

# Granskning av Kapital- och skuldförvaltning

Kommunstyrelsen  
Östersunds kommun

# Innehåll

Sammanfattning	1
1. Inledning	2
1.1. Uppdrag och bakgrund	2
1.2. Syfte och frågeställningar	2
1.3. Avgränsning	2
1.4. Revisionskriterier	2
1.5. Metod	2
2. Granskningsresultat	3
2.1. Ansvar för medelsförvaltningen	3
2.2. Styrande dokument – Finanspolicy och Placeringsreglemente för pensionsmedels-förvaltning	3
2.3. Styrning uppföljning och rapportering	4
2.4. Risker med finanshantering	4
2.5. Verifiering av att gällande riktlinjer för medelsförvaltningen följs	4
3. Bedömning och rekommendationer	6
3.1. Bedömning av ansvar och styrande dokument	6
3.2. Bedömning av risker	6
3.3. Bedömning av finansförvaltningens interna kontroll	7
3.4. Bedömning av uppföljning och rapportering	7
3.5. Sammanfattande revisionell bedömning	7
3.6. Rekommendationer	8

# Sammanfattning

## Uppdrag och bakgrund

Kommunen ska förvalta sina tillgångar med betryggande säkerhet samtidigt som en tillfredsställande avkastning ska uppnås. Fullmäktige ska lämna närmare föreskrifter om medelsförvaltningen. Beträffande medel som avsatts för pensionsförpliktelser ska fullmäktige meddela särskilda föreskrifter.

Kommunens revisorer har beslutat att granska kommunens organisation för hantering av kapital- och skuldförvaltningen och beslut beträffande kapital- och skuldförvaltning.

## Syfte

Syftet med granskningen är att bedöma om kapital- och skuldförvaltningen är ändamålsenlig och om den interna kontrollen är tillfredsställande.

## Revisionskriterier

I denna granskning har underlag för bedömning huvudsakligen utgjorts av kommunallagen, interna placeringsföreskrifter, redovisning och beslut beträffande kapital- och skuldförvaltning.

## Svar på syfte och revisionsfrågor

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att kommunen har en väl fungerande kapital- och skuldförvaltning utifrån gällande formella planeringsföreskrifter och rätteläge.

Sammantaget bedömer vi även att den interna kontrollen är tillräcklig och ändamålsenlig.

## Rekommendationer

- Uppdatera Finanspolicyn utifrån dagens organisation och de förändringar som skett, exempelvis att arbetsutskottet ersatt finansutskottet.
- Sammanför Finanspolicyn och Placeringsreglementet till ett sammanhållet dokument där även beslut om exempelvis utökning av certifikat- och obligationsprogram finns samlade, vilket ökar överskådligheten.
- Finansrapporten ska rapporteras till hela kommunstyrelsen.
- Se löpande över gällande placeringsföreskrifter. Enligt pensionsplaceringsreglementet kan en högre andel medel placeras i aktier/aktiefonder och för tillfälligt öka avkastningen samtidigt som risknivån höjs vid ett eventuellt börsfall.

Östersund 2016-05-24

DELOITTE AB

Kjell Pettersson  
Certifierad kommunal revisor

Mattias Holmetun  
Certifierad kommunal revisor

# 1. Inledning

## 1.1. Uppdrag och bakgrund

Kommunen ska förvalta sina tillgångar med betryggande säkerhet samtidigt som en tillfredsställande avkastning ska uppnås (KL 8:2). Fullmäktige ska lämna närmare föreskrifter om medelsförvaltningen (KL 8:3). Beträffande medel som avsatts för pensionsförpliktelser ska fullmäktige meddela särskilda föreskrifter (KL 8:3 a).

På uppdrag av Östersunds kommuns revisorer har Deloitte granskat kommunens organisation för hantering av kapital- och skuldförvaltningen samt rutiner för uppföljning och kontroll av förvaltningen.

## 1.2. Syfte och frågeställningar

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kapital- och skuldförvaltningen är ändamålsenlig och om den interna kontrollen är tillfredsställande.

Granskningen har omfattat följande frågeställningar:

- Vilka föreskrifter och riktlinjer finns för hanteringen?
- Hur är verksamheten organiserad och var ligger ansvaret för förvaltningen?
- Hur sker uppföljning och rapportering?
- Hur är kontrollen av genomförda transaktioner/affärer organiserad ("back office" funktion)?
- Vilka risker finns med hanteringen och hur hanteras riskerna?

## 1.3. Avgränsning

Granskningen avser 2016 och omfattar inte värdering av gjorda placeringar och upptagna lån. Granskningen berör inte granskning av rutiner för löpande intäkter och kostnader samt åtgärder för att indrivning av fordringar. Granskningen är översiktlig.

## 1.4. Revisionskriterier

Revisionskriterierna är de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

I denna granskning har revisionskriterierna huvudsakligen utgjorts av kommunallagen, interna placeringsföreskrifter, redovisning och beslut beträffande kapital- och skuldförvaltning.

## 1.5. Metod

Granskningen har genomförts med följande metod:

- Inhämtning och granskning av styrande dokument, beslut och ekonomisk redovisning
- Intervjuer.

Stickprov har genomförts för att verifiera att gällande riktlinjer följs.

## 2. Granskningsresultat

### 2.1. Ansvar för medelsförvaltningen

I kommunstyrelsens reglemente, senast reviderat KF 2015-06-22 § 121, framgår av 4 § att styrelsen har det samlade ansvaret för kommunens medelsförvaltning och att följa fullmäktiges föreskrifter för det. Medelsförvaltning omfattar placering och upplåning av medel samt bevaka att kommunens inkomster inflyter och att betalningar görs i tid samt att vidta åtgärder för indrivning av förfallna fordringar.

I delegationsbestämmelser för kommunstyrelsen (Ks), fastställda av Ks 2014-12-02 och gällande från och med 3 december 2014 framgår bland annat vilka områden inom finanshanteringen som Ks delegerat. Exempel på områden som är delegerat till redovisning/finanschef: besluta om marknadsmässiga borgensavgifter till kommunägda bolag, konvertering och lösen av lån, verkställighet av lånebeslut i svensk valuta, medelsplacering på olika placeringsalternativ med mera.

### 2.2. Styrande dokument – Finanspolicy och Placeringsreglemente för pensionsmedelsförvaltning

I Finanspolicyn, senast reviderad av KF 2012-02-09, § 10 framgår mål och riktlinjer för kommunen och de kommunala företagen inom finansiella områden.

Övergripande mål är att ”kommunkoncernens upplåning ska ske till så låg kostnad som möjligt och de egna medlen placeras så att god avkastning erhålls”. Finansverksamheten ska även genomföras på ett säkert sätt utan spekulativa inslag och så att en betryggande säkerhet alltid uppnås.

Se vidare i Finanspolicyn, bilaga 1.

Beträffande upplåning av kapital för finansiering av investeringar inom kommunkoncernen har fullmäktige fattat särskilda beslut om upplåning genom ett kommuncertifikatprogram (1000 mnkr) samt att genomföra en extern kreditvärdering/rating av Östersunds kommun. För att säkra lånefinansiering långsiktigt beslutades även att teckna kreditlöften upp till ett belopp av 1000 mnkr (KF 2012-03-15).

I december 2012 beslutade fullmäktige att låna 2000 mnkr genom ett obligationsprogram (MTN) för att möjliggöra lån med längre löptider som ett komplement till tidigare fattat beslut om ett certifikatsprogram.

I december 2014 beslutade fullmäktige att utöka obligationsprogrammet (MTN) från 2000 mnkr till 3000 mnkr. Anledningen till utökningen var ett behov av finansiering av budgeterade investeringar under 2015-2017 inom kommunkoncernen eftersom tidigare fattade beslut om upplåning om 3000 mnkr till fullo utnyttjats.

I november 2015 beslutade fullmäktige att utöka obligationsprogrammet från 3000 mnkr till 4000 mnkr på grund av ökat investeringsbehov under 2016 – 2018 i kommunkoncernen. I fullmäktigebeslutet framgår att koncernens totala låneskuld uppgick till 5 573 mnkr den sista september 2015.

I Placeringsreglementet för pensionsmedelsförvaltning (se bilaga 2), beslutad av KF 2011-05-05 § 48, framgår bakgrunden till att kommunen år 2011 avsatt 423 mnkr till en pensionsfond inom eget kapital. Sammanfattat gjordes detta för att möta ökade utbetalningar för pensioner intjänade före 1998 som är bokförda som en ansvarsförbindelse. Ökningen av utbetalningar för åren 2010-2037 beräknades till ca 470 mnkr mer än budgeterat. Med en real avkastning på ca 2 % beräknas avsättningen på 423 mnkr räcka för att klara utbetalningarna under åren 2010-2037.

Under 2014 avsattes ytterligare 170 mnkr till pensionsfonden. Avsättningen gjordes för att finansiera pensionsåtaganden för personal som tjänar över 7,5 basbelopp och redovisas som en avsättning i kommunens balansräkning. Pensionsfondens bokförda värde per 2015-12-31 uppgår till ca 680 mnkr och marknadsvärdet till ca 710 mnkr. Pensionsfonden ingår som en del i kommunens balansräkning och redovisas som en anläggningstillgång.

I placeringsreglementet framgår organisation och ansvarsfördelning, placeringsregler, rapportering och uppföljning med mera.

Förvaltning av pensionsfonden handhas av Skandinaviska enskilda banken (SEB), men varje transaktion ska godkännas av finanschefen och rådgivaren ska löpande förse kommunen med avräkningsnotor avseende genomförda transaktioner.

### 2.3. Styrning uppföljning och rapportering

I Ks delegationsbestämmelser framgår vilka frågor som delegerats och vem som fattar beslut.

I Finanspolicyn framgår fördelning av ansvar och befogenheter för den finansiella verksamhetens olika delar. En förutsättning för en effektiv kontroll av likviditetsflödet inom koncernen är att upprätta likviditetsbudgetar, som sammanställs av finansfunktionen för både kommunen och bolagen. Bolagen ska även samråda med finansfunktionen i frågor som rör upplåning och placeringar.

Det operativa ansvaret för finansfunktionen har chefen för Ekonomi/Finans. Ansvaret för uppföljning av att finanspolicyn efterlevs har biträdande kommundirektören. I respektive bolag och i kommunen ska det finnas två personer som är uppdaterade i samtliga handlingar/transaktioner som rör finansverksamheten. Affärstransaktioner ska löpande noteras i en affärsjournal.

Rapportering till Ks och KF avseende medelsplacering och riskexponering ska göras vid de ekonomiska uppföljningarna

per april, augusti och sista december. Avvikelse från fastlagd policy ska snarast rapporteras.

I pensionsmedelsförvaltningens reglemente framgår att rapport om portföljens sammansättning ska göras vid varje arbetsutskottsmöte och delges Ks vid deras ordinarie sammanträden. Avrapporteringen sker i en Finansrapport, som presenteras och sammanställs månadsvis för kommunstyrelsens arbetsutskott.

### 2.4. Risker med finanshantering

Det finns risker i samband med placeringar i olika tillgångar. Exempel på risker är:

**Valutarisk:** Värdeförändring i förhållande till en annan valuta. Finanspolicyn medger inte upplåning i annat än svensk valuta.

**Ränterisk:** Värdeförändring till följd av ändrade marknadsräntor. Finanspolicyn begränsar risken (anger minst tre månader och högst 60 månader) genom diversifiering av räntebindningstiderna.

**Kreditrisk:** Risk att part inte fullföljer sina åtagande. Finanspolicyn begränsar godkända motparter vid affärer.

**Likviditetsrisk:** Risken att en placering inte kan omsättas till likvida medel.

**Finansieringsrisk och refinansieringsrisk:** Risken att likvida medel inte kan lånas upp utan kännbara kostnadsökningar samt att svårigheter uppstår att placera om lån när de förfaller till betalning.

### 2.5. Verifiering av att gällande riktlinjer för medelsförvaltningen följs

För att kontrollera gjorda placeringar, upptagna lån med mera enligt gällande Finanspolicy, har ett stickprov gjorts med avseende på redovisade risker under avsnitt 2.4. Redovisat resultat:

**Valutarisk:** Ingen upplåning eller annan hantering i utländsk valuta finns, vilket är i enlighet med gällande finanspolicy.

**Ränterisk:** Kommunen har lån på ca 350 mnkr med olika bindningstider. Genomsnittlig räntebindningstid den sista december 2015 för koncernen är 37 månader, vilket ligger inom ramen för Finanspolicyn (högst 60 månader).

**Kreditrisk:** Gjorda placeringar överensstämmer med gällande riktlinjer och godkända motparter (banker och fasträntekonto).

**Likviditetsrisk:** Genom gemensam likviditetsplanering inom koncernen samt kreditlöften minimeras risken för att inte kunna fullfölja investeringsbeslut.

**Finansieringsrisk och refinansieringsrisk:** Med en minskad grad av självfinansiering av investeringar och en hög skuldsättning ökar risken för ökade kostnader om marknads-

räntorna går upp. Genom upplåning via eget obligationsprogram (1000 mnkr återstår) ges möjlighet till längre bindningstider och bra räntevillkor för koncernen. Egen kassa på drygt 400 mnkr, kreditlöften på 900 mnkr samt outnyttjad checkkredit på 500 mnkr säkerställer att kapital finns tillgängligt vid förfall av lån. Dessutom finns drygt 700 mnkr fonderade för framtida pensioner. Lånens förfallotider är jämnt fördelade under 5 år.

# 3. Bedömning och rekommendationer

## 3.1. Bedömning av ansvar och styrande dokument

Utifrån vår övergripande granskning bedömer vi att kommunstyrelsens reglemente och delegationsordning är tydligt beträffande ansvaret för medelsförvaltning och inom vilka områden och till vem som ansvaret har delegerats.

Finanspolicyn bedömer vi behöver uppdateras textmässigt utifrån förändringar som skett. Finansutskottet finns inte längre utan har ersatts av arbetsutskottet. Även Placeringsreglementet behöver uppdateras med bland annat uppgifter kring rapporteringen per tertial under avsnitt 5.1.4, som inte längre görs.

Enligt Finanspolicyn och Placeringsreglementet ska Finansrapporten rapporteras till kommunstyrelsen och fullmäktige per april, augusti och sista december, vilket inte sker. Rapportering sker till arbetsutskottet ca 10 ggr/år och till fullmäktige två gånger per år i samband med delårsrapporten och bokslutet.

För att förbättra struktur och tydlighet för medelsförvaltningen som helhet bedömer vi att Finanspolicyn och Placeringsreglementet kan sammanföras till ett dokument, Finanspolicy-inklusive placeringsreglemente för pensionsmedel. I policyn kan även fattade beslut kring certifikat – och obligationsprogram ingå. Om så sker överensstämmer Finanspolicyn med rapporteringen i Finansrapporten, det vill säga hela koncernens medelshantering och låneengagemang redovisas i ett dokument.

## 3.2. Bedömning av risker

Som framgår av avsnitt 2.5 efterlevs gällande placerings- och upplåningsföreskrifter. Utifrån dagens extrema lågränteläge handlar medelshanteringen mer om att hantera lån och att minimera lånekostnaden för koncernen totalt samt att placera pensionsmedlen utifrån vald risknivå och gällande föreskrifter. Enligt pensionsplaceringsreglementet kan en högre andel medel placeras i aktier/aktiefonder och därmed öka avkastningen samtidigt som risknivån höjs vid ett eventuellt börsfall. I dagsläget är ca 30 % placerade i aktier/aktiefonder och reglementet medger högst 40 %.

Kommunens totala låneskuld uppgår till ca 4000 mnkr varav kommunens andel är ca 350 mnkr och resterande 3650 mnkr lånats ut till kommunägda bolag.

Pensionsåtaganden intjänade före 1997-12-31, redovisade som ansvarsförbindelser, tillkommer med ca 1178 mnkr. Bokfört värde för tillgångarna i pensionsförvaltningen är ca 671 mnkr.

Likviditetsmässigt finns ca 463 mnkr tillgängliga på koncernkontot varav kommunens andel är ca 324 mnkr. Till detta kommer outnyttjad checkkredit på 500 mnkr samt kreditlöften på 900 mnkr. Sammantaget har kommunen en hög likviditet och betalningsberedskap.

Eftersom bolagen bedriver affärsmässig verksamhet och levererar överskott så är det upp till kommunen att i så hög grad som möjligt finansiera kommunala investeringar med eget kapital och överskott i bedriven verksamhet.



Enligt ett externt kreditvärderingsinstitut har Östersunds kommun en hög kreditvärdighet, betyg AA+, vilket är ett gott betyg och få förunnat inom kommunal sektor i Sverige.

### 3.3. Bedömning av finansförvaltningens interna kontroll (“back office funktion”)

Vi har gjort stickprov på olika transaktioner inom finansförvaltningen och kontrollerat att gjorda affärer och upptagna lån är spårbara och kan följas i bokföring och redovisning. Vi har haft tillgång till samtliga transaktioner för pensionsmedelsförvaltningen (underlag från SEB) och finansförvaltningens sammanställningar. Utgångspunkten har varit att redovisade uppgifter i Finansrapporten kan följas och verifieras ur finansförvaltningens redovisning och dokumentation.

Utgångspunkten för alla affärstransaktioner mellan kommunen och SEB är att affären ska godkännas av finanschefen innan den genomförs. Godkännande kan ske via telefon, fax eller e-post och efter genomförd affär kommer ett underlag via post dagen efter. Underlagen samlas i ”Affärsjournalen” och är en pärm som, enligt Finanspolicyn, ska finnas för att löpande dokumentera genomförda affärer. I ett sidoordnat internt redovisningssystem sker löpande bokföring av underlagen. Resultaträkning och balansräkning sammanställs månadsvis i ”Affärsjournalen” och stäms av mot SEB:s lämnade månadsredovisning ”Kundrapport” över gjorda affärer.

Efter månadsavstämningen sker bokföring externt i ekonomisystemet. Resultatet av månadens affärer sammanställs i ”Finansrapporten”, som redovisas till kommunstyrelsens arbetsutskott vid ca 10 tillfällen/år.

Finansekonomen och finanschefen samt biträdande finanschef har kännedom om systemet och rutinerna. Enligt Finanspolicyn ska biträdande kommundirektören ansvara för uppföljning av Finanspolicyns regler och riktlinjer. Uppföljningen består i deltagande i sammanträden med AU samt genomgång av Finansrapporten innan den lämnas över till arbetsutskottet. Sammantaget bedömer vi att den interna kontrollen är tillräcklig och ändamålsenlig.

### 3.4. Bedömning av uppföljning och rapportering

Finanspolicyn ställer inga uttalade formella krav på uppföljning, men vi bedömer att den interna kontrollen och uppföljningen är tillräcklig i och med att två personer är uppdaterade i transaktioner som berör finansverksamheten.

Vi bedömer dock att sårbarheten skulle minska om även en tredje person är uppdaterad i finansverksamhetens transaktioner.

Det skulle innebära att finanschef, biträdande finanschef (motsvarande) och finansekonomen är uppdaterad och insatt i finansfrågor.

Beträffande rapportering uppfylls inte policyns krav att rapportering ska ske tertialvis till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Rapportering via Finansrapporten sker mer frekvent (ca 10 ggr/år) men till arbetsutskottet. Till fullmäktige sker rapportering genom delårsrapporten och i årsredovisningen.

Vår bedömning är att det är bra med Finansrapportering enligt nuvarande frekvens (ca 10 ggr/år) och att det räcker med information till fullmäktige två ggr/år. Däremot anser vi att Finansrapporten utan undantag ska rapporteras till hela kommunstyrelsen, enligt gällande policy.

### 3.5. Sammanfattande revisionell bedömning

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att kommunen har en väl fungerande kapital- och skuldförvaltning utifrån gällande formella planeringsföresättningar och ränteläge.

### 3.6. Rekommendationer

Vi rekommenderar följande:

- Uppdatera Finanspolicyn utifrån dagens organisation och de förändringar som skett, exempelvis att arbetsutskottet ersatt finansutskottet.
- Sammanför Finanspolicyn och Placeringsreglementet till ett sammanhållet dokument där även beslut om exempelvis utökning av certifikat – och obligationsprogram finns samlade, vilket ökar överskådligheten.
- Finansrapporten ska rapporteras till hela kommunstyrelsen.
- Se löpande över gällande placeringsföreskrifter. Enligt pensionsplaceringsreglementet kan en högre andel medel placeras i aktier/aktiefonder och för tillfälligt öka avkastningen samtidigt som risknivån höjs vid ett eventuellt börsfall.

## Intervjuade

Unto Järvirova, ekonomidirektör och biträdande kommundirektör

Sven – Ove Nilsson, Redovisnings och Finanschef

Ante Strängby, Finansekonom

Ella Sandström, biträdande redovisnings och finanschef

**About Deloitte**

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee (“DTTL”), its network of member firms, and their related companies. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as “Deloitte Global”) does not provide services to clients. Please see [www.deloitte.com/about](http://www.deloitte.com/about) for a more detailed description of the legal structure of DTTL and its member firms.

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk management, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. With a globally connected network of member firms in more than 150 countries and territories, Deloitte brings world-class capabilities and high-quality service to clients, delivering the insights they need to address their most complex business challenges. Deloitte’s more than 220,000 professionals are committed to making an impact that matters.

This communication contains general information only, and none of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, its member firms, or their related entities (collectively, the “Deloitte network”) is, by means of this communication, rendering professional advice or services. Before making any decision or taking any action that may affect your finances or your business, you should consult a qualified professional adviser. No entity in the Deloitte network shall be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this communication.