

# **TILLÄMPNING AV KOMMUNALLAGENS BESTÄMMELSER OM INTERN KONTROLL OCH RISKHANTERING**

**Rekommendation**

**Kommunförbundet**

**Sari Korento**

**Marja-Liisa Ylitalo**

## Innehåll

1	Inledning .....	3
2	Kommunallagens bestämmelser om intern kontroll och riskhantering .....	3
3	Grunderna för intern kontroll och riskhantering.....	4
3.1	Lagstiftning och tillämpningsområde .....	4
3.2	Mål, syften och begrepp inom intern kontroll och riskhantering .....	4
3.3	Uppgifter och ansvar inom intern kontroll och riskhantering .....	5
3.4	Övergripande riskhantering och intern kontroll som en del av kommunens och kommunkoncernens lednings- och förvaltningssystem .....	7
3.5	Utvärdering och rapportering inom intern kontroll och riskhantering .....	8
3.6	Redovisningsskyldighet .....	9
4	Förvaltningsstadga .....	9
	BILAGA .....	11
	MALL: GRUNDERNA FÖR INTERN REVISION OCH RISKHANTERING .....	11

## 1 Inledning

De bestämmelser om kommunens och kommunkoncernens interna kontroll och riskhantering som infördes i kommunallagen (325/2012) sommaren 2012, träder i kraft år 2014. Med intern kontroll avses kommunens och kommunkoncernens interna förfaringssätt och arbetsrutiner som syftar till att säkerställa att organisationens mål uppfylls och att verksamheten är laglig. Genom riskhantering kan faktorer som utgör en risk för måluppfyllelsen identifieras, bedömas och kontrolleras. Ordandet av intern kontroll och riskhantering är därför en del av ledningen av kommunen och kommunkoncernen.

Fullmäktige ska fatta beslut om grunderna för kommunens och kommunkoncernens interna kontroll och riskhantering. Dessutom ska förvaltningsstadgan innehålla nödvändiga bestämmelser främst om befogenheterna och uppgiftsfördelningen inom den interna kontrollen och riskhanteringen. Fullmäktige bör snarast möjligt fatta beslut om grunderna för den interna kontrollen och riskhanteringen så att detaljerade anvisningar kan sammanställas om ordandet, rapporteringen och tillsynen över genomförandet av intern kontroll och riskhantering, och verkställas under 2014.

Syftet med kommunallagens bestämmelser är att förbättra organiseringen av kommunernas interna kontroll och riskhantering och rapporteringen i anslutning till det. Den interna kontrollen och riskhanteringen bör därför baseras på systematiska och dokumenterade arbetsrutiner. Allmänt godkända referensramar för intern kontroll och riskhantering är bl.a. COSO-IC, COSO-ERM, Intosai -standarderna och ISO31000-standarderna. Vid ordandet av intern kontroll kan även olika kvalitetsramar utnyttjas såsom t.ex. CAF och EFQM-modeller.

Detta dokument syftar till att beskriva mål och begrepp samt förfaringssätt som kan tillämpas vid formuleringen av principer för de enskilda kommunerna. En exempelmall över principerna för intern kontroll och riskhantering finns också bifogad. **Avsikten är inte att exempelmallen ska kopieras som sådan. Kommunkoncernernas egna utgångspunkter bör beaktas i formuleringen av principerna.**

## 2 Kommunallagens bestämmelser om intern kontroll och riskhantering

**Fullmäktige** ska fatta beslut om grunderna för kommunens och kommunkoncernens *interna kontroll och riskhantering* (kommunallagen 13 §). I och med att fullmäktige fattar beslut om grunderna styr fullmäktige kommunstyrelsen på ett *bindande* sätt när styrelsen sköter uppgiften att ansvara för förvaltning och ekonomi och uppgiften att leda verksamheten; ett centralt styrmedel är förvaltningsstadgan.

Fullmäktige godkänner en *förvaltningsstadga som innehåller behövliga bestämmelser om åtminstone granskning av förvaltningen och ekonomin samt om intern kontroll och riskhantering* (kommunallagen 50 §).

**Kommunstyrelsen** ansvarar för kommunens förvaltning och ekonomi samt för beredningen och verkställigheten av fullmäktiges beslut och för tillsynen över beslutens laglighet (kommunallagen 23 §).

Kommunens förvaltning, ekonomi och övriga verksamhet leds av en **kommundirektör** eller borgmästare som är underställd kommunstyrelsen (kommunallagen 24 §).

Det operativa ordandet av intern kontroll och riskhantering är således en del av uppgiften att ansvara för förvaltning och ekonomi som föreskrivits styrelsen och kommundirektören.

**Direktionen** ansvarar för att affärsverkets förvaltning och verksamhet samt den interna kontrollen och riskhanteringen ordnas på behörigt sätt (kommunallagen 87 c §).

**Direktören för ett kommunalt affärsverk** sörjer för affärsverkets förvaltning samt för ordnandet av ekonomin, den interna kontrollen och riskhanteringen (kommunallagen 87 d §).

**Samkommunens** beslutanderätt utövas av medlemskommunerna vid en samkommunsstämman eller också utövas beslutanderätten av det organ (oftast fullmäktige) som väljs av medlemskommunerna och om vilket bestäms i grundavtalet (kommunallagen 81 §).

**Koncernledningen** ansvarar för styrningen av kommunkoncernen och för ordnandet av koncernövervakningen (kommunallagen 25 a §).

I kommunens **koncernsamfund** ansvarar styrelserna och de verkställande direktörerna för den interna kontrollen och riskhanteringen i enlighet med bestämmelserna som gäller samfunden.

I **verksamhetsberättelsen** ska det också ingå uppgifter om sådana väsentliga frågor om kommunens och kommunkoncernens ekonomi som inte ska redovisas i kommunens eller kommunkoncernens balansräkning, resultaträkning eller finansieringsanalys. Sådana frågor är åtminstone en uppskattning av den sannolika kommande utvecklingen samt uppgifter om hur den interna kontrollen och riskhanteringen är ordnad och om de centrala slutsatserna (kommunallagen 69 §). Tidigare har en redogörelse sammanställts i enlighet med bokföringsnämndens kommunsektions allmänna anvisning om upprättande av bokslut och verksamhetsberättelse för kommuner och samkommuner. I den allmänna anvisningen anges fortfarande vad redogörelsen ska innehålla.

**Revisorerna** ska granska bland annat om kommunens och kommunkoncernens interna kontroll och riskhantering samt koncernövervakningen har ordnats på behörigt sätt (kommunallagen 73 §).

## 3 Grunderna för intern kontroll och riskhantering

### 3.1 Lagstiftning och tillämpningsområde

Enligt 13 § i kommunallagen ska fullmäktige fatta beslut om grunderna för kommunens och kommunkoncernens interna kontroll och riskhantering.

Syftet med grunderna för intern kontroll och riskhantering är att förstärka och förenhetliga god förvaltning och ledning i kommunkoncernen. Grunderna gäller alla kommunkoncernens organ och redovisningsskyldiga tjänsteinnehavare och all verksamhet inom kommunkoncernen.

I grunderna kan det också fastställas att i fråga om intern kontroll och riskhantering gäller dessutom vad som bestäms i kommunens förvaltningsstadga och instruktioner samt i övriga anvisningar och föreskrifter.

### 3.2 Mål, syften och begrepp inom intern kontroll och riskhantering

Avsikten med intern kontroll och riskhantering är att säkerställa att de mål som ställts för kommunen och kommunkoncernen kan uppnås och att verksamheten är resultatrik. Den interna kontrollen och riskhanteringen skiljs inte åt från övrig verksamhet som syftar till att nå målen, utan är ett led i den dagliga ledningen, styrningen och arbetet.

Den **interna kontrollen** är en del av kommunens ledningssystem och ett redskap för kommunens ledning och förvaltning. Med hjälp av intern kontroll bedöms hur de uppställda målen förverkligas samt verksamhetsprocesser och risker. Ändamålet med kontrollen är att främja en effektiv ledning av organisationen, hantering av risker, utveckling av verksamheten och utvärdering av resultaten.

Med intern kontroll avses i allmänhet alla de arbetsrutiner och förfaranden som de redovisningskyldiga och övriga chefer tillämpar för att säkerställa att

- kommunens verksamhet är ekonomisk och resultatrik,
- informationen som besluten bygger på är tillräcklig och tillförlitlig
- lagstiftning, myndighetsföreskrifter och beslut fattade av olika organ iaktas
- egendom och resurser tryggas.

**Den interna revisionen** är en del av den interna kontrollen

- Den interna revisionen är ett stöd för resultatutvärderingen och utvecklingen av organisationens riskhanterings-, tillsyns-, lednings- och förvaltningsprocesser.
- Den interna revisionen utvärderar ändamålsenligheten och resultaten i organisationens system för intern kontroll och riskhantering och stöder organisationens arbete att nå målen.

**Risker** är osäkerhetsfaktorernas inverkan på organisationens mål. Det är fråga om en avvikelse från det förväntade, både i positiv och negativ bemärkelse.

**Riskhantering** är en del av den interna kontrollen och dess syfte är att ge rimlig försäkran om att organisationens mål uppfylls och att verksamheten är kontinuerlig och störningsfri. Riskhanteringsprocessen grundar sig på

- identifiering och beskrivning av risker
- bedömning av konsekvenserna av risken (hur betydande risken är) och sannolikheten för att risken inträffar
- möjligheterna att hantera risken med olika metoder (kontroll)
- rapportering och uppföljning av risker.

Kommunens och kommunkoncernens risker kan indelas i till exempel strategiska risker, operativa risker, ekonomiska risker och egendomsrisker. En del av riskerna är interna inom kommunen och kommunkoncernen medan en del risker är externa. Om riskerna realiserats kan de påverka kommunens ställning, ekonomi, serviceförmåga, tillgång till arbetskraft och den allmänna konkurrenskraften i fråga om invånare och företag. Riskerna kan vid behov separat kategoriseras på det sätt som kommunen fastställt, t.ex. i ett avsnitt som beskriver riskhanteringsprinciperna.

Den interna kontrollen och riskhanteringen ska ingå i kommunens och kommunkoncernens lednings-, planerings- och styrningspraxis. Kommunstyrelsen svarar för organiseringen av den interna kontrollen och riskhanteringen. För genomförandet av den interna kontrollen och riskhanteringen ansvarar därutöver de organ och tjänsteinnehavare som verkar som myndigheter och som fått befogenheter att använda kommunens tillgångar.

### 3.3 Uppgifter och ansvar inom intern kontroll och riskhantering

I grunderna för den interna kontrollen ska det också införas bestämmelser om kommunstyrelsens skyldighet att ge anvisningar om ordnandet och verkställandet av den interna kontrollen och riskhanteringen, om nämndernas och direktionsernas skyldighet att övervaka genomförandet av den interna kontrollen och riskhanteringen och om de ledande tjänsteinnehavarnas skyldighet att genomföra den interna kontrollen och riskhanteringen inom sitt ansvarsområde. Det finns också skäl att införa bestämmelser om rapportering av risker och rapporteringsförfaranden i de grunder som kommunfullmäktige fastställer. Nedan följer en allmän beskrivning av de olika aktörernas uppgifter och ansvar inom den interna kontrollen och riskhanteringen. I ett dokument om grunderna för den interna kontrollen kan uppgifterna och ansvaret beskrivas mer komprimerat. Dokumentet behöver inte vara längre än 2-4 sidor.

#### Fullmäktige

Det är fullmäktiges uppgift att godkänna grunderna för den interna kontrollen och riskhanteringen.

Grunderna för intern kontroll utgör en bestämning av uppgifter, ansvar, arbetsrutiner och rapporteringsskyldighet i anslutning till intern kontroll och riskhantering.

Fullmäktige fattar beslut om grunderna för kommunens förvaltning och ekonomi. Fullmäktige godkänner bland annat kommunens instruktioner med stöd av vilka beslut fattas om olika aktörers befogenheter och skyldigheter och huruvida befogenheterna kan delegeras inom organisationen.

Fullmäktige ansvarar för de strategiska besluten och den strategiska planeringen och godkänner årligen en budget som omfattar kommunens verksamhet i dess helhet. I budgeten ställer fullmäktige upp målen för kommunens och kommunkoncernens verksamhet och ekonomi. Måluppfyllelsen ska följas upp. Den interna kontrollen och riskhanteringen som verksamhet hör därmed samman med budgetprocessen och verksamheten omfattar kommunens hela verksamhetsfält.

#### Kommunstyrelsen och kommundirektören

Kommunstyrelsen och kommundirektören ska som ett led i skötseln av ekonomin ordna övergripande intern kontroll och riskhantering i kommunen och kommunkoncernen, ge anvisningar om ordnandet och verkställandet av den interna kontrollen och riskhanteringen, övervaka genomförandet av intern kontroll och riskhantering samt i verksamhetsberättelsen rapportera hur den interna kontrollen och riskhanteringen är ordnad och om de centrala slutsatserna.

Kommunstyrelsens uppgift är således att styra och övervaka kommunens och kommunkoncernens verksamhet och beslutsfattande i syfte att säkerställa att den interna kontrollen och riskhanteringen ordnas och verkställs i enlighet med de godkända anvisningarna. Med ordnande av intern kontroll och riskhantering avses bland annat godkännandet av förfaranden i samband med dessa. Kommunstyrelsens uppgift är att övervaka att en förhandsbedömning av risker ingår i planeringen av verksamheten och ekonomin, i beslutsfattandet, i verksamheten och i förfarandena inom ekonomi och förvaltning och att åtgärder fastställs för hantering och kontroll av de mest betydande riskerna.

#### Nämnder och direktionser

Nämnderna och direktionserna ska ordna intern kontroll och riskhantering inom sina uppgiftsområden och styra och övervaka verkställandet av samt rapportera om dessa i enlighet med anvisningarna.

Nämnderna ansvarar för att verksamheten de leder är resultatrik. Nämnderna ska följa och utvärdera verksamheten och ekonomin inom sina uppgiftsområden och säkerställa att förfarandena för identifiering, bedömning och hantering av risker inom dessa tillämpas.

#### Ledande tjänsteinnehavare

De ledande tjänsteinnehavarna, i synnerhet de som är redovisningsskyldiga, ska verkställa den interna kontrollen och riskhanteringen inom sitt ansvarsområde och sköta rapporteringen om den interna kontrollen och riskhanteringen i enlighet med anvisningarna.

De ledande tjänsteinnehavarna ska således styra och följa verksamheten och personalen i enlighet med de uppställda målen. Tjänsteinnehavarna ska införa tillräckliga förfaranden för intern kontroll och riskhantering och övervaka att förfarandena är ändamålsenliga.

#### Koncernledningen

Koncernledningen ska leda koncernsamfunden och övervaka ordnandet av deras interna kontroll och riskhantering.

En stor del av kommunens uppgifter sköts ofta av organisationer utanför primärkommunen, såsom aktiebolag, föreningar, samkommuner och affärsverksamkommuner. En betydande del av ekonomin och skuldbördan sköts utanför primärkommunen. Det är därför inte möjligt att få en tillräcklig översikt över kommunens risker endast genom att analysera

primärkommunens risker. Den interna kontrollen och riskhanteringen måste därför omfatta hela kommunkoncernen.

#### Koncernsamfund

Koncernsamfunden ska omsorgsfullt ordna den interna kontrollen och riskhanteringen i sina organisationer. Koncernsamfunden ska i riskhanteringen beakta sin modersammanslutnings, dvs. kommunens, ägarpolitiska mål och koncerndirektiv i enlighet med god förvaltningssed.

Kommunen ska i sina anvisningar kräva att koncernsamfunden ska rapportera till koncernledningen om koncernsamfundens betydande risker och om hur riskhanteringen fungerar och dess tillräcklighet.

#### Personal

Personalen är skyldig att handla i enlighet med målen och anvisningarna och att upprätthålla och utveckla sin yrkeskompetens och att rapportera missförhållanden som de observerat till sina överordnade.

#### Intern revision

Den interna revisionen ska utvärdera ändamålsenligheten och resultaten i systemet för intern kontroll och riskhantering och på så sätt bidra till att organisationens mål kan nås.

### **3.4 Övergripande riskhantering och intern kontroll som en del av kommunens och kommunkoncernens lednings- och förvaltningssystem**

Intern kontroll och riskhantering ska fullföljas i kommunens och kommunkoncernens lednings- och förvaltningssystem, i beslutsfattandet samt i planeringen och uppföljningen av verksamheten och ekonomin, i ställningstagandet till avvikelser och i prestationsbedömningen på alla organisationsnivåer. Därför finns det skäl att säkerställa att de redovisningskyldiga och övriga tjänsteinnehavare samt koncernsamfundens företrädare är medvetna om ansvaret som är förknippat med intern kontroll och riskhantering.

Syftet med intern kontroll och riskhantering är att säkerställa att de uppställda målen kan nås och att verksamheten är resultatrik. Den interna kontrollen och riskhanteringen är ett led i den dagliga ledningen, styrningen och det dagliga arbetet och bör inte skiljas åt från övrig verksamhet som syftar till att nå målen. Vid omvärldsförändringar bör den interna kontrollen ägnas särskild uppmärksamhet.

Enligt COSO-referensramen består den interna kontrollen av fem delområden som påverkar varandra: kontrollmiljö (bl.a. regler, anvisningar), riskbedömning (identifiering, analysering och hantering av risker), kontrollåtgärder (bl.a. olika slags kontroller), information och kommunikation (informationsförmedling, rapportering) och uppföljning (inkl. utvärdering).

Den interna kontrollen förverkligas bland annat genom en tydlig fördelning av uppgifter, befogenheter och ansvar, kontroll- och rapporteringsskyldighet, skydd av information och informationssystem, skydd av egendom och avtalshantering.

En fungerande intern kontroll förebygger och uppdagar även missbruk. Ledningen ska tillämpa intern kontroll för att förebygga och upptäcka missbruk och för att ingripa om missbruk upptäckts. Missbruk anses vara olika slags oärliga, oetiska handlingar eller handlingar som strider mot kommunkoncernens anvisningar eller lagstridiga handlingar.

Det finns också skäl att införa bestämmelser om rapportering av risker och rapporteringsförfaranden i de grunder som kommunfullmäktige fastställer. Utgångspunkten för all riskhantering är naturligtvis en analys av de viktigaste riskerna som hotar kommunen och kommunkoncernen. Riskhanteringen bör fokusera på betydande risker för verksamheten och ekonomin, i synnerhet kommunens primära uppgift, dvs. främjande av kommuninvånarnas välfärd, hållbar utveckling och uppnående av målen.

Riskhanteringen bör vara övergripande och bör tillämpas på all verksamhet inom kommunen och kommunkoncernen samt på tjänster som lagts ut på entreprenad. Riskhanteringen bör omfatta alla riskkategorier, både interna och externa risker.

De ansvariga aktörer som kommunen utser är skyldiga att analysera omvärldsförändringarna och i samband med beredningen av budgeten identifiera risker för måluppfyllelsen, bedöma riskernas konsekvenser och utarbeta nödvändiga planer för hantering av riskerna. En riskbedömning bör också utföras i samband med beredningen av varje viktigt beslut och vid upprättandet av bokslut, varvid man gör en bedömning av huruvida riskhanteringen har varit resultatrik.

Grunderna kan innehålla en beskrivning av principerna för riskhanteringen: hur klassificeras riskerna, hurdana risker ska beaktas och hur ska man förhålla sig till identifierade risker (ska de godkännas, hållas under uppsikt, elimineras) och hur ska rapporteringen ordnas.

### 3.5 Utvärdering och rapportering inom intern kontroll och riskhantering

De redovisningsskyldiga ansvarar för att den interna kontrollen och riskhanteringen är resultatrik och därför bör man komma överens om uppföljningsförfarandena. Den interna kontrollens och riskhanterings resultat kan följas upp under budgetåret, t.ex. i delårsöversikterna eller i en del av dem.

Kommunstyrelsen är enligt 69 § i kommunallagen skyldig att i verksamhetsberättelsen ge en rapport om hur den interna kontrollen och riskhanteringen är ordnad och om de centrala slutsatserna. Enligt kommunsektionens allmänna anvisning som gäller bokslutet och verksamhetsberättelsen ska en utredning ges över koncernövervakningen och de viktigaste riskerna och osäkerhetsfaktorerna.

I samband med upprättandet av bokslutet och verksamhetsberättelsen (det kan också krävas rapportering t.ex. i delårsöversikterna) ska organen/verksamhetsområdena som ansvarar för övervakningen behandla redogörelsen utifrån sin egen verksamhet i fråga om hur den interna kontrollen och riskhanteringen är ordnad, de brister som framkommit i kontrollen och de viktigaste åtgärderna för hantering av riskerna och ge redogörelsen till kommunstyrelsen för kännedom. Redogörelsen ska grunda sig på dokumenterad information.

Koncernsamfunden ska rapportera till koncernledningen om koncernsamfundens betydande risker och om hur riskhanteringen fungerar och dess tillräcklighet (i enlighet med koncern-direktivet).

Om nya och betydande risker upptäcks under räkenskapsperioden ska en rapport om riskerna och hanteringen av dem omedelbart lämnas till de övervakningsansvariga. Dessutom ska det säkerställas att nödvändiga åtgärder vidtas på basis av rapporteringen.

De övervakningsansvariga ska därför följa och utvärdera genomförandet av den interna kontrollen och riskhanteringen utgående från särskilda rapporteringsuppgifter (kan vid behov specificeras). Kommunstyrelsen och koncernledningen (nämnder och direktorer) bör med anledning av grunderna för intern kontroll och riskhantering utarbeta mallar för planer och malldokument för utvärdering och rapportering av den interna kontrollen och riskhanteringen och ge tillräckliga anvisningar för tillämpningen av dessa. Verksamhetsområdenas uppgift är att ur den egna kärnuppgiftens synvinkel precisera mallarna och komplettera de konkreta åtgärderna för genomförandet av intern kontroll och riskhantering. På så sätt kan man säkerställa enhetlig, systematisk, täckande och dokumenterad information för resultatutvärderingen och -rapporteringen. Om malldokument utarbetats i kommunen och det finns ett organ/annan aktör i kommunen som samordnar dem för kommunstyrelsens redogörelse, kan också den processen beskrivas.



### 3.6 Redovisningsskyldighet

Enligt 75 § i kommunallagen ska det i revisionsberättelsen bland annat ingå ett utlåtande om huruvida den interna kontrollen, riskhanteringen och koncernövervakningen har ordnats som sig bör samt förslag till beviljande av ansvarsfrihet och eventuella anmärkningar som gäller de redovisningsskyldiga.

Redovisningsskyldiga enligt kommunallagen är ledamöterna i kommunens organ och de ledande tjänsteinnehavarna inom ett uppgiftsområde. De ledande tjänsteinnehavarna har inte angetts närmare i kommunallagen, utan kommunen ska själv fastställa dessa. Ledande/redovisningsskyldiga tjänsteinnehavare kan anses vara föredragande för organet i fråga och tjänsteinnehavare som ansvarar för självständiga uppgiftshelheter inom organets uppgiftsområde åtminstone då de är direkt underställda organet. Lagen kräver inte att de redovisningsskyldiga tjänsteinnehavarna ska ha fastställts på förhand. Ur de redovisningsskyldigas och de övriga ansvarigas synvinkel är det ändå klarare om de vet vilka uttalandet om beviljande av ansvarsfrihet gäller.

De redovisningsskyldiga ansvarar för ordnandet av riskhantering och intern kontroll inom den verksamhet de leder och för fortsatt upprätthållande av dessa. Redovisningsskyldigheten innebär att de redovisningsskyldigas verksamhet ska utvärderas av fullmäktige, att en anmärkning kan riktas mot dem i revisionsberättelsen och att de kan förvägras ansvarsfrihet både för det som de själva eller deras medarbetare gjort eller lämnat ogjort. Även om en person inte är redovisningsskyldig på det sätt som avses i lagen, bör han eller hon naturligtvis sköta sin uppgift omsorgsfullt. Chefer som inte är redovisningsskyldiga är inte befriade från ansvaret att övervaka verksamheten.

## 4 Förvaltningsstadga

Enligt 50 § i kommunallagen godkänner fullmäktige en förvaltningsstadga som innehåller tillräckliga bestämmelser om åtminstone granskning av förvaltning och ekonomi och om intern kontroll och riskhantering. I förvaltningsstadgan ska det ingå en fördelning av uppgifter och ansvar som anknyter till den interna kontrollen och riskhanteringen i kommunen. Uppgifterna och ansvaret kan exempelvis framställas på följande sätt med beaktande av den egna kommunens organisationsstruktur.

*Fullmäktige* beslutar om grunderna för intern kontroll och riskhantering i kommunen och kommunkoncernen.

*Kommunstyrelsen* ansvarar för ordnandet av den övergripande interna kontrollen och riskhanteringen, godkänner anvisningar och förfaranden som gäller intern kontroll och riskhantering och övervakar att den interna kontrollen och riskhanteringen verkställs enligt anvisningarna och med goda resultat. I verksamhetsberättelsen ger kommunstyrelsen uppgifter om hur den interna kontrollen och riskhanteringen är ordnad och om de centrala slutsatserna.

*Nämnderna och direktionerna* ansvarar för ordnandet och övervakningen av verkställandet av den interna kontrollen och riskhanteringen och dess resultat inom sina ansvarsområden. Nämnderna och direktionerna rapporterar till kommunstyrelsen om hur den interna kontrollen och riskhanteringen är ordnad och om de centrala slutsatserna.

*De ledande tjänsteinnehavarna* (t.ex. kommundirektören, verkscheferna, cheferna) ansvarar för verkställandet av den interna kontrollen och riskhanteringen och dess resultat inom sina ansvarsområden. Tjänsteinnehavarna rapporterar om verkställandet och resultaten av den interna kontrollen och riskhanteringen till det ansvariga organet (kan preciseras närmare, respektive nämnd).

*Koncernledningen* (en förteckning över de personer som hör till koncernledningen i kommunen rekommenderas) ansvarar för styrningen av koncernsamfunden och övervakningen av ordnandet av deras interna kontroll och riskhantering och av verksamhetens resultat (koncernövervakning).

*Den interna revisionen* bedömer på ett objektvt och oberoende sätt hur den interna kontrollen, riskhanteringen och koncernövervakningen har ordnats och dess resultat samt föreslår åtgärder för att utveckla systemet (om sådant finns i kommunen).

Vid behov kan det hänvisas till övriga stadgor, till exempel den allmänna anvisningen för intern kontroll, ekonomistadgan, revisionsstadgan, koncerndirektivet, osv.

## BILAGA

### MALL: GRUNDERNA FÖR INTERN REVISION OCH RISKHANTERING

Grunderna för intern kontroll och riskhantering som fullmäktige godkänt kan vara allmänt formulerade och komprimerade (2-4 sidor), eftersom det t.ex. i förvaltningsstadgan närmare kan föreskrivas om uppgifter och ansvar samt om rapporteringen. Kommunstyrelsens uppgift är att ge närmare anvisningar om hela kommunkoncernens interna kontroll och riskhantering. Nämnderna och direktionserna ger anvisningar för ordnandet av intern kontroll och riskhantering inom sina egna uppgiftsområden. I grunderna kan det hänvisas till en stadga eller anvisning med närmare bestämmelser om intern kontroll och riskhantering.

Nedan följer ett exempel på hur grunderna kan formuleras. **Kommunkoncernens egna utgångspunkter bör alltid beaktas då grunderna formuleras.** Dessutom bör det säkerställas att den interna kontrollen och riskhanteringen är tillräcklig och står i rätt proportion till de risker som ingår i verksamheten.

#### Lagstiftningsgrund och tillämpningsområde

Enligt 13 § i kommunallagen ska fullmäktige fatta beslut om grunderna för kommunens och kommunkoncernens interna kontroll och riskhantering.

Syftet med grunderna för intern kontroll och riskhantering är att stärka och förenhetliga en god förvaltning och ledning i kommunkoncernen. Grunderna gäller kommunkoncernens samtliga organ och ledningen samt all den verksamhet i kommunkoncernen som kommunen ansvarar för genom sitt ägarskap, styrnings- och övervakningsansvar och övriga skyldigheter.

Om intern kontroll och riskhantering gäller dessutom vad som bestäms i kommunens förvaltningsstadga och instruktioner och i övriga anvisningar och föreskrifter.

#### Den interna kontrollens och riskhanterings syfte och ändamål; begrepp

*Syftet med intern kontroll och riskhantering* är att säkerställa att de mål som ställts för kommunen och kommunkoncernen kan uppnås och att verksamheten är resultatrik.

*Den interna kontrollen* är en del av kommunens ledningssystem och är ett redskap för kommunens ledning och förvaltning för att bedöma måluppfyllelsen, verksamhetsprocesserna och riskerna. Ändamålet med kontrollen är att främja en effektiv ledning av organisationen, hantering av risker, utveckling av verksamheten och utvärdering av verksamhetens resultat.

Med *intern kontroll avses* i allmänhet alla de förfaranden och arbetsrutiner i kommunen och kommunkoncernen genom vilka de redovisningsskyldiga och övriga chefer ska säkerställa att

- kommunens verksamhet är ekonomisk och resultatrik,
- informationen som besluten grundar sig på är tillräcklig och tillförlitlig
- lagens bestämmelser, myndighetsföreskrifter och beslut fattade av olika organ iakttas och att
- egendom och resurser tryggas.

*Risker* är osäkerhetsfaktorernas inverkan på organisationens mål. Det är fråga om en avvikelser från det förväntade, både i positiv och negativ bemärkelse.

*Riskhantering* är en del av den interna kontrollen. Med riskhantering avses systematiska förfaringssätt genom vilka man

- identifierar och beskriver de risker som är förknippade med kommunens och kommunkoncernens verksamhet
- bedömer hur betydande riskerna är och hur sannolikt det är att de inträffar samt
- fastställer arbetsrutiner för riskhantering, -kontroll och -rapportering.

Den *interna revisionen* är en del av den interna kontrollen. Den interna revisionen stöder organisationen i att uppnå och bedöma målen genom att erbjuda ett objektiva, oberoende och systematiskt tillvägagångssätt för att utvärdera och utveckla resultaten av riskhanterings-, kontroll-, lednings- och förvaltningsprocesserna i organisationen. *(Om intern revision ingår i kommunens funktioner, kan det vara motiverat att beskriva den interna revisionens uppgifter och ansvar under en egen rubrik.)*

*Vid behov kan man hänvisa till andra stadgor och anvisningar i vilka det ges mer detaljerade anvisningar. Begreppen (eller en del av dem) kan också definieras senare i texten under den punkt det gäller.*

### **Uppgifter och ansvar inom intern kontroll och riskhantering**

*Fullmäktige* fattar beslut om grunderna för kommunens och kommunkoncernens interna kontroll och riskhantering och förutsätter att det i alla funktioner inom kommunkoncernen och på alla nivåer i organisationen finns en tillräcklig intern kontroll och riskhantering.

*Kommunstyrelsen* ansvarar för att det ges anvisningar om intern kontroll och riskhantering och att den interna kontrollen och riskhanteringen har ordnats på behörigt sätt, att verkställandet övervakas och att resultat uppnås.

*Organ som är underställda kommunstyrelsen* ansvarar i enlighet med de godkända anvisningarna för ordnandet och övervakningen av verkställandet av den interna kontrollen och riskhanteringen och dess resultat samt rapporteringen inom sina egna uppgiftsområden.

*De ledande tjänsteinnehavarna, i synnerhet de som är redovisningsskyldiga*, ska verkställa den interna kontrollen och riskhanteringen inom sitt ansvarsområde och rapportera om dessa i enlighet med de godkända anvisningarna (om ordnandet av den interna kontrollen och riskhanteringen och dess resultat till det organ som ansvarar för kontrollen).

*Koncernsamfundens styrelser och verkställande direktörer* ansvarar för ordnandet och resultaten av koncernsamfundens interna kontroll och riskhantering. Koncernsamfunden rapporterar till koncernledningen om ordnandet och resultaten av den interna kontrollen och riskhanteringen samt om hanteringen av betydande risker (i enlighet med koncerndirektivet, e.d.).

### **Övergripande riskhantering och intern kontroll är en del av kommunens och kommunkoncernens lednings- och förvaltningssystem**

Den interna kontrollen och riskhanteringen är en del av kommunens och kommunkoncernens lednings- och förvaltningssystem och beslutsfattande samt av den strategiska och operativa planeringen och uppföljningen av verksamheten och ekonomin, ställningstagandet till avvikelser och prestationsbedömningen. Den interna kontrollen och riskhanteringen ska vara övergripande och ska verkställas i all verksamhet och på alla nivåer i organisationen. Riskhanteringen ska omfatta alla riskkategorier, både interna och externa risker. Den interna kontrollen och riskhanteringen anknyter i praktiken till den årliga budget- och bokslutsprocessen.

Syftet med intern kontroll och riskhantering är att säkerställa att de uppställda målen kan nås och att verksamheten är resultatrik. Den interna kontrollen och riskhanteringen skiljs inte åt från övrig verksamhet som syftar till att målen nås, utan är ett led i den dagliga ledningen, styrningen och det dagliga arbetet. Den interna kontrollen förverkligas bland annat genom en tydlig indelning av uppgifter, befogenheter och ansvar, kontroll- och rapporteringsskyldighet, skydd av information och informationssystem, skydd av egendom och avtalshantering.

En fungerande intern kontroll förebygger och uppdagar även missbruk. Det är ledningens skyldighet att tillämpa intern kontroll för att förebygga och uppdaga missbruk och för att ingripa om sådant missbruk upptäckts. Missbruk anses vara olika slags oärliga, oetiska handlingar eller handlingar som strider mot kommunkoncernens anvisningar eller lagstridiga handlingar.

### *Risker och riskhantering är en del av ekonomiplanerings- och uppföljningsprocessen*

Kommunkoncernens risker delas in i fyra huvudgrupper: strategiska, ekonomiska och operativa risker samt skaderisker (eller någon annan gruppering som kommunen fastställt). I alla dessa grupper kan det ingå interna eller externa risker. Riskhanteringen verkställs i samband med beredningen av budgeten (och viktiga beslut).

De organ och koncernsamfund (eller övrigt, beroende på respektive kommuns organisationsstruktur) som är underställda kommunstyrelsen bör i samband med beredningen av budgeten analysera omvärldsförändringarna, identifiera riskerna för måluppfyllelsen, bedöma riskernas konsekvenser och sannolikheten för att riskerna inträffar samt utarbeta nödvändiga planer och åtgärder för hantering av riskerna. Kommunstyrelsen (eller någon annan aktör) sammanställer utifrån detta en riskanalys för hela kommunkoncernen och förfaranden för hantering av de mest betydande riskerna.

Organen och koncernsamfunden rapporterar om betydande risker i sin verksamhet och om arbetet för att utveckla riskhanteringen som en del av uppföljningen och rapporteringen inom verksamheten och ekonomin.

### **Utvärdering och rapportering inom intern kontroll och riskhantering**

Resultaten av den interna kontrollen och riskhanteringen följs upp under budgetåret i delårsöversiktterna (kommunen kan i dessa grunder besluta om hur ofta rapporteringen ska göras och närmare om rapporterings sättet).

I verksamhetsberättelsen ger kommunstyrelsen sin bedömning av de mest betydande riskerna och osäkerhetsfaktorerna, av hur den interna kontrollen och riskhanteringen har ordnats och av åtgärderna för att avhjälpa de brister som upptäckts samt av koncernövervakningen. Styrelsens redogörelse baserar sig på de redogörelser som de underställda organen och koncernsamfunden lämnat. Organen som är underställda styrelsen (organen kan fastställas i enlighet med organisationsstrukturen) ska behandla det egna uppgiftsområdets redogörelse om de mest betydande riskerna och om hur den interna kontrollen och riskhanteringen har ordnats samt om de åtgärder som ska vidtas för att avhjälpa de brister som upptäckts. Redogörelserna ska basera sig på dokumenterat material.

Om betydande risker upptäcks under räkenskapsperioden, ska de organ som är underställda kommunstyrelsen samt tjänsteinnehavarna och koncernsamfunden omedelbart rapportera riskerna och metoderna för att hantera dem till den övervakningsansvarige (kan anges närmare, t.ex. koncernledningen). De övervakningsansvariga ska vidta nödvändiga åtgärder utgående från rapporteringen.

(Närmare anvisningar om rapporteringen ges i dokument x.)

### **Redovisningsskyldighet**

Enligt 75 § i kommunallagen ska det i revisionsberättelsen bland annat ingå ett utlåtande om huruvida den interna kontrollen och riskhanteringen samt koncernövervakningen har ordnats som sig bör samt förslag till beviljande av ansvarsfrihet och eventuella anmärkningar som gäller de redovisningsskyldiga.

De redovisningsskyldiga ansvarar för ordnandet av riskhantering och intern kontroll inom den verksamhet de leder och för fortsatt upprätthållande av dessa. Redovisningsskyldigheten innebär att de redovisningsskyldigas verksamhet ska utvärderas av fullmäktige, att en anmärkning kan riktas mot dem i revisionsberättelsen och att de kan förvägras ansvarsfrihet både för det som de själva eller deras medarbetare gjort eller lämnat ogjort. Även om en person inte är redovisningsskyldig på det sätt som avses i lagen, bör han eller hon naturligtvis sköta sin uppgift omsorgsfullt. Chefer som inte är redovisningsskyldiga är inte befriade från ansvaret att övervaka verksamheten.