórnsýslusviði
Ríkisendurskoðunar



UMRÆÐUEFNI

- Siðareglur Ríkisendurskoðunar
- Getur Ríkisendurskoðun fengist við siðferðileg álitamál eða siðferðilega bresti innan stjórnarsýslunnar?
 - Fellur slík umfjöllun innan lögbundins verksviðs stofnunarinnar að endurskoða reikningsskil stofnana ríkisins og hafa eftirlit með meðferð og nýtingu ríkisfjár og fylgni við lög í því sambandi?
- Hvaða verkefni Ríkisendurskoðunar hafa siðferðilega vídd?
- Hvernig nálgast Ríkisendurskoðun slík viðfangsefni?
- Hvað ef lög þrýtur / þegar deila má um túlkun laga?
- Dæmi: Úttektir Ríkisendurskoðunar á opinberum innkaupum



ENDURSKOÐUN OG SIÐFERÐI

- Aðgerðahópur Evrópusamtaka ríkisendurskoðana (EUROSAI) um endurskoðun og siðferði (*Task Force on Audit & Ethics*)
- 12 stofnanir (af 50) taka þátt, þ. á m. Ríkisendurskoðun
- Hóf starfsemi 2012; skal skila hagnýtum ábendingum á þingi samtakanna 2014:
 - Hvernig aðstoða megi evróskar ríkisendurskoðanir við að innleiða siðareglur INTOSAI og efla þar með traust almennings á stofnununum
 - Hvernig starfsemi ríkisendurskoðana geti haft áhrif á siðferðilega hegðun í opinberri stjórnslu
- Fyrsta aðgerð: Könnun á siðareglum evrópskra ríkisendurskoðana og siðferðilegri nálgun við endurskoðun



NOKKRAR BRÁÐABIRGÐANIÐURSTÖÐUR

- Svör frá 32 ríkisendurskoðunum af 50 (64%)
- Langflestar þeirra hafa sett sér siðareglur:
 - Um hagsmunaárekstra
 - Um gjafir og risnu
 - Um pólitískt hlutleysi
 - Um þagmælsku í störfum
- Fáar stofnanir hafa skýr ákvæði í lögum sínum um siðferðilega nálgun við endurskoðun eða eftirlit
- Engin stofnun útilokar slíka nálgun – flestar fást við siðferðileg vandamál í tengslum við innra eftirlit fjárhagsendurskoðunar og stjórnsýsluendurskoðun



SIÐFERÐILEG VIÐMIÐ Í STARFI RÍKISENDURSKOÐUNAR

- *Siðareglur Ríkisendurskoðunar* (2003); uppfærðar 2010
- Byggja á siðareglum INTOSAI, lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og lögum um Ríkisendurskoðun
- Helstu gildi siðareglanna:
 - Heilindi, heiðarleiki, almannahagsmunir
 - Óhæði, pólitískt hlutleysi
 - Fagmennska, hlutlægni, áreiðanleiki
 - Sanngirni, jafnræði, meðalhóf
- Félag löggiltra endurskoðenda: *Siðareglur endurskoðenda* (2009)



SIÐFERÐI SEM VIÐFANG RÍKISENDURSKOÐUNAR

- Sem liður í því að stuðla að bættri stjórnslu
- *Viðmið fyrir góða starfshætti ríkisstarfsmanna (2006):*
 - „Ríkisstarfsmaður sem verður var við spillingu, ólögsmæta eða ótilhlýðilega háttsemi, skal koma upplýsingum um slíka háttsemi til réttra aðila. Til réttra aðila geta m.a. talist stjórnendur stofnunar, hlutaðeigandi fagráðuneyti og eftir atvikum Ríkisendurskoðun eða lögregla.“
- *Úr Athugasemdum við frumvarp til laga nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands:*
 - Umboðsmaður Alþingis og Ríkisendurskoðun „hafa öðrum þæði það hlutverk að stuðla að vandaðri stjórnslu sem getur tengst mjög siðareglum og beitingu þeirra.“



ALMENNAR SKÝRSLUR MEÐ SIÐFERÐILEGA VÍDD

- *Starfsskýrsla Ríkisendurskoðunar 2000 (2001):*
 - Hvatt til að stjórnvöld kanni með skipulögðum hætti „möguleika á því að mótaðar verði siðareglur fyrir stjórnsýsluna hér á landi“
- *Siðareglur í opinberri stjórnsýslu (2003):*
 - Kortlagning á umfangi siðareglna í opinberri stjórnsýslu og viðhorfum forstöðumanna til þeirra
- *Innra eftirlit (1998):*
 - M.a. um áhættu stofnana tengdri siðferðilegum þáttum
- *Vísbendingar um fjármálamisferli (2006):*
 - M.a. um réttlætingu brota og gildi siðareglna til að draga úr slíkri réttlætingu



HÁTTSEMI SEM FELUR Í SÉR LÖGBROT

- Málum vísað til lögreglu:
 - Fjárdráttur opinberra starfsmanna
 - Sjálftaka launa / þóknunar
 - Misnotkun innkaupakorta, sjóða
 - Misnotkun á eignum stofnana í eigin þágu (bílar, tölvur, símar)
 - Rukkað tvisvar fyrir sömu þjónustu / skjalafals
- Óskað er eftir leiðréttingu (endurgreiðslu):
 - Ef stjórn mála flokkar, frambjóðendur þiggja framlög umfram leyfilegt hámark / frá óþekktum gefendum / fyrirtækjum í opinberri eigu



ÞEGAR LÖG ÞRÝTUR

- Hvatt til að gætt sé hófs, eftirlit hert og verklagsreglur bætтар:
 - Óhóflegar tækifærisgjafir, risna eða hlunnindi
 - Óeðlileg aukastörf starfsmanna sem bitna á aðalstarfi
 - Ofurlaun, t.d. í formi fastrar (óunninnar?) yfirvinnu
 - Hagsmunatengsl við opinber innkaup (fjölskylduvensl)
 - Misnotkun opinberra framlaga og styrkja (umsamin verk ekki unnin)
 - Óheppileg inngrip stjórnámálanna / ráðherra
- Stundum vantar viðmið: Hvenær eru gjafir óhóflegar?
- Eiga einstakar stofnanir að setja sér slík viðmið?



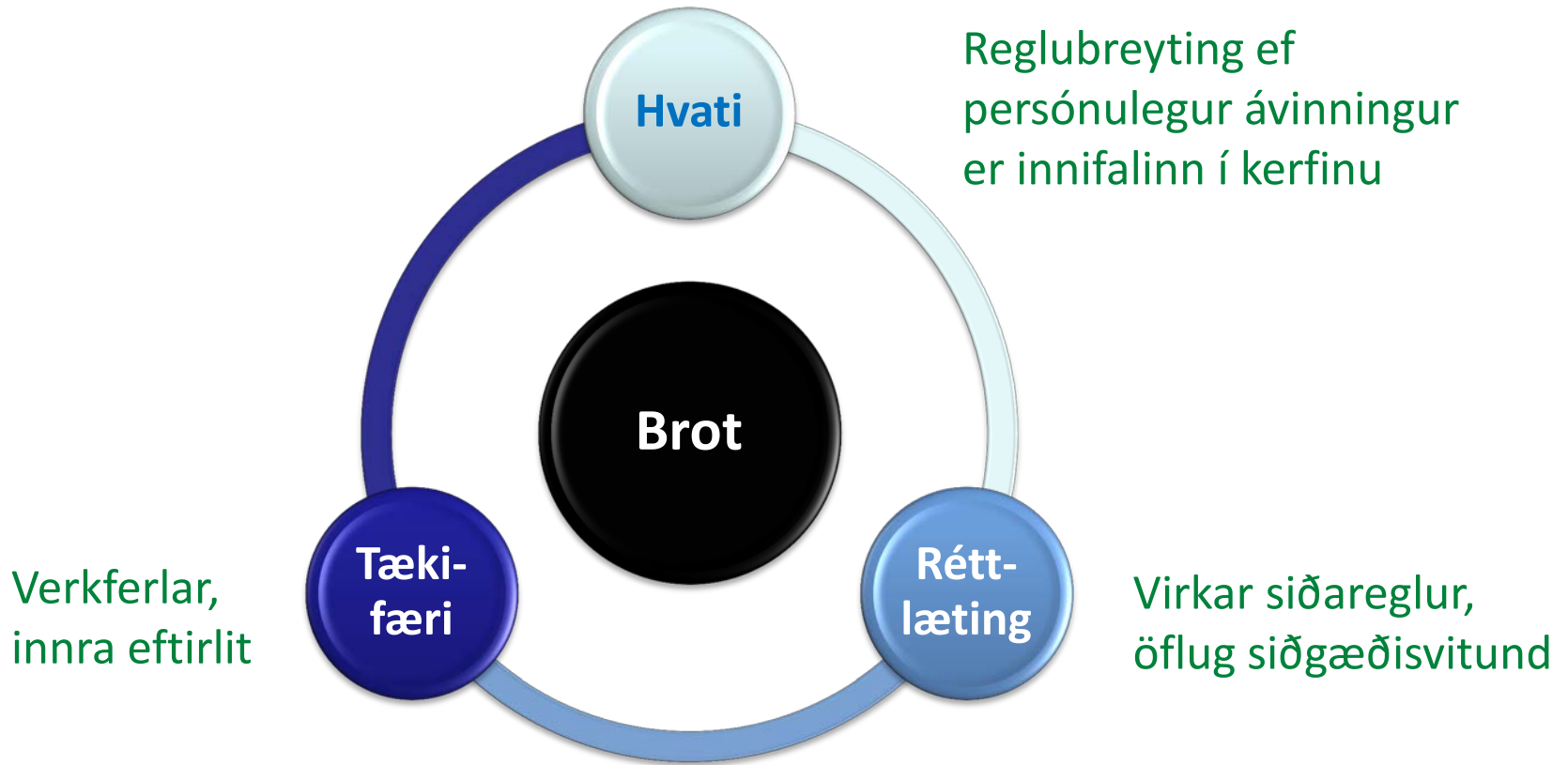
DÆMI UM ÁBENDINGAR

- Auka þurfi ábyrgð með eignum, varðveislu þeirra og meðferð
- Greina þurfi milli starfa við innkaup: Beiðni um innkaup – samþykkt útgjalda – móttaka vöru – bókun – greiðsla
- Bæta þurfi skráningu viðskipta / færslu bókhalds
- Auka þurfi innra eftirlit með eignum og færslu bókhalds
- Setja þurfi skýra verkferla við ráðningu starfsmanna

- Auka þurfi vitund um hættu á misferlum: Litlar stofnanir → veikt innra eftirlit; stjórnendur, fjármálastjórar → tækifæri
- Innleiða þurfi siðareglur / siðferðileg viðmið



FORSENDUR SIÐFERÐILEGRA BROTA FYRIRBYGGJANDI RÁÐSTAFANIR



ÚTTEKT Á OPINBERUM INNKAUPUM

- Sjö skýrslur á árunum 2010–11
- Athugun á fylgni við lög og reglur
- Meginviðmið: Leikreglur laga um opinber innkaup og innkaupastefnu ríkisins sem eiga m.a. að:
 - „tryggja jafnræði fyrirtækja við opinber innkaup, stuðla að hagkvæmni í opinberum rekstri með virkri samkeppni og efla nýsköpun og þróun við innkaup hins opinbera á vörum, verkum og þjónustu“ (*Lög um opinber innkaup*)
 - „skapa traust og áreiðanlegt umhverfi í opinberum innkaupum“ og tryggja „að öll opinber innkaup séu hagkvæm, opin, ábyrg og sanngjörn“ (*Innkaupastefna ríkisins*)

LÖG UM OPINBER INNKAUP

- Víða er vísað í siðferðileg hugtök eða siðferðilega breytni:
 - „Gæta skal jafnræðis og gagnsæis við opinber innkaup. Óheimilt er að mismuna fyrirtækjum á grundvelli þjóðernis eða af öðrum sambærilegum ástæðum.“
 - „Kaupanda er óheimilt að láta af hendi upplýsingar sem fyrirtæki hefur lagt fram sem trúnaðarupplýsingar.“
 - „Forðast skal að gera opinbera samninga við rekstraraðila sem hafa tekið þátt í glæpasamtökum eða hafa verið fundnir sekir um spillingu eða sviksemi ...“
- Vantar heildstæð, opinber viðmið (siðareglur um innkaup) sem allir virða og virkt eftirlit með innkaupum



NOKKRAR NIÐURSTÖÐUR RÍKISENDURSKOÐUNAR

- Reglur um jafnræði, gagnsæi, hagsmunatengsl sniðgengnar:
 - Algengt að stofnanir virtu ekki reglur um útboð / kaup samkvæmt rammamningum / verðsamanburð
 - Margar stofnanir leituðu alltaf til sömu sölu- eða þjónustuaðilanna
 - Dæmi um að stofnanir keyptu þjónustu af félögum og fyrirtækjum í eigu starfsmanna sinna eða fjölskyldna þeirra
- Ríkisendurskoðun gerði athugasemdir við þetta
- Margar stofnanir brugðust vel við og breyttu verklagsreglum sínum
- Stundum komu upp álitamál / ágreiningur



SJÁLFDÆMISHYGGJA VIÐ OPINBER INNKAUP

- Nokkrar „góðar ástæður“ stofnana fyrir að virða ekki ákvæði um útboð eða innkaup gegnum rammamarkaðsáttak:
 - Við fáum betra verð en með útboði eða rammamarkaðsáttaki
 - Það er faglega betra og skilvirkara að leita til þess sölu- eða þjónustuaðila sem við höfum alltaf notað, hann þekkir þarfirnar, bregst hratt og vel við, skilar góðu verki
 - Það er hentugra út frá staðsetningu að leita til aðila í heimabyggð
 - Flókin útboð / verðsamanburður eru íþyngjandi og kostnaðarsöm
- Er mögulegt að jafnræðisreglan hefti frelsi stofnana?
- Grefur sjálfðæmishyggjan undan almennu leikreglum?



LAGAREGLUR OG SIÐFERÐILEG VIÐMIÐ?

- Ágreiningur oft snúist um túlkun laga:
 - Getur Ríkisendurskoðun lagt mat á opinber innkaup og hvort lög hafi verið brotin?
 - Fóru innkaup umfram viðmiðunarfjárhæð (ein viðskipti eða mörg)?
 - Voru verðfyrirspurnir fullnægjandi (nógu formlegar)?
 - Féllu vörukaup undir einn vöruflokk eða fleiri?
 - Gilti tiltekin Evrópureglugerð um innkaup hér á landi þegar kaup fóru fram?
 - Ríkti aðkallandi neyðarástand og því ekki hægt að standa við fresti almennra útboða eða samningskaupa?
- Síður rætt um siðferðileg viðmið: jafnrétti, gagnsæi, hagsmunatengsl



SIÐAREGLUR / SIÐFERÐILEG VIÐMIÐ SKORTIR

- „Nú orðið vísa æ fleiri opinberar stofnanir, bæði hér á landi og erlendis, til siðferðilegra viðmiðana í innkaupareglum sínum til að tryggja sem best gagnsæi, jafnræði, heiðarleika og trúnað. Í slíkum reglum er m.a. bent á að persónulegar ástæður eða persónulegur ávinningur meggi ekki ráða vali á vörum, birgjum eða þjónustu, að ekki meggi mismuna aðilum vegna ómálefnalegra sjónarmiða og að allar upplýsingar um innkaup skuli vera uppi á borðinu eftir því sem kostur er. Ríkisendurskoðun hvetur fjármálaráðherra til að setja samræmdar reglur sem ná til allra ráðuneyta og stofnana og stuðla að því að þær séu hafðar í heiðri.“ (Ríkisendurskoðun. *Innkaupastefna ráðuneyta*. 2010)



LOKASPURNING: HVAÐ ER VIÐEIGANDI?

- *Úr Siðareglum fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands:*
 - „Starfsfólk Stjórnarráðsins dregur skýr mörk á milli einkalífs og opinberra skyldustarfa.“
 - „Starfsfólk þiggur ekki persónulega verðmætar gjafir vegna starfs síns.“
- Er rétt / viðeigandi að ríkisstarfsmenn nýti sjálfir vildarpunkta sem þeir fá vegna flugfargjalda sem ríkið greiðir fyrir?
 - Ekki lögbrot en er þetta í samræmi við siðareglurnar?
 - Hvetur þetta til viðskipta við það flugfélag sem veitir punkta?
 - Hvetur þetta til margra og kostnaðarsamra utanlandsferða?
 - Rýrir þetta trúverðugleika (ytri ásýnd) stjórnarsýslunnar?
 - Er um að ræða skattskyld hlunnindi?



Takk fyrir!

