



ANVISNING OM INTERN KONTROLL OCH RISKHANTERING

Inledning

Intern kontroll och riskhantering hör till god lednings- och förvaltningssed. Det är centralt för en god lednings- och förvaltningssed att stadens verksamheter styrs så att det finns en rimlig säkerhet för att målen uppnås och att verksamheten är etisk och ansvarsfull.

Den interna kontrollen och riskhanteringen omfattar förutom stadens egen verksamhet även sådan verksamhet som staden ansvarar för utifrån ägo, styrnings- och kontrollansvar samt andra förpliktelser eller avtal. Riskhanteringen ska omfatta såväl stadens dagliga verksamhet som beslutsfattandet. En förutsättning för beslutsfattandet är en fungerande och omfattande riskidentifiering. Som helhet omfattar den interna kontrollen och riskhanteringen förvaltningens organisering, ledningsansvar, kontrollåtgärder, rapportering, uppföljning och utvärdering. Målet är en kontinuerlig, årligen framåtskridande process som främjar verksamhetssätten.

Definitioner

Med intern kontroll avses generellt alla de verksamhets- och förfaringsätt med vilka de redovisningskyldiga verksamhetsorganen, tjänsteinnehavarna och övriga cheferna arbetar för att säkerställa att

- stadens verksamhet är ekonomisk och resultatrik
- uppgifterna som utgör grunden för besluten är tillräcklig och tillförlitlig
- lagstiftningen, myndighetsanvisningarna och verksamhetsorganens beslut följs
- egendomen och resurserna tryggas.

Med risk avses en skadlig händelse som när den inträffar kan äventyra stadens serviceproduktion eller hindra att målen uppnås, besluten verkställs eller ändringarna genomförs. En risk kan också förorsaka skada, förluster eller slöseri med resurser samt negativt påverka imagen, kommuninvånarna, kunderna, personalen eller andra intressegrupper.

Med riskhantering avses förfaranden som syftar till att identifiera, analysera och kontrollera ovan nämnda risker. Genom riskhantering tar man ställning till hur stora risker man är beredd att ta och hur stora förluster organisationen kan klara av. Dessa beslut avgör hurdana riskhanteringsåtgärder vidtas.

Riskhanteringen utgör en del av intern kontroll. Dess syfte är att ge en skälig säkerhet om att man uppnår organisationens mål och att verksamheten är oavbruten och inte lider av störningar. Riskhanteringsprocessen omfattar

- analysering av verksamhetsmiljön
- helhetsbetonad identifiering och beskrivning av riskerna och möjligheterna
- analysering av sannolikheten för att risken och möjligheten realiserar samt analysering av följderna
- fastställande av praxisen för hanteringen av riskerna och utnyttjandet av möjligheterna samt övervakningen av genomförandet
- dokumentering av betydande risker och praxisen för hanteringen av dem samt rapportering av resultatrikheten till de redovisningsskyldiga organen
- uppföljning och utvärdering av hur systemet och processen för hantering av risker fungerar samt rapportering i verksamhetsberättelsen.

Intern revision är oberoende och objektiv verksamhet med vilken man kan säkerställa att den interna kontrollen fungerar. Tjänsterna för den interna revisionen i Lovisa stad används med stadsdirektörens eller stadsstyrelsens beslut då köpta tjänster behövs.

Aktörer och ansvar

Stadsfullmäktige

Med stöd av förvaltningsstadgan beslutar stadsfullmäktige om stadens organisationsstruktur och fördelningen av befogenheten samt om verksamhetsorganens och tjänsteinnehavarnas beslutanderätt och ansvar.

Stadsstyrelsen

Stadsstyrelsen ansvarar för stadens förvaltning och ekonomi. Till detta ansvar hör också den interna kontrollen och riskhanteringen. Stadsstyrelsen följer upp att besluten fattade av dess underordnade verksamhetsorgan och tjänsteinnehavare är lagenliga och ändamålsenliga och vidtar vid behov sådana åtgärder som avses i kommunallagen.

Stadsstyrelsen godkänner anvisningen om intern kontroll och riskhantering samt ansvarar för redogörelsen för intern kontroll och riskhantering som presenteras för stadsfullmäktige i samband med bokslutet. Stadsstyrelsen styr genomförandet av riskhanteringen och den interna kontrollen och övervakar att åtgärderna är tillräckliga.

Nämnderna

Nämnderna är skyldiga att övervaka att deras underordnade enheter bedriver sin verksamhet i enlighet med den fastställda budgeten och de mål som godkänts av stadsfullmäktige och stadsstyrelsen. Nämnderna är skyldiga att följa upp de beslut som fattas av deras underordnade tjänsteinnehavare. Organledamöternas redovisningsskyldighet betonar deras ansvar att övervaka beslutsfattandet och följa upp verksamheten. När ledamöterna sköter sina förtroendeuppdrag utför de intern kontroll genom att följa upp verksamheterna, analysera uppgifter och bedöma beslutsfattandet.

Nämnderna beslutar om anvisningar och planer som gäller centralernas verksamhet inom ramen för de befogenheter som ges i förvaltningsstadgan. Dessutom behandlar nämnderna årligen i samband med verksamhetsberättelsen utvärderingen av och redogörelsen för den interna kontrollen och riskhanteringen som gäller enheterna som är underställda nämnden. Ekonomibyrån skickar till centralerna de blanketter som centralerna behöver för att utarbeta utvärderingen och redogörelsen.

Stadsdirektören

Stadsdirektören är skyldig att se till att en tillräcklig och fungerande intern kontroll genomförs och upprätthålls samt att säkerställa dess funktionsduglighet. Stadsdirektören kan efter eget omdöme anlita utomstående expertis inom intern revision.

Stadsdirektören ansvarar för att stadens ledningsgrupp informerar personalen om den interna kontrollens och riskhanterings betydelse och att alla chefer är medvetna om sitt ansvar beträffande den interna kontrollen och riskhanteringen.

Centralernas direktörer

Centralernas direktörer är i egenskap av redovisningsskyldiga och chefer ansvariga för riskhanteringen samt för att ordna och upprätthålla den interna kontrollen på centralerna de leder. De ansvarar för att ordna verksamheten inom deras organisationer så att centralens mål stöder stadens strategiska mål och att behöriga ansvarsinstanser har fastställts för alla processer, projekt och enskilda funktioner. Centralernas direktörer ansvarar också för att centralen har ett fungerande och omfattande styrnings- och uppföljningssystem samt tillräckliga anvisningar om centralens verksamhet som personalen är medvetna om.

Enhetscheferna och cheferna

Varje chef ansvarar för att personalens befogenheter och ansvar inom enheten har fastställts och att personalen har ändamålsenliga uppgiftsbeskrivningar. Chefen håller regelbundna utvecklingsamtal, där man utöver verksamhetens mål även ser över medarbetarens befogenhet och ansvar samt det kunnande som behövs för att utföra uppgifterna.

Cheferna styr och övervakar medarbetarnas verksamhet samt ansvarar för informationsförmedlingen och rapporteringen. Deras uppgift är att följa upp riskerna som en del av den dagliga verksamheten och utvärdera den interna kontrollens och riskhanterings funktionsduglighet och ändamålsenlighet.

Chefen ska omedelbart vidta åtgärder ifall ineffektiv eller oändamålsenlig verksamhet uppdagas eller om verksamheten strider mot lag, andra regler, anvisningar eller beslut.

Redovisningsskyldighet

Personer som är redovisningsskyldiga enligt kommunallagen har ett speciellt och personligt ansvar för att ordna den interna kontrollen. En anmärkning enligt kommunallagen kan riktas mot de redovisningsskyldiga och de kan förvägras ansvarsfrihet för sin egen eller sina underordnades verksamhet.

Delegering av beslutanderätt befriar inte den redovisningsskyldiga från kontrollansvaret. En anmärkning kan riktas mot den redovisningsskyldiga och denna kan förvägras ansvarsfrihet, inte enbart för sin egen verksamhet utan också för sina medarbetares verksamhet eller försummelser. I detta fall har den redovisningsskyldiga försummat sin kontrollskyldighet angående medarbetarens verksamhet.

Att redovisningsskyldigheten fastställs hindrar inte heller att skadeståndsyrkande eller brottspåföljder riktas mot en annan person än den redovisningsskyldiga. Avsaknaden av redovisningsskyldighet befriar således inte en person i chefsställning från kontrollansvaret för den verksamhet personen leder.

Stadsfullmäktige beslutar årligen om de tjänsteinnehavare och verksamhetsorgan som är redovisningsskyldiga. En förteckning över de redovisningsskyldiga finns i budgetboken.

Identifiering av risker

Riskhanteringen ska omfatta alla risker som är väsentliga med tanke på verksamheten. Betydande risker ska identifieras, klassificeras, bedömas och mätas i mån av möjlighet. Riskerna bedöms utgående från hur sannolika de är och hur allvarliga följderna är.

Riskbedömning och riskanalys är förutom en del av den dagliga verksamheten även en del av beredningen av beslutsfattandet. Riskbedömning och riskanalys ska göras då nya verksamhetsanvisningar ges, i samband med ändringar i verksamheten eller då andra beslut fattas som är betydande med tanke på ekonomin och/eller verksamheten. I sådana situationer ska åtminstone följande frågor utredas och analyseras:

- Hur påverkar den tänkta åtgärden kunderna och personalen?
- Har åtgärden direkta eller indirekta ekonomiska påföljder och ifall ja, hur stora är de?
- Påverkar åtgärden i sin tur någon annan verksamhet?
- Påverkar åtgärden stadens image och bild i offentligheten?
- Är alla de som påverkas av omständigheten eller åtgärden medvetna om den?

Förberedelser inför krissituationer och undantagstillstånd beskrivs i stadens beredskapsplan.

Riskerna klassificeras i fyra huvudgrupper enligt förorsakarprincipen: strategiska risker, operativa risker, ekonomiska risker och skaderisker. En del av riskerna är sådana att de i princip kan höra till flera grupper.

Strategiska risker äventyrar eller hindrar organisationen från att uppnå sina strategiska mål. De hänför sig ofta till externa händelser och förändringar och kan stå utanför stadens påverkningsmöjligheter. Strategiska risker kan bland annat vara risker som uppkommer till följd av ny lagstiftning (till exempel ökar stadens uppgifter), risker som påverkar stadens konkurrenskraft eller risker som anknyter till imagekontroll.

Operativa risker anknyter ofta till organisationens dagliga uppgifter. De kan uppkomma bland annat till följd av bristfälliga anvisningar eller verksamhet som strider mot stadens strategi, planer eller anvisningar, allokering av personalresurser, kunnskap och personalens irrelevanta verksamhet, otydliga befogenheter och ansvar, bristfällig dokumentation och verkställighet av beslut, felaktig information och bristfällig informationsförmedling, bristfällig datasäkerhet, datasystem som inte fungerar eller datasystem som man inte kan använda rätt och effektivt eller som används fel. Operativa risker är till exempel arbetarskydds- och personrisker, såsom olycksfall, hälsorisker och hot om våld, oavsiktliga mänskliga fel och misstag, miljörisker såsom till exempel förorening av miljön, risker som riktar sig till kunderna samt risker som orsakas av säkerhetsbrister i infrastruktur, maskiner eller apparater i stadens ägo.

Ekonomiska risker förorsakar direkta ekonomiska förluster för staden. De anknyter ofta till externa avtal och förbindelser, och kan till exempel hänföra sig till upphandlingar, köp av tjänster, borgensansvar, övriga avtal som staden ingått eller till anskaffning av finansiering.

Skaderisker uppkommer till följd av oförutsedda och plötsliga, ofta försäkringsdugliga händelser som kan leda till olycka, brottskada eller skadeståndsskyldighet. Skaderiskerna riktar sig i allmänhet till stadens egendom.

Bedömning av risker

Efter att riskerna identifierats kan man bedöma deras godtagbarhet och rimlighet samt försöka hitta ändamålsenliga riskhanteringsåtgärder.

Bedömningen av riskens betydelse och storlek grundar sig på hur sannolikt det är att skadesituationen, det vill säga faran, inträffar och på en bedömning av följderna. Resurserna och åtgärderna bör riktas på att avlägsna eller minska den mest brådskande och största identifierade risken. Riskerna får inte ha så allvarliga följder att de medför betydande fara för stadens nuvarande och framtida basverksamhet.

Uppföljning och kontroll

Den interna kontrollen och riskhanteringen ligger på de ovan nämnda aktörernas ansvar. Den interna kontrollen och riskhanteringen är kontinuerlig verksamhet som genomförs genom uppföljning av den sedvanliga, dagliga verksamheten och genom periodiska utvärderingar.

Till den regelbundna kontrollen hör bland annat att följa upp verksamheten och avvikelser i den i samband med delårsöversikterna, att följa upp utfallet av budgeten, en årlig centralsspecifik redogörelse för den interna kontrollen och riskhanteringen i samband med verksamhetsberättelsen, att övervaka att verksamhetsprinciperna och anvisningarna följs, att följa upp tjänsteinnehavarnas och verksamhetsorganens beslut, ett system för att granska och godkänna inköps- och försäljningsfaktureringen, att följa upp arbetsuppgifterna och verksamheten samt vid behov ingripa i missförhållanden.

Beskrivningar och anvisningar om centralernas kärnprocesser ska utarbetas och upprätthållas och de ska sparas på stadens intranät. I samband med att utarbeta beskrivningarna och anvisningarna kartlägger man sådana risker som hotar processernas funktionalitet och tillförlitlighet och beslutar om åtgärder som dessa kräver. Beskrivningarna och anvisningarna ska även innehålla åtgärdsanvisningar, korrigerande åtgärder samt rapporteringsanvisningar för tillbudssituationer och förverkligade risker.

Betydande besannade risker och tillbudssituationer ska analyseras och rapporteras i enlighet med de anvisningar som getts för verksamheten i fråga. De mest betydande avvikelserna ska rapporteras i delårsöversikterna och i redogörelsen för den interna kontrollen och riskhanteringen som presenteras i samband med bokslutet.

Allmänna verksamhetsanvisningar för hela organisationen

Befogenheterna, det vill säga verksamhetsorganens och tjänsteinnehavarnas beslutanderätt, bestäms i förvaltningsstadgan samt genom stadsstyrelsens och nämndernas beslut. Anvisningar om personalförvaltning, arbetarskydd och datasekretess finns på intranätet.

I anvisningen om små upphandlingar och anvisningen om upphandlingar som överskrider tröskelvärdena anges hur upphandlingar ska göras. Anvisningarna är godkända av stadsstyrelsen och finns på intranätet.

Vid uppgörande av avtal ska stadens intressen tryggas och en kontrollansvarig utses för varje avtal. Bindande anvisningar om avtalen finns både i de ovan nämnda upphandlingsanvisningarna och i anvisningarna för verkställighet av budgeten.

I anvisningarna för verkställighet av budgeten ges anvisningar om behandling av inköpsfakturer, lagerhantering, underredovisningskassor och projekthantering. Anvisningarna finns i budgetboken och på intranätet.

Då staden beviljar bidrag ska den behöriga aktörens beslut om bidraget och dess villkor följas. Bidragsbeviljaren ansvarar för kontrollen av bidragsanvändningen och bidragsmottagarens verksamhet och ekonomi. Man ska komma överens om en tillräcklig uppföljning och rapportering med bidragsmottagaren.

Missbrukssituationer

Som missbruk avses olika slags oärliga handlingar som strider mot principerna för god förvaltning, anvisningar eller lag. Det är i främsta hand chefens uppgift att utreda missbruk, men även anställda ska rapportera chefen om missbruk och förbrytelser som de upptäcker. Det är i sista hand chefschefen som ansvarar för att ärendet utreds och att åtgärder vidtas. I allvarliga fall ska alltid stadsdirektören informeras om saken.

Att ordna riskhantering

Utvecklingen av riskhanteringen koordineras av en riskhanteringsarbetsgrupp utsedd av stadsdirektören. Arbetsgruppen ansvarar också för att de årliga centralsspecifika redogörelserna för den interna kontrollen och riskhanteringen görs på en enhetlig blankett. Riskhanteringsarbetsgruppen genomför också förfrågningar och utredningar om utvecklingen av riskhanteringen. Dessa förfrågningar och utredningar om utvecklingen av riskhanteringen riktas till cheferna och genomförs med 1–3 års mellanrum. Förfrågningarna och utredningarna är gemensamma för hela organisationen.