

Innra eftirlit

Góðir stjórnunarhættir, innri endurskoðun og breytingar

Skömmu eftir 1990 fór að bera á vaxandi gagnrýni í Evrópu á gæði og umfang fjárhagsskýrslna og skilvirkni sjálfstætt starfandi endurskoðenda í kjölfar örlagaríkrar vanrækslu af ýmsu tagi, jafnt í einkageiranum sem og í þeim opinbera. Fjallað er um bakgrunn og þróun góðra stjórnunarháttanna. Tæpt er á stjórnunarháttum innan Seðlabanka Íslands og hann notaður sem dæmi og útskýrt hvernig alþjóðlegar breytingar á starfsemi seðlabanka hafa haft áhrif á skipulag og starfshætti bankans.

Helstu þættir innra eftirlits eru skoðaðir og athyglinni er beint að því hvernig nýta má innra eftirlit og innri endurskoðun til þess að hvetja til og stuðla að breytingum og endurnýjun.

Niðurstaðan er að innri endurskoðun eykur virði stofnunarinnar með því að leggja mat á eftirlitskerfin og gefa stjórnendum skýrslur um ástand þeirra. Stjórnendur nota upplýsingarnar síðan sem mælikvarða á „heilbrigði“ stjórnkerfisins. Innri endurskoðun auðveldar þannig breytingar með því að veita vitneskju um raunverulega stöðu stofnunarinnar og hraða breytinganna sem eiga sér stað.

1. Inngangur

Þessi grein fjallar um samskipt milli góðra stjórnunarháttanna (e. corporate governance), innra eftirlits, innri endurskoðunar og breytinga og þróunar.

Seðlabanki Íslands er notaður sem dæmi og útskýrt hvernig alþjóðlegar breytingar á starfsemi seðlabanka hafa haft áhrif á skipulag og starfshætti bankans.

Fyrst er fjallað nokkuð ítarlega um bakgrunn og þróun góðra stjórnunarháttanna. Í þessari umfjöllun er höfuðáhersla lögð á evrópska aðferðafræði þar sem hún virðist hafa meiri skírskotun til okkar en bandarísk aðferðafræði, sem er að nokkru leyti frábrugðin. Tæpt verður á stjórnunarháttum innan Seðlabanka Íslands.

Helstu þættir innra eftirlits eru taldir upp og um þá fjallað sérstaklega. Síðan er athyglinni beint að því hvernig nýta má innra eftirlit og innri endurskoðun til

þess að hvetja til og stuðla að breytingum og endurnýjun (e. strategic renewal).

Að lokum er stutt yfirlit yfir breytingar í Seðlabanka Íslands undanfarin ár og hvernig innri eftirlitskerfi og innri endurskoðun hafa þróast þar.

2. Góðir stjórnunarhættir

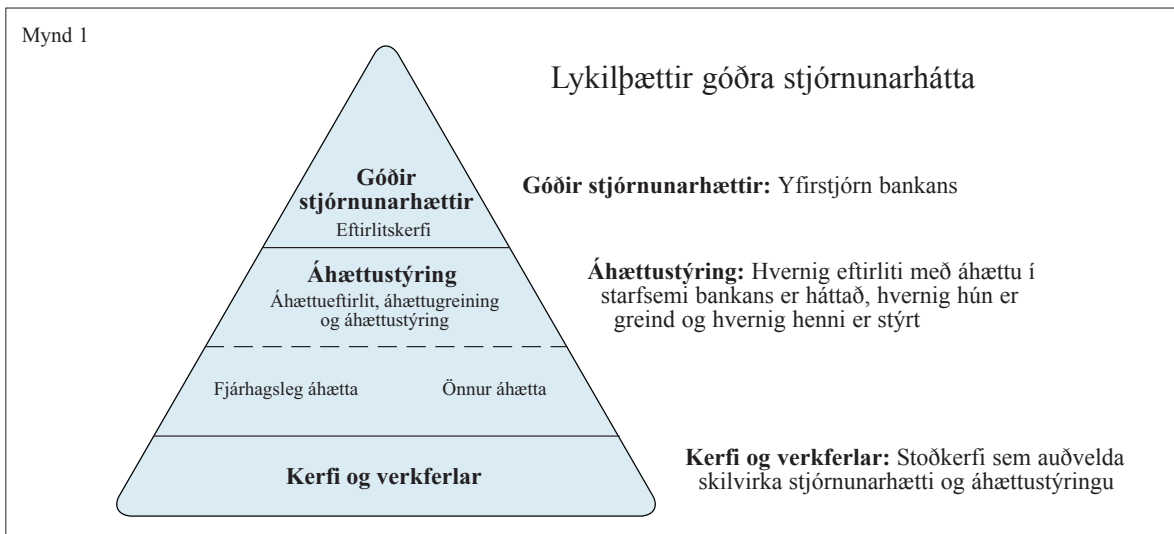
Góðir stjórnunarhættir er aðgerðakerfi sem stjórnendur beita til að hafa umsjón með starfsemi fyrirtækis. „Góðir stjórnunarhættir eiga að fela í sér viðeigandi hvatningu fyrir stjórn og framkvæmdastjórn til að fylgja þeim markmiðum sem best þjóna hagsmunum fyrirtækisins/stofnunarinnar og eigenda og eiga að auðvelda skilvirkt eftirlit, sem um leið hvetja fyrirtækið/stofnunina til hámarks nýtingar á eignum (e. resources).“²

Yfirstjórn stofnunar á þannig að veita framkvæmdastjórn þess stjórnunarleiðsögn, handleiðslu

1. Höfundur er aðalendurskoðandi Seðlabanka Íslands. Greinin er þýðing á erindi sem flutt var á ráðstefnu Seðlabanka Lettlands í júlí 2003 um innri endurskoðun í seðlabönkum.

2. Sjá: „OECD Principles of Corporate Governance“ útg. 21. júní 1999.

Mynd 1



og umsjón. Yfirstjórnin ber endanlega ábyrgð á því að tryggja að viðeigandi innri eftirlitskerfi séu til staðar, þar með talið áhættumatskerfi.

Góðum stjórnunarháttum má skipta í fjóra meginþætti:

- Leiðbeiningar
- Framkvæmd
- Eftirlit
- Ábyrgð

Stofnanir á borð við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn (IMF) og Alþjóðlega greiðslubankann (BIS) hafa hvatt til aukins gagnsæis í starfsemi seðlabanka og þeim er í síauknum mæli ætlað að lúta sams konar eftirliti og endurskoðunarviðmiðunum og viðskiptabönkum og fyrirtækjum almennt.

Sú kvöð sem lögð er á bankastjórnir með reglum Alþjóðlega greiðslubankans um skilvirkt innra eftirlit felur í sér:

- Ábyrgð á að samþykkja og endurskoða heildarstefnu bankans reglubundið.
- Að gera sér grein fyrir helstu áhættuþáttum bankans og setja þeim viðunandi mörk.
- Að samþykkja stjórnskipulag bankans.
- Að tryggja að yfirstjórnendur fylgist með skilvirkni innra eftirlitskerfis bankans.

Í stuttu máli: Á tímum upplýsingaskyldu og gagnsæis þurfa seðlabankar að beina sjónum að þrem lykilþáttum eins og sést á mynd 1.

Tilurð góðra stjórnunarháttanna

Skömmu eftir 1990 fór að bera á vaxandi gagnrýni í Evrópu á gæði og umfang fjárhagsskýrsla og skilvirkni sjálfstætt starfandi endurskoðenda í kjölfar örlagaríkrar vanrækslu af ýmsu tagi, jafnt í einkageiranum sem og í þeim opinbera. Sem dæmi má nefna fjármálaafglöp líkt og hjá Maxwell Communications og BCCI, ferjuslysið við Zeebrugge og „dirty tricks“ herferð British Airways. Þetta leiddi til almennra efasemda meðal stjórnvalda, stofnana, fjárfesta og einstaklinga, starfsmanna fyrirtækja og almennings um hlutverk stjórnenda, forstjóra, innri og ytri endurskoðenda og endurskoðunarnefnda.

Í Bretlandi varð þetta til þess að Cadbury nefndin svokallaða var skipuð. Skilaði hún af sér skýrslu í árslok 1992 og síðan aftur árið 1996. Í Cadbury skýrslunni (1992), sem naut stuðnings Englandsbanka, kauphallarinnar í Lundúnum og samtaka endurskoðenda, var leitast við að setja verklagsreglur um upplýsingaskyldu og fyrirkomulag endurskoðunar hjá fyrirtækjum sem skráð voru í kauphöllinni. Cadbury skýrslan olli straumhvörfum þar sem hún boðaði hvað væru góðir starfshættir stjórnenda. Í skýrslunni var fjallað um siðferði, réttisýni og heiðarleika og þróuð skilgreining á góðum stjórnunarháttum sem felur í sér heiðarleika, ráðvendni og upplýsinga-

skyldu og það staðfest að „góðir stjórnunarhættir“ séu „það kerfi sem fyrirtækjum er stýrt og stjórnað eftir“.

Eitt lykilatriði verklagsreglnanna (e. Code of Conduct) er:

- Yfirstjórnendum ber að gefa skýrslu um skilvirkni innra eftirlitskerfis fyrirtækisins.

Flestöll evrópsk fyrirtæki hafa sett á laggirnar endurskoðunarnefndir í samræmi við tilmæli Cadbury skýrslunnar og annarra. Endurskoðunarnefndir axla þá mikilvægu ábyrgð að hafa eftirlit fyrir hönd stjórnna varðandi fjárhagsskýrslur, endurskoðun og góða stjórnunarhætti í heild. Með þátttöku í stjórnunarkerfinu er endurskoðunarnefndum gert að fylgjast með stjórnendum og ytri og innri endurskoðendum í því augnamiði að vernda hagsmuni þeirra er hlut eiga að máli.

Cadbury lagði einnig til að fyrirtæki sýndu fram á gott verklag með því að koma á innri endurskoðunardeildum til að sjá um reglubundið eftirlit með lykilþáttum og verkferlum. Þar sem innri endurskoðun var þegar til staðar skyldi endurskoðunarnefndin sjá til þess að innri endurskoðunin væri skipuð hæfu starfsfólki, hefði nægilegt fjármagn til starfsemi sinnar og viðeigandi stöðu innan fyrirtækisins. Endurskoðunarnefndin skyldi fara vandlega yfir hlutverk og áætlanir innri endurskoðunar.

Í niðurlagsköflum Cadbury skýrslunnar var hvatt til myndunar starfshóps sem hefði það að markmiði að meta með hvaða hætti tillögum skýrslunnar hafi verið beitt og hver áhrif þær hafi haft. Þetta leiddi til áframhaldandi þróunar á verklagsreglum um góða stjórnunarhætti í Evrópu.

Í Bretlandi voru tillögur um verklagsreglur Cadbury skýrslunnar endurskoðaðar árið 1999 og sameinaðar verklagsreglur (e. Combined Code of Practice) um góða stjórnunarhætti öðluðust gildi. Í verklagsreglunum er lögð áhersla á allt eftirlit og þess kraft af fyrirtækjum skráðum í kauphöll að þau endurskoði eftirlitskerfi sín árlega og að slík endurskoðun skuli „ná til allra eftirlitsþátta, þar með talinna fjárhagslegrar og rekstrarlegrar stjórnunar, fylgni við lög og reglur og áhættustýringar“. Sameinuðu verklagsreglunum er nú beitt í Bretlandi hjá fyrirtækjum sem skráð eru í kauphöllinni í Lundúnum. Fyrirtækjum ber ekki lagaleg skylda til að fara eftir reglunum, en þau þurfa að gera grein fyrir öllum frávikum frá þeim.

Varðandi skilvirkni innra fjármálaeftirlits og skýrslugerð þar að lútandi eiga stjórnendur að hafa í huga:

1. Eftirlitsumhverfið
2. Greiningu og mat á áhættum og eftirlitsmarkmiðum
3. Upplýsingar og boðskipti
4. Innri reglur
5. Umsjón og úrbætur

Í stórum dráttum má yfirfæra þróun mála í Bretlandi á stöðu góðra stjórnunarháttanna í Evrópu.

Í Bandaríkjunum eru Sarbanes-Oxley lög frá 2002 yfirgripsmesta löggjöfin sem nær til góðra stjórnunarháttanna og endurspeglar hún viðleitni til endurbóta í bandarísku viðskiptalífi með því að setja fyrirtækjum og endurskoðendum strangar starfsreglur. Löggjöf þessi var talin ill nauðsyn til verndar hagsmunaaðilum í kjölfar fjöldamargra viðskiptahneyksla.

Af því sem hefur verið skrifað um góða stjórnunarhætti má draga þá ályktun að Evrópubúar hallist frekar að því að setja meginreglur (e. principle-based approach) en nákvæmar reglur eða útfærslur (e. prescriptive approach) haldi áfram að vera við lýði í Bandaríkjunum.

Efnahags- og framfarastofnunin (OECD) gaf út reglur um góða stjórnunarhætti árið 1999 og stofnanir á borð við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn (IMF) og Alþjóðlega greiðslubankann (BIS) hvetja til gagnsæis í starfsemi seðlabanka. Seðlabönkum er einnig gert í æríkari mæli að lúta sams konar eftirliti og reikningskilareglum og gilda um aðrar stofnanir og fyrirtæki.

Þetta hefur, meðal annars, verið gert með því að veita aðildarlöndum Alþjóðagjaldeyrissjóðsins tæknilega aðstoð við að auka gagnsæi og upplýsinga-skyldu stjórnenda.

Tildrög góðra stjórnunarháttanna í Seðlabanka Íslands
Seðlabanki Íslands var stofnaður með lögum frá Alþingi árið 1961 og hefur allt frá upphafi gegnt hefðbundinni seðlabankastarfsemi. Almenn þjóðfélagsástand sem og hið pólitíska umhverfi höfðu jafnan áhrif á umboð, hlutverk og starfsemi bankans. Á upphafsárunum voru vextir háðir ákvörðunum stjórnvalda, viðtækt eftirlit var haft með gjaldeyrisskiptum, ríkissjóður hafði nánast óheftan aðgang að lána-fyrirgreiðslu í Seðlabankanum og bankanum var falið

að hafa eftirlit með þeim stofnunum sem heimild höfðu til að taka við sparifé almennings og ávaxta. Þótt bankinn ætti að heita sjálfstæður var hann skuldbundinn með lögum til að fylgja efnahagsstefnu ríkisstjórnarinnar jafnvel þótt hún gengi þvert á stefnu bankans.

Lög um Seðlabanka Íslands voru endurskoðuð árið 1986 og á ný árið 2001. Mikilvægasta breytingin árið 1986 var staðfesting á frelsi banka og sparisjóða til vaxtaákvæðana. Lagabreytingarnar árið 2001 fólu í sér breytingar í takt við þá þróun sem átt hafði sér stað á hliðstæðum lögum í mörgum iðnríkjum og þróunarlöndum undanfarinn áratug eða svo. Markmið bankans voru endurskoðuð og einfölduð. Eitt helsta stefnumarkið í peningamálum varð að stuðla að stöðugleika verðlags. Bankanum var einnig falið að sinna málefnum tengdum fjármálastöðugleika. Seðlabankanum var fengið sjálfstæði til þess að beita stjórnáttækjum sínum, aðgangi ríkissjóðs að lánum í Seðlabankanum var formlega lokað, skýr ákvæði um gagnsæi og upplýsingaskyldu voru sett inn í löggjöfina og ákvæðum um tilfærslu hagnaðar Seðlabankans til ríkissjóðs var breytt til að gera bankanum kleift að byggja upp og viðhalda viðunandi eiginfjárstöðu. Einnig var gerð krafa um aukna áherslu á góða stjórnunarhætti og innri reglur og eftirlit svo að framfylgja mætti ákvæðum laganna.

Áhrif breytinganna frá 2001 eru að löggjöfin um Seðlabanka Íslands stenst nú fyllilega samanburð við sambærileg lög annarra iðnríkja. Fyrir breytinguna árið 2001 hafði komið fram í alþjóðlegri könnun að Seðlabanki Íslands væri einn sá ósjálfstæðasti í stórum hópi seðlabanka. Nýju lögin skipa bankanum í fremstu röð með því að tryggja honum sjálfstæði og nútímalegt hlutverk og starfshætti.

Í raun má segja að Seðlabanki Íslands hafi tekið skjóttum framförum á sviði góðra stjórnunarháttanna þrátt fyrir að almennar leiðbeinandi reglur þar um séu ekki til staðar, samanber t.d. regluverkið í Bretlandi.

3. Innra eftirlit

Skilvirkt innra eftirlit er þýðingarmikill þáttur í stjórnun fyrirtækis og grundvöllur öruggar og traustrar starfsemi. Öflugt innra eftirlit getur tryggt að stofnunin nái markmiðum, tilgangi og langtíma-áætlunum sínum og tryggi gæði fjárhags- og stjórnunarskýrslna. Slíkt kerfi getur einnig tryggt að stofn-

unin fari að lögum og reglugerðum og fylgi stefnu- miðum, áætlunum, innri reglum og góðum starfsháttum og þannig dregið úr hættunni á óvæntum áföllum og skaða á orðstí fyrirtækisins.

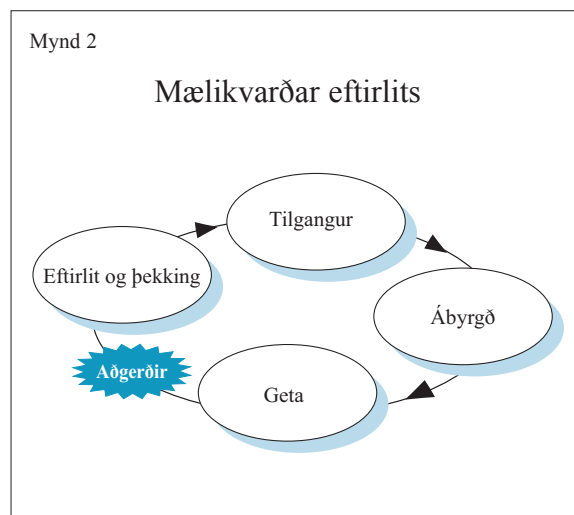
Eftirfarandi viðmið um innra eftirlit eru sambærileg í meginatriðum:

1. Í Bandaríkjunum gaf COSO nefndin (Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission) út ritið *Internal Control – Integrated Framework (Innra eftirlit – samþættur rammi)* árið 1992. Þar er innra eftirlit skilgreint sem ferli sem hefur áhrif á yfirstjórn fyrirtækis, framkvæmdastjórn og annað starfsfólk. Ferli þetta er sérstaklega hannað til að veita fullnægjandi tryggingu fyrir því að settum markmiðum sé náð á eftirfarandi sviðum:
 - Skilvirkni og hagkvæmni starfseminnar
 - Áreiðanleika fjárhagsskýrslna
 - Fylgni við lög og reglugerðir
2. Rutteman skýrslan (1994) í Bretlandi skilgreindi innra eftirlit sem: Allt eftirlit, með fjármálum sem og öðrum þáttum, sem komið er á laggirnar í þeim tilgangi að veita fullnægjandi tryggingu fyrir:
 - Skilvirkri og hagkvæmri starfsemi
 - Fjárhagslegu innra eftirliti
 - Fylgni við lög og reglugerðir
3. Í Kanada gáfu samtök löggiltra endurskoðenda út leiðbeiningar (CoCo 1995) fyrir eftirlitsaðila sem voru svipaðar að efnisinnihaldi og skýrslur Cadbury og COSO.

Í eftirlitsleiðbeiningum CoCo er eftirlit sett í samhengi við verklag. Þar segir: „Einstaklingur vinnur verk, skilur *tilgang* þess (markmiðið sem stefnt er að) og hefur sér til fulltingis *getu* (upplýsingar, eignir (e. resources) og hjálpartæki). Þessi einstaklingur þarf að finna til *ábyrgðar* til að vinna verkið eftir bestu getu. Einstaklingurinn *fylgist með* eigin frammistöðu og ytra umhverfi til þess að öðlast *þekkingu* á því hvernig vinna má verkið betur og hvers konar breytinga er þörf. Það sama gildir um öll fagteymi og vinnuhópa. Í öllum stofnunum er kjarni eftirlitsins tilgangur, ábyrgð, geta, umsjón og þekking.”

Ofangreind viðmið eru grundvöllur skilnings á eftirliti innan fyrirtækis og mats á skilvirkni slíks kerfis.

Hér er mikilvægt að gera greinarmun á eftirliti og stjórnun. Eftirlit getur aldrei falið í sér alla þá þætti sem felast í stjórnun fyrirtækja og stofnana. Eftirlit styður við en segir ekki fyrir um hvaða markmið skuli setja fyrirtækinu. Eftirlit kemur ekki í veg fyrir rangar ákvarðanir í stefnumótun eða rekstri.



Tilgangur flokkar þau viðmið sem gefa til kynna stefnu fyrirtækis eða stofnunar:

- Markmið (leiðarljós og meginstefnu)
- Áhættu (og tækifæri)
- Stefnumál
- Áætlanagerð
- Árangursmarkmið og mælikvarða

Ábyrgð flokkar þau viðmið sem gefa til kynna eiginleika og gildismat fyrirtækisins:

- Siðferðileg gildi, þar með talið ráðvendni
- Mannauðsstefnu
- Stöðu, ábyrgð og gildismat
- Gagnkvæmt traust

Geta flokkar þau viðmið sem gefa til kynna starfshæfni fyrirtækisins:

- Þekkingu, færni og tæki
- Boðskiptaleiðir
- Upplýsingar
- Samhæfingu
- Eftirlitsstarfsemi

Eftirlit og þekkingaröflun flokkar þau viðmið sem gefa til kynna þróun fyrirtækisins:

- Umsjón með innra og ytra starfsumhverfi
- Umsjón með árangri
- Ögrandi ætlunarverk
- Endurmat á upplýsingaþörf og upplýsingakerfum
- Eftirfylgni
- Mat á skilvirkni eftirlitskerfa

Samantekið byggist innra eftirlit upp af fimm tengdum þáttum:

- Yfirsýn stjórnenda og eftirlitshefðum
- Áhættumati
- Eftirlitsstörfum
- Upplýsingum og boðmiðlun
- Umsjón með starfsemi

Markmiðum um góða stjórnunarhætti, áhættu-stýringu og eftirlit er einungis hægt að ná ef réttar upplýsingar berast réttum aðilum á réttum tíma. Viðeigandi, öflugt og vel stýrt upplýsingakerfi getur gert gæfumuninn. Tæknin ein er þó aldrei nóg. Nauðsynlegt er að skilgreina starfshætti og verkferla nákvæmlega, ráða hæft starfsfólk, halda því og hjálfa svo að fyrirtækið eða stofnunin geti komið á og viðhaldið starfsemi í hæsta gæðaflokki.

Verkefni æðstu stjórnenda er, eins og að ofan greinir, að tryggja að innri og ytri þættir sem haft gætu slæm áhrif og hindrað fyrirtækið eða stofnunina í að ná settum markmiðum séu skilgreindir og metnir. Æðstu stjórnendur ættu einnig að tryggja stöðugt mat á þeirri áhættu sem stöðjað getur að meginstefnu og markmiðum stofnunarinnar.

Innri endurskoðun

Innra eftirlit gefur ákveðna vísbendingu um að unnið sé að settum markmiðum. Mikilvægur þáttur innri endurskoðunar er samspil eftirlits og góðra stjórnunarháttá í starfsumhverfi hennar. Í nýjustu hugmyndum um góða stjórnunarhætti er því haldið fram að skilvirkni innri endurskoðunar velti á stöðu hennar innan stofnunarinnar og tilvist hæfs starfsfólks sem beitir viðurkenndum og öguðum aðferðum við innri endurskoðun. Í tímans rás, er stofnanir efldust að margbreytileika og umfangi, gerðist þess þörf að

stjórnendur hefðu eftirlit með verkferlum. Afleiðingin varð sú, að innri endurskoðendur þurftu að einbeita sér að skoðun verkferla í stað hefðbundinnar fjárhagslegrar endurskoðunar, sem að hluta til fluttist yfir til stjórnenda og ytri endurskoðenda.

Í starfsramma alþjóðlegrar stofnunar um innri endurskoðun (IIA – Professional Practices Framework) um fagleg vinnubrögð er innri endurskoðun skilgreind á eftirfarandi hátt:

„Innri endurskoðun er óháð, hlutlaus staðfestingar- og ráðgjafarstarfsemi ætluð til þess að auka virði og bæta rekstur stofnunar. Hún er stofnuninni til aðstoðar við að ná settum markmiðum með kerfisbundnum og öguðum aðferðum til að meta og bæta skilvirkni áhættustýringar, eftirlits- og stjórnunarferla.“

Innri endurskoðun er mikilvæg þjónusta við yfirstjórn og framkvæmdastjórn þar sem hún leggur óháð mat á skilvirkni innra eftirlits. Yfirstjórnin þarf á stöðugri umsjón með innra eftirlitskerfinu að halda svo að vara megi tímanlega við öllum frávikum eða veikleikum sem upp kynnu að koma, þannig að bregðast megi við þeim með skjóttum hætti. Af þörfinni á stöðugri umsjón má ráða, að hér sé um að ræða starf fyrir innri frekar en ytri endurskoðendur, eins og lagt er til í *The Audit Agenda* sem gefið var út af APB (The Auditing Practices Board) í desember 1994. Þessi skoðun er einnig sett fram í *Auditing into the Twenty-first Century* sem gefið var út af rannsóknarnefnd á vegum samtaka löggiltra endurskoðenda í Skotlandi (ICAS, 1993).

Yfirstjórn felur þannig, að minnsta kosti að hluta til, yfirumsjón með skipulagningu og rekstri eftirlitskerfisins og hluta af umsjónarferlunum á hendur innri endurskoðunar. Innri endurskoðun er aftur á móti ábyrg gagnvart yfirstjórn og endurskoðunarnefnd sé hún til staðar og aðstoðar þannig yfirstjórn við að uppfylla stjórnunarskyldur sínar með skýrslugjöf um innra eftirlit og áhættustýringu stofnunarinnar.

Innri endurskoðun styður einnig stjórnendur í að hafa umsjón með og beita innra eftirlitskerfi, siðareglum og öðrum þáttum góðra stjórnunarháttanna. Innri endurskoðun er til aðstoðar við að tryggja að farið sé að stjórnunarkröfum og telja stjórnendur stofnana hana auka virði þeirra með því að hjálpa til við að ná settum markmiðum á eftirfarandi sviðum:

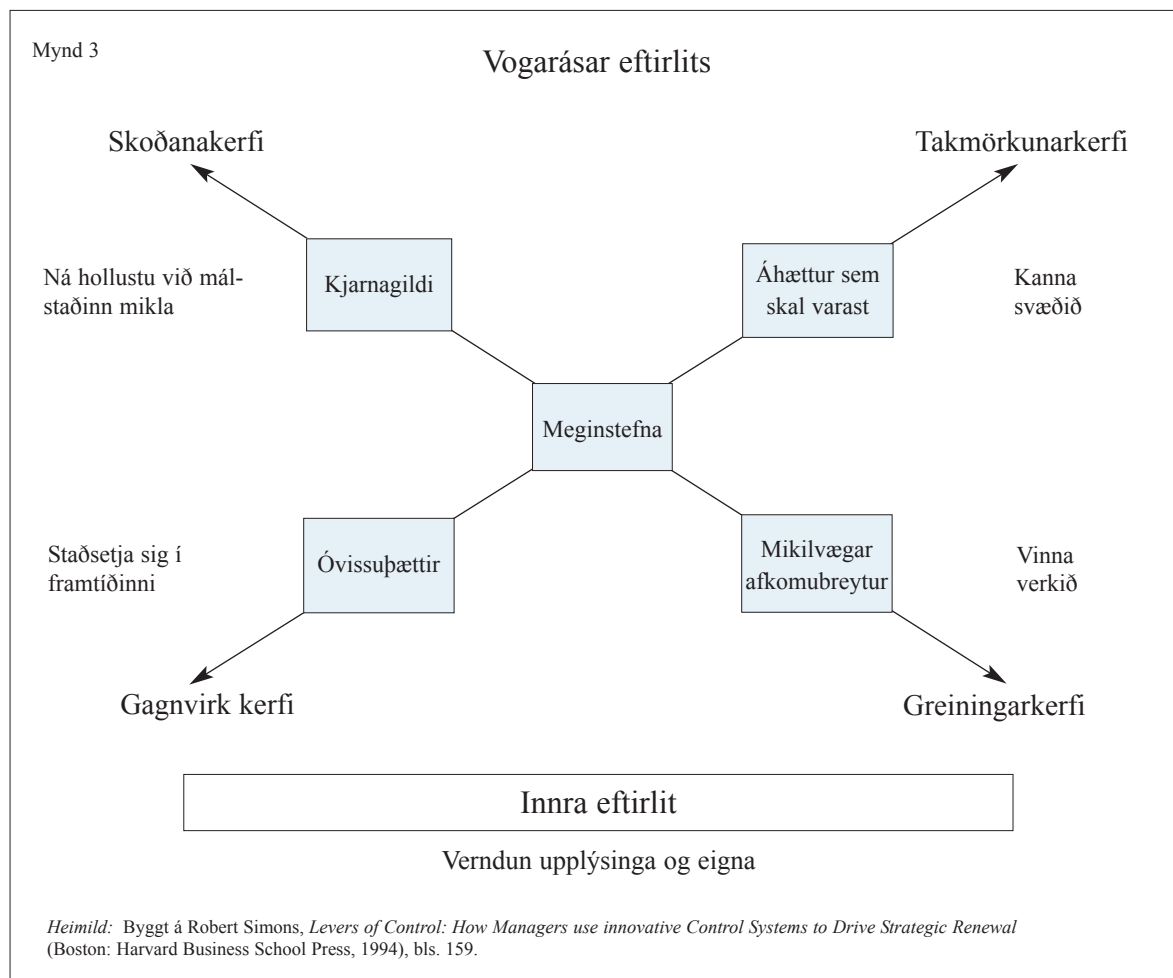
- Framkvæmd settra markmiða og ætlunarverka
- Fylgni við stefnu, áætlanir, verklagsreglur og reglugerðir
- Verndun eigna
- Áreiðanleika upplýsinga
- Hagkvæmri og skilvirkri nýtingu eigna

Þar sem mat á innra eftirliti beinist æ meir að áhættu hefur hlutverk innri endurskoðunar breyst frá eftirliti með því að farið sé að öllum fyrirmælum yfir í áhættumiðað eftirlit með hagkvæmni og skilvirkni. En þetta er aðeins eitt af mörgum sviðum þar sem hlutverk innri endurskoðunar hefur verið að breytast. Á tímum sibreytilegs rekstrarumhverfis stendur innri endurskoðun frammi fyrir ögrandi verkefnum. Virðisaukandi endurskoðun með þrefalt leiðarljós nýtni, hagkvæmni og skilvirkni hefur víða orðið mikilvægasti þáttur innri endurskoðunar, sem einskorðast ekki lengur við hið hefðbundna hlutverk að meta innra eftirlit og vernda eignir, heldur tekur aukinn þátt í skipulagningu verkferla og áhættustýringu. Af þessum sökum hefur fjölbreytileiki starfseminnar aukist og nær nú m.a. yfir ráðgjöf og samráð. Hefur þessi þróun átt sér stað að nokkru á kostnað eftirlitsstarfanna. Nýlega hefur þó orðið kúvend-ing frá ráðgjafar- og samráðshlutverkinu vegna ýmiss konar misferlis innan stofnana.

4. Endurnýjun meginstefnu – Breytingar

Er við snúum okkur frá umfjöllun um bakgrunn og undirstöðuatriði góðra stjórnunarháttanna, innra eftirlits og innri endurskoðunar og skoðum á hvern hátt innra eftirlit og innri endurskoðun geta stuðlað að og auðveldað breytingar og nýja markmiðssetningu (e. strategic renewal), er þó við hæfi að fjalla aðeins um hugmyndafræðina að baki innri endurskoðun. Það er hægt að gera með ýmsum hætti. Ein leið er að tengja innri endurskoðun við stefnumótun og kanna hvernig innri endurskoðun getur, með vinnu sinni og ábyrgð, þjónað sem þekkingargrunnur fyrir breytingar.

Þótt breytingastjórnun og endurnýjun stefnumörkunar sé líklega ekki eins þýðingarmikil í seðlabanka og í einkafyrirtækjum skiptir hún einnig máli. Seðlabankar verða að geta lagað sig að breytingum á starfsumhverfi sínu, lagaumhverfi og viðskiptaháttum á svipaðan hátt og fyrirtæki sem rekin eru með



hagnaðarsjónarmiði. Þetta leiðir til þeirrar niðurstöðu að innri endurskoðun í seðlabanka þurfi, auk þess að fylgjast með því að öllum fyrirmælum sé framfylgt, að vera virk, að hafa hæfu starfsfólki á að skipa og auka þannig virði stofnunarinnar.

Stefnumótun og innri endurskoðun

Til almennrar kynningar er gagnlegt að íhuga hugtakið stefnumótun og tengja það við hlutverk innri endurskoðunar. Þýðingarmikið atriði í þessu sambandi er mikilvægi þess stuðnings sem innri endurskoðun getur veitt við framkvæmd og mótun stefnu.

Meginstefnu (e. strategy) má skilgreina á eftirfarandi hátt: „Meginstefna er *vegvisir* og *starfssvið* stofnunar til *lengri tíma*; *nær árangri* fyrir stofnunina með samsetningu og nýtingu *eigna* í síbreytilegu um-

hverfi, uppfyllir þarfir *markaðarins* og stendur undir væntingum *hagsmunaaðila*.“³

Fyrirtæki og stofnanir eru að ganga í gegnum tímabil endurskipulagningar, enduruppgötvunar og umbreytinga til að breyta markmiðum sínum í takt við breytingar í þjóðfélaginu. Þörfin fyrir stefnumótun er knúin áfram af innri og ytri áhrifaþáttum. Innri áhrifaþættir geta verið breytingar á vinnuaðferðum og endurnýjunartími eigna. Ytri áhrifaþættir geta verið umhverfisbreytingar varðandi tækni, viðskiptavini og birgja, laga- og reglugerðabreytingar o.s.frv. (McNamee, 1995). Breytingar eru óslitið ferli í umhverfinu og þar af leiðandi einnig innan fyrirtækja og

3. Johnson, G., & Scholes, K., *Exploring Corporate Strategy, text and cases*, 4th Edition, Prentice Hall, 1997, page 10.

stofnana. Röng meginstefna getur haft þær afleiðingar að röng afurð er afhent á röngum tíma. Rétt stefna og framkvæmd hennar skapar, aftur á móti, verðmæti og er grundvallarþáttur í áframhaldandi starfsemi. Innri endurskoðun getur gegnt mikilvægu hlutverki við að tryggja framkvæmd stefnunnar vegna almennrar yfirsýnar yfir reksturinn. Stjórnendur eru þeir sem hafa yfirumsjón með breytingum með því að veita stefnumótandi leiðsögn.

Robert Simons (1994) hefur sett fram ramma um það hvernig skoða má þau eftirlitskerfi sem stjórnendur nota til að tryggja framgang meginstefnu. Þessi rammi skýrir samskiði milli stjórnunareftirlits, innra eftirlits og meginstefnu stofnunar. Hann skiptir eftirliti á fjóra vogarása, jákvæða og neikvæða, að viðbættum þeim fimmta sem er innra eftirlit. Þessi fjögur jákvæðu og neikvæðu öfl bæta hvert annað upp þegar þau vinna saman. Full stjórn á framgangi meginmarkmiða stofnunar næst með því að samþætta krafta skoðanakerfisins (e. beliefs systems), takmörkunakerfisins (e. boundary systems), greiningarkerfisins (e. diagnostic control systems) og gagnvirka kerfisins (e. interactive control systems).

Skoðanakerfin ná yfir kjarnagildi. Þau skilgreina og skýra þau gildi og þá stefnu sem yfirstjórnendur vilja að undirmenn þeirra fylgi.

Annað stig stjórnunar og eftirlits eru takmarkanir sem setja starfsmönnum skorður miðað við þá áhættu sem skilgreind hefur verið. Skoðana- og takmörkunarkerfin eru hinar formlugu reglur og verkferlar sem ætluð eru til að stjórna atferli starfsfólksins.

Greiningarkerfin eru hin formlugu upplýsingakerfi sem stjórnendur nota til að fylgjast með afkomu og til að leiðrétta frávik frá fyrirfram ákveðnum frammistöðustöðlum. Hagnaðaráform og fjárhagsáætlanir eru gott dæmi um greiningarkerfi.

Gagnvirk kerfi stuðla að tjáskiptum. Stjórnendur nota þessi kerfi til að hvetja til umhugsunar um framtíðarstöðu stofnunarinnar. Þau eru eins konar efna-hvati breytinga.

Innra eftirlit er til staðar í þeim tilgangi að vernda mikilvægar eignir, sjá til þess að farið sé að reglum og til að skýra frá „heilbrigði“ fyrirtækisins.

Hvernig fellur svo innri endurskoðun að slíku eftirlitskerfi? Innri endurskoðun auðveldar breytingar því að hún veitir vitneskju um rétta stöðu og hraða breytinganna sem eiga sér stað með því að meta þau eftirlitskerfi sem til staðar eru (McNamee, 1995). Stjórnendur beita ólíkum aðferðum á mismunandi tímum, allt eftir því hvernig áætlað er að umhverfið breytist. Upplýsingaþörf þeirra er því breytileg á mismunandi þróunarstigum og eftir breytingum verk-

Vogarásarnir fjórir og tengsl þeirra við stefnumótun			
<i>Eftirlitskerfi</i>	<i>Tilgangur er að</i>	<i>Miðlar til starfsmanna</i>	<i>Eftirlit með stefnumótun sem</i>
<i>Skoðanakerfi</i>	heimila og útvíkka leitarferli starfsmanna	leiðarljósi	yfirsýn
<i>Takmörkunarkerfi</i>	setja skorður við frelsi	afmörkun starfssvæðis	samkeppnisstaða
<i>Greiningarkerfi</i>	samhæfa og fylgjast með framkvæmd fyrirhugaðrar stefnu	áætlunum og markmiðum	áætlanir
<i>Gagnvirk kerfi</i>	hvetja og leiðbeina um breytingar í stefnumótun	óvissuþáttum í stefnumótun	aðgerðamynstur

Heimild: Byggt á Robert Simons, *Levers of Control: How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal*, Boston: Harvard Business School Press, 1994, bls. 156.

lags. Hlutverk og stefna innri endurskoðunar breytist því óhjákvæmilega með tímanum. Það sem talið var mikilvægar upplýsingar fyrir örfáum árum gæti skipt minna máli í dag. Til þess að vera virðisaukandi eining þarf innri endurskoðunin þar af leiðandi að tryggja að verið sé að safna þeim upplýsingum sem viðeigandi eru og greina stjórnendum frá þeim á skilvirkan hátt.

5. Dæmi um Seðlabanka Íslands

Eins og áður segir hafa verulegar breytingar átt sér stað á lagaumhverfi Seðlabanka Íslands á undanförunum árum. Almenn tilhneiging í átt að aukinni ábyrgð og gagnsæi seðlabanka hefur átt sér stað innan bankans. Stórfelldar breytingar hafa verið gerðar á starfsramma bankans. Þróun hefur orðið á verklagi og skipulagi. Sum störf sem áður voru unnin hjá Seðlabankanum hafa verið lögð niður eða þau flutt annað. Jafnt og þétt var unnið að því að draga saman hlutverk bankans og færa starfseminu nær meginmarkmiðum hans. Starfsfólkið er mun betur menntað en áður og í árslok 2002 voru 50% starfsmanna bankans með háskólapróf. Störfum hefur fækkað um meira en fimmtung frá árinu 1990.

Seðlabanki Íslands hefur þannig orðið fyrir verulegum áhrifum af þeirri þróun sem orðið hefur á seðlabankastarfsemi á alþjóðavettvangi.

Hver eru áhrif þróunarinnar á innra eftirlitskerfi og innri endurskoðun?

Ný lagasetning, betri skilgreining á meginmarkmiðum bankans og krafa almennings um aukið gagnsæi og reikningsskil hafa leitt af sér endurbætt innra eftirlitskerfi. Lögð hefur verið áhersla á ábyrgð stjórnenda á innra eftirliti og hefur það haft áhrif á frammi-stöðu starfsfólks. Höfuðmarkmið innra eftirlits eru:

- Frammistöðumarkmið (e. performance objective) – þ.e. hagkvæmni og skilvirkni starfseminnar.
- Upplýsingamarkmið (e. information objective) – þ.e. áreiðanleiki, gæði og rétt tímasetning fjárhags- og stjórnunarupplýsinga.
- Samræmismarkmið (e. compliance objective) – þ.e. starfsemi í samræmi við viðeigandi lög og reglugerðir.

Þróunin í átt að opnari og gagnsærri stofnun hefur leitt til endurskoðunar eftirlitskerfis bankans. Sumum þáttum hefur þegar verið lokið og hrundið í framkvæmd en aðrir eru enn í vinnslu.

Þættir sem varða góða stjórnunarhætti og eftirlit innan bankans hafa nýlega verið endurnýjaðir:

- Lög og reglugerðir um bankann
- Viðeigandi og nútímalegar innri reglur og verklagslýsingar
- Viðlagaáætlun
- Skriflegar lýsingar á vinnuferlum
- Handbók um öryggi upplýsinga
- Handbók um öryggismál
- Fullnægjandi upplýsinga- og boðskiptakerfi
- Áhættustjórnunarkerfi
- Verkaskipting og staðgenglar

Ofangreindir þættir eru, meðal annarra, nauðsynlegir hlutar góðra stjórnunarháttanna.

Innri endurskoðunardeildin tók verulegum breytingum árið 1999. Var þetta gert í samræmi við almenna þróun innan bankans og breytingar á störfum innri endurskoðenda almennt. Verkefni voru færð frá innri endurskoðun yfir til bókhaldssviðs, þar sem þau áttu betur heima. Starfsmönnum var fækkað úr sjö í þrjá og nýir starfsmenn ráðnir. Ný markmið, byggð á nýjum hugmyndum og aðferðum, voru sett innri endurskoðun.

Innri endurskoðun veitir nú bankastjórninni og yfirstjórnendum stuðning með því að stuðla að því að bankinn nái meginmarkmiðum sínum. Í þessu augnamiði er áhersla lögð á hið virðisaukandi hlutverk. Hvernig er stuðningi við meginhlutverk bankans háttað? Innri endurskoðun hefur verið virk á öllum sviðum og hvetur stjórnendur og bankastjórn, í reglubundnum og sérstökum skýrslum sem og í daglegum rekstri, til að takast á við breytingar í samræmi við almenna þróun seðlabankastarfsemi.

Innri endurskoðandi er ráðinn af bankaráði Seðlabankans, sem er kosið af Alþingi. Innri endurskoðandi er þannig ábyrgur gagnvart bankaráði en ekki gagnvart bankastjórn sem, samkvæmt lögum um Seðlabanka Íslands, ber ábyrgð á að móta og framkvæma peningamálastefnu og sinna almennri stjórnun bankans. Engu að síður á innri endurskoðandinn náið samstarf við bankastjórnina við að tryggja fullnægjandi innra eftirlit.

Lög um Seðlabanka Íslands kveða einnig á um árlegra ytri endurskoðun á vegum Ríkisendurskoðunar.

6. Lokaorð

Niðurstaða þessa er að eftirlit er mikilvægur þáttur góðra stjórnunarháttanna. Stjórnendur nota eftirlitskerfi sér til aðstoðar við að tryggja að settum markmiðum sé náð.

Innri endurskoðun eykur virði stofnunarinnar með því að leggja mat á eftirlitskerfin og gefa banka-stjórn og stjórnendum skýrslur um ástand þeirra. Þessir aðilar nota upplýsingarnar síðan sem mælikvarða á „heilbrigði“ stjórnkerfisins. Innri endurskoðun auðveldar þannig breytingar með því að veita vitneskju um raunverulega stöðu stofnunarinnar og hraða breytinganna sem eiga sér stað.

Heimildir

- „A new Agenda for Corporate Governance Reform“, The Institute of Internal Auditors – UK and Ireland, júlí 2002.
- Auditing Practices Board, The Audit Agenda, 1994, <http://www.frc.org.uk>
- Bank for International Settlements, „Central Bank Governance, Managing the Process of Change“, Basel, 1996.
- Bank for International Settlements, „Central Bank Governance, Performance Efficiency and Cost“, Basel, 1996.
- Bank for International Settlements, „Enhancing Performance and Improving Efficiency“, Basel, 1996.
- Basel Committee on Banking Supervision, „Enhancing Corporate Governance for Banking Organisation“, september 1999.
- Basel Committee on Banking Supervision, „Framework for the Evaluation of Internal Control Systems“, janúar 1998.
- Basel Committee on Banking Supervision, „Framework for Internal Control Systems in Banking Organisations“, september 1998.
- CMA Canada, „Accounting Standards and Corporate Governance“ nóvember 2002.
- Catsambas, T., „Safeguards Assessments and Central Bank Legislation“, www.imf.org
- Chami, R., and Fullenkamp, C., „Trust as a Means of Improving Corporate Governance and Efficiency“, *IMF Working Paper*, WP/02/33.
- CoCo, „Guidance on Control“, The Canadian Institute of Chartered Accountants, 1995.
- CoCo, „Guidance for Directors – Governance Processes for Control“, The Canadian Institute of Chartered Accountants, 1995.
- COSO, „Internal Control – Integrated Framework“, Committee of Sponsoring Organizations (1992). Treadway-nefndin á vegum Bandaríkjaþjórnar, www.aicpa.org
- Fry, M., Mahadeva, L., Sterne, G., „Key Issues in the Choice of Monetary Framework“, 2000, Centre for Central Bank Studies.
- Gibbs, J., and Keating, P., „Reengineering Controls“, *Internal Auditor*, bls. 46-49, október 1995.
- Higgs Report, Review of the role and effectiveness of non-executive directors, Derek Higgs, janúar 2003, http://www.dti.gov.uk/cld/non_exec_review/pdfs/higgsreport.pdf
- Kaplan, R. S., and Norton, D. P., „The Strategy-Focused Organization“, Boston: Harvard Business School Press, 2001.
- Kurtzig, J., „Coping with the accounting standards and central bank transparency“, *Central Banking Journal*, Vol. XII, No. 2, bls. 76-81, nóvember 2001.
- List of Current Corporate Governance Codes, <http://www.combinet.org/governance/finalver/listof.htm>
- Markides, C., and Singh, H., „Corporate Restructuring: A Symptom of Poor Governance or a Solution to Past Managerial Mistakes“, *European Management Journal*, Vol. 15, No. 3, bls. 213-219, júní 1997.
- McNamee, D., 1995, „Towards a General Theory of Internal Audit“, *Internal Auditing*, apríl, bls. 17-20.
- Menzela, J., „Leadership and management of central banks“, *Central Banking Journal*, bls. 59-66, Vol. XIII.2.
- Muralidharan, R., and Hamilton III, R.D., „Aligning Multinational Control Systems“, *Long Range Planning*, Vol. 32, No. 3, bls. 352-361, 1999.
- OECD, „Principles of Corporate Governance“, 1999, <http://www.oecd.org>
- „Recommendations for Improving Corporate Governance“, The Institute of Internal Auditors, <http://www.theiia.org>
- Research Committee of the Institute of Chartered Accountants of Scotland, *Auditing into the Twenty-first Century*, The Institute of Chartered Accountants of Scotland, 1993.
- Ridley, J., and Chambers, A., „Leading Edge Internal Auditing“, Prentice Hall Europe, 1998.
- Rutteman Report – Internal Control and Financial Reporting: Guidance for Directors of Listed Companies registered in the UK. Published by The Institute of Chartered Accountants in England and Wales, 1994.
- Sarbanes-Oxley Act of 2002, <http://www.sarbanes-oxley.com>
- Smith Report. Audit Committees Combined Code Guidance. Submitted to the Financial Reporting Council in December 2002 and published in January 2003, <http://frc.org.uk/publications>
- Simons, R., „Control in the Age of Empowerment“, *Harvard Business Review*, bls. 80-88, mars-apríl 1995.

Simons, R., „Levers of Control“, Boston: Harvard Business School Press, 1994.

Special Report, Fall 2002, „What the Sarbanes-Oxley Act Means for Banks“, www.sheshunoff.com

Steinþórsdóttir, L., „The Central Bank of Iceland: Towards a Framework for Internal Audit“, University of Edinburgh, ritgerð, Edinburgh, 1998.

The Cadbury Report, Report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance, desember 1992, <http://www.worldbank.org/html/fpd/privatesector/cg/docs/cadbury.pdf>

The Greenbury Report on Directors Remuneration, júlí 1995, http://www.ecgi.org/codes/country_documents/uk/greenbury.pdf

The Hampel Report – The Report of the Committee on Corporate Governance (1998), http://www.ecgi.org/codes/country_documents/uk/hampel_index.htm

The Institute of Internal Auditors, <http://www.theiia.org>

The Institute of Internal Auditors – UK and Ireland, „Internal Control Guidance for Directors on the Combined Code“, september 1999.

„Three Routes to Improve Corporate Governance“, The Institute of Internal Auditors, <http://www.theiia.org>

Tongren, J.D., „CoActive control“, *Internal Auditor*, bls. 42-44, júní 1995.

Turnbull Report, Internal Control Guidance for Directors on the Combined Code, september 1999, http://ecgi.org/codes/country_documents/uk/turnbul.pdf