

Innra eftirlit



RÍKISENDURSKOÐUN

Desember 1998

Efnisyfirlit

INNANGANGUR.....	5
1. SKILGREINING INNRA EFTIRLITS	7
1.1 HUGTAKIÐ INNRA EFTIRLIT.....	7
1.2 EINKENNI INNRA EFTIRLITS.....	9
1. Stöðugt í gangi	9
2. Byggir á starfsmönnum	9
3. Ýmsir þættir takmarka gæðin	9
2. STARFSUMHVERFI	11
2.1 HEIÐARLEIKI OG HEILINDI	11
2.2 HÆFNI STARFSMANNA	12
2.3 VIÐHORF STJÓRNENDA	12
2.4 SKIPURIT.....	13
2.5 FRAMSAL VALDS OG ÁBYRGÐAR.....	13
2.6 STARFSMANNASTEFNA	13
2.7 ATRIÐI TIL ATHUGUNAR	14
3. ÁHÆTTUMAT	15
3.1 GREINING ÁHÆTTUÞÁTTA	16
3.2 MAT Á LÍKUM Á TJÓNI OG KOSTNAÐUR Í TENGLUM VIÐ ÞAÐ.....	17
3.3 STEFNA.....	17
3.4 ENDURMAT ÁHÆTTU.....	18
3.5 TENGL ÁHÆTTUMATS OG AÐGERÐA	18
3.6 ATRIÐI TIL ATHUGUNAR	19
4. AÐGERÐIR.....	21
4.1 AÐGERÐIR STJÓRNENDA	23
4.2 AÐGERÐIR SEM BYGGJA Á SKIPULAGI	23
1. Aðgreining starfa.....	23
2. Ábyrgð og aðgangur að eignum og skráum	24
3. Skipulag og stjórnun bókhalds	24
4.3 AÐGERÐIR SEM BYGGJA Á STAÐFESTINGUM.....	25
4.4 AÐGERÐIR SEM TRYGGJA EIGA GÆÐI	25
1. Skráning færslna	25
2. Skriflegar lýsingar.....	26
4.5 AÐGERÐIR VEGNA UPPLÝSINGAKERFA.....	26
1. Rekstraröryggi upplýsingakerfa	27
2. Áreiðanleiki gagna	28
3. Gagnaleynd	28
4.6 ATRIÐI TIL ATHUGUNAR	29
5. UPPLÝSINGAR OG SAMSKIPTI	31
5.1 UPPLÝSINGAR.....	31
5.2 SAMSKIPTI	32
1. Innri samskipti.....	32
2. Ytri samskipti.....	33
5.3 ATRIÐI TIL ATHUGUNAR	35
6. SAMTÍMAEFTIRLIT.....	37
6.1 STÖÐUGT EFTIRLIT.....	37
6.2 SÉRSTAKAR ÚTTEKTIR	38
6.3 VIÐBRÖGÐ VIÐ VEIKLEIKUM.....	39
6.4 ATRIÐI TIL ATHUGUNAR	40

7. ÞÆTTIR SEM TAKMARKA INNRA EFTIRLIT	41
7.1 MANNLEG MISTÖK.....	41
7.2 STJÓRNENDUR GETA ÝTT REGLUM TIL HLIÐAR.....	41
7.3 SAMMÆLI UM AÐ BRJÓTA REGLUR UM INNRA EFTIRLIT.....	42
7.4 KOSTNAÐUR ÆTTI EKKI AÐ VERA MEIRI EN ÁVINNINGUR.....	42
8. ENDURSKOÐUN	43
8.1 YTRI ENDURSKOÐUN	43
8.2 INNRI ENDURSKOÐUN	44
8.3 VIÐBRÖGÐ VIÐ ATHUGASEMDUM ENDURSKOÐUNAR.....	45
HELSTU HEIMILDIR	47

Inngangur

Öflugt innra eftirlit er ein af forsendum árangursríkrar stjórnunar. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 1996 kom fram að innra eftirliti væri í mörgum tilvikum áfátt hjá stofnunum og fyrirtækjum ríkisins. Vegna þessa og í ljósi lögbundins hlutverks stofnunarinnar á þessu sviði þótti tímabært að taka saman greinargerð um innra eftirlit, í hverju það er fólgið og hvernig staðið er að mati á því.

Greinargerðin er fyrst og fremst skrifuð með hliðsjón af þörfum stjórnenda þeirra stofnana og fyrirtækja ríkisins sem Ríkisendurskoðun ber lögum samkvæmt að endurskoða. Í henni er innra eftirlit skilgreint vítt, þ.e. það er talið ná bæði til fjárhagslegs innra eftirlits og stjórnunarlegs innra eftirlits. Er í þessu efni tekið mið af því að Ríkisendurskoðun ber bæði að annast fjárhags- og stjórnsýsluendurskoðun.

Samantekt þessi styðst aðallega við drög að nýjum stöðlum bandarísku ríkisendurskoðunarinnar um innra eftirlit og skýrslu áströlsku ríkisendurskoðunarinnar um svipað efni.

Greinargerð þessi er sú þriðja í röðinni sem stofnunin hefur tekið saman sem fjallar um tiltekna fyrirbyggjandi aðgerðir sem flestar stofnanir og fyrirtæki ríkisins geta gripið til í því skyni að treysta eða efla ýmsa þætti í starfi sínu. Þær fyrri, sem fjölluðu annars vegar um vandamál tengd tölvuvinnslu ártalsins 2000 og hins vegar um rekstraröryggi upplýsingakerfa, tengjast mjög innra eftirliti. Það er von Ríkisendurskoðunar að þessi nýja greinargerð komi forstöðumönnum stofnana og fyrirtækja að góðu gagni.

Ríkisendurskoðun 8. desember 1998

1. Skilgreining innra eftirlits

Öflugt innra eftirlit er nauðsynlegt í rekstri ríkisaðila. Innra eftirliti er ætlað að vera hluti af þeim aðgerðum sem stofnanir og fyrirtæki nota til þess að ná markmiðum sínum. Sameiginleg markmið allra stofnana og fyrirtækja ríkisins eru m.a. að:

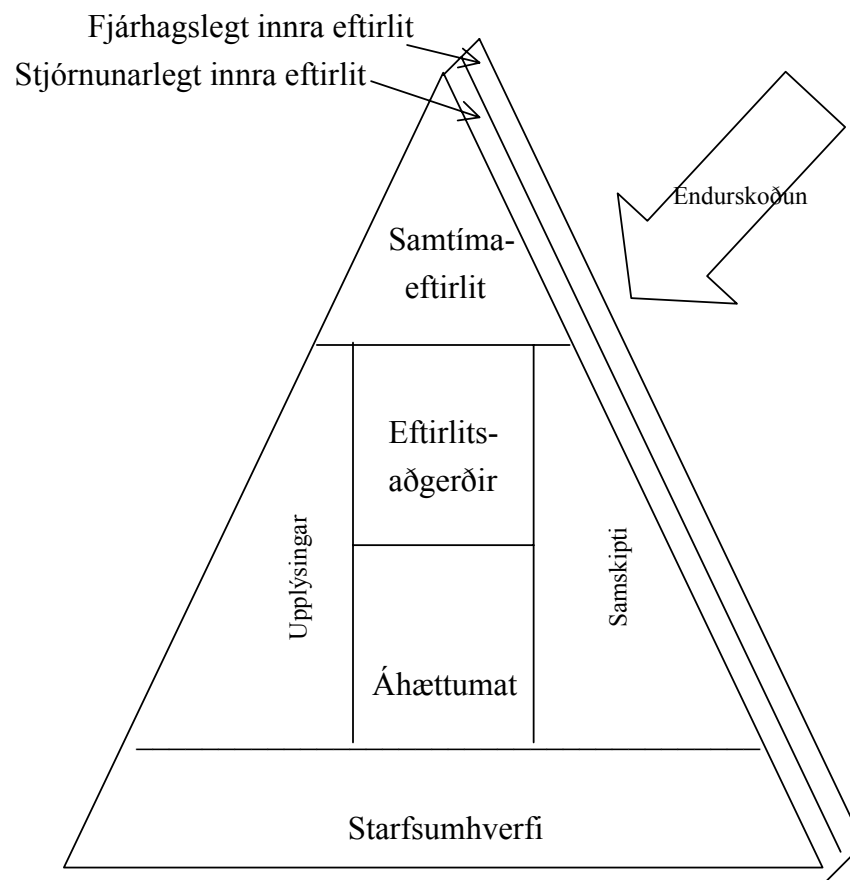
- ❶ Reksturinn sé árangursríkur og skilvirkur, þar með talin ráðstöfun tíma og fjármuna.
- ❷ Semja áreiðanleg reikningsskil
- ❷ Fylgja lögum og reglum sem gilda um starfsemina
- ❷ Tryggja rekstraröryggi upplýsingakerfa, áreiðanleika og leynd gagna

1.1 Hugtakið innra eftirlit

Hugtakið innra eftirlit felur í sinni víðustu merkingu í sér allt það ferli sem stuðlar að því að viðkomandi stofnun eða fyrirtæki nái settum markmiðum. Hugtakið er oft notað í þrengri merkingu og nær þá aðeins til fjárhagslegs innra eftirlits. Í þessari greinargerð er byggt á víðari merkingu hugtaksins því hér nær það einnig til stjórnunarlegs innra eftirlits.

Innra eftirlit er sett saman úr þessum þáttum:

- ❶ Starfsumhverfi.
- ❷ Áhættumati.
- ❸ Eftirlitsaðgerðum.
- ❹ Upplýsingum og samskiptum.
- ❺ Samtímaeftirlit.



Mynd 1. Innra eftirlit og endurskoðun á því

1.2 Einkenni innra eftirlits

1. Stöðugt í gangi

Innra eftirlit er ekki ein sérstök tiltekin aðgerð heldur ýmsar aðgerðir, sem stjórnendur og aðrir starfsmenn beita sífellt til þess að fylgjast með og tryggja reksturinn. Þessar aðgerðir eiga að vera eðlilegur hluti af starfi allra starfsmanna viðkomandi stofnunar eða fyrirtækis.

2. Byggir á starfsmönnum

Innra eftirlit byggir á starfsfólki viðkomandi stofnunar eða fyrirtækis og stendur og fellur með því. Endanleg ábyrgð á innra eftirliti er hjá forstöðumanni en allir starfsmenn hafa tilteknum skyldum að gegna og verða að sinna þeim ef það á að skila árangri.

3. Ýmsir þættir takmarka gæðin

Eitt af því sem einkennir innra eftirlit er að það tryggir ekki að rekstraraðili nái markmiðum sínum heldur stuðlar aðeins að því. Skýringin er sú að ýmislegt takmarkar gæði innra eftirlits, t.d. mannleg mistök, kæruleysi og þreyta starfsmanna, möguleikar stjórnenda til þess að víkja frá reglum þess og hugsanleg sammæli einstaklinga um að brjóta reglur þess. Þá ætti kostnaður við innra eftirlitið aldrei að vera meiri en ávinningurinn. Auk þessa geta atvik eða aðstæður utan valdsviðs viðkomandi stofnunar eða fyrirtækis haft áhrif á það hvort markmið nást eða ekki.

2. Starfsumhverfi

Gæði innra eftirlits ráðast mjög af starfsumhverfinu. Ólíklegt er að innri eftirlitsaðgerðir, sama hversu vel þær eru uppbyggðar, séu mjög virkar ef starfsumhverfið er andsnúið þeim. Það er undir stjórnendum og starfsmönnum komið hvort jákvætt viðhorf ríkir í garð innra eftirlits eða ekki. Auk jákvæðs viðhorfs eru verkaskipting, agi og fræðsla um tilgang innra eftirlits ein helsta forsenda fyrir góðum árangri af því.

Eftirfarandi sex þættir eru taldir ráða mestu um árangur af innra eftirliti og verður fjallað um þá hér á eftir. Þessir þættir eru:

- ❶ Heiðarleiki og heilindi.
- ❷ Hæfni starfsmanna
- ❸ Viðhorf stjórnenda.
- ❹ Skipurit.
- ❺ Framsal valds og ábyrgðar.
- ❻ Starfsmannastefna.

2.1 Heiðarleiki og heilindi

Heiðarleiki og heilindi starfsmanna eru þættir sem skipta mjög miklu máli fyrir gæði innra eftirlits. Því er mjög mikilvægt að stjórnendur séu heiðarlegir, sýni heilindi í starfi sínu og séu góð fyrirmynd starfsmanna í þessum efnun. Stjórnendur ættu að gera starfsmönnum ljóst að slíkir kostir séu mikils metnir og mikilvægir fyrir viðkomandi starfsemi. Mikilvægt er að með eftirlitsaðgerðum sé reynt að koma í veg fyrir óheiðarleg vinnubrögð.

Benda má á að í lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins er lögð sérstök áhersla á þessa

eiginleika. Í 14. gr. segir m.a. að starfsmanni sé skylt að rækja starf sitt af alúð og samvirkusemi í hvívetna. Hann skuli gæta kurteisi, lipurðar, réttisýni og forðast að hafast nokkuð það að í starfi sínu eða utan þess sem er honum til vanvirðu eða álitshnekkis eða varpað geti rýrð á það starf eða þá starfsgrein sem hann vinnur við.

2.2 Hæfni starfsmanna

Mikilvægt er með tilliti til innra eftirlits að bæði stjórnendur og starfsmenn búi yfir nægilegri hæfni til þess að sinna störfum sínum vel. Í lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins eru m.a. gerðar kröfur um almenna menntun og að auki sérmenntun lögum eða eðli málsins samkvæmt. Þá eru einnig gerðar sérstakar kröfur til einstakra starfsmanna t.d. fjárforræðis ef starfi fylgja fjárreiður o.s.frv. Mikilvægt er með tilliti til innra eftirlits að hæfni sé viðhaldið með endurmenntun og þjálfun vegna sérstakra verkefna ef þörf krefur. Einnig skiptir máli að frammistaða starfsmanna sé metin reglulega.

2.3 Viðhorf stjórnenda

Stjórnandi ber ábyrgð á innra eftirliti og þar með á vali aðgerða sem draga eiga úr tilteknum áhættuþáttum í viðkomandi rekstri. Við þetta val er ljóst að viðhorf stjórnanda til reikningsskila, gagnavinnslu og starfsfólks skiptir miklu máli svo og hve öflugt ytra eftirlit er með rekstrinum.

Stjórnendur verða að sýna stuðning sinn við innra eftirlit með því að leggja áherslu á mikilvægi ytri og innri endurskoðunar og að bregðast fljótt og vel við athugasemdum þeirra.

2.4 Skipurit

Öflugt innra eftirlit byggir meðal annars á því að í skipuriti sé skýrt afmarkað hvernig valdi og ábyrgð er deilt niður og hvernig boðleiðum er háttað. Uppbygging skipurits veltur á stærð og eðli viðkomandi starfsemi.

2.5 Framsal valds og ábyrgðar

Stjórnendur framselja tiltekið vald og ábyrgð á daglegum störfum og samskiptum í hendur starfsmanna. Mikilvægt er með tilliti til innra eftirlits að þetta framsal sé hæfilegt. Veigamikil forsenda framsalsins er að undirmenn séu undir faglegri stjórn og þeim sé ljóst hvernig þau verkefni sem þeir bera ábyrgð á tengjast öðrum verkefnum.

2.6 Starfsmannastefna

Stefna í starfsmannamálum er nátengd hæfni starfsmanna og framsali á valdi og ábyrgð til þeirra. Stofnanir og fyrirtæki ættu að móta stefnu í starfsmannamálum þar sem fram koma grundvallarreglur um það hvernig standa á að ráðningu, þjálfun, frammistöðumati, starfsframa, agamálum og stjórn starfsmanna. Öll þessi atriði skipta miklu máli varðandi jákvætt viðhorf starfsmanna til stofnunar eða fyrirtækis og geta skipt sköpum varðandi viðhorf þeirra til innra eftirlits og framkvæmdar þess.

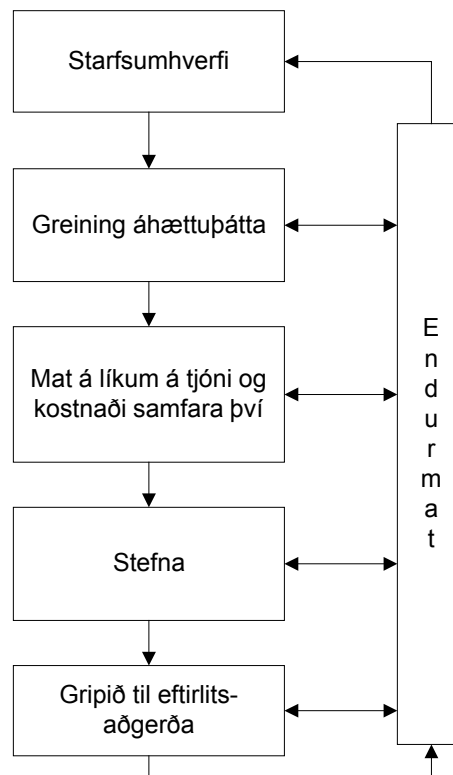
2.7 Atriði til athugunar

Hér á eftir eru nokkrar spurningar sem ætlað er að vekja stjórnendur til umhugsunar um starfsumhverfi.

		Já	Nei	Ath.
1.	Er lögð nægileg áhersla á kröfur um heiðarleika og heilindi í fyrirmælum stjórnenda?			
2.	Liggja fyrir skriflegar reglur um hegðun á vinnustað og viðurlög vegna brota á þeim?			
3.	Er verkaskipting í samræmi við hæfni, starfsreynslu og þjálfun starfsmanna?			
4.	Er til stefna í starfsmannamálum?			
5.	Er áhersla lögð á endurmenntun starfsmanna?			
6.	Er frammistaða starfsmanna metin reglulega?			
7.	Er skipurit til staðar sem sýnir uppbyggingu og ábyrgðarsvið?			

3. Áhættumat

Liður í innra eftirliti er að gera sér grein fyrir og meta ýmsa áhættuþætti sem haft geta áhrif á viðkomandi rekstur og ákveða með hvaða hætti skuli bregðast við þeim. Öflugt innra eftirlit krefst áhættumats. Myndin hér á eftir sýnir ferli þess.



Mynd 2. Áhættumat

3.1 Greining áhættuþátta

Við greiningu á áhættuþáttum í tilteknum rekstri þurfa stjórnendur að horfa bæði til þátta innan og utan viðkomandi stofnunar eða fyrirtækis, þar á meðal samskipta við utanaðkomandi aðila.

Dæmi um innri áhættuþætti eru:

- Mikil aukning eða samdráttur í starfseminni.
- Breytingar á starfsháttum, hluti rekstrar t.d. fluttur í annan landshluta.
- Minnkandi miðstýring.
- Breytingar á ábyrgð stjórnenda.
- Mikil endurnýjun í hópi starfsmanna, m.a. nýir starfsmenn í lykilstörfum.
- Minni kröfur gerðar til hæfni starfsfólks og dregið úr þjálfun þess.
- Verktakar fengnir til þess að vinna helstu verkefni.
- Rekstrartruflanir í tölvukerfum.
- Ný eða breytt upplýsingakerfi.

Dæmi um ytri áhættuþætti eru:

- Tækniþróun.
- Breyttar þarfir viðskiptavina.
- Ný lög og/eða reglugerðir.
- Breytingar í efnahagslífi.
- Náttúruhamfarir.

Ef ríkisstofnun eða fyrirtæki hefur ekki tekist að halda sig innan ramma fjárlaga á liðnum árum eða ná öðrum markmiðum sínum verða stjórnendur að huga sérstaklega að ástæðum þess við greiningu áhættuþátta.

3.2 Mat á líkum á tjóni og kostnaður í tengslum við það

Mat á áhættuþáttum felst annars vegar í því að meta hversu miklar líkur eru á því að tiltekin áhætta valdi áfalli og hins vegar því að meta hve mikið tjónið yrði fyrir viðkomandi rekstur ef áfall yrði.

Ekki er til ein algild aðferð sem hægt er að nota við framangreint áhættumat en ljóst er að erfitt er að reikna nákvæmlega út bæði líkur á tjóni og tjónið sjálft. Ástæðan er sú að sjaldnast liggja fyrir tæmandi gögn sem hægt er að styðjast við. Ekki er því mælt með því að eytt sé mikilli vinnu og kostnaði í að reikna slíkt nákvæmlega út. Betra er að meta hvort hætta og líklegt tjón er mikið eða lítið út frá bestu fáanlegu upplýsingum og eigin reynslu.

Bent skal á að oft ræður eðli viðkomandi starfsemi því hvort tiltekinn áhættuþáttur er stór eða litill. Áhættuþáttur sem talinn er vera stór hjá einum aðila kann að skipta litlu máli hjá öðrum. Rafmagnsleysi, þó ekki sé nema stutta stund, er t.d. gífurlega stór áhættuþáttur í rekstri sjúkrahúss en hjá ýmsum öðrum stofnunum skiptir það litlu máli.

3.3 Stefna

Þegar mat á áhættuþáttum í viðkomandi rekstri liggur fyrir verður að setja markmið sem eftirlitsaðgerðum er ætlað að ná. Slík markmið eru sett fram í sérstakri stefnu og skal hún vera skrifleg. Einn liður í henni er sérstök öryggisstefna fyrir upplýsingakerfi en henni er ýtarlega lýst í greinargerð Ríkisendurskoðunar um rekstraröryggi upplýsingakerfa frá október 1998.

3.4 Endurmat áhættu

Áhættuþáttur sem áður taldist stór í viðkomandi rekstri kann nú að teljast óverulegur. Stöðugt koma fram nýir áhættuþættir, t.d. vegna lagabreytinga eða tækniþróunar. Vegna sífellt breytilegra aðstæðna bæði í innra og ytra rekstrarumhverfi stofnana og fyrirtækja ríkisins er stöðug greining áhættuþátta ásamt mati á þeim og aðgerðum, sem eiga að draga úr áhættu, nauðsynleg.

3.5 Tengsl áhættumats og aðgerða

Ákvarðanir um eftirlitsaðgerðir byggja á því að áhættu sé haldið innan þeirra marka sem stjórnendur telja skynsamleg. Kostnaður við aðgerðir skiptir að sjálfsögðu miklu máli við þetta val. Í 4. kafla hér á eftir er fjallað um ýmsar tegundir eftirlitsaðgerða til þess að draga úr áhættu í rekstrinum.

3.6 Atriði til athugunar

Hér á eftir eru nokkrar spurningar sem ætlað er að vekja stjórnendur til umhugsunar um áhættumat.

		Já	Nei	Ath.
1.	Er áhættumat hluti af starfi stjórnenda?			
2.	Hafa áhættuþættir viðkomandi rekstrar verið skilgreindir?			
3.	Hafa líkur á tjóni og hugsanlegur kostnaður vegna þess verið metinn?			
4.	Hafa skilgreindir áhættuþættir verið flokkaðir eftir því hvort þeir teljast ásættanlegir eða ekki?			
5.	Hafa markmið eftirlitsaðgerða verið skilgreind í stefnu?			
6.	Er allt ferli áhættumatsins endurmetið reglulega?			

4. Aðgerðir

Í kjölfar áhættumats þurfa stjórnendur að ákveða hvernig þeir ætla að bregðast við þeirri áhættu sem talin er fylgja viðkomandi rekstri. Ákvörðunum um að draga úr eða útiloka tiltekna áhættuþætti verður að fylgja eftir með viðeigandi aðgerðum innan stofnana og fyrirtækja.

Hugtakið innri eftirlitsaðgerð er í þessari greinargerð notað í svo víðri merkingu að það nær til allra aðgerða sem auka líkur á því að rekstraraðili nái markmiðum sínum, hvort sem um er að ræða staðfestingu með áritun, verkaskiptingu, verklagsreglur, aðgangstakmarkanir, öryggisgæslu eða annað.

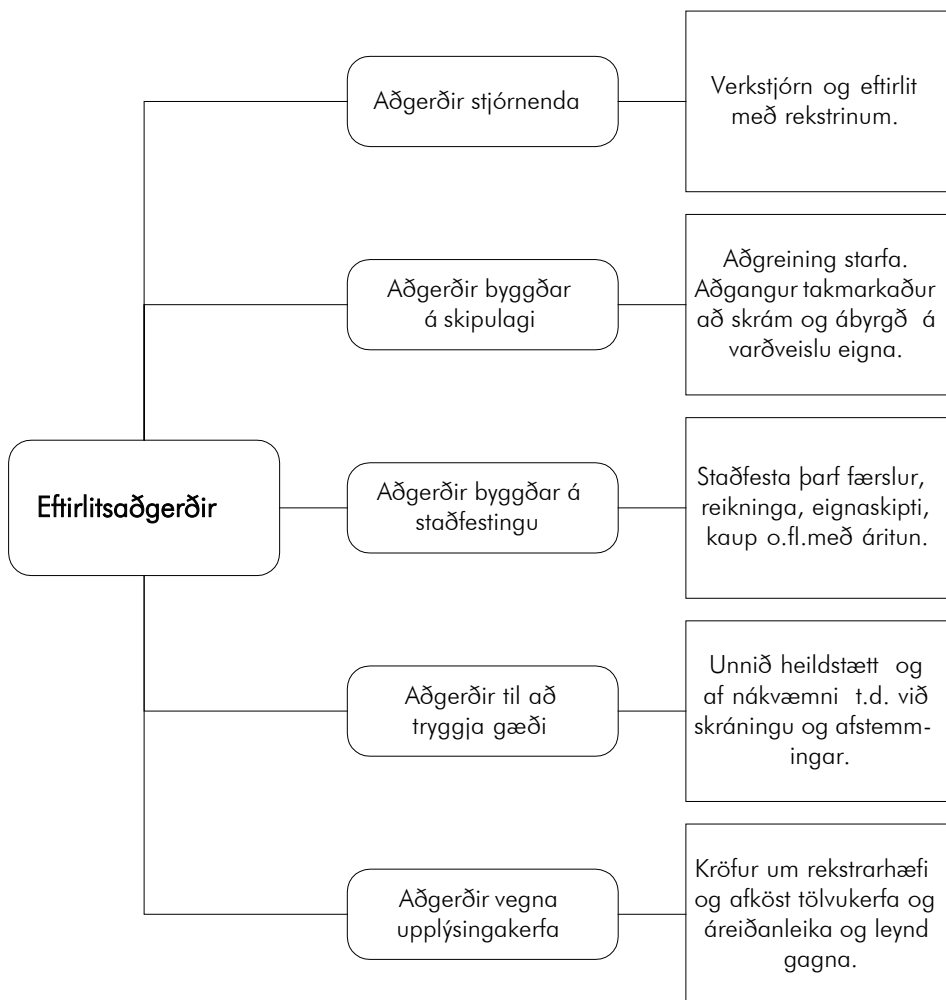
Því stærri sem tiltekinn áhættuþáttur er þeim mun viðameiri þurfa eftirlitsaðgerðir vegna hans að jafnaði að vera. Ekki er raunhæft að líta svo á að hægt sé með eftirlitsaðgerðum að útiloka alla áhættu sem steðja kann að nútíma rekstri. Slíkt er ýmist of dýrt eða óframkvæmanlegt. Hins vegar má draga það mikið úr áhættuþáttunum með viðeigandi aðgerðum að líkurnar á áföllum verði innan ásættanlegra marka.

Alþingi og stjórnvöld hafa í lögum og reglum sett ýmsar kröfur sem innra eftirlit verður að taka tillit til með beinum eða óbeinum hætti, sbr. t.d. lög nr. 145/1994 um bókhald. Rekstraraðilar hafa hins vegar oftast nokkuð svigrúm til þess að ákveða með hvaða hætti þeir uppfylla þessar kröfur.

Innri eftirlitsaðgerð á að vera eðlilegur þáttur hvers verkferlis. Hún þarf að vera árangursrík, hagkvæm og skilvirk og hana þarf að endurmeta reglulega. Slíkt endurmat kallar á að til sé skrifleg lýsing á aðgerðinni þar sem fram kemur hvað á gera, hvernig, hvenær og hvers vegna.

Eftirlitsaðgerð vegna sama áhættuþáttar kann að vera mismunandi frá einum aðila til annars, t.d. vegna ólíks eðlis

og umfangs rekstrar eða mismunandi markmiða, mats stjórnenda, krafna til upplýsingakerfa um rekstrarhæfi og afköst, áreiðanleika gagna o.fl.



Mynd 3. Eftirlitsaðgerðir

Hægt er að flokka eftirlitsaðgerðir með ýmsum hætti. Ein flokkun felur í sér að greina þær eftir markmiðum og önnur á því hvort aðgerðir leiða í ljós veikleika eða koma í veg fyrir tjón. Í þessari greinargerð er ekki byggt á þessum flokkunum heldur þeirri sem fram kemur í myndinni hér að ofan.

4.1 Aðgerðir stjórnenda

Stjórnendur þurfa reglulega að ganga úr skugga um að reksturinn skili þeim árangri sem að er stefnt. Í því skyni þurfa þeir að bera raunverulegan árangur saman við fjárlög, fyrri áætlanir og árangur.

Þessu tengt má nefna að ríkisstjórnin samþykkti undir árslok 1996 að taka upp árangursstjórnun í ríkisrekstri. Gert er ráð fyrir því að einstök ráðuneyti setji þeim stofnunum sem undir þau heyra tiltekin markmið í formi mælanlegra verkefnavísa. Eftirlitsaðgerðir stjórnenda geta auðveldað þeim að fylgjast með hvernig viðkomandi stofnun eða fyrirtæki gengur að ná þeim markmiðum sem sett voru í formi verkefnavísa. Þessar aðgerðir geta falist í samanburði og mati á margskonar upplýsingum og geta leitt í ljós að úrbóta sé þörf á einhverjum sviðum.

Stjórnendur bera ábyrgð á því að verkstjórn sé þannig að verkefni séu unnin á fullnægjandi hátt.

4.2 Aðgerðir sem byggja á skipulagi

1. Aðgreining starfa

Lykilverkefnum ásamt valdi og ábyrgð sem þeim fylgir er rétt að deila niður á nægilega marga starfsmenn til að draga úr hættu á mistökum eða misferli. Af þessu leiðir m.a. að aðgreina þarf ábyrgð á meðferð fjármuna og heimildum til útgjalda. Ef hægt er ætti sami starfsmaðurinn t.d. ekki að sjá um alla þætti tiltekins verkefnis. Ef ómögulegt er að komast hjá slíku ætti að skylda slíka starfsmenn til þess að taka sumarfrí árlega og sjá til þess að aðrir sinni störfum þeirra á meðan.

2. Ábyrgð og aðgangur að eignum og skrá

Í 15. gr. laga um fjárreiður ríkisins nr. 88/1997 er gerð krafa um að færð sé eignaskrá yfir varanlega rekstrarfjármuni ríkisins. Því þarf að telja eignir reglulega og bera niðurstöður talningarinnar saman við upplýsingar í fjárhagsbókhaldi og eignaskrá.

Ganga ber tryggilega frá tækjum, birgðum, skuldabréfum og öðrum eignum sem hætta er á að geti horfið eða verði notaðar í heimildarleysi. Ljóst þarf að vera hverjir hafa aðgang og heimildir til að sýsla með eignirnar. Fela ætti tilteknum starfsmönnum ábyrgð á varðveislu þeirra. Þörf fyrir að takmarka umgang og ábyrgð er mismikil eftir verðmæti eigna og því hve auðvelt er að flytja þær til og ráðstafa þeim. Endurmeta þarf reglulega heimildir starfsmanna til að umgangast tilteknar eignir eða bera ábyrgð á þeim.

Að jafnaði ætti að takmarka aðgang að skrá í upplýsingakerfum. Hve víðtæk takmörkun þarf að vera er mismunandi eftir því hve viðkvæmar skrárnar eru fyrir heimildarlausum breytingum eða aðgangi utanaðkomandi að þeim. Endurskoða þarf aðgangsheimildir með reglulegu millibili.

3. Skipulag og stjórnun bókhalds

Í 7. gr. laga um bókhald nr. 145/1994 kemur m.a. fram að skipulag og stjórnun bókhalds skuli miðuð við að tryggja vörslu bókhaldsgagna og eðlilegt innra eftirlit. Með innra eftirliti skv. greininni er m.a. átt við verklagsreglur þar sem kveðið er á um meðferð skjala, ábyrgð og verkaskiptingu. Markmiðið er að tryggja áreiðanlegt bókhald, örugga meðferð og vörslu fjármuna og að ekki hljóttist tjón af villum, mistökum eða misnotkun.

4.3 Aðgerðir sem byggja á staðfestingum

Eftirlit sem byggir á að tiltekna ákvarðanir verði að staðfesta með áritun miðar að því að tryggja að ákvörðunum stjórnenda sé framfylgt. Þetta er sú aðferð sem notuð er til þess að tryggja að aðeins það sé framkvæmt sem samþykkt hefur verið. Staðfesting með áritun er eftirlitsaðgerð sem er mjög mikið notuð innan stofnana og fyrirtækja ríkisins, sbr. kröfur um samþykkt reikninga, beiðna o.fl.

Stjórnendur þurfa að setja starfsmönnum sínum reglur um hvenær þörf er á staðfestingu ákvörðunar og hverjir hafi heimild til staðfestingar með áritun.

4.4 Aðgerðir sem tryggja eiga gæði

1. Skráning færslna

Bókhald skal fært reglulega. Færslur ber að merkja og skrá réttilega. Viðskipti þarf að skrá strax eftir að þau hafa átt sér stað og önnur atriði svo fljótt sem verða má í þeim tilgangi að upplýsingar um þau nýtist stjórnendum sem fyrst. Skráningin nær til alls ferlis færslunnar og felur í sér bæði uppruna hennar og samþykki.

Ríkisbókhald hefur yfirumsjón með bókhaldi og reikningskilum ríkisaðila í A-, B- og C-hluta ríkisreiknings. Hlutverk þess er að sjá um að samræmi sé í færslu bókhalds og gerð reikningsskila þessara aðila. Ríkisbókhald hefur í þessu skyni gefið út ýmsar leiðbeiningar og verklagsreglur, svo sem sundurliðunarlykla, sem ríkisaðilum ber að fylgja.

2. Skriflegar lýsingar

Gera verður þá kröfu að skriflegar lýsingar séu til á þeim innri eftirlitsaðgerðum sem beitt er innan hvers fyrirtækis eða stofnunar. Lýsa þarf viðkomandi aðgerð og tilganginum með henni eða m. ö. o., hvað þarf að gera, hvernig á að gera það, hvernig og hvers vegna.

Dæmi eru um kröfur í lögum um skriflegar lýsingar á tilteknu ferli og hafa slíkar kröfur áhrif á innra eftirlit þó að þess sé ekki alltaf beinlínis getið. Mikilvægar innri eftirlitsaðgerðir tengjast bókhaldi. Rekstraraðilar skulu t.d. færa nákvæmt og heildstætt bókhald yfir allar fjárhagsfærslur og auðvelt á að vera að rekja þær allt frá uppruna til birtingar í reikningsskilum.

Umrædd krafa á sér lagastoð því í 1. mgr. 7. gr. laga um bókhald nr. 145/1994 er gerð krafa um að skrifleg lýsing á skipulagi og uppbyggingu bókhalds liggja fyrir og m.a. skal veita upplýsingar um tölvukerfi og tölvubúnað, tengsl við aðrar tölvur og hlutverk þeirra. Ef sjálfvirkri tölvuúrvinnslu er beitt í bókhaldi skal á sama hátt liggja fyrir lýsing á henni á þann hátt að unnt sé án erfiðleika að fylgja eftir og hafa eftirlit með vinnslu hvernar færslu. Reikningar bókhaldsins skulu sérstaklega tilgreindir og notkun þeirra greinilega afmörkuð, svo og lýsing á tekjuskráningu.

4.5 Aðgerðir vegna upplýsingakerfa

Þróun upplýsingatækninnar er hröð og meiri hluti gagna er nú unninn í tölvum. Þó svo að einstakar innri eftirlitsaðgerðir í þeim séu útfærðar með öðrum hætti en í handvirkum kerfum, byggja þær allar á sömu grundvallaratriðunum. Með sífellt öflugri tölvum færast meiri ábyrgð á vinnslu gagna í hendur hins almenna notanda. Þetta veldur því að nauðsynlegt er að skilgreina og taka í gagnið innri eftirlitsaðgerðir í upplýsingakerfum. Á grundvelli slíkra eftirlitsaðgerða á að vera hægt að meta hvort gögn eru gild, hvort notandi hafi heimildir til þess að nota þau gögn sem hann biður um og hvort gagnavinnsla, sem notandi gangsetti, hafi farið rétt fram.

Eftirlitsaðgerðir vegna upplýsingakerfa og gagna, sem þau geyma, eru annars vegar vegna rekstraröryggis kerfanna og hins vegar vegna áreiðanleika og leyndar gagnanna.

1. Rekstraröryggi upplýsingakerfa

Nú eru flestir ríkisaðilar svo háðir upplýsingakerfum sínum að ef þau eru ekki í rekstrarhæfu ástandi er starfsemi viðkomandi meira og minna lömuð. Aðaltilgangur eftirlitsaðgerða vegna upplýsingakerfa ætti því að vera sá að tryggja rekstrarhæfi kerfanna.

Í október 1998 gaf Ríkisendurskoðun út greinargerð um rekstraröryggi upplýsingakerfa. Meginefni greinargerðarinnar snýst um helstu áhættuþætti með tilliti til rekstraröryggis upplýsingakerfanna, framkvæmd áhættumats, mótun öryggisstefnu og öryggisráðstafanir. Einnig er fjallað um þörfina á stöðugu eftirliti og endurmati öryggismála vegna upplýsingakerfa.

Rekstraröryggi upplýsingakerfa miðar að því að:

- 1) Upplýsingakerfi sé aðgengilegt.
- 2) Upplýsingakerfi sé nothæft.

Almenn innri eftirlitsatriði vegna rekstraröryggis upplýsingakerfa, eiga jafnt við stórtölvu, miðtölvu eða einkatölvuumhverfi. Þau felast m.a. í eftirliti með afritatöku og aðgangi, verkaskiptingu og aðgreiningu starfa við keyrslu forrita, gerð og prófun neyðaráætlana, kaupum, uppsetningu og viðhaldi á kerfishugbúnaði, þróun á hugbúnaði og viðhaldi hans.

2. Áreiðanleiki gagna

Það er grundvallaratriði að stofnanir og fyrirtæki gefi réttar upplýsingar eða afgangur á mál á réttum forsendum. Því skulu eftirlitsaðgerðir einnig beinast að því að tryggja áreiðanleika gagna.

Áreiðanleiki gagna felst í því að:

- 1) Gögn séu rétt færð inn.
- 2) Gögn séu heildstæð, þ.e. öll gögn færð inn.
- 3) Gögn séu gild en ekki úrelt.

Eftirlitsaðgerðir sem ætlað er að tryggja áreiðanleika gagna í upplýsingakerfum felast í því að ganga úr skugga um þessa þætti, þ.e. hvort gögn séu rétt færð inn, heildstæð og gild.

3. Gagnaleynd

Stofnanir og fyrirtæki vinna oft með upplýsingar sem almenningi er tryggður aðgangur að, t.d. samkvæmt upplýsingalögum, en frá þessu eru þó mikilvægar undantekningar. Mikilvægt er að leynd gagna sé tryggð þegar hún á við. Gagnaleynd getur t.d. verið nauðsynleg vegna meðferðar persónuupplýsinga eða eignaréttar-, höfundarréttar- og samkeppnissjónarmiða.

4.6 Atriði til athugunar

Hér á eftir eru nokkrar spurningar sem ætlað er að vekja stjórnendur til umhugsunar um æskilegar eftirlitsaðgerðir.

		Já	Nei	Ath.
	Aðgerðir stjórnenda			
1.	Er val eftirlitsaðgerða byggð á niðurstöðum formlegs áhættumats?			
2.	Sýna stjórnendur í verki jákvætt viðhorf til eftirlitsaðgerða?			
3.	Er verkstjórn sinnt með viðeigandi hætti?			
4.	Er starfsmönnum gerð skýr grein fyrir mikilvægi þess að farið sé eftir verklagsreglum í sambandi við eftirlitsaðgerðir?			
	Aðgerðir byggðar á skipulagi			
5.	Er tryggt að enginn einn starfsmaður sjái ekki í óeðlilega langan tíma um alla þætti tiltekins verkefnis?			
6.	Er þess krafist að lykilstarfsmenn fari árlega í sumarfrí og að verkefni þeirra séu falin öðrum?			
7.	Eru störf gjaldkera og bókara aðskilin?			
8.	Er aðgangur að eignum og gögnum takmarkaður?			
9.	Er einhver ábyrgur fyrir varðveislu eigna?			
	Aðgerðir sem byggja á staðfestingu			
10.	Er staðfestingar stjórnenda krafist með áritun til að tryggja að eingöngu fari fram samþykkt viðskipti eða verkefni?			

		Já	Nei	Ath.
	Aðgerðir sem tryggja eiga gæði			
11.	Liggja fyrir skriflegar reglur um meðferð, skráningu og varðveislu gagna og skjala?			
12.	Liggja fyrir skriflegar reglur um meðferð, skráningu og varðveislu gagna og skjala?			
13.	Er eftirlitsaðgerðum beitt til að tryggja með raunhæfum hætti áreiðanleika gagna?			
14.	Liggur fyrir skrifleg lýsing á skipulagi og uppbyggingu bókhalds?			
	Aðgerðir vegna upplýsingakerfa			
15.	Er rekstraröryggi upplýsingakerfa byggt upp með þeim hætti að það tryggi að þau séu aðgengileg og nothæf þegar þörf krefur?			
16.	Er gagnaleynd tryggð í upplýsingakerfum þegar unnið er með trúnaðarupplýsingar?			

5. Upplýsingar og samskipti

Til þess að forstöðumenn geti stjórnað rekstrinum þurfa þeir að fá áreiðanlegar og viðeigandi upplýsingar um hann. Gögn þarf því að skrá og síðan að vinna úr þeim upplýsingar sem miðlað er til stjórnenda og annarra innan stofnunarinnar eða fyrirtækisins, sem þurfa á þeim að halda, tímanlega og í viðeigandi formi. Stjórnendur verða að vera meðvitaðir um að með auknum og greiðari aðgangi starfsmanna að ýmsum upplýsingum og upplýsingakerfum breytist allt flæði upplýsinga innan stofnunar eða fyrirtækis. Áður komu upplýsingar fyrst til stjórnenda sem síðan skiluðu þeim áfram til undirmanna. Nú geta undirmenn oft aflað sér upplýsinganna beint auk þess sem samskipti þeirra við samstarfsmenn og aðra eru nú vegna tæknibreytinga oft með öðrum hætti en fyrr. Þetta gerir eftirlitshlutverk stjórnenda enn mikilvægara en áður.

Stjórnendur þurfa að gera starfsmönnum ljósa þá ábyrgð sem þeir bera á tilteknum þáttum í innra eftirliti. Mikilvægt er að samskipti á vinnustað séu með þeim hætti að starfsmenn geti komið upplýsingum um veikleika í innra eftirliti á framfæri við stjórnendur.

5.1 Upplýsingar

Ef stofnanir og fyrirtæki ríkisins eiga að ná markmiðum sínum er nauðsynlegt að upplýsingar um alla þætti rekstrarins liggi fyrir.

Söfnun, greining og vinnsla gagna, miðlun upplýsinga og önnur samskipti geta hvort sem er farið fram í sjálfvirkum upplýsingakerfum, handvirkum kerfum eða hvoru tveggja.

Upplýsingakerfi eru í síauknum mæli hluti af vinnuumhverfi rekstraraðila. Bætt tækni við söfnun og

greiningu upplýsinga hefur gert stjórnendum kleift að bregðast hraðar og á skilvirkari hátt við ýmsum vandamálum sem upp koma í rekstrinum. Upplýsingakerfi eru ómissandi við eftirlit með viðfangsefnum rekstraraðila því þau fylgjast með og skrá færslur um leið og til þeirra er stofnað, auk þess sem þau halda við og veita upplýsingar um fjárhagsleg málefni og önnur málefni sem tengjast rekstrinum.

Gæði þeirra upplýsinga sem safnað er, haldið er við og birtar í upplýsingakerfum, skipta miklu máli við ákvarðanatöku og geta því haft veruleg áhrif á frammistöðu þeirra sem stjórna rekstrinum. Mat á gæðum upplýsinga felst í að kanna hvort þær eru viðeigandi, tímanlegar, í gildi, nákvæmar og aðgengilegar. Gæði upplýsinga eru í réttu hlutfalli við styrkleika innra eftirlits.

5.2 Samskipti

Skilvirk samskipti eru mikilvægir liðir í innra eftirliti. Eðli máls samkvæmt eiga upplýsingakerfi að miðla upplýsingum tímanlega bæði til starfsmanna og annarra sem þurfa á þeim að halda.

1. Innri samskipti

Skilvirk samskipti innan viðkomandi stofnunar eða fyrirtækis eru mjög mikilvæg fyrir öflugt innra eftirlit. Til þess að tryggja skilvirk innri samskipti þarf að huga að eftirfarandi þáttum.

- Nauðsynlegt er að forstöðumenn upplýsi starfsmenn rækilega um mikilvægi ábyrgðar þeirra á innra eftirliti og að þeir sinni því af alúð.
- Starfsskyldur hvers starfsmanns þurfa að vera skýrar. Hver og einn verður að skilja til hlítar þátt innra eftirlits í starfi sínu. Þeim verður einnig að vera ljóst hvernig störf þeirra tengjast störfum annarra

starfsmanna því það auðveldar mönnum að koma auga á vandamál, greina orsakir þeirra og grípa til viðeigandi aðgerða.

- Starfsmönnum verður að vera ljóst að þegar óvænt atvik koma upp í starfi þeirra nægir ekki að bregðast eingöngu við þeim. Finna verður orsökina svo hægt sé að bæta við eða breyta eftirlitsaðgerðum og reyna þannig að koma í veg fyrir að sagan endurtaki sig.
- Starfsmenn þurfa að geta miðlað upplýsingum um veikleika í innra eftirliti til yfirmanna. Þetta er mikilvægt því ef við ráðum eða kvörtunum starfsmanna er brugðist á viðunandi hátt er oft hægt að koma í veg fyrir að veikleikar í innra eftirliti skapi vandamál í rekstrinum.
- Innan stofnana og fyrirtækja þarf að vera starfandi hópur sem hefur yfirsýn yfir starfsemina. T.d. er nauðsynlegt að yfirmenn haldi reglulega fundi þar sem fjallað er um frammistöðu, þróun, áhættuþætti, helstu nýjungar í starfseminni og önnur mikilvæg mál.

2. Ytri samskipti

Rekstraraðilar eiga að jafnaði samskipti við ýmsa utanaðkomandi aðila sem geta haft áhrif á viðfangsefni, verkefni, rekstur og aðrar þætti starfseminnar. Hér á eftir eru nefndir nokkrir mikilvægir þættir sem tengjast ytri samskiptum:

- Farvegur þarf að vera til staðar fyrir samskipti við utanaðkomandi aðila vegna þess að þeir geta miðlað mikilvægum upplýsingum, t.d. um gæði þjónustu viðkomandi stofnunar eða fyrirtækis og þar með um virkni innra eftirlits. Ef t.d. er kvartað undan þjónustu tiltekins starfsmanns ætti starfsmaður óháður honum að sinna kvörtuninni.

- Þeim sem eiga í viðskiptum eða samskiptum við stofnanir og fyrirtæki skal gert ljóst að atferli eins og útgáfa óréttmætra reikninga eða móttaka óviðeigandi greiðslna er ekki liðið.
- Stjórnendur verða að tryggja að athugasemdir endurskoðenda séu teknar til alvarlegrar skoðunar og viðunandi úrbætur gerðar.
- Upplýsingagjöf til utanaðkomandi aðila á að vera í samræmi við þarfir þeirra.

5.3 Atriði til athugunar

Hér á eftir eru nokkrar spurningar sem ætlað er að vekja stjórnendur til umhugsunar um atriði sem snerta upplýsingar og samskipti.

		Já	Nei	Ath.
1.	Skila upplýsingakerfi reglulega áreiðanlegum og viðeigandi upplýsingum sem nýtast við ákvarðanatöku?			
2.	Eru rekstrarupplýsingar (bókhalds o.fl.) bornar saman við fyrri tímabil, markmið og fjárheimildir?			
3.	Eru verklagsreglur, handbækur, lagafyrirmæli og samþykktir kynntar starfsmönnum með virkum hætti?			
4.	Eru gildandi verklagsreglur séu í samræmi við gildandi fyrirmæli laga og reglugerða?			
5.	Eru starfsmenn upplýstir um starfskyldur sínar vegna innra eftirlits?			
6.	Skilgreinir skipurit með skýrum hætti boðleiðir innan stofnunar eða fyrirtækis?			
7.	Ef stjórn er til staðar er tryggt að rekstrarupplýsingar berist henni?			
8.	Eru starfsmenn hvattir til að miðla upplýsingum um veikleika í innra eftirliti til stjórnenda?			
9.	Fer óháður starfsmaður með kvartanir?			
10.	Liggja fyrir skriflegar reglur um samskipti við viðskiptavinum?			
11.	Er reglulega farið yfir samninga við utan- aðkomandi aðila?			

6. Samtímaeftirlit

Þar sem aðstæður breytast ört þurfa stjórnendur að fylgjast glöggst með innra eftirliti og meta hvort aðgerðir þess eigi við og geti tekist á við breytta eða nýja áhættu. Hugtakið samtímaeftirlit er í greinargerð þessari notað sem samheiti yfir hið stöðuga eftirlit sem á sér stað þegar fylgst er með framgangi innra eftirlitsins svo og þegar gerðar eru sérstakar úttektir á því.

6.1 Stöðugt eftirlit

Þess öflugra sem stöðuga eftirlitið er því minni þörf er á sérstökum úttektum. Stöðuga eftirlitið felst í raun í flestum daglegum störfum.

Þær aðferðir sem notaðar eru til að fylgjast með virkni innra eftirlits eru margar og mismunandi frá einum aðila til annars. Venjulega felast þær þó í reglulegum stjórnunarstörfum og verkstjórn, samanburði, samræmingu og öðrum hefðbundnum eftirlitsstörfum.

- Hluti af hefðbundnu starfi stjórnenda ætti að vera að afla sér upplýsinga um það hvort innra eftirlitið virkar sem skyldi. Reglulega ætti að bera saman upplýsingar sem eiga sér ólíkan uppruna. Veruleg ónákvæmni eða frávik eru vísbendingar til stjórnenda um hugsanlega veikleika í innra eftirliti.
- Upplýsingar frá utanaðkomandi aðilum ættu að vera samhljóða upplýsingum sem verða til innan stofnunar eða fyrirtækis. Ef svo er ekki er það vísbending um að huga þurfi að innra eftirliti. Viðskiptavinur sem greiðir reikning sinn möglunarlaust er í raun að staðfesta þær upplýsingar sem koma fram á honum. Kvarti viðskiptavinnurinn á hinn bóginn getur falist í því vísbending um ónógt innra eftirlit.

- Skipurit rekstraraðila og viðeigandi verkstjórn ættu að veita yfirsýn yfir innri eftirlitsaðgerðir. Sjálfvirk villuboð og ábendingar við skráningu gagna í upplýsingakerfi, ásamt starfi þeirra sem vinna við kerfin, stuðla t.d. að því að færslur séu réttar og færðar inn í heild sinni. Aðskilnaður starfa og dreifing ábyrgðar minnka möguleika á misferli.
- Bera ætti eignaskrá í upplýsingakerfum saman við talningu á eignum og kanna misræmi ef það kemur fram.

6.2 Sérstakar úttektir

Það er á ábyrgð stjórnenda að innra eftirlit virki sem skyldi hvort sem þeir fylgjast stöðugt með því eða gera eða láta gera sérstakar úttektir á innra eftirlitinu. Dæmi eru og um að kröfur um sérstakar úttektir sé að finna í fyrirmælum opinberra aðila, sbr. reglur Bankaefirlitsins frá 7. september 1998 um endurskoðunardeildir og eftirlitsaðila lífeyrissjóða.

Eftir því sem stöðuga eftirlitið er meira og virkara þess minni þörf er fyrir sérstakar úttektir. Umfangið og efnistökin fara eftir áhættustigi starfseminnar og þörfinni fyrir að draga úr áhættu í rekstrinum. Sjaldnast er nauðsynlegt að sérstök úttekt nái til allra þátta innra eftirlits. Algengara er að hún nái aðeins til tiltekinna þátta þess. Sérstök þörf kann þó að vera á sérstakri úttekt í kjölfar skipulagsbreytinga, samdráttar í starfseminni eða breytinga í rekstrinum.

Þegar þátttakandi í verkferli gerir sérstaka úttekt á innra eftirliti vegna þess er talað m sjálfsmat.

Þeir sem taka út innra eftirlit verða skilyrðislaust að þekkja eða hafa innsýn í starfsemi viðkomandi og það verkferli sem þeir eru að skoða. Þeir verða einnig að gera sér grein fyrir því hvernig eftirlitið virkar í raun með því að prófa það og bera niðurstöðurnar síðan saman við það hvernig því var ætlað að virka. Sérstaklega þarf að huga að nýjum eða breyttum verkferlum og verkferlum sem hafa verið lagðir niður.

Ýmis efnistökur eru möguleg. T. d. má nota gátlista, markmiðslista, flæðirit, mælingar og beinar prófanir til þess að athuga hve vel innri eftirlitsaðgerðir virka. Einnig má beita samanburði við aðrar stofnanir eða fyrirtæki ríkisins, önnur fyrirtæki eða almennar viðskiptavenjur. Beita ætti þeim efnistököm sem best eiga við hverju sinni miðað við aðstæður og tilgang úttektarinnar.

Áður hefur komið fram að æskilegt er að fyrir liggi skrifleg lýsing á innra eftirliti. Þrátt fyrir þetta getur óformlegri og óskjalfestri innri eftirlitsaðgerð verið beitt. Prófa ætti slíkar aðgerðir og ef þær reynast vel ætti að skjalfesta þær. Jafnframt er eðlilegt að mælst sé til þess við stjórnendur að þeir staðfesti þessar viðbótaaðgerðir með formlegum hætti. Góðar skriflegar lýsingar á innra eftirliti auðvelda úttekt á því auk þess sem lýsingin nýtist starfsmönnum til skilnings á uppbyggingu innra eftirlits og hlutverki þeirra sjálfra í því. Viðeigandi lýsing er og nauðsynleg ef aðrir þurfa að fræðast um virkni innra eftirlits eða niðurstöður úttektar.

6.3 Viðbrögð við veikleikum

Veikleikar í innra eftirliti geta komið í ljós við samtíma eftirlit, í sérstökum úttektum eða vegna ábendinga utanaðkomandi aðila. Hugsanlegt er að veikleiki hafi valdið tjóni eða skapað erfiðleika þegar hann kemur í ljós eða að líkur séu taldar á að svo verði.

Upplýsa þarf um veikleika þegar þeir finnast. Það er háð eðli þeirra og afleiðingum hverjum þarf að greina frá þeim en hægt er að setja um það tilteknar viðmiðunarreglur. Gera ætti forstöðumanni grein fyrir öllum alvarlegum veikleikum, villum, vandamálum eða brotum á stefnu eða verklagsreglum vegna innra eftirlits. Jafnframt ætti að tilkynna þeim starfsmanni, sem ábyrgð ber á því verkferli sem veikleikinn tengist, um hann.

Að sjálfsögðu nægir ekki að greint sé frá veikleika í innra eftirliti. Nauðsynlegt er að viðkomandi eftirlitsaðgerð sé endurmetin og lagfærð ef þess er þörf.

6.4 Atriði til athugunar

Hér á eftir eru nokkrar spurningar sem ætlað er að vekja stjórnendur til umhugsunar um samtímaeftirlit.

		Já	Nei	Ath.
1.	Hafa stjórnendur stöðugt eftirlit með því að aðgerðir innra eftirlits eigi við og geti tekist á við breytta eða nýja áhættu?			
2.	Fylgist stjórn með því að brugðist sé við mikilvægum vandamálum sem upp koma í rekstrinum?			
3.	Eru gerðar sérstakar úttektir á innra eftirliti í kjölfar mikilla skipulagsbreytinga, samdráttar í starfseminni, annarra meiriháttar breytinga á rekstrinum?			
4.	Eru niðurstöðum úr eigin upplýsingakerfum bornar saman við upplýsingar frá utanaðkomandi aðilum?			
5.	Gera þeir sem vinna við bókhald og gagnavinnslu afstemmingar reglulega?			
6.	Eru birgðir taldar reglulega?			
7.	Eru allir veikleikar í innra eftirliti tilkynnir þeim starfsmönnum sem ábyrgð bera á þeim?			

7. Þættir sem takmarka innra eftirlit

Það er sama hversu öflugt innra eftirlit er, það getur aldrei tryggt að stofnanir og fyrirtæki nái markmiðum sínum. Ástæðan er sú að á eftirlitinu geta verið ýmsir annmarkar sem draga úr gæðum þess, svo sem mannleg mistök, kæruleysi, þreyta, möguleikar stjórnenda á því að ýta reglum innra eftirlitsins til hliðar og hugsanleg sammæli einstaklinga um að brjóta reglur þess. Þá ætti kostnaður við innra eftirlitið aldrei að vera meiri en ávinningur af því. Auk þessa geta atvik eða aðstæður utan valdsviðs viðkomandi stundum valdið því að markmið stofnunar eða fyrirtækis nást ekki.

7.1 Mannleg mistök

Innra eftirlit girðir ekki fyrir óskynsamlegar eða ófullnægjandi ákvarðanir stjórnenda. Oft þurfa þeir jafnvel að taka ákvarðanir í tímaþröng eða undir þrýstingi án þess að hafa aflað nauðsynlegra upplýsinga. Í slíkum tilvikum reynir mest á dómgreind, reynslu og þekkingu þess sem ákvörðun tekur.

Innra eftirlit getur orðið einskis nýtt vegna mistaka almennra starfsmanna, t.d. þegar þeir misskilja leiðbeiningar eða gera mistök vegna kæruleysis, hugsunarleysis eða þreytu. Mistök af þessu tagi kunna að eiga sér stað vegna ónógrar verkstjórnar, þjálfunar eða leiðbeininga.

7.2 Stjórnendur geta ýtt reglum til hliðar

Stjórnendur geta í skjóli valds síns ýtt reglum innra eftirlits til hliðar með því að sniðganga fyrirfram skilgreind stefnumið, verklagsreglur og aðrar eftirlitsaðgerðir hvort sem er í

eigin þágu eða viðkomandi stofnunar eða fyrirtækis. Stjórnandi getur ýtt reglum innra eftirlits til hliðar í eigin þágu, t.d. til þess að hagnast sjálfur fjárhagslega, láta líta út fyrir að fjárhagsstaðan sé betri en hún er í raun veru eða að lögum og reglum sé fylgt. Stjórnandi getur í þessu skyni bæði falsað gögn og notað villandi framsetningu við ráðuneyti, starfsmenn, endurskoðendur eða viðskiptavinum.

Stjórnandi getur einnig í krafti valds síns ýtt reglum innra eftirlits til hliðar vegna þess að hann telur það vera í þágu stofnunar sinnar eða fyrirtækis ef upp koma alveg óvenju- legar aðstæður sem hann telur að réttlæti slíkt. Skjalfesta ætti slík tilvik og upplýsa þá sem málið varðar um þau.

7.3 Sammæli um að brjóta reglur um innra eftirlit

Ef einstaklingar sammælast um að brjóta reglur innra eftirlits og leynd því getur það leitt til þess að gefnar eru rangar upplýsingar um fjárhag og önnur mikilvæg málefni. Þetta veikir að sjálfsögðu innra eftirlit og því þarf að hafa vakandi auga með slíku.

7.4 Kostnaður ætti ekki að vera meiri en ávinningur

Þegar draga á úr tiltekinni áhættu eða koma í veg fyrir hana er viðeigandi eftirlitsaðgerð valin annars vegar á grundvelli mats á líkum á tjóni og hve mikið það yrði og hins vegar á kostnaði við að koma mismunandi eftirlitsaðgerðum í gagn og viðhalda þeim. Kostnaður við aðgerð ætti ekki að vera meiri en ávinningurinn af henni.

Yfirleitt er auðveldara að áætla kostnað við að taka tiltekinn eftirlitsþátt í notkun en að meta ávinninginn af honum. Almenn má segja að of viðamikil eftirlit sé dýrt og virki hamlandi en of lítið eftirlit auki áhættu í rekstrinum. Það er stjórnenda að viðhalda virku innra eftirliti, þar á meðal að vega og meta kostnað og ávinning af því.

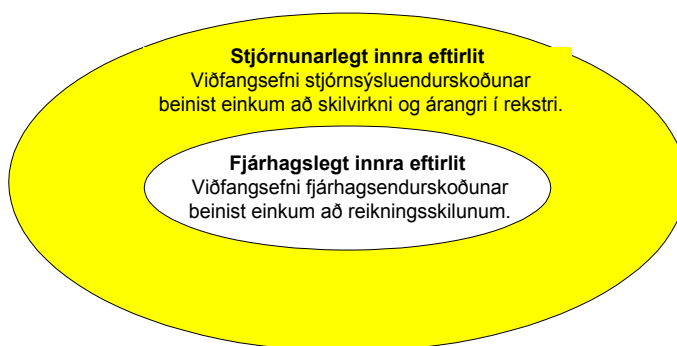
8. Endurskoðun

Árangur af innra eftirliti stofnana og fyrirtækja verður helst mældur með því að kanna hvort allir fimm þættir þess, þ.e. starfsumhverfi, áhættumat, eftirlitsaðgerðir, upplýsingar og samskipti og samtímaeftirlit, eru til staðar og hvort þessir þættir eru útfærðir með fullnægjandi hætti. Þetta þýðir ekki að hvern þeirra þurfi að útfæra á sama hátt alls staðar heldur þarf að skoða þá með tilliti til aðstæðna á hverjum stað fyrir sig.

Þeim aðilum sem skoðað geta innra eftirlit má skipta í tvo hópa, þá sem eru þátttakendur í því og þá sem standa utan þess. Í fyrri hópnum eru þeir sem háðir eru verkferlinu og framkvæma því sjálfsmat en í þeim síðari eru þeir sem óháðir eru verkferlinu, þ.e. ytri endurskoðendur og starfsmenn innri endurskoðunardeilda.

8.1 Ytri endurskoðun

Verksvið Ríkisendurskoðunar er bæði fjárhagsendurskoðun og stjórnarsýsluendurskoðun. Stofnuninni ber að kanna og meta árangur bæði fjárhagslegs og stjórnunarlegs innra eftirlits. Þetta hlutverk er víðara en hlutverk ytri endurskoðenda almennt en það beinist einkum að fjárhagslegu innra eftirliti sem nátengt er bókhaldi og reikningsskilum.



Mynd 4. Verksvið Ríkisendurskoðunar

Almennt hlutverk ytri endurskoðenda felst í því að votta hvort ársreikningur gefi glögga mynd af rekstri og efnahag viðkomandi starfsemi og er það álit einkum ætlað þriðja aðila. Af þessu leiðir að skoðun þeirra á innra eftirliti beinist einkum að áreiðanleika reikningsskilanna og rekstrarhæfi. Fylgni við lög og reglur, hvort rekstur skili árangri og sé skilvirkur, rekstrarhæfi upplýsingakerfa, áreiðanleiki gagna og leynd, koma minna við sögu við skoðun ytri endurskoðenda nema að því leyti sem þessir þættir snerta áreiðanleika reikningsskilanna með einhverjum hætti.

8.2 Innri endurskoðun

Innri endurskoðunardeildir eru fáar innan stofnana og fyrirtækja ríkisins.

Umsagnir og kannanir innri endurskoðunar eru fyrst og fremst ætlaðar til nota innan stofnunar eða fyrirtækis. Sumar þeirra vinnuaðferða sem beitt er við innri endurskoðun eru svipaðar og beitt er við ytri endurskoðun.

Stjórnendur ákvarða verksvið innri endurskoðunardeilda og geta þeir m.a. falið þeim að fylgjast með virkni innra eftirlits sem beinist að öllum þáttum þess.

Staða innri endurskoðunardeildar skiptir miklu máli í skipuriti þar sem hún þarf að vera óháð þeirri deild sem hún endurskoðar.

Best er að starfsmenn innri endurskoðunardeilda sinni ekki öðrum störfum hjá stofnun eða fyrirtæki og sendi umsagnir sínar og kannanir beint til stjórnar en annars til forstöðumanns. Allar takmarkanir eða hömlur sem stjórnendur setja starfi þessara starfsmanna þurfa að vera réttlætanlegar og vel rökstuddar.

8.3 Viðbrögð við athugasemdum endurskoðunar

Strax eftir að stjórnendur hafa fengið athugasemdir endurskoðunar við virkni innra eftirlits ættu þeir að fjalla um þær. Stjórnendur þurfa að skoða þá veikleika sem bent er á og gera tillögur til endurbóta eða sýna fram á að veikleikarnir séu ekki til staðar og kalli því ekki á viðbrögð.

Athugasemdir vegna innra eftirlits geta verið með margvíslegum hætti. Hér verða taldar upp nokkrar algengar athugasemdir:

- Ekki hafa verið lagfærðir þeir annmarkar á innra eftirliti sem áður hefur verið bent á.
- Vinnuaðferðum og eftirliti hefur ekki verið breytt í samræmi við breytingar á starfseminni.
- Starfsfólk er ekki nægilega meðvitað um innra eftirlit.
- Skortur er á staðfestingu og yfirferð réttra starfsmanna vegna viðskipta, bókhaldsfærslna eða veittrar þjónustu.
- Afstemmingar hafa ekki farið fram.
- Ófullnægjandi bókhald og ónóg aðgreining starfa eykur áhættu á misferli.
- Slakt eftirlit með fjárfestingum hefur leitt af sér sóun og greiðslur umfram áætlanir.
- Ráðstafanir vegna öryggis og varðveislu eigna eru ófullnægjandi.

Helstu heimildir

Standards for Internal Control in The Federal Government

Exposure Draft, December 1997.
U.S. General Accounting Office.

Framework for Effective Control

Australian National Audit Office 1998.

COBIT 2nd Edition

Governance, Control and Audit for Information and Related
Technology.
Information Systems Audit and Control Foundation 1998.

Reporting on Internal Financial Control

Ernst & Young 1997.

Leiðbeiningar um innra eftirlit

Alþjóðasamtök ríkisendurskoðunarstofnana (INTOSAI)
1992